

Textos Cindes Nº38

Versão preliminar. Por favor, não divulgar.

O Brasil no mundo dos acordos comerciais: Cenários para a governança do comércio e para a política comercial brasileira

Sandra Polónia Rios*
Pedro da Motta Veiga*

Novembro de 2013

* Diretores do CINDES



1. INTRODUÇÃO	3
2. O CONTEXTO INTERNACIONAL.....	3
2.1. O PERÍODO PRÉ-CRISE: APROFUNDAMENTO DA GLOBALIZAÇÃO EM CONTEXTO JÁ DESFAVORÁVEL À LIBERALIZAÇÃO	4
2.2. IMPACTOS DA CRISE SOBRE O COMÉRCIO E SOBRE AS POLÍTICAS COMERCIAIS	6
2.3. NEGOCIAÇÕES PREFERENCIAIS VOLTAM À CENA – MOTIVAÇÕES E ATORES	7
2.4. OS ACORDOS “MEGARREGIONAIS”: NOVA RESPOSTA AOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DO COMÉRCIO?	10
3. O CONTEXTO BRASILEIRO.....	13
3.1. COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO: CONCENTRAÇÃO SETORIAL E DIVERSIFICAÇÃO GEOGRÁFICA.....	13
3.2. RESISTINDO À DESINDUSTRIALIZAÇÃO: AS RESPOSTAS DE POLÍTICA COMERCIAL NO PÓS-CRISE	13
3.3. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: O BRASIL DE COSTAS PARA O MUNDO?	14
4. CENÁRIOS PARA A GOVERNANÇA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	15
4.1. CENÁRIO 1: INERCIAL OU FRAGMENTAÇÃO MODERADA	15
4.2. CENÁRIO 2: GOVERNANÇA COMPARTILHADA	18
4.3. CENÁRIO 3: GOVERNANÇA EM CRISE.....	18
5. CENÁRIOS PARA A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA.....	19
5.1. CENÁRIO 1: INERCIAL OU INTEGRAÇÃO VACILANTE	20
5.2. CENÁRIO 2: RUMO À INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL	21
5.3. CENÁRIO 3: “ATOLEIRO ISOLACIONISTA”	21
6. O BRASIL E O MUNDO: INTERAÇÃO ENTRE OS CENÁRIOS	22

1. Introdução

A dimensão externa das políticas econômicas brasileiras vem ganhando espaço nos debates sobre os rumos da economia brasileira ao longo de 2013. Essa é uma boa notícia.

Nos últimos anos, cresceu a percepção de que o Brasil está ficando à margem do processo de constituição da rede de acordos preferenciais de comércio e de que essa orientação tem impactos sobre a capacidade de o país capturar as oportunidades criadas pelo processo de fragmentação do processo produtivo e de constituição de cadeias globais de valor.

Enquanto a economia brasileira cresce a taxas relativamente aceleradas, alicerçada em políticas de fomento à demanda interna, o isolamento do Brasil não atrai a atenção dos analistas e dos setores empresariais. Quando essa estratégia parece se esgotar, a preocupação com as causas do desempenho medíocre da economia brasileira nos últimos anos e com os vetores de crescimento econômico para os anos que virão traz à tona o tema da agenda de negociações comerciais.

O ano que antecede as eleições presidenciais é um momento propício para aprofundar esse debate. É uma boa oportunidade para discutir e propor novas orientações para a política comercial do país. Para esse exercício, é útil analisar a evolução recente dos contextos internacional e nacional, o que é apresentado nas seções 2 e 3 desse artigo. Há movimentos importantes nas duas esferas. Após um longo período de baixo dinamismo no mundo dos acordos regionais de comércio e de impasses nas negociações multilaterais, o ano de 2013 tem sido marcado pela volta do ativismo negociador. No âmbito doméstico, diversos setores da economia vêm propugnando uma maior proatividade na agenda negociadora brasileira.

As seções 4 e 5 apresentam cenários para a governança global do comércio e para a evolução das políticas comerciais brasileiras nos próximos cinco anos. Como se argumentará, em um país com as características do Brasil – mercado interno grande e preferências reveladas por autonomia nas políticas industriais – a evolução da política comercial tem reduzido grau de dependência em relação ao contexto internacional. Apesar disso, as estratégias brasileiras não são completamente imunes ao que se passa no mundo. A sexta seção discute a interação entre os cenários domésticos e internacionais.

2. O contexto internacional

O aprofundamento da globalização, o forte crescimento da economia global, do comércio, dos fluxos de capitais e de investimentos diretos não foram suficientes para a geração de um ambiente propício à assunção de compromissos de liberalização econômica por parte dos principais players mundiais nos anos que antecederam a crise financeira mundial de 2008.

Após ter ficado estagnada entre 18% e 19% durante toda a década de 1980, a participação das exportações de bens e serviços no PIB mundial cresceu para 26% em 2000 e atingiu 30% em 2008. O processo de globalização foi evidentemente afetado pela crise: desde então, a relação comércio/PIB tem oscilado entre 29% e 30%, enquanto os fluxos de capital e de investimentos diretos estrangeiros ainda se encontram bem abaixo dos níveis recordes de 2007.

2.1. O período pré-crise: aprofundamento da globalização em contexto já desfavorável à liberalização

Na primeira metade dos anos 1990, o ambiente de crescimento da integração econômica mundial estimulou a convergência de políticas em direção ao decálogo do Consenso de Washington. A conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai e a criação do NAFTA sugeriam que a agenda de negociações comerciais estava destinada a expandir-se continuamente – tanto com a incorporação de novos temas, quanto com o lançamento de novas iniciativas regionais e bilaterais.

A liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e a convergência de padrões regulatórios eram os vetores centrais das negociações comerciais. Na América do Sul, essa tendência liberalizante traduziu-se tanto em estratégias nacionais de liberalização unilateral do comércio, quanto em esforços para negociar acordos comerciais ou para redefinir métodos e objetivos dos acordos bilaterais ou sub-regionais entre os países da região herdados do período da substituição de importações.

Mas, já ao final da década de noventa surgiam sinais de que o ímpeto integracionista perdia fôlego. Nesse período, os fluxos de comércio sentiram os impactos negativos das crises financeiras na Ásia, Rússia e Brasil. Nos países em desenvolvimento mais relevantes as agendas de liberalização comercial e de convergência regulatória tornaram-se cada vez mais condicionadas pela “agenda de desenvolvimento”. Nos países desenvolvidos a postura frente às negociações passou a traduzir com intensidade crescente todo tipo de “*non trade concerns*” e, em especial, as preocupações ambientais e trabalhistas.

À medida que os efeitos da competição Norte-Sul se disseminavam pelos mercados de trabalho dos países desenvolvidos – afetando inclusive setores até então naturalmente protegidos da competição externa – o apoio político aos objetivos de liberalização comercial reduziu-se no Norte¹.

Os fracassos de iniciativas como a negociação do Acordo Multilateral de Investimentos (MAI), lançada pela OCDE em 1995 e abandonada em 1998, e da tentativa de lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, em 1999, que poderia ter sido a primeira rodada de negociações no âmbito da então recém-criada OMC, eram indícios evidentes da mudança de humor na comunidade internacional.

A Rodada Doha da OMC foi lançada no início dessa década com a promessa de entregar uma “Agenda de Desenvolvimento”. Mas seu lançamento só foi possível pelas circunstâncias políticas internacionais no imediato pós-11 de setembro de 2001. Nem mesmo a expressiva retomada do crescimento econômico e a intensificação do processo de globalização no período 2001-2008 foram suficientes para mudar o ânimo dos principais atores nessas negociações. A Rodada não foi concluída e nenhum acordo bilateral ou regional de relevância sistêmica foi firmado.

A primeira década do Século XXI assistiu ao fracasso de negociações ambiciosas no âmbito Norte-Sul: ALCA, Mercosul-União Europeia, União Europeia-ASEAN, Estados Unidos-África do Sul, Estados Unidos-Malásia, entre outros. Entre os países desenvolvidos a tônica foi a pouca atividade. O

¹ De acordo com The Warwick Commission (2007), “há hoje um apoio crescente para a visão de que a divisão do trabalho gerada pelo crescimento econômico dos principais países em desenvolvimento, como a China e a Índia, está tendo consequências negativas para as principais economias, especialmente os EUA e a União Europeia”.

acordo Estados Unidos-Austrália firmado em 2004 foi uma exceção. Essa negociação teve forte motivação política, com os EUA cedendo a demandas específicas da Austrália que fugiam ao *template* básico de acordos comerciais negociados pelos norte-americanos desde o NAFTA, em reconhecimento ao apoio australiano às intervenções militares no Afeganistão e no Iraque².

As negociações preferenciais Norte-Sul só avançaram em situações caracterizadas por forte assimetria de tamanho, que implicaram a aceitação por parte dos países menores da implementação de reformas domésticas convergentes com o paradigma liberal. Tratou-se, na grande maioria dos casos, de um *trade off* entre o acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos, de um lado, e a adoção dos *templates* norte-americanos para os compromissos em regras por parte dos países menores, de outro. Os principais exemplos foram os acordos dos EUA com a Colômbia, o Peru, o Panamá, o CAFTA (América Central) mais República Dominicana, como também os acordos da União Europeia com a Colômbia, o Peru, o México e a América Central.

Outro vetor de negociações “assimétricas” Norte-Sul, mas também bem sucedidas, foram os acordos dos EUA com a Jordânia, o Marrocos, o Bahrein e da UE com vizinhos do Mediterrâneo. Esses acordos foram empurrados por motivações políticas dos países do Norte e, em geral, são muito menos exigentes em termos de implementação de regimes regulatórios abertos do que os descritos acima.

Já entre os países do Sul, apesar de intensa movimentação, as iniciativas de liberalização são condicionadas a interesses econômicos específicos com resultados heterogêneos e muitas vezes restritos. Em sua grande maioria esses acordos não incluem compromissos com regras, que não são estritamente comerciais.

Os argumentos da teoria econômica que defendem que a liberalização comercial promove crescimento econômico e que seus efeitos geram ganhos de bem-estar já não eram suficientes para angariar apoio para as negociações comerciais. Enquanto nos anos noventa parecia dominar a percepção de que o que é bom para as empresas é bom para as nações, no início da década seguinte prevaleceram as preocupações com a deterioração dos ambientes regulatórios (*race to the bottom*) e com os impactos sobre os mercados de trabalho e a coesão social.³ Em boa medida, a evolução nas percepções e nas preferências de política nos países desenvolvidos é um efeito das mudanças associadas à “emergência do Sul”.

A “emergência do Sul” levou, por outro lado, ao questionamento da liderança *de facto* e *de jure* exercida pelos EUA e pela União Europeia sobre as instituições da ordem econômica mundial e gerou uma demanda por mudanças que traduzam a nova distribuição de poder econômico no mundo. Nos países em desenvolvimento, apesar de diferenças de ênfase entre as regiões, prevalecia a percepção de que a contribuição da liberalização e dos acordos comerciais e de investimentos para o crescimento é limitada e não justifica grandes investimentos políticos por parte dos governos. O nacionalismo econômico voltou à cena, em países em desenvolvimento e em países desenvolvidos, onde coloca em questão até mesmo o mais antigo e sofisticado esquema de integração regional, a União Europeia.

² Global Agenda Council on Trade 2010-2011. Preferential Trade Agreements and the World Trading System. P.6.

³ Summers. L. (2008) diz que “para beneficiar os interesses dos cidadãos dos EUA e ganhar amplo apoio político, a política econômica internacional dos EUA terá que focar em questões nas quais o maior número de americanos tem maior interesse. Um *decoupling* dos interesses dos negócios e das nações pode ser inevitável.” Summer mostra especial preocupação com a deterioração do ambiente regulatório e dos regimes tributários internacionais.

Nesse contexto, as instituições de governança internacional atravessam uma crise de legitimidade cuja principal “vítima” é o multilateralismo. As dificuldades que precederam o lançamento da corrente Rodada de negociações na OMC e que acompanham até hoje as negociações em Genebra, são reveladoras do ambiente em que evolui o multilateralismo. Mas o “regionalismo” também sofreu, nos anos que precederam a crise, os efeitos de um ambiente que crescentemente se distanciou daquele que viu a difusão dos acordos preferenciais nos anos 90.

2.2. Impactos da crise sobre o comércio e sobre as políticas comerciais

A um ambiente mundial já desfavorável, vieram a se somar os efeitos da crise econômica internacional que eclodiu em 2008. À crise seguiu-se uma forte contração do crescimento econômico global, com uma contração ainda maior do comércio, dos fluxos de investimentos e de capitais com forte impacto sobre o processo de globalização. Como afirmam Erixon e Sally (2010)⁴, o mundo sofreu sua pior “*desglobalização*” desde a Segunda Guerra Mundial.

Após a queda expressiva de 12,5% no volume do comércio mundial em 2009, assistiu-se a uma rápida recuperação em 2010 – crescimento de 13,9% – o que parecia indicar que os impactos sobre o comércio haviam sido profundos, mas de rápida superação. No entanto, os anos que se seguiram mostraram nova desaceleração, com taxas de crescimento positivas, mas bastante modestas, particularmente se comparadas às que predominavam antes da crise.

A crise agregou novas fontes de tensão e conflitos a um contexto político internacional já bastante crítico à globalização. Os anos mais recentes assistiram à proliferação de medidas governamentais que limitam e distorcem os fluxos comerciais e de investimentos, sem que se possa falar em nítida reversão, em escala global, do grau de liberalização comercial que vigia antes da crise.

A evolução das políticas comerciais no pós-crise não confirmou as piores expectativas de reedição da experiência da década de 1930, com aumento generalizado das tarifas e de barreiras não-tarifárias ao comércio. De fato, não se observou um aumento expressivo das tradicionais medidas de proteção. Mas, como afirma editorial da revista *The Economist*⁵, a economia mundial certamente tornou-se menos aberta. A crise acentuou os receios que já se manifestavam no período anterior quanto aos riscos da globalização e, mais além, estimulou a emergência de políticas que promovem um maior intervencionismo governamental na economia.

A questão é que as principais medidas adotadas pelos países após a eclosão da crise foram voltadas para as políticas econômicas domésticas, muito mais do que para políticas comerciais tradicionais, que são as monitoradas pela OMC. Tais medidas de política – *behind-the-borders* – são menos transparentes do que as barreiras de fronteira e mais difíceis de ter seus impactos sobre o comércio quantificados. É mais fácil medir os efeitos dos instrumentos tradicionais de política comercial – tarifas, licenciamento prévio às importações, medidas antidumping e salvaguardas comerciais.

⁴ Erixon, F. e Sally, R. Trade, Globalization and Emerging Protectionism since the Crisis. P.3. ECIPE Working Paper 02/2010.

⁵ *The Economist*, 7 de novembro de 2013.

A crise conferiu maior legitimidade à adoção de políticas mitigadoras dos impactos da interdependência econômica. A prioridade a temas econômicos domésticos com implicações diretas sobre as expectativas de crescimento econômico e sobre os mecanismos de coesão social reduziu a importância da agenda internacional para estes países nos dois ou três anos que se seguiram à eclosão da crise.

2.3 Negociações preferenciais voltam à cena – motivações e atores

Apesar do ambiente pouco propício, nos últimos anos observa-se a retomada do ativismo no campo das negociações comerciais. Os primeiros resultados concretos foram os acordos União Europeia-Coreia e Estados Unidos-Coreia, que já vinham em negociação há mais tempo, e que finalmente entraram em vigência em 2011 e 2012, respectivamente. Estes acordos resultaram muito mais das estratégias coreanas de negociações comerciais internacionais do que de iniciativas norte-americanas ou europeias⁶.

No segundo semestre de 2013, foi anunciada a conclusão de negociações de mais duas iniciativas relevantes. Em setembro, Chile, Colômbia, México e Peru concluíram negociações comerciais para a conformação da Aliança do Pacífico. Embora os textos do acordo ainda não tenham sido divulgados, há informações de que ele contemplará, na data de sua entrada em vigor, a desgravação tarifária imediata de 92% do universo tarifário. O acordo deve seguir o modelo dos acordos que foram negociados por seus membros com os Estados Unidos e União Europeia, incorporando capítulos para a liberalização dos serviços, acesso e proteção aos investimentos e acesso a compras governamentais, dentre outros. Além de abrir os mercados de bens e serviços, o acordo deverá permitir a livre circulação de capitais e pessoas.

Canadá e União Europeia também anunciaram em outubro de 2013 a conclusão de um acordo, o CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Alguns consideram que esse acordo pode ser um protótipo do que está por vir nos entendimentos entre os Estados Unidos e a União Europeia. Embora o texto desse acordo tampouco esteja disponível, informações veiculadas na imprensa indicam que, além de eliminar tarifas e aumentar as quotas para produtos agrícolas, será liberalizado o fluxo de serviços e investimentos e o acesso a compras governamentais, serão estabelecidas novas regras para propriedade intelectual e reconhecimento de diplomas para algumas atividades profissionais.

Mas a grande novidade no campo das negociações comerciais são os chamados acordos “megarregionais”, que poderão ter efeitos transformadores sobre a governança global do comércio. Dois movimentos nessa área chamaram a atenção em 2013: (i) a adesão de Japão, Canadá e México às negociações do *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que agora reúne 12 países da Ásia e das Américas com negociações previstas para terminar ainda em 2013, e (ii) lançamento oficial *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – entre os EUA e a União Europeia.

Outra novidade é o ingresso mais decidido do Japão na seara das negociações preferenciais. Além de aproximar-se do TPP, o país empenhou-se para lançar negociações com a União Europeia e já anunciou o início de entendimentos com o Canadá. A incorporação do Japão, juntando-se aos

⁶ Global Agenda Council on Trade 2010-2011. Op cit. P.5.

esforços de Estados Unidos, União Europeia e Canadá, conforma uma mudança decisiva no cenário das negociações preferenciais: os países desenvolvidos estão agora envolvidos em uma teia de iniciativas de liberalização e de convergência regulatória entre si.

O escopo e a profundidade da agenda negociadora são consideráveis e vão muito além do que está sendo negociado na OMC e mesmo dos *templates* que os EUA costumavam apresentar a suas contrapartes nos acordos bilaterais. As agendas dos “megarregionais” abrangem os temas tradicionais de comércio, incluindo aqueles já cobertos por acordos em que os países membros participam, mas incorporam também novos temas, como: competição, comércio eletrônico, telecomunicações, vistos temporários para viagens, papel das empresas estatais e convergência regulatória, entre outros.

Mas quais são as motivações para o retorno do ativismo na área dos acordos comerciais em um contexto internacional ainda dominado pelo elevado grau de incertezas quanto aos rumos das principais economias mundiais? Há algumas explicações plausíveis, mas não exclusivas:

- *Crise do multilateralismo em um contexto de novos desafios globais*: “o estado de coma” em que se encontra a Rodada Doha tende a estimular a negociação de acordos entre os países desenvolvidos, uma situação inédita até o momento, como afirma Messerlin (2012)⁷. Tradicionalmente, esses países procuravam resolver suas questões de comércio no foro multilateral. Sendo os últimos acordos comerciais negociados sob a égide da OMC datados da década de noventa, as atuais regras de comércio já não são capazes de lidar com temas novos e que afetam as relações econômicas entre eles.
- *Uso dos acordos comerciais como parte da estratégia de retomada de crescimento e geração de empregos*: diante das dificuldades enfrentadas pelos países centrais na retomada sustentada do crescimento econômico, cresce o interesse pelo comércio como estímulo à demanda agregada. A busca de acesso a mercados ganha relevância no conjunto de políticas voltadas para fomentar o crescimento econômico.
- *Resposta ao funcionamento das cadeias globais de valor*: o aprofundamento do processo de fragmentação global da produção traz novas questões para as relações entre firmas localizadas em diferentes países: temas relacionados a funcionamento das aduanas, logística, telecomunicações, direitos de propriedade intelectual, comércio eletrônico, entre outros, exigem crescente convergência regulatória. Para atrair elos relevantes dessas cadeias para seus territórios nacionais, mais países estariam dispostos a aceitar compromissos nessas áreas temáticas.
- *Resposta aos riscos de competição desleal vinculados à emergência de novos competidores*: a emergência de países asiáticos, não apenas no âmbito do comércio, mas também dos fluxos de investimentos diretos, trouxe à tona a preocupação com as distorções provocadas pelas operações de empresas estatais. As dificuldades de identificar claramente as relações público-privadas em muitas dessas economias têm sido alvo de críticas e gerado demandas por maior regulação das atividades das empresas estatais. Essa demanda aumenta à medida que a tendência à maior intervenção estatal na economia se alastra por outros países, para além do continente asiático.

⁷ Messerlin, P. (2012). The domestic political economy of the preferential trade agreements. *Mimeo*.

- *Motivações geoeconômicas e geopolíticas*: os acordos entre países desenvolvidos podem também ser vistos como “respostas de segunda geração” à emergência dos grandes economias de renda média – da China em particular – que produziu uma substancial alteração no equilíbrio de poder no sistema multilateral de comércio e que não pode mais ser ignorada. A negociação de acordos “megarregionais” seria uma forma de discriminar a China, promovendo desvios de comércio e de investimentos em favor dos participantes desses acordos.
- *Definição de um novo template para acordos de comércio*⁸: Até a Rodada Uruguai, os países desenvolvidos conseguiam “empurrar” seus interesses nas negociações multilaterais, isentando os países em desenvolvimento das obrigações que estes resistiam em aceitar. Na Rodada Uruguai, já foi necessário ampliar o nível de concessão (como o Acordo Multifibras ou o Acordo Agrícola) para cooptar os países recalcitrantes. Mas agora alguns destes países tornaram-se grandes demais para serem ignorados ou para ganharem isenção de compromissos. Se os emergentes não estão dispostos a assumir determinados compromissos de grande interesse para os desenvolvidos, não há como chegar a um acordo multilateral. A saída é contornar os impasses negociando acordos “megarregionais”, em que os principais emergentes não estão envolvidos. Esses acordos seriam tão abrangentes, em termos de agenda temática e de relevância para o comércio mundial, que suas regras seriam naturalmente transferidas para outros acordos, seja no campo bilateral, regional ou multilateral.

Essas motivações, embora não exaustivas, aliam-se ao retorno das organizações empresariais à cena das negociações de comércio. Após terem conseguido avançar boa parte de sua agenda temática (propriedade intelectual e serviços, por exemplo) na Rodada Uruguai da OMC, no NAFTA e na União Europeia, as empresas multinacionais reduziram seu interesse em negociações comerciais. Muito se falou sobre a ausência dos empresários nas discussões da Rodada Doha. O funcionamento das cadeias globais de valor traz novos interesses, estimulando as empresas multinacionais a engajarem-se novamente nas agendas de negociações comerciais. O decidido engajamento de organizações empresariais estadunidenses nas negociações do TPP e do TTIP é indicativo desse interesse renovado.

Concomitantemente, observa-se uma preocupação renovada da sociedade civil com os novos acordos. Após terem tido forte atuação no final dos anos noventa em campanhas contra o lançamento de uma nova rodada de negociações na OMC (a chamada Rodada do Milênio), contra o Acordo Multilateral de Investimentos (MAI) da OCDE ou contra as negociações da ALCA, as organizações da sociedade civil também estiveram menos presentes em Genebra nas conversas da Rodada Doha. Contribuiu para esse comportamento a concentração da Rodada em temas estritamente relacionados ao comércio. Mas à medida que voltam à mesa de negociações tentativas de convergência regulatória ou temas com elevado impacto sobre coesão social, tradições culturais ou direito à privacidade, as ONGs voltam a se mobilizar. As pressões da sociedade civil contra a aprovação pelo Parlamento Europeu do ACTA – *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, um acordo que aumentaria a proteção à propriedade intelectual e afetaria o direito à privacidade de dados de consumidores – são uma amostra dessa mobilização.

⁸ Ver Lawrence, R. (2013). *When the immovable object meets the unstoppable force: multilateralism, regionalism and deeper integration*. ICTSD, IDB. The E15 Initiative.

2.4 Os acordos “megarregionais”: nova resposta aos desafios da governança do comércio?

Os riscos de que a OMC se torne irrelevante e de que as regras do comércio internacional sejam determinadas pelos arranjos “megarregionais” em negociação dominam o debate atual sobre o futuro da governança do comércio mundial. O velho questionamento sobre se os acordos regionais são “*building blocks* ou *stumbling blocks*”⁹ para o sistema multilateral de comércio está de volta, com força renovada.

Para uns esses acordos promovem tratamento discriminatório e desestimulam o engajamento dos participantes em iniciativas mais abrangentes de liberalização. Para outros, eles promovem a contestabilidade dos mercados, não apenas entre os países membros, mas também para os não-membros, além de constituírem uma base para outros acordos de liberalização. Há evidências de que as duas tendências estão em curso, embora os negociadores de acordos preferenciais tendam a enfatizar a segunda vertente.

Desde o fracasso da tentativa para concluir a Rodada Doha em 2008, as negociações multilaterais estão em estado de coma. Em uma tentativa de demonstrar que a OMC ainda é um foro relevante de negociações comerciais, os países estão negociando um acordo minimalista, que seria uma espécie de “*early harvest*” da Rodada Doha. Ou seja, um conjunto de acordos de alcance modesto em áreas onde seja possível chegar ao consenso, ainda que as negociações da agenda completa da Rodada estejam paralisadas.

Os três temas incluídos no pacote são: facilitação de comércio (que, em princípio, facilitaria o trânsito de mercadorias, atendendo às necessidades de funcionamento das cadeias globais de valor); questões específicas na área agrícola (para não dizer que não se tocou no tema) e temas pendentes da agenda de desenvolvimento da rodada (para fazer um gesto de boa vontade para os países de menor desenvolvimento relativo). Mesmo essa agenda pouco ambiciosa parece encontrar obstáculos intransponíveis nos conflitos de interesse entre os países membros.

Os acordos “megarregionais” permitiriam, não apenas lidar com os temas já antigos da Rodada Doha, mas negociar acordos modernos – os chamados acordos do século XXI – que incluem os temas que vão além das tarifas para produtos manufaturados ou de subsídios agrícolas para incluir questões regulatórias que afetam o funcionamento das cadeias globais de valor. Duas interrogantes emergem sobre o futuro dessas iniciativas:

- Quanto fácil será concluir novos acordos que, de fato, incorporem compromissos de convergência regulatória, como os que estão na mesa do TPP ou do TTIP?
- Quanto fácil será transferir o novo padrão de regras para o sistema mundial de comércio, impondo-as aos grandes países emergentes que ficaram de fora dessas iniciativas?

Os “megarregionais” são iniciativas recentes e ainda não é possível prever se serão bem-sucedidas. A conclusão do TPP, originalmente prevista para 2012, foi postergada para fins de 2013 e já se admite que só seja possível concluí-lo em 2014. A variedade de tamanhos e características de seus

⁹ Para uma revisão sobre esse debate, ver Bhagwati, J (2008). *Termites in the Trading System*, Oxford University Press.

participantes e o elevado grau de ambição de sua agenda temática não têm facilitado a convergência de posições na maioria dos temas sobre a mesa. Ainda permanecem divergências relevantes em áreas da chamada antiga agenda de comércio, como regras de origem ou acesso a mercados para produtos agrícolas, como também nos temas novos, como regras para as operações de empresas estatais, meio-ambiente ou propriedade intelectual, entre muitas outras.

Os entendimentos entre Estados Unidos e União Europeia ainda estão nos estágios iniciais, mas já é possível antever dificuldades não desprezíveis de convergência em temas como solução de controvérsias entre investidor e Estado no capítulo de investimentos, elaboração de regulação na área fitossanitária e serviços financeiros, por exemplo. Mal começaram, as negociações foram duramente atingidas pelo imbróglio gerado pelas denúncias de espionagem norte-americana sobre a comunicação privada de líderes europeus. Além de afetar o clima geral dos entendimentos, essa questão tem efeitos específicos sobre uma das áreas mais complexas da agenda negociadora que se refere à proteção de dados e privacidade.

Para lidar com essa agenda ambiciosa, a Administração Obama está buscando renovar a *Trade Promotion Authority* (TPA). Também conhecida como “*fast track*”, a TPA é uma provisão legal que permite que o Executivo estadunidense envie ao Congresso textos de acordos comerciais para a votação de aprovação, sem direito a emendas. Esse mecanismo é fundamental para facilitar o processo de negociação por parte do governo dos Estados Unidos, particularmente em se tratando de negociações ambiciosas que incorporam temas polêmicos, com grande impacto na sociedade, como é o caso dos contemplados nas negociações do TPP e do TTIP. Na última semana de outubro de 2013, líderes do Comitê de Finanças do Senado – o órgão encarregado dos temas de comércio – solicitaram a aprovação da renovação do TPA. A legislação anterior expirou em 2007 e não foi renovada desde então¹⁰.

Em um contexto internacional que continua desfavorável, a Administração Obama também enfrentará dificuldades importantes para obter o “*fast track*” no Congresso. As discussões no Legislativo do país têm levado a uma proliferação de demandas dos congressistas que incluem desde a exigência de aumento do papel de supervisão do Congresso durante as negociações dos acordos, até a incorporação de dispositivos para lidar com a manipulação de taxas de câmbio. Essa discussão ainda está em fase inicial e tudo indica que sua evolução estará estreitamente relacionada aos progressos no âmbito das duas principais iniciativas de negociação em curso – TPP e TTIP. Um avanço significativo nessas negociações colocaria maior pressão para a aprovação da TPA.

Do lado europeu, o cenário político não é mais promissor. Apesar do empenho da Comissão Europeia em avançar nos entendimentos, a institucionalidade do bloco requer convergência de posições em múltiplos níveis, do subnacional aos estados membros, representados no Conselho Europeu até o Parlamento, que ganhou recentemente maior poder de interferência na agenda comercial. A emergência de posições nacionalistas em muitos países do bloco, as preocupações com segurança, impactos sobre emprego, fluxos migratórios e preservação das tradições culturais tendem a mobilizar a sociedade civil e correntes políticas europeias contrárias aos esforços de maior integração internacional.

¹⁰ ICTSD, Bridges Weekly Trade News Digest. Vol. 17. Nº 37. 7 de novembro de 2013.

Os “megarregionais” pretendem elevar o “sarrafo” dos acordos comerciais, indo muito além do padrão estabelecido pelos acordos de livre comércio (ALCs) bilaterais firmados pelos EUA ou pela UE a partir dos anos noventa. Mas mesmo os acordos mais recentes liderados pelas duas potências desenvolvidas foram incapazes de superar temas que já estão na agenda das negociações comerciais há pelo menos duas décadas. Ainda que se tenha difundido a noção de que tarifas já não são um tema relevante, apenas um terço dos picos tarifários foram eliminados pelos ALCs já negociados. A exclusão de produtos sensíveis do processo de eliminação de tarifas, como o açúcar no acordo Estados Unidos-Austrália, por exemplo, deixa ainda um vasto campo para liberalização comercial baseada em desgravação tarifária. Mais além, o tratamento dos temas da chamada agenda moderna é ainda marginal nos ALCs existentes. Os compromissos nos temas regulatórios resumem-se frequentemente a vagas intenções ou se referem a acordos sobre princípios que serão detalhados em algum momento no futuro¹¹.

Tampouco parece inquestionável que, uma vez concluídos, o TPP e o TTIP definirão paradigmas para a regulação do comércio internacional e que os países que ficaram de fora dessas iniciativas (os BRICS, por exemplo) não terão escolha a não ser o cumprimento dessas regras. Como argumenta Lawrence (2013), não é porque o Vietnã poderá vir a aceitar regras restritivas sobre as operações de suas empresas estatais que a China fará o mesmo. Na mesma linha, ainda que os países em desenvolvimento participantes do TPP aceitem normas laborais ou regras para propriedade intelectual que restrinjam a produção de medicamentos genéricos, parece muito pouco provável que a Índia esteja disposta a segui-los.

Com a OMC em apuros para concluir as negociações de um modesto acordo de facilitação de comércio, é difícil imaginar que esses temas possam vir para o tabuleiro multilateral em um horizonte temporal de cinco anos. Também não é muito provável que nesse prazo os “megarregionais” tenham logrado a implementação de regulações tão ambiciosas quanto as que estão apresentadas em suas agendas negociadoras. Além disso, mesmo que bem-sucedidos o TPP e o TTIP não necessariamente produzirão resultados convergentes entre si, ainda que os Estados Unidos estejam sentados nas duas mesas.

Entretanto, há que reconhecer que essas negociações representam nova oportunidade para o que sistema de comércio se mova em direção à maior abertura de comércio, maior contestabilidade de mercados e gradual convergência regulatória. Se os envolvidos nos novos acordos em negociação forem capazes de produzir avanços em direção à liberalização do comércio e à convergência regulatória, o resto do mundo usufruirá de um ambiente para o comércio possivelmente mais aberto, mas também mais exigente quanto à qualidade da regulação que afeta as relações econômicas internacionais.

¹¹ Ver Messerlin (2012). Op Cit.

3. O contexto brasileiro

3.1. Comércio exterior brasileiro na primeira década do século: concentração setorial e diversificação geográfica

Quando comparado a outros países, o Brasil apresenta exportações com expressiva diversificação – tanto em termos de composição da pauta de produtos quanto em termos de parceiros comerciais. Na última década, uma combinação de fatores externos – alta nos preços das *commodities* – e internos – crescimento da demanda e elevação expressiva dos custos de produção – aprofundou a tendência à primarização da pauta de exportações e à perda de dinamismo da indústria. Entre 2000 e 2012 a participação do Brasil no valor adicionado da manufatura mundial caiu de 1,82% para 1,7%, enquanto a da Índia, por exemplo, aumentou de 1,32% para 2,31%.

O período Dilma é marcado pelo aprofundamento de tendências já perceptíveis no período Lula no que se refere ao desempenho do comércio exterior brasileiro. Os principais indicadores são (i) consolida-se a tendência à primarização da pauta de exportações e a contrapartida dessa tendência é a redução da parcela dos manufaturados nas vendas externas; e (ii) cresce o coeficiente de penetração das importações da indústria de transformação: em 2007, este indicador situava-se na faixa de 15% e, após oscilar entre 2008 e 2010, vem apresentando crescimento sustentado, situando-se em 20,3% no terceiro trimestre de 2013.

Do ponto de vista da distribuição geográfica do comércio exterior, a mudança mais notável foi a ascensão da China ao posto de principal parceiro comercial individual do Brasil, pelo lado das exportações. Do lado das importações, a China superou os EUA e a Ásia Oriental e passou da terceira posição, entre os fornecedores brasileiros de bens, em 2009/2010, para a primeira posição no último biênio.

3.2. Resistindo à desindustrialização: as respostas de política comercial no pós-crise

Mais do que os resultados da balança comercial, o que vem mobilizando os formuladores de política na área comercial, desde 2010, é a preocupação com os efeitos do crescimento das importações e da apreciação cambial registrada a partir de meados da década anterior sobre o desempenho da indústria. Os instrumentos especificamente comerciais de política foram mobilizados no marco de uma agenda que fez do (fraco) desempenho da indústria – e dos riscos de desindustrialização – seu foco central de preocupações. De fato, desde 2004 a participação da indústria de transformação do PIB vem caindo ano a ano – de 19,2% naquele ano para 13,3% em 2012.

Ainda que essa evolução possa responder a uma tendência de transformação estrutural, movida por mudanças no contexto internacional – emergência da Ásia, aumento da demanda por *commodities*, fragmentação da produção e especialização vertical em escala global – e também no âmbito doméstico – expansão do setor serviços estimulada pelo crescimento da demanda doméstica e ganhos de competitividade no agronegócio e na indústria extrativa – o governo brasileiro fez da resistência à desindustrialização sua principal prioridade na área de políticas econômicas. Para isso, “ativou” diferentes áreas de política, como as compras governamentais, as políticas para atrair novos investimentos externos em setores específicos, a promoção do adensamento das cadeias produtivas com incentivos para a verticalização da produção e o aumento do conteúdo nacional da produção, o

aumento da proteção à produção doméstica de insumos industriais, além dos esforços para desvalorizar o câmbio.

A isso se somaram a expansão dos créditos do Tesouro ao BNDES, acompanhada do aumento do componente de subvenção nos programas oficiais, as iniciativas para a desoneração da folha de pagamentos dos setores mais intensivos em mão-de-obra, o aumento de tarifas de importação de 100 produtos e o novo regime automotivo, entre outros.

Ao longo de 2012 ficou patente que as medidas de política industrial e comercial até então adotadas não lograram cumprir o papel a elas atribuído. A consequência foi a volta à agenda do (até então ausente na agenda de políticas públicas) tema da falta de competitividade e da baixa e pouco dinâmica produtividade da indústria. A abordagem da agenda de produtividade e competitividade tem-se revelado, no entanto, uma tarefa árdua para o governo Dilma, como fica patente especialmente na discussão sobre modelos de concessões de serviços de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, etc).

Após três anos de forte ativismo, parece estar ficando claro para os formuladores de política que o vasto arsenal de medidas de política comercial adotadas nos últimos anos não produziu os resultados esperados. Pior, produziu efeitos colaterais indesejados: contribuiu para a deterioração das contas públicas e gerou pressões inflacionárias. A partir do segundo semestre de 2013, o que se viu nessa área de políticas foram algumas ações de desmonte de medidas adotadas anteriormente.

3.3. A agenda de negociações comerciais: o Brasil de costas para o mundo?

No marco de uma política mobilizada essencialmente por preocupações defensivas, não surpreende que a dimensão negociada de política comercial tenha se mantido em “modo hibernação” nos últimos anos. Na realidade, desde a criação do MERCOSUL, o Brasil não tem conseguido firmar acordos comerciais de envergadura relevante. Além dos acordos de livre comércio negociados em conjunto pelo bloco com o Chile e a Bolívia em 1996 e com os países da Comunidade Andina em 2003 – estes cobrindo a grande maioria do universo tarifário, embora com exceções e longos períodos de redução de tarifas – o Brasil tem hoje acordos de livre comércio com três parceiros pouco relevantes – Egito, Israel e Palestina – e acordos irrelevantes de alcance parcial com dois parceiros potencialmente muito importantes – Índia e África do Sul.

Na verdade, a experiência dos últimos 25 anos indica que, independentemente das posições políticas e ideológicas dos governos que se sucederam no Brasil no período, o país movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos preferenciais. Com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados, principalmente o acesso a mercados e regras para produtos agrícolas. Já os interesses defensivos se concentram na indústria, hegemônica na economia política doméstica das negociações comerciais e pouco interessada nos ganhos de acesso a mercado que poderiam resultar dessas negociações – já que as tarifas industriais são em geral muito baixas em países desenvolvidos.

Nas iniciativas com os países em desenvolvimento, tem se observado uma limitada demonstração de interesses brasileiros e dos parceiros comerciais em avançar para entendimentos que representem uma liberalização comercial mais abrangente. De modo geral, esses países vêem o Brasil como competidor relevante com os produtores domésticos – e a recíproca é verdadeira. Assim, a capacidade de geração de comércio desses acordos é bastante restrita.

Nesse quadro, o multilateralismo manteve, ao longo das últimas décadas, posição claramente prioritária na estratégia econômica externa do Brasil. Esta prioridade resistiu às mudanças econômicas e políticas por que passou o país e constitui o eixo principal de afirmação dos interesses internacionais do Brasil, sendo objeto de um amplo consenso entre formuladores de política, formadores de opinião, especialistas, etc.

Além das escolhas de parcerias prioritárias – Norte-Sul ou Sul-Sul – a orientação política dos governos também tende a desempenhar papel relevante no posicionamento brasileiro quanto à negociação de regras e disciplinas em áreas como a proteção de investimentos, os direitos de propriedade intelectual e o comércio de serviços, que fazem parte da agenda da maioria dos acordos preferenciais negociados por países desenvolvidos. O único acordo em que o Brasil comprometeu-se com regras nessas áreas foi a Rodada Uruguai, no início dos anos noventa. Em seguida o país aceitou a incorporação desses temas na agenda de negociações da ALCA e com a União Europeia. Mas a mudança de orientação política em 2003 deixou claras as resistências do novo governo em assumir compromissos internacionais que reduzissem a liberdade de adoção de políticas públicas nessas áreas.

As mudanças de orientação política também deixaram suas marcas na evolução do MERCOSUL. Criado no início dos anos noventa, o bloco atingiu seu ápice em termos de integração comercial e produção de normas comuns ao final daquela década. Desde então, uma sucessão de crises econômicas e divergências de interesses entre os dois sócios principais tem não apenas impedido que o bloco avance em sua agenda inconclusa, como também tem levado a uma proliferação de medidas de proteção ao comércio intrabloco que ferem os objetivos de livre-comércio.

Recentemente, as percepções de que o Brasil está ficando à margem das cadeias globais de valor e também do mundo dos acordos preferenciais de comércio – que ganharam novo ímpeto com o lançamento das negociações dos “megarregionais” – têm levado alguns segmentos do empresariado brasileiro e analistas de comércio a defender que o país seja mais proativo nas negociações comerciais externas, mesmo que para isso precise abandonar a união aduaneira do MERCOSUL. Reforçam essas visões o irritante causado pelo contencioso comercial com a Argentina e a percepção de que o país não pode ficar refém das opções de política comercial do sócio.

4. Cenários para a governança do comércio internacional

No horizonte de cinco anos a que se dedica este exercício de elaboração de cenários não se pode esperar mudanças profundas no quadro da governança do comércio internacional. Principal motor recente das pressões por movimentos de negociação comercial, o funcionamento das cadeias globais de valor dificilmente apresentará, nesse prazo, alterações capazes de desencadear dinâmicas muito distintas das que dominaram a cena do comércio internacional nos últimos cinco anos.

4.1. Cenário 1: inercial ou fragmentação moderada

O cenário inercial para a governança do comércio seria caracterizado pela manutenção dos impasses na agenda negociadora da OMC, que continuaria a desempenhar função relevante na vigilância das políticas comerciais nacionais e como instância de solução de controvérsias, mas dificilmente teria condições de recuperar um papel preponderante na promoção de liberalização comercial adicional e na produção de novas regras para o comércio.

Na OMC, algum avanço poderia ser observado no âmbito das iniciativas de acordos plurilaterais, como a ampliação da lista de produtos cobertos pelo *Information Technology Agreement* (ITA) ou a conclusão do acordo de comércio de serviços (TISA na sigla em inglês).

As vias bilaterais e regionais seguiriam como os principais eixos de negociação comercial. Ainda que levem mais tempo do que as previsões oficiais, as negociações dos acordos “megarregionais” serão capazes de produzir compromissos adicionais de acesso a mercados entre os membros e algum progresso nas regras comerciais, particularmente no que se refere a reconhecimento mútuo de certificados, maior transparência na produção de regras comerciais, maior convergência de regras de origem e medidas de facilitação de comércio.

Entretanto, os “megarregionais” não serão capazes de avançar de forma significativa na harmonização regulatória, nem mesmo garantir a convergência entre os resultados do TPP e do TTIP. As resistências domésticas à agenda de liberalização, os receios com os impactos sobre emprego, os lobbies setoriais constituídos e a ação das organizações representantes da sociedade civil continuarão atuando para evitar compromissos muito abrangentes nessas frentes de negociação.

Nesse caso, a fragmentação da governança do comércio internacional continuaria a prevalecer criando uma colcha de retalhos em que se superpõem acordos bilaterais, regionais, plurilaterais que se somam ao âmbito multilateral, sem que haja necessariamente convergência entre estas instâncias. Restariam ainda diversas questões não resolvidas nas agendas de negociação, estimulando novas iniciativas negociadoras que produziriam resultados incrementais.

Os BRICS permaneceriam fora dos “megarregionais” e buscariam exercer maior influência no âmbito regional, participando mais ativamente dos arranjos preferenciais em suas esferas de influência. Tampouco seria de esperar nesse cenário que esses países se envolvessem em iniciativas ambiciosas de liberalização comercial entre si.

Para os países emergentes, esse cenário não é incompatível com estratégias de negociação de acordos preferenciais, inclusive com países desenvolvidos. Mas os estímulos gerados por este cenário para a adoção deste tipo de estratégia nos países emergentes tendem a ser limitados.

BOX1***Game changers: vetores de mudança em relação ao cenário inercial***

Evolução da estrutura econômica nos EUA: os Estados Unidos tiveram um papel decisivo na maioria das iniciativas relevantes de integração comercial. Do mesmo modo que foram determinantes para a preservação do multilateralismo até o início dos anos noventa, criaram um novo padrão de acordos preferenciais com o NAFTA e os ALCs que se seguiram e foram um dos principais responsáveis pelo lançamento e posteriormente pelo impasse na Rodada Doha. Agora estão engajados nas negociações dos dois “megarregionais” (TPP e TTIP). A expressiva redução nos custos de produção nos Estados Unidos no período recente (principalmente energia e trabalho) contribuirá para ganhos de competitividade na produção industrial. Um processo de recuperação da participação da indústria na economia dos EUA e tende a aumentar o interesse norte-americano por maior liberalização comercial e, nesse caso, pode-se esperar uma maior proatividade do país na governança do comércio mundial.

Polarização no congresso norte-americano: a aprovação da *Trade Promotion Authority* (TPA) é importante para que os negociadores norte-americanos possam assumir compromissos em acordos ambiciosos e abrangentes. Com a polarização que tem dominado o congresso norte-americano dificilmente o atual governo terá sucesso em obter o TPA. Portanto, os rumos da composição política no Legislativo dos Estados Unidos serão importantes para a realização de cenários que divirjam substancialmente do inercial.

Ajustes estruturais na China: o futuro das reformas estruturais na China repercutirá na qualidade do crescimento chinês e em seu impacto sobre a economia e o comércio mundial. Caso as reformas promovam a transição de um modelo de crescimento baseado em exportações e investimentos para um apoiado no estímulo ao consumo das famílias, as importações de bens de consumo e de alimentos deverão aumentar, o setor serviços deverá se expandir e as exportações chinesas tenderão a perder ímpeto, o que criaria um ambiente mais favorável à abertura de mercados por parte dos demais países que hoje temem a concorrência chinesa.

Evolução da economia europeia: as dificuldades de retomada do crescimento do mercado interno europeu estimularam nos últimos anos a elaboração, pela Comissão Europeia, de uma estratégia de negociações para melhorar as condições de acesso a mercados externos e buscar o aumento da demanda agregada pela via das exportações. Diferente dos Estados Unidos, no caso europeu não parece haver perspectivas de retomada do crescimento com base na demanda doméstica. Portanto, quanto mais difícil for a recuperação do crescimento, maior deverá ser o empenho da UE em sua agenda de negociações comerciais. É verdade que a persistência de um ambiente de retração da atividade econômica e do emprego na Europa alimenta as posições nacionalistas por parte de grupos organizados da sociedade civil. Esse vetor não facilita a negociação de acordos ambiciosos, em especial no que se refere a compromissos relativos à harmonização regulatória. Mas esta dificuldade tende a ser mais relevante nas negociações com os Estados Unidos, em que as questões regulatórias assumem maior importância, não sendo um fator impeditivo para o avanço em outras frentes negociadoras. A rigor, a evolução da economia da União Europeia não é um *game changer*, no sentido de que não se espera para os próximos cinco anos melhoria significativa em relação à situação atual. Mas a evolução da economia do bloco tem sido um motor importante para o empenho da Comissão em impulsionar a agenda de comércio.

4.2. Cenário 2: governança compartilhada

O cenário mais otimista para a governança global seria aquele em que os *game-changers* movem-se na direção da retomada do crescimento e do emprego, com melhoria nas condições de competitividade nos Estados Unidos; da criação de um ambiente no congresso norte-americano capaz de aprovar a TPA e apoiar negociações mais ambiciosas e de um ambiente favorável às reformas estruturais na China. No caso europeu, a probabilidade de recuperação econômica sustentada no horizonte de cinco anos é muito reduzida. Entretanto, o fraco dinamismo da economia do bloco pode contribuir para o continuado engajamento da Comissão Europeia na governança do comércio.

Ainda que nem todos esses vetores avancem com igual velocidade, caso eles apontem na direção descrita acima é possível esperar a construção de um clima mais favorável a avanços nos foros de negociação de comércio. Não é realista esperar que, mesmo nesse cenário mais otimista, a Rodada Doha seja concluída e uma nova rodada abrangente de negociações, incorporando novos temas, seja lançada no prazo de cinco anos. Mas nesse cenário seria razoável imaginar que os membros cheguem a um acordo sobre facilitação de comércio e sobre os temas de desenvolvimento, salvando a OMC e sua Rodada Doha do fracasso total e o multilateralismo de um impasse de difícil superação. Também seria plausível que se chegue a um entendimento sobre como seguir adiante com negociações com geometria variável, combinando a negociação multilateral com o avanço de acordos plurilaterais na OMC.

Nesse cenário, também as negociações dos “megarregionais” produziram acordos mais ambiciosos e abrangentes do que os resultados previstos no cenário inercial. Isso poderia significar, por exemplo, maior convergência entre os textos do TPP e TTIP, a incorporação de novas medidas restritivas para os subsídios e para as operações de empresas estatais, alguma harmonização de normas e regulamentos técnicos entre EUA e UE e a adoção de normas de origem compatíveis em todos os acordos negociados pelos países envolvidos nas duas iniciativas.

Os BRICS continuariam fora dos “megarregionais”, mas fariam um esforço maior para assumir responsabilidades crescentes no âmbito multilateral, de modo a manterem alguma capacidade de influência na governança do comércio global. Nesse caso, a governança seria compartilhada, não sem tensões, pela OMC e por esses grandes acordos preferenciais, que exerceriam um poder de aglutinação dos arranjos preferenciais em torno desses dois polos.

Neste cenário, estratégias nacionais proativas de negociação de acordos preferenciais por parte de países emergentes também teriam espaço para se desenvolver, tanto na esfera Sul-Sul quanto em suas relações com países desenvolvidos.

4.3. Cenário 3: governança em crise

O terceiro cenário corresponderia a uma evolução desfavorável nos *game-changers* descritos acima. As transformações estruturais em curso na economia norte-americana não seriam suficientes para sustentar a perspectiva de recuperação da indústria com geração de empregos, reduzindo o interesse e aumentando as resistências a novos esforços de liberalização comercial. Na Europa, a prevalência de um desempenho econômico medíocre reforça os lobbies nacionalistas, que colocam em risco a coesão interna do bloco e dificultam os projetos de integração econômica externa da Comissão Europeia. As resistências da burocracia chinesa e dos beneficiários do atual modelo econômico obstaculizam a

adoção das reformas, reforçando as percepções negativas externas quanto aos riscos de projetos de liberalização que possam facilitar o acesso dos produtos chineses aos mercados dos demais *players*.

Nesse cenário, o Congresso norte-americano não concede a autorização para o executivo negociar no regime de *fast-track*, (TPA) e, mais do que isso, passa a exigir que qualquer acordo comercial inclua uma cláusula cambial que garanta salvaguardas para proteger os produtores domésticos contra movimentos de manipulação da taxa de câmbio por outros países. Tais exigências inviabilizam conclusões bem-sucedidas do TPP e do TTIP. Este último também seria prejudicado pelo fortalecimento de visões nacionalistas na União Europeia que impediriam concessões do lado europeu em direção à harmonização regulatória com os EUA, inviabilizando boa parte da agenda temática do TTIP.

O fracasso na aprovação do pacote de medidas de facilitação de comércio na reunião ministerial da OMC em Bali deixaria a instituição paralisada, sem capacidade de definir nova agenda negociadora, nem mesmo novas modalidades de entendimentos, como a autorização para a negociação de acordos plurilaterais, por exemplo. Nesse cenário, os países voltariam a recorrer a medidas de proteção do tipo *behind-the-border*, muitas delas incompatíveis com compromissos já assumidos no âmbito multilateral – subsídios à indústria, exigência de conteúdo local, etc. A relevância da OMC passaria a ser crescentemente questionada.

O resultado, nesse caso, seria a crescente fragmentação da governança do comércio mundial, com a expansão da rede de acordos bilaterais e/ou regionais *à la carte*, ajustados às necessidades e características dos países envolvidos em cada um deles.

5. Cenários para a política comercial brasileira

O lançamento das negociações do TTIP e as expectativas de conclusão do TPP produziram certo “frisson” nos meios empresariais e nos analistas dedicados a temas de relações internacionais no Brasil. Esses eventos reforçaram a percepção de que o Brasil está ficando à margem do mundo dos acordos preferenciais de comércio e de que essa seria uma das causas da escassa participação do país nas cadeias globais de valor.

Alguns culpam o MERCOSUL – mais especificamente a Argentina – pela paralisia na agenda de política comercial externa do Brasil e sugerem que o país abandone a união aduaneira do bloco e inicie carreira *solo* em direção aos acordos preferenciais com países detentores de mercados relevantes para as exportações brasileiras.

Entretanto, uma agenda agressiva de negociações comerciais preferenciais requer a predisposição do país para novos movimentos de liberalização de importações, o que é incompatível com a trajetória histórica da política comercial brasileira, que tradicionalmente privilegiou a manutenção de graus de liberdade para adotar políticas de proteção e fomento da indústria nacional. A incompatibilidade aumentou nos últimos anos com as políticas comerciais e industriais adotadas pelo governo brasileiro a partir de meados de 2010. Nesse sentido, a evolução das variáveis domésticas tende a ser muito mais relevante para a formulação das estratégias de inserção internacional do Brasil do que os rumos da governança do comércio mundial.

5.1. Cenário 1: inercial ou integração vacilante

A “primarização” das exportações brasileiras a partir de meados da década passada foi impulsionada, em boa medida, pelo expressivo crescimento dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil e pela tendência à apreciação da moeda brasileira, em parte provocada pelo movimento dos termos de troca do país (preços de exportação em relação aos preços de importação). Fatores internos e externos estão promovendo alterações nessas tendências. Os termos de troca dificilmente terão trajetória tão favorável daqui para frente. Além disso, pressões por um câmbio mais desvalorizado vêm tanto do ambiente externo – gradual eliminação dos estímulos monetários nos Estados Unidos – quanto do contexto doméstico – deterioração das contas públicas e das contas do Balanço de Pagamentos.

Outro fator relevante para a evolução do comércio exterior brasileiro nos últimos oito anos, o crescimento do mercado interno deverá ser moderado no horizonte de cinco anos para frente. Os instrumentos empregados para o estímulo à demanda doméstica – como a expansão do crédito ao consumidor, aumento de gastos públicos e mecanismos de transferência de renda para população carente – já não poderão ser empregados com a mesma intensidade. Pressões inflacionárias, deterioração das contas públicas e reduzida taxa de investimento deverão levar a uma mudança do *mix* de políticas macroeconômicas, particularmente no início do próximo governo, seja ele qual for.

A manutenção de um patamar mais elevado para taxa de câmbio combinada à menor pressão da demanda doméstica, resultado da mudança do *mix* de políticas, e à moderada recuperação da demanda externa poderá resultar em uma melhora modesta do desempenho das exportações de manufaturados. Nesse cenário, não há mudanças importantes nas políticas industriais e comerciais, mas deverá haver uma moderação no ativismo observado nessa área de políticas desde 2010. Cobrado por organizações empresariais e alguns analistas, o governo brasileiro poderá mostrar maior empenho nas negociações de alguns acordos comerciais, como é o caso dos entendimentos com a União Europeia. Isso não significará, entretanto, uma alteração expressiva dos rumos da política comercial externa brasileira, que continuará cautelosa no que se refere à assunção de compromissos de liberalização comercial.

Box 2

Game changers: vetores de mudanças nas estratégias de inserção internacional do Brasil

Impacto das eleições nos rumos da política comercial: as eleições devem trazer à tona diferenças de visões quanto à intensidade da interferência governamental na economia e quanto ao desenho de políticas comerciais e industriais. A continuidade do atual governo deverá significar a manutenção, ainda que com intensidade variada no uso dos atuais mecanismos, de políticas industriais e comerciais de cunho protecionista. Uma vitória da oposição mais liberal, do ponto de vista de política econômica, deverá reduzir o papel do Estado na economia e abrir espaço para estratégias voltadas a uma maior inserção internacional.

Evolução dos determinantes da taxa de câmbio: uma piora nos termos de troca, a retirada dos mecanismos de expansão monetária nos Estados Unidos, com eventual elevação das taxas de juros no mercado norte-americano, a deterioração das contas externas brasileiras e das percepções quanto à sustentação da política macroeconômica terão impactos sobre a trajetória da taxa de câmbio. Nesse caso, haveria um ganho de competitividade, ainda que temporária, para os produtos industriais brasileiros, favorecendo estratégias de maior inserção internacional.

Evolução do diferencial de crescimento doméstico e externo: os exercícios econométricos mostram que o diferencial de crescimento entre a demanda interna e externa tem peso maior na determinação do desempenho das exportações de produtos manufaturados no Brasil do que as variáveis de preços, incluindo a taxa de câmbio. Quanto maior a diferença entre o crescimento da demanda interna em relação à demanda externa, pior o desempenho das exportações de manufaturados, uma vez que os produtores tendem a privilegiar o mercado doméstico, normalmente mais rentável. Portanto, um desaquecimento da demanda doméstica teria efeito positivo sobre as exportações de manufaturados, reduzindo as resistências a iniciativas de liberalização comercial.

Evolução de custos e competitividade: a forte elevação dos custos de produção no Brasil (particularmente de energia, de logística e dos salários) tem tido impacto perverso sobre a competitividade dos produtos nacionais, tanto no que se refere às exportações, quanto à capacidade de competição com os importados. A trajetória dos custos também será determinante para o apoio dos setores empresariais a uma estratégia de inserção internacional mais ambiciosa.

5.2 Cenário 2: rumo à integração internacional

Nesse cenário, os vetores de mudanças se combinam para criar um ambiente mais favorável à competitividade e a estratégias de inserção econômica internacional. O processo de transformação da estrutura produtiva brasileira segue seu curso, com melhor desempenho dos setores intensivos em recursos naturais, combinado à especialização em segmentos que já vêm demonstrando melhor desempenho relativo: cadeia de petróleo e gás, aeronaves, alguns setores intensivos em design, algumas áreas de serviços de tecnologia da informação.

A gradual desvalorização da moeda brasileira, que teve início em 2012 e continua até o período eleitoral, começa a produzir efeitos na balança comercial, com alguma melhora no desempenho dos produtos manufaturados brasileiros, seja nas exportações ou na capacidade de competir com importações. O desaquecimento da demanda doméstica e a recuperação relativa da demanda externa reforçam essa tendência.

Um novo governo de oposição abre mão das políticas industriais adotadas no passado para conter as transformações em curso e anuncia um programa voltado para o fomento da competitividade e da competição. A expectativa de uma trajetória mais favorável para os custos de produção, combinada a algum alívio produzido por uma taxa de câmbio mais desvalorizada, cria um ambiente de menor resistência a programas de liberalização de importações. Como parte desse programa, o governo anuncia uma estratégia ambiciosa para a negociação de acordos comerciais preferenciais.

Não é impossível que um governo de continuidade promova mudanças na direção de políticas comerciais mais voltadas para estimular a inserção internacional da economia brasileira. Mas é difícil imaginar que tais mudanças tenham a profundidade necessária para configurar uma guinada nas estratégias brasileiras nessa área.

5.3. Cenário 3: “Atoleiro isolacionista”

Neste cenário, em 2014, período de campanha eleitoral, as prioridades da política econômica centram-se na recuperação das taxas de crescimento e moderação nas pressões inflacionárias. Tais prioridades levam a uma combinação perversa de manutenção de políticas fiscais expansionistas e ênfase na

política monetária para conter a inflação, com elevação das taxas de juros e para evitar a desvalorização do câmbio e seus efeitos inflacionários. Ao mesmo tempo, a permanência de políticas que conduzem a custos de produção elevados – regras para reajuste de salário mínimo e para remuneração de servidores públicos, proteção tarifária e antidumping para produtos intermediários, etc. – dificulta a melhoria das condições de competitividade.

É eleito um governo de continuidade, que dobra a aposta na política atual. A insistência nas políticas de estímulo à demanda doméstica eleva os custos dos serviços e mantém reduzido o diferencial entre demanda interna e externa, o que combinado a uma taxa de câmbio pouco favorável desestimula exportações de manufaturados. Concomitantemente, a manutenção da demanda interna aquecida continua estimulando importações, fortalecendo a pressão dos setores industriais por medidas de proteção.

As dificuldades do governo, mesmo após as eleições, na formulação de políticas pró-competitividade, que criem expectativas favoráveis à redução dos custos de produção, por um lado, e que estimulem maior competição, por outro, inviabilizam a geração de um ambiente favorável à liberalização comercial. Nesse contexto, as negociações com a União Europeia fracassam e o governo dedica-se, nessa área de políticas, a administrar as pressões protecionistas e seus impactos inflacionários. Nenhuma agenda relevante de integração às cadeias produtivas globais e à rede de acordos preferenciais é compatível com esse cenário.

6. O Brasil e o mundo: interação entre os cenários

Em economias fechadas e com mercados internos relevantes como a brasileira, as estratégias de inserção econômica internacional tendem a ser determinadas, primordialmente, pelo contexto doméstico. A evolução do ambiente político e econômico tem papel preponderante na formulação das políticas comerciais negociadas. Essas características são particularmente acentuadas no caso brasileiro, em que as estratégias de inserção internacional foram tradicionalmente contidas pela prioridade quase absoluta que o país concede à preservação de autonomia para a adoção de políticas de fomento à industrialização.

Portanto, o exercício de elaboração de cenários para a participação do Brasil na governança do comércio global tem como eixo central os cenários para a política comercial brasileira. A ocorrência de um determinado cenário internacional pode favorecer a prevalência de uma ou outra estratégia nacional, mas dificilmente será suficiente para determiná-la.

Assim, a análise da interação entre os cenários descritos nas seções 4 e 5 deste artigo toma como base os cenários para o Brasil e discute como esses cenários são influenciados pelos diferentes contextos internacionais. Não resta dúvida que a leitura dos cenários internacionais e domésticos sugere que o Cenário 1 para a política comercial brasileira seria favorecido pela prevalência do Cenário 1 para a governança do comércio internacional. Correspondências equivalentes seriam observadas para os demais cenários. Isso não significa, no entanto, que não haja possibilidades de “combinações cruzadas” entre cenários domésticos e internacionais.

O cenário inercial para a política comercial brasileira (Cenário 1), que prevê alguma moderação no grau de intervencionismo e protecionismo das políticas comerciais e industriais, mas sem mudanças relevantes nas linhas gerais dessas políticas, é compatível com movimentos cautelosos de negociações

comerciais externas. O governo brasileiro poderia responder às críticas e pressões por maior proatividade nas negociações externas empenhando-se em concluir o acordo com a União Europeia, avançar no aprofundamento dos acordos preferenciais já existentes com países latino-americanos e com Índia e África do Sul e iniciar entendimentos com países que não representem grande ameaça à indústria nacional ou não exijam compromissos regulatórios complexos.

Nesse caso é pouco provável que o Brasil proponha negociações de livre comércio envolvendo países desenvolvidos, como os Estados Unidos, ou mesmo países de renda média, como Turquia ou México. O aprofundamento dos acordos com a Índia e a África do Sul não levaria ao livre-comércio, mas sim a acordos preferenciais pouco mais relevantes que os atuais. No MERCOSUL, o país pressionaria a Argentina a reduzir as barreiras ao comércio bilateral, mas não avançaria para propostas de eliminação da união aduaneira ou de abandono dos compromissos de negociar conjuntamente acordos externos. Tampouco exerceria pressão para a criação de uma grande área de livre comércio na América do Sul. Esse cenário doméstico não é incompatível com nenhum dos três cenários externos, mas seria favorecido pela prevalência de ambientes internacionais pouco exigentes – ou seja, cenários 1 e 3 para a governança global.

Já o Cenário 2 para a política comercial brasileira, que prevê a adoção de uma agenda ambiciosa de negociações externas, seria estimulado por um contexto de avanços na governança global, com progressos nas negociações no âmbito da OMC e conclusão bem sucedida dos acordos “megarregionais”. É verdade que um maior protagonismo do Brasil nessa área não será inviabilizado por um contexto internacional menos favorável, como o cenário de fragmentação moderada da governança global, mas seria mais difícil angariar apoio doméstico para essa estratégia em um cenário de governança global em crise (Cenário 3).

Muito provavelmente, mesmo em um cenário positivo no *front* interno, a agenda brasileira de negociações comerciais buscaria, no máximo, aproximar-se do modelo dos principais acordos de integração já firmados. Nesse prazo, não é razoável vislumbrar a adoção de estratégias negociadoras brasileiras voltadas para compromissos mais profundos do que os vigentes na maioria dos acordos já firmados pelos Estados Unidos ou União Europeia, como o NAFTA ou os acordos com a Coreia do Sul.

Onde um maior ímpeto integracionista por parte do Brasil pode ser detido pelo cenário externo desfavorável é na América do Sul. Um cenário de transformações estruturais no Brasil com maior atuação no mundo dos acordos comerciais deveria incorporar a negociação de uma grande área de livre comércio regional que permitisse a convergência dos acordos sub-regionais. Além de relevante para as exportações brasileiras de produtos manufaturados, essa iniciativa contribuiria para demonstrar uma maior capacidade de liderança brasileira e para a afirmação do país como ator relevante nos foros econômicos globais.

A evolução política nos países da região será decisiva para viabilizar qualquer ambição de liderança brasileira para a conformação de um acordo de integração regional abrangente e moderno. As divergências fundamentais que predominam entre os modelos econômicos em que orbitam o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico somente poderiam ser superadas por uma liderança mais proativa do Brasil e do México. Mas o pressuposto básico para isso é um mínimo de convergência entre os modelos econômicos e as prioridades de política comercial dos países da região, o que requer

mudanças de orientação política em alguns desses países – particularmente na Argentina e na Venezuela.

Já o cenário de “atoleiro isolacionista” para o Brasil (Cenário 3) teria custos muito amplificados caso o mundo se movesse em direção ao cenário de governança compartilhada. Não há incompatibilidade entre os dois cenários. Afinal, o Brasil já vem ficando à margem do adensamento da rede de acordos comerciais preferenciais e tem baixa participação nas cadeias globais de valor. Entretanto, quando maior a distância entre as estratégias brasileiras e as tendências internacionais, mais distante o país ficará dos benefícios resultantes dos ganhos de escala, de inovação tecnológica e de redução de custos que propiciam ganhos de bem estar para os consumidores.

Em cenários em que os avanços nos “megarregionais” são modestos e que o sistema multilateral mantém-se fragmentado, com manutenção e/ou alastramento de práticas protecionistas relativamente generalizadas, a estratégia de isolamento tem, evidentemente, menor custo. Nesse cenário, é provável um reforço das alianças políticas regionais, que não significam, no entanto, maior integração econômica com os vizinhos. O MERCOSUL e a UNASUL seriam, crescentemente, foros de articulação política com relevância econômica decrescente.