

# JE

Jornal dos  
**Economistas**

Nº 295 Fevereiro de 2014

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

# Acordos comerciais e o Brasil



Luiz Carlos Delorme Prado, Francisco Carlos Teixeira, Elias Jabbour, Paulo Wrobel e Lia Valls discutem os impactos da Parceria Transpácífica e outros acordos comerciais internacionais sobre o Brasil.

Resumo da monografia de José Roberto Rosa Shirmer intitulada  
*Instrumentos alternativos de combate à inflação.*

## Acordos comerciais e o Brasil

A partir do vazamento de informações pelo WikiLeaks em novembro de 2013, o mundo conheceu um pouco mais sobre o tratado negociado pelos EUA para a criação da Parceria Transpácífica, um mega-acordo comercial reunindo países asiáticos, norte e sul-americanos e da Oceania. Simultaneamente, EUA e União Europeia negociam o Acordo Transatlântico. Este cenário bastou para que os ditos especialistas trombetassem nos meios de comunicação tristes previsões sobre o isolamento comercial do Brasil. Esta edição do JE reuniu um grupo de economistas com visões diferentes para aprofundar a discussão destes temas.

Francisco Carlos Teixeira da Silva, do IUPERJ e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro, pergunta como é possível liberalizar o comércio mundial numa conjuntura de crise e sugere uma negociação global, em que todos renunciassem a subsídios e controlassem melhor suas tarifas.

Elias Jabbour, estudioso da economia da China, afirma que os EUA miram no gigante asiático ao propor a Parceria Transpácífica e prevê que o novo bloco afetaria o projeto brasileiro de integração sul-americana.

Luiz Carlos Delorme Prado, do IE/UFRJ, afirma em entrevista que o pior cenário para o Brasil seria uma ordem internacional baseada em acordos comerciais fora da OMC, que criariam blocos econômicos com regras propostas por países liderados pelos EUA ou pela União Europeia.

Paulo Wrobel, da PUC-Rio e Universidade Estácio de Sá, defende que as trocas comerciais geram prosperidade. Ele acredita que um acordo Mercosul-União Europeia ajudaria na exportação de produtos brasileiros manufaturados e semimanufaturados.

Lia Baker Valls, da FGV e Uerj, afirma que os mega-acordos e o tema das cadeias produtivas apontam a fragilidade das políticas voltadas para a integração produtiva regional, que devem ser compatíveis com o processo de inserção competitiva global.

Fora do bloco temático, publicamos o resumo da monografia *Instrumentos alternativos de combate à inflação*, de José Roberto Rosa Shirmer. O autor conclui que, no período de funcionamento do regime de metas de inflação no Brasil, há evidências de que grande parte das origens das pressões inflacionárias não pôde ser atenuada através da manipulação da taxa Selic.

Acordos comerciais.....	3
<i>Francisco Carlos Teixeira Da Silva</i>	
<b>O Brasil e os desafios internacionais depois da crise</b>	
Acordos comerciais.....	5
<i>Elias Jabbour</i>	
<b>China, Brasil e a ALCA do Pacífico</b>	
Entrevista: Luiz Carlos Delorme Prado.....	7
<b>“O pior cenário para o Brasil seria uma ordem internacional baseada em acordos comerciais, fora da OMC, que criariam blocos econômicos com regras propostas por países (ou blocos de países) liderados pelos EUA ou pela União Europeia.”</b>	
Acordos comerciais.....	11
<i>Paulo Wrobel</i>	
<b>Nenhum país é uma ilha</b>	
Acordos comerciais.....	13
<i>Lia Baker Valls Pereira</i>	
<b>Os mega-acordos: reflexões para a agenda de comércio do Brasil</b>	
Monografia .....	15
<i>José Roberto Rosa Shirmer</i>	
<b>Instrumentos alternativos de combate à inflação</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br)

**Conselho Editorial:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Edson Peterli Guimarães, José Ricardo de Moraes Lopes, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Sidney Pascountto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Paulo Gonzaga Mibielli e Gisele Rodrigues. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Fotolito e Impressão:** Ediouro. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20054-900  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Sidney Pascountto da Rocha. **Vice-presidente:** Edson Peterli Guimarães. **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2014-2014): Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2012-2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 3º terço (2013-2015): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascountto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2014-2016): Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2012-2014): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2013-2015): Cesar Homero Fernandes Lopes, José Ricardo de Moraes Lopes, Sérgio Carvalho Cunha da Motta.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2011/2014

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz, José Antônio Lutterbach, José Jannotti Viegas e André Luiz Silva de Souza.

**Conselho Fiscal:** Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

# O Brasil e os desafios internacionais depois da crise

Francisco Carlos Teixeira Da Silva\*

**C**reio que todos concordam que a crise mundial que eclodiu em 2008 ainda não foi debelada. Malgrado sinais de recuperação, em especial nos EUA, a Europa e o Japão estão longe de alcançar os níveis de 2008 e, com segurança, alguns países (em especial na Europa, como Portugal, Grécia, Irlanda e talvez Espanha e Itália) não voltarão, mesmo depois da crise, aos patamares de prosperidade e riqueza pré-2008. Da mesma forma, a euforia em torno dos países do BRICS parece ter arrefecido, com ritmos de crescimento que dificilmente igualarão aqueles dos últimos 20 anos. O mundo que emergirá da crise terá uma geopolí-

tica bastante diversa: velhos países do Ocidente serão mais pobres, a Europa perderá relevância e o mundo será mais diverso, mais multipolar. Os sinais desta nova geopolítica já emergem no cenário mundial.

Como em meio a todas as demais grandes crises internacionais do capitalismo – 1873, 1919, 1929, etc. – as saídas são limitadas e envolvem, inevitavelmente, grandes (re)arranjos do comércio internacional, da posição dos países e numa ampla transferência de riquezas mundiais. Nem sempre no sentido em que os manuais clássicos, em especial aqueles de viés liberal, apregoam. Em muitas crises, como em 1873 e 1929, o fechamento de mercados nacionais, o aumento de tarifas, a imposição de

preferências coloniais (posto que, então, havia colônias) e a busca de uma pretensa “autarquia” – como nos fascismos – foram itens buscados para solucionar a crise.

Na atual crise, no alvorecer de sua fase final (acreditemos no Relatório do Banco Central Alemão, não no BCE, é claro, quando afirma que a recuperação dos índices pré-crise é para 2018, com lento crescimento até lá) negociar livre comércio é uma tarefa inglória.

Sem a mesma capacidade de criação de riquezas anterior a 2008 e com um número muito maior de países industriais do que em quaisquer das crises anteriores, teremos um mundo muito mais competitivo, mais pobre (insisto, com mais desempregados!), menos esfuziante

e menos otimista do que aquele da Era Clinton. Os anos Bush, com seu laxismo, seus gastos improdutivos e a ausência de investimentos massivos em novas tecnologias (como energia e alimentos) terão que ser compensados em anos e anos de mediocridade.

Nestas condições, e neste horizonte, a questão do comércio internacional – em face de mercados internos paralisados ou deprimidos – é crucial. Ocorre, que dada a extensão da crise, é crucial, simultaneamente, para todos. Para alguns, onde o peso das exportações é maior que o consumo interno ou que o grau de depressão do mercado interno (aliado às políticas ditas de “austeridade”) é muito elevado, a conquista de novos mercados e a



liberalização do comércio mundial são metas centrais.

Contudo, a liberação do comércio internacional implica em aceitar tarifas mais baixas, que incidiriam diretamente na capacidade de formação de empregos, principalmente empregos industriais, no seu próprio quintal. Devemos insistir aqui numa hipótese central, num reinventar de manuais: a explosão de parques industriais, de variada capacidade e grau técnico, rebaixou o preço da produção industrial de consumo imediato, enquanto as exigências de grandes populações emergentes, valorizaram as commodities agrícolas, que, todavia, ainda se constituem num mercado inseguro e inelástico em face aos demais.

Assim, enquanto internamente defendemos os “nossos empregos” – seja via tarifas, desonerações, elevando ou impondo regras ditas fitossanitárias – exigimos, nos fóruns internacionais, a liberação dos mercados alheios. Ao mesmo tempo, num fenômeno global, o valor da produção industrial regride, ao lado da racionalização/robótica, que avançam. Como liberalizar o comércio mundial numa conjuntura de brutal retração do emprego? Eis a questão.

Uma posição intermediária seria uma negociação geral, global, em que todos renunciassem a subsídios e controlassem melhor suas tarifas, como, por exemplo, na retomada da Rodada de Doha, em Bali, em 2013. Para tal seria necessário negociar de forma “cruzada”, aceitando compensações entre setores industriais e do agronegócio, incluindo ainda serviços. Na verdade, infelizmente, não possuímos exemplos, na história do capitalismo, de amplos movimentos de liberação aduaneira em tempos de crise. Seria uma novidade, nada

impossível, porém bastante difícil.

Muitos países, em especial naqueles de parlamentos fortes e/ou diretamente parlamentaristas, a estabilidade de um governo depende de um punhado de votos de uma coalizão partidária frágil ou mesmo de “alas” dentro dos próprios partidos governantes. Para estes arranjos frágeis, um grupo reduzido de produtores – como os pecuaristas de luxo do Japão, os produtores de Beaujolais na França, ou de trigo na Itália, sem falar no lobby de suco de laranja da Flórida ou de açúcar do Havai – podem paralisar negociações internacionais e, mesmo, colocar em risco a estabilidade governamental. Assim, tais negociações são necessariamente longas, difíceis e passíveis de serem, *post factum*, recusadas no momento de ratificação parlamentar.

Uma saída, ainda no interior da liberalização, são negociações de bloco a bloco, com listas de produtos estabelecidos, evitando prejuízos e aceitando compensações, sejam elas aos grupos produtores fragilizados, sejam em setores terceiros. Neste momento, travam-se amplas negociações nesta direção, muito especialmente entre a China Popular e os Países da “Asean” e da “APEC”, no contexto geopolítico da Ásia Meridional e Ásia Oriental. Evidentemente, Japão e EUA sentem-se fortemente ameaçados e temem a imposição de uma hegemonia chinesa na Ásia do Pacífico. Os aliados americanos na região, como Malásia, Tailândia e Indonésia, malgrado seus interesses, foram chamados para impedir a criação de regras que venham a garantir um “quintal” chinês na região. Mas, os próprios EUA declararam-se prontos para negociar um tratado de livre comércio com a União Europeia, trazendo junto o NAFTA. Para além da crise nas

relações atlânticas (Caso Snowden, Ucrânia, Síria, ademais crises conjunturais), a grande questão reside em outro campo. Desde os primórdios da União Europeia, os países membros dedicaram-se a construir sua presença nos mercados mundiais através de “campeões nacionais”, tais como a Airbus, a Dassault, a BP, a Total, montadoras, etc. Estas empresas possuem seus maiores concorrentes exatamente nos “campeões nacionais” americanos, como a Boeing ou Exxon. As negociações teriam que conduzir a uma recomposição de arranjos e fusões, além de divisões do mercado mundial. E, mais difícil ainda, como poupar a agricultura europeia – de grande relevância para países como França, Espanha, Itália, Irlanda, Holanda – de um choque com a produção de fazendeiros altamente tecnificados dos EUA e apoiados no bilionário “Farmer Act” do Governo Bush?

No caso do Brasil, o Governo Dilma desinteressou-se do Mercosul. Claro, este sempre foi uma imensa teia de interesses contraditórios, vontades pessoais, espaço de voluntarismos e de disputas setoriais, como no caso do açúcar, autopeças, calçados, linha branca, etc. Mas, como diria Caetano Veloso, “de perto ninguém é normal”. As disputas no âmbito, por exemplo, da União Europeia são crudelíssimas. Além de tudo, quem não aceita a criação de organismos de soluções de crise autônomos no Mercosul é a própria diplomacia brasileira, ciosa com a limitação da soberania nacional.

A questão central é que o Mercosul prestou pelo menos três grandes serviços ao Brasil, e seus (muitos) detratores são um tanto mal-agraçados. Vejamos. Em primeiro lugar, do ponto de vista estratégico, o Tratado de Assunção

desfez uma rivalidade e um risco de guerra de quase trezentos anos, liberando as FFAA brasileiras (e seus orçamentos) de um tresloucado cenário bélico no Cone Sul. O reaparelhamento da Amazônia e a defesa da “Amazônia Azul” só se tornaram possíveis pelo desmonte do “cenário argentino”. Em segundo lugar, o Brasil é superavitário com todos os países membros e associados (exceto Bolívia, com sua pequena economia) e, por fim, a TEC, embora não tenha sido criada para isso, é uma defesa impagável para a indústria brasileira (em especial em face dos produtos chineses, que poderiam invadir a região sem a tarifa única). Isso sim cria um custo relevante para nossos vizinhos de grupo. Assim, para além das idiosincrasias Cristina/Dilma, o Mercosul continua sendo uma boa política para o Brasil. A ausência de mecanismos de resolução de crise foi substituída, com grande êxito, pela diplomacia presidencial, manejada bastante bem por FHC e Lula. Mas Dilma não gosta, não tem vocação e a diplomacia brasileira, depois de um período de grande protagonismo, entrou na muda.

Assim, a questão central é a paralisia das estruturas do Mercosul e sua incapacidade de assinar “acordos quadros”, como o que estamos em negociação com a União Europeia ou aquele desejado pela China Popular. A ideia de “blocos com duas velocidades” – permitindo que alguns países avancem na composição de acordos internacionais e dando prazos para outros se adaptarem às novas regras – seria uma resposta para a diplomacia brasileira, hoje tão ensimesmada.

\* É professor titular de Relações Internacionais do IUPERJ e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro.

# China, Brasil e a ALCA do Pacífico

Elias Jabbour\*

**A**o que tudo indica – pelo menos aparentemente – anda a passos céleres a concretização de um acordo encetando a criação do maior bloco econômico até hoje existente. Sob a rubrica de uma Parceria Transpacífica (Trans-Pacific Partnership – TPP) reunir-se-ão 40% do PIB global envolvendo países asiáticos (Brunei, Cingapura, Malásia e Vietnã), norte-americanos (Estados Unidos e Canadá), sul-americanos (Peru e Chile), além de Austrália e Nova Zelândia.

O TPP obedece à mesma lógica do pacto TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) entre os EUA e a União Europeia. Juntos, o TPP e o TTIP abrangerão mais de 60% do PIB global.

A possibilidade de um acontecimento desta magnitude não pode passar despercebida. Certamente poderá ter algum efeito internacional numa época de gradativo aumento de importância de países como Brasil, China, Rússia e Índia, possibilitando maior margem de manobra ao país menos interessado numa chamada multipolaridade política e econômica. Refiro-me aos Estados Unidos da América.

De alguma forma, dois países poderão ser afetados caso o acordo se concretize. Por motivos óbvios, China e Brasil são os menos interessados nisso. O primeiro pela clara manobra de contenção de sua área de influência, sobretudo na região da Ásia do Pacífico, e o se-

gundo pelo poder de atração que os Estados Unidos continuarão a exercer pela banda pacífica e andina de um continente cujos esforços de integração esbarram justamente nos limites econômicos do mais importante de seus membros, o Brasil. Mais adiante voltarei a tocar nesses aspectos.

Porém, existe uma pedra neste caminho e tem nome: Estados Unidos. Parece contraditório, mas não é. As notícias dão conta de uma resistência norte-americana à abertura de seu mercado. Os EUA parecem não ter aprendido com a “inteligência” mostrada por seus generais nos campos de batalha do Vietnã e repetem a mesmo comportamento nas mesas de negociação deste tratado. Por exemplo, os EUA pressionam contra medidas visando o controle do sistema financeiro, tentam reforçar regras de proteção à propriedade intelectual, o que afetaria programas de subsídios de remédios contra a AIDS oferecidos por países como o Vietnã. Outro exemplo está na resistência à abertura de seu mercado a produtos lácteos, produtos estes que – nos Estados Unidos – estão sujeitos a tarifas de até 300%, o que afeta diretamente a Nova Zelândia.

O mais intrigante do processo de consolidação da TPP é o grau de sigilo com que estão ocorrendo as negociações. Para atestarmos o grau de sigilo público e legislativo, é angular a citação que segue extraída do sítio resistir.info: “Desde o princípio das negociações TPP, o processo de redação e

negociação dos capítulos do tratado foi envolvido num nível de secretismo sem precedentes. O acesso aos rascunhos dos capítulos do TPP está blindado em relação ao público geral. Membros do Congresso dos EUA só podem ver porções selecionadas dos documentos relativos ao tratado em condições altamente restritivas e sob supervisão estrita. Foi revelado



anteriormente que apenas três indivíduos em cada país TPP têm acesso ao texto completo do acordo, ao passo que a 600 “conselheiros comerciais” – lobbyistas que defendem os interesses de grandes corporações estadunidenses tais como Chevron, Halliburton, Monsanto e Walmart – é concedido acesso privilegiado a seções cruciais do texto do tratado.”

A inteligência dos “generais” norte-americanos à frente das citadas corporações entrará em ampla fase de teste na mesma proporção em que os dispositivos deste tratado vi-

rem a público. Poderemos assistir a uma resistência igual ou maior que a vivida com a tentativa de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no final da década de 1990. Não tenho dúvidas de que o caminho para este tipo de acordo será muito mais complicado e tortuoso do que o verificado na malfadada época da ALCA. Outra implicação reside na própria conjuntura: não vivemos mais numa época de plena hegemonia dos postulados livre-cambistas. E o contraexemplo vem da própria Ásia do Pacífico excluída do TPP, onde um país que tem na defesa de suas capacidades produtivas uma expressão concreta, e contemporânea, da própria noção de nacionalidade. Seria dispensável dizer que estou falando da República Popular da China.

E a China nessa história? Não deverá passar incólume. Não sei até onde essa tentativa de cerco afetará sua performance econômica, pois a China é por demais grande e influente para deixar de ser notada, também, como uma potência financeira que tem substituído os postulados de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) transformando-se na maior provedora de crédito líquido do mundo. E será cada vez mais notada na mesma proporção em que seu mercado interno for ganhando peso.

A tendência de médio e longo prazo é a China depender cada vez menos de mercados externos e mais de seu mercado interno. Um mercado interno nada desprezível e baseado

numa fusão monumental entre mais de uma centena de conglomerados empresariais e um amplo sistema financeiro regido pelo Estado. E se trata de uma transição de “modelo” que não ocorre sem as consequentes dores decorrentes de uma conjuntura internacional incerta e com alto grau de inconsequência.

Postas as coisas desta forma, a grande questão, imediata, que envolve a relação entre a China e o possível TPP está em até que ponto essa ofensiva norte-americana no Pacífico poderá atrapalhar a transição econômica interna chinesa. Acredito que não existe relação causal entre um processo e outro. O nível de constrangimento é mais de ordem política, geopolítica e estratégica. Está claro que os EUA estão mirando seus olhos à China. E faz tempo. Todos seus movimentos têm como alvo estratégico o gigante asiático: desde as guerras no Iraque e Afeganistão até o apoio à Al Qaeda na Síria, que se de um

lado intenta isolar o Irã e desmantelar a força do Hezbollah no Líbano, por outro busca privar a China de possíveis aliados estratégicos no Oriente Médio.

Os chineses trabalham com a noção de tempo histórico. Jogam o jogo sabendo que nada é eterno: os Estados Unidos tendem a se enrolar nas suas próprias ações. A intransigência norte-americana em insistir na abertura comercial irrestrita de outros países é um fato muito bem explorado pela China. Vejam os exemplos da cada vez maior presença chinesa na carteira de investimentos de nossos vizinhos sul-americanos outrora quase sugados pela possibilidade de uma ALCA. Comparem, também, as condicionalidades anexas aos

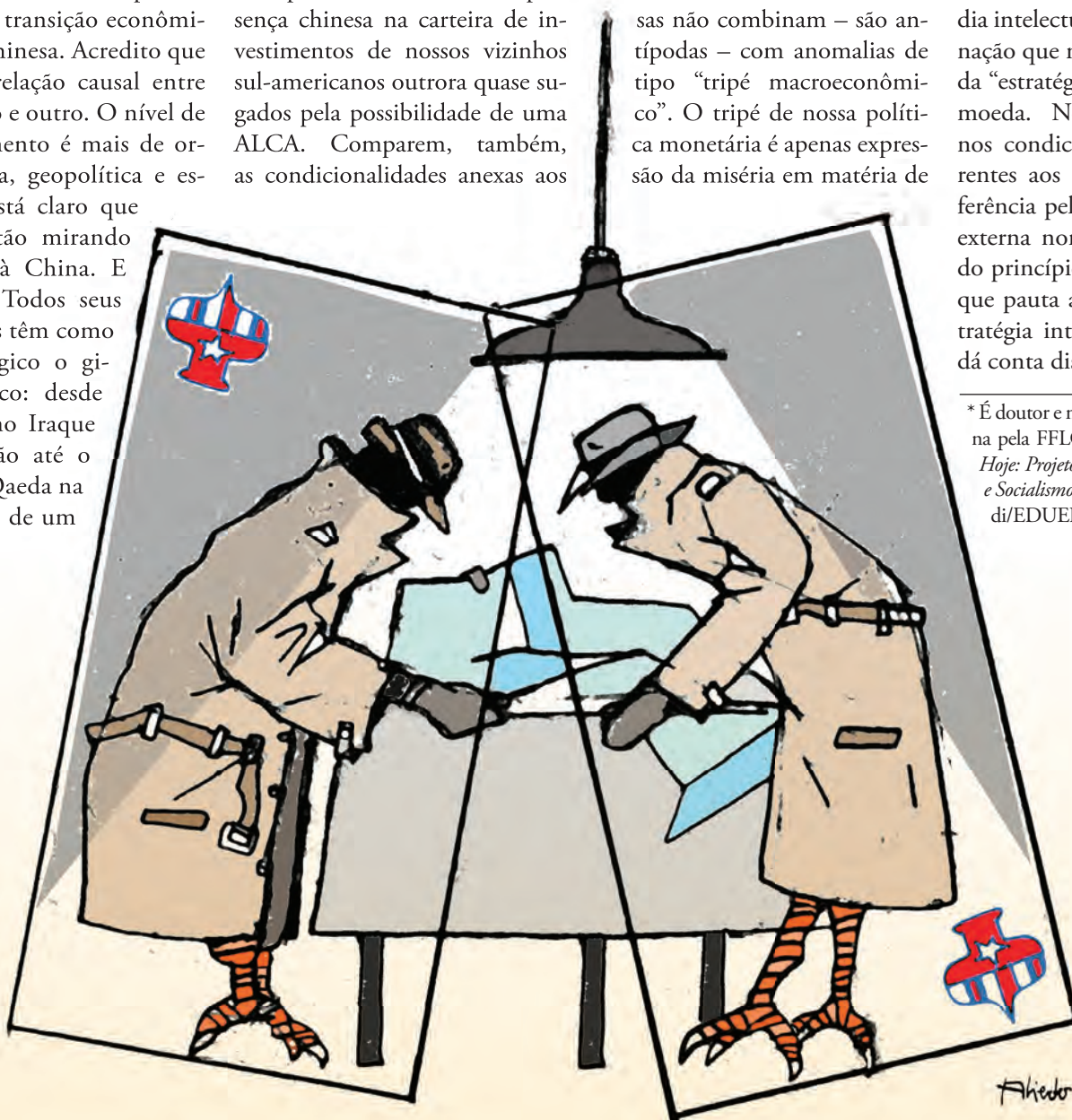
créditos carimbados pelo FMI e o Banco Mundial e as não condicionalidades dos créditos consignados por instituições chinesas.

O Brasil deverá ser afetado em seu projeto de integração sul-americana. Não há dúvidas disso. Mas não nos atenhamos a teses e sim a um grande fato: antes de pensarmos nos efeitos, ao Brasil, das estratégias de terceiros países, devemos montar nossa própria estratégia. Estratégia baseada num pensamento nacional. Bem, estou falando de estratégia e pensamento nacional. Ambas as coisas não combinam – são antípodas – com anomalias de tipo “tripé macroeconômico”. O tripé de nossa política monetária é apenas expressão da miséria em matéria de

pensamento estratégico que vivemos em nosso país. Mantido esse atual estado interno de coisas, pouco poderemos fazer diante de investidas estratégicas de chineses e norte-americanos. Sempre teremos uma inflação do tomate a combater com os mesmos remédios que institucionalizam nosso mercado interno a produtos estrangeiros, notadamente chineses e coreanos.

Entre o abstrato e a abstração existe uma distância nada pequena. Entre uma coisa e outra estão a acomodação, a covardia intelectual e visão pequena de nação que nos impede de ir além da “estratégia” da estabilidade da moeda. Nosso livre-cambismo nos condiciona a estarmos inerentes aos efeitos tanto da preferência pela liquidez da política externa norte-americana quanto do princípio da demanda efetiva que pauta a visão chinesa de estratégia internacional. Quem se dá conta disso?

\* É doutor e mestre em Geografia Humana pela FFLCH-USP e autor de *China Hoje: Projeto Nacional, Desenvolvimento e Socialismo de Mercado* (Anita Garibaldi/EDUEPB, 2012, 467 p.).



**“O pior cenário para o Brasil seria uma ordem internacional baseada em acordos comerciais, fora da OMC, que criariam blocos econômicos com regras propostas por países (ou blocos de países) liderados pelos EUA ou pela União Europeia.”**

Luiz Carlos Delorme Prado, professor do Instituto de Economia da UFRJ, é Ph.D em Economia pelo Queen Mary College da University of London, mestre em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ e bacharel em Economia e Direito. Foi conselheiro do Cade por dois mandatos e presidente do Conselho Federal de Economia.

Nesta entrevista, analisa com profundidade a Parceria Trans-Pacífico explicitando o objetivo principal dos EUA com o tratado, que é criar regras mais rígidas para propriedade intelectual e proteção de investimentos e serviços, dentre outros temas de interesse da potência. Ele prevê dificuldades para a aprovação do tratado, em função de resistências inclusive nos EUA. Prado também analisa o Mercosul e a inserção do Brasil no comércio internacional.



**P: Em tese, é melhor para o Brasil participar de um bloco econômico no qual é o país com maior PIB e escala industrial (caso do Mercosul) ou com países desenvolvidos (caso da finada Alca e da anunciada Parceria Trans-Pacífico)? Por quê?**

R: A Agenda do NAFTA, assim como a agenda da ALCA e mais recentemente a agenda da TPPA (*Trans Pacific Partnership Agreement*) tem como principais temas questões que não estão diretamente relacionadas a comércio, mas a disciplinar aspectos domésticos das legislações dos países envolvidos, particularmente em ques-

tões como Propriedade Intelectual, Proteção de Investimentos, Compras Governamentais e outros temas de escassa relevância para os países em desenvolvimento. No caso do Mercosul, apesar dos muitos problemas do bloco, o que move as negociações é a procura de novas alternativas para dinamizar a economia dos países da região, em vista da crônica fragilidade da balança de pagamento dessas nações.

Para entender os efeitos da integração regional há que se analisar as implicações da integração entre países, considerando-se os níveis de desenvolvimento e os custos e benefícios do processo. Uma dis-

tinção possível é entre a integração regional entre países de nível de desenvolvimento similar e aquela feita entre países de graus de desenvolvimento distintos, que pode também ser chamada de integração assimétrica.

No primeiro caso é mais fácil caminhar para a construção de um espaço econômico comum. Em particular, é menos onerosa a formulação de uma estratégia de desenvolvimento que promova um processo de convergência econômica e social entre esses países. É mais fácil, nessa circunstância, evitar que a integração leve a um modelo de comércio intrarregional na

forma centro-periferia, com alguns países se especializando na produção de mercadorias de baixo conteúdo tecnológico e um país central, ou um pequeno número de países, que seriam os principais beneficiários desta estrutura de comércio internacional. É possível, neste caso, ampliar o mercado dos produtores regionais, levando a uma expansão do comércio intraindustrial, permitindo a formulação de uma estratégia de desenvolvimento regional. Este é o caso mais evidente de jogo de soma positiva, onde a negociação das partes leva a um resultado superior à situação anterior.

Na integração vertical ou assimétrica, os ganhos de integração dependem da disposição do país mais avançado, de compensar os mais atrasados, com vantagens ou apoio que reduzam o custo de ajustamento desses países. Isto foi feito com diferentes graus de sucesso na integração das duas Alemanhas na década de 1990 e no processo de expansão da União Europeia, neste século. Por outro lado, se o país mais avançado não está disposto a promover a convergência econômica e social, mas, ao contrário, está preocupado de minimizar eventuais perdas decorrentes da integração, os custos desse processo para os países menos desenvolvidos são muito mais elevados e o benefícios da integração podem ser superados pelos custos do processo.

**A estratégia de integração proposta pelos EUA tem muito pouca preocupação em assumir custos para compensar os diferentes níveis de desenvolvimento. Esse país propõe, nos acordos que participa, uma agenda que prioriza, exclusivamente, temas de seu interesse e dos grandes grupos empresariais norte-americanos que influenciam a sua agenda doméstica, através de seus lobbies no Congresso. Em geral, os EUA são muito pouco sensíveis às demandas de outros países, inclusive porque há grande resistência no Congresso e na sociedade norte-americana para assinatura de novos acordos comerciais.** Isto é agravado pelo fato de que, pelas peculiaridades do sistema constitucional norte-americano, a negociação internacional de tratados comerciais só é possível de ser feita com a aprovação de uma legislação de *Fast Track* – ou seja, que autorize o executivo a nego-

ciar o tratado, sendo que o Congresso pode apenas confirmá-lo ou rejeitá-lo, mas não alterá-lo. Este tipo de autorização não é fácil de ser obtida no país, particularmente durante governos de presidentes democratas.

**P: Os esforços para a redução de barreiras comerciais, lideradas pela OMC, cujo diretor-geral, aliás, é o brasileiro Roberto Azevedo, são do interesse do Brasil? Nossa indústria tem condições de competir, em termos de escala e tecnologia, com a dos países centrais? A liberalização, tão incensada, não nos relegaria ao papel de exportador de commodities agrícolas e minerais e importador de produtos industrializados?**

R: O Brasil tem interesse nas negociações multilaterais, particularmente, mas não exclusivamente, em questões relacionadas aos temas de agricultura e agroindústria. É na esfera das negociações multilaterais (e não nas realizadas nos blocos regionais) que as regras do jogo do comércio internacional têm de ser estabelecidas. A atual estrutura do comércio internacional, produto dos acordos realizados durante a Rodada Uruguai, é muito ruim para os países em desenvolvimento. Vários dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos como contrapartida à negociação dos chamados novos temas de comércio internacional não foram plenamente implementados – o fracasso da Rodada de Doha é reflexo disso. **O pior cenário para o Brasil seria uma ordem internacional baseada em acordos comerciais, fora da OMC, que criariam blocos econômicos com regras propostas por países (ou blocos de países) liderados pelos EUA**

**ou pela União Europeia. Nesse caso, o Brasil e outros grandes países em desenvolvimento, como a Índia, teriam muito pouca influência. Esses grandes blocos comerciais poderiam ter regras (particularmente, em temas como propriedade intelectual, proteção de investimento e outras) que depois seriam impostas aos países que não estivessem dispostos a participar desses blocos, sob pena de redução de oportunidades no comércio internacional. Para o Brasil, a negociação multilateral, ou seja, aquela realizada nas Rodadas de Negociação da OMC, é mais favorável do que as negociações comerciais regionais, lideradas pelos interesses de alguns grandes países industriais avançados, tais como as propostas no caso da ALCA e do TPPA.**

**P: O Mercosul prejudica o Brasil, no sentido que impede o país de fazer acordos com outros blocos e países, como repetem os “especialistas” da grande imprensa brasileira? Qual é o saldo da participação do Brasil no Mercosul?**

R: O Mercosul está em um momento de impasse. A proposta da criação de um Mercado Comum não foi adiante. Estamos, ainda, em uma União Aduaneira incompleta. Não conseguimos montar uma estratégia de desenvolvimento regional, nem conseguimos desenvolver projetos eficazes de convergência econômica regional. Portanto, o Mercosul precisa sair do marasmo, avançar na sua estrutura institucional e superar a resistência de interesses parciais ao aprofundamento da integração, para justificar sua existência.

Nesse sentido, o projeto tem

pela frente duas alternativas polares para enfrentar os desafios dessa segunda década do século XXI: Aprofundar a experiência da integração econômica regional ou priorizar estratégias flexíveis nas relações econômicas internacionais. No primeiro caso, será necessário promover novas iniciativas e negociações para romper os impasses que têm impedido o aprofundamento do Mercosul, tanto na integração econômica como na superação de suas fragilidades institucionais. No segundo caso, implica manter em um equilíbrio instável as relações econômicas regionais para dar mais flexibilidade às negociações comerciais do Brasil com outros países ou blocos econômicos – o que implicaria transformar o Mercosul em uma área de Livre Comércio e abandonar a pretensão de criar um Mercado Comum. As duas alternativas têm riscos. No momento, no entanto, não vejo nenhuma alternativa razoável de negociação internacional que justifique o abandono ou o recuo no Mercosul: um projeto de mais de duas décadas que, apesar dos problemas, tem sido benéfico para o Brasil.

**P: Como você avalia o empenho dos EUA na criação da Parceria Trans-Pacífico? O objetivo é isolar a China? Mas por que isolar a China se o G-2 (EUA-China) se mostra tão proveitoso para as partes, inclusive com a presença massiva de filiais de empresas norte-americanas na China?**

R: Em minha opinião, a TPPA não é um projeto de isolamento da China, embora possa fazer parte da crescente importância que os EUA têm atribuído à Ásia e à decisão estratégica de aumentar sua presença comercial e militar



no Pacífico. Esta decisão tem sido conhecida em português por um neologismo, na verdade um novo anglicismo: “*pivoteamento*” para a região da Ásia e do Pacífico – como tem sido chamada a decisão do governo Obama de fazer um “*strategic pivot to Asia-Pacific*”. **O principal objetivo desse acordo é implementar uma agenda que vem sendo perseguida desde as negociações da ALCA, ou seja, criar regras mais rígidas para propriedade intelectual, proteção de investimento, serviços, e outros temas de interesse dos EUA.**

Uma leitura de articulistas especializados em comércio internacional, tanto em publicações europeias como asiáticas, mostra que as propostas norte-americanas são similares às que foram rejeita-

das na ALCA. Martin Khor, um especialista em comércio internacional da Malásia e crítico dessas negociações, publicou há pouco tempo uma detalhada análise das propostas. Segundo ele, somente uma pequena parte do TPPA trata de comércio. A maior parte dos temas em negociação trata de compras governamentais, disciplina de empresas públicas, propriedade intelectual, defesa de investidores estrangeiros, inclusive com direito a acionar Estados nacionais em cortes arbitrais internacionais e outras propostas similares. Segundo esse autor, estão excluídos das negociações subsídios à agricultura (mas não à indústria) e outras práticas que distorcem o comércio internacional, realizadas pelos países ricos – portanto, as poucas fontes de ganhos para

os países em desenvolvimento são negadas à esses. Uma especialista australiana, Deborah Gleeson, publicou um artigo no jornal britânico *Guardian*, em dezembro passado, com duras críticas ao TPPA, dizendo que a Austrália (que, observe-se, é um país rico) terá custos elevados com o acordo em vista dos excessivos privilégios dados aos grandes laboratórios farmacêuticos, que levarão a um grande aumento nos preços dos remédios naquele país.

**Esta não é, portanto, uma negociação para envolver a China ou excluí-la. Os EUA sabem perfeitamente que a China jamais assinaria um acordo nos termos que foram propostos. Aliás, como também não assinariam a Índia, a Rússia, ou outro país que tem uma agenda in-**

**dependente nas negociações de comércio internacional. Mesmo países menores, mas com fortes grupos de pressão nacionalistas, como a Malásia, encontrarão grandes dificuldades para aprovar tal acordo. Portanto, esta é uma proposta de negociação que é bom que o Brasil fique fora – não teríamos nada a ganhar se tivéssemos participado desse acordo.**

**P: Por que há tanto segredo na negociação da Parceria Trans-Pacífico, cujos detalhes precisaram ser vazados pelo Wikileaks?**

R: Há no Congresso dos EUA e, também, na sociedade, muita resistência à assinatura de novos tratados comerciais. Além disso, muitas das medidas propostas no acordo são extremamente impo-



pulares em muitos dos países envolvidos, inclusive entre os eleitores norte-americanos. Segundo o New York Times, em um artigo de Lori Wallach e Ben Beachy intitulado *Obama's Covert Trade Deal*, apenas cinco dos 29 capítulos tratam de assuntos tradicionalmente considerados temas comerciais. No acordo há regras que envolvem questões como segurança alimentar, regras de investimento, regras para a internet e comércio eletrônico. Segundo o artigo de Wallach e Beachy, há no acordo regras que proíbem restrições a produtos financeiros arriscados e outros tipos de papéis que contribuíram para a crise financeira de 2008.

Grande parte dessas propostas reflete o interesse de grupos empresariais desse país. Em especial, as empresas do ramo farmacêutico não estão satisfeitas com regras de propriedade intelectual acordadas na OMC – acham que foi pouco o que obtiveram até então. Há, também, demandas para estender direito de *copyright* e outras medidas que não são populares em lugar nenhum do mundo. Há provisões que restringem o poder regulatório doméstico, em áreas como meio ambiente e investimento, que sofrem grande oposição de ONGs e grupos de ativistas. Finalmente, os EUA estão pressionados pela agenda eleitoral. A primeira metade de 2014 será decisiva nessas negociações, porque esse país terá eleições para o Congresso em novembro – nos EUA, como no Brasil, temas controversos não são tratados no Congresso perto de eleições.

**P: A Parceria Trans-Pacífico seria uma tentativa dos EUA de recriar a Alca, agora com algumas nações da Ásia e Oceania?**

R: Há muitos pontos negociados

no TPPA similares aos propostos na fracassada negociação da ALCA. Até agora, essa negociação vem também encontrando resistência. De acordo com a professora e ativista neozelandesa Jane Kelsey, nas negociações do TPPA tem sido usada a tática de “green room”, ou seja, de encontros com pequenos grupos de países convidados, para fechar questões mais controversas e tentar impor aos outros países esses acertos, sob forte pressão e acusação de que os países recalcitrantes estão bloqueando as negociações. **Não ficarei surpreso se, tal como no caso da ALCA, as negociações chegarem a um impasse – por exemplo, a data limite do final do ano de 2013 já foi ultrapassada e não foi possível se chegar a um acordo. Há agora uma forte pressão para que um acordo seja alcançado até o meio do ano. Se até lá as negociações não forem concluídas, dificilmente avançarão durante o período eleitoral dos EUA, ficando, portanto, para 2015.**

**P: A Alca – sepultada aos gritos de Chaves e Maradona em 2005 de “Alca, Alca, al Carajo!” – teria sido boa para o Brasil e demais países latino-americanos?**

R: Pelas razões que já expliquei, nem a ALCA é boa para os países latino-americanos, nem o TPPA é bom para os países da região que participam das negociações.

**P: Na prática, o que significa para o Brasil ficar de fora de um bloco econômico que reúne importantes nações latino-americanas, os EUA e países asiáticos e da Oceania?**

R: Não há ganhos nem perdas significativas para o país por não participar desse acordo. Os proble-

mas do comércio internacional do país têm causas distintas do que a alegada ausência de acordos de livre comércio.

**P: O Brasil é frequentemente comparado com o México. No final da década de 90, o PIB do México, então grande produtor de petróleo, passou o do Brasil. Dez anos depois, o Brasil virou BRIC, descobriu imensas reservas de petróleo e viu o seu PIB se tornar o dobro do que o mexicano. Mas nos últimos anos, o México voltou a atrair grandes investimentos estrangeiros e vai aderir à Parceria Trans-Pacífico, o que bastou para alguns analistas anteverem que as perspectivas econômicas do México são melhores do que a brasileiras. Como você compara as perspectivas econômicas das duas maiores economias latino-americanas?**

R: O México escolheu apostar seu futuro na parceria com os EUA. Não há qualquer indicação de que a escolha foi boa para esse país. As dificuldades econômicas brasileiras não estão relacionadas com o fato de participarmos de nenhum grande bloco comercial. Esse humor dos investidores, tratados na imprensa diária, normalmente refere-se aos investimentos em portfólio, que são fortemente influenciados por fatores de curto prazo, e não aos investimentos diretos. Por razões que não são possíveis de serem tratadas neste espaço, é minha opinião que o Brasil tem muito mais perspectivas econômicas a médio e longo prazo do que o México.

**P: Por que os produtos industriais brasileiros são tão caros em relação aos produzidos na China e mesmo em outros pa-**

**íses? O que o Brasil precisa fazer para conseguir competir no mercado internacional de produtos manufaturados? Ou nosso papel na divisão de trabalho internacional é de produtor e exportador de commodities?**

R: Há várias razões que dificultam a competitividade de produtos brasileiros. Um deles é, sem dúvida, a taxa de câmbio. Mas há outras razões conhecidas, tais como os tradicionais problemas brasileiros de infraestrutura, de custo elevado do capital de giro, de distorções na estrutura tributária (e não, a meu ver, na carga tributária total), da baixa taxa de investimento, etc. Há, também, outros problemas que não têm sido suficientemente discutidos, como a perda da capacidade de planejamento e coordenação do Estado brasileiro, a imposição de custos excessivos, excesso de burocracia e falta de previsibilidade em aspectos legais nos marcos regulatórios. Finalmente, há o fato positivo de que nossos custos de mão de obra já não são tão reduzidos devido ao aumento da renda dos trabalhadores e à ainda modesta melhoria na distribuição de renda. Além disso, a população brasileira crescerá a taxas cada vez menores nos próximos anos, sendo que em quinze anos a população brasileira chegará ao máximo e provavelmente terá um certo declínio. Portanto, mesmo se o crescimento brasileiro for relativamente baixo, o custo da mão de obra no Brasil continuará crescendo. Por isso, o Brasil enfrentará o chamado dilema do país de renda média: já não é possível para o Brasil concorrer apenas usando o baixo preço da mão de obra e é, ainda, difícil para o país concorrer baseando-se em aumento de produtividade e introdução de progresso técnico.

# Nenhum país é uma ilha

Paulo Wrobel\*

**A** pesar de sonhos de autarquia e “independência econômica” de que tanto padecem certas correntes de pensamento econômico e político, é ilusório pensar que quanto mais autossuficiente uma economia, maior seria a prosperidade nacional. Em uma economia de mercado, exatamente o oposto é o que geralmente acontece, quer dizer, quanto mais aberta às trocas comerciais, mais propensa seria uma economia a utilizar seus

fatores de produção de forma eficiente. A China de 2013, ao alcançar, mais uma vez na história, o patamar de maior potência comercial do mundo (movimentou mais de US\$ 4 trilhões em trocas comerciais em 2013), tornou-se uma economia mais eficiente no emprego de seus fatores de produção. Como resultado, a China, nos últimos anos, é o maior parceiro comercial de quase todos os países do mundo, incluindo o Brasil, pois sua economia é capaz de oferecer, a preços atraentes, uma gama enorme de produtos de grau

diferenciado de sofisticação tecnológica. Produtos que todos os países querem adquirir.

O que gostaria de ressaltar é que historicamente existiria uma associação discernível entre trocas comerciais e prosperidade, uma vez que a ampliação dos mercados para além das fronteiras nacionais, mesmo no caso da China, com seu enorme mercado nacional, seria a melhor maneira de resolver um dos principais problemas estruturais de uma economia de mercado, qual seja, a limitação estrutural da demanda.



Os acordos e blocos comerciais não são, obviamente, a única maneira de ampliar acesso aos mercados para além dos mercados nacionais. O emprego eficiente de recursos naturais, a eficiência na produção de produtos competitivos, a tradição exportadora em certos produtos, bem como uma estratégia exportadora coerente e bem desenhada são alguns dos elementos que contribuiriam para ampliar as exportações, independente de acordos ou blocos comerciais. No caso do Brasil atual, as exportações patinam, com taxas de crescimento anual medíocres, em função de alguns fatores específicos, dentre eles a ausência de acordos comerciais com mercados significativos, que pudessem realmente ampliar a demanda por uma gama mais variada de produtos brasileiros. Acordos e blocos comerciais, ao reduzirem barreiras tarifárias e não tarifárias, produziram vantagens comparativas que, se bem aproveitadas, contribuiriam para a competitividade brasileira.

Com efeito, com exceção do agronegócio, que, apesar dos gargalos logísticos, continua avançando com extrema eficiência e competitividade, ampliando seus mercados independentemente de acordos ou blocos comerciais, os produtos semi e manufaturados brasileiros vêm perdendo terreno diante da competição chinesa e de outros países, particularmente os asiáticos. Com exceção de nichos como os aviões da Embraer, o Brasil avança cada vez mais para se consolidar como um exportador eficiente de commodities agrícolas, fer-

ro, outros minerais e, eventualmente, petróleo bruto. Guardadas as devidas proporções, a pauta de exportação brasileira, hoje, não se diferenciaria muito da pauta que predominou no Brasil em toda a sua história, com um hiato a partir da industrialização intensiva do período militar.

Nos últimos vinte anos, o bloco comercial no qual o Brasil apostou econômica e politicamente foi o Mercosul. Após certo êxito inicial, quando o comércio bilateral com a Argentina disparou devido a uma base inicial de trocas muito baixa, o Mercosul já mostrou, há um bom tempo, seus limites como uma incompleta união aduaneira. Muito embora a Argentina se mantenha como o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, e importador de produtos manufaturados brasileiros, em particular veículos, os problemas comerciais bilaterais persistem e tendem a se agravar diante das dificuldades da economia argentina.

Quanto aos acordos comerciais com outros países ou blocos, o Mercosul concluiu, até agora, acordos comerciais com a Comunidade Andina, Israel, Autoridade Palestina e Egito. Não diria que se tratam de mercados de grande envergadura e potencial para a absorção de produtos brasileiros em escala necessária para a ampliação da produtividade nacional. Assim, é urgente que o Mercosul amplie o número e a escala dos países ou blocos com os quais pretenderia concluir acordos comerciais, sob pena de manter o Brasil isolado dos grandes eixos de comércio, com

exceção das commodities e de nichos como a Embraer. Neste momento, está sendo retomada mais uma rodada de negociações entre o Mercosul e a União Europeia, visando um acordo de comércio administrado bloco a bloco, negociações essas que já duram há mais de dez anos, mas que, ao que tudo indica, ainda claudicam. Até porque Argentina e Venezuela passam por crises cambiais que dificultam muito a abertura comercial de ambos.

Certou ou errado, o Brasil foi fundamental para bloquear as negociações que conduziram a uma zona de livre comércio nas Américas, do Alasca à Terra do Fogo. As lideranças brasileiras entenderam que, se a Alca chegasse a um bom termo, seria prejudicial à economia brasileira. Ao invés, a diplomacia comercial brasileira resolveu apostar todas as fichas no sucesso da rodada Doha de negociação de liberalização comercial da OMC, o que se mostrou, até agora, impossível de se concretizar. Apesar de novo impulso devido à nova liderança brasileira na OMC, parece difícil que a Rodada Doha seja positivamente concluída.

Não com o mesmo ímpeto dos anos 1980 e 1990, os países continuam procurando estabelecer acordos comerciais e blocos econômicos, apesar das dificuldades associadas às questões de investimento e de serviços. A tentativa mais espetacular foi a retomada, em novas bases, da negociação comercial entre Estados Unidos e União Europeia. A potencial criação de um bloco comercial transatlântico desta magnitude, com cerca de

700 milhões de consumidores de alta renda e sofisticação, seria uma jogada econômico-política de alta sabedoria comercial, que faria frente à invasão de produtos chineses e asiáticos como um todo, tentando preservar o que resta da produção industrial e agrícola dos dois parceiros. Se concretizado, e trata-se de um grande se, possivelmente marginalizaria ainda mais o Brasil como parceiro comercial dos dois grandes.

A conclusão a que chego, partindo do pressuposto de que nenhum país é uma ilha, é a de que o Brasil necessita, urgentemente, ampliar o número e a qualidade de seus acordos comerciais ou, como alternativa, melhorar enorme e rapidamente sua eficiência produtiva. É claro que um fator não exclui o outro e ambos são complementares. Mas como sabemos que o segundo fator requer uma série de reformas estruturais e ganhos logísticos demorados, urge que se consigam acordos comerciais significativos, começando pelo acordo bloco a bloco Mercosul-União Europeia, com ou sem a Argentina e a Venezuela. Só assim o Brasil poderia começar a desenterrar mais seriamente a exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados e não estabelecer, como já ocorre com a China, por exemplo, uma relação de exportador de commodities e importador de bens de consumo e de capital, lembrando uma relação neocolonial que todos nós tanto criticamos.

\* É professor de Relações Internacionais da PUC-Rio e da Universidade Estácio de Sá e coordenador da área internacional do Centro de Estudos e Pesquisas BRICS.

# Os mega-acordos: reflexões para a agenda de comércio do Brasil

Lia Baker Valls Pereira\*

A proposta dos mega-acordos como o Acordo Trans-Pacífico (TPP, *Trans-Pacific Partnership Agreement*) e o Acordo Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) levou a um recrudescimento do debate sobre a agenda de acordos comerciais no Brasil<sup>1</sup>. Alguns temem que, além de possíveis perdas de acesso a mercado, o país possa estar se “isolando” das cadeias produtivas globais (Barbosa, 2013).

Partimos da observação que a associação entre cadeias produtivas e acordos comerciais está presente em diversos autores na literatura recente. Baldwin (2012) considera que no final dos anos 90 teve início uma nova forma de globalização identificada com o aumento das cadeias produtivas globais ou regionais, que incorpora a fragmentação dos processos de produção e das tarefas (serviços).

Os investimentos em cadeias produtivas com esse nível de fragmentação exigem um ambiente jurídico com regras claras e estáveis, que assegurem às empresas a integração de todas as etapas de produção e dos serviços associadas ao seu negócio, sem risco de “quebras”. Nesse sentido, o ambiente propício para a formação de cadeias pressupõe: eliminação de tarifas de importações de bens intermediários; facilitação de comércio (simplificação de procedimentos administrativos); e, redução/eliminação de tributos sobre servi-

ços comercializáveis. Na formação das cadeias globais e/ou regionais, o núcleo das negociações gira em torno de regras que facilitem o comércio de bens e serviços, além de dar garantias ao investidor.

O sistema multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), com 159 países membros, encontra dificuldades para negociar regras que atendam aos requisitos das cadeias produtivas globais/regionais. Nesse contexto se inserem os novos acordos comerciais como o TPP e o TTIP, que incorporam a ampla agenda de negociações de regras que caracterizam os acordos que os Estados Unidos celebram desde o final da década de 90.

Baldwin (2012) argumenta que países que ficam fora dessas negociações, todas com regras OMC *plus*, ou seja, mais abrangentes e com um nível de compromissos que reduz em maior grau a flexibilidade das políticas domésticas, poderão ficar alijados das cadeias globais. A principal questão a ser ressaltada é, portanto, que o tema das cadeias produtivas veio reforçar a agenda de negociações ampla nos acordos comerciais.

Não é um debate novo. No início dos anos 90, Lawrence (1991) argumentava que a globalização, entendida como a crescente internacionalização dos fluxos de produção e financeiros, requer a harmonização das políticas domésticas. Os custos de transação impostos por sistemas regulatórios distintos oneram o processo de globalização, que seria a fonte de



dinamismo dos países no contexto da economia mundial. Assim, a inclusão dos novos temas como investimentos, direitos de propriedade intelectual e serviços na Rodada Uruguai demandados pelos Estados Unidos e os parceiros das economias desenvolvidas faziam parte do processo de globalização.

Uma das motivações dos acordos regionais promovidos, em especial, pelos Estados Unidos, se refere, portanto, à agenda pendente sobre os “novos temas” da Rodada Uruguai. Assim, no lugar da globalização como demandante de regras harmonizadas, a questão do século XXI são as cadeias produtivas globais/regionais.

Lester (2013) discorda da avaliação de Baldwin. A consolidação das cadeias produtivas não depende de acordos formais de comércio regionais ou multilaterais. É uma opção das políticas domésticas. Países com estratégias similares podem querer ou não reforçar

seus compromissos com regras de facilitação para a consolidação das cadeias. A integração produtiva na Ásia a partir do Japão e agora da China não foi precedida de acordos formais de comércio.

Quais são, então, as principais questões trazidas pelos mega-acordos para a agenda de comércio do Brasil?

A primeira se refere à análise dos possíveis impactos nos fluxos de comércio de mercadorias. No caso do Acordo Transatlântico, uma das principais negociações se refere às normas fitossanitárias, uso de transgênicos e regulações afins no comércio agrícola, que são matéria de frequente controvérsia entre os Estados Unidos e a União Europeia<sup>2</sup>. Aqui o Brasil poderá ter perdas, caso os dois países consigam fechar uma negociação nesse tema sensível. O mercado do Acordo Trans-Pacífico representa 21% das exportações brasileiras (10% é o mercado dos Estados Unidos, ano 2013). Chile e Peru já possuem acordos de livre comércio com o Brasil e com os Estados Unidos e alguns dos países asiáticos e da Oceania já possuem acordos preferenciais de comércio entre si<sup>3</sup>. Além disso, a pauta brasileira não compete com a do Japão. A possibilidade de desvio de comércio seria potencialmente pequena.

As negociações não se resumem, porém, ao tema de acesso a mercados. Em meados da década de 90, Bhagwati (1996) argumentou que nos acordos bilaterais os Estados Unidos impunham sua visão do



que consideravam “regras justas”. Assim, o objetivo era obter acordos sobre novos temas e/ou assegurar regras que teriam poucas chances de obterem consenso nas negociações multilaterais. Os mega-acordos repetem essa estratégia com um aspecto adicional. A criação de um amplo marco regional que, em última instância, discipline os que ficarem de fora, em especial, a China.

No momento há dúvidas quanto ao sucesso dessas negociações e resistências surgem no Congresso dos Estados Unidos<sup>4</sup>. Contudo reacendeu o debate sobre a estratégia de acordos comerciais no Brasil.

Do meu ponto de vista, porém, a principal questão que os novos acordos trazem não é, num primeiro momento, se o país deve ou não aderir a essa nova onda de regionalismo — participar ou não dos mega-acordos (fazer acordos com os Estados Unidos e a União Europeia) — e sim o tema da integração regional.

O Tratado de Assunção de 1991, que criou o Mercosul, tinha como objetivo criar um espaço regional que contribuísse para a inserção competitiva dos seus países membros. O conceito de regionalis-

mo aberto que pressupunha o maior grau de abertura das economias não era incompatível com o projeto de consolidação da indústria local. A integração produtiva regional iria alavancar a presença do Mercosul no comércio mundial. Faltaram políticas públicas de apoio ao projeto, como melhora da infraestrutura, mas também temas que estão presentes na literatura das cadeias produtivas, como facilitação e comércio, reduções tarifárias que permitam acesso aos insumos internacionais mais baratos, entre outras.

No caso atual do Brasil, a estratégia de criar cadeias produtivas nacionais, como sugere o uso frequente e generalizado da exigência de conteúdo local, é incompatível com a integração produtiva regional. No ano 2000, a participação do Brasil nas exportações mundiais de manufaturas era de 0,7%, chegou a 0,8% em meados dos anos 2000 e foi de 0,7% em 2012, segundo a Organização Mundial do Comércio. Logo, analisar as diretrizes da política de comércio exterior privilegiando o tema da competitividade é crucial.

Os mega-acordos e o tema das cadeias produtivas apontam a fragili-

dade das políticas voltadas para a integração produtiva regional, que devem ser compatíveis com o processo de inserção competitiva global.

Por último, uma nota sobre os acordos com os países desenvolvidos, um tema presente no debate brasileiro. Um acordo com os Estados Unidos não está na mesa de negociações do Brasil e a agenda ampla de regras estadunidense é incompatível com a consolidação de negociações multilaterais. No caso da União Europeia, o acordo seria um movimento em direção ao retorno da estratégia do regionalismo aberto, pois não se trata de compromissos que irão mudar as regras das políticas domésticas.

#### BIBLIOGRAFIA

- BALDWIN, R. (2012). “WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade”, CEPR Policy Insight No. 64, December, <http://www.cepr.org>.
- BARBOSA, R. (2013). “O Brasil fora das cadeias produtivas globais”. Publicado no Estado de São Paulo, 26 de fevereiro.
- BHAGWATI, J. (1996). “The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations”. In J. Bhagwati e R. E. Hudec (eds). *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, Economic Analysis, pp. 9-40. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- LAWRENCE, R.Z. (1991). “Perspectivas

del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo”. In *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20, volume especial, pp. 53-78

LESTER, s. (2012). How much global trade governance should there be? <http://www.voxeu.org/article/how-much-global-trade-governance-should-there-be>

OMC (2011). “The WTO and Preferential Trade Agreements”. *World Trade Report*. [www.wto.org](http://www.wto.org)

\* É pesquisadora do Centro de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj.

1 O TPP foi lançado em novembro de 2011 e agrega Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnam e Estados Unidos. Em março de 2013, os Estados Unidos e a União Europeia anunciaram a abertura de negociações para o Acordo Transatlântico.

2 Como referência histórica basta lembrar o uso de hormônios na carne bovina nos Estados Unidos, que impediu a entrada desses produtos por mais de 15 anos no mercado europeu (OMC, 2011).

3 É o caso de Brunei, Malásia e Cingapura, por exemplo, que estão na ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático)

4 O Presidente Obama está negociando sem a aprovação prévia do Congresso (*Trade Promotion Authority*), o que torna incerta a futura aceitação dos acordos pelos congressistas.

O JE dá prosseguimento à publicação de resumos dos textos vencedores do 23º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de José Roberto Rosa Shirmer, graduado pela UFF, recebeu menção honrosa no concurso.

# Instrumentos alternativos de combate à inflação

José Roberto Rosa Shirmer\*

As teorias que sustentam o Regime de Metas de Inflação (RMI) brasileiro enxergam a inflação como um fenômeno ocasionado pelo excesso de moeda. Nestas teorias de inspiração neoclássica, permanece a visão de que existe uma dicotomia entre variáveis nominais e reais. No curto prazo, a política monetária poderia afetar as variáveis reais, mas no longo prazo, somente variáveis reais (estoque de fatores de produção, preferências dos trabalhadores e tecnologia) podem modificar outras variáveis reais (nível de produto e de emprego).

O consenso macroeconômico sustentado nestas ideias e que vem se consolidando nas últimas décadas não apresenta instrumental analítico suficiente para o Brasil ultrapassar a condição de subdesenvolvimento em que se encontra. Além das notáveis carências na esfera microeconômica (pouca inovação, infraestrutura precária, dificuldade de qualificação da mão de obra, entre outras), entendemos que algumas variáveis macroeconômicas, notavelmente as altas taxas de juros reais e o câmbio permanentemente sobrevalorizado, freiam o crescimento econômico e travam o desenvolvimento do país.

Em contraponto a estas teo-

rias, os estruturalistas e os pós-keynesianos abandonam as hipóteses de concorrência perfeita e pleno emprego. Estas abordagens creem que um aumento no nível geral de preços pode ser gerado por aumento de custos, uma vez que outros setores não reduziram seus preços proporcionalmente e sim aumentariam, pois tentariam manter os seus rendimentos reais. Essas duas abordagens diagnosticam a inflação a partir de variáveis não monetárias e, portanto, recomendam como parte integrante das políticas anti-inflacionárias a execução de políticas complementares à manipulação dos instrumentos monetários tradicionais. Em outras palavras, o controle da inflação, nessas abordagens, não é responsabilidade exclusiva da autoridade monetária, mas também de outras esferas do governo.

Analisando o período em que vigeu o RMI, concluímos que os componentes externos são os principais elementos para se explicar a inflação no Brasil. Evidentemente, o Brasil conseguiu manter a inflação em níveis historicamente baixos. Entretanto, o desempenho brasileiro, medido em termos de inflação e crescimento do PIB, ainda não é melhor que no resto da América Latina e é ainda muito pior que a média dos países emergentes.

O RMI foi operacionalizado essencialmente através da mani-

pulação da taxa básica de juros, a Selic. O país permaneceu dependendo de uma alta taxa de juros para atrair capitais e manter a taxa de câmbio valorizada, de forma a combater as pressões inflacionárias de preços livres de comercializáveis ou compensar as pressões decorrentes de preços monitorados e de itens não comercializáveis. Isto ocorre porque vários outros mecanismos de transmissão das condições monetárias para os preços são deficientes no Brasil, tornando a política monetária menos eficaz que em outros países.

Entre as principais peculiaridades brasileiras limitantes da eficácia da política monetária apontamos: (i) a inexistência de uma curva de rendimentos de longo prazo; (ii) a indexação de contratos; (iii) a participação relativamente pequena do crédito livre na economia; (iv) a restrição do efeito riqueza diante da participação significativa de títulos públicos indexados à Selic e (v) o comportamento anticíclico dos *markups*.

Desta forma, parece que a valorização cambial é imprescindível para que o principal instrumento do RMI logre controlar os preços, consistindo no principal mecanismo de passagem da austeridade monetária para a redução de preços. Em geral, nos anos em que descumprimos a meta de inflação, ocorreu uma desvalorização cam-



bial acentuada. Em contrapartida, a inflação somente retorna a um trajeto decrescente quando a taxa de câmbio se valoriza e/ou ocorrem choques de oferta positivos.

No que diz respeito ao período 2009-2012, a análise do IPCA demonstra que os grupos que mais contribuíram para o crescimento do índice compunham os seguintes grupos: habitação (puxado por aluguel e taxas), saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais e educação, leitura e papelaria (impulsionado pelos grupos cursos e cursos diversos). No referido período, estes itens apresentaram comportamento nitidamente não cíclico, uma vez que cresceram mais nos anos de menor crescimento econômico, o que impõe mais uma dificuldade para o repasse dos apertos monetários aos preços.

Avaliando pormenorizada-mente, portanto, a composição da inflação deve nos levar a algumas reflexões. Primeiramente, os preços de saúde e educação, se não podem ser controlados através de uma regulação eficiente, pode-

riam ao menos perder a relevância no índice, caso o atendimento público destes itens tivesse melhor qualidade e, portanto, maior cobertura. Adicionalmente, o item transportes públicos também é um preço regulado e a carência de esforços para controlar a qualidade e os preços deste serviço vem gerando um cenário bastante dramático no que diz respeito à mobilidade urbana. Há, portanto, um evidente espaço para ações estatais que podem influenciar o rumo da inflação destes setores.

Por sua vez, a inflação do item serviços pessoais foi puxada, sobretudo, pelos grupos de serviços que exigem trabalhadores de baixa qualificação e tem, consequentemente, um efeito redistributivo positivo. Por último, é importante notar que todos estes itens possuem demanda inelástica em relação às condições de crédito, com exceção de habitação, que sofre influência do crédito imobiliário que, em compensação, não é crê-

dito livre e é menos afetado pelos apertos da política monetária.

Portanto, analisando estas e outras estatísticas do período de funcionamento do RMI no Brasil, encontramos evidências significativas para acreditar que grande parte das origens de pressões inflacionárias do país neste período não pôde ser atenuada através da manipulação da taxa Selic. Desta forma, ainda é necessário ao Banco Central fazer apertos monetários suficientemente austeros para atrair um volume de capitais que valorize a taxa de câmbio ao ponto de fazer os preços de itens comercializáveis compensarem as pressões inflacionárias iniciais, independentemente do que as tenha originado.



Esta estratégia de combate à inflação não tem se mostrado suficiente para levar o país a uma trajetória de crescimento que o faça convergir seu nível de renda per capita ao dos países desenvolvidos, i.e., o RMI executado de forma mais rígida não tem sido suficiente para fazer o país superar sua condição de subdesenvolvimento e tampouco os problemas estruturais que o fazem estacionar em tal condição.

Embora o governo ainda não tenha anunciado nenhum pacote de medidas para atuar nestes setores, ele tem auxiliado o Banco Central a cumprir a meta de inflação (ou ao menos a não ultrapassar o seu limite superior). De maneira incipiente a partir de 2009, mas de forma mais evidente e intensa a partir de 2011, o governo federal tomou diversas iniciativas que influenciaram diretamente a trajetória da inflação e em grande medida também contribuíram para melhorar a competitividade da indústria. Entre as medidas que foram tomadas, realçamos: as reduções de IPI; a extinção de impostos federais sobre produtos da cesta básica; a redução dos encargos sobre a folha de pagamento; as renegociações de contratos, desonerações e ressarcimentos feitos para reduzir o custo da eletricidade e o controle do preço de combustíveis através da Petrobras.

Em contrapartida, o Banco Central tem auxiliado o Ministério da Fazenda a cumprir seu objetivo de manter a taxa de câmbio em patamar menos dramático para a competitividade da indústria nacional, agindo em conformidade com o objetivo geral do governo, que é promover a competitivi-

dade, a inovação e o crescimento da indústria brasileira.

Este setor, por sua vez, ainda não apresentou melhoras significativas, mas decerto as facilidades de financiamento com o BNDES, as desonerações fiscais e a taxa de câmbio mais estável melhoram as perspectivas de negócios para os empresários, embora possam não ser condições suficientes para reanimar os investimentos.

Aparentemente, as esferas administrativas do governo federal estão atuando em melhor sintonia com o Banco Central e este tem mostrado melhor disposição para auxiliar o governo em suas aspirações desenvolvimentistas, executando uma política monetária mais frouxa e mantendo a taxa de câmbio em patamar mais competitivo para os produtores nacionais. Houve, portanto, uma flexibilização na condução do RMI em comparação com a condução do combate à inflação no período compreendido entre a implantação do RMI e a eclosão da crise financeira global de 2008. Não obstante, ainda falta um esforço deliberado, explícito e organizado de outros órgãos do governo no combate à inflação, pois os efeitos de desonerações esporádicas têm curta duração e um custo fiscal não negligenciável. É notável que esta falta de organização prejudica o combate à inflação e pode minar a benéfica relação de colaboração mútua entre governo e autoridade monetária.

Orientador: Professor Victor Leonardo F. C. de Araújo

\* É graduado em Ciências Econômicas pela UFF. Atualmente é economista do BNDES.

**Prepare-se para Mestrado em Economia (ANPEC) no Corecon-RJ.**

Índice de aprovação de 85%. Consulte no telefone **2103-0118**.