

Nº 76

**O Mercosul e
a liberalização
comercial nas
Américas – notas
sobre a estratégia
brasileira para o
continente**

**Pedro da
Motta Veiga**

Abril de 1993

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMERCIO EXTERIOR

O MERCOSUL E A LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NAS AMÉRICAS

- Notas sobre a Estratégia Brasileira para o Continente -

Pedro da Motta Veiga

Abril de 1993

INDICE

	Pag.
I - INTRODUÇÃO.....	1
II - OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NAS AMÉRICAS: CARAC- TERISTICAS PRINCIPAIS.....	1
III - OS INCENTIVOS PARA UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA PA- RA O CONTINENTE.....	4
IV - OS COMPONENTES DA ESTRATÉGIA CONTINENTAL DO BRA- SIL.....	10
IV.1 - O Mercosul.....	11
IV.2 - A América do Sul/ALADI.....	19
IV.3 - As Iniciativas dos EUA e o NAFTA.....	26
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
NOTAS.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

I - INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende contribuir para a discussão das estratégias do Brasil no âmbito do hemisfério e da contribuição dos processos de liberalização comercial e de integração econômica em curso nas Américas para o aprofundamento e o upgrading da inserção internacional da economia brasileira, através dos fluxos de comércio e de investimentos diretos.

Para tanto, apresentam-se inicialmente os traços dominantes dos processos de integração que se desenvolvem no continente, ressaltando a relação entre a participação em tais processos e o padrão de reforma comercial e de liberalização econômica adotado por cada país (Seção II). A avaliação do quadro de incentivos para a implementação de uma estratégia brasileira para o continente é feita em seguida, discriminando incentivos comerciais, negociais e vinculados à reestruturação produtiva (Seção III). Em seguida (Seção IV), analisam-se os três componentes da estratégia considerada: o processo de integração do Cone Sul - condicionante básico de uma estratégia continental do país -, as relações com os países da América do Sul que não fazem parte do Mercosul e as iniciativas de integração ou de preferencialização envolvendo o Mercosul e os países da América do Norte. Finalmente, apresentam-se as principais conclusões do trabalho (Seção V).

II - OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NAS AMÉRICAS: CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

A partir de meados da década de 80, diversas iniciativas recolocam em evidência, no continente americano, o tema da integração econômica supra-nacional, apesar do desgaste político e da inocuidade econômica das experiências desenvolvidas à época da substituição de importações.

Na América Latina, o fato destas iniciativas se desenvolverem em um momento de revisão das estratégias de inserção internacional dos países da região confere ao fenômeno características novas, tanto mais que a liberalização comercial é o principal componente das reformas de política comercial em curso.

Dentre as características novas do processo, pode-se destacar as seguintes:

- o caráter bilateral ou sub-regional das iniciativas;
- a aproximação entre países com trajetórias e resultados semelhantes, em termos de ajuste macroeconômico e de liberalização comercial;
- a predominância de estratégias nacionais de redução de riscos e de maximização de oportunidades (Hirst, 1992), em termos de acordos de preferencialização, o que se traduz na participação de cada país em mais de um Acordo;
- a presença, na grande maioria dos acordos, de um "núcleo duro", composto por diretrizes e instrumentos visando o estabelecimento do livre comércio para a quase totalidade do intercâmbio bilateral ou sub-regional, ao qual se agrega uma agenda que pode incluir aspectos infra-estruturais, energéticos, mecanismos de incentivo aos investimentos, regras para a liberalização das transações de serviços e para a solução de controvérsias (CEPAL, 1992a). As negociações envolvem crescentemente uma agenda de políticas, embora a agenda de produtos e setores específicos possa manter um peso não desprezível nos processos em curso;
- o afastamento em relação à tradição dos acordos comerciais parciais e de "seletividade inversa"⁽¹⁾ da ALADI, o que não impede que as novas iniciativas se utilizem do arcabouço legal e institucional desta organização, conferindo aos projetos sub-regionais ou plurilaterais maior flexibilidade no trato de assimetrias bilaterais entre países-sócios destes projetos; e
- o fato de que, com as negociações do NAFTA, os processos em curso passam a envolver concretamente países desenvolvidos e em

desenvolvimento do continente, reforçando a importância de temas relacionados aos desafios da "integração assimétrica".

As estratégias de preferencialização adotadas pelos diferentes países da América Latina no interior do continente americano traduzem, indiretamente, "a crescente heterogeneidade das estruturas industriais e de comércio entre as economias latino-americanas" e, de forma mais imediata, uma significativa "diferenciação no desenho das políticas industrial e de comércio entre grupos de países" (Fritsch, 1991). Como observam Noguez e Quintanilla (1992), o grau de liberalização comercial unilateral define a disponibilidade de cada país para liberalizar o comércio bilateral ou sub-regionalmente.

Da mesma forma, as especificidades nacionais que moldam "a incorporação de critérios inerentes ao paradigma liberal" (Ferrer, 1991) à gestão econômica nos diferentes países condicionam as atitudes e disposições dos grupos econômica e politicamente dominantes em relação aos processos de "integração aberta" em curso e às perspectivas de negociação com os Estados Unidos ou com os participantes do NAFTA.

Neste último caso, é consenso entre os estudiosos que qualquer acordo com aqueles países supõe a adoção, pelo(s) país(es) latino-americano(s), de um amplo "pacote" de reformas liberalizantes na área de comércio, serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual, reduzindo ademais a liberdade de tais países para fazer uso de instrumentos ativos de política econômica, tanto no plano macro, quanto no campo de políticas industriais e de comércio (Saborio, 1992; Lipsey, 1992; Bouzas e Lustig, 1992).

Como observa Fritsch (1991), o Brasil é o exemplo (único?) de país que adota uma estratégia "seletiva" de reforma comercial, que combina a liberalização comercial gradual com a manutenção de ampla margem de seletividade setorial no manejo tarifário e políticas de promoção industrial, de corte regional e setorial.

Neste sentido, a adoção de medidas domésticas e externas de nítido conteúdo liberalizante enfrenta, no Brasil, resistências muito superiores às observadas nos demais países da América Latina.

No plano externo, a estratégia de redefinição do padrão de inserção internacional da economia brasileira tem se pautado por uma declarada opção pelo multilateralismo e pelo reforço do GATT, bem como pelo engajamento crescente no processo de integração sub-regional no Cone Sul do continente.

De alguma forma, o Mercosul sintetiza, até o momento, a estratégia continental do Brasil, apesar da ativa dinâmica de produção de novos acordos no âmbito latino-americano e as iniciativas envolvendo os países do norte do continente (NAFTA e Iniciativa para as Américas) sugerirem que a estratégia de um país com o peso econômico e político do Brasil no continente - e com os interesses que dele decorre - não pode se restringir aos esforços integracionistas no Cone Sul.

Pelo contrário, tal estratégia deve ser diversificada, tanto em termos geo-econômicos, quanto em termos de instrumentos de diplomacia e de política econômica a serem mobilizados, nos planos doméstico e externo, a fim de viabilizá-la.

III - OS INCENTIVOS PARA UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA O CONTINENTE

Há três tipos de incentivos para que o Brasil redefina sua estratégia de relacionamento com os demais países e grupos do continente americano.

Em primeiro lugar, há os incentivos derivados do padrão de comércio do Brasil com os países do continente, em especial pelo lado das exportações. Embora o Brasil seja um global trader e o

conjunto ALADI + América do Norte só tenha respondido por 37,0% das exportações brasileiras em 1991 - o que reduziria os incentivos para acordos de preferencialização -, este conjunto absorveu cerca de 54,0% das exportações brasileiras de manufaturados no mesmo ano. A participação das exportações brasileiras dos setores que apresentam maior dinamismo no comércio mundial - material de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos e eletro-eletrônicos e químicos - no comércio com os países do continente americano supera em muito a participação destes mesmos setores no total das exportações brasileiras. Enquanto a participação destes setores nas exportações totais do Brasil atingiu, em 1991, 21,3%, ela atingiu 48,5% no caso do Mercosul e 51,6% no caso de três países da ALADI extra-Mercosul (Chile, Colômbia e Venezuela). No caso do NAFTA, as exportações de material de transporte e de máquinas e equipamentos atingem 25,4%, contra 16,2% para o total das exportações brasileiras. Com tal participação na pauta dos setores onde o comércio intra-industrial é mais intenso, não surpreende que seja no intercâmbio brasileiro com a América Latina e com a América do Norte que se observam não só a maior incidência deste tipo de comércio, como também o mais significativo crescimento dos índices de comércio intra-industrial envolvendo o Brasil, entre 1980 e 1988 (Baumann, 1992). (2)

Com uma pauta de exportações fortemente concentrada em manufaturados (76% do total das exportações para a América do Norte e 88% do total para a ALADI), é de se supor que o desempenho exportador futuro do Brasil no continente estará fortemente condicionado, pelo lado da demanda, por todos os fatores que determinarão não só as condições bilaterais, mas as condições relativas de acesso dos manufaturados brasileiros aos mercados do continente e, portanto, cada vez mais pelo posicionamento do país frente aos esquemas de integração e de preferencialização que se vão conformando nas Américas e no mundo.

Tanto mais que as issues de política comercial e de regime de investimentos tendem a se articular de forma cada vez mais estreita no atual ciclo de internacionalização e que os acordos de nova geração no continente buscam maximizar as oportunidades derivadas de tal vinculação, fazendo da participação em acordos de preferencialização uma das variáveis determinantes das condições relativas de acesso aos mercados de exportação. A relação entre padrão de comércio e incentivos para acordos preferenciais se colocaria em uma perspectiva que não se restringe a considerações acerca da concentração das exportações de um país em determinado mercado e dos ganhos diretos derivados da redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias que protegem este mercado.

Neste quadro, a questão das condições de acesso das exportações de manufaturados brasileiros aos mercados do continente adquire novas dimensões. Por um lado, o tema não mais se restringe à problemática das barreiras comerciais (tarifárias e não-tarifárias), passando a envolver o conjunto de políticas industriais e de comércio dos diferentes países e novas formas de cooperação e de coordenação intra e interfirmas, dentro da lógica de global/regional sourcing and production. Por outro lado, os acordos de integração tornam-se instrumentos em uma competição por condições preferenciais de acesso aos mercados norte-americanos e latino-americanos - reduzindo os impactos dos esquemas tradicionais de preferencialização, como os SGPs e os Acordos de Alcance Parcial da ALADI.

Deriva deste argumento a idéia de que as relações econômicas com o continente americano devem receber prioridade, ainda que tal prioridade não se deva manifestar às custas da defesa do sistema multilateral, expressando-se de formas diversas, em termos de estratégias de negociação e de instrumentos de preferencialização, segundo os diferentes países e grupos da região.

O segundo tipo de incentivo para a "atualização" da estratégia

continental do Brasil refere-se àqueles vinculados ao desencadeamento da dinâmica de integração e de geração de novos acordos de preferencialização a que já se fez referência. Estes incentivos são predominantemente defensivos: trata-se de minimizar os custos da marginalização em relação ao processo em curso, que se expressariam em termos de perda de mercados de exportação e de redução da capacidade para atrair novos investimentos diretos. A Iniciativa para as Américas amplia tal ameaça, na medida em que acordos entre os Estados Unidos e países da América Latina não só reduzem as condições relativas de acesso dos "excluídos" ao mercado norte-americano, como também aumentam a competitividade dos produtos dos Estados Unidos nos mercados latino-americanos - o que poderia provocar o deslocamento de exportações brasileiras.

A consolidação do NAFTA gera preocupações semelhantes no Brasil, reforçadas pela intensificação das iniciativas bilaterais e trilaterais do México junto a países da ALADI (Chile, Colômbia e Venezuela). Nos marcos de uma "corrida pela preferência", esse tipo de incentivo implica a necessidade de "ativação" da política externa - e, em especial, da diplomacia econômica - de forma flexível e diversificada segundo os três eixos de redefinição da inserção internacional do Brasil no continente (ver Seção IV). Por si só, este tipo de incentivo defensivo não justificaria a adesão a esquemas de integração, sem avaliação dos custos e benefícios para os países em desenvolvimento e, em particular, sem consideração detalhada dos impactos de características restritivas de acordos como o NAFTA (regras de origem, manutenção de BNTs, etc) sobre a capacidade destes países para atrair investimentos de países extra-ZLC (Whalley, 1992).

O terceiro tipo de incentivos envolve a questão - politicamente controversa - da contribuição adicional de esquemas de integração supra-nacional ao objetivo de reconectar os países latino-americanos aos polos dinâmicos da economia mundial, o que exige - para além da melhoria das condições fronteiriças de acesso aos mercados da zona OCDE e independente da participação em esquemas

de integração - um amplo processo de reestruturação industrial nos países da América Latina e a difusão de novas formas de cooperação e de articulação entre empresas latino-americanas e da OCDE.

Esta questão ganha peso nos países confrontados com a perspectiva de uma "integração assimétrica" com países mais desenvolvidos, tendo em vista a previsível desigualdade na distribuição dos custos do ajustamento vinculado a este tipo de integração.

No caso do Brasil, a questão se coloca na perspectiva de uma futura negociação com os Estados Unidos (ou os países do NAFTA) e envolve não só os custos setoriais de ajustamento, mas ainda os custos de adesão a um paradigma de política econômica menos tributário do "ativismo desenvolvimentista" e mais preocupado com issues de disciplina macroeconômico e de liberalização doméstica e externa - e, portanto, implicando, em alguma medida, uma revisão nos padrões de intervenção pública e de política econômica herdados da fase precedente de desenvolvimento. O dado preocupante é que a aceitação destes custos pode não ser suficiente para que se produza o nexo entre as dinâmicas de integração e de reestruturação produtiva.

De fato, o escopo dos acordos bilaterais ou regionais de comércio pode abrigar "tipos sutis de proteção exercidas indevidamente através de provisões de regras de origem e de conteúdo local (...) excluindo investidores e fornecedores externos à Zona de Livre Comércio (ZLC), conduzindo os participantes da ZLC a padrões ineficientes de especialização e privando-os dos necessários aportes de capital externo" (Saborio, 1992). Este tipo de argumentação é reforçado por Whalley (1992), com base na análise do conteúdo dos acordos negociados na América do Norte (CUSFTA e NAFTA). Para este autor, o caráter restritivo de tais acordos, além de reduzir seus impactos positivos sobre fluxos de comércio e investimento intra-ZLC, tem efeitos nefastos para o México - no caso o único país em desenvolvimento: "o perigo que o

México corre no NAFTA é de pagar um preço sob a forma de arranjos excludentes (contra terceiros países) que vão contra o interesse nacional do México (e que) efetivamente reservam o mercado de importação mexicano para fornecedores dos EUA".

Assim, este tipo de incentivo é antes potencial do que real, dependendo - para se concretizar - do grau de liberalização comercial unilateral já obtido pelo país em desenvolvimento, do escopo e das disposições dos acordos de integração, bem como da previsão de mecanismos econômicos, financeiros e institucionais que reduzam os custos da "integração assimétrica" para os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que incentivam a reestruturação produtiva. Trata-se de mecanismos que concretizem a idéia de "reciprocidade assimétrica", prevejam estratégias de transição, envolvam a estruturação de fundos de ajustamento e reconversão e evitem a discriminação contra terceiros países e os custos daí decorrentes para os países em desenvolvimento.

Sem dúvida, a história recente das relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina sugeriria antes um modelo de integração que combina a aceitação por estes países de um "pacote de políticas segundo as linhas do laissez-faire capitalista" defendido pelos Estados Unidos (Saborio, 1992) à definição de regras restritivas de acesso ao mercado norteamericano nos setores considerados sensíveis e ao desenho de mecanismos restritivos em relação a investimentos oriundos de países extra-ZLC.

IV - OS COMPONENTES DA ESTRATÉGIA CONTINENTAL DO BRASIL

São três os eixos de redefinição da inserção internacional do Brasil no continente: a integração sub-regional (Mercosul), os Acordos de nova geração com outros países sul-americanos e as relações com os países do NAFTA e, em especial, com os Estados Unidos. Articulados dentro de uma estratégia continental, cada um destes três eixos pode ser manejado politicamente com relativa autonomia, em termos de instrumentos e de dinâmica negocial. É, no entanto, imprescindível que se tenha políticas específicas e ativas para cada um dos três eixos, desde já, que haja preocupação prioritária com a consistência entre tais políticas e com a coerência entre a estratégia continental e a defesa do multilateralismo.

Neste sentido, nem todas as combinações de estratégias e instrumentos são possíveis: a participação do Brasil no Mercosul funcionará certamente como o condicionante básico da estratégia continental do país. Esta idéia abriga dois sentidos: primeiro, uma evolução favorável do processo do Cone Sul "habilita" os membros do Mercosul para negociações com outros países do continente, conferindo-lhes um capital de credibilidade de que isoladamente não dispõem, seja por considerações de tamanho e peso econômico, seja por problemas na gestão econômica doméstica. Para o Brasil, que vive situação de forte instabilidade macroeconômica, esta função do Mercosul deve se evidenciar cada vez mais. Segundo, as iniciativas do país no âmbito continental devem levar em consideração os compromissos assumidos pelo Brasil no Mercosul, bem como as forças centrífugas que possam dificultar a consolidação do processo - inclusive a concorrência de outros projetos de integração e, em particular, daqueles envolvendo os Estados Unidos.

IV.1 - O Mercosul

O baixo nível de intercâmbio bilateral que se observa entre Argentina e Brasil em meados dos anos 80 - quando se intensificam as negociações com vistas à assinatura de um acordo de integração e de cooperação econômicas - deriva dos impactos do modelo de substituição de importações adotado pelos dois países ao longo das décadas anteriores e dos efeitos da estratégia de ajustamento externo implementada na primeira metade da década de 80. A reação generalizada frente às novas restrições externas foi no sentido de conter importações e tal política não poupou os parceiros comerciais geograficamente mais próximos.

Entre 1980 e 1985, o fluxo de comércio Brasil-Mercosul teve uma queda correspondente a 42,5%, sendo que a redução das exportações brasileiras foi maior (45,5%) do que a das importações originárias do Mercosul (cerca de 38%), evidenciando que, no caso das relações do Brasil com os demais países da sub-região, a estratégia de ajustamento externo adotada na primeira metade dos anos 80 determinou uma contribuição negativa ao saldo comercial do país.

É com o restabelecimento democrático, na Argentina e no Brasil, que a cooperação bilateral ganha em sistematicidade e em abrangência, voltando-se prioritariamente para o campo econômico e dando início formalmente a um processo de integração baseado em protocolos setoriais. Estes visavam, no curto prazo, a recuperar o nível de transações e a corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio.

Negociações setoriais produto a produto concretizavam uma dinâmica de integração pautada na tradição da ALADI, pela flexibilidade e pelo pragmatismo. Com base nestes princípios, justificava-se a ausência de prazos definidos e de compromissos de harmonização de políticas econômicas. Os protocolos setoriais visavam a ampliar o comércio bilateral, através de desgravações

tarifárias, mas incorporando critérios que operavam como cláusulas de salvaguarda geral, com base no princípio de garantir o equilíbrio dinâmico dos fluxos comerciais.

No plano das economias dos dois países, a prioridade absoluta concedida aos programas de estabilização macroeconômica impedia que se vinculasse o ritmo da integração ao desempenho das políticas internas, enquanto a metodologia de negociação setorial permitia que o processo avançasse pela linha de menor resistência - embora, à medida em que se ampliam as listas de preferências tarifárias, aumentem as resistências e reduzam-se os incentivos para novas concessões. Os protocolos setoriais avançavam em ritmo muito diferenciado, sujeitos não somente às pressões empresariais, mas também ao "contingenciamento" imposto pelos esforços de estabilização macroeconômica aos objetivos da integração.

Entre 1985 e 1988, o comércio intra-regional já havia crescido em 54%, o que - juntamente com a consolidação, no mundo, da tendência à formação de espaços regionais de livre comércio e com a percepção "doméstica" da necessidade de mudar o regime de política comercial na direção de uma maior liberalização - configurou um quadro de incentivos ao aprofundamento do processo de integração entre o Brasil e Argentina. Curiosamente, ao quadro de incentivos de origem externa, contrapõe-se o agravamento da situação doméstica, do ponto de vista macroeconômico, comprometendo a priori o cumprimento de metas integracionistas que implicassem qualquer tipo de renúncia à soberania, em termos de gestão das políticas econômicas domésticas.

A "solução" política que emerge para tal conflito combina, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado no final de 1988, de um lado, o estabelecimento de um ambicioso projeto de criação de um mercado comum no prazo de dez anos, e de outro, a indefinição quanto a etapas e mecanismos para se atingir tal objetivo. Ademais, a metodologia de acordos setoriais e de negociação de produto a produto mantinha-se hegemônica, mesmo se

o conceito de integração intra-setorial já não era mais explicitado.

A Ata de Buenos Aires, assinada pelos Presidentes dos dois países em julho de 1990, supera as contradições formais que caracterizaram a fase iniciada em 1988. Encurta-se o prazo para a concretização do mercado comum - agora fixado em 31 de dezembro de 1994 - e estabelecem-se, como coluna vertebral do processo, reduções tarifárias lineares, generalizadas e automáticas com vistas a chegar à tarifa zero na data definida.

Com a Ata de Buenos Aires, atribui-se ao mercado o papel do mecanismo principal de alocação de recursos no processo de integração e temas como a complementação produtiva intra-setorial perdem relevância no bojo da submissão da metodologia de integração setorial à metodologia de integração "universal" via reduções tarifárias.

Neste sentido, concretiza-se a hegemonia de um projeto Mercosul compatível com os princípios de liberalização externa que impregnam as políticas de Brasil e Argentina, principalmente a partir de 1990, e com a tese de redução do papel promotor e protetor exercido pelo Estado ao longo do período de substituição de importações (Motta Veiga, 1992a).

O cronograma de desgravação tarifária instaura, entre novembro de 1991 (data de entrada em vigor do Tratado de Assunção) e 31 de dezembro de 1994, um período de transição, no qual se coloca o problema nada trivial de atender às demandas por harmonização e coordenação de políticas, em um período onde se concede prioridade absoluta ao ajustamento doméstico. Mais grave ainda, as estratégias de estabilização adotadas pelos principais parceiros do Mercosul divergem crescentemente a partir de 1991, e esta divergência não é neutra do ponto de vista da paridade bilateral real e dos seus efeitos sobre os fluxos de comércio na sub-região.

A agenda de harmonização de políticas adotada em Las Leñas, em junho de 1992, explicita a estratégia de transição rumo à constituição de uma união aduaneira no Cone Sul, priorizando a eliminação de assimetrias na área de política comercial.

Esta decisão é um desdobramento da adoção do cronograma de reduções tarifárias, em 1990, mas também pretendeu oferecer uma resposta ao quadro que se consolida, a partir do final de 1991, com o agravamento dos efeitos da assincronia e da divergência de trajetórias entre os processos de estabilização levados a cabo no Brasil e na Argentina.

O ano de 1992 evidenciou que o timing dos esforços de estabilização, no Brasil e na Argentina, se confunde com o período de transição do Mercosul. Neste sentido, os objetivos de política econômica doméstica, nos dois países, condicionarão estreitamente o avanço do processo de integração, principalmente no que se refere às iniciativas que impliquem cessão de soberania.

As disparidades entre as políticas cambiais de Brasil e Argentina têm gerado, no atacado, crescentes resistências ao projeto Mercosul e, no varejo, demandas por proteção e por medidas setoriais de salvaguarda. A agenda definida em Las Leñas (junho de 1992) prioriza a harmonização de políticas micro-econômicas, em especial as políticas comerciais, "respeitando" a restrição a qualquer iniciativa de coordenação na área macroeconômica (política cambial).

Difícilmente a agenda de Las Leñas alterará o ambiente em que se processa a integração no curto prazo. Neste cenário, concentram-se em quatro issues as perspectivas de avanço do processo (Motta Veiga, 1992b):

- primeira, a evolução futura da paridade bilateral Brasil-Argentina e, em especial, a hipótese de que se reduzam os efeitos assimétricos da paridade atual sobre os fluxos

comerciais e se mantenha uma relativa estabilidade da paridade. As medidas comerciais adotadas pelo governo argentino em outubro de 1992 (elevação da taxa de estatística nas importações e introdução de reembolso de impostos na exportação - com componente implícito de subsídio) dificilmente reverterão o atual desequilíbrio do comércio bilateral, embora possam reduzir vendas de empresas brasileiras cuja competitividade no mercado argentino dependa da combinação de uma paridade cambial favorável e do acesso privilegiado àquele mercado, nos termos do Mercosul.

A concretização da hipótese de redução dos efeitos assimétricos da atual paridade sobre os fluxos de comércio dependeria, portanto, de um ajuste real da taxa de câmbio argentina frente ao dólar - para além do recurso a mecanismos fiscais de compensação. Sem detalhar muito os cenários alternativos da evolução desta variável, pode-se supor que algum tipo de ajustamento cambial será introduzido pelo governo argentino a partir do segundo semestre de 1993, indexando-se em seguida a taxa de câmbio a uma cesta de moedas (e não ao dólar).

- segunda, a capacidade de definição e, principalmente, de enforcement das regras do jogo de uma união aduaneira "aberta": no imediato, regras de origem e de conteúdo nacional transparentes e não restritivas em relação a terceiros países, mecanismos de solução de controvérsia e códigos de salvaguardas, anti-dumping e anti-subsídios; até meados de 1993, o esboço já negociado da tarifa externa comum;
- terceira, a regulamentação dos acordos setoriais vigentes ou em negociação segundo as regras do jogo que serão definidas. De fato, nos setores industriais mais concentrados e/ou organizados em termos de representação empresarial, aprofundam-se as negociações em torno de acordos setoriais que incluem, sempre e cada vez mais explicitamente, mecanismos de regulação do acesso dos parceiros do Mercosul aos mercados domésticos (cotas, por exemplo). Há uma forte tendência à

generalização deste tipo de acordo, cujo escopo e diretrizes afastam-se nitidamente da visão genericamente liberalizante da Decisão 3 da primeira reunião do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 1991. Siderurgia, papel e celulose, têxtil e setor automobilístico estão na vanguarda destas iniciativas, estabelecendo acordos onde restrições quantitativas ao comércio intra-regional são complementadas por índices de conteúdo nacional mínimo e por regras de origem, definidas setorialmente. Além da ameaça à coerência econômica e institucional do projeto que a proliferação destes acordos representa, eles tendem a gerar novas tensões inter-setoriais no interior de uma mesma cadeia produtiva e novos conflitos entre os países da sub-região, opondo as indústrias integradas dos dois países grandes às indústrias menos verticalizadas dos países menores.

A regulamentação aqui proposta deve considerar que os acordos setoriais restritivos desempenham o papel de mecanismo de ajustamento micro-econômico e setorial a um processo de integração que se acha fortemente sujeito às assimetrias nas condições domésticas dos países-membros, que definiu uma metodologia de liberalização comercial automática e universal e que ainda não institucionalizou suas regras básicas de jogo. Neste sentido, tais acordos têm uma racionalidade econômica, do ponto de vista privado, cabendo à regulamentação compatibilizar os objetivos de evitar ajustamentos excessivamente custosos e uma distribuição muito desigual dos custos e benefícios de integração entre países-membros com a meta de evitar a cartelização dos mercados dentro da união aduaneira e coibir estratégias de rent-seeking, incentivando a especialização intra-setorial.

Um estudo recente sobre integração, comércio intra-industrial e desvio de comércio no Mercosul (Lucangeli, 1992), além de identificar uma estreita vinculação entre os dois últimos fenômenos - apesar do comércio intra-industrial já existir antes das iniciativas de integração - identifica a consolidação de um padrão específico de intercâmbio entre Brasil e Argentina. Este

intercâmbio seria composto por três tipos de comércio bilateral:

- aquele envolvendo mercadorias que apresentam vantagens absolutas (cereais, ferro, etc.);
- aquele envolvendo produtos manufaturados com elevados índices de comércio intra-industrial e onde predomina o intercâmbio intra-firma (material de transporte, químicos, etc.); e
- aquele constituído por algumas matérias-primas e por manufaturas diversas, cujos fluxos dependem fortemente das vantagens comparativas, elas mesmas tributárias da evolução da paridade cambial (têxteis, papel, produtos lácteos).

Os acordos setoriais buscam administrar o comércio nos dois últimos tipos de intercâmbio, combinando estratégias ofensivas das empresas líderes de setores oligopolizados, visando a ocupar parcelas crescentes do mercado Mercosul, e estratégias defensivas de defesa do mercado doméstico nacional naqueles setores onde os efeitos das variações na paridade bilateral sobre os fluxos de comércio tendem a se intensificar com a eliminação de barreiras ao intercâmbio

Isto significa que, nas condições atuais, os acordos setoriais buscam restringir os efeitos de reestruturação industrial, cristalizando as configurações setoriais herdadas do período de substituição de importações. Poder-se-ia estar caminhando para um cenário onde somente as especializações inter-setoriais se manifestariam e se consolidaria um "comércio intra-industrial cartelizado" (Chudnovsky, 1992), que somente ensejaria algum ganho de eficiência naqueles setores onde a intensificação deste tipo de comércio permitisse "uma maior especialização da produção e a exploração de economias de escala" (Lucángeli, 1992).

Prevalece, no entanto, a necessidade de restringir o recurso a acordos setoriais de administração de comércio, pois a sua

difusão sem regras gerais e sem cronogramas de phase-out, por exemplo, compromete o próprio princípio que rege o Mercosul, qual seja, a conformação de uma união aduaneira aberta para o mundo e se choca com a estratégia de priorizar o multilateralismo e de aprofundar o relacionamento com outros países da ALADI e com os países da América do Norte.

-quarta, diretamente relacionada com as duas issues anteriores e com o cumprimento da agenda de harmonização definida em Las Leñas, a capacidade de resposta positiva às demandas por institucionalização geradas na fase recente da integração. Excluída a hipótese de um esquema "dirigista" de institucionalização, "há uma gama de atividades que deveriam ser desenvolvidas por algum tipo de institucionalidade (...): elas incluem o monitoramento e a avaliação dos avanços, a previsão e detecção de dificuldades, a busca de alternativas e de solução para os problemas", etc. (CEPAL, 1992b). No caso concreto do Mercosul, elas incluiriam a regulamentação e vigilância dos acordos setoriais, a definição e enforcement das "regras de jogo" da união aduaneira e a gestão da agenda de harmonização de políticas micro-econômicas.

Isto daria ao processo de integração uma sustentação técnica essencial dado que os atuais desafios do projeto Mercosul e a implementação da agenda de harmonização envolvem precisamente a adoção de medidas que produzam a conexão entre as agendas de política econômica doméstica e da integração. Temas como a tarifa externa comum e a eliminação de assimetrias regulatórias que afetam de forma relevante⁽³⁾ a competitividade das diferentes economias do Mercosul tendem a provocar tal conexão, em si mesma geradora de tensões e de resistências domésticas à integração.

Este quadro impõe a antecipação do cronograma de institucionalização da dimensão comunitária do Mercosul, dentro do quadro de um projeto de expansão gradual das funções das instituições hoje estabelecidas e tendo como objetivo imediato a

criação de uma Secretaria Técnica do Grupo Mercado Comum.

Também no plano interno e na medida em que se expandem as áreas de interseção entre agenda doméstica e agenda de integração, crescem os incentivos para a institucionalização dos mecanismos de coordenação e de tomada de decisões nas questões relacionadas ao Mercosul, além de se evidenciar a insuficiência da estruturação da burocracia segundo as linhas de clivagem dos sub-grupos técnicos de negociação.

Sem a estruturação institucional de uma instância permanente de coordenação no plano doméstico a ampliação dos debates sobre o Mercosul em instâncias amplas e pouco formais de "consultar à sociedade" dificilmente contribuirá para reforçar a capacidade negocial do Brasil e o gerenciamento das tensões de diversos tipos que atravessam o processo.

IV.2 - A América do Sul/ALADI

A América do Sul tem uma longa história de esforços integracionistas, concretizados em iniciativas regionais, como a ALALC e a ALADI, e em projetos sub-regionais.

Data do final dos anos 70 a constatação da incapacidade da ALALC para atingir suas metas, em função da incompatibilidade entre projetos de integração supra-nacional e estratégias inward-oriented de desenvolvimento voltadas para a extensão horizontal e não seletiva do parque industrial, adotadas por todos os países latino-americanos.

A ALADI - criada no início dos anos 80 - buscou superar as regras de multilateralização automática estabelecidas pela ALALC e incorporou um enfoque pragmático e flexível ao projeto de integração regional: abandonou-se a incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida e priorizou-se a instância bilateral de negociação. Esta flexibilidade e pragmatismo

"permitiram que a ALADI cumprisse uma função estratégica nesses anos de transição, a de preservar a credibilidade dos objetivos integracionistas sob uma conjuntura em que eles se tornaram impraticáveis" em função das estratégias de ajuste externo praticadas pelos grandes países da região na primeira metade da década de 80 (Araújo Jr. e Machado, 1992).

Os ajustes recessivos daquele período praticamente condenaram à paralisia as atividades da ALADI e do Pacto Andino. Em 1986, a assinatura dos protocolos que conformam o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina introduziu um fato político radicalmente novo. A volta do tema "integração regional" à agenda de política econômica externa dos países latino-americanos é operacionalizada no escopo da ALADI e de suas regras de flexibilidade e pragmatismo. Ademais, este tema estará cada vez mais articulado ao processo de liberalização comercial unilateral em curso em quase todos os países da região.

Esta articulação toma várias formas. Primeiro, como já se observou, o grau de liberalização comercial unilateral parece condicionar estreitamente as atitudes dos diferentes países em relação a projetos de integração ou de liberalização bilateral/sub-regional. Segundo, um dos traços característicos dos acordos de nova geração no âmbito da ALADI refere-se ao fato destes visarem ao estabelecimento do livre comércio para a (quase) totalidade do intercâmbio bilateral/sub-regional, e, portanto, envolverem preferencialmente economias com trajetórias e resultados semelhantes, em termos de liberalização comercial unilateral. Terceiro, há uma percepção generalizada de que se concebe a cooperação e a integração - nos países participantes destes acordos - como expressões do êxito dos processos de abertura unilateral e como mecanismos para conferir sustentabilidade e irreversibilidade às reformas econômicas liberalizantes.

Neste contexto, a existência da estrutura institucional e jurídica da ALADI não conflitou com as novas iniciativas, que se

beneficiaram da tradição "bilateralista" do organismo. Projetos sub-regionais de nova geração se desenvolveram sob o "guarda-chuvas" da ALADI, articulando acordos multipartites e acordos bilaterais, e acomodando interesses de países com diferentes graus de desenvolvimento, ao viabilizar, entre outras coisas, esquemas de transição baseados em reciprocidade assimétrica. Os mesmos mecanismos da ALADI incentivaram estratégias nacionais de preferencialização baseadas na redução de riscos e na maximização de oportunidades, o que se traduz na participação de cada país em vários acordos.

No entanto, não resta dúvidas de que, com a liberalização comercial em curso na região, acordos de aplicação restrita e regidos pelo princípio da seletividade inversa perderam funcionalidade. Na realidade, o escopo de tais acordos tinha como "objetivo promover o comércio exterior sem descaracterizar o arcabouço geral protecionista existente, sua funcionalidade (sendo) proporcional ao alcance das práticas protecionistas empregadas" pelos parceiros (Motta Veiga, Gomes e Machado, 1993). Nas novas condições ditadas pela liberalização comercial na região, diminui a capacidade de tais acordos para induzir e diversificar o comércio bilateral entre os membros da ALADI. Esta perda de funcionalidade é ainda mais pronunciada nos intercâmbios bilaterais onde se tenha consolidado um padrão de comércio que reflita a complementariedade entre as estruturas produtivas dos dois países.

Por outro lado, a consolidação de processos de integração na região exigiria uma revisão dos termos dos acordos de alcance parcial assinados pelos países agora envolvidos em dinâmicas mais abrangentes de liberalização: é o caso do Mercosul, onde há diretrizes explícitas no sentido de que os países-membros compatibilizem seus acordos bilaterais externos com as prioridades e a dinâmica do projeto de integração sub-regional.

Estas considerações sugerem que os acordos restritos de comércio, além de perderem funcionalidade como indutores de intercâmbio

intra-regional, tornam-se crescentemente onerosos para os membros da ALADI, em termos de custos de transação.

Não surpreende, portanto, que se evolua para os chamados acordos de nova geração, formulados dentro ou fora de esquemas sub-regionais de integração, e cujas principais características foram descritas na Seção II deste trabalho.

Os novos acordos sinalizam uma convergência de políticas que altera radicalmente o ambiente da integração: "a tendência simultânea nos países da região para obter equilíbrio fiscal e buscar uma taxa de câmbio real alta, tarifas baixas e em níveis semelhantes, taxas de juros não muito desalinhadas em relação às internacionais e falta de restrições para o investimento estrangeiro modificou os sinais do até agora pouco intercomunicado espaço latino-americano e caribenho" (CEPAL, 1992b).

Nestas condições, além dos acordos combinarem uma agenda de ampla liberalização comercial com temas específicos prioritários para os países-membros (energia, investimentos, serviços, infraestrutura), eles envolvem países de diferentes tamanhos e estágio de desenvolvimento. É como se, neste processo de liberalização e de busca de especializações internacionais eficientes, os riscos da "integração assimétrica" e de uma distribuição desigual dos custos do ajustamento provocado por esquemas de integração se tornassem mais aceitáveis e até inevitáveis se se pretende chegar à meta de uma "inserção internacional vantajosa" (CEPAL, 1992b).

O Chile é o exemplo de país pequeno da região que vem desenvolvendo ativa estratégia marcada pelo pragmatismo e pela "preferência por associações de custos mínimos do ponto de vista das suas negociações e que, ao mesmo tempo, lhe permitam acesso aos processos integracionistas de maior dinamismo em curso" (Hirst, 1992)⁽⁴⁾. Além de candidato prioritário a parceiro dos

Estados Unidos (e do NAFTA) em um acordo de livre comércio, o Chile assinou com o México, em 1990, um acordo de complementação econômica visando o estabelecimento de um mercado ampliado bilateral. Além de incluir um programa linear e progressivo de reduções tarifárias e a eliminação das barreiras não-tarifárias no intercâmbio bilateral, o acordo "contempla a cooperação nas áreas de coordenação de políticas econômicas, de promoção de investimentos e de comércio de serviços; a liberalização do transporte aéreo e marítimo entre os dois países, mecanismo de solução de controvérsias, etc." (CEPAL, 1992a).

Ao mesmo tempo - sempre em 1990 - o Chile assinou acordos com a Venezuela, visando à criação de uma área econômica ampliada em 1994, e com a Argentina, prevendo a criação de uma zona de livre comércio entre os dois países.

O México também mantém uma ativa estratégia sul-americana, em que pese a prioridade concedida por este país às negociações com os Estados Unidos e o Canadá e a conseqüente oposição mexicana a que as margens de preferência tarifária regional se aplicassem a qualquer concessão outorgada a outro país⁽⁵⁾.

Ainda assim, o México estabeleceu o já referido acordo com o Chile e promoveu a constituição do Grupo dos Três - com Colômbia e Venezuela - prevendo a formação de uma zona de livre comércio e enfatizando, na agenda das negociações, a diretriz de implementação de uma política energética comum para os países centro-americanos.

A difusão de iniciativas bilaterais e minilaterais na região vai conformando uma rede de acordos, não necessariamente consistentes entre si, na perspectiva da convergência futura destas iniciativas. Se, por um lado, é verdade que as convergências no escopo e nas diretrizes das políticas domésticas e externas favorecem a hipótese de convergência entre esquemas de integração, por outro, as especificidades dos diferentes acordos

reforçam a tendência de fragmentação. A Iniciativa para as Américas e a concretização do NAFTA, neste quadro, reforçam a preocupação com a consistência entre as diferentes iniciativas em curso, especialmente ao introduzir uma "corrida" pela prioridade para negociar com os Estados Unidos ou com os países do NAFTA.

As dificuldades para avançar no sentido da convergência entre esquemas de integração sugerem a necessidade de uma instituição supra-nacional, como a ALADI, em uma fase onde convivem acordos parciais, acordos de nova geração intra-América Latina e iniciativas de liberalização propostas pelos Estados Unidos. Se a convergência ainda não é prioritária na agenda de um tal organismo, o aperfeiçoamento do marco institucional e normativo da integração regional, no âmbito da ALADI, é essencial. Tanto mais que as reduções tarifárias tendem a deixar de ser o aspecto mais relevante das negociações e que estas crescentemente envolverão normas de origem e conteúdo nacional, comércio de serviços, mecanismos para solução de controvérsias e a redução de assimetrias nas políticas de exportação e de proteção (anti-dumping e anti-subsídios).

Caberia à ALADI funcionar como instituição produtora de normas no que se refere, primeiro, às regras básicas de jogo de qualquer acordo de integração na região e, segundo, à harmonização das políticas comerciais dos diferentes países.

Em um contexto marcado pela pluralidade de iniciativas nem sempre consistentes, o desempenho destas funções pela ALADI visaria restringir regras e dispositivos que, adotados no plano bilateral ou minilateral, imponham formas diversas de proteção contra os países não-membros dos acordos e reservem os mercados ampliados a fornecedores de países-membros, com impactos nefastos do ponto de vista da geração dos efeitos dinâmicos da integração e das relações econômicas e políticas entre os países da região.

No plano das relações bilaterais na América do Sul, foram apresentados aqui exemplos de estratégias nacionais apoiadas em

ativas políticas externas e em um pragmatismo que enfatiza interesses econômicos e resultados de curto prazo. Para um país que, como o Brasil, dispõe de enorme peso econômico e político na América do Sul, pareceria desnecessária uma política externa ativa no sub-continente, os esforços negociais se concentrando no Mercosul. Tanto mais que a retomada do crescimento, a liberalização comercial, a proximidade geográfica e a heterogeneidade das estruturas produtivas parecem fatores suficientemente fortes para transformar a América do Sul em área de expansão natural das exportações de manufaturados brasileiros, tornando prescindível uma política externa ativa na área.

Na realidade, porém, todos estes fatores configuram tão somente um grande potencial de crescimento das vendas externas brasileiras para a América do Sul. Nas novas condições geradas pelas iniciativas de integração que articulam tanto os países desenvolvidos da América do Norte e países latino-americanos (o NAFTA e futuros acordos nos marcos da Iniciativa para as Américas), quanto o México e países sul-americanos⁽⁶⁾, a concretização deste potencial e a expansão sustentada das exportações brasileiras para o sub-continente, no médio prazo, dependerão crescentemente de uma ativa política externa, centrada em temas típicos de acordos de complementação econômica (liberalização do comércio, transporte e infra-estrutura, financiamento do intercâmbio).

Nas relações bilaterais com os países da área, a assinatura de acordos de integração não seria prioritária e o instrumento mais adequado ao aprofundamento do intercâmbio são os acordos de complementação econômica, moldados às especificidades da relação bilateral e prevendo alguns dispositivos básicos de harmonização e coordenação, como mecanismo de solução de controvérsias e regras de aplicação de legislação anti-dumping e anti-subsídios.

IV.3 - As Iniciativas dos EUA e o NAFTA

A Iniciativa para as Américas (IPA) e o NAFTA conectam os processos de integração em curso na América Latina e aqueles que envolvem os países desenvolvidos da América do Norte. Admitindo-se ser o NAFTA um processo irreversível e que o tema da ampliação de uma área de preferencialização (e não propriamente de livre comércio) promovida pelos Estados Unidos permanecerá na agenda de negociação entre os países do continente, os temas relacionados à forma que assumirá tal conexão adquirem especial relevância.

Tanto a IPA quanto o NAFTA são iniciativas tributárias do padrão de política comercial norte-americana dos anos 80: a ênfase na discriminação como incentivo econômico para os parceiros se traduz na prioridade às negociações bilaterais e unilaterais, no uso do unilateralismo agressivo (Bouzas e Lustig, 1992) e no consenso sobre a fadiga do GATT e do multilateralismo. Além disto, ambas fazem da agenda de política definida pelo Washington Consensus e da liberalização na área dos "novos temas" da Rodada Uruguai requisitos de readiness (habilitação) a serem preenchidos pelos candidatos às negociações.

O avanço das negociações no âmbito do NAFTA faz do acordo com o México um modelo que informará as discussões bilaterais e multilaterais no bojo da IPA⁽⁷⁾, embora este acordo tenha várias disposições específicas, relacionadas com a contiguidade geográfica entre os Estados Unidos e o México e com o elevado nível de transações comerciais e de fluxos de investimento entre os dois países, antes mesmo das negociações de integração. Ainda assim, é legítimo supor que o acordo com o México definiu uma agenda básica e as condições a serem preenchidas pelos países latino-americanos na perspectiva de negociações com os EUA.

O modelo que emerge das negociações do NAFTA apresenta três características relevantes para a nossa análise. Primeiro, trata-se de acordo que se distancia de um modelo de ZLC clássico,

mantendo restrições setoriais nos setores considerados sensíveis, introduzindo regras restritivas de origem e de conteúdo nacional e prevendo longos períodos de transição para a liberalização comercial. Segundo, o escopo do acordo é substancialmente ampliado, para incluir questões relacionadas com investimento, propriedade intelectual e serviços (tradeables e não tradeables), reafirmando a prioridade concedida pelos norte-americanos a estes temas, desde o início dos anos 80, em diversas instâncias e foros de negociação. Terceiro, temas envolvendo a gestão da distribuição dos custos de ajustamento e reestruturação no país menos desenvolvido são praticamente excluídos da agenda de negociação.

Isto significa que a agenda de liberalização destes acordos é ampla, em termos de escopo, inclui modulações e restrições setoriais, de forma a torná-los politicamente sustentáveis nos países envolvidos nas negociações e exclui a criação de mecanismos compensatórios de ajustamento estrutural. Se por um lado, tal desenho reduz resistências aos acordos, por outro, ele introduz preocupações no que diz respeito à concretização do aumento de eficiência e de bem estar potencialmente associado aos efeitos dinâmicos de todo processo de integração. Whalley (1992), avaliando o NAFTA, contrasta o otimismo das estimativas de ganhos de bem estar para o México, decorrente da hipótese de completa liberalização dos fluxos comerciais entre os três países-membros, com as preocupações acerca das regras restritivas de origem e de mecanismos de proteção setorial que reduzem os ganhos potenciais e praticamente reservam o mercado mexicano para fornecedores dos Estados Unidos.

Para o Brasil, o tema da ampliação da zona de preferencialização a partir dos Estados Unidos se coloca na perspectiva - inédita para o país - de uma integração assimétrica. De fato, no âmbito latino-americano, tal desafio não se coloca para o Brasil, mas para seus parceiros menores no Mercosul. Os custos derivados de uma integração assimétrica seriam, neste caso, de três tipos:

- vinculados à exposição da indústria brasileira à competição de um país que apresenta níveis de desenvolvimento e de produtividade que lhe são em muito superiores. Valls Pereira (1991) classificou os setores industriais brasileiros segundo o grau de risco a que se encontrariam submetidos no caso de um acordo de livre comércio com os EUA, ressaltando o médio ou elevado risco existente para setores de informática/automação e para segmentos da indústria metal-mecânica, química e de material elétrico. Estes custos setoriais traduzem-se nos perigos associados a um processo de exposição mais acelerado (ou mais intenso) do que aquele previsto pela reforma comercial em curso e na decorrente ameaça de um aprofundamento da heterogeneidade industrial brasileira segundo o critério básico de competitividade setorial vis à vis dos Estados Unidos;

- relacionados ao preenchimento dos requisitos de readiness já referidos e à adoção de políticas liberalizantes nas áreas dos novos temas da Rodada Uruguai. Para um país, como o Brasil, com tradição de políticas ativas e discriminatórias do ponto de vista setorial, estes custos "horizontais" tendem a se identificar com a perda de graus de liberdade no manejo das políticas industrial e de comércio (Bouzas e Lustig, 1992; Lipsey, 1992).

Dentro desta lógica, a proposta norte-americana interessa hoje sobretudo aos países onde já se incorreu nos custos do ajustamento decorrente da liberalização unilateral, que adotem um padrão de intervenção pública na economia considerada não discriminatória pela visão oficial dos Estados Unidos e que tenham - antes mesmo do acordo - parte significativa de seu comércio concentrado nas relações com os Estados Unidos.

- vinculados à eventual perda, em termos de eficiência e de bem estar, decorrente de uma liberalização bilateral (ou minilateral) frente à hipótese de liberalização unilateral, principalmente se os esquemas de preferencialização discriminarem contra terceiros países, conduzindo a padrões de especiali-

zação internacional ineficientes e à cartelização dos mercados integrados.

Esta avaliação dos custos potenciais - para o Brasil - de um processo de liberalização entre o Mercosul e os EUA (ou o NAFTA), no contexto de difusão de acordos de preferencialização no continente, leva à priorização de duas issues:

- primeiro, o processo de expansão da área de preferencialização que os EUA estarão propondo, implícita ou explicitamente, através de suas prioridades de negociação e do gerenciamento das cláusulas de acesso e dos requisitos de readiness. Em um ambiente dominado pelos processos de liberalização unilateral e pela difusão de acordos intra-regionais, a dinâmica de expansão de uma zona de preferencialização sob a égide dos EUA tende a pressionar significativamente países-membros destes acordos, criando riscos de desagregação na medida em que pressões externas venham a se somar a tensões endógenas à integração.

Em princípio, a intenção norte-americana de negociar com o Mercosul reduz tais riscos, mas é realista supor que ela só se manterá enquanto o acordo sub-regional tiver credibilidade externa e seus membros forem capazes de priorizar os objetivos da integração frente a outros interesses na área continental.

Por outro lado, não são desprezíveis os incentivos para que os participantes do NAFTA - e, em especial, os EUA e o México - administrem suas políticas externas no continente e suas posições diante dos esquemas de referencialização intra-regional no sentido de desempenharem o papel de hub em um modelo de ampliação da área de liberalização de tipo hub and spoke.

Na realidade, um modelo hub and spoke maximizaria os efeitos de desvio de comércio e de investimento que tendem a ser gerados nos mercados do continente, com a difusão dos acordos de preferencialização envolvendo os EUA e o México, de um lado, e os países latino-americanos, de outro. O Brasil, país latino-

americano mais afetado pela implementação do NAFTA, sofreria, no médio prazo, os efeitos do deslocamento de suas exportações intra-ALADI pelos produtos mexicanos e dos Estados Unidos.

- segundo, o escopo e o modelo de gestão dos acordos em que se basearia a expansão da área de preferencialização. Como esta expansão se traduziria em uma sucessão de integrações assimétricas, ela deveria não só afastar-se do modelo hub and spoke, mas também:
- evitar mecanismos que implicassem discriminação contra terceiros países e a cartelização dos mercados integrados;
- contemplar mecanismos que caracterizassem a idéia de reciprocidade assimétrica, prevendo-se prazos diferenciados para a liberalização comercial e, de forma mais geral, definindo uma estratégia de transição politicamente sustentável em direção a uma ampla liberalização das relações econômicas.

A geração de incentivos positivos - e não defensivos - para a negociação de esquemas de preferencialização depende de um tratamento adequado destas duas issues. Na situação atual, os incentivos positivos estão principalmente relacionados com o padrão de exportações brasileiras para os mercados norte-americanos e com as perspectivas de um acesso maior e mais seguro àqueles mercados, enquanto os incentivos negociais são principalmente de caráter defensivo (evitar a marginalização, reduzir as chances da IPA exercer uma pressão desagregadora sobre o Mercosul, etc.).

Quanto ao terceiro tipo de incentivo apontado à Seção III, é preocupante o fato de que os efeitos do acordo de livre comércio entre os EUA e o Canadá tenham levado à intensificação dos debates, neste último país, sobre desindustrialização e sobre os custos de ajustamento decorrentes das estratégias de racionalização e de especialização das empresas. Para um país

como o Brasil, a ampliação da heterogeneidade industrial e a conformação de configurações econômicas e sociais dualistas seriam efeitos de difícil absorção política, dado o grau de desigualdade de renda prevalecente.

Da mesma forma que o medo da marginalização pode levar a uma avaliação errônea de custos e benefícios associados aos esquemas de integração econômica, o otimismo quanto à possibilidade de um acordo com os EUA prever mecanismos compensatórios não deve ser excessivo.

Como observa Ostry (1992), a assistência para o ajustamento estrutural é uma das bases da deep integration (junto com a convergência macro e micro-econômica). Não parece ser um objetivo dos EUA criar, com os acordos de preferencialização, as bases para uma integração profunda no continente. Por isto mesmo, pode-se considerar que a hipótese de uma agenda baseada na "reciprocidade assimétrica" careça hoje de realismo, não só pelas restrições que a ela se colocam do lado dos EUA, mas também porque os países latino-americanos que incluem em sua agenda de política externa a prioridade à integração com os EUA já realizaram grande parte dos esforços de ajustamento dentro de uma lógica liberal e excluíram o tema da política ativa de reestruturação de sua agenda de política econômica doméstica.

O balanço dos condicionamentos, custos e incentivos relacionados à negociação de uma agenda de liberalização do Brasil - e do Mercosul - com os EUA sugere, para nossos países, a adequação de um approach cauteloso, mas baseado na hipótese de geração de incentivos positivos e de interesses empresariais convergentes no Mercosul e nos EUA. Isto supõe, inicialmente, um longo processo de negociação e "entendimentos" ou acordos de princípio, no estilo das relações México-EUA, entre 1985 e 1989. Estas relações incluíram a assinatura de um Entendimento Bilateral sobre Subsídios e Diretos Compensatórios (1985), de um Marco de Princípios e Procedimentos para Consulta Referente a Comércio e Investimento (1987), de Entendimentos Setoriais para Produtos

Têxteis e Siderúrgicos e de um Entendimento Referente a Comércio e Investimento (1989).

No entanto, a abordagem desta fase de negociações já exige a definição de algumas diretrizes quanto ao escopo - e aos limites - de um eventual futuro acordo.

De forma muito tentativa, são listadas a seguir diretrizes de uma agenda de liberalização recíproca pertinente aos interesses do país e ao objetivo de contribuir para a o upgrade da inserção internacional da economia brasileira:

- a agenda de acesso aos mercados contemplaria a prioridade à redução das barreiras não tarifárias. No caso das tarifas, sempre que possível se levaria em conta o fato de que os custos associados à liberalização bilateral recaem essencialmente sobre os países em desenvolvimento, de menores níveis de produtividade e desfrutando de proteção relativamente elevada: um esquema de reciprocidade assimétrica permitiria, através do timing diferenciado para a eliminação de tarifas intra-área de preferencialização, ponderar este aspecto.
- o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias, que modere o recurso unilateral às legislações anti-dumping e de direitos compensatórios. Nesta área, se evoluiria para entendimentos sobre subsídios e temas de investimento relacionados com o comércio, reduzindo crescentemente a margem de liberdade das autoridades nacionais para usar, com objetivos protecionistas, legislações destinadas a coibir práticas desleais de comércio.

No caso específico do Brasil, são pressupostos para uma negociação ao longo destas diretrizes a obtenção de condições de estabilidade macro-econômica e a priorização de uma agenda doméstica de reforma de políticas, nas áreas de direito de propriedade intelectual, de regulação de concorrência e do investimento direto e, em alguma medida, na área de serviços.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No novo contexto em que o tema da integração econômica é colocado no continente, há uma estreita relação entre as atitudes dominantes nos diferentes países frente aos processos de integração e o grau de liberalização unilateral praticada por estes países em seu comércio exterior. O Brasil tem combinado uma estratégia seletiva de reforma comercial com a concentração de esforços negociais na integração do Cone Sul, único esquema de preferencialização aceito em um registro onde se defende prioritariamente o multilateralismo como política necessária e suficiente para as relações com os países da OCDE.

A discussão da estratégia brasileira para o continente oferece a ocasião para o aprofundamento de algumas questões essenciais para a definição de uma estratégia política e econômica de inserção internacional do Brasil. Uma das questões que emerge daquela discussão envolve precisamente a hipótese de que a defesa de um sistema de comércio aberto em termos multilaterais, aliada à integração do Cone Sul, representa uma linha de ação suficiente, do ponto de vista da estratégia internacional do Brasil.

Os autores que consideram insuficiente tal estratégia (ver Bresser Pereira e Thorstensen, 1992) fundamentam sua posição:

- nas tendências à regionalização do espaço econômico mundial e à difusão de esquemas de preferencialização de comércio e de investimentos;
- na perda de posição relativa dos países da América do Sul em um cenário que combina o aprofundamento do gap entre Norte e Sul observado nos anos 80 e as perspectivas de uma ordem política mundial compatível com o fim da guerra fria.

Estas tendências convergem para definir um quadro onde são

significativas as ameaças de marginalização e de isolamento da América do Sul e onde o comércio internacional de manufaturas vai se tornando crescentemente administrado, revelando as insuficiências da estratégia atual. Para o Brasil, a Iniciativa para as Américas representaria "uma apólice de seguro contra as perplexidades e as incertezas de um mundo de rivalidades entre blocos e de falta de liderança hegemônica, no plano econômico" (Bresser Pereira e Thorstensen, 1992).

O fato da pauta de exportações brasileiras para o continente ser, em grande parte, constituída por manufaturas e a percepção de que o Brasil não terá prioridade em qualquer esquema de preferencialização que tenha a CEE ou o Japão como núcleo justificariam, neste raciocínio, a opção por uma alternativa continental e por relações preferenciais com os EUA.

A postura de oposição a uma estratégia deste tipo corresponde, na prática, à recusa de uma inadiável revisão da política externa brasileira, no sentido de integrar a seu escopo os condicionamentos derivados das características específicas do atual ciclo de internacionalização, bem como da perda de poder relativo dos países em desenvolvimento no quadro mundial herdado da década de 80.

Por outro lado, já se observou neste trabalho que o "medo do isolamento" pode provocar importantes erros de política, ao moldar avaliações precipitadas acerca da necessidade de participar de esquemas de integração cujos resultados acabam não confirmando as expectativas otimistas que se formam a priori.

Ademais, é necessário distinguir entre as fontes de marginalização ou do isolamento: são elas as novas tendências internacionais associadas a uma política externa inadequada para gerenciá-las, do ponto de vista do país? Ou seriam as condições domésticas de instabilidade e as dificuldades para introduzir reformas estruturais de cunho liberalizante na economia? Certamente, todos estes fatores condicionam a sensação de

isolamento. Não obstante, é importante evitar que se pretenda enfrentar um problema real com soluções que não lhe sejam adequadas. Já se observou que ainda que o Brasil venha a negociar acordos de preferencialização com os EUA, estes não desempenharão o papel central na redefinição da estratégia internacional do país e do seu modelo de desenvolvimento que o México atribui hoje ao NAFTA.

Todas estas ressalvas não impedem a constatação - fundada na análise das tendências à integração nas Américas e dos incentivos positivos e defensivos que a condicionam - da racionalidade de uma política de preferencialização do continente americano, dentro de uma estratégia de inserção balizada pelo multilateralismo e pelo objetivo de aprofundar a liberalização doméstica e externa da economia brasileira.

Isto supõe um ativismo na política externa continental do Brasil, combinando diferentes instrumentos, segundo os objetivos priorizados: criação de uma união aduaneira no Cone Sul, assinatura de acordos de complementação econômica de nova geração com os países da ALADI extra-Mercosul, definição e negociação de uma agenda de liberalização das relações Mercosul-EUA.

A preocupação com a consistência desta estratégia de preferencialização com a prioridade concedida ao multilateralismo traduz-se na defesa de esquemas intra-continentais abertos para o mundo e na recusa de propostas que sejam excludentes em relação a terceiros países. O tema dos acordos setoriais no Mercosul e certas disposições restritivas do NAFTA, expressas em rígidas regras de origem e índices de conteúdo nacional, sugerem que a preocupação com a transformação de acordos de liberalização em esquemas de administração do comércio ou de cartelização dos mercados do continente não é fora de propósito.

Finalmente, as perspectivas de uma negociação entre Brasil e EUA parecem fortemente condicionadas pela evolução de fatores políticos internos e ambos países. Sendo mais específico, é

possível sustentar que aumentarão as probabilidades de uma negociação bem sucedida entre os dois países com vistas à preferencialização, na medida em que os EUA se afastarem do paradigma de política comercial dos anos 80 e em que as posições e atitudes brasileiras frente às reformas liberalizantes e às iniciativas supra-regionais envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento se distanciarem da tradição do protecionismo desenvolvimentista.

Qualificando o argumento no caso brasileiro, o país precisa integrar à sua estratégia de desenvolvimento o fato de que o ciclo atual de internacionalização tem nos investimentos a sua força motriz e veicula um novo paradigma industrial e tecnológico. Este dado básico é o principal incentivo para a radical modificação da agenda de negociações internacionais, onde ganham crescente importância, de forma simultânea, os temas relacionados a processos de integração profunda, a esquemas de preferencialização e a arranjos de "comércio administrado"

NOTAS

- (1) Nesta tradição, eram excluídos da liberalização bilateral promovida nos marcos dos acordos da ALADI os segmentos mais significativos do comércio (CEPAL, 1992b).
- (2) Segundo Baumann (1992), entre 1980 e 1988, o número de grupos de produtos (SITC, 3 dígitos) com índice de comércio intra-industrial superior a 0,5 no total do comércio bilateral setorial entre o Brasil e os demais países do continente passou de 43 para 70, representando, em 1988, 81,4% do total de grupos de produtos que atendem este requisito no comércio exterior do Brasil.
- (3) Estudo recente (Guimarães, 1992) sobre os sistemas de estímulos às exportações nos países do Mercosul relativiza a idéia de que haveria grandes - e relevantes, do ponto de vista da integração - assimetrias neste campo, abre mão de definir uma política comum de incentivo às exportações, mas estabelece os limites das políticas nacionais. O mesmo estudo, no entanto, ressalta como área relevante e problemática para a harmonização as políticas de promoção industrial, "inclusive de corte setorial, e de desenvolvimento regional, em relação às quais as dificuldades à harmonização parecem ser mais significativas".
- (4) Já em 1976, o Chile afastou-se do Facto Andino, "uma vez que as obrigações do Chile sob este Facto teriam restringido e até impedido a introdução de reformas econômicas" de cunho liberalizante (Nogaés, 1992).
- (5) De acordo com o CEPAL (1992a), esta atitude revelou que o México já não admitia que seus compromissos na área da integração latino-americana limitassem suas possibilidades de entendimento com países extra-ALADI.
- (6) Segundo Bouzas e Lustig (1992) "as iniciativas do México com outros países da América Latina podem - ao menos temporariamente - outorgar-lhe algumas vantagens derivadas de sua posição de hub em uma eventual rede de acordos comerciais de livre comércio (...) A intensificação dos vínculos comerciais com outros países da região, através de acordos de livre comércio ou de complementação econômica, pode permitir que o México tenha um papel protagônico na evolução das relações econômicas com o continente".

- (7) Até o final de 1992, os EUA haviam concluído 16 "acordos marcos com 31 países da América Latina e Caribe, incluindo um com o Mercosul (junho de 1991).
- (8) De acordo com o entendimento comercial entre o Japão e os países da ASEAN (1989), "o Japão concordou em fornecer US\$ 2,5 bilhões de ajuda externa à ASEAN através do Fundo de Desenvolvimento Japão-ASEAN, concebido para financiar iniciativas comuns Japão-ASEAN" (Whalley, 1992). Como observa este autor, os desembolsos deste Fundo estão vinculados a compromissos envolvendo a importação de componentes e outros inputs do Japão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 - ARAÚJO, J.T. e MACHADO, J.B. (1992) - Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: O caso do Brasil. Texto para discussão no. 10 - Instituto de Economia - UNICAMP, junho.
- 02 - BAUMANN, R. (1992) - Una evaluación del comercio intraindustrial en la región - Revista de La Cepal no. 48 - diciembre.
- 03 - BOUZAS, R. (1992) - US.-Mercosul free trade - in SABORIO, S. (org.) - The premise and the promise: Free trade in the Americas - Transaction Publishers.
- 04 - BOUZAS, R. e LUSTIG, N. (1992) - Apertura economica, integración regional y la Iniciativa para las Americas, Flacso - Buenos Aires, julio.
- 05 - BRESSER PEREIRA, L.C. e THORSTENSEN, V. (1992) - From Mercosul to the American Integration - September.
- 06 - CEPAL (1992a) - Panorama reciente de los procesos de integración en America Latina y el Caribe - LC/R 1189, setiembre.
- 07 - CEPAL (1992b) - Convergencia de las esquemas de integración - LC/R 1192 - outubro.
- 08 - CHUDNOVSKY, D. (1992) - The future of hemispheric integration, the Mercosur and the Enterprise for the Americas Initiative - Documentos de Trabajo CENIT - july.
- 09 - FERRER, A. (1991) - Argentina e Brasil: Ajuste, crescimento e integração - In MOTTA VEIGA, P. (org.) - Cone Sul: A economia política da integração, Funcex.
- 10 - FRITSCH, W. (1991) - Latin American in a changing global environment - OECD Development Centre (preliminary draft) - february.
- 11 - GUIMARÃES, E.A. (1992) - Os sistemas e instrumentos de estímulos às exportações dos países do Mercosul - relatório de estudo elaborado pela Funcex para o IFEA - dezembro.
- 12 - HIRST, M. (1992) - Integração latino-americana: impulso associativo, orientação seletiva - Revista Brasileira de Comércio Exterior no. 30 - jan/março.
- 13 - LUCANGELI, J. (1992) - Integración comercial, intercambio

intraindustrial y creación y desvío de comercio: El intercambio comercial entre Argentina y Brasil en los años recientes - Informe preparado a requerimiento de la Secretaria de Programacion Economica, setiembre.

- 14 - LIPSEY, R. (1992) - Getting there: the path to a western hemisphere Free Trade Area and its structure - In SABORIO, S. (org.) op.cit.
- 15 - MACHADO, J.B. (1992) - O NAFTA e seus impactos sobre as exportações brasileiras - Funcex, novembro.
- 16 - MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1992) - Área hemisférica de livre comércio e comércio exterior brasileiro - Texto para discussão SGIE/DIN, novembro.
- 17 - MOTTA VEIGA, P. (1992a) - Abertura externa e integração do Mercosul - Cenários para o período de transição. RBCE no.32, julho/setembro.
- 18 - MOTTA VEIGA, P. (1992b) - Monitoramento do processo de integração do Cone Sul - 1o. relatório trimestral - IPEA - agosto.
- 19 - MOTTA VEIGA, P.; CORREIA, P.G. e MACHADO, J.B. (1993) - Os efeitos do AAP3 sobre as relações comerciais Brasil-Chile - RBCE no. 34 - jan/março.
- 20 - NOGUÉS, J. e QUINTANILLA, R. (1992) - Latin America's integration and the multilateral trading system - World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration - Washington-DC, april.
- 21 - OSTRY, S. (1992) - The new international order: The regionalization trend - trabalho preparado para a International Conference on the New International Order - Rio de Janeiro, 13-14 april.
- 22 - SABORIO, S. (1992) - The long and windind road from Anchorage to Patagonia - In SABORIO, S. (org.) - op.cit.
- 23 - VALLS PEREIRA, L. (1991) - Considerações preliminares sobre a Iniciativa para as Américas - in J.P. DOS REIS VELLOSO (org.). O Brasil e o Plano Bush. Ed. Nobel.
- 24 - WHALLEY, J. (1992) - Regional trade arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA - World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration - Washington-DC, april.