

Oliveira, Ivan Tiago Machado

Working Paper

O regionalismo no século XXI: Comércio, regulação e política

Texto para Discussão, No. 1709

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Oliveira, Ivan Tiago Machado (2012) : O regionalismo no século XXI: Comércio, regulação e política, Texto para Discussão, No. 1709, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91072>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

1709

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O REGIONALISMO NO SÉCULO XXI: COMÉRCIO, REGULAÇÃO E POLÍTICA

Ivan Tiago Machado Oliveira

1709

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, fevereiro de 2012

O REGIONALISMO NO SÉCULO XXI: COMÉRCIO, REGULAÇÃO E POLÍTICA

Ivan Tiago Machado Oliveira*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Texto para Discussão

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

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: F50, F13, F10

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONCEITO E TIPOLOGIA.....	8
3 O REGIONALISMO E AS REGRAS DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO.....	10
4 A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS REGIONAIS E A REGULAÇÃO POLÍTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	14
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS	31

SINOPSE

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que forma as ondas de regionalismo representaram mudanças na forma como as políticas de comércio têm sido conduzidas, ampliando o jogo da negociação política com geometria variável e determinando a sua influência sobre a regulação política do comércio internacional. Nesse sentido, apresentar-se-ão o conceito e uma tipologia do regionalismo, em suas bases econômicas. Ademais, a relação entre as regras do regime multilateral de comércio e os acordos regionais serão explorados, analisando-se a proliferação dos últimos e as tensões, complementaridades e antagonismos entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. Finalmente, as ondas de regionalismo e algumas das mais relevantes abordagens teórico-analíticas que buscam explicá-las serão apresentadas a fim de trazer luz ao exame do regionalismo nas estratégias de política comercial dos países no quadro de uma nova regulação política do comércio internacional no século XXI.

ABSTRACTⁱ

This paper aims to analyze how the waves of regionalism represented changes in the way trade policy has been conducted, expanding the game of political negotiation with variable geometry and determining its influence on the political regulation of international trade. To do so, the concept and a typology of regionalism in its economic bases are presented. Moreover, the relation between the rules of the multilateral trade regime and those of regional agreements will be explored by analyzing the proliferation of the latter and the tensions, antagonisms and complementarities between regionalism and multilateralism. Finally, the waves of regionalism and some of the most relevant theoretical and analytical approaches that seek to explain them will be presented in order to shed light on the study of regionalism in trade policy strategies within the framework of a new political regulation of international trade in the 21st century.

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

1 INTRODUÇÃO

O regionalismo não é essencialmente um fenômeno novo. Observa-se este fenômeno já estruturado ao menos desde o século XIX, quando da integração econômica dos principados germânicos no *Zollverein*, em 1833, fator de grande importância para a constituição do Estado alemão no final do século XIX, e da formação de acordos bilaterais pelos Estados Unidos no mesmo período. Contudo, no século XX, nenhum processo de integração regional permaneceu constituído até a Segunda Guerra. Após o conflito, particularmente na Europa, percebeu-se um crescente interesse pela integração regional, analisada como força propulsora da concórdia e de estabilidade na região. Reconhecendo que se trata de um processo multidimensional (com variáveis políticas, econômicas, culturais, sociais etc.), tratar-se-á aqui do regionalismo com ênfase em sua dimensão político-comercial.

Quando da criação do regime multilateral de comércio, com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) – em 1947, já se havia formado a união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo – *Belgium, Netherlands and Luxembourg* (Benelux) –, criado ainda em 1947. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), em 1953, semente da integração de todo o continente, posteriormente consolidada com a criação da Comunidade Europeia (CE), em 1957, além de diversos mecanismos de integração regional criados por países em desenvolvimento na década de 1960, atestam a importância crescente do regionalismo nas estratégias políticas e comerciais dos países no pós-Segunda Guerra. Ademais, como será examinado a seguir, a última década do século passado e a primeira deste serão marcadas pela expansão extraordinária do regionalismo.

Bhagwati (1993) analisa a história dos acordos regionais distinguindo duas fases, ou ondas, de regionalismo. Uma primeira, ocorrida do imediato pós-Segunda Guerra até a década de 1960, seria caracterizada por numerosas tentativas de formação de acordos regionais tanto entre países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, que não teriam conseguido o sucesso esperado na emulação do pioneiro processo europeu. Uma segunda onda, do final dos anos 1970, passando pelos 1980 e seguindo pelos 1990, teria os Estados Unidos como um ator proeminente e se caracterizaria pela persistência considerável dos atores na consecução e aprofundamento do regionalismo. Pode-se agora falar numa terceira fase, que marca o final dos anos 1990 e a primeira

década do século XXI, formatada pela pulverização de acordos com a criação de regras e mecanismos de integração que vão além da própria regulação presente no regime multilateral de comércio.

A partir dessas observações, buscar-se-á analisar no presente trabalho de que forma as ondas de regionalismo representaram mudanças na forma como as políticas de comércio têm sido conduzidas, ampliando o jogo da negociação política com geometria variável e determinando sua influência sobre nova regulação política do comércio internacional. Para tal, apresentar-se-ão o conceito e uma tipologia do regionalismo em suas bases econômicas. Em seguida, a relação entre as regras do regime multilateral de comércio e os acordos regionais serão explorados, analisando-se a proliferação dos últimos e as tensões, complementaridades e antagonismos entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. Por fim, as ondas de regionalismo e algumas das mais relevantes abordagens teórico-analíticas que buscam explicá-las serão apresentadas, a fim de trazer luz ao exame do regionalismo nas estratégias de política comercial dos países no quadro de uma nova regulação política do comércio internacional no século XXI.

2 CONCEITO E TIPOLOGIA

Antes de continuar a análise do fenômeno do regionalismo, é importante definir o seu conceito. Numa abordagem restrita, pode-se definir regionalismo como as ações pelos governos para liberalizar ou facilitar o comércio em bases regionais por meio de acordos de amplitude e profundidade diferenciadas. Fishlow e Haggard (1992) distinguem regionalização de regionalismo, conceituando o primeiro como a concentração regional de fluxos econômicos e o segundo como o processo político caracterizado pela cooperação em política econômica e coordenação entre países. Para Mainsfield e Milner (1999), o regionalismo deve ser compreendido no contexto em que os Estados buscam influenciar os processos de globalização econômica a partir de sua integração com outros.

Ao tratar do crescimento do regionalismo na década de 1990, Mistry (1999, p.117) afirma: “(...) *the new regionalism appears to be more a response in the part of national governments to manage, collectively, new political and economic risks and uncertainties which confront them in the post-Cold War era*”.

Para o presente trabalho, o significado do termo regionalismo, também chamado de minilateralismo, referencia-se nos processos políticos de coordenação e cooperação entre países, independentemente de sua localização geográfica, que resultam na criação de acordos preferenciais, acordos de livre-comércio, uniões aduaneiras, abrangendo também processos de integração mais profundos, sejam bilaterais, trilaterais ou plurilaterais. Coloca-se assim foco na integração econômica, sem desconsiderar, contudo, os vetores políticos que impulsionam o regionalismo em momentos diversos.

Balassa (1961) apresenta uma tipologia da integração econômica, consolidada e amplamente aceita e em uso nos estudos da área. Configurando os distintos tipos de integração segundo o grau de eliminação de formas de discriminação econômica entre países, o autor apresenta a seguinte tipologia, em ordem crescente de remoção de barreiras à integração econômica: área de livre-comércio; união aduaneira; mercado comum; união econômica e integração econômica total. Posteriormente, integrou-se um tipo de acordo de abrangência e profundidade inferior à área de livre comércio, o acordo preferencial de comércio. Cabe frisar que para Balassa (1961) só haveria integração de fato com a eliminação de barreiras ao comércio, sua mera redução caracterizaria um processo cooperativo apenas. O quadro 1 sintetiza as características de cada um dos tipos apresentados.

QUADRO 1
Tipologia da integração econômica

Tipo	Características	Exemplos ¹
Acordo Preferencial de Comércio	Redução ou eliminação de tarifas e restrições quantitativas a um grupo de produtos entre os países signatários do acordo.	Aladi; Mercosul-Índia; GSTP etc.
Área de Livre-comércio	Eliminação de tarifas e restrições quantitativas a todos, ou quase todos, os produtos com origem nos países da área, com manutenção de tarifas externas de cada país a terceiros países.	Nafta; EFTA etc.
União Aduaneira	Liberalização do comércio entre os países que fazem parte do acordo e adoção de uma tarifa externa comum. Implica alguma harmonização de políticas econômicas (cambial, fiscal e monetária), a estruturação de uma autoridade aduaneira regional e a definição de regras de repartição de impostos aduaneiros.	Mercosul; Sacu etc.
Mercado Comum	Trata-se de uma união aduaneira com liberalização do movimento de fatores de produção (capitais e pessoas). Exige um nível ampliado de harmonização de políticas econômicas, inclusive no campo social e de previdência.	Comunidades Europeias (antes da UE)
União Econômica	Caracteriza-se como um Mercado Comum com harmonização muito avançada de políticas econômicas e estruturação de uma moeda única.	UE
Integração Econômica Total	Unificação de políticas econômicas com moeda única e autoridade supranacional.	-

Fonte: Elaboração própria com base em Balassa (1961).

Obs.: ¹ Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); Mercado Comum do Sul (Mercosul); Aduaneira da África Austral (Sacu, em inglês); Sistema Global de Preferências Comerciais (GSTP, em inglês); Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, em inglês); Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, em inglês); União Europeia (UE).

3 O REGIONALISMO E AS REGRAS DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Um dos princípios/normas norteadores do regime multilateral de comércio é o da não discriminação. O tratamento dado pela cláusula da NMF (nação mais favorecida) daria ao regime a garantia de universalidade de regras acordadas entre seus membros e fortaleceria sua estruturação multilateral. Entretanto, como ressalta Almeida (2005):

A construção normativa do [regime] multilateral de comércio registrou, de certo modo, uma evolução paradoxal. De um lado, houve o reforço dos princípios tradicionais de nação mais favorecida, de tratamento nacional, de reciprocidade, de transparência e de igualdade de direitos e de obrigações, este último temperado parcialmente pelo tratamento diferencial e mais favorável para as partes contratantes menos desenvolvidas. De outro, ocorreu o aprofundamento e a disseminação dos esquemas minilateralistas e dos arranjos geograficamente restritos, ofendendo a primeira dessas cláusulas, a de NMF (ALMEIDA, 2005, p. 3).

Quando da criação do GATT, em 1947, já existia a necessidade de se justificar a formação de acordos regionais, e arranjos institucionais foram criados a fim de acomodar os países que assinavam o acordo multilateral. O Artigo XXIV do GATT traz, do parágrafo 4 ao parágrafo 10, a autorização para a constituição de zonas de livre-comércio e de uniões aduaneiras e apresenta as condições para tal. Vale frisar que os processos de integração que vão além da união aduaneira apresentam aspectos econômicos que transcendem as regras comerciais do regime. Por isso o foco do regime nos acordos até a formação de território aduaneiro comum.

Sobre as origens do Artigo XXIV do GATT, após análise de arquivos e documentos sobre o posicionamento dos Estados Unidos nas negociações comerciais, Chase (2006) afirma que foram os próprios Estados Unidos os maiores defensores de um desenho flexível aos mecanismos de escape no GATT 1947 para acomodar seus interesses de política comercial, uma vez que eles teriam um acordo de livre-comércio assinado em segredo com o Canadá, mas que só viria à tona 40 anos mais tarde.

Além do Artigo XXIV do GATT 1947, substituído pelo GATT 1994 ao final da Rodada Uruguai, o Artigo I do *Enabling Clause* de 1979 e o Artigo V do Acordo sobre Comércio de Serviços – *General Agreement on Trade in Services* (GATS) – contêm cláusulas de escape ao princípio de não discriminação do regime multilateral de comércio,

autorizando o regionalismo com base legal e de acordo com as regras multilaterais. Uma análise mais detida de cada um desses artigos é importante para se compreender a interface dos acordos regionais com as regras multilaterais e problematizar a tensão política entre as estratégias dos países num ou noutro fórum negociador.

O Artigo XXIV, parágrafos 4 a 10, do GATT 1994, que tem por base o GATT 1947 e teve sua interpretação consolidada pelo *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the Gatt 1994*, contém disposições relativas ao estabelecimento e ao funcionamento de uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio. Alguns procedimentos são requeridos a fim de que os acordos regionais estejam de acordo com as regras de escape do GATT 1994. Dentre eles vale destacar: a obrigação de notificação à Organização Mundial do Comércio (OMC); *external trade requirements*, vinculados ao compromisso de não aumentar barreiras ao comércio com terceiros países; *internal trade requirements*, de liberalização de *substancialmente* todo o comércio entre os membros do acordo regional; e num período razoável de tempo (*a reasonable length of time*). No parágrafo 4 do Artigo XXIV do GATT 1994 coloca-se:

The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories. (WTO, 1994a, p. 41, grifo nosso).

Reforçando a ideia de que os acordos não devem funcionar para aumentar barreiras ao comércio internacional, no parágrafo 5, tem-se que tanto as uniões aduaneiras quanto as áreas de livre-comércio devem se deter em liberalizar comércio entre os membros sem criar novas barreiras aos não membros do acordo:

*Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that: (a) **with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the***

constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be; (b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be; and (c) any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time (WTO, 1994a, p. 42, grifo nosso).

“A reasonable length of time” foi interpretado pelo *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994* como não mais que dez anos após a entrada em vigor do acordo (WTO, 1994b). Para o Artigo XXIV do Gatt, uniões aduaneiras e áreas de livre-comércio são definidas no parágrafo 8, como segue:

For the purposes of this Agreement: (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that: (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union; (b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories (WTO, 1994a, p. 43, grifo nosso).

No Artigo I da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação), a qual confere aos países em desenvolvimento um “tratamento diferenciado e mais favorável”, encontra-se a flexibilização para que os países em desenvolvimento possam fazer acordos preferenciais de comércio entre si:

Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favorable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties (GATT, 1979, p. 191, grifo nosso).

A preocupação com o aumento de barreiras ao comércio também é observada no Artigo I da *Enabling Clause*, onde se afirma que:

Any differential and more favorable treatment provided under this clause: a) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties; b) shall not constitute an impediment to the reduction or elimination of tariffs and other restrictions to trade on a most-favoured-nation basis; c) shall in the case of such treatment accorded by developed contracting parties to developing countries be designed and, if necessary, modified, to respond positively to the development, financial and trade needs of developing countries (GATT, 1979, p. 192, grifo nosso).

O Artigo V do GATS, sobre integração econômica, rege a conclusão de acordos comerciais regionais no campo do comércio de serviços tanto para países desenvolvidos quanto para aqueles em desenvolvimento. Similarmente ao Artigo XXIV do GATT, algumas regras fundamentais devem ser seguidas a fim de formar um acordo regional sobre comércio de serviços, quais sejam: obrigação de notificação à OMC, embora não definido se *ex ante* ou *ex post*; requerimentos de liberalização comercial interna; compromisso de não incrementar a proteção a países terceiros; liberalização num período de tempo razoável; e distinção entre compromissos de países em desenvolvimento e desenvolvidos nos acordos sobre serviços. No seu parágrafo 1, Artigo V do GATS, afirma-se:

This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement: (a) has substantial sectoral coverage, and (b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through: (i) elimination of existing discriminatory measures, and/or (ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis (WTO, 1994c, p. 288).

Em 1996, o Conselho Geral da OMC criou o Comitê sobre Acordos Comerciais Regionais para examinar os acordos notificados e avaliar se eles são compatíveis com as regras da OMC. Ademais, cabe ao Comitê analisar como os acordos regionais podem afetar o regime multilateral de comércio e que relação pode existir entre os acordos regionais e os multilaterais. Não obstante as tentativas de controle e de transparência

visando ao aprimoramento do monitoramento dos acordos regionais pelo regime multilateral de comércio, como também observado no *Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements* (WTO, 2006), há ainda um vácuo de informação e de conhecimento por parte da OMC sobre o que de fato acontece na esfera do regionalismo e seu impacto sobre o comércio internacional e sua regulação no nível multilateral. As regras de notificação são imprecisas, assim como é difícil realizar uma avaliação precisa dos efeitos dos processos de integração por meio de acordos regionais sobre mercados de terceiros países. A tensão entre a política do regionalismo e a política do regime multilateral marca a contemporaneidade do debate sobre a inserção internacional dos países em seu pilar econômico-comercial, estruturando o contexto no qual as estratégias negociadoras integradas à política comercial dos países são definidas.

Na análise de Mashayekhi, Puri e Ito (2005), a interface entre o regime multilateral de comércio e os acordos regionais opera em três níveis. No primeiro nível estariam as regras da OMC, que regem o funcionamento dos acordos regionais. No segundo nível, os compromissos de acesso ao mercado tanto de bens quanto de serviços feitos em bases não discriminatórias, resultado de rodadas sucessivas de negociações comerciais multilaterais, que determinam as margens de preferências disponíveis para os parceiros dos acordos regionais, portanto, o escopo da liberalização preferencial entre parceiros no acordo. No terceiro nível, as disciplinas multilaterais constituem um piso, ou mínimo denominador comum, para o comércio e para as disciplinas relacionadas a ele, cobertas pela OMC, incluindo as barreiras não tarifárias e mecanismos nacionais de regulação. No entanto, como frisam os autores, os acordos regionais podem levar a compromissos mais amplos e profundos do que aqueles legalmente definidos no âmbito do regime multilateral de comércio. Esses elementos são problematizados ao se analisar a evolução do regionalismo no mundo e ao se buscar explicações para essa evolução, como será apresentado a seguir.

4 A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS REGIONAIS E A REGULAÇÃO POLÍTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Dos 153 membros da OMC apenas a Mongólia não participava de algum acordo regional até novembro de 2011. Se o regionalismo não é um fenômeno recente, como já se observou, é fato que sua formatação como atualmente conhecido em amplitude

e profundidade o é. Desde o fim da Segunda Guerra muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, buscaram nos acordos regionais um meio de ampliação de sua influência e poder de barganha em negociações ou de integração de estruturas produtivas e comerciais no quadro de seus processos de desenvolvimento, ou mesmo por questões estratégicas relacionadas à segurança nacional e/ou regional.

As décadas de 1960 e 1970 marcaram o primeiro *boom* na realização de acordos regionais no mundo. Neste período, identificado por Bhagwati (1993) como a primeira onda de acordos regionais, foram observadas variadas tentativas de integração pela via preferencial e discriminatória tanto entre países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, havendo certo apelo à emulação do processo europeu de regionalismo. Balizados fundamentalmente no Artigo XXIV do GATT 1947, os acordos visavam à formação de áreas de livre-comércio ou de uniões aduaneiras, que para muitos países se enquadravam em suas estratégias de desenvolvimento econômico, garantindo mercados mais amplos. Neste sentido, a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, no bojo do processo de industrialização da América Latina, é exemplo. Como muitos dos processos de regionalismo da época, a Alalc não alcançou os resultados esperados. Vale lembrar que esta primeira onda de acordos regionais tinha foco fundamentalmente na redução de tarifas ao comércio de bens, assim como observado nas negociações multilaterais de então.

Uma segunda onda de regionalismo surge no final dos anos 1970, passando pelos 1980 e seguindo pela primeira metade dos anos 1990. Os Estados Unidos são aqui observados como ator proeminente. Com problemas no balanço comercial, marcado por crescentes déficits com a Europa e o Japão (que já haviam se reconstruído), os Estados Unidos embarcaram na onda do regionalismo e iniciaram tratativas a fim de assinar acordos regionais com alguns de seus parceiros. O neoprotecionismo que caracterizou a época tinha efeitos sobre a agenda de negociações tanto em âmbito multilateral quanto regional. As CEs também se estruturaram e colocaram em marcha a integração do continente. A própria América Latina, no início dos anos 1980, reformula sua integração com a criação da Aladi, já fundamentada no Artigo I da *Enabling Clause*. O Mercosul é constituído em 1991 e diversos outros esquemas de integração afloram entre países em desenvolvimento e mesmo entre desenvolvidos e em desenvolvimento.

Na segunda fase de expansão dos acordos regionais, o conceito de comércio já começa a se alargar e as temáticas em negociação passam a abranger restrições quantitativas, *antidumping* e defesa comercial, chegando a serviços, propriedade intelectual e investimentos, compras governamentais etc. Em temas para os quais não havia regras multilaterais, os acordos regionais desenvolveram regras próprias, criando novas barreiras ao comércio. Também neste período, o *bandwagon effect*, caracterizado pelo incentivo de um país em negociar novos acordos regionais à medida que outros o fazem (BHAGWATI, 1991), foi potencializado pela mudança nas estratégias negociadoras dos Estados Unidos e reforçou a constituição de um ambiente favorável a arranjos *multilateralistas* mundo afora em detrimento da lógica de negociação no regime multilateral de comércio.

Almeida (2005) ao tratar dos acordos regionais de comércio disseminados por toda a América (a exemplo do Nafta, do Mercosul etc.) conclui:

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo ACP –, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra. Provavelmente ele terá de enfrentar uma longa travessia do deserto antes de reencontrar terreno mais favorável para seu florescimento e expansão (ALMEIDA, 2005, p. 12).

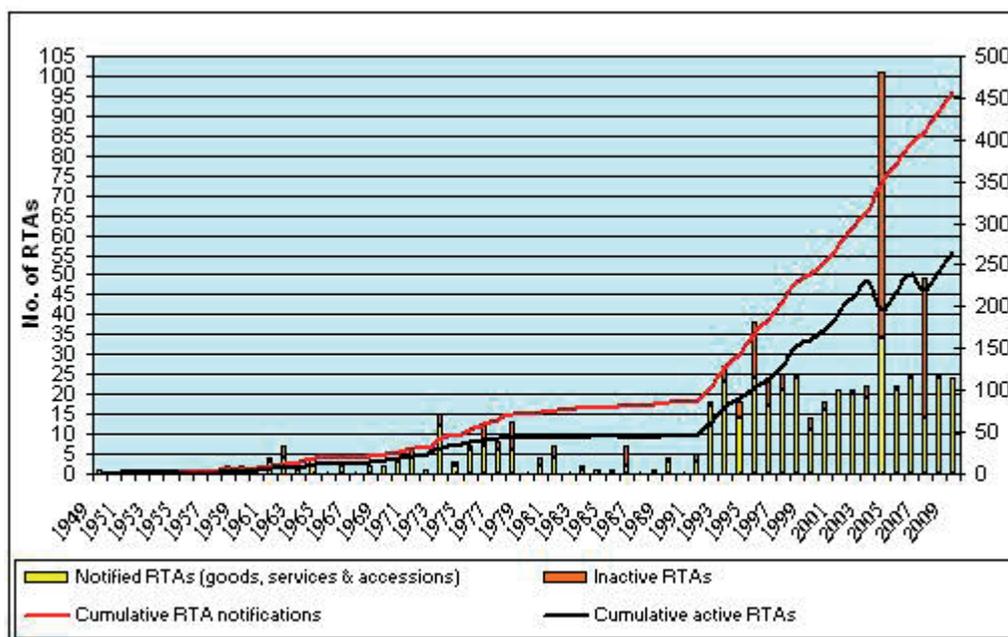
Como se pode analisar no gráfico 1, o aumento mais expressivo no número de acordos regionais firmados acontece a partir da segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000, quando se estrutura uma terceira onda de regionalismo, formatada pela pulverização de acordos com a criação de regras e mecanismos de integração que vão além da própria regulação presente no regime multilateral de comércio. Esses novos acordos dilatam ainda mais o conceito de comércio, alcançando temas que relacionam padrões trabalhistas e de meio ambiente à agenda do comércio internacional e passam pelo aprofundamento da regulação sobre investimentos e direitos de propriedade intelectual. Ocorre uma aproximação e aumento de interconexões entre as políticas domésticas e a regulação econômica externa, observados tanto na agenda multilateral quando na regional.

Tanto os Estados Unidos quanto a UE continuam a desempenhar papel de relevo no quadro do regionalismo, mantendo políticas de expansão de relações comerciais

e de formatação de acordos. Os países asiáticos têm ganhado particular destaque nos últimos anos ao estruturar acordos regionais fundamentados na rede de cadeias produtivas da região. O Japão, por exemplo, que vinha desempenhando papel nada ativo na realização de acordos regionais, passou a firmá-los com alguns de seus principais parceiros econômicos na Ásia, além da Suíça e do México. A China segue um caminho semelhante e amplia sua estratégia negociadora para países da América Latina e da Oceania. O mapa 1 apresenta os principais acordos regionais em vigor, demonstrando sua proliferação tanto entre países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos.

GRÁFICO 1

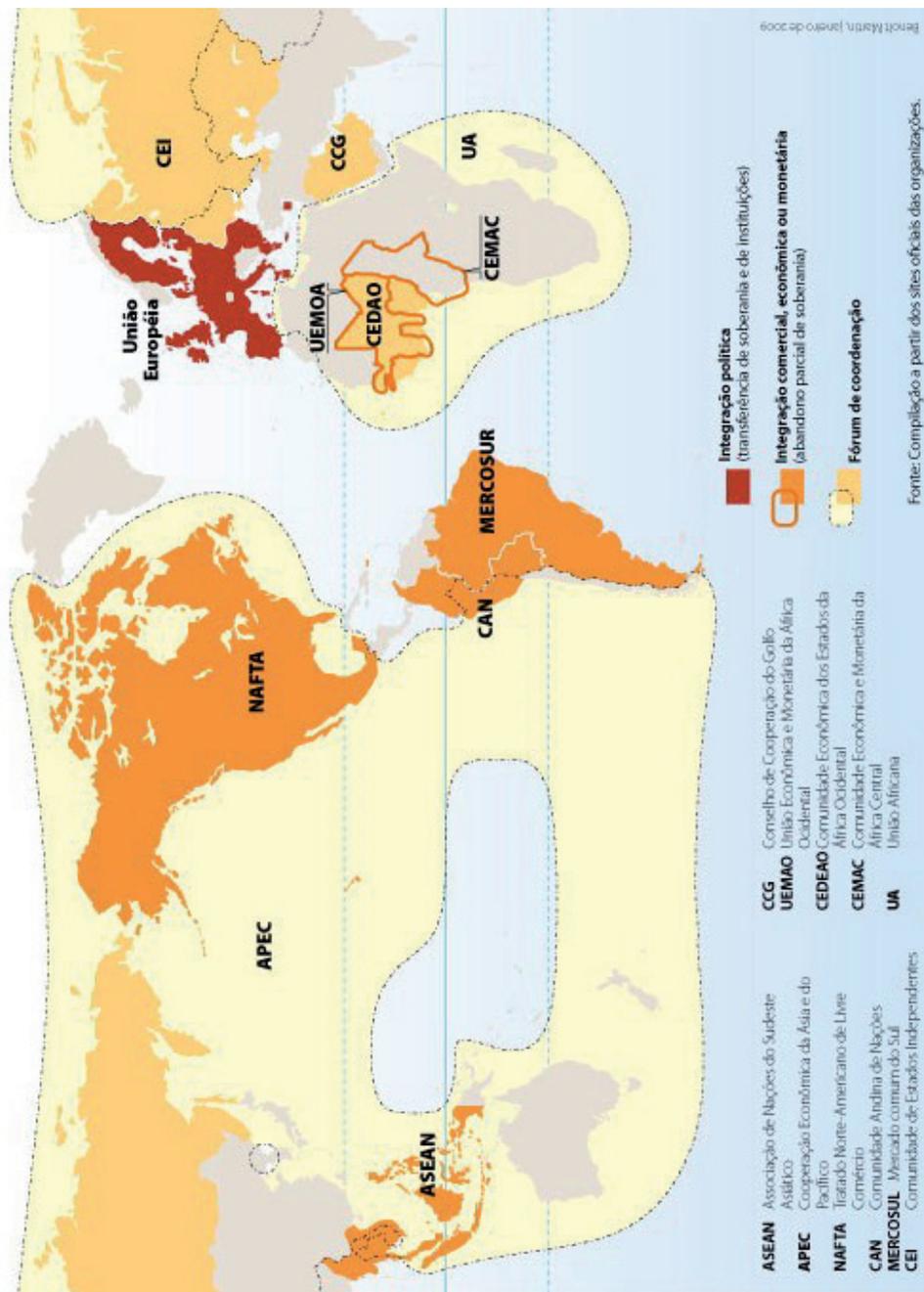
Evolução dos acordos regionais no mundo – 1948-2009



Fonte: OMC.

Nota: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

MAPA 1
Principais acordos regionais em vigor em 2009



Segundo dados da OMC, apresentados no quadro 2, 297 acordos regionais estão em vigor atualmente no mundo, considerando apenas os notificados à organização. Deste total, 163 são acordos de livre-comércio e 15, uniões aduaneiras, seguindo regulação presente no Artigo XXIV do GATT 1994. Os acordos preferenciais entre países em desenvolvimento perfazem 34 acordos, autorizados pelo Artigo I da *Enabling Clause*, e aqueles criados para liberalizar o comércio de serviços, regulados pelo Artigo V do GATS, somam 85. Os acordos para a formação de áreas de livre-comércio são mais frequentes e correspondem a quase 55% dos acordos em vigor no mundo. Vale notar que os dados das notificações cumulativas atestam a existência de mais de 450 acordos regionais de comércio (ver gráfico 1).

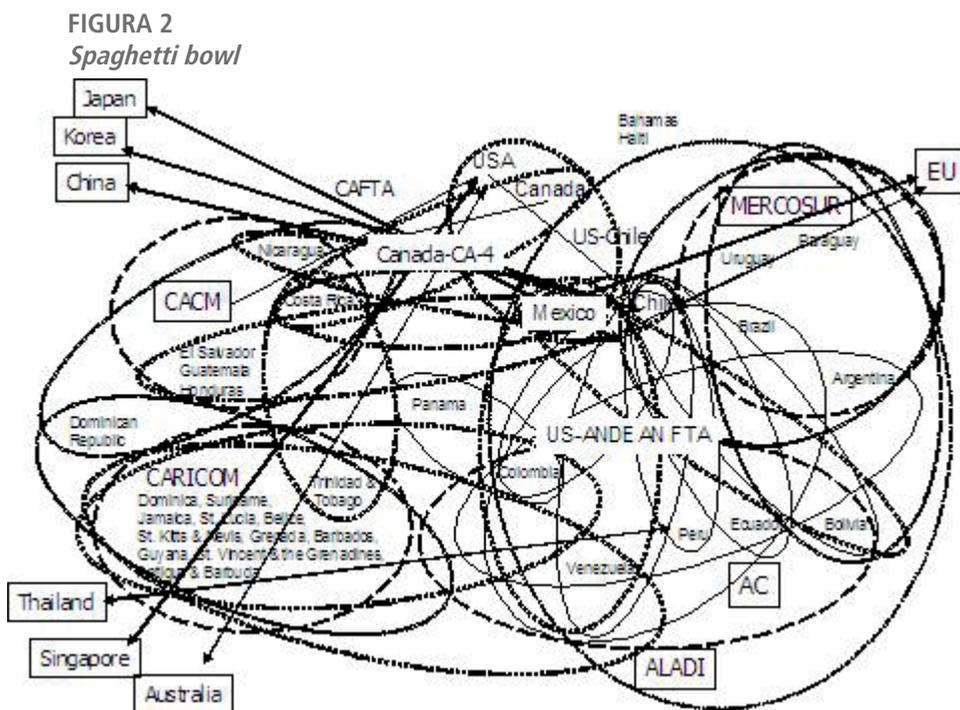
QUADRO 2
Acordos regionais em vigor por tipo

Tipo – segundo autorizado pela OMC	Número de acordos
GATT Art. XXIV (ALC)	163
GATT Art. XXIV (UA)	15
<i>Enabling Clause</i>	34
GATS Art. V	85
Total	297

Fonte: OMC (dados até dezembro de 2011).

A multiplicação de regulações que estruturam os acordos regionais traz complexidade às trocas internacionais e tensiona com a lógica de integração no quadro do regime multilateral institucionalizado. Bhagwati (2002) apresenta a figura do *Spaghetti bowl* para ilustrar a miríade de acordos e a multiplicidade de relações em temas diversos que a proliferação do regionalismo cria, chamados pelo autor apenas por acordos preferenciais (PTAs, na sigla em inglês). Para o autor, o *Spaghetti bowl* de acordos regionais representa um problema sistêmico ao regime multilateral, relacionado tanto às trajetórias de múltiplas reduções tarifárias quanto à criação de regras de origem para cada um dos acordos preferenciais. Como afirma Bhagwati (2002):

(...) I remarked that the situation was turning into a spaghetti bowl: a messy maze of preferences as PTAs formed between two countries, with each having bilaterals with other and different countries, the latter in turn bonding with yet others, each in turn having different rules of origin for different sectors, and so on. I called it a spaghetti bowl because it is an unruly mass of crisscrossing strings that, in any case, is beyond my capabilities (BHAGWATI, 2002, p. 112-113).



Fonte: Baldwin (2008).

Nota: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

As teorias que buscam explicar a formação dos acordos regionais passaram por duas fases em sua evolução (BAHWATI, 2008): *i*) uma primeira fase, de análise estática, fundamentada nos estudos pioneiros de Jacob Viner, realizados na década de 1950, sobre os efeitos imediatos de criação e de desvio de comércio; e *ii*) uma segunda fase, de análise de *dynamic time-path*, com foco nos efeitos dinâmicos dos acordos sobre a aceleração ou a desaceleração na redução de barreiras comerciais em direção ao objetivo global de liberalização em todo o mundo.

Seguindo a escola de Viner, foram realizadas análises dos efeitos dos acordos regionais na criação de comércio, novos fluxos gerados pela desgravação tarifária do acordo, e no desvio de comércio, a perda de comércio com terceiros países, mais eficientes, devido à formação do acordo. A mensagem essencial da abordagem *vineriana* é que os acordos regionais, diferentemente da liberalização pela via multilateral e não discriminatória, podem causar danos tanto ao bem-estar do país membro quanto ao bem-estar global. Como salienta Bhagwati (2002, p.107): “So, FTAs are two-faced: they free trade and they retreat into protection, simultaneously”. Para Moore (2003, p. 104):

“Preferential trade blocs and alliances, by definition, exclude and marginalize non-member countries. This not only hurts the countries themselves, but can be harmful for the system as a whole”.

Os estudos com foco dinâmico se iniciam num contexto de segunda geração de acordos regionais, que passam a conter temas que vão além de barreiras tarifárias. Bhagwati (1991) é o pioneiro na análise de *dynamic time-path*, ao desenvolver os conceitos de *building blocks* (blocos de construção) e *stumbling blocks* (blocos de contenção) à liberalização do comércio multilateral.

Na análise de Summers (1991), o regionalismo, como forma de integração econômica com a redução de barreiras comerciais, aceleraria o processo de liberalização comercial global ao implicar uma diminuição do número de partes negociadoras. Seriam, assim, os acordos regionais *building blocks* à liberalização do comércio multilateral.

Krugman (1991) observa, por sua vez, que um bloco comercial terá normalmente mais poder de monopólio no comércio internacional do que qualquer de seus membros separadamente. Assim, a formação de acordos regionais se enquadra numa lógica de política comercial estratégica a partir da qual os países podem ampliar seu perfil comercial com melhoria nos termos de troca. Como o próprio Krugman (1991) afirma, os acordos regionais podem não ser a melhor opção nas análises teóricas, mas o são na avaliação pragmática da realidade do comércio internacional, particularmente em sua interface política.

Na análise de Wonnacott (1996) sobre os acordos regionais, alguns países têm se tornado *hubs* para diferentes redes de acordos com países periféricos, *spokes*. Essa configuração de acordos com *eixos e periferias* denotaria um reordenamento das relações comerciais internacionais, nas quais os *hubs* apresentariam um poder ampliado para estabelecer as condições dos acordos regionais nos quais se encontrem e os *spokes* desempenhariam um papel secundário e passivo na parceria comercial.

Bhagwati (1991, 1993 e 2002), por sua vez, afirma que o regionalismo cria incentivos para que os países se voltem a interesses estritamente vinculados ao bloco, o que os tornaria menos permeáveis à liberalização comercial ampliada por meio das negociações no regime multilateral. O número de países participantes do acordo regional

e o poder de grupos de interesse que se estruturam em seu interior determinariam o grau de interesse pela via multilateral, sendo sempre menor do que num contexto em que o regionalismo não existisse. Ademais, Bhagwati (1991) salienta a dificuldade de integração regional na Europa, que teria levado quatro décadas para ganhar contornos mais definidos e mesmo assim mantém regras de alta proteção em alguns setores, como o agrícola. O risco de proteção e introspecção estaria colocado nos acordos regionais, que representariam, assim, *stumbling blocks* à liberalização do comércio em bases globais.

A análise da terceira geração de acordos regionais se baseia na premissa de que eles já se consolidaram no quadro político-regulatório do comércio internacional e a convivência com o regime multilateral terá de ser trabalhada a fim de se reduzirem os custos de sobreposição de regras. Neste contexto, surgem estudos que realizam um exame minucioso de cada um dos acordos preferenciais existentes, identificando suas características regulatórias e a compatibilidade de suas regras com aquelas do regime multilateral institucionalizado, analisando a possibilidade de multilateralização de regras criadas no âmbito do regionalismo. Ademais, fatores de economia política da política comercial externa dos países ganham relevo nas análises.

Ao questionar os princípios que embasam os acordos regionais quanto à sua compatibilidade com esforços multilaterais, Heydon e Woolcock (2009) consideram a multiplicação dos acordos regionais nas últimas décadas como um sinal claro de que os membros do regime multilateral de comércio estão contornando suas regras multilaterais e aceitando aquelas regionais ou não recíprocas, que ampliam e disseminam variadas disciplinas para o comércio internacional. Por sua vez, Prazeres (2007) analisa os fatores de complementaridade e de antagonismo entre o regionalismo e o multilateralismo comercial, destacando suas interconexões e a importância do tempo e do espaço na determinação de um ou outro fator e examinando tanto o conteúdo dos regimes quanto o processo negociador. A autora conclui pela prevalência do antagonismo no curto prazo e pelo potencial de complementaridade no médio prazo entre os processos de integração regionais e o regime multilateral de comércio.

Baldwin e Seghezza (2010), ao examinarem o regionalismo como *building block* ou *stumbling block*, concluem que os acordos regionais não são nem uma coisa nem outra. Para os autores, o fator determinante para a análise da liberalização comercial tanto no regime multilateral quanto por meio de acordos preferenciais são os elementos

de economia política doméstica que direcionam as estratégias de ação dos países nas negociações para a redução de barreiras ao comércio. Ao destacarem suas conclusões afirmam:

One interpretation of our findings is that regionalism is neither a building nor a stumbling bloc. Rather, political-economy factors produce forces that simultaneously influence the selection of MFN and PTA tariffs. In the nations and sectors where a political consensus has been marshaled behind liberal trade policies, tariffs were cut on both an MFN and preferential basis. In other nations and/or sectors where there is a political consensus for protection, tariffs are high both multilaterally and preferentially. In short, it is a third factor – the strength of sectoral vested interests – that determines both the MFN and preferential tariffs. Under this conjecture, the complements effect we observe is not due to regional tariff cutting promoting multilateral tariff cutting; it is due to a third cause (BALDWIN; SEGHEZZA, 2010, p. 295-296, grifo nosso).

Para Gavin e Van Langenhove (2003) o plano internacional está dividido nos níveis multilateral e regional. Ao se integrar à análise o plano doméstico e seus condicionantes, ter-se-ia a atuação dos atores políticos num jogo de três níveis, *three-level-game*, constituindo-se uma dinâmica doméstica-regional-multilateral. Esta dimensão analítica é particularmente interessante quando se examina a economia política das estratégias de negociação comercial com foco na escolha do fórum negociador.

Tendo em vista a estruturação do regime multilateral em paralelo à proliferação dos acordos regionais, uma série de estudos tem tentado explicar este fenômeno. Krugman (1991) e Bhagwati (1993 e 2008) alertam para a lentidão progressiva das negociações no âmbito do regime multilateral, que estaria gerando claros incentivos aos países para seguirem a via dos acordos regionais. Outra interpretação, encontrada em Bhagwati (1991), está relacionada aos choques idiossincráticos advindos da dinâmica econômica ou política internacional, como o acordo de livre-comércio entre Estados Unidos e Canadá.

Alguns estudos, como o de Mansfield e Milner (2010), vinculam o aumento da realização de acordos à disseminação da democracia no mundo e à redução do número de atores domésticos com poder de veto sobre a condução da política comercial externa. Outros analisam a relação entre a ampliação do regionalismo e a busca por estabilidade geopolítica, como Mansfield, Pevehouse e Bearce (1999-2000) e Mansfield e Pevehouse (2000). Baldwin (1993), por sua vez, desenvolveu a *teoria do dominó*;

essa teoria postula que o efeito de desvio do comércio advindo de um tratado de livre-comércio na economia política doméstica de terceiros países os induz a assinar novos acordos de livre-comércio. Assim, a criação de uma área de livre comércio induziria a formação de outra, como num efeito dominó.

A partir do mapeamento dos acordos regionais em seis temáticas do comércio internacional (acesso a mercados, serviços, barreiras técnicas, investimentos, defesa comercial e concorrência), Estevadeordal, Suominen e Teh (2009) se propõem a analisar o regionalismo a fim de fornecer elementos para a elaboração de políticas comerciais. Os autores constatam que os acordos preferenciais de comércio se multiplicam e se consolidam de forma simultânea à institucionalização do regime multilateral de comércio, não podendo o regime ignorá-los em sua estruturação. Estevadeordal, Suominen e Teh (2009) identificam e destacam o vetor político do regionalismo em sua interface com a possibilidade de ampliação da liberalização em âmbito multilateral.

A proliferação de acordos preferenciais de comércio gera custos, instabilidade, incoerência e imprevisibilidade nas relações comerciais internacionais, como analisado por Low e Baldwin (2009). Ao discutir a possibilidade de se multilateralizar o regionalismo, os autores desenvolvem a ideia de que a sobreposição de acordos nas mais diversas temáticas e os custos por eles gerados podem suscitar um crescente interesse pela multilateralização de suas regras, o que os aproximaria do regime multilateral de comércio.

Pode-se afirmar também, na linha de pensamento de Krugman (1991), que os membros da OMC formam blocos preferenciais para melhorar o poder de barganha nas negociações multilaterais com terceiros, particularmente útil durante o curso de processos negociadores multilaterais e contenciosos comerciais. Para Mansfield e Reinhardt (2003):

Faced with greater difficulty arriving at any multilateral solution to commercial issues as the size of GATT/WTO grows, its members may find it useful to enter smaller, preferential groupings composed of states with common economic interests. In the same vein, preferential arrangements also provide participants with insurance against future disruptions of commerce that might arise if multilateral negotiations stall or the system weakens as a growing number of states with heterogeneous commercial preferences accede to GATT/WTO (MANSFIELD; REINHARDT, 2003, p. 856).

Assim, usando uma lógica contrária à maioria das análises sobre a relação entre o regime multilateral de comércio e o regionalismo, Mansfield e Reinhardt (2003) afirmam que o progresso e a institucionalização do regime trazem em si os fatores explicativos para o aumento da realização de acordos regionais de comércio: *“The very instruments of GATT/WTO’s progress – its growing membership, active dispute settlement, and frequent trade negotiations – encourage states to seek bilateral options to secure the greatest possible benefits from the multilateral regime”* (MANSFIELD; REINHARDT, 2003, p. 858). Os elementos estratégicos e políticos das negociações são aqui reiterados e destacados, ponto essencial para a análise dos posicionamentos tanto de países em desenvolvimento quanto daqueles desenvolvidos no regime multilateral e nos acordos regionais.

A análise do regionalismo na atualidade passa a incorporar mecanismos que permitem vislumbrar padrões de comportamento e posicionamento negociador na formação de acordos regionais por parte das principais potências comerciais, os Estados Unidos e a UE. Horn, Mavroidis e Sapir (2009) analisaram a anatomia dos acordos comerciais preferenciais da UE e dos Estados Unidos e identificaram as regras existentes nestes acordos, classificando-as como regras OMC plus, que aprofundam as regras multilaterais, e OMC extra, que regulam em setores onde não existem as regras multilaterais. Os autores analisam ainda se essas regras são juridicamente vinculantes ou não a fim de trazer elementos que configurariam os modelos de regionalismo dos Estados Unidos e da UE. Dentre as principais conclusões de Horn, Mavroidis e Sapir (2009), os seguintes pontos merecem destaque: *i*) os acordos regionais de comércio dos Estados Unidos e da UE apresentam regras em áreas não reguladas pelos acordos do regime multilateral de comércio; *ii*) essas regras sugerem que a UE e os Estados Unidos estão usando os acordos regionais para disseminarem suas próprias abordagens de regulação, servindo como dois *hubs* importantes de acordos regionais; e *iii*) os Estados Unidos e a UE têm usado estratégias distintas a fim de colocar em seus acordos regras OMC extra, estruturando assim esboços de modelos diversos de acordos regionais.

Sobre a construção dos modelos de acordos dos Estados Unidos e da UE, seguindo a análise de Horn, Mavroidis e Sapir (2009), pode-se afirmar que o modelo europeu traz consigo regras que muito mais frequentemente vão além daquelas acordadas multilateralmente. Os acordos da UE evidenciam uma quantidade importante de “inflação legal”, particularmente nas áreas que fazem interface com políticas de

desenvolvimento, e apresentam regras tanto OMC plus quanto OMC extra com *enforcement* legal ampliado, embora quantidade inferior para aquelas que vão além da OMC. Cabe destacar que o modelo europeu de acordos à temática sobre política de concorrência ganha contornos muito mais profundos e afirmativos do que aqueles observados na OMC, características observadas também nas áreas de investimento, movimentos de capital e propriedade intelectual. Horn, Mavroidis e Sapir (2009) salientam ainda que o modelo da UE se estrutura numa necessidade de moldar os acordos regionais de forma que suas lógicas constitutivas não pareçam ser fundadas apenas em interesses comerciais, o que justificaria o excesso de foco em temas relativos ao desenvolvimento e refletiria a falta de consenso entre os membros da UE sobre o propósito dos acordos em si.

O modelo dos Estados Unidos, como esboçado por Horn, Mavroidis e Sapir (2009), cria regras que aprofundam aquelas reguladas pelo regime multilateral, mas também formata novas regras que transitam em território jurídico não incorporado pela OMC. Para essas regras, OMC extra, o modelo contém, segundo os autores, mecanismos de *enforcement* mais bem-estruturados do que o modelo europeu, dando maior poder aos Estados Unidos de impor legalmente o que for acordado com os demais parceiros. Nos acordos regionais realizados pelos Estados Unidos, pode-se observar maior espaço para a agenda que inter-relaciona comércio, meio ambiente e padrões trabalhistas, além de aspectos vinculados à política de proteção de direitos de propriedade intelectual, investimento e mobilidade de capitais entre os membros dos acordos. Os autores chamam a atenção para o fato de não se observar inflação legal nos acordos dos Estados Unidos. Como a UE, os Estados Unidos são vistos por Horn, Mavroidis e Sapir (2009) como um importante *hub* que exporta suas abordagens de regulação para os *spokes*, seus parceiros comerciais com acordos regionais firmados com os Estados Unidos.

O poder dos Estados Unidos e da UE na formatação de seus acordos comerciais traz ao debate a preocupação política de grande parte dos países em desenvolvimento, acerca da estruturação de relações comerciais injustas com esses países por meio de acordos comerciais. Levantam-se aqui mais uma vez os aspectos estratégicos do regionalismo, vinculados a uma lógica ampliada de política externa e inserção internacional do país, que deve ser trabalhada na relação com os determinantes econômicos e políticos de seu processo de desenvolvimento. A própria conformação de acordos entre países em desenvolvimento no quadro do regionalismo aberto, como no caso do Mercosul, visando à preparação econômica e ao aumento do poder de barganha em negociações externas, ratifica este fenômeno.

Ao se considerar a importância da Ásia no comércio internacional e o aumento expressivo do regionalismo na região, pode-se pensar na conformação paulatina de um modelo asiático de acordos regionais, tendo a China como *hub* no processo de integração? O regionalismo asiático iniciou-se com a integração de mercados vinculada à lógica da globalização e fundamentada em sua inserção de redes de produção global. A lógica descentralizada da produção e as interconexões existentes entre os múltiplos atores construíram mecanismos fluidos, pouco institucionalizados e de cooperação flexível estruturadores do regionalismo na região.

Como sugere Katzenstein (1996), a falta de instituições políticas formais no regionalismo do Leste Asiático pode ser explicada pelo poder e normas do sistema internacional e pelas características das estruturas estatais domésticas na região. O primeiro fator se vincula à política externa dos Estados Unidos no pós-guerra, que teria estabelecido o princípio do multilateralismo na Europa, mas não na Ásia, onde o bilateralismo deu a tônica. O segundo fator, doméstico, estaria relacionado à história da organização política asiática, formatada pelos legados de impérios universais e subcontinentais e reinos regionais que antecedem em séculos a história do Estado europeu, embasando-se em conceitos cíclicos de tempos dinásticos. Segundo Katzenstein (1996), esses fatores teriam condicionado um regionalismo aberto asiático com características econômicas de organização em rede, estruturadas politicamente de forma multicêntrica e flexível. Esse regionalismo é contrastado com o regionalismo institucional, observado na Europa, segundo o autor.

Yeo (2010), ao analisar as características da Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) enquanto regionalismo de bases reticulares, chama a atenção para as seguintes características deste modelo de regionalismo: *i*) trata-se de uma fórmula que pode atender particularmente a Estados com menor poder político e econômico internacional; *ii*) é apoiado tanto na diplomacia oficial quanto nas redes de negócios, sendo fundamentalmente *market-led*; e *iii*) tem nas cidades, lócus de estruturação das redes de produção, um ator de fundamental importância. Tendo em conta essas características, Yeo (2010) afirma que o regionalismo reticular asiático é pautado pela abertura, com a busca por uma estratégia de integração intrarregional por meio de cooperação inter-regional, e com uma *issue-based leadership*, limitada e negociada no contexto regional com a possibilidade de líderes distintos para cada questão-tema.

A importância da complementaridade produtiva no processo de integração comercial na Ásia e na América Latina é examinada por Baumann (2010), que salienta que as complementaridades no processo produtivo juntamente com as preferências por produtos finais da região levam a um processo virtuoso de integração econômica, mais intenso que em outras regiões do mundo, particularmente na América Latina. E continua:

In Asia there is indication of a 'regional multiplier' in that the relation between the imports by 'hubs' of producer goods from 'spokes' is closely linked to imports by 'spokes' of other goods from 'hubs'. This link is stronger than the imports by 'spokes' of other goods from the Rest of the World, and it generates a virtuous circle where both types of countries gain from regional trade (BAUMANN, 2010, p. 101).

O regionalismo do Leste Asiático é criticado por Baldwin (2006), com foco na Associação das Nações do Sudeste Asiático – *Association of Southeast Asian Nations* (Asean). Segundo o autor, a redução efetiva de tarifas tem ocorrido em marcha lenta, tendo a eliminação de tarifas por meios unilaterais prevalecido, elemento importante para o crescimento do comércio na região. Baldwin (2006) afirma ainda que há necessidade de se ter uma redefinição da agenda do regionalismo no Leste Asiático com mudanças na forma de sua administração que tragam maior agilidade às reduções tarifárias e auxiliem na estruturação das redes da produção na região.

O papel da China neste contexto é essencial. O *império do meio* inicia sua jornada no regionalismo, expandindo seus acordos não só com seus vizinhos, mas também nas Américas (Peru e Chile) e Oceania (Nova Zelândia). Tomando-se o conceito de *hub* apresentado em Wonnacott (1996), pode-se afirmar que a China dá os primeiros passos na consolidação de posição como novo *hub* do regionalismo, traçando novos acordos com *spokes*, situados nas mais diversas regiões do globo. Para Wang (2004), o movimento recente da China em direção aos acordos com países asiáticos está baseado na *rationale* de que eles podem ser usados como instrumento político de aproximação com seus vizinhos e de garantia de segurança na região. Assim, estaria vinculada à meta de longo prazo de crescimento e desenvolvimento da força nacional, *zonghe guoli*. Snyder (2009), por sua vez, ao analisar a política comercial chinesa quanto às estratégias de negociações de acordos regionais, conclui:

First, China's RTAs fall into three main categories: economic integration agreements, regional trade agreements in the narrow sense, and bilateral free-trade agreements. This tripartite typology

provides a useful way of understanding China's RTAs; by extension, it may help to make sense of the increasingly complex array of RTAs in international trade relations today. Second, China's participation in RTAs has multiple objectives. They include building 'Greater China', security, search for energy and natural resources, technology transfer, investment protection, and international or regional geopolitical strategy (or a combination of these reasons), which are often, if not usually, more important than trade liberalization alone. Only selected examples can be given here for reasons of space, but they should suffice to make the essential point. Third, on the whole China's RTAs today are consistent with WTO law (SNYDER, 2009, p. 5).

Considerando-se as proliferações de acordos com agendas negociadoras alargadas tanto horizontalmente, incorporando novos temas, quanto verticalmente, aprofundando antigos, o regionalismo em sua nova fase produziu impactos importantes sobre a regulação política das trocas internacionais. Os países passaram a ter como parte de sua política comercial estratégias múltiplas de negociação que incorporam a dimensão multilateral e os acordos regionais de comércio. Pode-se afirmar que o fato de as principais potências econômicas e comerciais do mundo (Estados Unidos, UE e China) seguirem com interesse uma agenda negociadora na qual o regionalismo exerce papel de relevo, tem efeitos nada desprezíveis sobre a conformação das agendas negociadoras dos demais países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sua interface com o regime multilateral de comércio, o regionalismo do século XXI auxiliou na liberalização comercial e na explosão das trocas comerciais enquanto o progresso nas negociações de Doha ainda continua lento. Com a continuidade deste processo, há dúvidas sobre a manutenção da centralidade do regime multilateral de comércio, podendo os acordos regionais ganhar espaço como *loci* de regulação política do comércio mundial.

Os problemas relativos às novas e velhas disciplinas dos acordos regionais e sua conformidade com as regras da OMC precisam ser analisados e resolvidos a fim de facilitar a aplicação de regras com menor custo e incerteza ao comércio. Como afirma, com certo pessimismo, Baldwin (2011):

Over the past ten years, WTO members have "voted with their feet" for the RTA option. Without a reform that brings existing RTA disciplines under the WTO's aegis and makes it easier to develop

new disciplines inside the WTO system, the RTA trend will continue, further eroding WTO centrality and possibly taking it beyond the tipping point where nations ignore WTO rules since everyone else does (BALDWIN, 2011, p. 33).

A tensão gerada a partir da potencial ou real erosão de regras acordadas multilateralmente por aquelas instituídas no âmbito de acordos regionais de comércio dinamiza o quadro da regulação política do comércio internacional no início do século XXI. Como assinala o último relatório sobre o comércio mundial da OMC (WTO, 2011), que identifica de forma comparada os avanços regulatórios de diversos esquemas regionais de integração comercial, a coexistência entre as regras criadas no regime multilateral e nos acordos preferenciais é fato consumado. Os esforços devem agora ter foco na busca de coerências regulatórias entre elas, de forma que o regionalismo no século XXI não eroda a centralidade do regime multilateral de comércio.

Observa-se, pois, que o regionalismo ampliou o jogo da negociação política do comércio, imprimindo a necessidade de formatação de estratégias com geometria variável aos mais diversos países. A nova regulação política do comércio internacional reflete a estruturação de tensões entre lógicas distintas de integração e redução de barreiras comerciais entre os países. Como analisa Badin (2011), tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento têm buscado inovar quanto à criação de regras regionais de comércio, tendo os primeiros instituído padrões regulatórios muitas vezes replicados em diversos acordos. Contudo, com o crescimento da importância econômica e da política internacional de economias emergentes, particularmente da China, observa-se um incremento da ação desses países enquanto novos *hubs* de acordos comerciais, inaugurando uma fase renovada de regionalismo que se fundamenta na criação de regras (serviços, investimentos, propriedade intelectual etc.) e não apenas na abertura comercial para bens.

Num mundo conectado e integrado globalmente por meio de cadeias produtivas globais, com expansão de fluxos comerciais e de investimentos, o regionalismo toma forma como fenômeno político e econômico de suporte à integração reticular da produção. Os países que têm se inserido com maior proeminência nos circuitos de produção global tendem a ter nos acordos regionais de comércio uma ferramenta de política comercial facilitadora dessa inserção, com efeitos cruzados sobre seus interesses nas negociações do regime multilateral de comércio.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. **Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio**: uma ameaça potencial ao Sistema Multilateral de Comércio. São Paulo: American Chamber, 2005. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>> Acessado em: 28 set. 2011.
- BADIN, M. R. S. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio**: o contraponto entre União Europeia, Estados Unidos, China e Índia. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão). No prelo.
- BALASSA, B. **The theory of economic integration**. Illinois: Richard Irwin Press, 1961.
- BALDWIN, R. **A domino theory of regionalism**. New York, 1993 (NBER Working Papers, n. 4.465).
- _____. **Managing the noodle bowl**: the fragility of East Asian regionalism. Geneva: CEPR, 2006 (Discussion Paper, n. 5561). 28 p.
- _____. **Multilateralising regionalism**: the WTO's next challenge. VoxEu.org, 28 fev. 2008. Disponível em: <www.voxeu.org> Acessado em: 10 abr. 2011.
- _____. **21st Century Regionalism**: filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. Geneva: WTO, 2011 (Staff Working Paper, ERSD-2011-08). 38 p.
- BALDWIN, R.; SEGHEZZA, E. Are trade blocs building or stumbling blocs? **Journal of Economic Integration**, v. 25, n. 2, p. 276-297, June 2010.
- BAUMANN, R. **Regional trade and growth in Asia and Latin America**: the importance of productive complementarity. Brasília: Cepal, 2010 (LC/BRS/R238). 156 p.
- BHAGWATI, J. **The world trading system at risk**. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- _____. Regionalism and multilateralism: an overview. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Ed.). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 22-51.
- _____. **Free trade today**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. **Termites in the trading system**: hoe preferential agreements undermine free trade. New York: Oxford University Press, 2008.
- CHASE, K. A. multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. **World Trade Review**, v. 5, n. 1, p. 1-30, 2006.
- DURAND, M.-F. *et al.* **Atlas da mundialização - compreender o espaço mundial contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; TEH, R. (Ed.). **Regional rules in the global trading system**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FISHLOW, A.; HAGGARD, S. **The United States and the regionalization of the world economy**. Paris: OECD Development Center Research Project on Globalization and Regionalization, 1992.

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade. **General Agreement on Tariffs and Trade 1947**. Geneva, 1947.

_____. **Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries (Enabling Clause)**. Geneva, 1979.

GAVIN, B.; VAN LANGENHOVE, L. Trade in a world of regions. In: SAMPSON, G.; WOOLCOCK, S. (Ed.). **Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience**. Tokyo: UN University Press, 2003.

HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. **The rise of bilateralism: comparing European and American FTAs**. Bern: World Trade Institute, 2009.

HORN, H.; MAVROIDIS P.; SAPIR, A. **Beyond the WTO: an anatomy of EU and US preferential trade agreements**. Brussels: Bruegel, 2009 (Bruegel Blueprint Series, n. 7). 66 p.

KATZENSTEIN, P. J. Regionalism in comparative perspective. **Cooperation and Conflict**, v. 31, n. 2, p.123-159, 1996.

KRUGMAN, P. The move toward free trade zones. **Economic Review**, v. 1, p. 1-24, Nov./Dec. 1991.

LOW, P.; BALDWIN, R. (Ed.). **Multilateralizing regionalism: challenges for the global trading system**. New York: Cambridge University Press, 2009.

MAINSFIELD, E.; MILNER, H. The new wave of regionalism. **International Organization**, v. 3, n. 53, p. 589-627, 1999.

_____. **Votes, vetoes and preferential trading agreements**. WTO workshop on PTAs in the New Era. Geneva, Nov. 2010. 47 p.

MANSFIELD, E.; PEVEHOUSE, J. C. Trade blocs, trade flows, and international conflict. **International Organization**, v. 54, n. 4, p. 775-808, 2000.

MANSFIELD, E.; PEVEHOUSE J. C.; BEARCE, D. H. Preferential trading arrangements and military disputes. **Security Studies**, v. 9, n. 1-2, p. 96-118, 1999-2000.

MANSFIELD, E. D.; REINHARDT, E. Multilateral determinants of regionalism: the effects of GATT/WTO on the formation of preferential trading. **International Organization**, v. 57, n. 4, p. 829-862, 2003.

MASHAYEKHI, M.; PURI, L.; ITO, T. Multilateralism and regionalism: the new interface. In: MASHAYEKHI, M.; ITO, T. (Ed.). **Multilateralism and regionalism: the new interface**. New York and Geneva: United Nations, 2005. p. 1-22.

MISTRY, P. The new regionalism: impediment or spur to future multilateralism. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (Ed.). **Globalism and the new regionalism**. London: Macmillan, 1999.

MOORE, M. **A world without walls: freedom, development, free trade and global governance**. New York: Cambridge University Press, 2003.

PRAZERES, T. L. **Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo**. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2007. 340 p.

SNYDER, F. China, Regional Trade Agreements and WTO Law. **Journal of World Trade**, v. 43, n. 1, p. 1-57, 2009.

SUMMERS, L. H. Regionalism and the world trade system. In: FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY. **Policy implications of trade and currency zones**. Wyoming: FED, 1991. p. 295-303.

WANG, J. China's regional trade agreements: the law, geopolitics, and impact on the multilateral trading system. **Singapore Year Book of International Law and Contributors**, v. 8, p. 119-147, 2004.

WONNACOTT, R. J. Trade and investment in a hub and spoke system versus a free trade area. **World Economy**, v. 19, n. 3, p. 237-52, 1996.

WTO - World Trade Organization. **World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Geneva: WTO, 2011.

_____. **General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT-1994)**. Geneva, 1994a.

_____. **Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994**. Geneva, 1994b.

_____. **General Agreement on Trade in Services (GATS)**. Geneva, 1994c.

_____. **Transparency mechanism for regional trade agreements**. Geneva, Dec. 2006 (WT/L/671).

YEO, L. H. Institutional regionalism versus networked regionalism: Europe and Asia compared. **International Politics**, v. 47, n. 3/4, p. 324-337, 2010.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

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

