

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ROBERTO JACOB FLECK**

**A EMERGÊNCIA DO NOVO REGIONALISMO NAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS COMERCIAIS E FINANCEIRAS**

**Porto Alegre**

**2011**

**ROBERTO JACOB FLECK**

**A EMERGÊNCIA DO NOVO REGIONALISMO NAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS COMERCIAIS E FINANCEIRAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

**Porto Alegre**

**2011**

**ROBERTO JACOB FLECK**

**A EMERGÊNCIA DO NOVO REGIONALISMO NAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS COMERCIAIS E FINANCEIRAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria - orientador  
UFRGS

---

Profa. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

## RESUMO

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, as relações comerciais internacionais apresentaram uma inflexão fundamental, chamada de novo regionalismo ou terceira onda do regionalismo, fenômeno este caracterizado por dois elementos principais. Primeiro, é observada uma proliferação de acordos de livre comércio bilaterais, sobretudo entre países de regiões geográficas e níveis de desenvolvimento distintos. O segundo é caracterizado pelo regionalismo monetário, tendência que representa os esforços de alguns grupos de países em criar sistemas e instituições monetárias regionais, a partir da constatação de que projetos de integração clássicos e instituições multilaterais não lograram a contenção e a superação de crises financeiras. Sendo assim, este trabalho procura avaliar as causas e consequências desses fenômenos, assim como analisar em quais regiões do planeta estes se manifestaram com maior clareza e o nível de desenvolvimento que o processo atingiu.

**Palavras-chave:** *novo regionalismo, acordos comerciais bilaterais, regionalismo monetário, multilateralismo, sistema internacional de comércio, Sudeste Asiático, América do Sul, Golfo Pérsico*

## **ABSTRACT**

Over the 1990s and the 2000s, the international trade relations showed a crucial inflexion known as new regionalism or the third wave of regionalism. This phenomenon is characterized by two main elements. First, one can observe a proliferation of bilateral free trade agreements, especially between countries of different geographic regions and levels of development. The second one is characterized by monetary regionalism, a trend that represents the efforts of some groups of countries to create regional monetary systems and institutions, which arises from the fact that classic integration projects and multilateral institutions have failed to contain or to overcome financial crises. Therefore, this paper aims to evaluate the causes and consequences of these phenomena, as well as to analyze in which regions these occurred more clearly and the level of development this process has reached.

**Keywords:** *new regionalism, bilateral trade agreements, monetary regionalism, multilateralism, international trade system, Southeast Asia, South America, Persian Gulf*

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

- ACP – Acordo de comércio preferencial
- ADB – Asian Development Bank (Banco de Desenvolvimento Asiático)
- AELC – Associação Europeia de Livre Comércio
- AFTA – ASEAN Free Trade Area (Zona de Livre Comércio da ASEAN)
- ALC – Acordo de livre comércio
- AMO – Área Monetária Ótima
- AMRO – ASEAN+3 Macroeconomic and Research Office (Escritório de Pesquisa Macroeconômica da ASEAN+3)
- APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)
- ARC – Acordo regional de comércio
- ASEAN – Association of Southeast Asian Nations (Associação de Nações do Sudeste Asiático)
- ASEM – Asia-Europe Meeting (Encontro Ásia-Europa)
- BCE – Banco Central Europeu
- CCG – Conselho de Cooperação do Golfo
- CEE, CE, UE – Comunidade Econômica Europeia, Comunidade Europeia, União Europeia
- CEEA – Comunidade Econômica Eurasiática
- CEI – Comunidade dos Estados Independentes
- CER – Closer Economic Relations (Acordo Comercial sobre Relações Econômicas entre Austrália e Nova Zelândia)
- CMIM – Chiang Mai Initiative Multilateralization (Multilateralização da Iniciativa de Chiang Mai)
- EAU – Emirados Árabes Unidos
- ECOWAS – Economic Community Of West African States (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental)
- EFTA – European Free Trade Association (Associação Europeia de Livre Comércio)
- EPC – Economic Partnership Agreement (Acordo de parceria econômica)
- EUA – Estados Unidos da América
- FLAR – Fundo Latino-Americano de Reservas
- FMA – Fundo Monetário Asiático
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FTA – Free Trade Agreement (Acordo de livre comércio)
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- IED – Investimento estrangeiro direto
- IMF – International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional)
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NAFTA – North American Free Trade Agreement (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio)
- NIC – Newly industrialized countries (Países recentemente industrializados)
- NMF – Nação Mais Favorecida
- OMC – Organização Mundial do Comércio

PED – País em desenvolvimento

RVE – Restrição Voluntária à Exportação

SAMA – Saudi Arabian Monetary Agency (Agência Monetária Saudita)

TEC – Tarifa Externa Comum

TPA – Trade Promotion Authority (Autoridade de Promoção do Comércio)

TRIPS – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Acordo da OMC sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio)

UDROP – Universal Debt Rollover Option with a Penalty (Rolagem da dívida universal com penalidade)

UEMOA – União Econômica e Monetária do Oeste Africano

UMG – União Monetária do Golfo

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

WTO – World Trade Organization (Organização Mundial do Comércio)

ZLC – Zona de livre comércio

ZMAO – Zona Monetária da África Ocidental

## SUMÁRIO

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2</b>   | <b>A EMERGÊNCIA DA TERCEIRA ONDA DO REGIONALISMO.....</b>                       | <b>15</b> |
| <b>2.1</b> | <b>As instituições multilaterais e a questão do poder .....</b>                 | <b>17</b> |
| <b>2.2</b> | <b>As três ondas do regionalismo.....</b>                                       | <b>21</b> |
| <b>2.3</b> | <b>Os desafios do multilateralismo monetário .....</b>                          | <b>23</b> |
| <b>2.4</b> | <b>O insucesso da integração clássica para a contenção de crises .....</b>      | <b>25</b> |
| <b>3</b>   | <b>A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS BILATERAIS.....</b>                     | <b>31</b> |
| <b>3.1</b> | <b>A evolução dos acordos comerciais bilaterais nos últimos vinte anos.....</b> | <b>32</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Os efeitos da proliferação de ALCs bilaterais .....</b>                      | <b>34</b> |
| <b>3.3</b> | <b>Os motivos para a proliferação de ALCs bilaterais.....</b>                   | <b>38</b> |
| <b>3.4</b> | <b>A atuação dos grandes atores.....</b>  | <b>40</b> |
| <b>4</b>   | <b>O REGIONALISMO MONETÁRIO.....</b>  | <b>52</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Desenvolvimento no Sudeste Asiático .....</b>                                | <b>58</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Desenvolvimento no Golfo Pérsico .....</b>                                   | <b>64</b> |
| <b>4.3</b> | <b>Desenvolvimento na América Latina .....</b>                                  | <b>71</b> |
| <b>4.4</b> | <b>Desenvolvimento em outras regiões.....</b>                                   | <b>76</b> |
| <b>5</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>80</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>84</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

As relações comerciais internacionais são marcadas, atualmente, por duas fortes tendências. Por um lado, a globalização influencia diretamente as economias tanto das nações industriais quanto daquelas em desenvolvimento. Nas diversas áreas, seja no comércio, no fluxo de capital especulativo ou no intercâmbio de competências tecnológicas, a globalização gerou uma transformação das opções político-econômicas dos governos, levando, em muitos casos, a uma redução das alternativas de política econômica dos Estados nacionais. Em algumas áreas, a intensificação da concorrência entre as nações torna indispensável uma adaptação desta política nacional, sobretudo no que tange à cooperação com outras nações.

A cooperação econômica regional pode ocorrer através de diferentes formas e pretende, em geral, incrementar relações além-fronteiras e dinamizar a atividade econômica para o benefício mútuo das nações dentro de uma região geográfica. Frequentemente é feita uma distinção entre integrações induzidas por políticas de Estado, as quais são chamadas de regionalismo e envolvem arranjos formais de cooperação econômica, e integrações conduzidas pelo mercado, denominadas regionalização, que são estimuladas por dinâmicas de crescimento regionais, pela emergência de redes de produção internacionais e por seus respectivos fluxos de investimento estrangeiro direto. À medida que países em desenvolvimento se tornam mais vulneráveis e perdem autonomia para formular políticas nacionais no processo globalizatório, a cooperação econômica regional pode ser também uma resposta defensiva, na esperança de que uma parceria regional amenize os impactos de fatores globais e melhore sua posição na ordem internacional. A partir dessa perspectiva, instituições regionais podem também preencher lacunas existentes nas estruturas econômicas globais.

A cooperação regional formal e a integração efetiva interagem reciprocamente: enquanto uma pavimentava o caminho para a criação de instituições supranacionais, a intensificação das relações entre as nações geram pressões de grupos internos por uma redução ou remoção de obstáculos alfandegários ao comércio intrarregional. A forma que tal cooperação assumirá depende não apenas das circunstâncias históricas, geográficas e políticas desta região, mas também da decisão relativa ao peso que se concede às forças de mercado e à intervenção estatal, o que influencia também as políticas econômicas dos países a nível nacional e global. Durante as últimas duas décadas, essas políticas se basearam na crença de que a liberalização do mercado e a abertura ao comércio e às finanças internacionais levariam

à melhor alocação de fatores possível, incrementando a produtividade e acelerando o desenvolvimento tecnológico nos países em desenvolvimento.

Isso se torna claro quando se observa a segunda tendência das atuais relações comerciais internacionais: a terceira onda do regionalismo, também chamada de “novo regionalismo”. Enquanto os Estados nacionais parecem confrontar desamparadamente as mudanças das condições econômicas mundiais, é evidente a possibilidade de uma reação adequada em um âmbito acima dos Estados nacionais clássicos. Tais reações se apresentaram de forma bastante clara nas décadas de 1990 e de 2000: na esfera comercial, um sentimento de frustração por parte de muitos governos quanto aos demorados progressos nas negociações comerciais multilaterais inflectiu sua estratégia a favor de acordos comerciais bilaterais. Já no âmbito financeiro, a constatação de que suas economias não estão devidamente protegidas contra momentos de crise pelos blocos regionais aos quais pertencem, tampouco pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), incentivou os governos a unir esforços para o estabelecimento de sistemas e instituições monetárias regionais que atuem como uma rede de proteção monetária para seus países-membros.

As implicações dessas tendências sobre as instituições intergovernamentais e sobre a própria ordem comercial e financeira internacional são incertas. Alguns analistas afirmam que a globalização e a regionalização não podem ser vistas como um paradoxo, e sim como dois lados da mesma moeda. O regionalismo das duas últimas décadas é entendido nesta interpretação como um componente da globalização, e não como uma tendência contrária. Nesta visão “liberal-institucionalista”, a abertura dos mercados e o multilateralismo são partes de um mesmo processo, em que o último é reforçado e aprofundado à medida que os países integram seus mercados à economia mundial (RUGGIE, 1993). Outros estudiosos interpretam o regionalismo como um fenômeno que enfraquece o multilateralismo como um todo e veem neste o grande obstáculo para o desenvolvimento de uma ordem comercial mundial moldada pelo livre comércio, podendo levar, inclusive, ao desmantelamento da Organização Mundial do Comércio (OMC). Paulo Roberto de Almeida (2005) é categórico quanto a essa questão, afirmando que a ameaça à ordem multilateral é uma certeza da terceira onda do regionalismo, e mantém o pessimismo alegando que nada pode ser feito para conter tal tendência.

Esta segunda visão é compartilhada pelo autor deste trabalho e será defendida ao longo do mesmo. O multilateralismo parece estar, de fato, perdendo primazia, ao passo que mais países se integram às relações comerciais globais. Na prática, parece que a globalização

e o multilateralismo estão mais dissentindo do que reforçando um ao outro desde a década de 1990. Um dos primeiros pronunciamentos do ex-diretor geral da OMC, Supachai Panitchpakdi, em novembro de 2002, versou sobre a proliferação de zonas de livre comércio bilaterais. Panitchpakdi alertou veementemente sobre o que chamou de “regionalismo *à la carte*”, designando uma disposição apenas limitada dos membros da OMC em apoiar a instituição, enquanto adotam acordos bilaterais que discriminam países terceiros e resultam em uma rede de numerosas zonas de livre comércio, a qual ameaça a estabilidade desse sistema comercial internacional.

Os alertas de Panitchpakdi não eram à toa. Ao final do século XX, o novo regionalismo apresenta uma clara diferenciação das formas de integração regional. Enquanto a primeira e a segunda onda foram caracterizadas por processos de integração clássica, em que alguns Estados de uma determinada área geográfica convencionavam a criação de uma zona de livre comércio ou de níveis maiores de processos de integração - como uniões aduaneiras ou mercados comuns -, a terceira é marcada pelo bilateralismo comercial e pelo regionalismo monetário. Tanto o bilateralismo como o regionalismo monetário surgem, não exclusivamente, mas significativamente, no território asiático-pacífico. A Crise Asiática de 1997 e suas consequências forçaram economistas e gestores de políticas públicas destes países a rever não apenas suas políticas econômicas nacionais, mas também suas formas de cooperação e integração regionais.

Uma das mais importantes lições deixadas pela Crise Asiática é que o fracasso de cooperações regionais reduziu a autonomia das políticas econômicas de cada país. A crise mostrou claramente que uma única economia não consegue combater de forma eficiente as turbulências nos mercados cambiais e de crédito. Tampouco é suficiente o poder de alguns países em desenvolvimento ou recentemente industrializados para rejeitar as imposições, geralmente contra-produtivas, do FMI. A consequência desta experiência coletiva é que os formuladores de políticas destes países buscaram concentrar a soberania financeira em um nível regional, com vistas a garantir, futuramente, uma ajuda regional no lugar de um apoio do FMI em momentos de turbulência. Todavia, enquanto o plano regional supranacional parece ganhar em importância para as políticas financeiras, no comércio internacional configura-se uma tendência diferente. Atualmente não são mais discutidos grandes projetos de integração, e sim meramente processos bilaterais.

Do ponto de vista teórico, o fenômeno abordado neste trabalho está intrinsecamente ligado às ideias de Bela Balassa (1967) sobre processos de integração econômica. Tais contribuições fundamentam parte da argumentação quanto a um possível desmantelamento da ordem multilateral de comércio, vistos os baixos níveis de comprometimento conferidos aos acordos de livre comércio bilaterais. A abordagem tradicional de integração econômica de Balassa também é utilizada para se traçar um paralelo com o processo de integração monetária, este adaptado conforme as contribuições de Heribert Dieter (2003).

A manutenção da ordem multilateral é também alvo de análise a partir da presença ou não de uma liderança global. Sobre isto, Robert Keohane (1984) argumenta, a partir de sua teoria institucionalista neoliberal, que instituições e regras podem persistir mesmo após o *hegemon* perder sua capacidade ou vontade de liderar. Por outro lado, Robert Gilpin (1987) propõe que é necessária a liderança contínua de um Estado para a manutenção do regime. Todavia, desde o fim da Guerra Fria não está claro se os EUA emergiram como um *hegemon* (tornando o mundo unipolar) ou decaíram relativamente à União Europeia e a países emergentes (levando o mundo a uma ordem multipolar). Em questões securitárias, há uma clara preponderância dos EUA, porém no âmbito econômico, a configuração de poder não é tão clara.

\*\*\*

Este trabalho procura avaliar as causas e consequências das duas características da terceira onda do regionalismo, assim como analisar em quais regiões do planeta estas se manifestaram com maior clareza e o nível de desenvolvimento que o processo atingiu. Busca-se contribuir para elucidar um fenômeno do comércio internacional que, todavia, abrange elementos fundamentais das relações internacionais. Sendo assim, adota-se um método de pesquisa que difere de um teste de hipótese. Trata-se aqui de construir uma hipótese com base na pesquisa histórica. O que se pretende com o rastreamento do processo de emergência do novo regionalismo é aferir o grau de relevância dos diversos motivos que levaram a ele, assim como suas implicações para a ordem internacional e para as economias nacionais de seus participantes.

O tema é relevante pois trata de um fenômeno ainda presente nas relações internacionais contemporâneas e que determinará a ordem comercial nas próximas décadas. Sua emergência foi abordada por diversos autores, os quais, entretanto, focaram sua análise na esfera comercial do novo regionalismo, ou seja, na proliferação de acordos bilaterais,

relevando a esfera monetária. Porém, estes dois elementos ocorrem paralelamente, derivam de motivos semelhantes e geram consequências igualmente onerosas ao multilateralismo. Sendo assim, este trabalho oferece uma nova visão sobre o tema, unindo estas duas características através de uma análise conjunta. A questão monetária se torna ainda mais relevante com a recente crise na Zona do Euro, a qual reacende o debate sobre os verdadeiros benefícios de uma integração monetária.

Para a análise de tal conjuntura, a monografia será dividida em três capítulos. No capítulo 1 são fornecidos os fundamentos do novo regionalismo como fenômeno iniciado na década de 1990 e intensificado na de 2000, e cujas principais características são a proliferação de acordos comerciais bilaterais e uma tendência ao regionalismo monetário. Defende-se que esses dois elementos levam a um enfraquecimento das instituições intergovernamentais multilaterais – a Organização Mundial do Comércio no âmbito comercial e o Fundo Monetário Internacional no âmbito financeiro –, minando suas respectivas ordens internacionais como um todo. A partir dessas premissas, faz-se uma revisão histórica das três ondas do regionalismo, observando sua evolução ao longo do século XX. Em seguida, são analisadas as debilidades dos projetos de integração regionais clássicos, que se tornaram relevantes a partir de sua ineficácia em fornecer apoio para a superação de crises financeiras em diversas regiões do mundo, principalmente no Sudeste Asiático. Concomitante a isso, houve a ascensão do novo regionalismo, estabelecendo-se assim um paralelo entre os dois fenômenos.

As duas características fundamentais do novo regionalismo são detalhadas nos dois capítulos seguintes do estudo. Primeiramente, no capítulo 2, é avaliado o processo de proliferação de acordos comerciais bilaterais nos últimos vinte anos, o qual se deve, sobretudo, a iniciativas dos grandes atores da ordem comercial internacional, como os EUA e a União Europeia. Esses acordos apresentam, por sua vez, dois elementos que os distinguem dos firmados nas demais ondas de regionalismo: por um lado, são abrangidas outras áreas além das barreiras tarifárias, como a harmonização de políticas, leis e instituições, com vistas a promover a internacionalização dos investimentos e da produção. Por outro, esses não são mais firmados exclusivamente entre nações da mesma região geográfica e de níveis de desenvolvimento similares. Pelo contrário, a maior parte de tais acordos é de caráter “Norte-Sul”, o que reaviva a influência da hierarquia e do poder político e econômico sobre os mesmos, trazendo possíveis malefícios para a nação menos poderosa no longo prazo.

No capítulo 3, confronta-se o regionalismo tradicional, baseado na integração do comércio exterior, com o regionalismo monetário, o segundo elemento fundamental da terceira onda do regionalismo. Este último representa uma opção atraente para alguns grupos de países na Ásia, na região do Golfo Pérsico e na América Latina. Enquanto o modelo clássico de integração regional praticamente não oferece aos países-membros uma proteção contra crises cambiais e financeiras, o regionalismo monetário desde o início procura estabelecer uma rede de segurança coletiva contra momentos de turbulência. Projetos de integração convencionais padecem sob um problema de construção: eles ofuscam a instabilidade dos mercados financeiros internacionais e entregam a estabilização cambial e dos fluxos de capital à sorte das políticas econômicas nacionais ou, em momentos de crise, ao FMI. Nesse sentido, há de se perguntar de que maneira poderia haver, a nível supranacional, uma cooperação voltada para a estabilização das moedas e dos fluxos de capital. Aqui serão examinados também casos isolados, para identificar em quais regiões já foram dados passos visando à implementação do regionalismo monetário.

## 2 A EMERGÊNCIA DA TERCEIRA ONDA DO REGIONALISMO

A globalização está influenciando profundamente as relações políticas e comerciais. Nas duas últimas décadas, nunca houve tantos países buscando eliminar barreiras protecionistas e se integrar à economia mundial, atraídos pelas possibilidades de mercados globais. Entre esses novos participantes, pode-se incluir uma ampla gama de países em desenvolvimento ou recentemente industrializados. O resultado dessa tendência é um padrão de comércio internacional que impõe desafios significativos ao regime multilateral, o qual evoluiu ao longo do século XX sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e continuou sob os da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As nações industrializadas estão sob pressão para transformarem seus declarados princípios – sobretudo aqueles que dizem respeito ao livre e justo comércio - em ações comerciais concretas. Os Estados Unidos (EUA), a União Europeia, o Canadá e o Japão por muito tempo argumentaram que a liberalização multilateral traz benefícios para todos os países, porém estes ainda mantêm proteções em setores fundamentais, como a agricultura e a indústria têxtil, e exploram brechas nas regras de comércio internacional para limitar a entrada de produtos de outras nações no seu mercado nacional através de restrições voluntárias às exportações (RVEs) e medidas *antidumping*. Tais derrogações ao livre comércio têm reforçado os interesses de grupos internos nesses países, o que torna difícil a liberalização do comércio internacional. Sendo assim, sem grandes reformas nessa área, a credibilidade e a legitimidade do regime multilateral continuam sendo reduzidas, levando os Estados a buscarem outras formas de acordos comerciais.

O regionalismo cresceu vigorosamente nas relações comerciais durante as últimas duas décadas. Essa tendência tem emergido como uma válvula de escape para muitos países que sentem suas oportunidades internacionais e seu desenvolvimento econômico ameaçados pelos diversos entraves causados pelo regime multilateral, levando-os a firmar acordos comerciais bilaterais ou minilaterais. Todavia, a proliferação de acordos de livre comércio (ALCs) é uma ameaça a tal regime e, no longo prazo, traz um resultado negativo para o comércio internacional como um todo. Paulo Roberto de Almeida é categórico quanto a essa questão:

Uma questão recorrente nos debates sobre a evolução atual (e futura) do sistema multilateral de comércio é a de saber se a profusão de acordos bilaterais de comércio, tal como observada atualmente, representa uma ameaça ao

multilateralismo. A resposta mais direta, e mais simples, poderia ser traduzida num sonoro sim. Sim, a profusão, uma verdadeira proliferação diriam alguns, de acordos bilaterais, ou minilaterais, de comércio constitui, de fato, uma ameaça ao sistema multilateral de comércio. A segunda observação que poderia ser feita seria esta: não há nada a ser feito de imediato, pois esses acordos continuarão a se disseminar no futuro previsível. (ALMEIDA, 2005, p.1).

O multilateralismo também é ameaçado por uma outra série de forças. Arranjos comerciais clássicos se mostraram cada vez mais vulneráveis a inflexões nas taxas de câmbio, nos investimentos estrangeiros e nos fluxos de capital especulativo. Isso foi evidenciado durante a Crise Asiática de 1997, em que a crise financeira não apenas se proliferou rapidamente na região como também afetou severamente os fluxos comerciais. As exportações brutas do resto do mundo ao Leste Asiático, sobretudo da Europa Ocidental e da América do Norte, declinaram vertiginosamente à medida que a demanda dos cinco países mais diretamente afetados (Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas e Coreia do Sul) caía. Como um todo, o valor das importações do Leste Asiático declinou em um terço nos primeiros nove meses de 1998 em comparação com o mesmo período do ano anterior (WTO ANNUAL REPORT, 1998). Não obstante, a competitividade dos seus bens exportados aumentou em decorrência das desvalorizações cambiais. Por esses motivos, a crise financeira de 1997 criou novas pressões para o protecionismo tanto no Leste Asiático como nos mercados de países industrializados.

Pressões que levam ao protecionismo, ao unilateralismo e ao regionalismo no comércio servem para nos lembrar o motivo do estabelecimento de um regime comercial multilateral após a Segunda Grande Guerra: afastar medidas protecionistas e atitudes descoordenadas e isoladas que prejudiquem as economias da mesma região, chamadas de "*beggar-thy-neighbor*", reações que se provaram desastrosas no período entre-guerras. Durante a década de 1990, o raciocínio e a retórica pró-multilateralismo foram reforçados, porém as políticas comerciais dos países acabaram por tomar o rumo oposto (CARPENTER, 2009).

Muitos estudiosos das relações internacionais assumem que uma crescente abertura econômica, tal qual tem sido observada nas últimas duas décadas, deveria conduzir a um revigoramento do multilateralismo. Nesta visão "liberal-institucionalista", a abertura dos mercados e o multilateralismo são partes de um mesmo processo, em que o último é reforçado e aprofundado à medida que os países integram seus mercados à economia mundial (RUGGIE, 1993). Todavia, como será argumentado em seguida, o multilateralismo parece

estar perdendo primazia exatamente no momento em que mais países se tornaram mais ligados às relações comerciais globais. Na prática, parece que a globalização e o multilateralismo estão mais divergindo do que reforçando um ao outro. A globalização talvez tenha, de fato, freado a evolução de um sistema comercial multilateral a partir da década de 1990. Isso impõe um importante paradoxo ao institucionalismo liberal, que propõe que os dois processos avancem juntos, e nos força a reexaminar outras explicações teóricas da relação entre a globalização e o multilateralismo no comércio.

## **2.1 As instituições multilaterais e a questão do poder**

Uma leve sinalização do fortalecimento de um regime multilateral de comércio surgiu em 1986, com o início dos debates da Rodada Uruguai. Os objetivos declarados da Rodada incluíam: trazer as questões relativas à agricultura e à indústria têxtil ao GATT; limitar as utilizações de salvaguarda (como uma brecha ao protecionismo); melhorar a supervisão do GATT sobre todos os subsídios que afetam o comércio; incluir questões relativas aos direitos de propriedade intelectual e ao setor de serviços; e iniciar processos sobre medidas controversas de investimento estrangeiro (HETTNE, 1999). Os resultados da Rodada Uruguai surgiram em 1994, quando foram assinados importantes acordos como o Acordo TRIP's,<sup>1</sup> o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços e o Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, entre outros. Nas negociações sobre agricultura, no entanto, os debates se tornaram uma indecorosa negociação entre os EUA e a União Europeia, o que, por fim, foi resolvido através do Acordo sobre Agricultura, um marco jurídico-institucional para o projeto de reforma de longo prazo do comércio agrícola e das políticas internas a serem adotadas a partir de então (AVERY, 1993).

Porém, o maior ganho desta Rodada foi, sem dúvida, o estabelecimento de uma nova e mais robusta instituição intergovernamental: a OMC. Responsável pela supervisão de políticas comerciais e pelo julgamento de disputas comerciais entre nações, a OMC começou suas operações em primeiro de janeiro de 1995, trazendo consigo o seu melhorado mecanismo de soluções de controvérsias, o que aumentou as esperanças sobre a emergência de um comércio internacional mais plural, igualitário e normativo. Além disso, esperava-se que a instituição fosse fomentar e facilitar a liberalização do comércio mundial de diferentes maneiras. Primeiro, ela poderia estabelecer uma agenda que governos nacionais não eram

---

<sup>1</sup> Do inglês Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

capazes de adotar sozinhos. Segundo, a OMC poderia restringir, através de acordos multilaterais, as opções dos tomadores de decisão nacionais, obrigando-os a uma posição de recuo, quando confrontados com as pressões de grupos domésticos. Dessa forma, seria possível à instituição minar o poder de interesses pró-protecionismo ao promover bens públicos mais amplos (GOLDSTEIN, 1998).<sup>2</sup>

A OMC é, certamente, uma instituição mais bem estruturada e poderosa do que sua predecessora. Talvez a sua mais importante distinção esteja na “legalização” e no maior rigor do mecanismo de resoluções de disputas (JACKSON, 1998). No GATT, era necessário chegar a um consenso para que decisões de painéis para uma disputa pudessem ser aceitas. Em outras palavras, qualquer país poderia vetar uma decisão de painel. Na OMC, tal ônus foi revertido, pois nela é necessário consenso para que uma decisão de painel seja rejeitada. Essas mudanças levaram a um frenesi de muitos países, que recorreram à resolução de controvérsias da instituição (LAFER, 1996).

No entanto, as implicações de um mecanismo de solução de disputas mais efetivo são facilmente exageradas e não levam em consideração uma série de fatores que ainda oneram a tomada de decisões dentro da OMC. O poder político dentro da organização ainda está sob o domínio de alguns atores, como os EUA, a União Europeia, o Canadá e o Japão, os quais gozam de enorme capacidade para determinar normas e resoluções. A OMC é apenas um entre diversos fóruns nos quais políticas comerciais são detalhadas e implementadas, e já foi colocada de lado em diversas situações em que decisões unilaterais, bilaterais e regionais foram tomadas sem que houvesse um debate plural sobre a questão. Exemplos disso são as sanções estadunidenses sobre empresas que fazem negócios em países tidos como “inimigos”, tais como Cuba, o Irã e a Líbia, ou as diversas rejeições da União Europeia em se adequar às regras internacionais sobre subsídios agrícolas (JACKSON, 1998).

A experiência da OMC até o atual momento indica com clareza que o multilateralismo depende da vontade dos governos. Nesse sentido, trata-se de uma dinâmica muito diferente da globalização, na qual até Estados passivos encaram diversos constrangimentos e oportunidades. Em contraste, o multilateralismo exige que os Estados atuem e tomem decisões políticas deliberadas. É por tal razão que os dois processos não avançam necessariamente em harmonia. O maior desafio ao multilateralismo talvez esteja ligado à falta

---

<sup>2</sup> Estes são os efeitos que estudiosos prevêem a partir da criação de instituições formais: ver Judith Goldstein, “International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade”.

de uma liderança global. Alguns teóricos argumentam que instituições e regras podem persistir mesmo após o *hegemon* perder sua capacidade ou vontade de liderar (KEOHANE, 1984). Outros, no entanto, propõem que uma liderança contínua de um Estado preponderante é necessária para a manutenção de um regime. Dessa forma, ao final da década de 1980 argumentava-se que, à medida que a hegemonia dos EUA declinasse, a economia mundial iria se dividir em diversas regiões (GILPIN, 1987). Desde o fim da Guerra Fria até o início da segunda década do século XXI, no entanto, não está claro se os EUA emergiram como um *hegemon* (tornando o mundo unipolar) ou decaíram, em termos de poder, em relação à União Europeia e a países emergentes (levando o mundo a uma ordem multipolar). Em questões securitárias, há uma clara preponderância dos EUA, porém, no âmbito econômico, a configuração de poder não é tão clara.

Em questões comerciais, os EUA e a União Europeia demonstram uma capacidade e uma vontade contínua de confrontar um ao outro, como visto nas disputas da Rodada do Uruguai, assim como na Rodada de Doha, esta com maior representação de países em desenvolvimento como Brasil, Índia, China, Coreia do Sul e África do Sul. As crises do *subprime* de 2008 nos EUA e da dívida pública em 2010-11 na União Europeia equilibram ainda mais a configuração de poder econômico relativo. Assim, visto que os EUA não gozam mais de preponderância em relação a outros grandes atores como ao final da Guerra Fria, são necessários acordos genuínos e profundos entre os países para que o multilateralismo prospere (DIETER, 2003).

Além disso, a experiência dos anos 1990 evidenciou uma relativa fraqueza por parte tanto dos EUA como da União Europeia frente a crises financeiras em outras partes do mundo. A Crise do México (1994-95), do Leste Asiático (1997) e da Rússia (1998) demonstraram as vulnerabilidades de países economicamente poderosos que temem uma “crise sistêmica”. As respostas a tais crises evidenciaram a necessidade de inclusão de novos atores em arranjos multilaterais (especialmente das economias emergentes) e, paradoxalmente, salientaram a contínua dominância dos EUA, os quais deram o tom de como seriam as respostas da comunidade internacional a esses episódios, excluindo ou evitando a participação de outros países na tomada de decisões.

Nas últimas duas décadas, os interesses domésticos tiveram maior influência na política comercial dos EUA, a qual se tornou mais ativa e regionalista. Como será visto no terceiro capítulo, sua estratégia protecionista evoluiu de um “novo protecionismo” na década

de 1970 para um “unilateralismo agressivo” na década de 1980 (BHAGWATI, 1991). Concomitantemente, no final da década de 1980, os EUA demonstraram um novo entusiasmo para iniciativas regionais. Este entusiasmo se deveu à ampla percepção de que os arranjos regionais ofereciam uma importante alternativa ao multilateralismo. Em 1982, os EUA começaram a responder aos debates sobre comércio multilateral a partir da visão de que se a via multilateral está obstruída, então se deve simplesmente explorar outras vias. Estas incluíam a Iniciativa da Bacia do Caribe (1983), o Acordo de Livre Comércio EUA-Israel (1985), a Zona de Livre Comércio EUA-Canadá (1988) e, posteriormente, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (1994). Todas essas mudanças de posição, aprofundadas ao longo da década de 2000, impõem um grave desafio ao multilateralismo (FRANKEL, STEIN & WEI, 1998).

Para os EUA, uma ordem baseada em normas muitas vezes significou a extensão de regras e procedimentos estadunidenses para o resto do mundo.<sup>3</sup> Isso foi um subproduto natural da hegemonia gozada pelos EUA durante o pós-guerra. Todavia, no presente, em um sistema globalizado, os EUA estão diante de uma possível perda dessa liderança, o que pode erodir o multilateralismo através de atitudes “rebeldes” contra as regras que não lhes interessam. Assim, em uma economia mais global, o teste decisivo do multilateralismo recai crucialmente sobre a disposição dos EUA em aceitar normas que nem sempre serão capazes de controlar.

O multilateralismo é ainda desafiado pela crescente quantidade de participantes no regime de comércio internacional. A conversão em massa para uma orientação externa do comércio ocorreu concomitantemente em muitos países. Se em 1950 havia cerca de trinta membros no GATT, hoje este número é mais de cinco vezes maior na OMC. Os desafios e dilemas de um multilateralismo composto por uma grande quantidade de atores distintos foi descrita por Miles Kahler (1993). Quantidades maiores, o autor demonstrou, tornam o processo decisório coletivo difícil, aumentando as chances de os participantes recorrerem a dispositivos bi ou minilaterais para chegarem a acordos satisfatórios.

Outro problema, ainda mais profundo, decorrente da grande quantidade de Estados no sistema multilateral, é o desafio de garantir que todos os participantes do regime comercial mundial tenham um compromisso real com tal sistema. Durante os anos noventa, países em

---

<sup>3</sup> Susan Strange descreve como nações poderosas podem utilizar regimes desta forma em seu artigo “Cave! Hic Dragones: a critique of regime analysis”, *International Organization*, 1982, p. 479-496.

desenvolvimento decidiram amplamente participar do sistema existente e, quando necessário, adotar novas formas de estratégia de barganha com o objetivo de trazer uma reforma ao mesmo (WOODS & NARLIKAR, 1998). Para o regime comercial internacional, agora é necessário manter um sistema inclusivo que sustente os anseios destes países sobre o multilateralismo, o que é uma tarefa difícil vista a pluralidade de visões sobre tal questão.

Em resumo, o processo político de se estabelecer um arranjo institucional para a globalização não é fácil. Tal processo irá sofrer, assim como o multilateralismo, não de uma falta de liderança, mas da falta de comprometimento de grandes atores com essas regras. O protecionismo dos EUA e da U.E., combinado com o entusiasmo em relação às instituições regionais, pode continuar diluindo o compromisso destes e de outros países com o comércio multilateral.

## **2.2 As três ondas do Regionalismo**

Com a criação de uma arquitetura institucional destinada a organizar o novo cenário internacional, a evolução do fenômeno do regionalismo, a partir da Segunda Guerra Mundial, se desdobrou em duas ondas distintas ao longo do século XX. Conforme versa Jagdish Bhagwati (1991), a primeira ocorre durante a década de 1960, a partir da criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) de 1958 e da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) de 1960. Sua estratégia de integração fora pensada como uma extensão da industrialização por substituição de importações e envolvia apenas alguns setores industriais. Nesse contexto, era necessária a construção de um ambiente econômico de estabilidade e de cooperação nas relações comerciais internacionais. Sendo assim, o regionalismo econômico implantado no pós-guerra se desenvolveu em paralelo ao sistema multilateral do GATT.

Todavia, esse primeiro processo de regionalismo, cuja ideia se espalhou rapidamente pelo mundo, foi considerado não exitoso, visto que a grande maioria dos acordos iniciados no período não teve efetividade e houve pouco incremento no comércio entre os países que os firmaram. Após seu surgimento na Europa Ocidental, novas tentativas de constituição de acordos regionais tomaram impulso, especialmente entre países emergentes, enquanto no mundo industrializado parecia haver desaparecido o interesse por este tipo de acordo (BHAGWATI, 1991).

Além da CEE, uma série de acordos de integração regionais surgiu entre Estados do Sul, principalmente na América Latina e na África, como, por exemplo, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) de 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) de 1960, a Comunidade Andina de Nações (CAN) de 1969, a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA) de 1965, o relançamento da União Aduaneira da África Austral (UAAA) em 1969, a União Monetária da África Ocidental (UMOA) de 1962, entre outros, os quais documentam a intensa atividade política com acordos regionais nesse período.

A segunda onda do regionalismo, que se desenvolve durante a década de 1980 e início da de 1990, apresenta dois principais fatores distintivos, os quais culminaram na realização da Rodada do Uruguai, iniciada em 1986. Segundo Carpenter (2009), o primeiro fator é a atuação dos EUA no cenário internacional, em que estes passam a favorecer a causa da integração, primeiramente com o Acordo de Livre Comércio EUA-Canadá e, em seguida, através da criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). O segundo elemento foi o planejado aprofundamento da integração da CEE, a qual passa a assumir características não só comerciais. Para Hettne (1999, p.2), a primeira onda era focada apenas nas relações comerciais. Já a segunda era uma forma de “integração multidimensional que incluía aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, além de ampliar o livre comércio regional e as alianças de segurança”. Além disso, nesta segunda onda outros acordos regionais importantes entram em efetividade, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) de 1991 e a Zona de Livre Comércio da ASEAN – a AFTA de 1992.

Desde o início desta segunda onda de projetos de integração regionais, discute-se a relação entre globalização e regionalização, sobre a qual havia duas interpretações antagônicas: alguns observadores viam nesses projetos regionais um fortalecimento da ordem comercial multilateral e, inclusive, um elemento fundamental para o estabelecimento de uma ordem econômica global. Outros interpretavam o regionalismo como uma tendência que poderia levar ao desmantelamento da OMC e viam naquele o grande obstáculo para o desenvolvimento de uma ordem comercial mundial moldada pelo livre comércio.

No final da última década do século XX, no entanto, as manifestações do regionalismo se transformaram novamente, levando a uma mudança fundamental no sistema comercial internacional: a ascensão da chamada "terceira onda" do regionalismo, cujo fator mais significativo é a redução de importância do papel exercido pelas grandes zonas de livre

comércio. Esta terceira onda apresenta duas principais facetas: por um lado, são criados rápida e seguidamente projetos bilaterais e minilaterais de política comercial e financeira, enquanto, por outro, começa a surgir uma tendência ao regionalismo monetário (DIETER, 2003).

Os motivos para a geração de projetos bilaterais são complexos e multifacetados: muitos atores pequenos aderem a estes por receio quanto à estabilidade da ordem comercial internacional, motivados por crescentes disputas comerciais e cambiais internacionais, além de turbulências econômicas. Entre as principais razões para o estabelecimento desses tipos de acordos, pode-se elencar que: países em desenvolvimento esperam garantir ou aumentar acesso a mercados e obter maiores investimentos estrangeiros diretos (IEDs) de países desenvolvidos; países em desenvolvimento procuram obter concessões que não são conferidas a outros países, e dessa forma, certa exclusividade no comércio com nações industrializadas; algumas nações se sentem forçadas a concluir ALCs por receio de perder competitividade em relação a outras em desenvolvimento que estabeleceram ALCs com um mesmo parceiro desenvolvido, criando assim um clima chamado de “liberalização competitiva”; há, ainda, um sentimento de frustração por parte de alguns governos devido ao lento progresso em negociações comerciais multilaterais (UNCTAD TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 2007).

Simultaneamente, os EUA e a União Europeia são os atores que mais iniciaram essas formas de projetos de comércio com países menores. A partir da proliferação de zonas de livre comércio bilaterais (ZLCs), também regressam questões relativas a poder e hierarquia em uma relação comercial, pois a resolução de controvérsias ocorre dentro do âmbito da ZLC e não da OMC. Dessa forma, a ordem comercial, atrelada ao cumprimento de regras específicas e internacionais, passa a ser gradualmente extinta.

### **2.3 Os desafios do multilateralismo monetário**

Em um outro contexto, estão as aspirações e as condições sobre a criação de um sistema financeiro internacional estável. Apesar de alguns fluxos de capital serem desregulados em muitos países, fugindo rapidamente para além de suas fronteiras, no âmbito global faltam justamente algumas importantes instituições regulatórias financeiras que existem nos Estados nacionais. Não há, por exemplo, um credor global de última instância, um processo internacional de insolvência, nem uma instituição que se dedique à estabilização das taxas de câmbio (RÜLAND, 2000). O Fundo Monetário Internacional (FMI) claramente

não cumpriu de forma adequada tais funções nas últimas crises financeiras e monetárias ao longo das décadas de 1990 e de 2000.

Por esse motivo, se discute efusivamente em algumas regiões do mundo sobre alternativas que remetem a um regionalismo monetário. Através do estabelecimento de acordos e da criação de instituições monetárias regionais, esses países buscam uma estrutura que proteja suas economias e moedas contra turbulências internacionais com maior autonomia e independência. Dessa forma, o regionalismo monetário deve fornecer respostas aos seguintes questionamentos: como grupos de países podem se proteger de crises financeiras e se apoiar mutuamente em momentos de turbulência? Quais as possibilidades para a estabilização de taxas de câmbio que existem em uma aliança regional? Quais condições devem ser atendidas para que um projeto nesse sentido seja implementado com sucesso?

Entretanto, o regionalismo monetário também apresenta lados negativos. Apesar de ser compreensível que os países queiram corrigir, por meio de projetos regionais, a falta de instituições globais que regulem e protejam as moedas nacionais, aqui vale o mesmo que já fora argumentado quanto às políticas comerciais internacionais: a melhor solução deve se encontrar no âmbito global, pois projetos regionais contrariam as tentativas de criação de uma governança global. A proliferação de projetos regionais pode talvez proteger e fortalecer algumas moedas e economias nacionais, porém isso será feito sem cooperação e coordenação com o resto do planeta, onerando o sistema comercial internacional como um todo. A OMC e o FMI e, conseqüentemente, o próprio multilateralismo são enfraquecidos por tais projetos (DIETER, 2003).

Mercados globais requerem a manutenção e a regulação por parte de instituições internacionais. Caso estas não estejam disponíveis e preparadas, cresce o risco da ordem econômica internacional se desagregar em zonas econômicas regionais. Existem comprovações históricas para tais fatos: no período entre-guerras, em que o comércio internacional se reduziu, assim como os fluxos internacionais de capitais, foram priorizados os projetos regionais. Para que se possa enfrentar o perigo de uma erosão da ordem multilateral, devem ser tomadas medidas tanto na área de política comercial como financeira (FRANKEL, STEIN & WEI, 1998). Os EUA e a União Europeia devem reencontrar, nestas duas áreas, seus caminhos rumo à cooperação. Eles são os principais atores com o poder de conter a tendência rumo ao regionalismo.

Para isso, alguns autores, como Heribert Dieter (2003, p.4 e 5), elencam uma série de medidas que podem ser tomadas para evitar o desmantelamento do Sistema Multilateral de Comércio: i) O Artigo 24 do GATT estabeleceu as condições para o comércio de mercadorias no marco desses acordos, estipulando que um Acordo Comercial Regional deve ter por objetivo fundamental impulsionar o comércio entre seus países membros, e não levantar obstáculos ao comércio de outros membros da OMC. Os procedimentos no Artigo 24 devem ser aprimorados e detalhados com mais precisão. Além disso, regras sobre exceções para setores específicos, como para a agricultura, não deveriam mais ser permitidas; ii) Regras de Origem devem ser padronizadas rapidamente, para que pequenas e médias empresas não sejam desfavorecidas. Atualmente, a OMC se dedica meramente a regras de origem não-preferenciais; iii) Após um período de transição de dez anos deveria ser decretada a proibição de Zonas de Livre Comércio. Apenas uniões aduaneiras, nas quais os Estados-membros estabeleceram ou devem estabelecer uma tarifa externa comum, deveriam ser permitidas; iv) Os esforços para a cooperação político-financeira internacional devem ser intensificados e não podem ser negligenciados. Algumas medidas são emergenciais, tais como procedimentos de insolvência internacionais assim como a criação de um credor internacional de última instância.

#### **2.4 O insucesso da integração clássica para a contenção de crises**

Outro motivo para a busca por outras formas de cooperação comercial está no enfraquecimento relativo de projetos de integração clássicos no final da década de 1990 e início de 2000. Esses projetos, cujo foco principal é a liberalização do comércio regional, apresentam debilidades estruturais que são reveladas principalmente em momentos de crise financeira, o que pôde ser visto, por exemplo, por ocasião da Crise Asiática de 1997. Os projetos dominantes à época de seu estopim - a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) – não exerceram qualquer papel considerável para lidar com a crise, mesmo sendo a primeira um dos mais antigos projetos de integração, constituída em 1967. Um erro fundamental nesse caso foi a falta de cooperação entre os ministros de finanças da ASEAN. Estes se encontraram pela primeira vez em março de 1997, portanto poucos meses antes do início da crise, porém evitaram quaisquer debates controversos. Até 1997, a ASEAN era tida como o projeto regional mais bem sucedido fora da Europa (RÜLAND, 2000).

A ASEAN não conferiu liquidez durante a crise, tampouco logrou encontrar uma resposta consensual aos desafios mais críticos da época. Em vez disso, foi necessário que o FMI aprovasse pacotes emergenciais de empréstimos para três países-membros da ASEAN: a Tailândia, em agosto, e, posteriormente, a Indonésia e a Coreia do Sul (CANUTO, 2000). A Crise Asiática enfraqueceu definitivamente a posição da ASEAN. A sua até então visada perspectiva de desenvolvimento - a criação de uma zona de livre comércio regional e a continuação de um processo de integração que envolvesse interesses comuns mais específicos - perderam fortemente atratividade nos anos que seguiram a crise.

A partir da segunda metade da década de 2000, a ASEAN voltou a ser um fórum interessante para as nações que a ela pertencem, recebendo maiores estímulos para seu desenvolvimento, porém desde o final da década de 1990 até aquele momento era questionado se tal forma de integração estaria valendo o esforço dispensado e, com isso, trazendo os benefícios esperados aos seus membros. Os grandes exportadores da região, os quais já possuíam experiência sobre como se impor no mercado mundial, estavam podendo tirar vantagens apenas limitadas da sua zona de livre comércio (HIGGOTT, 1998 e CAMROUX, 2001).<sup>4</sup>

Além disso, a implementação de uma Zona de Livre Comércio da ASEAN - a AFTA – estava se revelando dificultosa. Um exemplo a ser mencionado era a persistência da Malásia em demandar medidas para proteção do mercado doméstico para veículos de passageiros, para que não houvesse ameaças às vendas dos carros da montadora malaia Proton no seu mercado doméstico. A Tailândia, por outro lado, tinha preferências antagônicas: para se manter como local atrativo para montadoras de carros estrangeiras, era necessário o livre comércio regional para veículos motorizados (FAR EASTERN ECONOMIC REVIEW, 2001). Esses, entre outros, são exemplos de conflitos de interesse que dificilmente podem ser superados.

As avaliações sobre a APEC eram igualmente críticas à época. Sua incapacidade em reagir com rapidez e coesão sobre a maior crise econômica no território asiático-pacífico desde 1945 fez o projeto esmorecer aos olhos de muitos atores da região no final da década de 1990, o que contribuiu para a proliferação de acordos bilaterais dos países desta região com

---

<sup>4</sup> Entretanto, aqui é necessário fazer duas ressalvas: em primeiro lugar, uma grande zona de livre comércio regional pode oferecer um estímulo a investimentos estrangeiros diretos (IEDs). Isto fora, por exemplo, um importante motivo no caso do Sudeste Asiático, pois os altos IEDs na China fortaleceram os empenhos da ASEAN para a criação de uma zona de livre comércio. Em segundo lugar, a criação de uma zona de livre comércio com um dos pólos da economia mundial pode ser útil para um país em desenvolvimento, especialmente se é assegurado acesso ilimitado ao mercado da nação industrializada.

outras nações e para a emergência do regionalismo monetário (AVILA, LYNCH & MANZANO, 2003). Assim como a ASEAN, a APEC não organizou nem uma vez um conselho político-econômico de emergência durante a crise. Um ano antes, os ministros de finanças dos países-membros da APEC participaram de uma reunião em Quioto e, segundo as declarações fornecidas, eles não lograram duplicar os montantes disponíveis no âmbito dos acordos sobre empréstimos e dos mecanismos de financiamento de emergência, o que poderia ter amenizado os efeitos da crise.

Dessa forma, a crise asiática pode ser vista como oriunda de uma falha na construção de um dispositivo que poderia evitar grandes flutuações das moedas locais e dos fluxos de capital. Além disso, durante a cúpula da APEC em novembro de 1997, em Vancouver, não foi discutida qualquer alternativa ao programa do FMI para salvar as nações mais afetadas. As sugestões dos chefes de Estado e de governo da APEC se limitaram às exigências de maior transparência no bloco. Na discussão de fechamento, a crise financeira foi superficialmente mencionada, porém sugestões abrangentes não foram feitas. Para uma melhor prevenção de crises, sempre se voltava ao papel central exercido pelo FMI (APEC LEADERS' DECLARATION, 1997).

No entanto, alguns autores contestam a ineficácia da APEC, afirmando que esta teria agido para que os países atingidos não reagissem à Crise Asiática com medidas protecionistas (RAVENHILL, 2000). A APEC, portanto, haveria contribuído de forma notável para a liberalização do comércio de bens na região durante a Crise Asiática (HARRIS, 2000). Dieter (2003) argumenta que tais objeções são pouco consistentes, afirmando que problemas no âmbito comercial eram de menor importância para os países do Sudeste Asiático naquele momento. Estes confrontavam uma repentina falta de capital, e não uma crescente pressão para importação de outros países. Além disso, os únicos membros da APEC que podem afirmar ter contribuído para a superação da crise através de altos índices de importação de bens foram os EUA, o Canadá e a Austrália. A abertura destas economias repercutiu de forma tão positiva para a superação da Crise Asiática que pouco se pode reconhecer de qual forma a APEC teve influência sobre suas políticas comerciais.

Outra questão levantada no início da década de 2000 foi que os atores asiáticos consideravam a APEC cada vez mais um instrumento de política econômica externa estadunidense. Miles Kahler (2000) afirma que a resistência dos países asiáticos à inserção de estruturas ligadas ao direito internacional na APEC estava baseada no temor de um domínio

norte-americano sobre a região, o que não seria apenas consequência da Crise Asiática, porém fora favorecido por ela. Como consequência, os atores asiáticos pareciam dar preferência a projetos de integração sem influência anglo-saxã. Com efeito, a concorrência entre um projeto de integração asiático menor e um pan-pacífico maior não é novidade, porém apenas na virada do século XXI os debates sobre um projeto de integração sem a participação de países anglo-saxões ganharam significância. Sobretudo a oposição norte-americana contra a proposta japonesa, em setembro de 1997, a respeito da criação de um Fundo Monetário Asiático (FMA), polarizou as relações entre países anglo-saxões e asiáticos da APEC.

Os projetos de integração regionais estabelecidos no Sudeste Asiático e no Pacífico não contribuíram nem para impedir crises financeiras nem para superá-las. As crises políticas durante a década de 1990, como entre o Timor Leste e a Indonésia, tampouco puderam ser controladas pela ASEAN ou pela APEC. O grande desafio para os agentes políticos da região era, portanto, desenvolver novas formas de integração regional que não expunham as fraquezas dos projetos de integração convencionais (HARRIS, 2000).

No início do século XXI, tais fraquezas se mostraram não apenas na Ásia. O MERCOSUL passou pela maior crise de sua existência no início dos anos 2000. O objetivo inicial do bloco, criado em março de 1991 através do Tratado de Assunção e, posteriormente, do Tratado de Ouro Preto (dezembro de 1994) entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, era a criação de um mercado comum entre seus membros. Em termos de comércio regional de bens, o MERCOSUL se desenvolveu inicialmente de forma muito positiva. Assim, por exemplo, a Argentina pôde aumentar claramente suas exportações para o Brasil de US\$ 1,7 bilhões em 1992 para US\$ 7,8 bilhões no ano de 1997 (IMF ANNUAL REPORT, 1998).

Porém também no MERCOSUL se evidenciaram as limitações estruturais de processo de integração clássico. A crise argentina, que chegou ao seu ápice com o fim do *currency board* (conselho da moeda) em janeiro de 2002, não pôde ser evitada pelo MERCOSUL. Os problemas internos e entre si de Argentina e Brasil enfraqueciam o bloco e acabavam abalando a credibilidade do MERCOSUL, além de causar impacto em setores específicos da economia de cada país. Essas crises muitas vezes acabavam por lançar dúvidas sobre o futuro do MERCOSUL e sobre a capacidade política da Argentina e do Brasil em manter coordenação nos âmbitos comercial e financeiro. As sucessivas turbulências que marcaram a região no início desta década dificultavam a evolução do MERCOSUL como um bloco forte.

Os questionamentos sobre a capacidade do bloco em promover o desenvolvimento dos seus Estados-membros e em conter crises que assolassem as economias locais eram cada vez mais frequentes. O maior agravo naquele momento era a perda de competitividade argentina, que se tornou crônica em 2004 em decorrência da defasagem tecnológica do parque industrial argentino e sua perda de competitividade dentro do próprio bloco. A recessão argentina ainda afetou diretamente a economia dos sócios do MERCOSUL, como o Brasil, cujo setor exportador foi o que mais sentiu seus impactos, levando-o a buscar novos mercados e reduzindo a participação da Argentina no comércio internacional brasileiro (RATTNER, 2002).

Com a crise argentina, o Uruguai também perdeu suas condições de *investment grade* e passou a acelerar um ALC com os EUA, refletindo a postura do governo uruguaio, que visava à abertura comercial e à ampliação de mercados, enfraquecendo assim seu comprometimento com o MERCOSUL. Conforme dispõe o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL – o Protocolo de Ouro Preto -, no entanto, a negociação de acordos comerciais, no âmbito deste bloco, caberia ao Conselho de Mercado Comum. O Uruguai, portanto, não poderia negociar isoladamente um acordo comercial com os EUA (RIBEIRO, 2002).

\*\*\*

Desse modo, aqui pode ser estabelecido um claro paralelo com a ASEAN. Ambos os projetos de integração regionais ignoraram, até o momento da crise, uma cooperação de política financeira e monetária, e ambos caíram em perigo existencial em momentos de turbulência. A falta de preparo desses projetos clássicos de integração para lidar com crises econômicas e financeiras enfraqueceu suas posições relativas no início da década de 2000 e expuseram debilidades que antes eram desconhecidas a muitos atores relevantes do comércio internacional (DIETER, 2003). Como se pôde notar no caso uruguaio e de outros países do Sudeste Asiático, tais turbulências os levaram a rever suas avaliações de custo-benefício na participação dos blocos regionais, levando-os a buscar acordos comerciais bilaterais, muitas vezes com nações desenvolvidas, ou alternativas no âmbito monetário para contenção de crises financeiras.

Durante este capítulo, vimos que as estratégias dos participantes do sistema internacional de comércio sofreram alterações claras durante o século XX, como se pôde observar a partir da primeira e da segunda onda do regionalismo. Essa terceira tendência, que

emergiu durante a década de 1990 e se intensificou nos anos 2000, todavia, impõe sérios obstáculos ao desenvolvimento do multilateralismo, visto que os países buscam cada vez mais independência em relação às instituições intergovernamentais, as quais se revelaram insuficientes ou onerosas para o desenvolvimento econômico de muitas nações.

Porém um fortalecimento e aperfeiçoamento destas organizações e, conseqüentemente, da ordem multilateral, deve partir da atuação de grandes atores, como os EUA e a União Europeia, os quais talvez sejam os únicos detentores de suficiente poder político e econômico para esta tarefa. Enquanto não se observa uma mudança de tal tendência, os dois elementos fundamentais da terceira onda do regionalismo - a proliferação de acordos de livre comércio bilaterais e o regionalismo monetário – devem continuar em ascensão, como veremos nos dois próximos capítulos deste trabalho.

### 3 A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS BILATERAIS

O termo acordo regional de comércio (ARC) é comumente utilizado para designar acordos de comércio preferencial (ACPs) ou acordos de livre comércio (ALCs) entre países pertencentes não apenas à mesma região geográfica, mas também entre as nações que não estejam no mesmo contingente geográfico ou nem mesmo próximas umas das outras. Tradicionalmente, ARCs se desenvolveram para reduzir ou eliminar apenas barreiras ao comércio, porém, desde o início da década de 1990, tais acordos também passaram a envolver o que se concordou em chamar de "integração profunda", a qual inclui elementos adicionais de harmonização de políticas nacionais, em sintonia com uma agenda de reformas que ofereçam mais liberdade às forças de mercado e reduzam as opções de intervenção governamental.

O fato de que a cooperação regional se estende além da redução das barreiras de comércio não é completamente novo, pois aquela, por muitas vezes, cobriu áreas como cooperação financeira e monetária ou projetos comuns em política energética e industrial. O fator novo é que muitos desses acordos estão tornando a redução das barreiras comerciais condicional àqueles parceiros que concordem em liberalizar áreas adicionais, tais como seus regimes de investimento estrangeiro direto (IED), de intervenção governamental, de comércio de bens e serviços e de políticas de competição (SHADLEN, 2005). Outra novidade é o fato de a maioria dos ARCs, desde o início dos anos 1990, envolverem países com uma maior diferença entre suas rendas *per capita* e entre seus níveis de desenvolvimento. Além disso, a maioria foi concluída principalmente entre nações não pertencentes à mesma região geográfica (BURFISHER, ROBINSON & THIERFELDER, 2003).

Estes dois elementos – a liberalização de outras áreas além das barreiras tarifárias e maiores diferenças geográficas e de desenvolvimento - caracterizam a terceira onda do regionalismo no que tange às relações comerciais. A tendência desse novo regionalismo, distinta do multilateralismo, nasceu principalmente de uma frustração de alguns governos com as vagarosas negociações comerciais multilaterais e de sua percepção que ALCs podem servir como um instrumento para avançar em uma agenda de amplos horizontes, tratando, além da liberalização do comércio, da harmonização de uma série de outras políticas, leis e instituições, com vistas a promover a internacionalização de seus investimentos e de sua produção (HIGGOTT, 2009).

De certa forma, esse novo regionalismo estabelece vias alternativas às instituições e aos arranjos multilaterais tradicionais, à medida que os governos perseguem objetivos econômicos por meio de instrumentos que não são encontrados nos acordos no âmbito multilateral. Ao mesmo tempo, isso reflete uma tendência de um processo de globalização em que o acesso aos mercados do Norte e a atração de IEDs de países desenvolvidos são chaves para uma integração bem-sucedida por parte dos países em desenvolvimento à economia mundial.

### **3.1 A evolução dos acordos comerciais bilaterais nos últimos vinte anos**

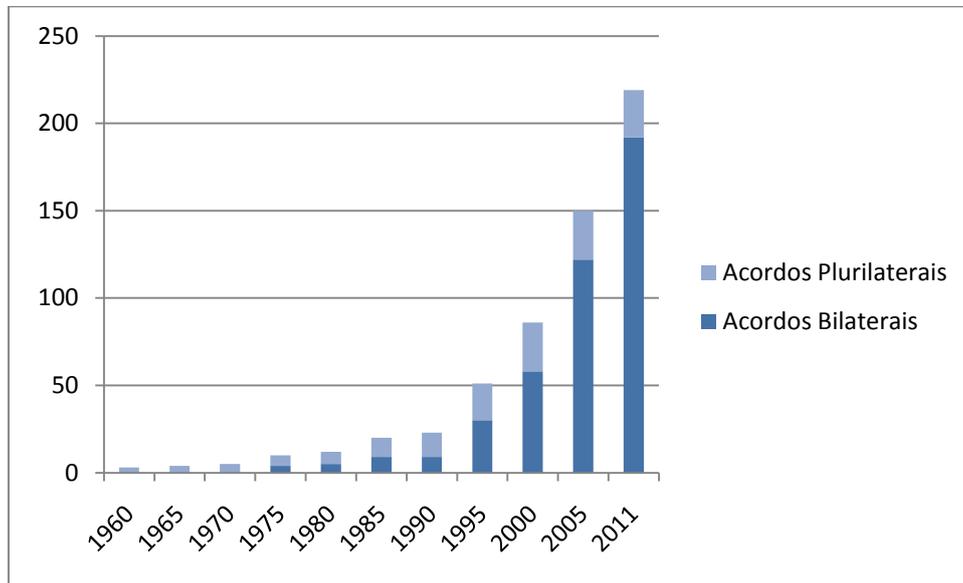
O desenvolvimento desses elementos do novo regionalismo é claro: desde a conclusão da Rodada do Uruguai, em 1994, o número de pactos comerciais regionais cresceu fortemente. Em 1990, 20 acordos foram notificados no GATT/OMC, crescendo para 86 em 2000, para 159 em 2007 e para 219 até outubro de 2011.<sup>5</sup> Até a década de 1990, havia dominância de acordos plurilaterais, porém, a partir de então, os acordos passaram a ser, em sua maioria, ALCs bilaterais (ver Figuras 1 e 2).

Um ALC pode ser definido como uma das diversas formas de integração econômica. Balassa (1961) classifica os níveis de integração econômica em acordos de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns e uniões econômicas – sendo esta última a forma mais profunda de integração. Como Bartels e Ortino (2006) afirmam, não é necessário que haja adjacência geográfica entre os parceiros que firmam ALCs, o que significa que praticamente qualquer país pode iniciar estes tipos de convenção com outros parceiros, em busca de benefícios econômicos. Tipicamente, os ALCs envolvem níveis menores de comprometimento quanto à integração econômica do que uniões aduaneiras multilaterais ou mercados comuns. Vista a maior discrepância entre os níveis de desenvolvimento econômico das nações que têm firmado tais acordos durante a terceira onda do regionalismo, o comprometimento é ainda menos real.

---

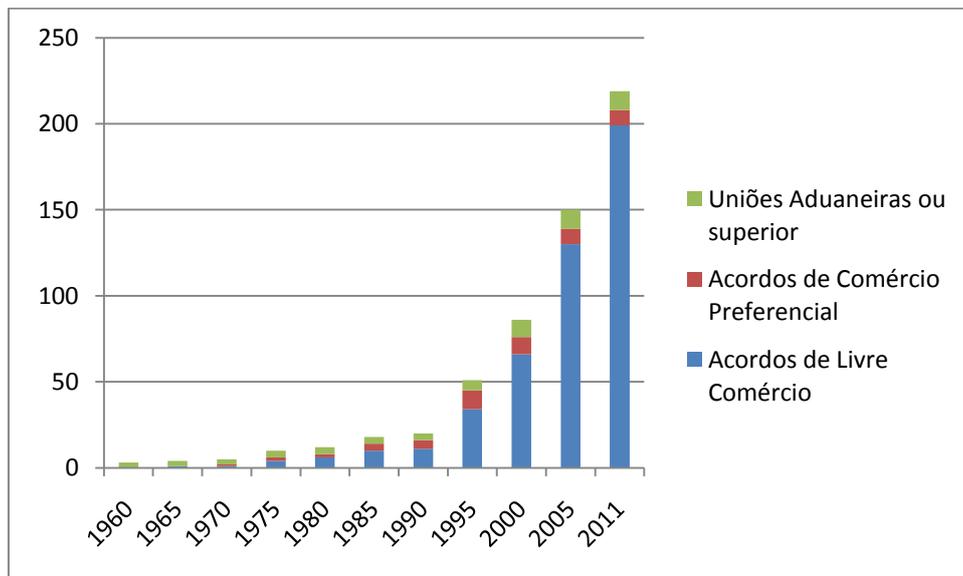
<sup>5</sup> Estes dados não incluem acordos que já podem estar em vigência, porém ainda não tenham sido notificados à OMC. O Banco Mundial estima que, em 2005, já haveria um total de 230 acordos comerciais em vigor (Banco Mundial, 2005).

**FIGURA 1 – Quantidade de Acordos Regionais de Comércio, cumulativo, 1960–2011, por tipo de acordo**



Fonte: Adaptado pelo autor de UNCTAD – Trade and Development Report, 2007

**FIGURA 2 – Quantidade de acordos comerciais plurilaterais e bilaterais, cumulativo, 1960–2011, por nível de comprometimento**



Fonte: Adaptado pelo autor de UNCTAD – Trade and Development Report, 2007

O relatório da OMC de 2004 “*The Future of WTO*” criticou veementemente a proliferação de acordos comerciais bilaterais e regionais, argumentando que a mesma estaria tornando o princípio da “Nação Mais Favorecida” (NMF) mais uma exceção do que uma

regra, e levando a uma crescente discriminação no comércio mundial. Trata-se do princípio fundamental do GATT, o qual, quando criado, refletia uma desilusão generalizada com o crescimento do protecionismo e, especialmente, com os arranjos bilaterais durante o período entre-guerras. Como descrito no relatório:

O uso de preferências não recíprocas para países em desenvolvimento cresceu fortemente na última década. [...] Esta tendência não é totalmente positiva. [...] Quase cinco décadas após a fundação do GATT, o princípio da Nação Mais Favorecida não é mais a regra; ele é quase uma exceção. [...] O que tem se chamado de uma “tigela de espaguete” de uniões aduaneiras, mercados comuns, zonas de livre comércio regionais e bilaterais, preferências e uma infinidade de variados acordos comerciais chegou ao ponto em que o tratamento de NMF é excepcional. [...] Isto importa? Nós acreditamos que importa profundamente para o futuro da OMC. [...] Todos nós, preocupados em apoiar o meio multilateral para a cooperação econômica internacional, precisamos avaliar com cuidado as tendências atuais e procurar algumas respostas caso os riscos ao sistema sejam, de fato, verdadeiros (OMC, 2004, p. 19).<sup>6</sup>

Todavia, as negociações de ALCs bilaterais e regionais continuaram em ascensão, como pôde ser visto nas Figuras 1 e 2, e podem, de fato, representar uma limitação ao comércio internacional. Com a proliferação de tais acordos, as regras de comércio internacional são gradualmente transferidas para o âmbito dessas pequenas relações bilaterais, as quais sofrem diversas alterações. O sistema comercial internacional é, desse modo, prejudicado, pois cada nação passa a firmar convenções com outros parceiros de forma descoordenada, desconsiderando os efeitos que essas podem trazer para países terceiros e prejudicando o comércio internacional no longo prazo (PRAZERES, 2007). Além disso, as ZLCs com participação de grandes países industrializados são economicamente menos eficientes, visto que as mesmas praticamente não trazem consigo benefícios econômicos igualitários a todos os seus membros, constatação esta que é pouco controversa nas ciências econômicas.

### **3.2 Os efeitos da proliferação de ALCs bilaterais**

Os benefícios dos ALCs para os países em desenvolvimento são pouco claros. Muitos autores afirmam que os ganhos em bem-estar para tais nações são bastante reduzidos, mesmo quando se estabelece um total livre comércio com o parceiro desenvolvido. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, isso pode ser um preço que valha a pena ser pago se o ALC

---

<sup>6</sup> Tradução livre pelo autor. Para a versão original em inglês, ver [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/10anniv\\_e/future\\_wto\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf), p. 19.

for utilizado como um seguro contra ações comerciais discriminatórias dos grandes atores sob as fracas disciplinas da OMC e contra uma total exclusão do acesso ao mercado destes países e blocos. Tal exclusão pode acontecer devido aos efeitos de diversificação comercial oriundos de acordos bilaterais das potências com outros países em desenvolvimento (MCQUEEN, 2002).

Na tentativa de incluir questões como investimento, políticas de competição e intervenção governamental, além de outras áreas que não estão incluídas na agenda de negociações comerciais multilaterais, os ALCs se tornam uma ferramenta para uma integração profunda. Todavia, os mesmos se prendem a reformas que registram resultados bastante modestos quanto ao estímulo ao crescimento econômico nos países em desenvolvimento e cujos princípios estão sob crescentes críticas, inclusive por parte de instituições financeiras internacionais (*UNCTAD TRADE AND DEVELOPMENT REPORT*, 2006).

ALCs têm o potencial de oferecer novas oportunidades comerciais consideráveis. Contudo, as preferências negociadas entre um país em desenvolvimento e um parceiro desenvolvido podem rapidamente ruir caso este firme acordos com outras nações. Assim, ALCs podem resultar em alguns ganhos de exportação e incrementos nos IEDs, porém o tamanho e a durabilidade desses benefícios são incertos, assim como os ganhos comerciais líquidos e os incrementos na produção a longo prazo. Outro provável efeito dos ALCs é o crescimento superior das importações em relação às exportações, visto o valor agregado dos produtos fornecidos pelas nações desenvolvidas, trazendo implicações à balança comercial. Além disso, se os ALCs futuros entre Norte-Sul forem modelados conforme os negociados até hoje, é provável que eles irão reduzir ou remover por completo as opções e os instrumentos políticos disponíveis aos países em desenvolvimento no que tange aos seus esforços de desenvolvimento (Idem).

Outra conseqüência de acordos comerciais bilaterais é que estes tendem a enfraquecer mercados comuns regionais existentes ou em evolução, os quais poderiam oferecer ganhos de longo prazo mais concretos para nações em desenvolvimento. Se países que são membros do mesmo bloco regional concluírem acordos diferentes com países terceiros, a tarifa externa comum e outras regras que regem o mercado comum ou união aduaneira são infringidas. Um exemplo desse efeito pode ser observado na crise causada, em 2006, na Comunidade Andina, depois de a Colômbia e o Peru concluírem separadamente acordos comerciais bilaterais com

os EUA. Outro exemplo de infração de regras ocorreu em 2007, quando, como mencionado no Capítulo 1, o Uruguai concluiu um acordo comercial com os EUA, enfraquecendo os blocos regionais aos quais estes países pertencem.

Além disso, ZLCs implicam medidas administrativas complexas, o que causa efeitos também no âmbito microeconômico. Visto que os países membros a estas conservam, cada um, o seu regime aduaneiro nacional, é necessário o estabelecimento de regras de origem para a procedência das mercadorias, as quais devem ser acompanhadas de certificados de origem. Isso também representa uma limitação ao comércio internacional. Os custos para a criação de certificados de origem não são desprezíveis. Em média, eles chegam a atingir cinco por cento do total do valor do produto para os importadores. Com tarifas inferiores a três por cento, pode-se inferir que o custo para a obtenção de um certificado de origem acaba sendo superior a eventuais descontos nas tarifas aduaneiras (ROBERTS & WEHRHEIM, 2001).

Os desafios impostos por uma quantidade numerosa de acordos também estão relacionados à manutenção de diversos acordos com muitos países, o que pode complicar o trabalho de empresas e de autoridades aduaneiras nacionais. Administrações aduaneiras têm que aplicar diferentes tratamentos e taxas de importação aos mesmos produtos, dependendo de sua origem, e seguir diferentes regras de origem segundo os termos de cada acordo comercial. Além disso, empresas exportadoras têm que adaptar o uso de seus insumos importados a cada mercado específico para cumprir as regras de origem em cada caso específico. Em geral, essa rede de acordos preferenciais pode minar um dos pilares do multilateralismo, qual seja o já mencionado princípio da Nação Mais Favorecida (LAMY, 2007).

Tanto empresas menores de países industrializados como empresas de nações em desenvolvimento são, não raramente, sobrecarregadas pelas medidas administrativas exigidas. Grandes grupos empresariais têm, por outro lado, poucas dificuldades no que se refere à obtenção de certificados de origem, visto que aqueles dispõem de departamentos jurídicos próprios e altamente capacitados, o que nos leva a um diagnóstico ainda mais agravante: sendo a liberalização do comércio internacional um elemento essencial da atual forma de globalização, empresas menores e países mais pobres são excluídos caso não cumpram as burocráticas e onerosas exigências dos países industrializados, e tal fator é mais difícil de ser contornado se estes estão submetidos aos termos de um ALC, vistas as imposições praticadas

pela nação mais poderosa que reduzem a margem de barganha do parceiro comercial (MCQUEEN, 2002).

Esse contexto nos leva a outro efeito colateral da proliferação de ZLCs bilaterais: o retorno da maior influência do poder e da hierarquia nas relações comerciais internacionais - uma das características mais perigosas do novo regionalismo. Naturalmente, a hierarquia ainda tem papel muito significativo no comércio internacional, porém cabe à institucionalização da OMC amenizar sua influência, à medida que forem criados processos eficientes ligados à resolução de controvérsias, sistema este amplamente utilizado pelas nações que se sentem prejudicadas por um parceiro comercial, independentemente do seu poder econômico ou político. Exemplos não faltam para demonstrar o sucesso de tal sistema: as vitórias do Brasil contra os EUA no caso dos subsídios ao algodão<sup>7</sup> e contra o Canadá no caso Embraer x Bombardier<sup>8</sup> reforçaram a percepção em diversos setores da sociedade brasileira, bem como de outros países emergentes, sobre a importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para o desenvolvimento equilibrado do comércio internacional.

Em ALCs bilaterais valem, no entanto, os procedimentos de resolução de controvérsias internos, e não aqueles estabelecidos na OMC. O objetivo desses processos é reduzir o poder político e econômico de um país através de regras claras e justas para o comércio. Isso, contudo, não é o que ocorre, como o Canadá pôde experienciar, por exemplo, no ano de 2002. O relativamente menos poderoso vizinho dos EUA iniciou contra estes uma disputa sobre a importação de madeira (*softwood lumber*), a qual perdurou alguns anos. Os EUA acusavam o Canadá de utilizar mão-de-obra barata na extração de madeira nas florestas canadenses, o que, segundo os EUA, poderia ser classificado como um subsídio. O Canadá chegou a obter por duas vezes uma decisão a seu favor no processo de resolução de controvérsias do NAFTA, porém o governo estadunidense simplesmente ignorou a mesma e aplicou um imposto de 27% em 23 de maio de 2002. Antes disso, o Canadá exportava cerca de sete bilhões de Euros de madeira serrada por ano. A forma como os EUA conduziram seu comércio causou indignação no Canadá, levando o então primeiro ministro Jean Chrétien a enviar uma nota aos EUA, acusando-os de violação do espírito e da carta do acordo NAFTA.

---

<sup>7</sup> O Brasil levou o caso à OMC em 2002, argumentando que os EUA foram capazes de manter sua posição como segundo maior produtor mundial ao pagar cerca de US\$ 3 bilhões a fazendeiros americanos todos os anos. A OMC autorizou o Brasil a retaliar os EUA em uma disputa contra os subsídios dados pelo governo americano à produção de algodão. Em 2010, o Brasil tomou a decisão de aumentar as taxas de importação sobre cerca de 100 produtos norte-americanos.

<sup>8</sup> Mais informações sobre o caso em JUNIOR (2007), disponível em <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=21&id=223>>.

O embaixador do Canadá em Washington, falou, na época, que tais medidas indicavam um “livre um comércio *à la carte*”, ou seja, livre apenas enquanto não houver prejuízos para o lado mais poderoso do acordo (HANDELSBLATT, 2002).

Assim, é prudente para os países, principalmente os em desenvolvimento, que sejam cautelosos ao firmar ALCs bilaterais e regionais com grandes economias industriais. Ao avaliar os potenciais benefícios econômicos e sociais e os custos ao entrarem em tais acordos, devem levar em conta não apenas o impacto potencial sobre suas exportações e importações decorrentes da abertura do mercado e possíveis aumentos de IEDs, mas também o impacto desses acordos sobre a sua capacidade de recorrer a alternativas políticas e a instrumentos na busca por uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

### 3.3 Os motivos para a proliferação de ALCs bilaterais

Vistos os efeitos discriminados no tópico anterior, é válido perguntar por que as respectivas medidas políticas econômicas e comerciais dos países em desenvolvimento não têm ido de encontro com esse claro reconhecimento da teoria econômica, qual seja sobre os potenciais malefícios de acordos comerciais bilaterais firmados com países industrializados. Há diversas razões para o rápido crescimento de tais acordos comerciais. Uma delas diz respeito à fragmentação dos Estados do Leste Europeu e da antiga União Soviética e à dissolução do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON).<sup>9</sup> As ligações comerciais anteriores entre economias nacionais e subnacionais, que necessitavam de poucos ou de nenhum arranjo, foram substituídas por uma série de novos acordos, incrementando a quantidade de pactos comerciais envolvendo economias de transição.<sup>10</sup>

Por outro lado, o acesso de dez novos membros à União Europeia levou à abolição de 65 acordos comerciais notificados na OMC, visto que todos os acordos bilaterais entre estes países e a União Europeia, assim como os acordos com países terceiros que já tinham acordos preferenciais com a União Europeia, foram revogados. Estes exemplos mostram que não há necessariamente uma correlação positiva entre o número de acordos comerciais e a intensidade da integração econômica: um único ARC entre vários países pode resultar em

<sup>9</sup> O COMECON, criado em 1949, abrangia Bulgária, Tchecoslováquia, Cuba, República Democrática Alemã, Hungria, Mongólia, Polônia, Romênia, URSS e Vietnã. A organização foi extinta em 1991.

<sup>10</sup> O conceito de “economias de transição” é aqui utilizado para designar aquelas que buscam atrelar seus regimes ao capitalismo e às forças de mercado, oriundas de uma economia planejada e centralizada, a maioria de origem socialista.

uma integração comercial e econômica mais forte do que uma grande quantidade de acordos bilaterais entre eles (CRAWFORD & FIORENTINO, 2005).

As nações que têm buscado tal estratégia para sua política de comércio internacional estão, de fato, em busca de benefícios para sua economia que tragam progressos à sua população. Os benefícios econômicos oriundos dos ALCs apontados pela teoria econômica – como por Viner (1950) e por Bye (1953) – são, em geral, o aumento da eficiência na alocação de recursos através da remoção das barreiras tarifárias e não-tarifárias, efeitos de crescimento no médio prazo como aumento do PIB e da renda e crescimento econômico no longo prazo com transferência de tecnologia. Acima de tudo, busca-se a aceleração do crescimento econômico através do fortalecimento de indústrias que tenham vantagens comparativas baseadas na teoria liberal do comércio.

Há, também, razões não econômicas para um país buscar ALCs bilaterais. A maioria dos autores não hesita em apontar os lentos progressos nas discussões multilaterais da OMC. Devido ao número de Estados-membros na OMC, não é uma tarefa fácil se chegar a um consenso e, quando este é atingido, o tempo tomado é demasiadamente longo. Além disso, as crises financeiras que atingiram diversas economias nestas últimas décadas exigem que os países adotem medidas protecionistas, o que vai contra os princípios da OMC do livre e justo comércio internacional.

Não raro, os países buscam a integração não apenas por suas razões econômicas intrínsecas, configuradas nos ganhos tradicionais. Além de motivações econômicas, os países têm outros objetivos de grande relevância quando aderem a arranjos regionais. Woolcock (2003) e Ravenhill (2008) classificam diversos fatores que eventualmente levam os países ou regiões a iniciarem negociações de ALCs, como políticos, estratégicos e benefícios comerciais e regulatórios. De acordo com esses autores, a conclusão de acordos comerciais permite ao país fortalecer suas influências externas político-econômicas e ainda promover seu poder de barganha nas negociações.

O relatório *Trade and Development Report* de 2007, publicado pela UNCTAD, sucinta quatro principais motivos para a conclusão de ALCs, o que, segundo a organização, representa uma escolha difícil para os países em desenvolvimento e podem ser mais custosos do que o esperado. Afirma-se, primeiramente, que os países em desenvolvimento buscam assegurar ou incrementar seu acesso a mercados estrangeiros e obter maiores IEDs, principalmente oriundos de países desenvolvidos. Em segundo, países em desenvolvimento

procuram obter concessões que não são garantidas a outros países. Em terceiro, algumas nações se sentem forçadas a concluir ALCs por receio de perder competitividade em relação a outros países em desenvolvimento que tenham concluído ALCs com um mesmo parceiro industrializado, criando a chamada “liberalização competitiva”. Por fim, a própria organização indica que há um sentimento de frustração por parte de alguns governos quanto aos demorados progressos nas negociações comerciais no âmbito multilateral.

Outra explicação plausível é de que acordos regionais fortalecem a crença de agentes econômicos nacionais de que estes detêm controle e direcionam as decisões de política econômica de seu país. Isso vale ainda mais em um momento em que a confiança na estabilidade da ordem comercial multilateral está baixa, período em que aumenta a preocupação de países menores sobre serem deixados de lado nas relações comerciais. Não apenas as contínuas disputas de dois fortes atores na OMC – a União Europeia e os EUA -, como também o alto número dos ARCs concluídos por esses atores preocupam países menores sobre um desmantelamento da ordem comercial multilateral.

### **3.4 A atuação dos grandes atores**

Um motivo de maior relevância para a proliferação de ALCs bastante apontado pelos autores é a tendência dos próprios países desenvolvidos em buscar acordos bilaterais ou regionais com países em desenvolvimento, em paralelo às negociações comerciais multilaterais em andamento. O principal impulso para o rápido crescimento de acordos comerciais bilaterais e minilaterais é dado, de fato, pelas políticas dos grandes atores.

Apesar da retórica, nem a União Europeia nem os EUA apoiam a OMC o suficiente para sustentar o multilateralismo no longo prazo. Nesse sentido, o debate sobre o multilateralismo tem, na verdade, pouca significância em Bruxelas ou em Washington. Porém isto se torna determinante ao passo que nas outras economias a confiança sobre a OMC parece desaparecer rapidamente. A afirmação do ministro de comércio australiano Peter Cook (1993-94) resume este sentimento: “não obstante os acordos regionais serem uma solução de segunda classe em comparação com os benefícios do multilateralismo, no atual clima político eles parecem ser a única forma de continuar” (FAR EASTERN ECONOMIC REVIEW, 2000,

p.30).<sup>11</sup> Em outras palavras: apesar dos efeitos negativos já comprovados pela teoria econômica e dos consequentes prejuízos para a ordem comercial multilateral, o bilateralismo é a política correta do ponto de vista nacional desses atores.

### 3.4.1 Os EUA

Os EUA têm sido um ator muito enfático na busca por ALCs, particularmente com países em desenvolvimento. Em 1985, concordaram com Israel uma ZLC, e, em 1988, com o Canadá. Em primeiro de abril de 1994, seguiu-se o NAFTA com seus dois vizinhos norte-americanos e, no mesmo ano, foi lançada uma iniciativa que visava à conclusão de um acordo de livre comércio “do Alasca à Tierra del Fuego”, renovando o projeto de integração comercial pan-americana que os EUA haviam patrocinado no final do século XIX. No entanto, as negociações chegaram a entraves quanto a questões como os subsídios agrícolas, além de a iniciativa enfrentar oposição em diversos países latino-americanos.

Como resultado, e devido aos lentos progressos na Rodada de Doha, os EUA se voltaram cada vez mais a ALCs bilaterais. Apenas em novembro de 2002, o então diretor e atual presidente do Banco Mundial Robert Zoellick propôs a criação de onze novas zonas de livre comércio bilaterais<sup>12</sup>, argumentando que estas seriam uma “rota veloz ao livre comércio”<sup>13</sup> (FINANCIAL TIMES, 2002), as quais também se tornaram um importante instrumento da política externa estadunidense. Em um discurso ministrado no ano de 2003 no *Institute for International Economics*, Zoellick demonstra claramente sua visão de comércio baseada em interesses de política externa, afirmando que:

[...] os EUA buscam cooperação em política externa e em segurança. Dado que os EUA possuem interesses nacionais além do comércio, por que não tentar exortar as pessoas a apoiar nossas políticas gerais? Negociar acordos de livre comércio com os EUA não é algo que alguém simplesmente tem o direito de fazer - é um privilégio. (ZOELLICK, discurso no *International Institute for Economics*, Washington, DC, 8 de maio de 2003).

<sup>11</sup> Tradução livre do autor. Frase original “*notwithstanding that the bilateral deals are a ‘second class option when compared with the benefits of multilateralism, in the current political climate they seem the only way forward’*”.

<sup>12</sup> Marrocos, cinco países da América Central, União Aduaneira sul-africana (SACU), Austrália, Indonésia, Tailândia e Filipinas.

<sup>13</sup> “*A speedy route to free trade*”.

No entanto, tal processo não foi repentino, e sim emergiu claramente ao longo da década de 1990. Os EUA abandonaram sua insistência anterior em afirmar que a única forma de negociação comercial internacional seria através do multilateralismo e da ênfase nas regras determinadas pelo GATT/OMC. O governo de Washington adotou completamente o regionalismo, através dos experimentos com Israel e com o Canadá, atuou ativamente na criação do NAFTA e, dois anos depois, ofereceu um apoio decisivo para a expansão do livre comércio no hemisfério ocidental durante a Primeira Cúpula das Américas, em Miami (SUMMITS OF THE AMERICAS, 1994). Essa estratégia de atuação continuou emergindo ao longo da primeira década do século XXI, desde o início da administração Clinton até a grande onda de negociações bilaterais concretas.

A administração Bush (2001-2009) se comprometeu ainda mais com tal estratégia bilateral, atuando ativamente na direção apontada por seu antecessor, ao firmar pactos com diversos países durante seus dois mandatos (ver Quadro 1). Para isso, foi restaurada, inclusive, a “autoridade de negociação rápida”, também chamada de Autoridade de Promoção do Comércio (TPA)<sup>14</sup>. Esta vigorou entre 1975 e 1994 e foi reconstituída em agosto de 2002, com vistas a esta nova estratégia comercial adotada pelos EUA. Como resultado, registrou-se um incremento significativo dos ALCs bilaterais entre os EUA e demais países ao longo da década de 2000 (FISHLOW, 2004).

#### **QUADRO 1 - Acordos de livre comércio dos EUA em vigor**

| <b>País</b>     | <b>Acordo</b>                                  | <b>Ano de conclusão</b> |
|-----------------|--|-------------------------|
| Israel          | Israel – United States Free Trade Agreement    | 1985                    |
| Canadá          | Canada - United States Free Trade Agreement    | 1988                    |
| Canadá e México | North American Free Trade Agreement (NAFTA)    | 1994                    |
| Jordânia        | Jordan – United States Free Trade Agreement    | 2001                    |
| Austrália       | Australia - United States Free Trade Agreement | 2004                    |

<sup>14</sup> “Fast track negotiating authority” ou “Trade Promotion Authority” – TPA. qualidade oferecida ao presidente estadunidense, que o permite negociar acordos de comércio internacionais com mais facilidade e autonomia em relação ao congresso.

|   |  |       |
|---|--|-------|
| Chile   | Chile - United States Free Trade Agreement                       | 2004  |
| Singapura   | Singapore – United States Free Trade Agreement                   | 2004  |
| Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Rep. Dominicana | DR-CAFTA – United States Free Trade Agreement                    | 2005  |
| Bahrein   | Bahrain – United States Free Trade Agreement                     | 2006  |
| Marrocos  | Morocco - United States Free Trade Agreement                     | 2006  |
| Omã   | Oman – United States Free Trade Agreement                        | 2006  |
| Peru  | Peru – United States Trade Promotion Agreement                   | 2007  |
| Panamá  | Panama - United States Trade Promotion Agreement                 | 2011  |
| Colômbia  | Colombia - United States Trade Promotion Agreement               | 2011  |
| Coreia do Sul   | Republic of Korea-United States Free Trade Agreement (KORUS FTA) | 2011* |

Fonte: Office of the United States Trade Representative

\* Aguardando ratificação da Coreia do Sul

### 3.4.2 A União Europeia

Os EUA não são, todavia, o único grande ator que alterou a rota de sua estratégia comercial internacional em direção aos ALCs bilaterais. A União Europeia também está engajada nesse processo. Ela assinou diversas formas de ALCs bilaterais com países em desenvolvimento e economias de transição ao longo da década de 1990 e intensificou tal processo durante os anos 2000, priorizando essa estratégia no lugar de negociações no âmbito da OMC e da Rodada de Doha, o que levou a União Europeia a somar o maior número de ALCs do que qualquer outra potência (SALLY, 2007).

Além disso, existem os Acordos de Parceria Econômica (EPA's)<sup>15</sup>, um projeto para criar uma ZLC entre a União Europeia e os Países ACP<sup>16</sup>, com o objetivo de fortalecer as

<sup>15</sup> Economic partnership agreements.

relações econômicas e políticas com ex-colônias europeias. A União Europeia firmou também os chamados Acordos de Parceria e Cooperação com países dos Balcãs e, no caso de alguns países do leste europeu, tais acordos serviram de base para o acesso à União Europeia.

Da perspectiva da União Europeia, há benefícios significativos oriundos desses acordos. Modelos quantitativos preveem um crescimento relevante das exportações europeias a tais parceiros como resultado da livre entrada a mercados antes protegidos, além de melhorias substanciais nos termos de comércio da União Europeia com o país parceiro (MCQUEEN, 2002). Além disso, a União Europeia se vê em uma competição com os EUA para estabelecer uma agenda sobre os termos e condições para negociações comerciais multilaterais futuras, os quais envolvem uma gama cada vez mais ampla de questões comerciais que ultrapassam suas fronteiras, tais como políticas de competição, padrões de mercado, intervenção governamental e políticas de investimento estrangeiro. Desse modo, os ALCs são utilizados como um meio de proliferar os procedimentos da União Europeia como normas internacionais estabelecidas (JAKOBSEN, 2005).

Conforme pode ser observado no Quadro 2, a União Europeia começou sua estratégia de acordos bilaterais ainda na década de 1970 com as nações da EFTA. Quase vinte anos depois, retomou este foco ao firmar acordos com pequenos países europeus, os quais serviram como experimentos para acordos comerciais bilaterais futuros. Durante a segunda metade da década de 1990 e a primeira de 2000, o foco passa a ser, principalmente, nações do mundo árabe, do Oriente Médio e de outras regiões da África, além de alguns acordos com países da América Latina, como o México e o Chile. Na segunda metade da década de 2000, a região que mais firma tais acordos é a Península Balcânica.

É notável a expansão de ALCs bilaterais entre a União Europeia e outras nações na virada do século XXI. A partir de 2007, a União Europeia se volta ao território asiático na sua empreitada em firmar acordos bilaterais. Peter Mandelson, comissário da União Europeia para o comércio, anunciou este novo foco no *Global Europe Communication* da Comissão Europeia, no qual explicita o plano europeu de concluir ALCs com três parceiros asiáticos: a Coreia do Sul, a Índia e a ASEAN (HIGGOTT, 2009), sendo que o primeiro já foi concluído em 2011.

---

<sup>16</sup> Países ACP é uma associação de 79 países da África, Caribe e Pacífico formada para coordenar atividades da Convenção de Lomé de 1975. Todos os Estados, à exceção de Cuba, são signatários do acordo de Cotonou, que veio substituir as Convenções de Lomé.

**QUADRO 2 - Acordos de livre comércio em vigor da União Europeia**

| <b>País</b>                   | <b>Ano de conclusão</b> |
|-------------------------------|-------------------------|
| Noruega                       | 1973                    |
| Liechtenstein                 | 1973                    |
| Suíça                         | 1973                    |
| Islândia                      | 1973                    |
| Andorra                       | 1991                    |
| San Marino                    | 1992                    |
| Turquia                       | 1995                    |
| Autoridade Nacional Palestina | 1997                    |
| Ilhas Faroé                   | 1997                    |
| Tunísia                       | 1998                    |
| Israel                        | 2000                    |
| Marrocos                      | 2000                    |
| México                        | 2000                    |
| África do Sul                 | 2000                    |
| Jordânia                      | 2002                    |
| Chile                         | 2003                    |
| Líbano                        | 2003                    |
| Macedônia                     | 2004                    |
| Egito                         | 2004                    |
| Croácia                       | 2005                    |
| Argélia                       | 2005                    |
| Bósnia Herzegovina            | 2008                    |
| Albânia                       | 2009                    |
| Papua Nova Guiné / Fiji       | 2009                    |
| Sérvia                        | 2010                    |
| Coreia do Sul                 | 2011                    |

Fonte: European Commission, 2011

A estratégia da União Europeia em relação ao MERCOSUL é bastante clara. O comissário responsável pelo comércio exterior, Pascal Lamy, declarou, em março de 2002, que um ALC com o MERCOSUL seria especialmente importante para a União Europeia, pois com ele seria fortalecido a multipolaridade do sistema internacional. Em outras palavras, a multipolaridade significa que a União Europeia considera desvantajoso um acordo panamericano, pois este abriria espaço para uma maior influência dos EUA. Através do estabelecimento de Zonas de Livre Comércio com o Chile, com o México e com o

MERCOSUL, a União Europeia garante que não será excluída dos mercados mais importantes da América Latina.

Os ALCs se tornaram, talvez, um dos instrumentos de política externa mais importantes da União Europeia. O bloco procura, de fato, construir parcerias não apenas comerciais através dos ALCs. A crescente concorrência com os EUA e com nações em desenvolvimento é um dos motivos para tal estratégia. Por esse motivo, uma alteração dessa tendência pode ser lograda apenas através da cooperação dos grandes atores. Eles devem concordar com uma modificação de suas políticas comerciais e com o respectivo fortalecimento da OMC. Enquanto isto não ocorrer e a OMC permanecer como um local de confrontos, esses mesmos atores não podem reclamar que desejam proteger suas próprias economias das alterações do comércio mundial.

### **3.4.3 Outras regiões**

A tendência aos acordos bilaterais é verificada em todo o planeta. Outras economias desenvolvidas e em desenvolvimento, como Austrália, Chile, China, México e Turquia, têm definido uma estratégia voltada à conclusão de ARCs bilaterais com países de diversas regiões, favorecendo, dessa forma, a proliferação de tais acordos. Porém, é no Sudeste Asiático que essa característica se mostra com maior clareza. A preocupação sobre uma exclusão a importantes mercados é maior nestes países do que nos de outras regiões, visto que suas economias são predominantemente exportadoras. O exemplo mais marcante dessa tendência é Singapura, que apenas durante a década de 2000 concluiu onze ALCs bilaterais, dos quais seis com nações da região pacífica – China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e Austrália.

Para Singapura, o acesso livre, ou pelo menos ampliado, aos mercados de outros países, principalmente dos EUA, é de central importância, e isso explica seu ativismo nesse tipo de relação comercial. Uma diplomata de Singapura afirmou que o acordo com a Nova Zelândia – o primeiro a ser concluído, em 2001 – teria sido um teste para essa nova estratégia e, com o Japão (2002), uma prova de sua eficácia, mas que o principal objetivo do país era conclusão de um acordo com os EUA (DIETER, 2003), o qual, de fato, entrou em vigor em janeiro de 2004.

A proliferação de ZLCs bilaterais é bastante atraente para o território pacífico, porém, antes da Crise Asiática de 1997, não havia nenhum traço neste sentido. Países importantes como o Japão e a Coreia do Sul se dedicavam, sobretudo, à OMC e à APEC, e renunciavam completamente à firmação de ALCs. Os Figuras 3 e 4 destacam com clareza a emergência de novas ZLCs nesta região, comparando a situação antes de 1998 com a situação no ano de 2002. Enquanto não houve novos acordos de comércio com a APEC neste período, a quantidade de pactos bilaterais cresceu vigorosamente, com participação destacada de países como Japão, Singapura, Coreia do Sul, Chile, Nova Zelândia e EUA.

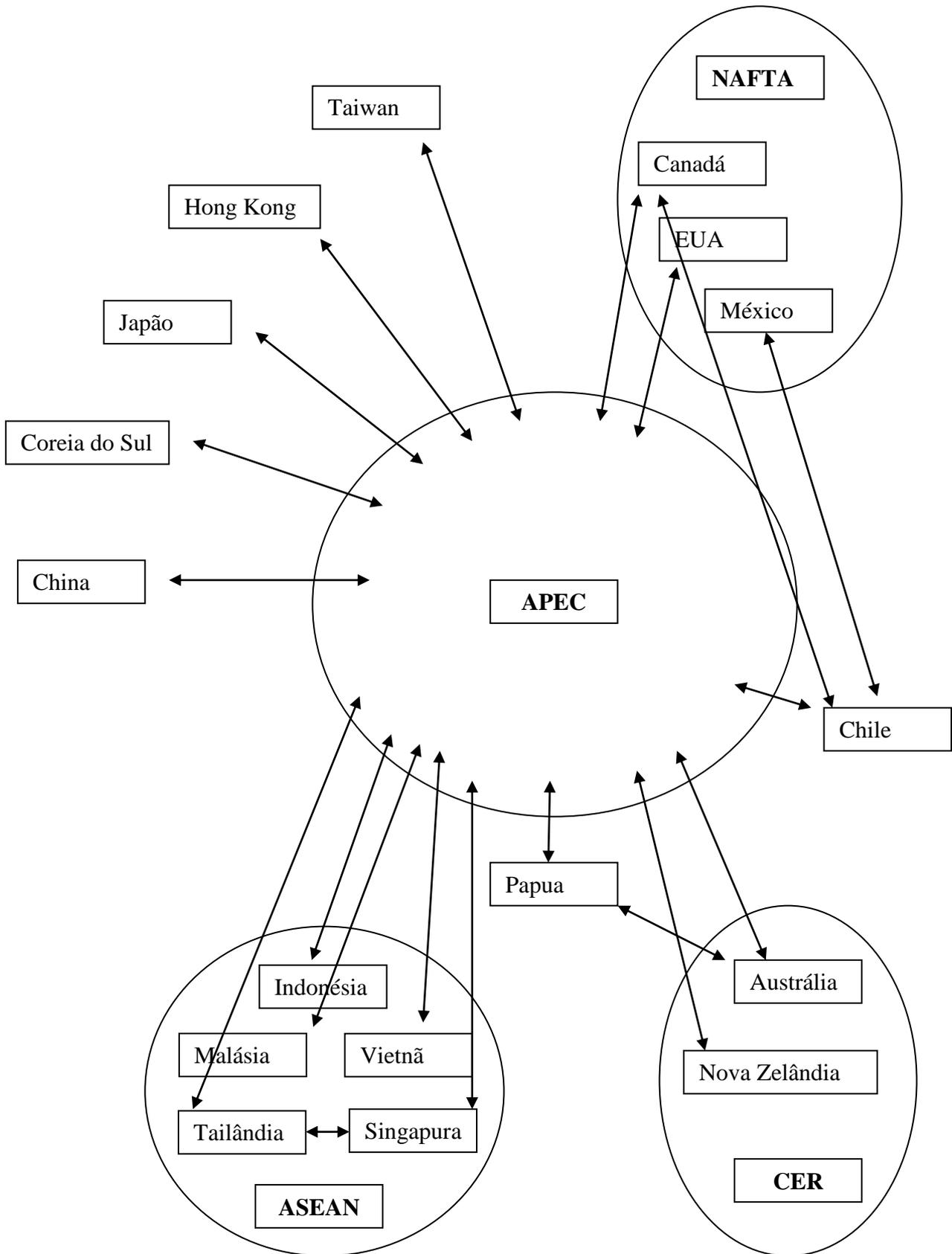
A inflexão é evidente: até o momento da Crise Asiática, a APEC tinha uma significância proeminente. Seria sob sua regulação que deveria ocorrer a liberalização do comércio regional.<sup>17</sup> Após os países da região pacífica sofrerem com a pouca eficácia da APEC na contenção e superação da crise financeira, eles rapidamente começaram a buscar outras formas de acordo com países parceiros.

No caso do Japão, a mudança de estratégia adotada está bem documentada. Em maio de 2000, o Ministério para Comércio Internacional e Indústria informou, em seu relatório estratégico anual, que, a partir de então, o Japão, assim como outros membros da OMC, iria se dedicar também à firmação de acordos comerciais bilaterais (Financial Times, 2000). A partir de então, o Japão se envolveu em negociações comerciais bilaterais com uma série de países da região pacífico-asiática. O governo de Tóquio ainda tinha um motivo adicional para tal estratégia: esta vinha em resposta a pressões competitivas resultantes de acordos comerciais que as nações do Sudeste Asiático assinaram com outros países desenvolvidos. O Japão já concluiu doze ALCs, dos quais dez foram firmados depois do ano de 2006. O Japão iniciou sua estratégia com um acordo com Singapura em 2002, seguido pelo México em 2005. Desde então, focou a conclusão de acordos principalmente com países do Sudeste Asiático, exceto pelos ALCs Chile-Japão e Japão–Suíça, de 2007 e 2009, respectivamente. Seu último acordo foi firmado com a Índia, em agosto de 2011 (OMC, 2011).

---

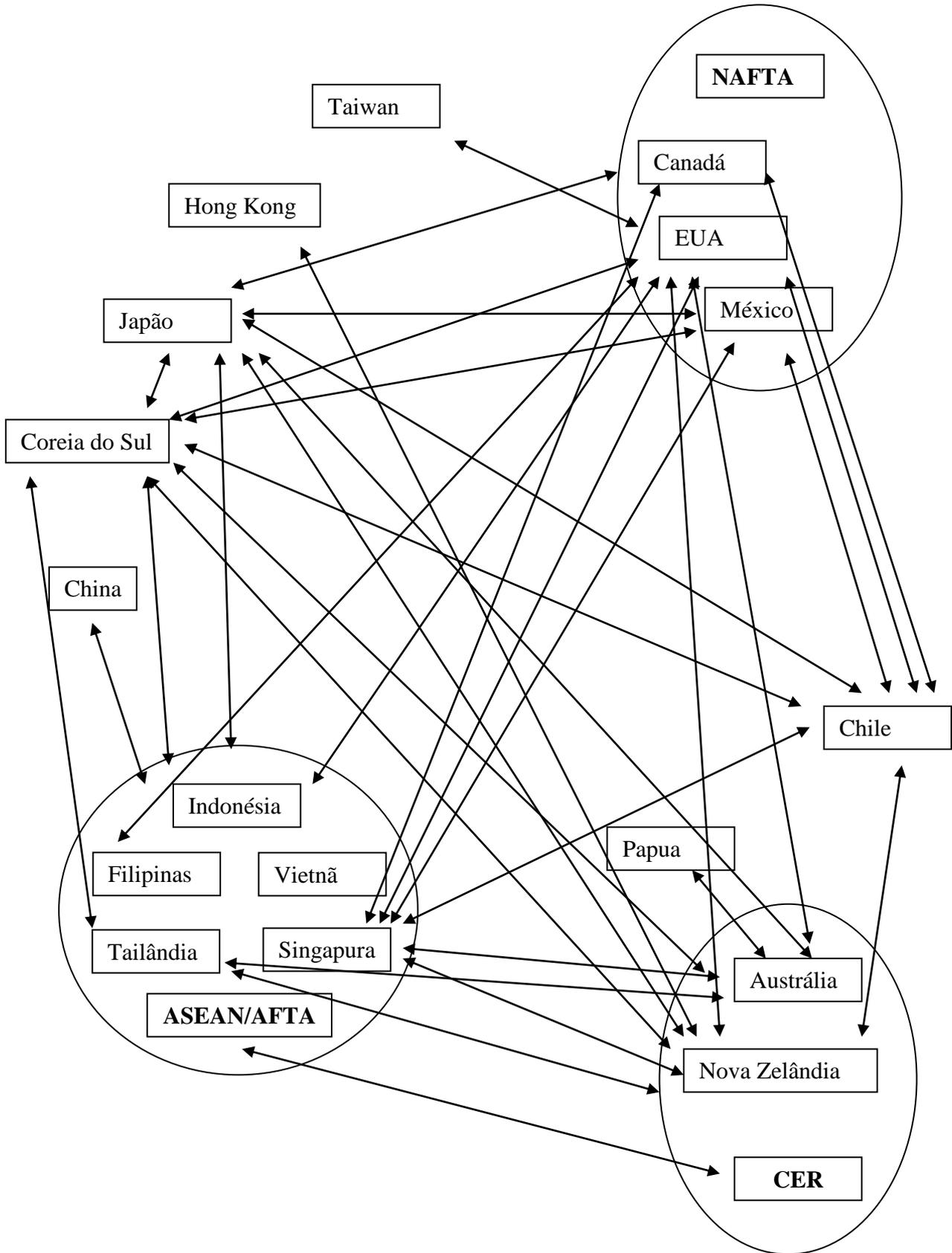
<sup>17</sup> A forma exata desta liberalização era, contudo, sempre controversa. Em 1994, na cúpula da APEC em Bogor (Indonésia), foi criada uma “zona de comércio livre”, que, no entanto, não excluía a participação de países terceiros.

FIGURA 3 – Zonas de Livre Comércio no Pacífico em 1998 <sup>18</sup>



<sup>18</sup> Fonte: Adaptado pelo autor de Dieter, 2003.

FIGURA 4 – Zonas de Livre Comércio no Pacífico em 2002 <sup>19</sup>



<sup>19</sup> Fonte: Adaptado pelo autor de Dieter, 2003.

\*\*\*

As atuais tendências de integração comercial, particularmente a proliferação de ALCs e ACPs entre países de diferentes regiões geográficas e diferentes níveis de desenvolvimento, introduzem mudanças fundamentais ao paradigma anterior de acordos regionais. Antes, estes eram firmados entre nações cujo nível de desenvolvimento era bastante similar, as quais, entre outros motivos, buscavam o estabelecimento de áreas econômicas e políticas que iriam aumentar o espaço e o peso das suas políticas comerciais *vis-à-vis* o resto do mundo.

A OMC sofre com a crescente “concorrência” de acordos bilaterais. A liberalização do comércio internacional pode ser regulado ou sob os auspícios da OMC ou sob os acordos regionais. A atuação concomitante de ambos é impossível. Os procedimentos de resolução de controvérsias da OMC, uma das principais criações para a regularização do comércio mundial, tornam-se praticamente inúteis com a ascensão dos acordos bilaterais.

Além do possível dismantelamento da ordem multilateral e das próprias instituições intergovernamentais, o estabelecimento de ALCs também pode prejudicar, no longo prazo, as próprias economias dos países em desenvolvimento. Entre os principais efeitos que podem ser causados, ressalta-se: a imposição quanto à redução de tarifas alfandegárias para produtos industrializados, impedindo o desenvolvimento da indústria nacional; o menor controle quanto aos IEDs e ao fluxo de capital estrangeiro; a submissão de outras áreas não ligadas ao comércio, as quais também são abrangidas pelos acordos bilaterais, tais como direitos de propriedade intelectual, políticas de concorrência e intervenção governamental; a redução do poder de barganha; e a rápida erosão que os benefícios podem sofrer caso a nação desenvolvida firme acordos com outros países em desenvolvimento.

Apesar das constatações supracitadas, os acordos regionais de comércio continuaram a se proliferar, em parte devido a frustrações das nações em desenvolvimento com o lento progresso das negociações multilaterais, em parte devido à sua busca por benefícios de curto prazo no comércio e ao seu receio em serem excluídas de grandes mercados mundiais. Contudo, tal tendência é decorrente, principalmente, da estratégia assumida pelos grandes atores, tais como os EUA e a União Europeia. Estes voltaram seus esforços para a conclusão de acordos bilaterais nas últimas duas décadas, em detrimento de seus empenhos em apoiar o multilateralismo comercial, gerando um efeito em cadeia à medida que tais negociações perdem credibilidade e são deixadas em segundo plano por outros países.

Após constatarmos a ocorrência de uma proliferação de ALCs bilaterais, principalmente em determinadas áreas do globo, e analisarmos suas causas e consequências, passaremos agora ao último capítulo, o qual versa sobre a outra característica fundamental da terceira onda do regionalismo: o regionalismo monetário.

## 4 O REGIONALISMO MONETÁRIO

O segundo elemento do novo regionalismo consiste em uma crescente tendência de algumas regiões do planeta em unir esforços para o estabelecimento de acordos e de instituições monetárias regionais, em busca de uma estrutura que conceda maior autonomia na proteção de suas economias e moedas contra turbulências internacionais. Assim como o primeiro elemento, qual seja a proliferação de acordos comerciais bilaterais, o regionalismo monetário está intrinsecamente relacionado a uma frustração sobre o multilateralismo e suas respectivas instituições, porém, neste caso, o FMI. O fundo não logrou conter ou auxiliar na superação das crises ao longo das décadas de 1990 e de 2000 e, por este motivo, algumas regiões do planeta têm discutido com veemência sobre uma alternativa regional, em busca de maior independência e eficiência no processo de tomada de decisões e na implementação de políticas financeiras.

O propósito deste capítulo não é apenas avaliar tecnicamente as condições e formas de integração monetária possíveis, mas principalmente analisar o desenvolvimento e os esforços demonstrados para a criação destes sistemas em diversas regiões do mundo ao longo da terceira onda do regionalismo. Como poderá ser observado, diversos países têm buscado ou têm declarado buscar, desde o final da década de 1990, formas de prevenir crises financeiras por meio de esforços regionais que reduzam sua dependência em relação ao FMI. Estes incluem a institucionalização de fundos de liquidez e de bancos centrais regionais e a implementação de um sistema monetário regional, cujo objetivo final é a formação de uma moeda comum.

O interesse na integração monetária e na unificação de moedas é testemunhado há cerca de cinco décadas. A noção de áreas monetárias data de 1961, quando Robert Mundell criou o conceito de Áreas Monetárias Ótimas (AMO), a qual corresponde a uma região geográfica que maximiza sua eficiência econômica com o estabelecimento de uma moeda comum. A teoria descreve as características ótimas para a fusão de antigas moedas ou criação de uma nova moeda comum, sendo um dos argumentos usados a favor ou contra para uma região avançar a uma união monetária. De acordo com o autor:

[...] se o mundo puder ser dividido em regiões, em que dentro de cada uma delas há mobilidade de fatores, enquanto entre elas há imobilidade de fatores, então cada uma destas regiões deveria ter uma moeda separada que flutua relativamente a todas as outras moedas. (MUNDELL, 1961, p. 663).<sup>20</sup>

Nesse sentido, caso qualquer choque assimétrico atingisse a região, a mobilidade dos fatores de produção seria o mecanismo de ajuste, e não a flexibilidade da taxa de câmbio. Na ausência de mobilidade de fatores de produção, não se pode esperar que a taxa de câmbio estrangeira execute a função de estabilização que lhe é atribuída e, sendo assim, prevaleceria a variação de taxas de desemprego e níveis de inflação em diferentes regiões<sup>21</sup> (MUNDELL, 1961).

O resultado da premissa acima é a busca por meios que facilitem o processo de ajuste em situações de desequilíbrio no mercado. Em vista dessa linha de pensamento, alguns economistas argumentam que uniões monetárias seriam úteis se houver um elevado grau de abertura entre os membros do grupo e um baixo grau de abertura entre o bloco e o resto do mundo, pois a utilização da taxa de câmbio como meio de ajuste a choques externos é menos eficiente em uma economia relativamente aberta do que em uma economia relativamente fechada (LEEFTHINK, 1995).

Desde o início dos anos sessenta, a integração regional tradicional é descrita por Béla Balassa (1967) como um processo evolutivo baseado em quatro níveis, conforme mencionado no capítulo anterior. Primeiro é estabelecida uma zona de livre comércio, seguida de uma união aduaneira e posteriormente de um mercado comum. Na quarta etapa, é constituída uma união monetária e econômica. Balassa também acreditava que mercados comuns supranacionais, com sua livre circulação de fatores econômicos além das fronteiras nacionais, iriam naturalmente demandar uma continuação da integração, não apenas econômica (através de uniões monetárias), mas também política. Assim, comunidades econômicas naturalmente evoluiriam para uniões políticas com o passar do tempo.

No entanto, ao contrário de projetos de integração convencionais, o que é novo no regionalismo monetário é que este visa diretamente aos níveis quatro e cinco. Segundo Heribert Dieter (2000), tal forma de integração visa a trazer estabilidade aos mercados

---

<sup>20</sup> *If the world can be divided into regions within each of which there is factor mobility and between which there is factor immobility, then each of these regions should have a separate currency that fluctuates relative to all other currencies.*

<sup>21</sup> Melitz (1991) afirma que o critério de Mundell de mobilidade do trabalho perde o seu apelo uma vez que o *trade off* entre desemprego e inflação – a curva de Phillips – é inválido no longo prazo.

financeiros e às moedas de uma região. Assim como no regionalismo convencional, é necessária a disposição dos países-membros em abrir mão de parte de sua soberania nacional, pois o objetivo comum, neste tipo processo de integração, é a criação de, pelo menos, uma moeda comum.

Dieter argumenta que o regionalismo monetário do século XXI oferece uma opção plausível e potencialmente benéfica em algumas regiões do mundo, sendo uma alternativa que proporciona soluções que o processo de integração econômica convencional não tem sido capaz de oferecer. Este último é baseado na integração do comércio e não incrementa as ligações monetárias e financeiras entre seus membros até que se chegue a um alto grau de integração, deixando-os vulneráveis a crises financeiras. Esquemas de integração clássicos não promovem a estabilização da taxa de câmbio das moedas de seus países-membros, tampouco a estabilização dos fluxos de capital.

O regionalismo monetário pode ser implementado progressivamente, assim como os projetos de integração regional convencionais, ocorrendo através de quatro níveis de integração (ver Quadro 3). A primeira etapa consiste na criação de um fundo de liquidez regional, com o objetivo de fornecer uma rede de segurança regional em momentos de crise. Os países participantes devem reservar uma parte ou todas as suas reservas internacionais para o fundo de liquidez. Dessa forma, os respectivos bancos centrais podem utilizar as reservas angariadas por todos os bancos centrais da região.

Como em demais casos de integração, tais medidas exigem vontade política dos países participantes e demandam seus respectivos bancos centrais a monitorar permanentemente o desenvolvimento das economias de seus vizinhos. As vantagens de um fundo de liquidez regional público são substanciais. Os bancos centrais têm mais chances de atuar como um prestador de última instância para seu mercado financeiro doméstico, pois os mesmos aumentam seu poder de alavancagem, o que pode limitar as consequências de uma crise de crédito. Além disso, a provisão de um fundo de liquidez regional permite que seus membros evitem recorrer ao FMI, o que é, talvez, a maior vantagem do fundo regional.<sup>22</sup> Para que o fundo seja estabelecido com sucesso, é necessário que os países possuam reservas

---

<sup>22</sup> Vale ressaltar que aqui estamos analisando os benefícios oriundos do regionalismo monetário para os países que adotam esta estratégia. Este trabalho defende o fortalecimento da ordem multilateral, o que é apenas possível com uma maior adesão dos participantes às instituições intergovernamentais, como o FMI. No entanto, para isso é necessário que haja um aperfeiçoamento destas organizações, através de medidas mais justas para países em desenvolvimento. Por este motivo, fala-se neste trecho em “vantagens” do regionalismo monetário.

internacionais abundantes, o que pode limitar esse processo em algumas partes do mundo, porém isto não seria problema em regiões como o Sudeste Asiático, por exemplo.

A segunda etapa consiste na criação de um sistema monetário regional com bandas cambiais, o que permite às economias participantes ganhar estabilidade macroeconômica. Naturalmente, encontrar a taxa de câmbio apropriada, assim como a abrangência desta flutuação limitada não é uma tarefa fácil. As taxas cambiais podem ser mais ou menos flexibilizadas, conforme os países participantes concordarem, usufruindo dos benefícios e lidando com os obstáculos que cada nível de flexibilidade cambial oferece. A livre flutuação é o caminho mais simples, em que os bancos centrais não tentam estabilizar as taxas de câmbio, porém isto traz dificuldades ao comércio internacional, visto que importadores e exportadores não possuem uma base sólida para calcular seus gastos ou receitas futuras.

O estabelecimento de um sistema monetário regional deve ser acompanhado de uma intensificação da cooperação por parte das autoridades monetárias. Apesar de ainda haver moedas separadas nesta etapa, deve também haver uma maior comunicação entre os bancos centrais em reuniões regulares de um comitê monetário regional. Para uma preparação à etapa três – a união monetária e econômica – as políticas monetárias e fiscais devem ser harmonizadas.

A terceira e a quarta etapa da integração monetária sugerida por Dieter são similares às últimas sugeridas por Balassa. A má experiência pela qual a Zona do Euro tem passado desde o ano de 2010 gerou desconfiança e críticas sobre tal processo de integração. Todavia, os efeitos sofridos na Europa devem ser encarados como uma lição para futuras uniões monetárias, as quais não podem, como ocorreu no processo de integração europeu, negligenciar alguns fundamentos que garantem a manutenção da estabilidade e da própria moeda comum, tais como os níveis de endividamento público em relação ao PIB, os níveis de inflação e as taxas de juros de longo prazo.

### QUADRO 3 – Etapas e componentes do regionalismo monetário

|  | <i>Nível 1</i><br><b>Fundos de liquidez regionais</b>   | <i>Nível 2</i><br><b>Sistema monetário regional</b>  | <i>Nível 3</i><br><b>União econômica e monetária</b>   | <i>Nível 4</i><br><b>União política</b>     |
|--|---|--|--|---|
| <b>Principais componentes</b>  | Criação de um fundo de liquidez regional público  | Criação de um sistema monetário regional   | Fixação duradoura das taxas de câmbio ou criação de uma moeda comum  | Criação de uma união política supranacional |
| <b>Medidas necessárias</b>   | Acordo para a concessão mútua de liquidez   | Apoio mútuo para manutenção das taxas de câmbio acordadas  | Tratado internacional para criação de um banco central supranacional   | Criação de estruturas políticas comuns      |
| <b>Medidas de acompanhamento</b>                                       | Criação de um comitê dos bancos centrais e ministros de finanças para políticas financeiras   | Aprofundamento desta cooperação; criação de uma autoridade regional para o mercado financeiro  | Criação de outras instituições de apoio ao banco central regional  | Criação de mais instituições supranacionais |
| <b>Política macroeconômica</b>   | Monitoramento conjunto do desenvolvimento das políticas financeiras e monetárias; preparação para o processo de convergência                  | Coordenação e harmonização das políticas fiscais e monetárias, principalmente com vistas às taxas de juros e níveis de endividamento | Até a criação de uma política financeira comum, serão acordados limites para novos endividamentos nacionais                | Política financeira comum                   |
| <b>Componentes adicionais para prevenção e gerenciamento de crises</b> | Criação de um fundo de segurança regional privado para os bancos; introdução obrigatória de opções de rolagem da dívida (UDROP) <sup>23</sup> | Ampliação da abrangência do fundo de segurança privado   | -  | -   |
| <b>Fluxo de capital</b>  | Principalmente limitações à entrada de capital são possíveis, assim como ao fluxo de capital durante uma crise                                | -  | Redução das limitações ao fluxo de capital no bloco; pode-se manter as limitações à entrada de capital de países terceiros | -   |
| <b>Política comercial e trânsito de pessoas</b>                        | Sem livre trânsito para trabalhadores   | Harmonização de normas e padrões do comércio   | Criação de uma união aduaneira   | Livre trânsito de pessoas                   |

Fonte: Adaptado pelo autor de Dieter (2003).

<sup>23</sup> Universal Debt Rollover Option with a Penalty (Rolagem da dívida universal com penalidade): termo criado por Willem Buiters e Anne Sibert (1999). Em essência, um devedor em moeda estrangeira iria, quando do vencimento da dívida, ser capaz de adiar o reembolso por um período fixo, através de uma opção de rolagem da dívida. Os termos da rolagem seriam negociados com o credor, concomitante com o empréstimo original. A opção seria exercida a critério do devedor. A proposta visa a impedir que os devedores solventes sejam forçados a um *default* desnecessário por uma crise de rolagem causada por mercados financeiros desordenados.

Naturalmente, uma união econômica e monetária tem desvantagens com as quais alguns países participantes talvez não queiram lidar, como, por exemplo, a incapacidade de reagir a um baixo crescimento econômico ou a taxas de inflação altas através de ajustes na taxa de câmbio. Outra questão, já apontada por Balassa na década de 1960, é que dificilmente esta etapa seria a última do processo de integração. Assim que a moeda comum fosse criada, um projeto de integração que se limitasse a políticas econômicas iria enfrentar rapidamente críticas relacionadas à falta de controle democrático sobre suas políticas econômicas. Desta forma, além da criação de um banco central regional, outras instituições políticas teriam que ser criadas, em particular órgãos supranacionais para tomada de decisões políticas, levando o processo naturalmente a uma união política.

Devido às razões supracitadas, as exigências para o regionalismo monetário são altas. Apenas poucos grupos de países dispõem das condições econômicas e políticas necessárias para sua implementação eficaz. Por outro lado, a utilidade em uma integração de sucesso é significativa, portanto a principal questão é apenas em quais regiões do mundo o regionalismo monetário é possível (DIETER, 2003).

Contudo, assim como o fenômeno de proliferação de acordos comerciais bilaterais abordado no capítulo anterior, a tendência ao regionalismo monetário também causa um enfraquecimento das instituições internacionais multilaterais, neste caso do FMI. O fortalecimento e o aperfeiçoamento do FMI seria a melhor opção para proteger os países, porém isso não tem sido possível nas últimas décadas, vistas as políticas muitas vezes desastrosas adotadas pela instituição, que obrigam países em desenvolvimento a adotar medidas prejudiciais às suas próprias economias. No início da década de 2000, o FMI sofria diversas críticas pela sua atuação em relação à Crise Asiática e Russa dos anos anteriores, como por Joseph Stiglitz (2000), que acusou o Fundo de implementar as políticas erradas e de ser uma instituição que carece de estruturas democráticas e de economistas capacitados.

Se, por um lado, as medidas adotadas atualmente para contenção e superação de crises financeiras não são uma ameaça ao sistema multilateral, a criação de fundos de liquidez regionais o são. Sua elaboração visa exatamente a uma independência em relação ao atual monopólio do FMI para o gerenciamento de crises. Com a ascensão de uma tendência ao regionalismo monetário, as nações não teriam que obrigatoriamente negociar com Washington para a superação de crises, o que causaria uma redução significativa da influência e da relevância do FMI para a economia mundial.

#### 4.1 Desenvolvimento no Sudeste Asiático

O leste asiático é a região em que se pensa mais intensamente sobre uma cooperação monetária. Tanto a elite política como as camadas mais amplas da sociedade consideraram as medidas do FMI durante a Crise Asiática inadequadas e humilhantes. No final do verão de 1997, ou seja, após a crise ter irrompido na Tailândia e na Indonésia, o Japão havia sugerido a criação de um Fundo Monetário Asiático (FMA). A proposta de criação do FMA demonstra os anseios do Leste Asiático de iniciar um processo de cooperação monetária há quase quinze anos. Esse fundo deveria trazer condições mais brandas do que as propostas pelo FMI e se assemelhava mais com um credor de última instância do que este último. Ele se baseava fundamentalmente na ideia de providenciar rapidamente liquidez durante a crise (DIETER & HIGGOTT, 1998).

Segundo Rüländ (2000), a proposta de criação do FMA teria sido uma iniciativa em conjunto do Japão com a ASEAN. O então ministro das finanças japonês Hiroshi Mitsuzuka submeteu esta proposta em setembro de 1997 no âmbito de uma conferência em que se encontravam representantes de dez nações - Austrália, China, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia, Singapura e Coreia do Sul. Os EUA e o FMI, que participavam meramente como observadores, rejeitaram o plano japonês e, por esse motivo, a conferência foi adiada sem um resultado concreto, no entanto não houve uma segunda discussão nos meses seguintes (WANG, 2000). Apenas em 2007 a proposta foi aceita e levou à criação de um fundo monetário regional.

Uma rápida ação do FMA teria amenizado os danos causados pela crise na Tailândia e na Indonésia e possivelmente evitado o estopim da crise na Coreia do Sul em dezembro de 1997. A julgar pelas crises nos respectivos países asiáticos com base em sua história, torna-se evidente que, entre todas as economias afetadas, a coreana se recuperou mais rapidamente e demonstrou os menores problemas estruturais. Nessa medida, tratou-se de uma mera crise de liquidez de curto prazo, a qual muito provavelmente poderia ter sido evitada pelo FMA.

No fim do ano de 1999, quando os piores efeitos da crise haviam sido superados, os debates sobre uma cooperação regional mais profunda se intensificaram no Leste Asiático. Os regulares encontros de cúpula da ASEAN foram expandidos com a participação da China, do Japão e da Coreia do Sul e passaram a ser chamados de ASEAN+3. Para Douglas Webber (2001), fatores externos, principalmente as políticas do FMI e dos EUA, foram impulsos mais

fortes para o desejo de cooperação no leste asiático do que fatores internos. Os atores asiáticos consideravam a APEC cada vez mais um instrumento de política econômica externa estadunidense. A resistência dos países asiáticos à inserção de estruturas ligadas ao direito internacional na APEC estava baseada no temor de um domínio norte-americano sobre a região, fator que não era apenas consequência da Crise Asiática, porém fora favorecido por ela (KAHLER, 2000).

Como consequência, os atores asiáticos pareciam dar preferência a projetos de integração sem influência anglo-saxã. A oposição norte-americana contra a proposta japonesa sobre a criação do FMA polarizou ainda mais as relações entre países anglo-saxões e asiáticos da APEC. Desde 1997, portanto, o Leste Asiático tem buscado formas de integração ligadas ao regionalismo monetário. A proposta sobre a criação do FMA foi o primeiro passo concreto nesse sentido. Seu desenvolvimento pode ser observado através de diversas medidas e declarações, as quais serão compiladas nos próximos parágrafos.

Em março de 1998, o secretário do ministério de finanças japonês, Eisuke Sakakibara, reclamou por uma reforma da arquitetura financeira internacional, orientada conforme o modelo de Bretton Woods. Deveria haver um esforço coletivo para se manter as taxas de câmbio fixas. No final deste ano, o ministro das finanças japonês Kiichi Miyazawa propôs controles do fluxo de capital, assim como ajuda no fornecimento de liquidez regional para proteger os países de crises financeiras e cambiais.

Dois dias antes do início da união monetária europeia, o diretor da Autoridade Monetária de Hong Kong, Joseph Yam, sugeriu a criação de uma moeda única asiática. Yam frisou que uma moeda única iria propiciar uma melhor proteção contra ataques especulativos nos mercados e maior coordenação regional em momentos de turbulência. Durante o encontro da ASEAN+3 em Manila, nas Filipinas, em novembro de 1999, foram discutidos os objetivos de uma integração regional no Leste Asiático. O então presidente filipino Joseph Estrada mencionou como metas de longo prazo a criação de uma união monetária e, posteriormente, de uma união política leste-asiática.

No início do ano de 2000, Eisuke Sakakibara exigiu novamente um regime de cooperação monetária na região. Durante a quarta conferência de ministros de finanças da ASEAN, em março de 2000, em Brunei, foram discutidos planos para a criação de um fundo de liquidez regional. Nesta ocasião já se delineava que não seria criada uma associação única e independente, mas sim uma rede de acordos bilaterais.

No início de maio de 2000, a mesma iniciativa foi trazida à pauta em Chiang Mai, na Tailândia. Durante a reunião anual do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)<sup>24</sup>, os ministros de finanças da ASEAN, da China, do Japão e da Coreia do Sul concordaram em se apoiar mutuamente em problemas de liquidez. No entanto, os volumes acordados eram demasiadamente pequenos, além de muitas questões permanecerem pendentes. Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Singapura debateram sobre o aumento do nível do Arranjo de Swap da ASEAN (ASA)<sup>25</sup> de US\$ 200 milhões para US\$ 2 bilhões (FINANCIAL TIMES, 2000) e sobre a criação de uma rede de *swaps* bilaterais. O diretor do Korean Institute for Global Economics, Il Sakong, ressaltou a urgência de um sistema de proteção regional. Nas palavras do diretor: “nós precisamos ter algum tipo de mecanismo de defesa. Já que não se espera que muito seja feito a nível global, algo deveria ser feito a nível regional” (Financial Times, 2000 apud. WELFENS, 2006, p. 228).<sup>26</sup> A presença da China na Iniciativa de Chiang Mai fortaleceu consideravelmente a importância deste evento, pois ela própria não necessitava de provimentos de liquidez da região, já que a nação estava protegida de turbulências, vistas as suas próprias grandes reservas e a sua capacidade de restringir amplamente os fluxos de capital. O então ministro das finanças chinês Paul Chiu, enfatizou a importância de tal iniciativa para a estabilidade dos mercados financeiros na região, reconhecendo o fator de independência financeira inerente à mesma.

O então representante do primeiro-ministro da Tailândia, posterior diretor-geral da OMC e atual secretário-geral da UNCTAD,<sup>27</sup> Supachai Panichpakdi, enfatizou, em setembro de 2000, a necessidade de um fundo de liquidez asiático. Em novembro de 2000, a Iniciativa de Chiang Mai foi reforçada no âmbito do ASEAN+3 em Singapura. Em janeiro de 2001, a França e o Japão, por ocasião do encontro dos ministros de finanças da ASEM<sup>28</sup>, em Kobe, submeteram em conjunto um *position paper* com o título “Exchange Rate Regimes for Emerging Market Economies”, o qual defendia que taxas de câmbio estáveis e movimentos de capital controlados poderiam ser assegurados regionalmente. Nele, são mencionados três passos de um processo de integração monetária como descrito no início do capítulo: a cooperação monetária para um fundo de liquidez regional, sistemas monetários regionais e uniões monetárias (MINISTRY OF FINANCE JAPAN, 2001).

---

<sup>24</sup> Asian Development Bank

<sup>25</sup> ASEAN Swap Arrangement

<sup>26</sup> “We need to have some kind of defense mechanism. Since not much is expected to be done at the global level, something should be done at the regional level”.

<sup>27</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

<sup>28</sup> Asia-Europe Meeting

Em maio de 2001, os planos elaborados em Chiang Mai foram concretizados no encontro anual do ADB. O Japão anunciou a conclusão de acordos de *swap*<sup>29</sup> bilaterais com a Tailândia (US\$ 3 bilhões), a Coreia do Sul (US\$ 2 bilhões) e a Malásia (US\$ 1 bilhão). Entretanto, apenas dez por cento destas já modestas contribuições podiam ser usadas irrestritamente (WELFENS, 2006). Para o restante, era exigida a aprovação do FMI, o que limitava um anseio fundamental da Iniciativa de Chiang Mai, pois a independência em relação ao FMI não era conquistada ou, ao menos, ampliada. Em dezembro de 2001, a Tailândia e a China concluíram uma linha de *swap* de US\$ 2 bilhões. Em março de 2002, a China e o Japão concluíram um acordo de *swap* de cerca de US\$ 3 bilhões (Idem). Os bancos de urgência da China e da Coreia do Sul firmaram em Junho de 2002 um acordo de *swap* de US\$ 2 bilhões (Idem). Em julho de 2002, o ministro das Finanças do Japão, Masajuro Shiokawa, propôs que a Ásia e a Europa considerassem seriamente a criação de uma instituição do FMA. Shiokawa apresentou a nova ideia do FMA no quarto encontro de ministros da ASEM, em Copenhague.

A partir desta série de ações promovidas no leste asiático na virada para o século XXI, nota-se os anseios na região rumo à criação de instituições regionais que protejam suas moedas e futuramente criem uma moeda comum. Todavia, não está comprovado, naturalmente, que será desenvolvido na região um regime de cooperação monetária. Até hoje, o FMA não passou de uma proposta. Contudo, são claras as indicações de que há interesse em um regionalismo monetário e que os primeiros passos para sua concretização foram dados. O estabelecimento do Escritório de Pesquisa Macroeconômica da ASEAN+3 (AMRO)<sup>30</sup> e da Multilateralização da Iniciativa de Chiang Mai (CMIM)<sup>31</sup>, em 2010, aproximou os países asiáticos da criação dessa instituição. Esta é basicamente um fundo no qual os países podem trocar a sua moeda nacional por dólares estadunidenses dentro de um limite pré-determinado e será a partir desta que será criado o FMA.

A cooperação monetária e financeira na Ásia está fazendo progressos. A crise global de 2008, no entanto, prejudicou a credibilidade dessa ideia. Neste e no ano seguinte, uma série

---

<sup>29</sup> Por definição do Conselho Monetário Nacional, através da Resolução CMN 2873, de 2001, as swaps são operações realizadas para liquidação em data futura que impliquem na troca de resultados financeiros decorrentes de aplicação, sobre valores ativos e passivos, de taxas ou índices utilizados como referenciais. Swaps consistem, portanto, em acordos entre duas partes para troca de risco de uma posição credora ou devedora, em data futura, conforme critérios preestabelecidos. As trocas (swaps) mais comuns são as de taxas de juro, moedas e commodities. Um swap cambial, também chamado de swap de câmbio, é um contrato em que se troca o principal e os juros em uma moeda pelo principal mais os juros em outra moeda. Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cmn.asp>

<sup>30</sup> ASEAN+3 Macroeconomic and Research Office.

<sup>31</sup> Chiang Mai Initiative Multilateralization.

de países da região enfrentaram reduções de liquidez, porém nenhum *swap* da rede de acordos bilaterais da Iniciativa de Chiang Mai foi utilizado. Os *swaps* foram multilateralizados através do CMIM para que as reservas pudessem ser retiradas simultaneamente, formando assim um fundo anti-crise de US\$ 120 bilhões (Joint Ministerial Statement, 2010). Este iniciou suas operações em março de 2010. A China e o Japão concordaram em contribuir com 32% do volume total cada, a Coreia do Sul com 16% e os países da ASEAN com os 20% restantes. Indonésia, Malásia, Tailândia e Singapura contribuíram com US\$ 4,77 bilhões cada, e as Filipinas com US\$ 2,64 bilhões. Em tempos de crise, estes países da ASEAN podem retirar do fundo o equivalente a 2,5 vezes a sua contribuição.

Grande parte da falta de cooperação no Leste Asiático, no entanto, estava ligada à ausência de uma unidade de vigilância para realizar a diligência necessária a tal fundo, sem a qual, compreensivelmente, os países da região não estavam dispostos a emprestar uns aos outros. Para reverter esse quadro, foi criada a AMRO, cujo papel principal é de prestar atenção a sinais de turbulência, a fim de estabelecer uma estrutura multilateral de *swap*. Os ministros de finanças da ASEAN+3 também concordam em explorar as formas através das quais o novo escritório poderia expandir o seu papel na direção de um FMA, fornecendo orientações sobre as políticas econômicas e fiscais para os países da região. Outro passo nessa direção veio quando foi acordado que os diretores dos bancos centrais da ASEAN +3 deveriam se juntar aos ministros das finanças em seus encontros anuais. Quanto ao FMA, a dificuldade na reforma da governança do FMI tem levado a uma arquitetura monetária internacional mais flexível e descentralizada. Sob essa nova arquitetura, o FMI atuaria como uma organização global “sênior” ligada aos fundos monetários em diversas regiões do mundo de forma complementar (KAWAI 2009, RANA 2010).

Apesar do avanço que a criação deste órgão representa para o regionalismo monetário do Leste Asiático, a criação de um FMA no curto prazo é improvável. Recentemente, uma equipe de pesquisadores da Nanyang Technological University questionou líderes da ASEAN+3, incluindo políticos, acadêmicos e banqueiros, sobre sua opinião quanto ao estabelecimento do FMA. Quase dois terços afirmaram que a decisão de estabelecer a AMRO foi significativa e que esta iria ressaltar o uso da CMIM. A mesma quantidade de líderes sentiu que no futuro próximo, a CMIM e a AMRO deveriam se fundir para a criação do FMA. No entanto, menos de metade dos consultados afirmaram que o fundo poderia ser criado entre 2016 e 2020, e outro um terço defendeu que sua criação poderia ocorrer apenas depois de

2020. Apenas uma em cada dez pessoas consultadas afirmou que o FMA poderia ser implementado nos próximos cinco anos (RANA, CHIA & JINJARAK, 2011).

A integração monetária funciona em uma região apenas se houver um volume suficiente de reservas cambiais disponível. Sem estas, o regionalismo monetário perde o seu sentido, já que assim uma proporção muito elevada das reservas nacionais deveria ser aplicada no fundo de liquidez, ou pouca liquidez poderia ser provida para o combate de crises financeiras (DIETER, 2003). Porém, no leste asiático, este recurso é de considerável dimensão: nenhuma outra região no planeta possui reservas cambiais equiparáveis. Além disso, as reservas disponíveis são bem distribuídas. O Japão e China, as duas maiores economias da região, contam também com as maiores reservas.

As reservas cambiais dos países do leste asiático não são apenas abundantes, como também cresceram rapidamente, como pode ser visto na Tabela 1. De 2002 até meados de 2011, as reservas de divisas dos dez países cresceram em US\$ 4,8 trilhões. A título de comparação, todo o montante fornecido em auxílio para a Tailândia, a Indonésia e a Coreia do Sul durante a Crise Asiática somou cerca de US\$ 100 bilhões (CANUTO, 2000). Se as nações da região concordassem em contribuir com 20% de suas reservas para um fundo de liquidez regional, este somaria US\$ 1,2 trilhão, um volume descomunal para o combate de crises financeiras. No entanto, como mencionado, o CMIM somou apenas US\$ 120 bilhões, cerca de 2% do total de suas reservas. Naturalmente, trata-se apenas de um começo, em que os governos preferem fornecer quantias menores para observar a eficácia e o desenvolvimento da instituição.

As reservas cambiais dos países recentemente industrializados (NICs)<sup>32</sup> asiáticos são também muito altas se comparados com as de outros de NICs: as reservas da Tailândia e da Malásia, por exemplo, são superiores às do México (US\$ 131 bi), da Turquia (US\$ 95 bi) ou da África do Sul (US\$ 50 bi). A China conta com quase cinco vezes a quantidade de reservas de divisas do Brasil (US\$ 350 bi) e da Índia (US\$ 311 bi) somadas.

---

<sup>32</sup> *Newly industrialized countries*, países cujas economias ainda não são desenvolvidas mas, em um sentido macroeconômico, ultrapassaram as do terceiro mundo. Outra caracterização dos NIC é aquela de nações que possui crescimento econômico rápido (normalmente voltado à exportação). Seus participantes atuais são: África do Sul, México, Brasil, China, Índia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Turquia.

**TABELA 1 – Reservas cambiais dos países leste-asiáticos (em US\$ bilhões)**

| <b>País</b>          | <b>Reservas em 2002</b> | <b>Reservas em 2011</b> | <b>20% das reservas</b> |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>China</b>         | 241,9 (maio)            | 3.197,0 (junho)         | 639,4                   |
| <b>Japão</b>         | 456,0 (agosto)          | 1.138,1 (junho)         | 227,6                   |
| <b>Taiwan</b>        | 155,3 (julho)           | 402,2 (junho)           | 80,4                    |
| <b>Coreia do Sul</b> | 115,4 (julho)           | 311,4 (julho)           | 62,3                    |
| <b>Hong Kong</b>     | 112,3 (julho)           | 277,2 (junho)           | 55,4                    |
| <b>Singapura</b>     | 80,3 (julho)            | 249,8 (julho)           | 49,9                    |
| <b>Tailândia</b>     | 37,0 (julho)            | 186,0 (julho)           | 37,2                    |
| <b>Malásia</b>       | 32,8 (julho)            | 134,7 (junho)           | 26,9                    |
| <b>Indonésia</b>     | 29,5 (julho)            | 122,3 (julho)           | 24,5                    |
| <b>Filipinas</b>     | 13,5 (julho)            | 68,8 (maio)             | 13,8                    |
| <b>Total</b>         | 1.274,0                 | 6.087,5                 | 1.216,5                 |

Fontes: Sítios eletrônicos dos respectivos bancos centrais.

As amplas reservas cambiais dos Estados do Sudeste Asiático permitem que diversas conclusões possam ser feitas. Em primeiro lugar, estes Estados estão hoje preparados para pagar altos preços para se defender de movimentos voláteis nos mercados financeiros. Em segundo lugar, o volume das reservas mostra que os países desta região não pretendem depender nem confiar nas promessas de melhorias da arquitetura financeira internacional e sim preferem se amparar na sua própria força. Em terceiro lugar, é possível reconhecer que através de uma agregação das reservas cambiais destes países, enormes benefícios econômicos poderiam ser alcançados. Dessa forma, o Sudeste Asiático já adotou os primeiros passos rumo à implementação de um regionalismo monetário. As reservas cambiais da região são suficientemente grandes para se desenvolver tal processo com eficácia, porém o quanto este receberá o apoio político necessário a médio e longo prazo é ainda incerto.

#### **4.2 Desenvolvimento no Golfo Pérsico**

Em outras regiões do planeta também são testadas medidas para a estabilização das relações monetárias regionais. A título de comparação, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) já demonstra esforços consideráveis nesse sentido. Entretanto, aqui o regionalismo

monetário não está sozinho em primeiro plano, mais sim ocorre concomitantemente à clássica integração do comércio.

Alguns estudos procuraram determinar se os membros do CCG estão prontos para estabelecer uma união monetária baseada em similaridades econômicas, além de heranças sociais e culturais comuns. Enquanto uns chegam à conclusão de que os países do CCG não estão prontos para esta união e que o progresso até a mesma será mais longo e oneroso do que deveria ser, outros encontram fundamentos para a união monetária.<sup>33</sup>

Laabas e Limam (2002) oferecem uma avaliação sobre o quão preparados os países do CCG estão para estabelecer uma união monetária, a partir de um teste baseado na paridade do poder de compra generalizado. Os autores concluem que os países do CCG ainda não atingiram os pré-requisitos necessários para estabelecer uma união monetária, pois as economias CCG ainda são muito dependentes do petróleo e contam com pouco comércio intra-regional, além de carecerem de convergência de fundamentos macroeconômicos e de sincronização em ciclos econômicos. Não obstante, os autores mencionam que os países do CCG estão mais propensos a satisfazer os critérios para a união monetária *ex-post*, em vez de *ex-ante*, ou seja, a instituição de uma união monetária pode alinhar os ciclos de negócios e aumentar o comércio intra-regional destas nações. Os autores alegam, ainda, que, a fim de acelerar o progresso em direção à união monetária, as restrições à mobilidade dos fatores têm de ser eliminadas em benefício de uma maior unificação política.

Jadresic (2002) conclui que o lançamento de uma moeda comum para os países do CCG trará diversos benefícios para a região, mas que isso não é o suficiente para gerar uma integração econômica bem sucedida. A eliminação de distorções domésticas e regionais que entravam o comércio e os investimentos, políticas coordenativas e o incremento da unificação política são passos fundamentais que ainda devem ser tomados.

Shotar e Shams (2005) examinam a estrutura econômica dos países do CCG para descobrir se os membros do CCG estão hábeis a adotar políticas semelhantes ao lançar a moeda comum, e inferem que os mesmos seguem diferentes políticas econômicas, além de haver distorções econômicas significativas que podem limitar os benefícios esperados da união monetária.

---

<sup>33</sup> Naturalmente, os fundamentos econômicos pesquisados pelos autores já sofreram alterações entre o ano de publicação de seus estudos e o momento atual. Sendo assim, nem todos os argumentos e conclusões ainda são válidos hoje.

Através de avaliações entre os PIBs, as taxas de inflação, as taxas de câmbio e as bases monetárias dos membros do CCG, Darrat e Al-Shamsi (2005) apontam que seus países-membros são compatíveis para estabelecer uma união monetária. No entanto, o fracasso em fazê-lo se deve a fatores sócio-políticos que têm dificultado o processo de integração.

Contestando Shotar e Shams, Hebous (2006) mostra que os custos de formação de uma união monetária no caso do CCG são menores que nas demais regiões do mundo, e que esta redução se deve às semelhanças entre as economias do bloco. Ele também chama a atenção para o elevado nível que tais países têm alcançado em termos de critérios de convergência, apoiando a união monetária e a criação de uma moeda comum.

Um estudo realizado por Abu-Bader e Abu-Qarn (2006) conclui que os países do CCG ainda não estão preparados para firmar a união monetária. Os autores utilizam três diferentes métodos para testar as economias do CCG. O primeiro consiste em um vetor auto-regressivo<sup>34</sup> estrutural para identificar choques de demanda e de oferta e para descobrir se estes são simétricos ou não. O segundo busca aclarar se há relacionamentos de longo prazo do PIB real entre todos os países comparados. O último método procura desvendar se existem ciclos de negócios comuns entre os países do CCG. Todos os três métodos não forneceram suporte para o estabelecimento de uma união monetária.

Um estudo de Louis, Balli, e Osman (2008) investiga se os países do CCG estão sujeitos a choques simétricos de demanda agregada (DA) e de oferta agregada não-petrolífera (OA). Os autores também verificam se o euro é propício para servir como moeda âncora para a região, baseando-se em choques de assimetria entre três grandes países europeus (França, Alemanha e Itália) e os países do CCG. Chegou-se à conclusão de que os choques de DA são claramente simétricos, o que não ocorre com a OA não ligada ao petróleo, fatos que favorecem uma união monetária. Os autores também identificaram que nem choques de DA nem de OA são simétricos entre os países do CCG e os selecionados europeus. Por fim, descobriu-se que os choques de DA são simétricos com os dos EUA, mas não os choques de OA não-petrolífera, o que apoia a utilização do dólar estadunidense como uma âncora para os países do CCG, visto que a política monetária dos EUA pode ajudar a atenuar choques de demanda nos países do CCG.

---

<sup>34</sup> VAR, modelo estatístico usado para capturar interdependências lineares entre múltiplas séries de tempo.

Como em outros casos de união monetária, a criação de uma União Monetária do Golfo (UMG) e a adoção de uma moeda comum atrelada ao dólar norte-americano deverá: (i) induzir ao crescimento adicional e à diversificação de mercados, desde que os Estados-membros tenham habilidade para ajustar as suas políticas econômicas domésticas e para lidar com os efeitos de uma moeda única; (ii) melhorar a eficiência dos serviços financeiros, baratear os custos operacionais e aumentar a transparência dos preços de bens e serviços; (iii) gerar mudanças importantes na estrutura econômica e nos padrões de comércio em longo prazo; (iv) induzir à criação de uma instituição supranacional monetária com clara responsabilidade de formular e conduzir a política monetária; (v) desenvolver e integrar os mercados de ações e financeiros, propiciando o crescimento dos setores não ligados ao petróleo; e (vi) fomentar o desenvolvimento do CCG em uma AMO *ex post*, mesmo se os países do CCG não constituírem uma AMO *ex ante* (ROSE, 2000).

Ahmed AlKholifey e Ali Alreshan (2008) ainda apontam, entre as possíveis vantagens obtidas pela UMG: um aumento do poder de barganha, pois os membros do CCG terão um incentivo adicional para negociar com outros blocos econômicos e formar uma posição de barganha mais forte, permitindo-os a acessar mercados de países industrializados de maneira menos discriminatória; um incremento do comércio intra-regional, pois, visto que os membros de CCG estão buscando desenvolver seus setores industriais e diversificar suas fontes de receita, uma moeda comum irá baratear o comércio entre estes países e facilitar a harmonia entre os negócios empresariais; um alívio parcial das reservas internacionais, pois a união monetária permitirá que empresas do CCG possam pagar suas importações regionais com a nova moeda, evitando a necessidade de cada banco central manter uma parte das reservas para regularizar transações de comércio intra-regional. Além disso, uma moeda única elimina os riscos relativos a taxas de câmbio entre os países do CCG, oferece um mercado com maior potencial para investimentos estrangeiros, aumenta a transparência e disciplina financeira e estimula políticas econômicas mais prudentes.

Os esforços para a implementação de uma união monetária na região se iniciaram no período entre 1975 e 1978, quando quatro dos atuais membros do CCG - Bahrein, Kuwait, Catar e os EAU - tentaram estabelecer uma coordenação monetária como um meio de se chegar a uma moeda comum do Golfo. A tentativa, contudo, foi frustrada e o objetivo de uma moeda comum deixado de lado (EL KUWAIZ, 1988). Desde o início da década de 1980, entretanto, o estabelecimento de uma união monetária tem sido um objetivo importante do

processo de integração econômica regional entre os membros do CCG, este estabelecido em maio de 1981 (KHAN, 2009).

Do ponto de vista da integração econômica - delineada no Acordo Econômico Unificado de 1981 e aprofundada pelo Acordo Econômico de 2001 -, o CCG pode ser considerado um caso de relativo sucesso. Seus seis membros - Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait - acordaram, em janeiro de 2003, sobre uma união aduaneira e, em 2007, sobre um mercado comum, em vigor desde janeiro de 2008, que permite fluxos livres de bens, serviços e capital - com igualdade de tratamento -, a livre movimentação de mão-de-obra, o aumento da eficiência por meio da concorrência intra-regional e a exploração de economias de escala.

Além disso, em 2003 os países-membros do CCG concordaram em atrelar suas moedas ao dólar estadunidense e em manter a paridade até a criação da união monetária. Khan (2009) concluiu que a atrelação ao dólar é a melhor opção antes e depois do estabelecimento da união monetária e da moeda comum. Esta permite a região reduzir a volatilidade na taxa de câmbio e em fluxos de capital que poderiam resultar de choques nominais (como contínuos riscos políticos e volatilidade dos preços do petróleo), oferece uma âncora que traz credibilidade e é facilmente compreensível para a política monetária, simplifica transações comerciais e financeiras, além de planejamentos empresariais e de contabilidade. Ademais, tem ocorrido melhorias contínuas nos desempenhos macroeconômicos dos países do CCG nos últimos anos, além de um inédito processo de diversificação econômica e um forte comércio internacional (IMF, MIDDLE EAST AND CENTRAL ASIA DEPARTMENT, 2008).

No entanto, também tem acontecido alguns retrocessos não previstos para se lograr a união monetária. Em outubro de 2006 o Omã anunciou que não iria participar da união no prazo previsto, e em maio de 2007 o Kuwait declarou que iria atrelar sua moeda não mais ao dólar estadunidense, mas sim a uma cesta de moedas não divulgada, apesar de ter reafirmado seu comprometimento em se afiliar à união. Também houve atrasos quanto ao estabelecimento de sistemas harmonizados e na estruturação institucional. Em termos de preparativos para a moeda comum e para a criação de um banco central comum e independente, diversas questões relativas à política monetária, a estruturas regulatórias e a funções dos respectivos bancos centrais ainda devem ser conciliadas. Além disso, no lado fiscal, a criação de um “*framework*” comum para demonstrações financeiras internacionais e

de procedimentos orçamentários são uma prioridade alta no período que antecede a introdução de uma moeda comum. A agenda restante é certamente um desafio, e como resultado, o prazo de 2010 para a criação da moeda única foi adiado para o final de 2013 (KHAN, 2009).

Uma desavença de natureza incomum surgiu ainda no primeiro semestre de 2009, qual seja a divergência entre a Arábia Saudita e os EAU quanto à localização do Banco Central do Golfo (BCG). Esperava-se que a sede fosse instalada em Abu Dhabi, capital dos EAU, porém Riyadh, capital da Arábia Saudita, foi escolhida para receber a instituição. Esta situação levou os EAU a se retirar temporariamente das discussões conducentes à adoção de uma moeda única. Não obstante, no final deste ano o ministro das finanças do Kuwait, Mustafa al-Shamali, afirmou que Tratado de União Monetária dos países do CCG havia entrado em vigor, o qual previa a criação de um Conselho Monetário do Golfo que, por sua vez, se transformaria no banco central da região.

Uma nova inversão no processo surge alguns meses depois. A crise da dívida global, que afetou principalmente os países-membros da União Europeia, levaram as monarquias árabes do Golfo a suspender, em maio de 2010, o processo conducente à criação da união monetária do CCG. Os membros do CCG consideraram irresponsável o avanço para a moeda única antes de estudarem as implicações dos problemas ocorrendo na união monetária europeia, como foi considerado pelo chefe da diplomacia do Kuwait, Mohammad Sabah al-Salem al-Sabah (Oman Daily Observer, 2010).

Em setembro de 2011, o presidente do SAMA<sup>35</sup>, Mohammed al-Jasser, afirmou que os Estados do Golfo estariam determinados a avançar seus planos relativos à criação de uma moeda única, porém não definiu uma data específica. Jasser frisou que ainda haveria mecanismos a ser concluídos e que os órgãos estatais nos países do CCG deveriam estar conscientes das exigências antes de lançar a moeda. Também ressaltou a crise da dívida global como um fator que necessita observação, principalmente se está se cogitando a criação de uma união monetária, em alusão às dificuldades enfrentadas pela União Europeia para reagir à referida crise financeira (Oman Daily Observer, 2011).<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Agência Monetária Saudita (Saudi Arabian Monetary Agency).

<sup>36</sup> Nas palavras de Mohammed al-Jasser: *“I have heard doubts (expressed about the single currency) only in the media. It is untrue; There has been no delay. From the beginning, I have said that there will be no exact date to launch the single currency; There are mechanisms that must be completed. Citizens and state agencies in our countries must be aware of the requirements before we launch the currency. We are forging ahead but no exact*

As condições para a criação de uma moeda comum na região do CCG são relativamente boas. Entre as atuais cinco uniões monetárias no mundo<sup>37</sup>, os países do CCG são provavelmente os mais homogêneos entre os dessas uniões, e cumprem critérios amplamente aceitos para a implementação de uma moeda única entre seus membros, como proximidade, tamanho, flutuações do produto, estrutura de comércio e desempenho inflacionário (BERENGAUT E ELBORGH-WOYTEK, 2006).<sup>38</sup> Todos os países-membros têm suas moedas atreladas ao dólar, exceto pelo Kuwait, o qual tem sua moeda nacional atrelada a um cesto de moedas, porém em que o dólar estadunidense detém o maior peso. Com a relação fixa das taxas de câmbio com o dólar, hoje já é assegurado que não poderá haver flutuações entre as moedas da futura união monetária, pelo menos enquanto as taxas fixas puderem ser determinadas pelo dólar (ALKHOLIFEY & ALRESHAN, 2008).

O Banco Central Europeu (BCE) forneceu, em 2008, um esboço de um Acordo de União Monetária e estatutos ao Conselho Monetário do Golfo (CMG) e ao Banco Central do Golfo (BCG). Um quadro de cinco critérios de convergência – inflação, taxa de juros, reservas, balanço fiscal e dívida pública – similar ao utilizado na criação da União Monetária Europeia, foi a princípio acordado (ver Quadro 4). Apesar de não haver pré-condições para aderir à futura união, no final de 2010 a maior parte dos países havia atingido os critérios de convergência (KHAN, 2009). A inflação, cujos índices se apresentaram maiores no Catar<sup>39</sup> e nos EAU<sup>40</sup> entre 2005 e 2008, e que era uma das grandes preocupações do grupo, se estabilizou nos últimos anos (IMF, MIDDLE EAST AND CENTRAL ASIA DEPARTMENT, 2008).

As perspectivas para tal projeto de integração são boas, pelo menos do ponto de vista econômico. Uma pergunta que fica no ar - e que ganha em relevância após os acontecimentos da chamada Primavera Árabe ao longo do ano de 2011 – diz respeito sobre a influência que as

---

*date must be determined; Undoubtedly, no one can ignore what is happening in Europe right now, especially if you are thinking of a monetary union. This is a key issue and we must not ignore these developments*". Disponível em <http://main.omanobserver.om/node/65081>, último acesso, outubro de 2011.

<sup>37</sup> Três na África, uma no Caribe e uma na Europa. Em todas elas foi criada uma nova moeda comum, exceto na Área Monetária Comum (Common Monetary Area - CMA) liga à SACU, em que o Rand sul-africano é a moeda comum em circulação.

<sup>38</sup> Ver em Buitter (2008) uma interessante discussão sobre as exigências políticas para uma união monetária, as quais, segundo o autor, estão faltando no presente para o CCG.

<sup>39</sup> Índices de inflação no Catar nos últimos anos: 2003 – 2,3%; 2004 – 3,0%; 2005 – 8,8%; 2006 – 7,2%; 2007 – 13,7%; 2008 – 15,1%; 2009 – (4,9%); 2010 – 1,1%. Fonte: Banco Central do Catar

<sup>40</sup> Índices de inflação nos EAU nos últimos anos: 2003 – 3,2%; 2004 – 3,2%; 2005 – 10,5%; 2006 – 10,0%; 2007 – 14,0%; 2008 – 20,0%; 2009 – 1,6%; 2010 – 2,2%. Fonte: Banco Central dos EAU

turbulências políticas podem trazer à planejada união monetária. Além disso, os efeitos da crise da dívida pública podem continuar obstruindo os progressos do CCG a uma união monetária. O risco mais significativo para os países do CCG continua a ser o declínio prolongado das exportações e dos preços dos hidrocarbonetos como resultado da desaceleração do comércio global. Estes países também estão vulneráveis por causa de suas fortes ligações financeiras com países desenvolvidos, porém enfrentam a possibilidade de uma desaceleração global com uma posição forte, pois detêm um grande volume de reservas internacionais e, como aconteceu em 2008, têm condições de adotar políticas anticíclicas.

#### QUADRO 4 - Países do CCG: Cumprimento dos critérios de convergência, final de 2010

| País      | Déficit orçamental inferior a 3% do PIB, ou 5% quando os preços do petróleo são baixos. | Dívida pública em relação ao PIB menor do que 60% | Reservas cambiais acima de quatro meses de importação | Taxas de juros não superior a dois pontos percentuais acima da média das três taxas mais baixas | Inflação não superior a 2% acima da taxa média dos seis Estados* |
|-----------|---|---|---|---|--|
| Bahrein   | ●   | ●   | -   | ●   | ●  |
| Kuwait    | ●   | ●   | ●   | ●   | ●  |
| Omã       | ●   | ●   | ●   | ●   | ●  |
| Catar     | ●   | ●   | ●   | ●   | ●  |
| Arábia S. | ●   | ●   | ●   | ●   | -  |
| EAU       | ●   | ●   | ●   | ●   | ●  |

Fonte: Adaptado de Khan (2009) com dados atuais divulgados pelos bancos centrais dos países

● = Critério atingido; - = Critério não atingido

\* Média ponderada com base no PIB nominal dos seis Estados em dólar estadunidense

### 4.3 Desenvolvimento na América Latina

Muito diferente da situação nas regiões do Leste Asiático e do Golfo Pérsico é a no MERCOSUL, união aduaneira incompleta, firmada em 1991 entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Apesar de o MERCOSUL ter sido criado oficialmente neste ano sob o Tratado de Assunção, suas origens remetem à década de 1980, quando o Brasil e a Argentina se uniram para firmar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Este projeto inicial propunha, entre seus objetivos, a criação de uma moeda comum chamada “Gaucho”. O MERCOSUL foi criado para aumentar o comércio intra-regional e o poder de negociação do

bloco. Enquanto alguns analistas sugerem que a união é um exemplo de sucesso, com claros incrementos do comércio e redução de pobreza (TARRAGÔ, 2006), outros afirmam que o MERCOSUL tem objetivos cada vez mais políticos e menos comerciais (ROETT, 2009).

Atualmente, todos os quatro países do bloco contam com governos de esquerda ou chamados de “social-democratas”, o que pode ser benéfico para a busca de qualquer objetivo comum, visto que os líderes de governo têm visões políticas parecidas. No entanto, os países têm sistemas políticos e judiciários corruptos, o que pode criar obstáculos e atrasos no progresso rumo a uma união monetária. Além disso, recorrentes discordâncias entre os seus membros pode demonstrar um sinal de fraca integração, o que se torna relevante quando se busca uma integração ainda mais profunda como a união monetária.

As economias do MERCOSUL são fortemente conduzidas pelas exportações e pelo setor primário, além de contar com relevante turismo estrangeiro. O fato de as exportações e o turismo serem fundamentais para estas economias traz confiança aos formuladores de políticas sobre a possibilidade de uma moeda comum, pois todas as economias se beneficiariam com uma política monetária que depreciasse a moeda para promover exportações e encorajar o turismo através do aumento do poder de compra estrangeiro.

Apesar de o final da década de 1990 e o início de 2000 terem sido turbulentos para as economias da América Latina, tal período provou o nível de influência que um país do MERCOSUL pode ter sobre outro. Uma união monetária procura, entre outros objetivos, garantir que, quando uma economia passa por momentos de turbulência, os choques possam ser absorvidos e equilibrados por seus países-membros. Porém, como o MERCOSUL ainda não chegou a este nível de integração, não se pode esperar que suas nações atuem como tal. Não obstante, a volatilidade experienciada por estes países durante as últimas duas décadas e a atual vulnerabilidade da Argentina, do Uruguai e do Paraguai nos levam a questionar sobre a sustentabilidade de uma união monetária sólida no MERCOSUL.

Alguns pesquisadores avaliam a possibilidade de uma unificação monetária no MERCOSUL desde a década de sua criação. Para Rigolon e Giambiagi (1999), o acordo logrou remover barreiras que limitavam o comércio intra-regional, mas o aprofundamento do processo de integração parece requerer uma maior coordenação macroeconômica, sendo a unificação monetária uma alternativa de longo prazo para esse objetivo. Esse caminho proporcionaria maior credibilidade da política monetária, graças à criação de um banco central independente, à eliminação da incerteza cambial no interior da região e à redução dos

custos de transação, o que incentivaria o crescimento do comércio e aumentaria a eficiência microeconômica.

Arroyo (2002) conclui que o MERCOSUL não é uma AMO segundo os moldes de Robert Mundell, sendo que o primeiro estudo sugere a adoção do dólar dos EUA como forma de a região ganhar credibilidade. As principais razões apontadas para o MERCOSUL não constituir uma AMO são a pouca mobilidade de mão-de-obra, grandes diferenças de renda, pouca similaridade de choques, pouco comércio intrabloco, ciclos de negócios não coordenados e a ausência de uma moeda que possa garantir credibilidade para a moeda comum.

Já Almeida (2003) afirma que a perspectiva da moeda comum no MERCOSUL não deve ser descartada de início. Se o bloco desejar se consolidar como mercado único, a utilização de um instrumento monetário comum pelos seus membros é lógica e necessária, uma vez que um mercado comum naturalmente demanda uma moeda comum. Os passos iniciais devem ser dados no sentido de aperfeiçoar a coordenação de políticas setoriais e monetárias entre pessoas e instituições envolvidas nessas áreas e fazê-las trabalhar conjuntamente na busca da união monetária. No entanto, o autor ressalva que tal objetivo não parece perto de ser realizado e que serão necessários vários anos até que se logre alcançar as condições requeridas para se pensar em estabelecer uma integração tão profunda e harmonizada.

Os anseios para uma unificação monetária na América do Sul remetem, como dito, ao PICE da década de 1980. No entanto, foi a partir do final da década de 1990 e início de 2000 que este tema retornou à pauta das discussões regionais. Em junho de 2001 – portanto alguns meses antes do colapso econômico da Argentina -, o tema sobre cooperação político-monetária no âmbito do MERCOSUL ressurgiu com bastante vigor. O então chefe de Estado do Uruguai Jorge Battle criticou as constantes diferenças nas políticas monetárias e surpreendeu a todos ao solicitar ao então ministro de economia argentino, Domingo Cavallo, que concebesse um mecanismo para coordenação das políticas monetárias do MERCOSUL.

A crise argentina parecia dar um novo impulso ao projeto de uma moeda comum: após o peso se desatrelar ao dólar, o ministro das relações exteriores argentino Carlos Ruckauf e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso teriam concordado que o caminho para uma moeda comum estaria mais livre. Contudo, as turbulências geradas nas economias brasileiras e uruguaias levaram ao esfriamento dos debates. Após a superação da crise, passou-se a pensar

novamente sobre a criação de um mecanismo de cooperação monetária. (ALABY, 2004). Em 2003, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o então presidente argentino Eduardo Duhalde, sugeriram a criação de um instituto monetário do MERCOSUL para dar seguimento à criação da moeda comum. A desvalorização do peso argentino à época criou uma maior paridade entre o peso e o real, o que facilitaria o projeto (TORTORIELLO, 2004). Todavia, estas declarações podem ser vistas como uma tentativa de demonstrar sobrevivência do bloco sul-americano, o qual passava por um período de estagnação, do que pretensões concretas para a criação da moeda comum.

Em abril de 2007, o ex-presidente brasileiro defendeu novamente a moeda única para o MERCOSUL, assim como um Banco Central do bloco. Lula afirmou que trabalhava com a ideia de que nos próximos quatro anos se poderia construir uma moeda única do MERCOSUL. As discussões com a Argentina estariam avançando para realizar um intercâmbio comercial com as próprias moedas locais e institucionalizar um Banco Central sul-americano (El Mercurio, 2007). Porém foi em setembro de 2008 que as duas maiores economias da região deram seu passo mais importante rumo à cooperação monetária. Lula e a presidente da Argentina, Cristina Kirchner, formalizaram o acordo para criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre a República Argentina e República Federativa do Brasil (SML). Neste novo sistema, as trocas comerciais entre os dois países passaram a ser feitas em reais e pesos argentinos, sendo que a diferença entre a cotação das duas moedas passou a ser compensada pelos bancos centrais de cada país. Segundo o ministro da fazenda brasileiro Guido Mantega, este novo acordo encaminharia a possível criação de uma moeda única para o MERCOSUL (Reuters, 2008).

O novo acordo permitiu que empresas de menor porte ingressassem no sistema de comércio e valorizou as moedas locais, pois eliminou a necessidade de uma moeda intermediária. Outro benefício relevante foi o menor custo das operações, trazendo economia aos exportadores. Com a eliminação de uma terceira moeda nas transações diretas entre as empresas, o exportador, ao fixar o preço da exportação na moeda de seu país, deixou de ficar exposto a variações nas taxas de câmbio e passou a ter a certeza de que receberá exatamente o valor negociado na sua moeda, o que confere mais segurança no cálculo dos seus custos. Criou-se assim uma forma simplificada de transação comercial, propiciando também uma redução nos custos operacionais.

Além dos progressos no âmbito do MERCOSUL, alguns países latino-americanos expressaram também seus anseios em ampliar o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), organização financeira internacional formada por Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Perú, Uruguai e Venezuela em 1976. A instituição tem como principais objetivos fornecer apoio à balança de pagamentos dos seus países-membros, outorgando créditos de curto e longo prazo, com recursos indicados pelos respectivos bancos centrais; contribuir com a harmonização das políticas cambiais, monetárias e financeiras; e prestar serviços de administração das reservas internacionais dos países-membros. O fundo foi muito útil nas décadas de 1980 e 1990, pois serviu como um complemento ao FMI. Para cada dólar que os países tomavam emprestado do FMI, o FLAR concedia mais US\$ 0,66 (Fondo Latinoamericano de Reservas, 2005).

Em agosto de 2011, o Brasil afirmou querer integrar e ampliar o FLAR para contar com um mecanismo regional para enfrentar os efeitos da crise econômica internacional. Uma das condições para a entrada do Brasil no fundo seria o pagamento de uma cota de US\$ 500 milhões. Além de fazer parte do FLAR, o Brasil defende o fortalecimento do Banco de Desenvolvimento da América Latina, criado em 1970 e composto por 18 nações latino-americanas, do Caribe e da Europa e por 14 bancos privados da Região Andina. Nessa mesma época, diversos países criticaram a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o qual forneceu importantes financiamentos para a América Latina, mas foi desvirtuado ao longo do tempo, pois o mesmo deveria atuar como um FMI dos países latino-americanos, entretanto, segundo as críticas, seria controlado pelos EUA.

Por fim, através da instituição do Banco do Sul, em dezembro de 2007, e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em maio de 2008, as declarações para criação de uma moeda comum foram reforçadas. O governo do Equador apoiou a criação de uma moeda única no prazo de cinco a oito anos através do estabelecimento de um Fundo do Sul. Logo após a criação da UNASUL, o presidente da Bolívia Evo Morales também convidou os demais países sul-americanos para criar uma moeda, possivelmente designada “Pacha”.

Apesar das recorrentes declarações de diversos governos latino-americanos apoiando a criação de um fundo de liquidez regional e de uma moeda única, parece pouco provável que isso se estabeleça no curto prazo na América Latina. Fora o acordo de 2008 para utilização das moedas locais nas relações comerciais entre o Brasil e a Argentina, excluindo a necessidade de utilização do dólar estadunidense, poucas ações concretas foram tomadas na

região. Todavia, as aspirações destes países refletem um sentimento similar ao observado em outras regiões do mundo: a insatisfação quanto às políticas e exigências do FMI para financiamentos e apoio em momentos de crise. A América do Sul claramente demonstra sua insatisfação em depender do fundo internacional e almeja, mesmo que no longo prazo, a implementação de instituições regionais monetárias que a conceda maior poder, agilidade e autonomia no combate de crises financeiras.

#### **4.4 Desenvolvimento em outras regiões**

##### ***4.4.1 A Comunidade dos Estados Independentes***

Outro local propício para o desenvolvimento do regionalismo monetário é a região da antiga União Soviética. Até a dissolução da zona do Rublo pela introdução do Som no Quirguistão, em 1993, os Estados sucessores da URSS pertenciam a uma área de moeda comum. Todavia, a independência monetária trouxe para os países menores da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) menos benefícios do que estes esperavam. Sinais disso são os índices de inflação descomunais que se apresentaram nos Estados-membros durante os anos noventa e relativamente altos durante a primeira década dos anos 2000, assim como as fortes flutuações das taxas de câmbio (KAVESHNIKOV, 2011).

Os argumentos para um regionalismo monetário têm peso na CEI, porém já está evidenciado que apenas uma parte dos países da CEI está preparada para cogitar uma cooperação monetária. Nem a Geórgia<sup>41</sup>, nem a Moldávia, por exemplo, participam de tais discussões. No início do ano de 2002, houve a primeira atitude concernente a uma cooperação monetária: o diretor do Banco Nacional do Cazaquistão, Grigori Marchenko, propôs a criação de uma moeda comum no âmbito da Comunidade Econômica Eurasiática (CEEAA)<sup>42</sup>.

A preparação para a unidade monetária comum tem envolvido principalmente a negociação diplomática a nível governamental e presidencial, porém sem as medidas necessárias na esfera da regulação financeira (tais como regulação dos mercados financeiros, das políticas monetárias, controle de emissão de moeda e da taxa de inflação, etc.) para harmonizar as políticas macroeconômicas e para integrar os mercados de ações. A busca pela

---

<sup>41</sup> A Geórgia participou da CEI de 1994 a agosto de 2009.

<sup>42</sup> CEEAA, EurAsEC ou EAEC, de Eurasian Economic Community.

introdução de uma moeda comum está, portanto, sendo conduzida meramente como um projeto político (SUSHKO, 2004).

Em março de 2003, o primeiro-ministro russo Mikhail Kasyanov afirmou que o objetivo final do Espaço Econômico Único<sup>43</sup> era a criação de uma união monetária baseada em uma moeda comum. Na visão russa, a moeda comum seria o rublo, com o argumento de que sua economia era quatro vezes maior do que as economias dos outros três Estados juntos. O então presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, apoiou a ideia de uma moeda comum, porém discrepou da sugestão russa sobre o rublo, sugerindo a criação de uma nova moeda, enquanto a Bielorrússia partilhou a opinião russa sobre a proposta de uma união monetária (SUSHKO, 2004).

Apesar das declaradas intenções destes países em formar uma união monetária e, se possível, uma moeda comum, até o momento não houve qualquer avanço concreto nesse sentido. Isto já pode ser percebido a partir do discurso de Marchenko em 2010, que altera plenamente o tom otimista que adotava em 2002. O mesmo afirma que os membros da CEEA têm discutido a possibilidade de introduzir uma moeda única, mas que este seria um processo longo e uma série de medidas ainda deveriam ser tomadas para que isto avançasse. Marchenko menciona que os sistemas econômicos e financeiros desses países ainda devem alcançar a estabilidade necessária e que ainda remanescem grandes diferenças entre os mesmos. Por fim, ele declara que, antes de introduzir uma moeda comum, é necessário que se busque políticas fiscais, monetárias e cambiais coordenadas e que, portanto, falar em uma moeda única seria ainda prematuro (The Astana Times, 2010).

Um avanço ocorreu, todavia, em 6 de julho de 2010, quando a união aduaneira dos três Estados independentes – Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão - tornou-se operante, constituindo um território aduaneiro comum, com uma fronteira alfandegária externa. Os membros da união aduaneira estão empenhados a continuar a integração econômica até a remoção completa das fronteiras aduaneiras em 2011. A intenção destes é permitir a livre circulação de capital e de trabalho através de seus territórios, resultando, finalmente, em uma união monetária dotada de moeda única em 2012.

No entanto, essas proposições devem ser encaradas com ceticismo, pois uma cooperação monetária na CEEA é, para o momento atual, uma realidade muito distante.

---

<sup>43</sup> Espaço Econômico Único da Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão, projeto da CEI criado em setembro de 2003, em Yalta.

Quando se discute supranacionalismo, é também necessário abordar a existência de instituições específicas a nível supranacional, como tribunais e bancos centrais. Embora a ideia da moeda regional ou de uma união monetária tenha sido ativamente discutida em ambos - na CEI e na CEEA - após o colapso da zona do rublo, não houve quase nenhum progresso para a criação de instituições viáveis nesta área (LIBMAN, 2011).

#### **4.4.2 África**

Também na África tem-se ponderado com cada vez mais constância, desde as crises financeiras dos anos noventa, sobre uma cooperação monetária, principalmente na zona da África Ocidental. A região já conta com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), formada por oito nações em janeiro de 1994, a qual adota o Franco CFA como moeda comum.<sup>44</sup>

Em 2000, um outro subgrupo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)<sup>45</sup> concordou em firmar uma união monetária. Chamada de Zona Monetária da África Ocidental (ZMAO), os seis países - Nigéria, Gana, Libéria, Serra Leoa, Gâmbia e Guiné - pretendem introduzir uma moeda comum, chamada de Eco, até o ano de 2015. A ZMAO é amplamente dominada pela Nigéria, devido a seu status de país mais populoso da África e de maior produtor de petróleo. Assim como a Mauritânia, a Guiné decidiu por não optar pelo Franco CFA - moeda compartilhada por todas as outras ex-colônias francesas na África Ocidental e Central - possibilitando, dessa forma, a livre adesão à ZMAO. O principal objetivo desta zona é estabelecer uma moeda forte e estável que se equipare ao Franco CFA, cuja taxa de câmbio está atrelada à do Euro e é garantida pelo tesouro francês.

No longo prazo, visa-se a uma fusão do Franco CFA e do Eco, propiciando a toda a África Ocidental e Central uma moeda única e estável. O lançamento da nova moeda está sendo desenvolvido pelo Instituto Monetário da África Ocidental baseado em Accra, Gana, o qual também assume a responsabilidade de adotar medidas preparativas para o estabelecimento de um Banco Central na região. No entanto, vários países da ZMAO

---

<sup>44</sup> A UEMOA foi criada por um tratado assinado em Dakar, Senegal, a 10 de janeiro de 1994 pelos Chefes de Estado e de Governo do Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. A 2 de maio de 1997, a Guiné-Bissau tornou-se o oitavo estado membro da União

<sup>45</sup> Economic Community of West African States, composto por Benin, Burkina Fasso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo, ou CEDEAO.

atualmente sofrem com moedas fracas e déficits orçamentários crônicos, o que os tem levado a tentar preencher esta lacuna econômica a partir de impressão de mais moeda, incentivando a inflação nestes países.

\*\*\*

A cooperação monetária está em um claro processo de avanço no Sudeste Asiático e em outras regiões do planeta. Ainda é prematuro concluir que a partir destas atitudes serão construídos em breve numerosos fundos monetários regionais ou uniões monetárias. Contudo, os resultados podem ser vistos claramente: após as crises financeiras dos anos noventa, os Estados nacionais passaram a cooperar em um território supranacional com o objetivo de estabilizar taxas de câmbio e fluxos intensos de capital. Nesse sentido, enquanto não houver melhorias, a nível global, quanto à estabilidade da arquitetura financeira internacional e de suas instituições, tal tendência deve se manter.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No final do século XX, a forma como as relações comerciais internacionais ocorrem se transformou fundamentalmente pela terceira vez em um período de quarenta anos. Após a análise das estratégias adotadas por uma série de países neste período, conclui-se que a terceira onda do regionalismo ainda se encontra em processo de ascensão e surge como uma ameaça à ordem multilateral internacional. Tanto o rápido incremento do número de zonas de livre comércio bilaterais, quanto a procura por meios para o estabelecimento de um regionalismo monetário originam de um mesmo fator: a cooperação multilateral para o desenvolvimento do comércio e para a proteção financeira mundial está ocorrendo apenas de maneira limitada e frustrando nações de todos os níveis de desenvolvimento.

Equivocadas políticas comerciais externas de grandes atores são, em grande parte, responsáveis pelo desenvolvimento desta tendência. Como visto ao longo do trabalho, nenhum outro país ou região do planeta concluiu tantos acordos de livre comércio como a União Europeia e os EUA ao longo dos últimos vinte anos. A inflexão da estratégia destes atores pode ser observada não apenas através de uma simples contagem dos numerosos acordos bilaterais firmados por eles com outras nações, como também pelas declarações de seus governos sobre suas visões a respeito do comércio internacional. Como principais economias mundiais, os grandes atores negligenciaram a importante tarefa de moldar a globalização através de um fortalecimento do multilateralismo e, ao invés disso, embarcaram em uma míope guerra concorrencial.

Quando se trata de política econômica global, pôde-se observar que esses mesmos atores utilizam a estratégia de acordos bilaterais não apenas para estabelecer cooperações ou aumentar seu poder comercial, mas também como um instrumento de política externa para a defesa de seus interesses nacionais. Para os EUA, é de suma importância que os acordos abranjam outras áreas de cooperação, como a política e a securitária, pois seu governo visa aumentar sua influência sobre os parceiros com quem concordam tais pactos. Já a União Europeia, além de se beneficiar com os incrementos significativos de suas exportações, utiliza os ALCs como um meio de proliferar procedimentos determinados por ela como normas internacionais definitivas, estabelecendo um padrão para os termos de negociações multilaterais futuras. Sendo assim, o apoio desses atores à Organização Mundial do Comércio se extingue quando os princípios de livre e justo comércio pregados pela instituição afetam seus interesses políticos de médio prazo.

Em vez de se comprometerem a fazer as concessões necessárias para concluir novas rodadas de negociações na OMC, os governos de Washington e Bruxelas optaram por prosseguir a sua agenda por meio de acordos de livre comércio com países individuais ou grupos sub-regionais, através de uma agressiva política comercial bilateral. Sendo assim, não se pode culpar países menores como Singapura ou Chile por tentar, mediante a celebração destes acordos, garantir a sua inserção em um sistema cada vez mais tenso do comércio mundial. Todavia, além de uma potencial erosão do sistema comercial multilateral, deve-se atentar para os possíveis malefícios que esta tendência traz às economias domésticas das nações em desenvolvimento. Estas ficam expostas a súbitas extinções da preferência comercial, caso o parceiro desenvolvido firme acordos semelhantes com outros países, tornando incertas a amplitude e a durabilidade dos benefícios oriundos do acordo.

Além disso, outras medidas são impostas aos países em desenvolvimento para a conclusão desses acordos, tais como uma maior exposição do seu mercado a produtos estrangeiros - onerando a indústria nacional – e menor controle sobre investimentos e capital especulativo estrangeiro, além de questões ligadas à propriedade intelectual, a políticas de concorrência e à intervenção governamental, reduzindo sua margem de atuação e seu poder de barganha. Assim, é prudente que os países em desenvolvimento sejam cautelosos ao firmar ALCs bilaterais com grandes economias industriais. Os potenciais benefícios econômicos e sociais provenientes de tais pactos não podem ser avaliados sem se considerar o impacto destes sobre a capacidade dos países menos poderosos em recorrer a alternativas políticas e a instrumentos que busquem uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Além da atuação dos grandes atores sobre o bilateralismo comercial, no Sudeste Asiático esta tendência também se mostra com clareza. A preocupação sobre uma exclusão de importantes mercados desenvolvidos é maior nestes países do que em outras regiões, vista a predominância do setor exportador em suas economias. A Crise Asiática de 1997 contribuiu para reduzir a significância da APEC na liberalização do comércio regional, diante da percepção por parte de seus membros sobre a ineficácia do bloco regional em manter altos índices de comércio em períodos de turbulência, levando-os a rapidamente buscar outras formas de acordo com países de outros contingentes geográficos e de níveis de desenvolvimento bastante díspares.

Com a proliferação desses tipos de acordo também regressam questões relativas a poder e hierarquia nas relações comerciais, pois os procedimentos de resolução de

controvérsias da OMC, uma das principais criações para a justa regularização do comércio mundial, não têm validade no âmbito das ZLCs bilaterais. Nestas, há prioridade das convenções acordadas entre seus signatários, impossibilitando que a liberalização do comércio internacional ocorra coordenadamente sob os auspícios da instituição multilateral. Dessa forma, a ordem comercial, atrelada ao cumprimento de regras específicas e internacionais, passa a ser gradualmente extinta.

O regionalismo monetário, por sua vez, foi estimulado pela ampla percepção por parte de determinados grupos de países que seus blocos regionais, apesar de fomentarem o comércio intrarregional, não incrementam as ligações monetárias e financeiras entre seus membros até que se chegue a um alto grau de integração, deixando-os vulneráveis a crises financeiras. Os arranjos clássicos não promovem a estabilização dos fluxos de capital nem da taxa de câmbio das moedas de seus países-membros. Assim, sobretudo no Sudeste Asiático, mas também na região do Golfo Pérsico e na América do Sul, observa-se esforços com vistas ao estabelecimento de sistemas e instituições monetárias regionais que atuem como uma rede de proteção monetária para seus países-membros. Entretanto, as exigências para o avanço do regionalismo monetário são altas. Apenas poucos grupos de países dispõem das condições econômicas e políticas necessárias para abrir mão de parte de suas reservas internacionais, além da sua própria soberania nacional, em benefício de um fundo de liquidez regional ou de uma moeda comum.

Além disso, apesar de o regionalismo monetário trazer potenciais benefícios para as nações que o adotam, este segundo elemento do novo regionalismo também compromete a preservação e o contínuo desenvolvimento de uma ordem financeira global sustentada por múltiplos participantes. Todavia, esse fato é pouco surpreendente, haja vista as decisões unilaterais demasiadamente duras tomadas historicamente pelo FMI, as quais protegem os credores e coloca o fardo sobre os devedores em momentos de crise financeira. A reação natural dos grupos de nações que se sentem prejudicados não poderia ser outra que não a busca por uma maior independência e eficiência no processo de tomada de decisões e na implementação de políticas financeiras. Porém, assim como ocorre na esfera comercial, a responsabilidade por esta erosão não recai sobre a estratégia defensiva dos países prejudicados por medidas multilaterais contra-producentes, mas sim sobre aquelas nações que, até as atuais circunstâncias, possuem uma influência dominante sobre a política do FMI.

Para que se possa conter de forma efetiva as tendências de regionalização da economia mundial, é necessária nada menos do que uma reformulação da globalização. A extinção do mau uso das políticas comerciais como instrumento da política externa é uma medida urgente, em benefício de um fortalecimento da ordem multilateral. Organizações mundiais ligadas à economia e ao comércio, como o FMI e a OMC, precisam do apoio incondicional dos grandes atores para evitar uma fragmentação da economia mundial em múltiplas zonas de comércio e monetárias. Enquanto a União Europeia e os EUA não se dedicarem a isso, continuará havendo tentativas de mitigar os efeitos negativos da globalização, através do regionalismo em ambas as esferas. No entanto, considerando a atual tensão das políticas comerciais e financeiras entre a Europa e a América do Norte observada nas rodadas multilaterais, não há muito espaço para um prognóstico otimista.

## REFERÊNCIAS

ADB – Asian Development Bank. **Asian Development Outlook 2002**. Hong Kong, University of Oxford Press, 2002.

APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation. **Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific**. APEC Report of the Eminent Persons Group, Singapura, 1994.

\_\_\_\_\_. **APEC Economic Outlook**. APEC Secretariat. Singapura, 2002.

\_\_\_\_\_. **1997 Leaders' Declaration**, Nov. 1997. Disponível em:  
[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1997/1997\\_aelm.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1997/1997_aelm.aspx)

ALABY, Michel Abdo. Se não vale o que está escrito, para que serve o Mercosul? São Paulo: **Jornal Administrador Profissional**, nº 219, Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. O Mercosul representa apenas 1,4% das exportações mundiais. Mas tem um peso estratégico. São Paulo: **Jornal do Administrador Profissional**, nº, Abril de 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio; Uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio**. Paper preparado para o seminário: Negociações Internacionais: mais do que produzir, é preciso saber negociar (São Paulo, American Chamber, 28 de novembro de 2005). Disponível em <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1499Minilateralismo.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. O Mercosul em crise; o que fazer? Espanha, Baiona (Pontevedra): Tempo Exterior, revista de análise e estudios internacionales, segunda etapa, vol. IV, nº 8, Janeiro-Junho de 2003.

ARROYO, M. M. **La regulación del territorio en el contexto de la globalización**. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de La República Argentina Biblioteca Pública Digital, Buenos Aires, p. 1-24, 2002.

AVERY, William P., **World Agriculture and the GATT**, Boulder Co., Lynne Rienner, 1993.

AVILA, John L., LYNCH, Michael e MANZANO, George. **Looking before Leaping into Bilateral FTA's: Issues in Asian Bilateralism**. APEC Studies Centers Consortium Conference, 2003.

BALASSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**. Londres, George Allen & Unwin, 1967.

BALDWIN, Richard; SEGHEZZA, Elena. **Are trade blocs building or stumbling blocks?** Fev. 2007. Disponível em:  
 <[http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/gtdw\\_e/wkshop08\\_e/baldwin\\_spring\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop08_e/baldwin_spring_e.pdf)>

BERGSTEN, Fred. Globalizing Free Trade, **Foreign Affairs**, 1996. Disponível em <[http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/66/14jie2350.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/66/14jie2350.pdf)>

BHAGWATI, Jagdish. **Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System**, London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

\_\_\_\_\_. **The World Trading System at Risk**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1991.

BUTLER, Fiona. Regionalism and Integration. In: BAYLIS, John e SMITH, Steve (eds). **The Globalization of World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

CAMROUX, David. Die ASEAN vor dem Ende. **Le Monde Diplomatique**, fev. 2001, p.7.

CANUTO, Otaviano. **A crise asiática e seus desdobramentos**. Texto apresentado no Seminário sobre a Coreia, organizado pelo IPRI, Rio de Janeiro, outubro de 2000. Disponível em:

<[http://relacoesinternacionais.weebly.com/uploads/1/1/2/112314/otaviano\\_crise\\_asiatica.pdf](http://relacoesinternacionais.weebly.com/uploads/1/1/2/112314/otaviano_crise_asiatica.pdf)>

CARPENTER, Theresa. A historical perspective on regionalism. In: **Multilateralizing Regionalism – Challenges for the Global Trading System**. World Trade organization, Geneva: Cambridge University Press, 2009, p.13

CLARETE, Ramon; EDMONDS, Christopher; WALLACK, Jessica. Asian Regionalism and its Effects on Trade in the 1980s and 1990s. **Journal of Asian Economics**, vol.14, n° 1, p. 91-129, 2003.

DIETER, Heribert. **Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik**. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlim, 2003.

\_\_\_\_\_. **Monetary Regionalism: Regional Integration without Financial Crises**, University of Warwick, Coventry: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), 2000.

\_\_\_\_\_. Regionalismus im Zeitalter der Globalisierung: Eine neue Gefahr für die Länder des Südens? In: MESSNER, Dirk; HEINRICHS, Michael. **Globalisierung und Perspektiven linker Politik**. Münster, 1998, p. 206-229.

EDMONDS, Christopher; VERBIEST, Jean-Pierre. **The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia**. ERD Policy Brief, n° 8, Asian Development Bank, Manila, 2002.

FANTINEL, Alexandra Ramos. **A compatibilização entre multilateralismo e regionalismo**. Disponível em:

<[http://www.eeh2008.anpuhrs.org.br/resources/content/anais/1212354409\\_ARQUIVO\\_Acompatibilizacaoentreomultilateralismoeoregionalismo.pdf](http://www.eeh2008.anpuhrs.org.br/resources/content/anais/1212354409_ARQUIVO_Acompatibilizacaoentreomultilateralismoeoregionalismo.pdf)>

FRANKEL, Jeffrey; STEIN, Ernesto; WEI, Shang-Jin. **Regional Trading Blocs in the World Economic System**. Washington: Institute for International Economics, 1998.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**, Princeton, Princeton University Press, Nova Jérsei, 1987.

\_\_\_\_\_. **O desafio do Capitalismo Global – a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004, 472 p.

GOLDSTEIN, Judith. International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade. In: KRUEGER, Anne. **The WTO as an International Organization**, Chicago, Chicago University Press, 1998.

HARRIS, Stuart. The Regional Response in Asia-Pacific and Its Global Implications. **The Pacific Review**, nº 13, p.495-516, 2000.

HARVIE, Charles; LEE, Hyun-Hoon. New Regionalism in East Asia: How Does it Relate to the East Asian Economic Development Model?. **ASEAN Economic Bulletin**, vol. 19, nº 2, p. 123-140, 2002.

HETTNE, Björn. The New Regionalism: a Prologue. In: HETTNE, Björn. et al. **Globalism and the New Regionalism**. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, p. 2, 1999.

HIGGOTT, Richard. The Asian Financial Crisis: A Study in the International Politics of Resentment. In: **New Political Economy**, nº 3, p. 333-356, 1998.

\_\_\_\_\_. The Demand for Global Governance: Containing the Spread of the Financial Crisis to the Trade Sector. In: **Rebuilding Global Trade: Proposals for a Fairer, More Sustainable Future**, Oxford: International Centre for Trade and Sustainable Development and The Global Economic Governance Programme 2009.

ICONE - Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. **Acordos bilaterais batem à nossa porta**. 2010. Disponível em:

<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=7&areaID=7&secaoID=23&artigoID=2178>

International Monetary Fund. **IMF Anual Report 1998**. Abr. 1998. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/index.htm>

JACKSON, John. Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects. In: KRUEGER, Anne. **The WTO as an International Organization**, Chicago, Chicago University Press, 1998.

JAKOBSEN, Kjeld. Comércio Internacional e Desenvolvimento. Do GATT à OMC – discurso e prática, 111 p., Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

KAHLER, Miles. Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case. In: **International Organization**, 54, p. 549-571, 2000.

\_\_\_\_\_. Multilateralism with Small and Large Numbers. In: RUGGIE, John. **Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form**. Nova York, Columbia University Press, 1993.

KAVESHNIKOV, Nikolai. **Developing the Institutional Structure of the Eurasian Economic Community**. 2011. Disponível em:

[http://eabr.org/media/img/rus/publications/magazine/no4\(2011\)/n4\\_2011\\_12.pdf](http://eabr.org/media/img/rus/publications/magazine/no4(2011)/n4_2011_12.pdf)

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, Princeton, Nova Jérsei, 1984.

LAFER, Celso. O Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. **Documentos, Debates, Estudos**, nº 3. Instituto Roberto Simonsen, 1996.

LIBMAN, Alexander; VINOKUROV, Evgeny. Regional Integration and Economic Convergence in the Post-Soviet Space: Experience of the Decade of Growth. **Journal of Common Market Studies**, 2011.

MUNDELL, Robert A. A Theory of Optimum Currency Areas. **The American Economic Review**, Vol. 51, No. 4. (Set., 1961), pp. 657-665. Disponível em: <<http://www.sonoma.edu/users/e/eyler/426/mundell1.pdf>>

PANAGARIYA, Arvind. The Regionalism Debate: An Overview. **World Economy**, vol. 22, no 4, p. 477-511, 1999.

PEREIRA, P. **Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais**. 2008. 108 f. Dissertação de mestrado – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-29042008-095115/pt-br.php>>

PRAXEDES, Walter e PILETTI, Nelson. **O Mercosul e a sociedade global**. São Paulo: Ática, 1997.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo**. Dissertação de doutorado – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2007.

RAJAN, Ramkishen. Singapore and the New Regionalism: Motivations and Drawbacks. **Regional Outlook: Southeast Asia**. Institute of Southeast Asian Studies, Singapura, p. 73-75, 2002.

RANA, Pradumna B.; CHIA W. M.; JINJARAK, Y. Monetary Integration in ASEAN+3: A Perception Survey of Opinion Leaders. **Journal of Asian Economics**, 2011.

RATTNER, Henrique. **Mercosul e Alca; o Futuro Incerto dos Países Sul-americanos**. São Paulo: Edusp, 2002.

RAVENHILL, John. APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific. **The Pacific Review**, nº 13, p.319-333, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. A crise argentina e seu impacto no futuro do Mercosul. São Paulo: disponível na rede global em: <<http://www.renatojanine.pro.br/Divulgacao/argentina.html>>

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária européia e aplicação para o Mercosul. **Economia Aplicada**, v. 03, n. 1, jan.-mar. 1999.

ROBSON, Peter. **The Economics of International Integration**. George Allen & Unwin, Londres, 1980.

RUGGIE, John. The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John. et al. **Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form**. Columbia University Press, Nova York, 1993.

RÜLAND, Jürgen. ASEAN and the Asian Crisis: Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism. In: **The Pacific Review**, nº 13, p. 421-451, 2000.

SCOLLAY, Robert. The Changing Outlook for Asia-Pacific Regionalism. **The World Economy**, vol. 24, nº 9, p. 1.135-1.160, 2001.

SHARMA, Shalendra. Beyond ASEAN and APEC: Towards a New Asia-Pacific Economic Regionalism. **East Asia Review**, vol. 14, nº 3, p. 37-48, 2002.

STRANGE, Susan. "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". In KRASNER, Stephen (ed.) **International Regimes**. Nova York: Cornell University Press, 1983.

SUSHKO, Oleksandr. The Dark Side of Integration: Ambitions of Domination in Russia's Backyard, **The Washington Quarterly**, vol. 27, Nº 2, pp. 119-13, 2004.

The Progressive. **Interview with Joseph Stiglitz**. Junho, 2000. Disponível em:  
<<http://www.progressive.org/0901/intv0600.html>>

TORTORIELLO, Alexandre Mata. **Lula minimiza crise comercial com a Argentina**. São Paulo: BBC Brasil, disponível na rede global em:

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/story/2004/07/040708\\_mercosulrg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/story/2004/07/040708_mercosulrg.shtml), acesso em 19/09/2004.

TUSSIE, Diana; WOODS, Ngaire. **Trade, regionalism and the threat to multilateralism**. Latin American Trade Network (LATN), 2000. Disponível em:

<[http://www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER\\_DOC1182\\_e6388efed4cc6e7c1a75385a642c057.pdf](http://www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC1182_e6388efed4cc6e7c1a75385a642c057.pdf)>

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. **Trade and Development Report, 2007**. Disponível em:

<[http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007ch3\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007ch3_en.pdf)>

VINER, Jacob. **The customs union issue**. New York: Carnedgie Endowment for International Peace, 1950.

WANG, Yunjong. The Asian Financial Crisis and Its Aftermath. Do We Need a Regional Financial Arrangement? **ASEAN Economic Bulletin**, 17, p. 205-217, 2000.

WEBBER, Douglas. Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and the Asian Pacific after the Asian Crisis. **The Pacific Review**, 14, p. 339-372, 2001.

WELFENS, Paul J. J. **Integration in Asia and Europe: historical dynamics, political issues**, and economic perspectives. Springer Science & Business, 2006.

WOODS, Ngaire; NARLIKAR, Amrita. **International Trade and the Emergence of New Inter-State Coalitions**. FLACSO/IRDC Seminar on Emerging Issues in International Trade Relation. Oxford University, Oxford. Set. 1998.

World Trade Organization. **Principles of the trading system**. Disponível em:

<[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm)>

\_\_\_\_\_. **Regional trade agreements**. Disponível em:

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)>

\_\_\_\_\_. **The Future of the WTO, Addressing Institutional Challenges in the New Millenium**. Relatório ao diretor-geral Supachai Panitch Pakdi. 2004. Disponível em:

<[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/10anniv\\_e/future\\_wto\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Annual Report 1998**. Ago. 1998. Disponível em:

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anre98\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anre98_e.pdf)