

A PERSPECTIVA BRASILEIRA SOBRE O ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS EXEQÜÍVEIS

Eduardo Angonesi **PREDEBON**

Professor da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS e Coordenador do Curso de
Administração do Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai – IDEAU
Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná – CEPPAD / UFPR
DRGA / UERGS – F.A. / IDEAU – CEPPAD / UFPR
edebon@terra.com.br

Marcus Vinícius **BONAFÉ**

Doutor em Economia pela Universita' degli Studi di Padova
F.A. –UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
mybonafe@terra.com.br

Resumo

Este artigo examina, do ponto de vista brasileiro, os méritos de se negociar um Acordo de Livre Comércio (ALC) com a União Européia (UE), analisando as implicações econômicas e não-econômicas, avaliando seus custos e benefícios, apresentando diretrizes para maximizar estes benefícios e minimizar os custos à economia brasileira e aos amplos interesses nacionais nesta negociação. Se apropriadamente elaborado, este acordo fortalecerá a economia brasileira introduzindo maior competição no mercado brasileiro e abrindo novos e amplos mercados para as suas exportações. Porém, fundamentalmente, este acordo encorajará reformas econômicas no cenário político e econômico nacional, enquanto consolida laços econômicos e políticos com parceiros fundamentais do comércio brasileiro.

Résumé

Cet article examine, du point de vue du Brésil, les mérites de négocier un Accord du Libre Échange (ALE) avec l'Union européenne (UE), en analysant les implications économiques et non économiques, en évaluant ses avantages et coûts, et propose des directives pour maximiser ces avantages et minimiser les coûts à l'économie brésilienne et ses intérêts nationaux plus généraux dans cette négociation. Si travaillé correctement, cet accord fortifierait l'économie brésilienne en injectant une plus grande compétition dans le marché brésilien et en ouvrant de nouveaux et amples marchés pour son exportation. Toutefois, fondamentalement, cet accord encouragera des réformes économiques au scénario politique et économique national, pendant qu'il consolide les liens économiques et politiques avec des partenaires fondamentaux du commerce brésilien.

Palavras-chave: Processo de Integração Regional – União Européia – Mercosul.

Mots-clés: Procès d'Intégration Régionale – Union Européenne – Mercosur.

Introdução

No princípio do século XXI, novas expressões de interdependência econômica podem ser observadas em escala global, com um aumento no comércio, na movimentação de capitais, tecnologia, na informação em geral e nos processos de expansão cultural - um fenômeno denominado globalização. Suas características fundamentais são aquelas impostas pelos mesmos desenvolvimentos tecnológicos, que impulsionam o crescimento do comércio e a movimentação de capital, enquanto, simultaneamente, tornam inoperantes os mecanismos tradicionais de controle destas atividades.

Nos últimos anos, um processo de regionalização percorreu o mundo, em paralelo, ao processo de globalização. Um crescimento espetacular de acordos regionais e bilaterais de comércio foi testemunhado na maior parte do globo. Nas Américas, uma miríade de novos acordos comerciais foi estabelecida, incluindo todos os países e, possivelmente, todas as combinações possíveis entre estes países. Esta tendência é verdadeira na Europa, igualmente, com a consolidação da União Monetária e a rápida expansão da União Européia (UE), rumo à incorporação dos países do Leste europeu. Na Ásia e na África, o interesse por políticas que promovam a integração regional também foi renovado.

Ao mesmo tempo, existe um crescente interesse no mundo em desenvolvimento, e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no provisionamento de projetos de cooperação regional em áreas como a preservação ambiental, a construção de redes de relacionamento transnacionais, a erradicação de doenças epidêmicas, a promoção de redes de pesquisa e o estabelecimento de marcos regulatórios ou padrões em diferentes áreas da política econômica.

Duas décadas de iniciativas regionais alteraram a paisagem das relações comerciais nas Américas. No transcorrer deste período, a região evoluiu de um mosaico eclético de políticas internas e externas pós-coloniais para um conjunto mais harmonioso de estratégias de negociação, dando vazão a Acordos de Livre Comércio (ALC), que moldaram os novos

padrões do regionalismo Norte-Sul e Sul-Sul. Com a concretização do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul) as economias das Américas estão presenciando novos padrões de especialização emergirem de um multilateralismo mais aberto, e estas experiências encorajam planos ambiciosos de expansão do livre comércio entre os continentes.

As negociações de acesso aos mercados entre as maiores e mais influentes regiões da Europa e da América Latina (ambas em termos de população e importância econômica), provavelmente, ocasionarão importantes efeitos, que podem variar de influências políticas mútuas a retornos econômicos. Um ALC potencial entre a UE e o Mercosul deve ser observado à luz do crescimento econômico global e da importância crescente dos esquemas de integração regional que florescem no mundo, particularmente os acordos Norte-Sul, que se constituem em “blocos constituintes” de um futuro livre comércio global.

O futuro das relações políticas e econômicas e da cooperação entre a UE e o Mercosul, que é a região com o maior potencial de crescimento econômico, dependerá dos resultados finais das negociações de liberalização já iniciadas. Dessa forma, os interesses em jogo são consideráveis e devem ser expressos em toda sua diversidade e considerados integralmente, de forma que a conclusão das negociações de comércio obtenha sucesso e inicie uma nova era de relações políticas e econômicas entre as duas regiões.

Para a UE, o acordo de comércio birregional deve incrementar o acesso ao mercado para os seus bens e serviços, bem como estabelecer um conjunto de regras, claro e objetivo, o que facilitará a inserção das organizações européias no processo produtivo global. As organizações européias investiram pesadamente nos países do Mercosul, antecipando a exploração dos possíveis benefícios advindos da integração dos mercados. Nesse sentido, a UE espera que o acordo birregional auxilie no fortalecimento institucional do Mercosul, pois exigirá maior comprometimento por parte do bloco com a

livre movimentação de bens e serviços entre os integrantes do acordo, bem como procedimentos aduaneiros mais claros e eficientes.

Para o Mercosul, as negociações birregionais devem proporcionar dois importantes desdobramentos: maior acesso aos produtos e serviços do Mercosul ao mercado europeu e maior incentivo para Investimento Estrangeiro Direto (IED) europeu, especialmente, nas atividades exportadoras. O crescimento das exportações do Mercosul para a UE deverá crescer pela remoção das barreiras comerciais dos mercados europeus, que incidem, principalmente, sobre os produtos do Mercosul originados no agronegócio. O protecionismo europeu é relativamente baixo, porém cobre uma ampla gama de setores e as exportações originadas no Mercosul, infelizmente, deparam-se com algumas das maiores barreiras comerciais ou níveis de proteção elevados.

Para o Brasil, particularmente, um sem número de fatores indica um enorme potencial para o incremento do comércio entre a UE e o Brasil, especialmente no que tange aos produtos complementares. Não obstante este potencial de crescimento, este não foi ainda plenamente reconhecido e algumas políticas (muitas do passado) destinadas a proteger os mercados domésticos, tanto no Brasil, quanto na UE, podem ser um obstáculo às concessões e aos desejos de explorar mais agressivamente as oportunidades de negócio existentes.

Este artigo prosseguirá em quatro seções principais. A primeira seção examinará o atual estado do multilateralismo e do regionalismo e suas inter-relações, bem como a cooperação inter-regional como uma nova abordagem. A dupla estratégia de comércio brasileira - regionalismo e multilateralismo - será analisada na segunda seção. A terceira seção apresentará alguns desafios existentes perante o Mercosul e a UE na configuração política do acordo. As implicações políticas do ALC entre o Mercosul e a UE serão abordadas na quarta seção. O artigo, em sua conclusão, encerrará com a identificação das principais implicações resultantes das análises das propostas negociais existentes entre o Mercosul

e a UE. Utilizando estas diferentes abordagens, o artigo enriquece a estrutura de análise da retomada do interesse no tema da integração regional, particularmente, sob o ponto de vista brasileiro.

1 O atual estado do multilateralismo e do regionalismo

Desde o insucesso das últimas conferências da Organização Mundial de Comércio (OMC), o multilateralismo global tem enfrentado um aumento crescente nas críticas e na oposição ativa aos seus desígnios em todo o mundo. O impulso para o livre comércio, ultimamente, vem se deparando um ambiente político turbulento, e alternativas para o crescimento da liberalização e das exportações vêm sendo buscadas incessantemente pelas administrações governamentais. Uma opção, amplamente implantada na última década, é a promoção do comércio e da integração em bases regionais.

Há um debate se, a longo prazo, a promoção da integração regional promove maior liberalização ou, inerentemente, leva ao aumento do protecionismo regional e à dispersão de comércio, e, conseqüentemente, à diminuição do agregado econômico (HUFBAUER e SCHOTT, 1994). Em alguns casos, o regionalismo pode, concretamente, manter tarifas médias mais elevadas para os países não-membros, situação que poderia ser diversa se houvesse negociações nacionais isoladas. Não obstante este possível impacto nas tarifas, a concretização de blocos regionais pelo mundo incentivou o ambiente político para a liberalização e outras reformas econômicas.

Outra opção para a expansão do comércio e dos investimentos regionais é vincular um bloco regional já existente a outro, como demonstra a iniciativa de negociar um ALC entre o MERCOSUL e a UE. Estes acordos são, freqüentemente, motivados por racionalizações estratégicas, bem como, pela avaliação do potencial de crescimento do comércio. Por exemplo, os países do MERCOSUL poderiam estabilizar o seu comércio exterior e seus balanços de pagamentos pelo aumento das exportações

destinadas à Europa, ao invés de dependerem, em grande parte, do comércio com os Estados Unidos.

Entretanto, além destes benefícios, pairam dúvidas sobre a viabilidade destes acordos, pela natureza intrincada da coordenação da política intra-regional. Pode-se citar o caso da proteção à agricultura - cuja redução do protecionismo é fundamental a qualquer acordo que envolva o MERCOSUL -, que é extremamente complexa dentro da UE. A questão chave é descobrir sob quais condições e em qual intensidade os blocos regionais pretendem despendar suas energias negociais em acordos transregionais, ao invés de se concentrarem na expansão do bloco já existente ou de forçarem o avanço das negociações multilaterais.

Enquanto, virtualmente, todos os governos concordam que a liberalização do comércio promove ganhos econômicos e a promoção da eficiência, qual é o custo do livre comércio, em termos de deslocamento econômico, pressões para reformas políticas e jurídicas e o aumento da especialização econômica internacional? Estes custos podem e devem ser mitigados pela busca do livre comércio, individualmente, regionalmente, transregionalmente ou por meio de instituições multilaterais? As respostas dos mais diversos países a estes questionamentos e as estratégias que evoluirão das políticas econômicas internacionais é que moldarão a economia global nas próximas décadas.

Apesar destes questionamentos, a América Latina inclui muitos dos mercados emergentes mais dinâmicos do mundo e alguns dos principais projetos de integração regional. Além disso, possui um conjunto divergente de estratégias de comércio entre os países da região, que compartilham uma história recente de transição democrática e comprometimento com reformas econômicas que possam conduzir ao livre comércio.

Para Altieri (2003), o regionalismo seria preferível ao multilateralismo em termos políticos, já que os governos participantes teriam maior controle sobre a distribuição das benesses entre os diferentes setores e poderiam, mais facilmente, proteger ou corrigir distorções em setores produtivos menos

competitivos. Este conceito aplica-se, particularmente, em blocos regionais, relativamente menos institucionalizados, onde as nações podem negociar, especificamente, os temas e os termos, por setor ou área de negócios. Entretanto, em termos econômicos, o multilateralismo é tido como o caminho ideal para a maximização da eficiência e do crescimento econômico (SAMPSON e WOOLCOCK, 2001).

Recentemente, estas decisões são influenciadas, principalmente, pela hierarquia de objetivos das nações, sua ideologia e suas percepções acerca do ambiente internacional, bem como, por considerações relacionadas às realidades econômicas e políticas locais.

1.1 O regionalismo na atualidade

Nas últimas décadas, um novo tipo de regionalismo emergiu em todo o mundo, porém com maior intensidade na América Latina. Este “novo regionalismo” (ETHIER, 1998) tem sido o renascimento das iniciativas de integração após o colapso dos esquemas tradicionais do pós-guerra, durante a década de 1980, na região. O grande diferencial entre estes períodos é o ambiente político que as novas iniciativas de integração devem sustentar. A estrutura política, na qual o “antigo” regionalismo do pós-guerra se baseava, estava envolta em uma perspectiva interna associada ao protecionismo e à política de substituição das importações, frequentemente, em contextos e regimes políticos autoritários. O “novo regionalismo”, entretanto, está inserido em um ambiente político inovador e reformador, que promove a competição aberta nos mercados econômicos, dentro de um moderno e democrático ambiente institucional (DEVLIN e ESTEVADEORDAL, 2001; ESTEVADEORDAL *et al.*, 2001).

As alterações na estrutura política global contribuíram para as mudanças fundamentais nas modalidades e instrumentos de integração regional. A maior liberalização foi acompanhada pela

dramática redução das proteções comerciais externas; as tradicionais e laboriosas listas positivas de liberalização comercial regional foram abandonadas em troca de cronogramas automáticos de liberalização do comércio, por intermédio de limitadas listas negativas. Os objetivos do livre comércio superaram a noção tradicional de liberalização do comércio de produtos para incluírem temas contemporâneos, como serviços, investimentos, propriedade intelectual, mecanismos de resolução de disputas, entre outros; além de consistência com as regras estabelecidas pela OMC.

Apesar desta nova realidade, a alteração mais dramática foi a mudança gradual do foco principal da integração, que deixou de ser intra-regional (Sul-Sul ou Norte-Norte) para ser inter-regional (Norte-Sul). Esta alteração significa que os países em desenvolvimento estão procurando se vincular comercialmente com países desenvolvidos por meio do livre comércio recíproco, em contraste com as relações tradicionais não-recíprocas. Este fato seria politicamente inconcebível há poucas décadas, antes das novas estruturas e políticas negociais.

A tendência resta evidente nas negociações entre o Mercosul e a UE, nas discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e, em muitas outras regiões do globo, esta tendência já se faz sentir. Um fenômeno complementar é a dimensão estratégica da negociação seqüencial de ALC bilaterais, dessa forma perseguindo estratégias do tipo *hub and spoke*, *vis-à-vis* à consolidação dos blocos regionais de comércio (GRABENDORFF, 2004). Logo, as possibilidades, estratégias e combinações são múltiplas, de Sul-Sul a estratégias de blocos regionais como o Mercosul, a Sul-Norte e estratégias do tipo *hub and spoke* como no caso da UE. Os acordos Norte-Sul e as estratégias de blocos regionais, observadas no caso do Nafta e nas atuais negociações da ALCA, são exemplos de outras perspectivas de negociação.

O interesse dos países em desenvolvimento de implementar acordos de comércio inter-regionais

com países desenvolvidos envolve mais do que assegurar um acesso estável a estes grandes mercados. O motivo principal é assegurar uma via para as reformas políticas e econômicas necessárias, além de atrair um volume maior de IED. Estas iniciativas inter-regionais Norte-Sul tendem a se concretizarem e a adicionar credibilidade a uma vasta gama de assuntos relacionados ao comércio, que acompanham os ALC; além de induzirem reformas modernizadoras por meio do estímulo à competição e à aprendizagem organizacional. Outra possível vantagem advinda destes acordos é a possibilidade de competirem por IED em condições mais favoráveis, já que os prêmios de risco a serem pagos serão, provavelmente, menores, por conta da associação com um parceiro comercial estável e confiável, cujos interesses repousam além do mero mercantilismo.

Além da motivação negocial, outras razões existem, como a promoção da estabilidade política e do desenvolvimento econômico em regiões ou países menos desenvolvidos, procurando estabelecer uma ponte com mercados, onde os custos empregatícios sejam menores e, dessa forma, aproveitar possíveis vantagens ao longo da cadeia produtiva, por meio de *outsourcing*, visando realçar a competitividade nacional e, indiretamente, influenciar as futuras agendas de negociação no âmbito da OMC. A dimensão estratégica do posicionamento de mercado, em uma economia mundial globalizada, não pode ser desprezada e, igualmente, o aproveitamento de vantagens oferecidas pelas preferências estabelecidas pelos acordos não deve ser subestimado, já que ambos poderiam ter um efeito reverso sobre suas economias se aproveitadas por outros países com os quais concorram diretamente.

Entretanto, um dos resultados principais da proliferação dos processos de integração regional no mundo é a formação de um emaranhado de relações comerciais ou *spaghetti bowl* (BHAGWATTI, 1992). Este conceito tem sido tradicionalmente associado aos efeitos negativos da integração regional, especialmente em relação à ausência de transparência e à complexidade das relações comerciais múltiplas, que se estabelecem

entre os parceiros comerciais, bem como aos “custos” potenciais que as considerações particulares nos arranjos regionais podem encerrar, comparativamente, em relação a “possíveis” ganhos coletivos de uma negociação multilateral descomprometida. Evidentemente, os custos associados a estas complexas relações não podem ser desconsiderados, porém devem ser observados em relação aos possíveis e potenciais benefícios destes processos de integração.

Os acordos de comércio, segundo Thorstensen (2001a), são, invariavelmente, o ponto de partida para a integração regional por muitas razões. Primeiro, o comércio pode atrair a infra-estrutura necessária para a organização de comunidades econômicas privadas bem-estruturadas. Segundo, ao contrário de outros acordos econômicos, os benefícios mútuos de acordos comerciais e sua distribuição podem ser avaliados *ex-ante* pelas partes contratantes, além de serem monitorados e reforçados *ex-post*. E, finalmente, os acordos comerciais podem acomodar os sentimentos nacionalistas presentes na sociedade, pois podem envolver, a princípio, apenas uma perda limitada na noção de soberania nacional, como no caso das áreas de livre comércio, sendo a integração incrementada e aprofundada, lentamente, no transcorrer do tempo.

Por outro lado, as dificuldades em se negociar assuntos não-comerciais estão relacionadas muito mais à natureza intrínseca destes assuntos do que às dificuldades efetivamente comerciais, pois, apesar dos acordos comerciais versarem, principalmente, sobre a remoção de distorções e políticas que afetem o comércio, outros assuntos como cooperação econômica, social e cultural podem requerer a elaboração de instrumentos e políticas adicionais, elevando, naturalmente, a complexidade e a dimensão do acordo comercial.

Dessa forma, o surgimento de uma massa crítica de acordos e processos de integração regional pode ocasionar, futuramente, o surgimento de oportunidades concretas para outras formas de associação e de cooperação multiformes e multifacetadas.

1.2 O multilateralismo na atualidade

A criação da OMC, como resultado da longa Rodada Uruguai de negociações, pode ser considerada, em muitos aspectos, como um triunfo do multilateralismo na economia mundial. Os signatários do acordo que estabeleceu a OMC deliberaram, unanimemente, que os países membros deveriam conduzir suas relações econômicas e de comércio dentro de uma perspectiva do incremento das condições e padrões de vida, assegurando o pleno emprego; do crescimento e da ampliação real da renda e da demanda efetiva; e da expansão da comercialização e da produção de bens e serviços, com a utilização racional dos recursos naturais, de acordo com os objetivos e premissas do desenvolvimento sustentável, para a preservação e proteção do meio-ambiente, observando as peculiaridades e níveis de desenvolvimento de cada Estado membro. Observando estas diretrizes, os signatários procuraram entabular conversações e acordos recíprocos e mutuamente vantajosos direcionados à redução substancial de tarifas e outras barreiras e a eliminação de tratamentos discriminatórios nas relações comerciais internacionais.

Contrastando com seu predecessor, o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), a OMC espera, efetivamente, se tornar o fundamento legal e institucional do sistema de comércio multilateral, provendo as principais obrigações contratuais e determinando como as nações deveriam elaborar e implementar as legislações comerciais domésticas, atuando como instância final onde as relações comerciais entre os países seriam discutidas, negociadas e adjudicadas coletivamente.

Thorstensen (2001b) enumerou as características fundamentais da OMC que, em comparação ao GATT, se constituirão nos fundamentos básicos do fortalecimento do sistema de comércio multilateral. Primeiro, em contraste à sistemática adotada pelo GATT, aceitam-se as regras estabelecidas pelo Acordo da OMC, como arcabouço institucional multilateral comum para a condução das relações

comerciais entre os países membros; o acordo em si e seus anexos contêm os instrumentos legais necessários a esta finalidade. Segundo, ao integrar temas como a agricultura, serviços e direitos à propriedade intelectual, o Acordo da OMC abrange áreas antes não cobertas pela jurisdição do GATT e, historicamente, o sistema empregado pela OMC pode ser considerado o mais amplo e abrangente acordo de comércio multilateral já realizado. E, finalmente, o sistema de resolução de disputas, provido pela OMC, possui maior obrigatoriedade e discricionariedade que seu antecessor.

O Acordo da OMC adota, integralmente, os quatro elementos básicos do sistema de comércio multilateral, os princípios da não-discriminação, do livre mercado e do justo comércio, além das provisões que favorecem e suportam o desenvolvimento e as reformas econômicas necessárias aos países membros; elementos que compõem os pilares dos acordos multilaterais desde o princípio do GATT e, espera-se, sejam fortalecidos sobre a égide da OMC.

1.3 As inter-relações entre o multilateralismo e o regionalismo

O aumento significativo dos acordos regionais registrados pela OMC tem questionado se o ressurgimento do regionalismo irá ou não sobrepujar o processo de integração multilateral da economia mundial. Enquanto isso, pode-se tecer alguns comentários iniciais sobre as inter-relações entre o multilateralismo e o regionalismo.

Aparentemente, a hipótese de que acordos de integração regionais bem-estruturados possam incrementar e facilitar, em muitos aspectos, a integração multilateral, permanece (MARTINS, 2001). Primeiro, porque os arranjos regionais podem aumentar a consciência da interdependência entre os parceiros comerciais, aumentando, assim, a aceitação de normas internacionais por parte dos Estados e dos diferentes grupos de interesse nacionais. Segundo, as negociações que promoveram a realização de acordos regionais

forneceram aos Estados e aos grupos de interesse uma oportunidade única para avaliarem as mudanças e alterações necessárias, em termos econômicos, dos processos de liberalização intra-regionais. Conseqüentemente, estão mais propensos e preparados para as discussões acerca de temas e para a realização concreta de processos multilaterais. Terceiro, os desafios com os quais os Estados se confrontam, a nível regional de negociação, são semelhantes aos do nível multilateral de negociação. E, finalmente, em algumas instâncias, a abordagem utilizada nas integrações regionais para a concretização dos acordos pode ser utilizada em um modelo de integração multilateral, sendo o inverso igualmente verdadeiro. Logo, as duas abordagens apresentam complementaridades e similitudes, o que pode favorecer a sua utilização de maneira sinérgica.

Alguns casos onde o processo multilateral de integração favoreceu a integração regional foram apontados por Sampson e Woolcock (2001), que ressaltaram o caráter mutuamente estimulante de ambos os processos de integração. Não obstante estas conclusões encorajadoras, ainda é prematuro se concluir, definitivamente, pelo suporte mútuo existente entre o regionalismo e o multilateralismo.

1.4 A cooperação inter-regional como uma nova abordagem

Atualmente, a ordem econômica mundial, especialmente após a criação da OMC, pode ser caracterizada pela coexistência do regionalismo e do multilateralismo. A última década, tempo em que presenciou o aumento significativo de novos acordos regionais, ao mesmo tempo em que surgia este “novo regionalismo” os princípios do multilateralismo eram reforçados pelo Acordo da OMC. Entretanto, ao menos em um futuro próximo, espera-se que o regionalismo continue a se constituir na principal linha modeladora da ordem econômica mundial.

Recentemente, se estabeleceram algumas novas abordagens para implantar redes de cooperação econômica inter-regional, tendo por finalidade superar

a fragmentação regional da economia mundial, onde o futuro acordo entre o Mercosul e a UE se insere como um modelo adequado desta abordagem.

A coexistência do multilateralismo e do regionalismo no cenário econômico mundial que, aparentemente, se intensificou a partir do estabelecimento da OMC, levanta algumas questões interessantes sobre o curso futuro da economia mundial. Os processos de integração da economia mundial, baseados no multilateralismo, sob o amparo da OMC, apesar da coexistência do regionalismo, se intensificarão? Ou a fragmentação da economia mundial em diversos blocos regionais de comércio levará ao domínio do regionalismo sobre a integração global?

As primeiras avaliações sobre estes temas, realizadas pela OMC, foram positivas. Analisando retrospectivamente a instituição, descobriu-se que os acordos regionais, em geral, estimularam os processos de integração multilateral na economia mundial; e, semelhantemente, o debate sobre os processos de integração multilateral corroborou com o aprofundamento das discussões e dos vínculos regionais (OMC, 2004).

A crescente utilização de mecanismos de cooperação inter-regional, como a associação entre o Mercosul e a UE, servirá para conformar as bases nas quais o multilateralismo será edificado e fortalecido; e quanto maior for a cooperação entre grandes blocos econômicos regionais da economia mundial, provavelmente, tanto maior será a integração global e não a sua fragmentação em diversos blocos econômicos regionais.

2 A dupla estratégia do Brasil para o comércio - o multilateralismo e o regionalismo

O Brasil está engajado na liberalização comercial por meio de duas diferentes estratégias: no âmbito multilateral, o Brasil é um ativo participante das conferências e negociações de comércio mundial patrocinadas pela OMC; no âmbito regional, o Brasil espera contar com o auxílio do Mercosul, em conjunto com os demais países - Argentina, Uruguai e Paraguai -, para criar condições mais

favoráveis de negociação perante a ALCA e, igualmente, nas negociações com a UE. Além disso, estimula à inserção de novos países no Mercosul como membros associados, como o Chile e a Bolívia, enquanto entabula conversações rumo a uma futura “Comunidade Sul-Americana de Nações”, que envolveria todos os países integrantes da América do Sul.

Por que o Brasil apresenta esta dupla estratégia comercial? Para Pereira (2001), esta dupla estratégia se alicerça em duas concepções fundamentais: primeira, a remodelação do comércio mundial, em qualquer um dos níveis, seria benéfica para a economia brasileira; segunda, cada nível oferece oportunidades únicas para a economia brasileira. O multilateralismo é, claramente, benéfico, já que engaja, virtualmente, todos os países do mundo em um processo mútuo de modificação e remodelamento da economia mundial. Em contraste, acordos regionais são exclusivos e distintos, podendo ocasionar reorganizações econômicas mais profundas, dado o menor número de participantes, porém com maior comprometimento governamental e, freqüentemente, vinculados geograficamente.

Com a crescente importância do comércio para o Brasil, as políticas comerciais se tornaram partes críticas e essenciais para a formulação de uma política de comércio brasileira compreensiva e abrangente. Seja por meio do multilateralismo, seja por intermédio do regionalismo, a racionalização básica é, essencialmente, a liberalização do comércio e a possibilidade que os mercados livres proporcionam para otimizar a utilização da produção de bens e serviços nos setores onde o Brasil desfrute de vantagens comparativas. Além disso, ao permitir que os consumidores nacionais sejam atendidos por organizações nacionais e internacionais, a liberalização comercial pode fomentar ganhos de escala significativos e outros ganhos em eficiência decorrentes daqueles, favorecendo a redução significativa dos custos produtivos e, conseqüentemente, contribuindo para a melhoria contínua do bem-estar econômico, político e social dos brasileiros.

2.1 O multilateralismo como uma estratégia brasileira para o comércio - amplas reformas com um alcance global

O Brasil apóia as reformas comerciais multilaterais desde 1948, quando se tornou um dos signatários do GATT. Atualmente, em conjunto com mais 148 países, apóia o sucessor do GATT, a OMC, que realiza conferências e rodadas de negociação do comércio multilateral freqüentes, sempre visando a redução de tarifas e a extinção de qualquer impedimento ao comércio mundial.

Sob o amparo do GATT, o comércio global presenciou a redução significativa da média global das tarifas e a construção de parâmetros iniciais das regras de comércio mundiais. Estas regras comerciais globais asseguraram a previsibilidade e a integridade nas relações comerciais, bem como auxiliaram no crescimento dos investimentos e na expansão do comércio mundial e, por conseguinte, no crescimento econômico global.

Em um assunto de suma importância para o Brasil, a agricultura, os primeiros resultados apresentados pelo GATT não foram significativos, nos lembra Ventura (2003). Porém, a Rodada Uruguai propiciou três colaborações significativas: primeira, estabeleceu limites máximos tarifários para os produtos agrícolas e transformou barreiras não-tarifárias, como quotas, em tarifas específicas; segunda, limitou a quantidade e o valor dos subsídios à exportação aplicados aos produtos agrícolas; e, por fim, limitou a quantidade e o valor dos subsídios à produção agrícola doméstica, como subsídios em insumos ou controles de preço. Apesar de significativas, estas contribuições ainda não foram suficientemente aplicadas e algumas distorções comerciais no setor agrícola ainda se fazem presentes.

Dados os benefícios teóricos do multilateralismo, por que o Brasil não adota apenas esta estratégia? Porque a principal força das reformas multilaterais, o alcance global, é sua principal fraqueza. Pois o multilateralismo requer o alcance de um consenso entre os seus membros globais, que incluem países com diferentes prioridades e interesses, além de países com graus e estágios de desenvolvimento econômico diversos. Esta diversidade de

perspectivas e de circunstâncias é, particularmente, verdadeira nas negociações de comércio multilaterais e ajuda a compreender o lento compasso do avanço destes esforços.

Ilustrativa é a situação da agricultura brasileira, um setor que possui um caráter social e econômico único e distintivo, pois atua como vetor principal do desenvolvimento brasileiro; além de fonte de renda, emprego e segurança para uma ampla parcela da sua população, principalmente os indivíduos menos assistidos. Para atender estas circunstâncias especiais, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, obtiveram permissões especiais da OMC para conduzirem as reformas comerciais necessárias ao setor agrícola em um ritmo mais lento e gradual do que os países desenvolvidos, em uma demonstração clara das virtudes do multilateralismo.

2.2 O regionalismo como uma estratégia brasileira para o comércio - reformas profundas com parceiros essenciais

Em um ALC, um número relativamente reduzido de países concorda em reduzir mutuamente as barreiras e tarifas ao comércio. Existentes, no início, apenas em países com proximidade geográfica, os ALC encontram-se, atualmente, disseminados e não mais se prendem a noções espaciais.

Muitas razões são alegadas para a utilização do regionalismo, primeiramente, tal estratégia é recomendada quando se pretende realizar reformas comerciais profundas com parceiros fundamentais ao comércio de determinada região ou país; na última década, os acordos regionais evoluíram e deixaram de abordar, exclusivamente, reformas tarifárias, para se concentrarem em reformas institucionais e econômicas mais profundas, visando a uma maior integração entre as partes. Ultimamente, são comuns as discussões sobre harmonização de padrões e práticas regulatórias, a proteção de investimentos, assuntos trabalhistas, entre outros; bem como, o desenvolvimento de posições e estratégias comuns de negociação em outros fóruns, como na OMC.

O regionalismo pode igualmente servir para aproximar os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento, por meio do estabelecimento de projetos comuns de desenvolvimento econômico, encorajando investimentos e realizando reformas econômicas, algumas vezes, unilaterais, tendo em vista a aceleração da economia dos países em desenvolvimento.

Na negociação da ALCA, o Brasil apresentou propostas agressivas para o setor agrícola, que envolviam mútuas reformas e a liberalização do comércio agrícola por meio da extinção imediata das tarifas e subsídios à agricultura nas Américas, preservando um período específico de transição para os países com menor grau de desenvolvimento neste setor. Naturalmente, a natureza desta e de outras propostas polêmicas, do Brasil e de outros países americanos, podem estar emperrando as discussões sobre o acordo pela ausência de disposição de alguns participantes em alterar suas posições ou seu *status quo*.

Apesar de seus muitos benefícios, existem muitas críticas quanto a esta estratégia de negociação comercial. Provavelmente, a principal razão para este criticismo seja a natureza discriminatória dos ALC, já que, oferecendo regalias comerciais a parceiros selecionados, mina um dos princípios fundamentais do multilateralismo e da OMC, o princípio da nação mais favorecida. A própria OMC prevê uma exceção neste sentido, mas apenas para os acordos que estejam inseridos na liberalização comercial mundial. Além disso, esta prática pode ocasionar a “dispersão do comércio” pela movimentação da produção entre os países membros do acordo (PEREIRA *et al.*, 2001).

Para o Brasil, as possíveis limitações e imposições ao alcance geográfico do regionalismo em relação ao multilateralismo, podem ser prejudiciais, já que as exportações nacionais se destinam a uma ampla e variada gama de mercados e, possivelmente, modestas reformas em uma escala global, pudessem ter um impacto maior que profundas reformas comerciais com poucos parceiros comerciais.

Em suma, algumas políticas comerciais possuem

dimensões globais e não são facilmente abordadas a nível regional, como o clássico exemplo dos subsídios à agricultura - assunto vital para o Brasil - que, a menos que haja um desejo dos países signatários em praticar uma política agrícola comum, são de difícil e morosa negociação.

2.3 O regionalismo e o multilateralismo - estratégias brasileiras mutuamente reforçativas

Neste ponto, se pode questionar por que prosseguir com o regionalismo? A atual estratégia de comércio brasileira em relação ao regionalismo o considera complementar ao multilateralismo, além de ressaltar que as abordagens são mutuamente reforçativas no que tange às reformas comerciais. Ao se associar com outros países que desejam liberalizar seus mercados, por meio de iniciativas regionais, o governo brasileiro espera motivá-los a adicionar novas alterações de comércio, tanto a nível regional quanto multilateral.

Além do mais, os acordos regionais estão vinculados ao crescimento dos investimentos e a ganhos de produtividade nos países em desenvolvimento. Este desenvolvimento é favorável, a longo prazo, ao crescimento econômico e a estabilidade político-institucional de nossos parceiros comerciais, o que influencia, diretamente, a demanda por produtos e serviços brasileiros, fomentando as exportações nacionais.

De qualquer forma, o envolvimento de todos os signatários da OMC em um processo contínuo e mútuo de liberalização, multilateral, persiste como objetivo principal das reformas comerciais e econômicas, já que a nenhum membro é permitido se escusar de suas obrigações e algumas medidas - como os subsídios agrícolas - são mais eficazmente discutidos em fóruns globais de negociação.

Muito embora seja gradual, e por vezes ilusório, os progressos nas negociações de comércio multilaterais ainda são essenciais ao sistema de comércio mundial. Mesmo que a tendência a uma maior regionalização persista no sistema

internacional de comércio, um comprometimento continuado com o multilateralismo pode auxiliar o Brasil a restringir os efeitos divisivos do regionalismo, enquanto acelera e aprofunda as reformas econômicas e comerciais internas fundamentais.

3 Desafios ao arcabouço político do Mercosul e do Brasil

3.1 Desafios da política de integração do Mercosul

Apesar das deficiências do processo de integração, das recorrentes dificuldades em avançar na discussão de alguns temas essenciais e das crises econômicas pelas quais alguns países membros passaram nos últimos anos, o Mercosul forneceu claros benefícios aos seus participantes, especialmente para o Brasil. No presente contexto, a reversão deliberada do processo integracionista é inconcebível, dados os altos custos políticos e econômicos desta decisão.

Muito embora a análise dos problemas do Mercosul possa possuir diversas dimensões significativas, esta se baseia em duas dificuldades essenciais que devem ser superadas: a ausência de mecanismos que atenuem os efeitos havidos por políticas econômicas diferentes e a ausência de instrumentos que estabilizem as assimetrias existentes nas estruturas produtivas.

Na atual circunstância, Hirst (2001) salienta que se deve atentar para três fatores que podem reforçar e aprofundar a integração, levando esse processo a um patamar superior: maior convergência entre as políticas econômicas dos países membros; governos mais comprometidos com a causa integracionista; e os desafios apresentados ao bloco pelas negociações externas mais ambiciosas (OMC, UE e ALCA), que podem estimular o progresso em determinadas áreas da agenda, ainda incompleta, do Mercosul.

É indispensável, para a viabilidade do processo de integração, a manutenção da coesão na agenda de negociação. Manter a unidade do Mercosul nas negociações com a UE e na discussão da ALCA e,

simultaneamente, incrementar a sistemática de coordenação das posições intra-Mercosul perante as negociações multilaterais no âmbito da OMC é essencial para a concretização do processo de integração. Evidentemente, ao negociar associadamente o poder de barganha de cada um dos países membros do Mercosul expande-se e esta demonstração de coesão do bloco favorece e aprofunda o projeto futuro de maior integração.

As atuais adversidades com as quais os países do Mercosul se confrontam não podem e não deveriam servir de pretexto para atitudes passivas perante os problemas que os assolam, tão pouco podem ser desculpas para os países membros se distanciarem do processo de integração. Analisando as experiências pregressas do Mercosul, pode-se observar que os objetivos da integração ainda não foram alcançados, porém benefícios visíveis são encontrados em todos os países membros. O momento atual, repleto de desafios e oportunidades, fornece um cenário singular para que a integração avance. Se não o fizer, a simples manutenção do *status quo* causará ao Mercosul a perda de sua relevância, em face de outras iniciativas de integração comercial.

3.2 Desafios da política de comércio do Brasil

Atualmente, o Brasil - isoladamente ou associado ao Mercosul - está envolvido em diferentes negociações com outros países e outras regiões, tendo, inclusive, formalizado diversos ALC com vários destes. Estes fatos apontam para uma nova era de regionalismo na estratégia de negociação comercial brasileira, um pouco distante da busca da liberalização por meio das negociações multilaterais ou bilaterais, consideradas isoladamente.

A obtenção de benefícios econômicos pelas melhorias advindas de maior acesso aos mercados e da livre movimentação dos investimentos é, frequentemente, citada como o motivo básico para a formação de ALC, o que pode ser interpretado como os efeitos dinâmicos destas negociações, que incluem a concretização de economias de escala,

aumento na eficiência por meio do incremento na competição, a difusão da tecnologia e o incremento no volume dos fluxos de investimentos.

Porém, algumas outras razões podem ser alegadas para se explicar este “novo regionalismo” no Cone Sul e, por conseguinte, no Brasil. A principal delas é o “temor da exclusão” (MEDEIROS e LIMA, 2000), pois as dificuldades encontradas nas negociações, no âmbito da OMC e nas discussões da ALCA, levaram o Mercosul e, conseqüentemente, o Brasil, a assegurar o acesso aos mercados e a possíveis benefícios por intermédio de acordos regionais, mais facilmente concretizáveis.

Sem dúvida, as negociações efetuadas pelo governo brasileiro, a níveis regionais ou multilaterais, representam um motivo de atenção também para o setor privado. Segmentos de produtos em que o Brasil apresenta claras vantagens competitivas, como o açúcar, calçados, cítricos, siderúrgicos, o agronegócio em geral e tantos outros, dependem, em grande medida, de um arcabouço normativo mais justo no comércio internacional.

A geração de superávits comerciais tem-se constituído em recurso valioso para compensar os efeitos da redução da intensidade do fluxo de capitais de longo prazo, em especial os IEDs. O crescimento da economia brasileira tem ocorrido graças ao financiamento com recursos gerados internamente - o que equivale a dizer que se fortalecem os alicerces da sustentabilidade do crescimento.

Porém, para a continuidade desse processo, o atual esforço exportador do governo brasileiro desempenha um papel decisivo, mas deve-se ressaltar, na avaliação do resultado, a contribuição oferecida por uma conjuntura muito favorável da economia mundial. Com a recuperação da economia mundial, não somente se intensificou o crescimento das quantidades físicas exportadas pelo Brasil, mas também se recuperaram os preços das exportações brasileiras. A ampliação e a diversificação de mercados não-tradicionais, por meio de ALC, foram igualmente importantes para o bom desempenho das vendas externas.

A opção do mercado externo inscreve-se de modo permanente na estratégia comercial do Brasil - seja ela multilateral, regional ou bilateral -, deixando de se constituir como expediente eventual para compensar fragilidades da demanda interna.

4 As implicações políticas de um acordo entre o Mercosul e a UE

Um futuro acordo entre o Mercosul e a UE permite vislumbrar três implicações políticas principais.

Primeira, em nível da formulação política brasileira é premente a necessidade de se alterar algumas visões equivocadas presentes na política de comércio e na política industrial brasileira que são subjacentes à estratégia geral de negociação do Brasil.

Esta visão equivocada é patrocinada pelas atividades de *lobby* organizadas pelos setores domésticos, contrários ao aumento das exportações e que sobreviveram às reformas liberalizantes da década de 1990. Se este assunto não for corretamente e imediatamente resolvido, as negociações podem restar comprometidas.

Segunda, as negociações comerciais entre o Mercosul e a UE, se não avançarem nas discussões acerca do setor agrícola e da formulação de uma política agrícola comum, poderão assumir um caráter secundário para o Mercosul, principalmente, se a retomada das discussões sobre a ALCA for frutífera.

Terceira, o fortalecimento e o aprofundamento da integração intra-regional deve assumir um papel primordial na formulação e na atuação política do Mercosul, pois as preocupações relacionadas à industrialização e ao desenvolvimento econômico devem ser observadas sob o paradigma de um regionalismo aberto.

O destino e a extensão das negociações entre a UE e o Mercosul serão ditados, igualmente, pelas condições externas às negociações. Atualmente, alguns fatores encerram um pouco de pessimismo quanto à dimensão e ao alcance do futuro acordo; as discussões relacionadas aos setores agrícola estão paralisadas na OMC; a ALCA encaminha-se para uma discussão mais amena e menos relevante

comercialmente (*ALCA light*) e, dessa forma, estes desenvolvimentos paralelos não provêm nenhum incentivo para a conclusão de um acordo entre o Mercosul e UE mais ambicioso.

5 Conclusão

No elenco de desafios da política econômica e comercial brasileira, o contexto externo é com certeza o mais delicado e sobre o qual não se tem controle.

Ao se constituir como fulcro da agenda político-comercial externa comum dos países membros do Mercosul, a união dos blocos regionais, além de representar desdobramentos imediatos, como o incremento comercial e a aceleração na integração da infra-estrutura, reveste-se de forte conotação simbólica.

É neste momento, mais que em qualquer outro de sua história, que o Brasil afirma a sua dupla identidade - de país em desenvolvimento e de país sul-americano. Ambos os papéis, ao se exponenciar mutuamente nas dimensões histórica e atual, condicionam as opções estratégicas do Brasil perante os países vizinhos e perante o mundo.

Na realidade, são papéis interdependentes como objeto e como sujeito de um destino, comum aos demais países do bloco. Reconhecê-los é cuidar da afirmação substantiva do interesse nacional. Essa afirmação manifesta-se em ambas as identidades, tanto na eleição da integração regional como na estratégia de inserção nacional na economia global, bem como na busca de complementaridades junto aos vizinhos, como meio de enfrentamento dos desafios do desenvolvimento.

Assim, país em desenvolvimento, país sul-americano, integração regional e inserção competitiva na economia global formam um único corpo orgânico de postulados a informar uma visão de mundo orientada pelo princípio da autodeterminação e pelo respeito à diversidade. É dizer que a globalização econômica oferece oportunidades e riscos a todos, mas a cada um diferentemente.

Observe-se que a afirmação do regionalismo brasileiro e sul-americano, que o novo bloco atualiza, insere-se na mesma corrente de idéias, interesses e poder que

marcou o êxito recente de empreitadas semelhantes; e expressa a mesma visão universalista que caracterizou, por exemplo, a experiência da integração dos países da Europa Ocidental na União Européia.

Lá, como cá, a construção do bloco ocorre sob os auspícios de duas diretrizes - a da integração econômica regional como condição de fortalecimento da economia nacional e via de inserção competitiva na economia global; e a da institucionalidade democrática como pré-requisito de admissão.

Com a sua adesão a um futuro acordo entre o Mercosul e a UE, o Brasil consolida as opções estratégicas de sua política externa em várias frentes ao mesmo tempo. Reitera a denúncia à falácia da globalização necessariamente benéfica e repõe, na ordem do dia, o condito de globalização assimétrica; reforça a opção por um caminho integracionista autônomo, sem prescindir de seu papel de coadjuvante na construção de outros acordos de interesse comum, como a ALCA; e repõe o interesse da economia nacional como condicionante de sua participação na interdependência global.

A defesa da integração regional é mais que oportuna, num momento em que o multilateralismo parece bater em retirada nos foros internacionais, por intransigência dos países desenvolvidos.

Trata-se, em conclusão, do início de um projeto de integração que guarda importante sentido social e econômico e que se destina a democratizar o acesso aos mercados. Se conseguir o sucesso que dele se espera, o acordo entre o Mercosul e a UE poderá se converter num instrumento de justiça social e de busca de igualdade de oportunidades, numa área que é fundamental para a redução das desigualdades econômicas, principalmente, no Brasil.

Mas os efeitos do processo de integração não podem ser vistos unicamente desse ponto de vista, que por si só já o justificaria. Há, especialmente, o interesse estratégico de aumentar a média do comércio externo brasileiro, sabendo-se que esse é um dos elementos que integram necessariamente o caminho do desenvolvimento de uma nação numa era que é a do conhecimento, da informação e da integração.

Referências

- ALTIERI, L. NAFTA and the FTAA: Regional alternatives to multilateralism. **Berkeley Journal of International Law**, v.21, p. 847-877, 2003.
- BHAGWATI, J. Regionalism versus multilateralism. **The World Economy**, v.15, n.5, p. 535-556, 1992.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. What's new in the new regionalism in the Americas? *in* BULMER-THOMAS, A. **Regional integration in Latin America and Caribbean: The political economy of open regionalism**. London: ILAS, 2001.
- ESTEVADEORDAL, A.; GOTO, J.; SAEZ, E. The new regionalism in the Americas: the case of Mercosul. **Journal of Economic Integration**, v.16, n.2, p.180-202, 2001.
- ETHIER, W. The new regionalism. **The Economic Journal**, v.108, p. 1214-1246, 1998.
- GRABENDORFF, W. La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. **Nueva Sociedad**, v.189, p. 97-109, 2004.
- HIRST, M. Atributos e dilemas políticos do Mercosul. *In*: FONSECA JR., G. **O novo multilateralismo – perspectiva da União Européia e do Mercosul**. Lisboa: IEEI, 2001.
- HUFBAUER, G.; SCHOTT, J. **Western hemisphere economic integration**. Washington: I.I.E., 1994.
- MARTINS, V. A União Européia, o Mercosul e a OMC. *In*: FONSECA JR., G. **O novo multilateralismo – perspectiva da União Européia e do Mercosul**. Lisboa: IEEI, 2001.
- MEDEIROS, M.; LIMA, M. **Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO (OMC). **WTO Annual Report 2004**. Geneva: WTO Press, 2004.
- PEREIRA, L.C.V. La coordination des politiques macroéconomiques dans le MERCOSUL. *In*: VALADÃO, A. **Vers un accord entre l'Europe et le MERCOSUL**. Paris: Presses de Sciences, 2001.
- PEREIRA, L.C.V.; SOUZA, A. ARANTES, G. **Estudo sobre linhas estruturais da posição brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil e no âmbito do exercício de confirmação da ALCA e no âmbito das negociações do Mercosul com a União Européia**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SAMPSON, G.; WOOLCOCK, S. **Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience**. New York: U.N. University Press, 2001.
- THORSTENSEN, V. **O Brasil frente a um tríplice desafio: as negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do Acordo CE/MERCOSUL**. Lisboa: IEEI, 2001a.
- _____. **Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001b.
- VENTURA, D. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**. São Paulo: Manole, 2003.