

**GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO
COMÉRCIO INTERNACIONAL:
IMPACTOS SOBRE O BRASIL E O NORDESTE**

Olímpio José de Arroxelas Galvão

*Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Economia (PIMES), da
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*

RESUMO: *O trabalho discute as tendências recentes de globalização da economia mundial e alguns de seus impactos mais importantes sobre a economia brasileira. Inicialmente, apresenta uma visão panorâmica de como tem mudado, ao longo do tempo, a compreensão pela sociedade do papel e significado do comércio internacional; a seguir, destaca como os processos de globalização e de formação de blocos regionais de comércio vêm afetando a economia brasileira, e conclui examinando como a inserção do Brasil no cenário mundial pode trazer importantes conseqüências para a economia de uma região - a do Nordeste brasileiro - que apresenta claros sinais de vulnerabilidade em várias dimensões importantes do seu desenvolvimento: no campo competitivo, no social, no empresarial, no da escala de suas atividades produtivas e no da própria articulação e integração com a economia nacional; talvez sinalizando ter a Região uma reduzida capacidade para enfrentar os desafios de uma nova era em gestação.*

Palavras-chave: *Globalização da Economia; Comércio Internacional; Blocos Econômicos; MERCOSUL; Economia Brasileira; Brasil-Região Nordeste.*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho faz breves reflexões acerca das tendências de globalização da economia mundial e discute alguns de seus impactos mais importantes sobre a economia brasileira e, de modo especial, sobre a sua agricultura.

O contexto da discussão será o processo de formação de blocos regionais de comércio - na Europa, na América do Norte, na Ásia e na América Latina - e a inserção do Brasil nesse processo.

Inicialmente, será apresentada uma visão panorâmica de como tem mudado, ao longo do tempo, a compreensão pela sociedade do papel e do significado do comércio internacional, e de como a globalização dos mercados tem levado a uma crescente interdependência das economias nacionais, criando uma nova arquitetura de relações internacionais em que um mercado mundial está substituindo rapidamente um mundo composto por mercados nacionais relativamente isolados. A seguir, será destacado como o Brasil poderá ser afetado por uma tendência internacional que, ao mesmo tempo que é de globalização dos movimentos de bens e serviços, de capitais e de pessoas, é também, talvez contraditoriamente, de formação de blocos mais ou menos fechados de países, isto é, uma tendência para o agrupamento de nações que se integram num grande mercado e que abrem as suas economias para os países participantes de cada bloco, mas que fecham os seus mercados para fora, ou seja, para terceiros países.

Por fim, serão feitas breves considerações sobre como a inserção do Brasil no cenário mundial e no sul-americano, em particular, poderá trazer conseqüências para a economia de uma região - a do Nordeste brasileiro - que, sabidamente, apresenta claros sinais de vulnerabilidade em várias dimensões importantes: no campo competitivo, no social, no empresarial, no da escala de suas atividades produtivas e no da própria articulação e integração com a economia nacional; talvez sinalizando uma reduzida capacidade da Região para enfrentar os desafios de uma nova era em gestação.

2 AS MUDANÇAS NA VISÃO DO MUNDO E NA COMPREENSÃO DO PAPEL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Até a primeira metade do Século XIX, prevalecia, no mundo da política e nos meios acadêmicos, a idéia de que o comércio internacional era motivado apenas, ou principalmente, por interesses nacionais. O comércio era visto como um meio através do qual cada nação, individualmente, deveria

extrair o máximo de vantagens para si própria, e acreditava-se que os ganhos de um país seriam alcançados sempre às expensas de outros países.

Predominava, nessa época, a crença de que não poderia haver “ganhos recíprocos” entre nações, através das relações internacionais de comércio, e que a proteção de todas as atividades domésticas contra a concorrência estrangeira era a política mais acertada a ser seguida pelos governos, para obter-se a maximização da riqueza nacional.

Assim pensavam os políticos, os governantes e os economistas da era mercantilista, ou seja, aqueles que viveram nas primeiras fases da constituição do mundo moderno.

Com Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill e os demais pensadores sociais que passaram a ser chamados de clássicos, mudam radicalmente a visão do mundo e a percepção do significado do comércio.

Se os mercantilistas eram radicalmente nacionalistas e protecionistas, os economistas que lhes sucederam tornaram-se radicalmente internacionalistas, defendendo a universalização dos mercados com mínima interferência dos governos e com o maior grau possível de liberdade comercial. Esses economistas acreditavam que o mundo ideal era um mundo sem fronteiras, um mundo onde todos pudessem escolher livremente o melhor lugar para morar, para trabalhar e para investir os seus capitais.

O comércio internacional, então, passou a ser visto como uma forma de alargamento das estreitas fronteiras nacionais e como um poderoso mecanismo de elevação da produtividade dos recursos produtivos, de promoção do crescimento econômico e de avanço na esfera social.

As vantagens de uma economia mundial mais aberta eram enormes, segundo os economistas clássicos. Um comércio mais livre propiciaria uma substancial elevação da eficiência no uso dos recursos domésticos, permitiria a cada país importar bens que outras nações eram capazes de produzir a custos muito mais baixos (beneficiando a grande maioria da sociedade, que eram os consumidores), possibilitaria a expansão da divisão do trabalho em escala mundial (libertando as economias nacionais da estreiteza do seu mercado interno) e estimularia os produtores domésticos a serem mais eficientes e mais competitivos.

A aspiração dos economistas clássicos do século XIX, de um mundo sem fronteiras, está muito longe ainda de ser alcançada. Na verdade, durante a maior parte da época em que eles viveram e ainda várias décadas depois, o mundo vivenciou o reinado do nacionalismo e do imperialismo econômico e político, com a eclosão de inúmeros conflitos armados regionais e duas grandes e devastadoras guerras mundiais. A busca de mercados a qualquer custo, a luta pelo controle de matérias-primas em terceiros países e a geopolítica do alargamento das bases territoriais nacionais, através da constituição de colônias em todas as partes do mundo, marcaram profundamente o desenvolvimento das economias desenvolvidas até passado recente*.

Mas ficou presente a lição dos economistas do século XIX: a de que um mundo mais aberto, mais cooperativo e mais harmônico constitui uma extraordinária alavanca para o progresso social e para a elevação do bem-estar de todos os povos.

E apesar dos graves problemas que o mundo apresentou e continua apresentando nessa última metade do século XX, não se pode negar que muito dos grandes avanços na área econômica, social, política e cultural de uma apreciável parcela da humanidade deve-se à expansão das relações internacionais de comércio. Hoje, mais do que em qualquer época, exportações e importações de bens, de serviços, de capitais e de tecnologia são vitais para o desenvolvimento econômico e para a preservação dos níveis de bem-estar de praticamente todas as nações do mundo.

Até nações que muito recentemente ainda acreditavam poder continuar isoladas das influências externas - como a China comunista e o Vietnã - vêm realizando, em anos recentes, uma impressionante e, por que não dizer, surpreendente abertura ao capital internacional, procurando integrar-se aos mercados mundiais de bens, serviços e tecnologia.

Isso não significa, obviamente, que o comércio internacional e a inserção pura e simples de cada nação nos mercados internacionais sejam uma panacéia para os problemas do mundo e de cada país. Todos sabem que o comércio internacional pode se processar produzindo ganhos assimétricos entre as nações. E que, se a expansão desse comércio em tempos modernos foi responsável, em larga medida, pelo desenvolvimento de muitos países,

* A principal fonte recente para o estudo dos acontecimentos que marcaram a constituição do mundo moderno, desde a Revolução Francesa até o final da Primeira Guerra Mundial, é a celebrada trilogia de HOBBSAWM (1962, 1967 e 1987)^(24,31,32). Para os acontecimentos até os dias atuais, ver o seu último trabalho (Idem, 1994).

sabe-se, também, que uma grande parte do mundo não vem dele se beneficiando.

Em verdade, uma enorme parcela da população mundial continuou se empobrecendo, e certamente chegará ao fim deste milênio mais pobre do que estava há um século atrás. Mas deve-se reconhecer que não é o aprofundamento das relações internacionais contemporâneas a causa essencial dos males de que padecem essas nações. Guerras intestinas, enfrentamentos étnicos (como no caso das nações africanas e até em países europeus em tempos atuais) e a má conduta dos governos e das elites são causas importantes do atraso e da miséria que ainda dominam grande parte do mundo nos dias atuais.

Pesquisas empíricas recentes têm mostrado que são inúmeras as vantagens de mais comércio e de uma economia mundial mais aberta no mundo contemporâneo. Tais estudos revelam, por exemplo, que:

- a) níveis mais elevados de proteção afetam significativamente, de modo negativo, a *performance* dos países menos desenvolvidos, no longo prazo;
- b) países com mau desempenho de suas economias nas últimas décadas estão reduzindo suas barreiras protecionistas, exatamente como um expediente de política para crescerem mais rapidamente;
- c) mais esforços de liberalização, implicando maiores volumes de exportações e importações, têm resultado em mais rápido crescimento dos PIBs nacionais;
- d) a abertura ao comércio está largamente associada com estabilidade política. E estabilidade política, como é consensualmente reconhecido, constitui requisito imprescindível para a continuidade de taxas elevadas de crescimento;
- e) a liberalização das economias nacionais e a adoção de estratégias de expansão do comércio exterior vêm sendo acompanhadas de melhorias significativas nas posições dos balanços de pagamentos

e numa capacidade maior dessas economias de se ajustarem aos movimentos cíclicos da economia internacional*.

No que diz respeito à América Latina, e mais especificamente ao Brasil, há hoje um crescente consenso de que é vital buscar-se a inserção de suas economias nos fluxos internacionais do comércio, dos investimentos e da tecnologia. A integração e a cooperação, e não o isolamento e o confronto com as nações líderes do mundo, estão sendo cada vez mais vistas como objetivos cruciais a serem perseguidos, e como uma necessidade imperiosa para a preservação dos avanços que, com todos os tropeços, conseguiram-se realizar até agora.

3 A GLOBALIZAÇÃO DE MERCADOS, O CRESCIMENTO DA INTERDEPENDÊNCIA O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE BLOCOS REGIONAIS DE COMÉRCIO

O mundo contemporâneo está-se movendo em direção a uma economia mundial sem fronteiras e tornando as economias nacionais altamente interdependentes. Os fluxos do comércio internacional registram, desde o final da Segunda Guerra Mundial, ritmo impressionante de crescimento. Embora a maior parcela desses fluxos seja realizada entre os países industrializados, o comércio dos países menos desenvolvidos tem crescido a taxas ainda mais elevadas**, especialmente no que diz respeito aos NICs e aos NECs, ou seja, os países considerados recém-industrializados (como os quatro *Tigres asiáticos* e países como o Brasil, a Argentina, o México e a Índia) e as nações chamadas de recém-exportadoras (entre as quais se incluem a China comunista, a Tailândia, a Malásia, as Filipinas, a Indonésia, o Chile e até o Vietnã). Mais importante ainda são os movimentos internacionais de capitais: no que se refere apenas a investimentos diretos, no presente momento mais de um trilhão de dólares estão investidos pelos norte-americanos na Europa, e volume equivalente de investimentos europeus está produzindo

* É muito grande o número de autores que, especialmente após os anos 70, vêm pesquisando as relações entre crescimento econômico, expansão do comércio exterior e liberalização da economia. Os pioneiros são BALASSA (1967, 1971 e 1980)^(6,7,8) e KRUEGER (1978 e 1984)^(37,36). Para uma resenha que discute os principais estudos realizados nos anos 90, consultar MAGEE (1994), p. 155-167⁽⁴²⁾.

** Segundo dados do FMI, os países desenvolvidos respondiam por 71% do comércio total de mercadorias no ano de 1960 e por 66% em 1980 (Cf. BHAGWATI, 1988, pp. 3-4)⁽⁴⁰⁾. Durante os anos 80 e 90, as exportações do mundo não-desenvolvido continuaram crescendo a taxas ainda maiores do que as dos desenvolvidos.

bens e serviços na América do Norte. Na Ásia, na América Latina e em várias outras áreas do mundo, a presença da empresa estrangeira - européia, norte-americana ou japonesa - é enorme e crescente. E para concluir o quadro, e refletindo o avanço extraordinário da interdependência das economias nacionais, destaque especial merecem os movimentos internacionais do capital financeiro, através das Bolsas de Valores, das vendas de papéis e títulos públicos e de outros mecanismos ligados à órbita do capital comumente denominado de especulativo: estima-se que o equivalente a mais de seis trilhões de dólares norte-americanos estão em permanente disponibilidade para se movimentarem instantaneamente nos mercados financeiros de todo o mundo*.

Todas as evidências sinalizam, portanto, que a integração das economias nacionais numa economia global está ocorrendo a um ritmo espantoso, nas esferas da produção, da circulação, do consumo e das finanças.

Todavia, se forças políticas, econômicas e tecnológicas estão dirigindo as economias do mundo para níveis mais altos de globalização, essas mesmas forças estão conduzindo a movimentos, até certo ponto contraditórios, de fragmentação da economia internacional em áreas de preferências comerciais ou de blocos regionais de comércio. Ou seja, a tendência para a globalização vem sendo acompanhada, também, por uma tendência à regionalização da economia mundial, através da formação de áreas de livre comércio, de uniões alfandegárias e de mercados comuns.

Se a criação desses agrupamentos de países pode ser vista como uma evidência da importância de um comércio mais livre e como um reconhecimento das vantagens da cooperação internacional e da harmonização de políticas nacionais, por outro lado, também, tem servido para que esses grupos de países pratiquem políticas discriminatórias contra outras nações e extraiam vantagens econômicas, políticas e sociais, às expensas de outras economias nacionais.

Esta tendência à criação de áreas regionais de comércio, em oposição à evolução de uma economia internacional baseada em práticas multilaterais

* Informações sobre a evolução das relações internacionais, bem como análises das tendências contemporâneas do comércio mundial são encontradas em literatura cujo ritmo de crescimento tem acompanhado, ou mesmo superado, o do próprio processo de globalização. Na América Latina, são fontes de informações valiosas, as publicações da ALADI⁽¹⁾ e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil - especialmente o BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA⁽¹⁹⁾ e o BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA⁽¹²⁾, editados desde o início dos anos 90.

de comércio, vem-se constituindo numa das características mais marcantes da nova ordem em gestação no mundo contemporâneo.

Excetuando-se alguns casos de importância histórica ou que exerceram pequeno impacto na economia mundial - como a formação do *Zollverein* (em 1834), entre estados germânicos soberanos, a criação (em 1932) do sistema de preferências da *Commonwealth* britânica, envolvendo o Reino Unido e suas então 47 colônias, e a união alfandegária entre a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo, conhecida como BENELUX (em 1948) - as origens do movimento de criação de blocos regionais de comércio são relativamente recentes. A formação das primeiras grandes comunidades de países ocorreu na Europa no final dos anos 50 e início dos 60, com o Tratado de Roma, de 1957, criando a Comunidade Econômica Européia, e com a Convenção de Estocolmo, de 1960, criando a Associação Européia de Livre Comércio, a EFTA.

As motivações para a criação de blocos regionais de comércio são as mais diversas e as que deram origem ao processo de integração européia são dignas de registro. Logo após a Segunda Guerra Mundial, havia a convicção, entre os europeus, de que o nacionalismo exacerbado das nações da Europa estava na raiz do nazismo e do fascismo e que esse nacionalismo havia sido uma causa importante das duas grandes guerras mundiais. Assim, desde o seu início, a integração européia esteve fortemente inspirada nos desejos de paz e harmonia econômica e política entre as nações da Europa. A integração buscava reduzir a força do nacionalismo e fortalecer o internacionalismo, a cooperação e a ajuda mútua (cf. SWANN, 1990)⁽⁴⁸⁾.

As vantagens da formação de comunidades européias eram claramente explicitadas: a integração, ao criar um grande mercado sem fronteiras, propiciaria a elevação dos níveis de crescimento e de produtividade em todos os países comunitários; contribuiria para reduzir ou eliminar os conflitos entre nações; promoveria uma melhor alocação dos recursos em cada país, reduzindo preços aos consumidores e propiciando a geração de economias de escala para as indústrias de cada uma das nações européias.

Assim, olhando-se da perspectiva das suas origens, as comunidades européias podem ser vistas como uma espécie de pacto político entre nações que tiveram muitas diferenças no passado e que ainda hoje certamente continuam tendo, mas que acordaram em conviver pacificamente, unindo esforços para crescerem juntas, em cooperação e harmonia.

O enorme sucesso da Comunidade Econômica Européia foi logo seguido por movimentos de integração regional em várias partes do mundo, provocando uma corrida para a formação de novos blocos regionais de comércio - especialmente entre as nações das América do Sul e Central e da África. Mas o fortalecimento da tendência à regionalização do comércio foi deflagrado mais uma vez pela própria Europa. A Europa dos seis, do Tratado de Roma de 1957, tornou-se a Europa dos doze, em 1986, com a incorporação, nesse ano e em anos anteriores, de mais seis outras nações do continente. Daí em diante, com a Lei da Europa Única (o *Single European Act*), de 1987, e a assinatura, em 1992, do Tratado da União Européia, criando o Espaço Expandido Europeu e incorporando mais outros cinco países do continente ainda pertencentes à EFTA, foi dado um passo crucial para uma integração ainda maior das nações européias, tanto no sentido do aprofundamento da própria integração, como na intenção da incorporação futura de outros membros na Comunidade. Ainda existem mais vinte nações européias que já sinalizaram o seu desejo de formar uma comunidade ainda maior, a ser constituída por todos os países remanescentes do continente, inclusive pelos países do Leste e pelos desmembrados da antiga União Soviética.

Embora a integração européia seja vista como uma realização positiva por largos círculos em todo o mundo, tem sido fonte, também, de análises não tão otimistas quanto aos resultados até então alcançados por essa integração, especialmente no que se refere ao relacionamento dos europeus com a comunidade internacional.

Na origem desse pessimismo está a antiga preocupação dos economistas de que a criação de uma área de livre comércio, de uma união aduaneira ou de um mercado comum não conduz necessariamente o mundo a práticas mais livres de comércio e à eliminação de situações de conflito entre as nações porque a constituição dessas áreas combina dois efeitos simultâneos e contraditórios: torna a circulação de bens, serviços e de capitais mais livre entre os países membros de uma comunidade, mas coloca restrições e barreiras em relação ao exterior dessas áreas; ou seja, para países não-membros de cada comunidade*.

* Análises recentes, em nível teórico, da natureza e implicações do fenômeno da integração econômica e da formação de blocos regionais de comércio são encontradas em textos contemporâneos de *Economia Internacional*, entre os quais merecem destaque especial: ALAN WINTERS (1994)⁽⁶⁾, WILLIAMSON, MILNER (1991)⁽⁵¹⁾, KRUGMAN, OBSTFELD (1991)⁽⁵⁹⁾, CHACHOLIADES (1990)⁽²³⁾ e ETHIER (1988)⁽²⁵⁾.

Nesse contexto, o próprio fato de o “exemplo” europeu vir sendo seguido por muitos países de outros continentes pode ser muito bem uma evidência de que uma série de dificuldades e de conflitos de interesses vem emergindo no bojo da integração europeia. Uma Europa única pode não merecer apenas ser festejada; pode também tornar-se uma fonte de desencontros com o restante da comunidade internacional. Uma Europa unida pode tornar-se a “ameaça de uma Europa unida”, na medida em que se transforme no que veio a ser denominado nos anos 80, nos círculos acadêmicos e empresariais não-europeus, de “Fortaleza Europa”.

Foi essa “ameaça” que ensejou, em larga medida, a adoção de outras iniciativas de regionalismo comercial, em detrimento da generalização de práticas mais saudáveis de multilateralismo.

A celebração de um acordo entre os Estados Unidos e o Canadá, em 1987, o *Free Trade Pact*, logo seguida pela criação da Área de Livre Comércio da América do Norte, o NAFTA, incorporando o México, é um bom exemplo. O programa Iniciativa para as Américas, lançado pelo ex-presidente Bush em 1990, com vistas à criação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio, mesmo que em plano das intenções, é claramente uma mensagem aos europeus.

O resultado desses processos pode ser a geração de um círculo vicioso, com cada vez mais fragmentação do comércio mundial e cada vez menos multilateralismo e cooperação em escala global.

No leste asiático e na bacia do Pacífico, várias associações de países estão emergindo e tentando se firmar nesta década de 90, na expectativa de que a consolidação de blocos regionais de comércio no mundo ocidental eventualmente venha a excluí-las dos mercados dessas regiões.

A América Latina e o Caribe que, desde os anos 60, tentam sem muito sucesso criar os seus próprios mercados comuns e suas áreas de livre comércio, agruparam-se em várias associações: O CARICOM, dos países do Caribe, o Mercado Comum dos Países Andinos, o Mercado Comum Centro-americano, a ALALC (da qual fez parte o Brasil), depois substituída pela atual ALADI, e finalmente o MERCOSUL, o Mercado Comum dos Países do Cone Sul.

Todos esses países estão buscando integrar-se regionalmente, em parte pelas mesmas razões dos povos asiáticos, e todos estão também em

busca de alianças econômicas e políticas de vários tipos, para não serem excluídos dos fluxos do comércio mundial ou discriminados pelos blocos dos países mais desenvolvidos.

4 A INSERÇÃO DO BRASIL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE BLOCOS REGIONAIS DE COMÉRCIO E OS IMPACTOS SOBRE A SUA ECONOMIA

O movimento no sentido da globalização e da interdependência parece, sem dúvida, ser irreversível. Mas esse movimento vem também sendo acompanhado por duas características contraditórias: por uma tendência, já referida neste trabalho, de fragmentação da economia mundial em blocos regionais de comércio, e pelo surgimento de um novo fenômeno - o levantamento crescente de barreiras não-tarifárias ao comércio internacional.

Sobre este último fenômeno vale aqui fazer alguns breves comentários. Após a Segunda Grande Guerra, o mundo testemunhou largos avanços nas iniciativas de liberalização do comércio internacional. Entre 1947 e 1979, as restrições tarifárias por parte dos países industrializados caíram de patamares bastante elevados, a quase zero: de 50 para 5% nos Estados Unidos e de 40 para 4% na Grã-Bretanha; reduziram-se para 5,4% no Japão e para cifras muito próximas a essas, nas outras nações industrializadas da Europa*.

Esse processo de liberalização ocorreu de forma lenta e gradual, através de custosas negociações multilaterais em sete sucessivas rodadas do GATT, mas, ao final da Rodada de Tóquio, em 1979, chegou-se a um consenso generalizado de que o mundo industrializado havia praticamente eliminado as antigas e mais tradicionais formas de protecionismo explícito.

A partir dos anos 70, porém, ressurgiu uma nova tendência protecionista no Primeiro Mundo, com o aparecimento de significativos aumentos nas restrições ao comércio, diferentes das tradicionalmente praticadas até então. Enquanto as barreiras tarifárias continuavam caindo a níveis mínimos, emergem, nos anos 70 e 80, novas formas de proteção: as chamadas barreiras não-tarifárias, que constituem formas mais

* Encontra-se em BHAGWATI (1988)⁽¹⁰⁾ uma ótima descrição dos principais resultados de 7 das 8 negociações multilaterais ocorridas sob a égide do GATT, desde a Rodada de Genebra (a primeira, realizada no ano de 1947), até a Rodada de Tóquio, no período 1973-1979 (a última antes da Rodada do Uruguai, iniciada em 1986 e concluída em 1993). KRUGMAN, OBS-
TFELD (1990)⁽⁹⁾, WILLIAMSON, MILNER (1991)⁽¹¹⁾, ALAN WINTERS (1994)⁽⁴⁾, CHA-
CHOLIADES (1991)⁽²²⁾ e ETHIER (1988)⁽²⁵⁾ também fazem uma boa discussão sobre as diver-
sas rodadas de negociações do GATT, seus resultados e implicações.

sutis e mais veladas de discriminação contra importações e, talvez até por isso, mais eficazes. São exemplos de barreiras não-tarifárias, os controles de qualidade, as exigências de emissão de certificados de origem, as inspeções pré-embarque, as restrições voluntárias às exportações da parte de outros países, as barreiras técnicas de várias ordens, os controles sanitários e ecológicos, os direitos *anti-dumping* e os subsídios à produção e às exportações, apenas para citar alguns.

As diversas rodadas de negociações multilaterais praticamente conseguiram dismantelar o “velho protecionismo”, como já mencionado, mas o GATT não teve muito sucesso em evitar o florescimento do “novo protecionismo”, e essa instituição foi acusada de ser até permissiva ou leniente em relação a essas práticas protecionistas do Primeiro Mundo.

Esse novo protecionismo, também chamado de “o novo mercantilismo” - talvez atestando que o mercantilismo não morreu com os mercantilistas - tem atingido especialmente as nações do Terceiro Mundo e, particularmente, aquelas que já alcançaram um grau maior de desenvolvimento, entre as quais o Brasil se enquadra. Segundo estudos do Banco Mundial, 17% das importações dos Estados Unidos e 16% das dos países da União Européia estavam sujeitos a algum tipo de barreira não-tarifária no início dos anos 80 (WILLIAMSON E MILNER, op. cit. p. 118)⁽⁶¹⁾. Outras pesquisas, porém, colocam essas cifras em alturas mais elevadas, chegando-se a resultados que estimam que cerca de 30 a 50% do comércio mundial estão restringidos por barreiras comerciais, muitas das quais não permitidas pelas regras do GATT (Cf. MAGEE, op. cit. p. 164)⁽⁶²⁾.

As razões das tendências para esse protecionismo recente são, principalmente:

- a) o surgimento, nos anos 70, de novos países exportadores de manufaturados: o Japão, os quatro tigres asiáticos, outros NICs e os NECs, o que vem levando ao temor da geração de um processo de desindustrialização das economias ricas do mundo ocidental;
- b) os problemas da balança comercial dos Estados Unidos, que vêm abalando a confiança internacional na moeda americana;
- c) a recessão mundial e o desemprego nas nações do Primeiro Mundo, deflagrados pelas políticas de aumento de preços da parte dos países exportadores de petróleo e pela crise fiscal dos anos 80. (Cf. BHAGWATI, op. cit. pp. 43-59⁽⁶⁰⁾ e WILLIAMSON, MILNER, op. cit. p. 335 e ss.)⁽⁶¹⁾.

Essas duas características que vêm marcando a evolução recente da economia internacional - a tendência à formação de blocos regionais de comércio e a emergência do novo protecionismo do Primeiro Mundo - têm trazido dificuldades crescentes para a economia brasileira.

Embora as sucessivas rodadas de negociações multilaterais promovidas pelo GATT estivessem motivadas pela tentativa de evitar que o comércio mundial ficasse cada vez mais restrito aos blocos regionais de comércio, e também para que o comércio se processasse da forma mais livre possível, os países do Primeiro Mundo têm exercido fortes pressões para que uma série de práticas protecionistas (antes proibidas) sejam aceitas nos fóruns internacionais de comércio.

Com o extraordinário crescimento das exportações de manufaturados por alguns países do Terceiro Mundo, a partir dos anos 70, a filosofia de ação do GATT passou a incorporar, por pressões do Primeiro Mundo, as preocupações com um tipo de comércio que poderia ser capaz de provocar impactos desfavoráveis sobre alguns setores das economias das nações industrializadas, não importando se as dificuldades desses setores se devessem à ineficiência dos produtores domésticos, e menos ainda importando os prejuízos causados aos consumidores desses países, na medida em que ficassem proibidos de continuar comprando produtos mais baratos de outras nações.

O fato é que, da sua visão original de que os países desenvolvidos deveriam praticar sempre o livre comércio multilateral, especialmente em relação às nações menos desenvolvidas, o próprio GATT começou a admitir não somente que os países industrializados poderiam defender certos segmentos de suas economias quando ameaçados pela concorrência de importações - o caso dos chamados "setores sensíveis" - como também poderiam utilizar o conceito de direitos e obrigações simétricas, pelo qual as nações desenvolvidas passavam a ter o direito de exigir completa reciprocidade em suas relações com os países subdesenvolvidos*.

* Até o final dos anos 60 havia explicitamente no GATT (parte IV do referido Acordo) a não-exigência de simetria de tratamento entre países industrializados e as nações do Terceiro Mundo (BHAGWATI, op. cit. pp. 9-15)⁽¹⁰⁾. Durante as rodadas de negociações do GATT, nos anos 70, mesmo quando os países menos desenvolvidos passaram a ser instados a reduzir voluntariamente suas barreiras às importações, as reduções tarifárias e demais concessões dos países desenvolvidos eram sempre muito superiores às do Terceiro Mundo, e tais concessões ainda eram realizadas em bases não-recíprocas. A partir dos anos 80, e especialmente durante a Rodada Uruguai (1986-1993), o GATT, por pressão dos países industrializados, passou a exigir que a maioria das negociações entre os dois grupos de países ocorresse em bases de completa simetria e reciprocidade (Cf. REGO, 1994, pp. 67-70⁽⁴⁴⁾, ABREU, 1994⁽¹¹⁾, e BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA⁽¹²⁾).

Ocorre que os "setores sensíveis" do Primeiro Mundo (aqueles merecedores de direito especial de proteção) são exatamente os setores nos quais os países menos desenvolvidos apresentam maior competitividade, ou seja, têm maiores vantagens comparativas, como os produtos da indústria têxtil, de vestuário e de confecções, os calçados, o aço e demais derivados siderúrgicos, alguns bens eletrônicos de consumo e os produtos da sua agroindústria*.

Essa tendência de os países desenvolvidos colocarem restrições crescentes às exportações de manufaturados do Terceiro Mundo pode ensejar o renascimento de velhas práticas comerciais - hoje sabidamente inadequadas aos países menos desenvolvidos - e que os conduziram, no passado, à introversão e a políticas indiscriminadas de substituição de importações.

A União Européia, por exemplo, organiza suas relações comerciais em bases discriminatórias contra países não-membros da Comunidade, e tem procurado fazer concessões somente a certos países ou grupos de países com os quais deseja manter relações especiais de comércio.

No trato com as nações não-membros, a UE vem padecendo de um problema que já afetou em muito o Brasil e poderá continuar afetando ainda mais no futuro. Esse problema é o que vem sendo chamado de "síndrome regulamentadora de Bruxelas": os burocratas da UE estão criando dificuldades cada vez maiores para o acesso de produtos brasileiros aos mercados da comunidade, através de tarifas alfandegárias e sobretudo mediante a utilização de barreiras não-tarifárias.

* Embora as negociações multilaterais do GATT tenham sido bem sucedidas na área do comércio de produtos manufaturados, propiciando, como já assinalado, reduções significativas nos níveis médios de proteção tarifária, várias exceções foram aceitas por essa instituição. Muitas indústrias foram consideradas como "sensíveis e a merecerem *status* especial", e passíveis de enquadramento nas famosas *escape clauses*, que conferem aos países industrializados o direito de se protegerem contra importações competitivas de manufaturas. A esse respeito, vários estudos mostram que os países desenvolvidos tendem a proteger mais intensamente suas indústrias intensivas de mão-de-obra não-qualificada - que são exatamente aquelas onde se situam as vantagens comparativas dos países menos desenvolvidos. Estes estudos também revelam que as concessões ou preferências comerciais dos países industrializados têm sido mais generosas exatamente para os bens nos quais as indústrias do Terceiro Mundo são menos competitivas, ou seja, aquelas onde é claramente evidente a superioridade tecnológica das nações desenvolvidas (Cf. especialmente WILLIAMSON, MILNER op. cit. p. 333⁽⁵¹⁾; ETHIER, op. cit. p. 216⁽⁵²⁾ e HINE (1994), p. 265⁽⁵⁰⁾).

Os Estados Unidos e o Japão, de igual modo, vêm colocando obstáculos de várias ordens às exportações de manufaturas do Terceiro Mundo, afetando de forma especial o Brasil.

Em suma, as relações comerciais dos países europeus, da América do Norte e do Japão com o Brasil e a América Latina têm assumido uma característica cada vez mais competitiva: na esfera industrial, na tecnológica e muito especialmente na esfera agrícola.

Ironicamente, esta atitude protecionista dos países industrializados contrasta fortemente com as ousadas iniciativas que um grande número de países subdesenvolvidos (inclusive o Brasil) vem adotando em anos recentes, no sentido da liberalização econômica e da abertura de suas economias ao comércio exterior. Os países que, após a II Grande Guerra, faziam a defesa intransigente do liberalismo são os mesmos que, desde os anos 80, lideraram movimentos para elevação dos níveis de proteção de suas economias, através de vários expedientes, inclusive de muitos que eram proibidos pelo GATT*.

Mas, se os países menos desenvolvidos encontram severas restrições às exportações de muitas das suas manufaturas para o mundo industrializado, é na esfera agrícola onde talvez se situem as maiores dificuldades do Terceiro Mundo, e especialmente do Brasil.

Vale lembrar, de início, que o setor agrícola esteve isento da disciplina do GATT desde a criação desta instituição, no ano de 1948 (BHAGWATI, op. cit. p. 9)⁽¹⁹⁾.

Durante os anos 50 e 60, a admissão de excepcionalidade do setor agrícola recebeu forte apoio dos Estados Unidos e de outros países industrializados, e mecanismos sofisticados de suporte à renda dos agricultores foram amplamente criados nos Estados Unidos, nos países da Europa e no Japão.

Nessas duas décadas, os países do Terceiro Mundo estavam tão envolvidos em promover a sua industrialização, que não se deram ao trabalho de fazer *lobby* pela liberalização do comércio de bens agrícolas.

* Não deixa de ser irônica a declaração de embaixador brasileiro e representante do Brasil durante as negociações da Rodada Uruguai, nos anos 80, de que "se transferiu para os países em desenvolvimento a defesa do sistema multilateral de comércio" (RICÚPERO (1994), p. 17)⁽²⁰⁾.

O resultado não deixa de ser um tanto curioso: enquanto as nações industrializadas protegiam sua agricultura, os países subdesenvolvidos protegiam suas manufaturas; foi exatamente nas duas últimas décadas que se verificou o auge das políticas de industrialização via substituição de importações, nos países do Terceiro Mundo. Os anos 70 testemunharam o fortalecimento ainda maior das políticas de proteção à agricultura pelos países desenvolvidos.

Desde a entrada em operação da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, em 1968, as negociações das rodadas do GATT sobre o comércio de bens agrícolas têm sido fonte de controvérsias quase insuperáveis.

A importância conferida pelos burocratas da UE ao setor agrícola é atestada pelo fato de que a maior parte da legislação existente para regular o comércio da Comunidade diz respeito à agricultura e que 3/4 de todos os recursos dos países membros são destinados aos agricultores (cf. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1993)⁽³³⁾.

Todos os outros países industrializados também protegem largamente os seus agricultores*. Na verdade, é a agricultura o setor que vem colocando as maiores dificuldades nas negociações internacionais de liberalização comercial.

Uma boa ilustração disso está no recente acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, firmado no ano de 1987. Enquanto para praticamente todos os produtos industrializados esse acordo de livre comércio estipula vigência imediata, para os bens agrícolas o prazo mínimo é de 10 anos, e para alguns produtos de 20 anos (cf. LARA RESENDE, 1989, p.163)⁽⁴⁰⁾. E mesmo assim, a qualquer momento cada país poderá ainda adotar medidas de salvaguarda caso as importações do outro produzam grandes danos aos seus agricultores.

Outro exemplo de tratamento especial que a agricultura vem recebendo nos países industrializados é o caso da EFTA. Quando da assinatura do

* A proteção do setor agrícola nos Estados Unidos aumentou consideravelmente a partir dos anos 80, com a promulgação pelo Congresso desse país do *Food Security Act*, de 1985, e com a criação do *Export Enhancement Program*, possibilitando que os agricultores norte-americanos passassem a competir mais agressivamente nos mercados internacionais de bens agrícolas (Cf. COUTINHO, op. cit. pp. 22 e ss.⁽³⁴⁾ e THORNSTENSEN, op. cit.)⁽⁴⁹⁾.

Tratado do Porto, em 1992, que criou o Espaço Expandido Europeu (o *Agreement on the European Economic Area* entre a Europa dos doze e os países da EFTA), o modelo escolhido de integração para vigorar a partir de janeiro de 1994 foi o de uma área com livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital, mas excluindo do mercado comum o setor agrícola. Ou seja, os seis países da EFTA (Áustria, Suécia, Noruega, Finlândia, Islândia e Suíça) se integrariam à UE, mas manteriam suas políticas nacionais com respeito à agricultura, não ficando, portanto, obrigados a aceitar a PAC da Europa dos doze. A integração na esfera agrícola foi deixada para o futuro (Cf. THORSTENSEN, 1994, p.38-39)^{(49)*}.

A proteção à agricultura japonesa é quase anedótica. Esse país protege tanto o seu setor agrícola que o arroz - o principal bem agrícola consumido pelos japoneses - é produzido no Japão a um custo estimado em cerca de 5 a 7 vezes o seu preço no mercado internacional.

E no próprio MERCOSUL, a questão da liberalização do comércio para bens agrícolas tem sido o problema mais difícil de resolver, já que, semelhantemente ao caso dos acordos de livre comércio de outros países, a agricultura dos países signatários recebe sempre um tratamento diferente, não valendo as mesmas regras que se aplicam para o comércio de produtos industrializados**.

É interessante observar que a preocupação com a agricultura não se explica tanto por fatores econômicos. A atividade agrícola hoje, nos países do Primeiro Mundo, representa uma diminuta fração da sua produção total, ocupa uma reduzida percentagem do emprego (entre 2,5 a 6 por cento), e contribui com um percentual pequeno das exportações totais desses países. A importância da agricultura está em outras esferas: na esfera política, na estratégica e na social.

* É bom lembrar que os próprios países da EFTA, quando assinaram o seu acordo de livre comércio em 1959, resolveram deixar a agricultura totalmente fora das negociações, ao contrário da CEE que, desde o início, incluiu este setor (Cf. SWANN, op. cit. p. 205)⁽⁴⁸⁾.

** Durante as preparações para a transformação do MERCOSUL em uma União Aduaneira (período de janeiro de 1992 a dezembro de 1994), os negociadores dessa instituição apontavam sempre a agricultura como o setor mais sensível para a integração dos quatro países do Cone Sul (Cf. RODRIGUES, JANK (1993), p. 9)⁽⁴⁶⁾.

Nos países do Primeiro Mundo, os agricultores têm um poder de vocalização desproporcional à sua importância econômica, sendo muito fortes os *lobbies* de interesses que atuam nas instâncias políticas desses países. Por outro lado, uma certa auto-suficiência agrícola - de bens alimentares e de matérias-primas - é considerada como quase uma necessidade de segurança nacional por todos os países, num contexto internacional ainda não totalmente livre da ameaça de conflitos armados. Um outro aspecto é que a agricultura ainda concentra uma grande parte da população com rendas médias mais baixas. E os governos e os políticos, por boas intenções ou não, costumam ser sensíveis à demanda dessas populações. Ademais, a agricultura oferece uma situação especial no que diz respeito à sua capacidade de ajustamento: parece ser mais fácil fazer um empresário industrial mudar de ocupação - para outra atividade na própria indústria, ou para outro setor - do que fazer um agricultor mudar a sua ocupação. E por fim, os agricultores parecem contar com larga simpatia popular em muitos países industrializados. No Japão, por exemplo, pesquisas de opinião pública revelam que a maioria da população japonesa aceita pagar mais caro pelo arroz que consome, concordando, assim, com a proteção aos seus agricultores*.

O fato é que a agricultura é, de todos os setores, o mais protegido nos países industrializados. Segundo informações do GATT, a Comunidade Européia, o Japão e os Estados Unidos destinam cerca de 300 bilhões de dólares anualmente, na forma de subsídios, à sua agricultura (Cf. COUTINHO, op. cit. e BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA, 1993)^(24,19).

O efeito dessa proteção excessiva é o de fazer com que a agricultura produza enormes excedentes em praticamente todos os países desenvolvidos. É bom lembrar que os Estados Unidos, seguidos dos países da União Européia, são os maiores exportadores de bens agrícolas do mundo (THORNSTENSEN *et al.*, 1994, p. 95 e COUTINHO, op. cit., p. 21,

* Parece que existe, no mundo inteiro, uma aceitação generalizada das teses do protecionismo incluindo até mesmo os profissionais que talvez menos razões teriam para apoiá-lo. Pesquisa realizada entre economistas de alguns países desenvolvidos no início dos anos 80, indagando sobre se a proteção reduz o bem-estar, mostrou uma elevada proporção de respostas negativas. Essa proporção foi de 21% nos Estados Unidos, 30% na Alemanha, 53% na Suíça, 56% na Áustria e nada menos que 73% na França (Cf. MAGEE, op cit., p. 141)⁽⁴²⁾.

42)^(50,24)*. E isso acontece, deve-se frisar, não porque os agricultores desses países são especialmente mais eficientes do que os do Terceiro Mundo, mas porque os seus governos subsidiam generosamente a produção agrícola, tornando os preços dos bens agrícolas do Primeiro Mundo preços políticos e não preços de mercado**. Com esses preços políticos vigorantes na Europa, os países menos desenvolvidos têm remotas chances de competir***.

Um agravante, ainda, das dificuldades que o Brasil tem de enfrentar no comércio internacional de bens agrícolas é o fato de os três megablocos de países - a UE, os Estados Unidos e o Canadá, e o Japão mais associados do Pacífico - colocarem as exportações brasileiras numa posição de clara desvantagem perante outros exportadores de primários do Terceiro Mundo.

No caso do Japão, além do fator distância, interesses de geopolítica levam este país a dar preferência às exportações agrícolas de outras nações asiáticas, geograficamente mais próximas, e que orbitam em sua área de influência. No que se refere aos Estados Unidos, além de serem os próprios americanos grandes produtores de excedentes agrícolas e concorrentes do Brasil em vários mercados, a recente incorporação do México ao Acordo de Livre Comércio Norte-americano, o NAFTA, vai certamente trazer dificuldades adicionais para o Brasil, tendo em vista que as exportações agrícolas mexicanas passarão a ter um tratamento prioritário para o acesso aos grandes mercados dos países do Norte da América****. Não é sem razão que o

* No final dos anos 80, a imprensa européia fazia constantes referências aos *wine lakes* e às *butter mountains*, excedentes produzidos pelos agricultores da Comunidade (Cf. WILLIAMSON, MILNER, op. cit. p. 194)⁽⁵¹⁾.

** Estudos da CEE mostram que, durante os anos 80, o custo de produção do trigo e da cevada nos países da Comunidade era 30 e 40% mais elevado do que os preços mundiais, respectivamente, o da carne era 90% mais alto e o da manteiga mais de 180% (Cf. SWANN, op. cit., p. 219)⁽⁴⁸⁾.

*** Analistas da PAC européia chegaram à conclusão de que, se a UE praticasse efetivamente o livre comércio, esta região seria importadora da maioria dos bens agrícolas que ela produz e exporta (Cf. KRUGMAN, OBSTFELD, op. cit., p. 94)⁽³⁹⁾.

**** Estudos preliminares do impacto do NAFTA sobre o Brasil revelam que deverá haver significativos desvios de comércio para o México, de produtos agrícolas brasileiros. Açúcar, café, suco de laranja e sisal são os principais produtos a serem afetados pelo acordo de preferência entre o México e os Estados Unidos mais o Canadá (Cf. BRASIL Ministério das Relações Exteriores/FUNCEX⁽²⁰⁾, THORNSTENSEN *et al.*, op. cit.⁽⁵⁰⁾ e BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA⁽¹⁴⁾).

Chile - que se tornou em anos recentes um grande exportador de frutas e outros vegetais - tenha ficado tão interessado em ingressar no NAFTA e, até ter sido barrado nas suas pretensões pelo Congresso americano, tenha praticamente se excluído das negociações com o MERCOSUL.

Mas o problema maior do Brasil é ainda com a Europa. Nos últimos anos, a UE tem-se mostrado um parceiro com o qual está ficando cada vez mais difícil negociar. Nos dias atuais, grande parte do mundo vem acusando os europeus de estarem criando uma "*Fortaleza Europa*", um grande mercado livre no seu interior, mas muito fechado para fora. O problema para o Brasil é que os países da UE, além de subsidiarem largamente sua agricultura, desenvolveram um sofisticado sistema de comércio discriminatório, no qual é dada preferência às exportações de um conjunto de países ou grupo de países. Os europeus, por exemplo, assinaram um acordo especial de preferências com 69 nações do Caribe, da África subsaariana e da Ásia pobre (o chamado grupo do ACP), através das sucessivas convenções de Yaoundé (depois Lomé), iniciadas em 1964 e ainda vigentes durante as negociações da Rodada Uruguai (Cf. SWANN, op. cit., THORSTENSEN, op. cit. e BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1993)^(48,50,13). Esses países, que foram ainda neste século colônias européias, gozam de privilégios especiais de acesso aos mercados europeus de bens agrícolas - de que não gozamos - embora tenhamos também sido colônias das metrópoles européias em passado mais remoto*. Vale frisar que a UNCTAD, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, tentou, por diversas vezes, sem sucesso, estender as concessões européias a todos os outros países menos desenvolvidos (WILLIAMSON, MILNER, op. cit. p. 348)⁽⁵¹⁾.

Os europeus ainda mantêm uma complexa rede de preferências comerciais com várias outras nações: com os países da bacia do Mediterrâneo (Turquia, Chipre e Malta); com os países do norte da África (Argélia, Marrocos, Tunísia e Egito); do Oriente Médio (Jordânia, Líbano e Síria); com Israel; com os países do Leste Europeu e os da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), formada após o desmembramento da ex-União Soviética.

Todos esses países gozam de privilégios especiais de acesso aos mercados europeus, na forma de concessões unilaterais (ou seja, sem exigência de reciprocidade), ficando fora de todos esses regimes preferenciais o Brasil e os demais países da América Latina, que tiveram de se contentar

* Segundo SWANN (op. cit. p. 301-302)⁽⁴⁸⁾, durante os anos 80, em plena vigência do Acordo de Lomé III, de 1986, 99% das exportações dos países do ACP para a UE entravam totalmente livres de tarifas e quotas.

apenas com os acordos previstos no Sistema Geral de Preferências (SGP) - administrado pelo GATT e criado em 1971 - que prevê concessões muito inferiores às dos citados regimes especiais. A esse respeito, e segundo informações do GATT, mais de sessenta por cento de todas as importações da UE, no ano de 1991, eram provenientes de países que participavam de alguma forma de arranjo preferencial (cf. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1993)⁽¹³⁾.

Os anos 90, todavia, podem experimentar uma mudança significativa nesse quadro internacional. Depois de oito longos anos de penosas negociações, a finalização da Rodada Uruguai, em 1993, deverá conduzir o mundo a uma nova fase de liberalizações comerciais, afetando particularmente o comércio de bens agrícolas.

Segundo analistas do Banco Mundial e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, deverá ocorrer, entre 1995 e 2005, um *boom* no crescimento dos fluxos do comércio e dos investimentos produtivos em escala internacional, em decorrência das conquistas alcançadas com a aprovação dos acordos finais da Rodada Uruguai, assinados em abril de 1994, na cidade marroquina de Marrakesh (Cf. WORLD BANK (1995) e BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA (1994))^(52,15).

Antes, porém, de discutir os principais resultados dessa última rodada de negociações do GATT, vale a pena tecer algumas considerações preliminares. Como é sabido, as negociações da Rodada Uruguai foram realizadas dentro de um contexto de amplas e quase irreconciliáveis divergências entre os países desenvolvidos (especialmente entre os Estados Unidos, a comunidade européia e o Japão); entre as nações industrializadas e as do chamado Terceiro Mundo; e entre os próprios países subdesenvolvidos (divididos entre os de maior desenvolvimento relativo e os mais atrasados).

Vale ressaltar, de início, que o objetivo principal da Rodada Uruguai não era a discussão do comércio de bens agrícolas - discussão a que resistiam duramente a maioria dos países europeus e também, embora com menos intensidade, o Japão. Nos meados dos anos 80, quando se chegou à conclusão sobre a necessidade do lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, a pauta principal dos assuntos a serem discutidos era a dos chamados "temas novos", notadamente o comércio de serviços e de tecnologia, a regulamentação dos investimentos estrangeiros e a questão dos direitos de propriedade intelectual, temas que interessavam particularmente às nações industrializadas, e especialmente aos Estados Unidos. Aos países em desenvolvi-

mento, que não tinham, porém, grandes poderes para definição de pautas de negociação, interessava a discussão dos chamados *unfinished business* dos “temas velhos”, que eram os relacionados à proteção das indústrias têxteis e de vestuário, de calçados e de produtos siderúrgicos, e sobretudo os ligados à redução das enormes barreiras ao comércio de bens agrícolas e agroindustriais levantadas pelo Primeiro Mundo (Cf. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994 e COUTINHO, 1994)^(15,24).

Uma conjunção de eventos e circunstâncias levou, porém, a que a agricultura terminasse se tornando o tema de destaque da Rodada Uruguai. Em primeiro lugar, e certamente como principal razão, ressaltam-se as próprias dificuldades experimentadas pela agricultura das nações industrializadas. O Primeiro Mundo criou uma série de mecanismos perversos de defesa de seu setor primário: os grandes subsídios dos anos 70 e 80 propiciaram enorme incentivo à expansão agrícola, o que provocou substanciais quedas nos preços, exigindo volume ainda cada vez maior de subsídios. Com a recessão dos anos 80, enormes excedentes se acumularam, agravando ainda mais o problema para os governos nacionais, já às voltas com sérios desequilíbrios fiscais e orçamentários. Como a colocação de excedentes agrícolas no mercado já vinha se constituindo, há anos, em fonte de inesgotáveis divergências internacionais, chegou-se à conclusão de que alguma coisa deveria ser feita para disciplinar a produção e o comércio de bens agrícolas, inclusive como uma forma de se evitar uma escalada de situações conflituosas em nível mundial, de muito difícil solução.

Outra razão importante foi a própria pressão dos Estados Unidos. Este país, que nos anos 70 se tornara - em parte por força de generosos incentivos e subsídios concedidos aos seus agricultores - um grande exportador mundial de bens agrícolas (Cf. JOHNSON, 1981, p. 242-243)⁽³⁵⁾, passou a revelar, nos anos 80, forte interesse na abertura dos fechados mercados europeus (e, em certa medida, dos japoneses).

Por fim, algo haveria de ser oferecido aos países subdesenvolvidos, não somente pela importância crucial que o comércio de bens agrícolas representa para essas nações, como pelo que as próprias concessões na área agrícola poderiam significar em termos da aceitação, pelo Terceiro Mundo, da negociação dos “novos temas”, já referidos.

Num contexto marcado por tantos desentendimentos e interesses divergentes, qualquer avaliação dos resultados finais da Rodada do Uruguai vai depender do lado em que se está: poucas concessões foram obtidas por quem

desejava uma maior liberalização comercial; e muitas foram oferecidas por quem queria oferecer o mínimo ou, de preferência, manter o *status quo*.

Em termos de liberalização efetiva de fluxos de comércio, são bastante modestos os resultados da Rodada Uruguai no curto e mesmo no médio prazo. As maiores conquistas da Rodada, porém, não foram na esfera quantitativa, mas no fato de que as acomodações de interesses alcançadas entre os principais parceiros comerciais passarão a possibilitar a continuidade de negociações futuras em novas bases.

Nessa perspectiva, vale destacar entre as principais conquistas da Rodada Uruguai, de ordem geral:

- a) a incorporação, às regras do GATT, do comércio de bens agrícolas*;
- b) o desmantelamento gradual (em dez anos) do Acordo Multifibras;
- c) o congelamento dos subsídios à agricultura e às exportações, e início de reversão de todos os esquemas de subsidiação;
- d) a substituição de barreiras não-tarifárias por tarifas alfandegárias;
- e) a criação da OMC e, com esta organização, o fortalecimento do sistema de solução de controvérsias**.

Em nível mais específico, os acordos firmados sinalizam para uma liberalização progressiva do comércio de produtos agrícolas, através da diminuição dos subsídios à produção e exportação (corte, no prazo de seis anos, de 36% dos dispêndios orçamentários dos governos para auxílio à agricultura e

* Muitos analistas acreditam que colocar a agricultura na mesa das negociações (e submeter o comércio internacional de bens agrícolas às regras do GATT válidas para produtos industrializados), foi uma das maiores vitórias alcançadas na Rodada Uruguai. Na verdade, pela primeira vez, em todas as rodadas do GATT, a agricultura não entrou na mesa de negociações com *status* especial (no sentido de que deveria merecer tratamento diferente dos demais setores da economia - uma posição duramente defendida pelos protecionistas agrícolas do Primeiro Mundo).

** Para avaliações dos resultados da Rodada Uruguai ver WORLD BANK (1995 e 1995)^(52,53), BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA (1994)⁽⁵⁴⁾, COUTINHO (1994)⁽⁵⁵⁾, THORSTENSEN (1994)⁽⁵⁶⁾, ABREU (1994)⁽⁵⁷⁾ e ABREU, LOYO (1993)⁽⁵⁸⁾.

de 21% na quantidade de exportações subsidiadas), da limitação da área plantada nos países industrializados (especialmente com oleaginosas) e da substituição de barreiras não-tarifárias por tarifas, acompanhadas por reduções graduais de suas alíquotas. Na esfera industrial, o desmantelamento, até o ano 2005, do Acordo Multifibras deverá eliminar ou limitar o uso das restrições "voluntárias" de exportações têxteis e produtos de vestuário para as nações industrializadas (os *VERs* - *Voluntary Export Restraints*), e as reduções progressivas de tarifas (38%, em média, nos seis anos subseqüentes à entrada em vigor dos acordos) deverão promover uma maior abertura dos mercados mundiais de manufaturados, em geral (Cf. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994)⁽¹⁵⁾.

Devem-se considerar, todavia, os seguintes pontos:

- a) apesar de todos os esforços de liberalização, continuaram ainda elevadas as barreiras ao comércio de bens agrícolas, permanecendo a agricultura um setor altamente protegido nos países industrializados;
- b) ocorreram reduções tarifárias significativas, em termos médios, mas produtos como têxteis, calçados, produtos de couro e borracha, e pescado - que têm grande importância para as economias latino-americanas - sofreram reduções irrisórias de tarifas e quase sempre muito abaixo da média dos manufaturados em geral (Cf. WORLD BANK, 1995, p. 3 e BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, 1994, p. 22-23)^(53,15);
- c) a substituição de barreiras não-tarifárias (BNTs) por tarifas (processo chamado de tarifização), vai, de início, elevar e não diminuir, como intencionado, a proteção sobre uma série de bens agrícolas negociados no mercado mundial. E isso porque, conforme mostram avaliações recentes de analistas do Banco Mundial, o período-base para a transformação das BNTs em equivalentes de tarifas (os anos 1986-1988) experimentaram as maiores elevações de barreiras protecionistas nas últimas décadas. Segundo a mesma fonte, teria havido em vários casos, após a Rodada Uruguai, excessos de tarifização, principalmente nos países da União Européia e da EFTA (Cf. WORLD BANK, 1995)⁽⁵³⁾;
- d) nas negociações da Rodada Uruguai, os países menos desenvolvidos foram convocados também a fazerem largas concessões e,

às vezes, até em total simetria com as nações industrializadas (caso daquelas com rendas *per capita* acima de US\$ 1,000.00). Muitos incentivos fiscais às exportações tiveram de ser eliminados (como os créditos-prêmio do IPI, no Brasil - Cf. COUTINHO, op. cit.)⁽²⁴⁾ e todos os subsídios a exportações de manufaturados e de produtos agroindustriais deverão ser desmantelados ao longo dos próximos oito anos (REGO, op. cit., p. 69)⁽⁴⁴⁾.

Apesar desses últimos pontos, o consenso predominante é o de que a Rodada Uruguai representou um decidido avanço na direção do sistema multilateral de negociações, resolvendo impasses que já duravam décadas sem solução. Acima de tudo, porém, e mais além dos ganhos puramente quantitativos, os resultados mais importantes da rodada parecem ter sido no campo normativo.

A criação da Organização Mundial do Comércio, instituição com personalidade jurídica internacional - característica que o GATT não podia ter, como um simples acordo que era - veio institucionalizar um sistema de solução de controvérsias, o qual, entre outras finalidades, exercerá o papel de restringir o grau de arbitrariedade nas decisões que muitos países tomavam à margem dos fóruns internacionais de negociação. A Ata Final da Rodada Uruguai contribuirá, por exemplo, para que importantes questões, como a imposição de medidas *anti-dumping*, direitos compensatórios e salvaguardas, não sejam decididas de forma unilateral e arbitrária pelas grandes potências comerciais, em prejuízo de outras nações, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento (Cf. REGO, op. cit., pp. 68-69)⁽⁴⁴⁾.

5 O MERCOSUL, O BRASIL E O NORDESTE - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As primeiras tentativas de integração na América Latina datam praticamente da mesma época em que os europeus discutiam a criação do seu mercado comum.

Embora as aspirações a uma integração continental remontem aos movimentos libertários pela independência nacional no início do Século

XIX*, foi na década de 1950 que começou a se materializar a percepção da integração como parte importante da estratégia de desenvolvimento das nações latino-americanas.

Em 1956, estudos de um grupo de trabalho criado pela CEPAL assinalavam que, apesar de geograficamente próximos, os países da América Latina mantinham entre si escassos laços comerciais e que a própria natureza do seu comércio - excessivamente dependente dos mercados de algumas poucas nações industrializadas - representava uma das manifestações mais importantes do seu subdesenvolvimento. A idéia de que o Estado-Nação - base da evolução econômica e política dos últimos 5 séculos - já não constituía espaço suficiente para o pleno desenvolvimento das forças produtivas e a de que as economias latino-americanas há muito se ressentiam de uma adequada inserção no cenário internacional, forneceram o pano de fundo para a recomendação, pela CEPAL, de estratégias centradas no aproveitamento das potencialidades oferecidas pelos próprios mercados da região.

As iniciativas integracionistas objetivavam a viabilização dos esforços de industrialização já alcançados por cada país do continente, através da ampliação das trocas intra-regionais, mas visavam também, e principalmente, assegurar uma inserção mais favorável das nações latino-americanas nos fluxos do comércio internacional.

A criação da ALALC, em 1960, representou um marco de grande significação histórica no processo de integração latino-americana. O fracasso desse primeiro esforço integracionista - especialmente se avaliado com relação às expectativas que cercaram a sua constituição, inclusive às dos seus inspiradores cepalinos - não impediu, porém, que importantes lições fossem extraídas pela sucessora da ALALC, a ALADI, criada em 1980.

Além de uma conjuntura fortemente desfavorável no *front* externo - os dois "choques" do petróleo dos anos 70, que se somaram ao "choque" dos juros, resultando os três na grave questão do endividamento - as nações latino-americanas se viram às voltas com velhos problemas na área interna: agu-

* São inúmeros os trabalhos que tratam das origens e da evolução do movimento integracionista na América Latina. As diversas edições do **Boletim da Integração Latino-Americana** e do **Boletim de Diplomacia Econômica**, ambos do Ministério das Relações do Brasil, e editados desde o início dos anos 90 (já referenciados neste trabalho), constituem fonte importante para a recuperação da memória do processo de integração dos países do continente. Ver também o excelente estudo organizado por BALZE, (1995)⁽⁹⁾, especialmente o Sumário Executivo, deste autor, às p. 13-129.

da instabilidade política e macroeconômica e o recrudescimento de fortes sentimentos nacionalistas na região.

Abandonando ou adiando o sonho da integração em escala continental, a ALADI já nasce pragmática, reduzindo o nível das aspirações da sua antecessora, e concebendo objetivos e metas mais realistas e flexíveis. Tomando consciência de que integração exige um longo processo de aprendizagem, a ALADI passa a estimular a integração do continente por etapas, apoiando iniciativas sub-regionais de aproximação.

É nesse contexto que surge, sob o guarda-chuva do Tratado de Montevideu (que criou a ALADI), uma diversidade de acordos regionais, de que resultaram a criação do Mercado Comum Centro Americano (MCCA), do Mercado Comum dos Países Andinos (GRAN), o dos países do Caribe (CARICOM) e o próprio MERCOSUL, além de vários outros acordos e tratados de caráter bilateral, seja entre países ou grupos de países membros da ALADI, seja entre as nações dessa Associação com outros países ou blocos comerciais de outras regiões.

Esse quadro, em que se expandem e se consolidam as experiências de integração, foi fruto de grandes mudanças de cenários externos e internos, bem como de novas percepções acerca do fenômeno da globalização.

O esgotamento do modelo latino-americano de desenvolvimento - centrado na industrialização substitutiva de importações e em políticas de introversão econômica - criou as condições para um novo impulso integracionista, nos anos 80. Ademais, a redemocratização ou desmilitarização do continente, ao contribuir para eliminar muitas das velhas rivalidades e antagonismos ainda remanescentes do período colonial, possibilitou a criação de vínculos de solidariedade entre nações antes rivais, que passaram a cultivar a cooperação e a harmonização de interesses e novas formas de convivência diplomática. Por outro lado, o próprio exame do cenário internacional em que evoluíam as economias latino-americanas ensejou muitas das mudanças ora em curso: nos últimos 40 anos, a inserção da América Latina na economia mundial ocorreu em bases muito precárias, registrando a região um declínio de sua participação no comércio internacional de 12%, no início dos anos 50, para 4% no início dos 70 e para 3,2% no ano de 1990*. A proliferação das iniciativas de constituição de blocos regionais de comércio em todo o mundo, o sucesso da experiência de integração européia, a enorme aceleração do

* Cf. a respeito NUNES AMORIM (1991, p. 4⁽⁴⁾) e ALADI, 1992, quadro 1, p. 17⁽⁵⁾.

progresso tecnológico dos movimentos internacionais de bens, serviços e capitais e o receio dos custos do isolacionismo (implicando ficar à margem de todo esse processo de mudanças em escala mundial) vieram dar contornos definitivos ao estabelecimento de uma nova estratégia de desenvolvimento, crescentemente orientada, agora, para a busca de uma maior e melhor inserção das nações do continente no contexto internacional.

A escolha de um novo modelo de desenvolvimento denominado de "regionalismo aberto" pela CEPAL (CEPAL, 1994)⁽²¹⁾ consagra o reconhecimento e a aceitação de tendências, ao que tudo indica, inexoráveis do mundo contemporâneo: abertura progressiva das economias nacionais, valorização de políticas de expansão do comércio exterior, adoção de processos de desregulamentação e privatização, e inserção crescente numa economia cada vez mais globalizada.

A prática do regionalismo aberto traz relevância especial para a América Latina e o Brasil e tem vários significados simultâneos. É uma resposta latino-americana à dupla tendência contemporânea de globalização de mercados e de formação de blocos regionais de comércio; constitui uma reação ao fracasso ou esgotamento das estratégias de industrialização do passado; representa um esforço para aumentar e melhorar a inserção dos países da região na economia internacional; e é o reconhecimento da regionalização como a melhor estratégia para preparar os países - especialmente os menos desenvolvidos - para enfrentar os desafios de uma economia mundializada, comandada por nações industrializadas que adotam formas administradas de comércio, inclusive valendo-se de práticas explícitas ou veladas de protecionismo.

O regionalismo aberto tem ainda outro importante e especial significado para a América Latina e o Brasil: ao mesmo tempo que admite todos os equívocos das políticas da industrialização substitutiva de importações e sugere, às vezes, até ambiciosas correções de rumo, não despreza o patrimônio acumulado nas últimas quatro ou cinco décadas de industrialização.

Dentro dessa perspectiva, é importante assinalar que as diversas experiências de integração na América Latina têm-se revelado instrumento crucial de preservação, e até de crescimento, de largos segmentos industriais e agroindustriais da região, por criarem muitas das externalidades que faltavam para a sua sobrevivência em ambientes mais competitivos. Estudos empíricos sobre a evolução e a composição do comércio entre as economias latino-americanas registram a clara tendência de os bens transacionados dentro da

região serem mais intensivos em tecnologia e agregadores de valor do que aqueles exportados para o resto do mundo (Cf. CEPAL, op cit. p.9)⁽²¹⁾.

Essa tendência é ainda mais notável entre os países do Cone Sul. As relações comerciais entre Uruguai, Paraguai, Argentina e Brasil - especialmente entre os dois últimos - vêm registrando não somente extraordinária expansão desde a constituição do MERCOSUL, mas também uma melhoria qualitativa na natureza do intercâmbio.

Na pauta das exportações e importações intra-regionais destacam-se automóveis, autopeças, produtos eletroeletrônicos, máquinas e equipamentos agrícolas, produtos da indústria láctea, bens químicos e siderúrgicos, papel e celulose, e larga variedade de bens de capital, alguns dos quais são transacionados para mercados extra-regionais em quantidades apenas marginais*.

Os resultados alcançados pelos países da ALADI e, de modo especial, pelas nações do MERCOSUL, são muito sugestivos. A literatura teórica que trata dos efeitos da criação de áreas de livre comércio, de uniões aduaneiras ou de mercados comuns assinala que a integração econômica de países desenvolvidos tem muito mais chances de sucesso do que a de nações não industrializadas. E isso porque a integração desse primeiro grupo de países possibilita um tipo de relacionamento que resulta em muito mais criação do que desvio de comércio, maiores oportunidades de intercâmbio, e maiores acréscimos aos níveis de bem-estar dos países que se integram, tudo isso acontecendo num contexto em que são grandemente minimizadas as situações conflituosas que costumam emergir das acomodações entre os membros comunitários.

A principal razão para tais resultados é a de que entre países desenvolvidos deverá ocorrer um comércio predominantemente de caráter intra-industrial (ao invés de interindustrial, como seria o caso das nações não industrializadas), um comércio que permite a cada país se especializar em produtos similares, com características diferenciadas, ou seja, em que ocorre a especialização dentro das indústrias (ao invés de entre indústrias), possibilitando o pleno aproveitamento das externalidades geradas pela exploração de economias de escala.

* No caso do Brasil, a participação das exportações de produtos industrializados para os países do MERCOSUL alcançou cifra próxima dos 90%, em confronto com cerca de 60% para o resto do mundo (Cf. LIMA FLORÊNCIO, 1996, p. 101⁽²¹⁾; ver também CHALOUET, HILLCOAT, 1995)⁽²²⁾.

Assim, países com estruturas de demanda e perfis de oferta semelhantes teriam mais facilidades de se integrar, com custos menores de ajustamento e gerando maiores ganhos de produtividade e bem-estar.

A teoria moderna da integração econômica também sugere que um comércio centrado principalmente na complementaridade das economias envolvidas em um processo de integração tende logo a se esgotar e não conduz a elevados ganhos dinâmicos de produtividade e bem-estar no longo prazo. Esse é o caso, por exemplo, do intercâmbio de café e soja por trigo e petróleo, ou mesmo de produtos siderúrgicos e automóveis por produtos petroquímicos e papel e celulose. Além do mais, a possibilidade de conflitos comerciais entre os parceiros comunitários estará sempre latente, na medida em que cada país, por exemplo, desejará ter suas próprias montadoras de veículos, sua própria petroquímica e suas indústrias eletrônicas. O resultado, nesse cenário, será apenas o de agravar, ainda mais, um quadro econômico onde predominam indústrias ineficientes, atrasadas tecnologicamente e sem capacidade competitiva em nível mundial, porque o reduzido tamanho dos mercados nacionais (e mesmo do próprio mercado comunitário) impede a exploração de economias de escala consideráveis para torná-las eficientes.

A experiência recente da ALADI, e especialmente a do MERCOSUL, oferece sugestivas qualificações às avaliações acima. Em primeiro lugar, o rápido incremento do comércio intra-regional no âmbito da ALADI - logo após postos em prática os novos acordos de integração e as políticas de liberalização comercial do final dos anos 80 - vem fazendo com que os países latino-americanos se beneficiem largamente das fortes complementaridades de suas economias. E mesmo quando ocorre algum desvio de comércio - como no caso do redirecionamento das compras brasileiras de petróleo do Oriente Médio para o petróleo argentino ou venezuelano; do trigo canadense ou norte-americano para o produto argentino, uruguaio ou paraguaio; ou mesmo de automóveis japoneses ou franceses para outros fabricados no cone sul - as estatísticas do comércio exterior revelam que:

- a) o comércio dos países do MERCOSUL com o resto do mundo também tem crescido;
- b) em grande parte das vezes, as novas fontes supridoras, especialmente no caso de produtos agroalimentares, mas também de muitos manufaturados, são competitivas;

- c) muito do possível desvio de comércio que pode estar ocorrendo tem servido a objetivos maiores de harmonização de políticas comunitárias, no sentido de resolver problemas de assimetrias e desajustes na área cambial e de balanço de pagamentos.

Em segundo lugar, as potencialidades do comércio centrado na complementação das economias latino-americanas parecem estar longe do esgotamento, principalmente pelo fato de que recursos produtivos de grande importância comercial e estratégica estão distribuídos de forma muito assimétrica entre os países do continente. Tome-se o exemplo dos energéticos: o Brasil, como o maior mercado da região, é carente de todos os recursos que são abundantes nos seus vizinhos latino-americanos (petróleo, gás natural e carvão, e também hidreletricidade); neste último caso, levando-se em conta os altos custos ambientais da exploração da bacia dos rios amazônicos, a única grande reserva ainda disponível no País.

Por último, é importante registrar que o intercâmbio intra-regional (especialmente dentro do MERCOSUL) tem assumido formas crescentes de comércio intra-industrial. Empresários do Cone Sul, principalmente as empresas transnacionais, estão buscando associações com parceiros da região (ou com suas filiais), visando a realizar uma divisão do trabalho semelhante à que vem ocorrendo nos países da União Européia. A indústria automobilística, a de autopeças e a de produtos lácteos, só para citar algumas, são exemplares nessa esfera.

As evidências disponíveis para os últimos cinco anos sugerem que o MERCOSUL tem sido um grande sucesso, registrando notáveis avanços no intercâmbio intra-regional, e no terreno da liberalização comercial, dos investimentos recíprocos e da interpenetração das economias do cone sul, especialmente no que diz respeito aos dois maiores parceiros da região.

No âmbito institucional, o MERCOSUL, em apenas quatro anos, superou o estágio de uma simples área de livre comércio para transformar-se na única união aduaneira em vigor no mundo subdesenvolvido, tendo dado grandes passos na esfera da harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais e na solução de contenciosos.

Do ponto de vista de seu intercâmbio comercial, constitui o MERCOSUL um bloco econômico de extraordinário dinamismo, evoluindo o comércio intra-regional a taxas muito mais elevadas do que as do comércio de seus países com o resto do mundo. No caso do Brasil, enquanto em 1990 as

exportações representavam não mais de 4,4% do seu comércio exterior, em 1995 esta cifra já se aproximava dos 14%. No que diz respeito à Argentina, o comércio intra-regional desse país já representa hoje mais de ¼ de todas as suas exportações; as duas outras nações do Cone Sul, Uruguai e Paraguai, já alcançam cifras próximas dos 50% (Cf. HIDALGO, VERGOLINO, 1996)⁽²⁹⁾.

O MERCOSUL também vem criando uma vasta rede de interesses comunitários, através da realização de fusões de empresas, da formação de *joint ventures*, da abertura de filiais e da implementação de projetos de complementação econômica, inclusive com uma forte participação das empresas estrangeiras que operam na região. Grandes projetos de abrangência regional na área de transportes (ferroviários, rodoviários e hidroviários) e de recursos energéticos (petróleo, gás natural, carvão e geração e distribuição de eletricidade) estão em vias de concretização, ou em avançado estágio de negociação.

Antes de tudo, porém, e mais além de todos os benefícios gerados no âmbito das relações comerciais, da utilização de escalas mais eficientes e do aproveitamento de inúmeras perspectivas de desenvolvimento conjunto, a criação do MERCOSUL vem tendo significado muito especial para os países latino-americanos no que se refere às suas relações com a comunidade internacional.

Ao adquirir personalidade jurídica própria, após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto - que instituiu a Tarifa Externa Comum e consagrou a formação da união aduaneira - o MERCOSUL, como instituição, dará maior unidade política aos países membros da comunidade, aumentando o seu poder de barganha nas negociações internacionais e transformando essa organização em poderoso instrumento para buscar a neutralização de ameaças potenciais contra suas exportações e outros interesses comunitários*.

Hoje está mais do que evidenciado, pela experiência das relações do Brasil com a União Européia, os Estados Unidos e o Japão, que qualquer concessão importante a ser conferida pelos megablocos de países terá maiores chances de sucesso caso resulte da pressão de outro bloco de países.

* É sugestivo assinalar, a esse respeito, matéria recente publicada no Jornal Gazeta Mercantil, de dezembro de 1995 (em comemoração ao primeiro ano de vigência do MERCOSUL como União Aduaneira), registrando que os países do Cone Sul, em especial a Argentina e o Brasil, teriam alcançado alto nível de cooperação junto à OMC, ao FMI e ao Banco Mundial, desde a conclusão da Rodada Uruguai e a constituição da união aduaneira (Cf. GAZETA MERCANTIL)⁽²⁶⁾.

Ademais, muitos dos mais importantes acordos internacionais de comércio ou de cooperação que estão se firmando e poderão vir a ser firmados no futuro são, e tenderão a ser, realizados entre instituições multilaterais e entre organizações com personalidade jurídica internacional. Os diversos acordos assinados, nesta década de 90, entre países da ALADI e do MERCOSUL, com a União Européia, o NAFTA e os países asiáticos, refletem claramente essa tendência.

Assim, muito do sucesso do Brasil e da América Latina nas suas relações com a comunidade internacional, na abertura de novas avenidas de integração continental e no aprofundamento dos vínculos extracontinentais, vai depender do próprio sucesso do MERCOSUL e de outras associações de países do nosso continente.

Uma outra dimensão não menos importante dos processos de integração na América Latina e, em especial, no Cone Sul, diz respeito aos impactos espaciais dentro de cada país da região.

Especificamente no caso brasileiro, é natural esperar-se que o impacto da integração em um país heterogêneo e de dimensões quase continentais seja muito diferenciado. Deve-se levar em conta, de início, que a distância do Brasil em relação aos demais países da América Latina, na área social (e especialmente em relação às nações do MERCOSUL), é sensivelmente menor do que aquela que separa as regiões brasileiras mais desenvolvidas das atrasadas. A questão que se coloca é então se a integração, ao provocar mudanças profundas na extensão e natureza das relações entre os países do continente, irá promover uma disseminação de oportunidades por todo o território nacional ou se essa integração vai ocorrer aprofundando as desigualdades já existentes, em função de conhecidos efeitos de polarização.

Embora seja muito cedo para avaliações conclusivas e não se disponha ainda de análises quantitativas a respeito de impactos, é possível visualizar alguns elementos de possíveis cenários para o Brasil.

Um estudo realizado por uma empresa de consultoria sobre as oportunidades de negócios a serem geradas pelo MERCOSUL, publicado em 1992*, é muito sugestivo. Nesse estudo, são apresentados um MERCOSUL

*Cf. SIMONSEN ASSOCIADOS (1992)⁽⁴⁷⁾. Esse trabalho, desenvolvido pela firma de consultoria citada acima, contou ainda com a colaboração da empresa D & S, na Argentina, e da Tea Deloitte & Touche, do Uruguai.

“de fato” e outro “de direito”. O segundo, obviamente, é constituído por todo o espaço ocupado pelos territórios dos quatro países do Cone Sul. O MERCOSUL “de fato”, porém, é formado pelas áreas dos países membros que estão especialmente engajadas nos fluxos dinâmicos da integração, e compreende, segundo o referido trabalho, o espaço que vai de Belo Horizonte (ao norte) a Assunção, no Paraguai (a oeste) e se estende até Neuquém e Bahia Blanca, na Argentina (ao sul). É dentro dessa área onde é cada vez mais intenso o intercâmbio; de modo muito especial, entre a parte meridional do Brasil e as regiões centrais da Argentina.

Essa avaliação de que os impactos potenciais do MERCOSUL incidirão principalmente sobre as regiões Sul e Sudeste (e provavelmente, embora em menor escala, também sobre partes da região Centro-Oeste) e que deixa implícito ficarem o Nordeste e o Norte talvez à margem dos benefícios da integração, reside (embora não explicitado pelo estudo citado) em pelo menos três ordens de fatores: em considerações de natureza geográfica (os demais países do Cone Sul seriam parceiros naturais dos estados meridionais do Brasil, por contigüidade e proximidade física); em virtude da enorme concentração do PIB brasileiro nas regiões mais ao sul do País; em razão das desvantagens competitivas de largos segmentos da indústria e da agricultura das regiões mais ao norte do Brasil.

Não é por outro motivo que, no Nordeste, alguns segmentos empresariais e políticos já questionaram a prioridade do alinhamento da Região com o MERCOSUL, e sugeriram uma intensificação de práticas multilaterais de comércio ou uma maior aproximação com outros blocos econômicos, inclusive falando, por certo mais como uma referência geográfica, da criação de um “MERCONORTE”, em adição ao MERCOSUL.

Os dados sobre o comércio do Nordeste com os demais países do MERCOSUL não apontam para uma posição conclusiva, mas sinalizam para algumas tendências dignas de atenção. Vale registrar, de início, o importante fato de que, no período 1991-95, as exportações nordestinas para os países do Cone Sul cresceram a uma taxa ainda mais elevada do que as exportações totais do Brasil para a mesma região (167% para o País, e 199% para o Nordeste*), um crescimento, nos dois casos, superior ao que ocorreu com

* Dados das exportações do Brasil para o ano de 1991 em ALADI, op. cit.⁽³⁾; dados para exportações do Brasil no período 1991-1995 em GAZETA MERCANTIL⁽²⁷⁾, dados para exportações do Nordeste, em HIDALGO, VERGOLINO, 1996, op. cit.⁽²⁸⁾

qualquer outro bloco regional de comércio*. Esse grande crescimento pode ser explicado, em larga medida, tanto para o Brasil quanto especialmente para o Nordeste, pelos baixos níveis de exportações do início do período analisado, embora não deixe de ser expressivo.

Tais resultados, que mostram, talvez surpreendentemente, um desempenho do Nordeste melhor do que o do País como um todo, no que se refere ao comércio com o MERCOSUL**, podem deixar dúvidas quanto à validade das avaliações que geralmente têm sido feitas (como as acima) de que os impactos da integração sobre as outras regiões do País tenderiam a ser muito maiores do que sobre o Nordeste. E parecem, de igual modo, surpreendentes, à luz dos argumentos em voga na Região de que o MERCOSUL traria escassas oportunidades comerciais para os setores produtivos nordestinos.

Ocorre, todavia, que o comércio do Nordeste com o Cone Sul revela duas características básicas, que não podem ser apreciadas como muito favoráveis do ponto de vista de toda a Região: é largamente concentrado em uma única unidade da Federação, e apresenta pauta fortemente concentrada em uns poucos produtos de exportação.

No que diz respeito à concentração espacial do intercâmbio, vale notar que o estado da Bahia respondeu, sozinho, por 68,2% de todas as exportações da Região para o MERCOSUL, no ano de 1995***. No que se refere à concentração setorial desse comércio, registre-se que os produtos químicos, apenas, representaram 41% de todas as exportações regionais, seguidos de plásticos e borracha (16,5%), têxtil (11,1%), e alimentos, fumo e bebidas (10,7%), perfazendo esses quatro grupos de produtos mais de 80% de todas as exportações da Região.

Considerando-se que a participação conjunta de cinco dos nove estados do Nordeste (Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Paraíba) não chegou a alcançar sequer os 3,7% do total das exportações regionais para

* No período 1991-1995 a participação das exportações brasileiras para o MERCOSUL no seu comércio total passou de 7,3% para 13,2%, enquanto as cifras correspondentes para o Nordeste foram de 4,9% e 9,9% (para fonte dos dados, ver nota anterior).

** As exportações totais do Brasil e do Nordeste, no período 1991-1995, cresceram a taxas relativamente modestas, e foram, curiosamente, exatamente iguais: 48% para o País e 47% para o Nordeste (para fonte, ver nota anterior).

*** A Bahia exportou, no ano referido acima, US\$ 287 milhões, em confronto com um total de US\$ 421 milhões de toda a região (Cf. HIDALGO, VERGOLINO, op cit.)⁽²⁹⁾.

o MERCOSUL e que o intercâmbio dos demais estados concentrou-se em pauta pouco diversificada de exportações de reduzido número de indústrias de capital ou energia-intensivas de pólos petroquímicos (Bahia e Pernambuco) e minero-metalúrgico (Maranhão) - não há como de todo desprezar os argumentos quanto aos efetivos impactos do estreitamento dos vínculos comerciais do Nordeste com os países do Cone Sul.

Dentro dessa perspectiva, ressalte-se a pertinência de análise recente sobre o desenvolvimento do Nordeste, nessa era de globalização, liberalizações comerciais e de redução do tamanho do Estado no setor produtivo; estaria a Região enfrentando um duplo, difícil e simultâneo desafio: o de sua verdadeira integração na economia brasileira e o de uma melhor inserção na economia internacional. Ao mostrar, ainda, enormes fragilidades em várias dimensões de seu desenvolvimento - "baixa competitividade, pouca integração interna, frágil articulação intersetorial e grave insuficiência de escala empresarial" - a inserção internacional do Brasil corre o risco de intensificar as já profundas desigualdades regionais do País (idem, p. 18).

Abstract:The paper discusses recent trends of the globalization process and its major impacts on the Brazilian economy. It starts with an overview of the changes in time in the perception of the importance of international trade; it follows with a description of the growth of interdependence among all nations of the world and the formation of regional trade blocs; and it concludes with an analysis of the effects of all these trends on the economy of Northeastern Brazil.

Key Words: Economic Globalization; International Trade; Economic Blocs; MERCOSUL; Brazilian Economy; Brazil-Northeastern Region.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABREU, M.P. *O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 1994. (Texto para discussão, n. 311)

2. ABREU, M.P. e LOYO, E.H.M.M. Globalização e regionalização: Tendências da economia mundial e seu impacto sobre os interesses agrícolas brasileiros. *Estudos de política agrícola: sumários executivos*, Brasília n. 3, 1993.
3. ALADI, *Estructura y evolución del comercio regional: 1985-1991*. Montevideu, 1992.
4. ALAN, Winters L. *International economics*. 4. ed. Londres: Routledge, 1994.
5. ALBUQUERQUE, R.C., MAIA GOMES, G. *Nordeste: os desafios de uma dupla inserção*. Rio de Janeiro, 1996. Versão preliminar, mimeo.
6. BALASSA, B. *Trade liberalization among industrial countries*. New York: McGraw-Hill, 1967.
7. _____. *Development strategies in semi-industrialized economies*: Baltimore: Johns Hopkins, 1980.
8. _____. *The structure of protection in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins, 1971.
9. BALZE, F. A. M. de la, org. *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la Republica, 1995.
10. BHAGWATI, J. *Protectionism* Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.
11. BLAUG, M. *Economic theory in retrospect*. 3. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1983.
12. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 7, abr./maio 1991.
13. _____. Edição especial sobre a integração européia. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 14, fev. 1993.
14. _____. Edição especial sobre as relações Brasil-Estados Unidos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 15, maio 1993.
15. BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA. O GATT e a Rodada Uruguai. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 18, ago. 1994.
16. _____. Edição especial sobre as relações Brasil-Argentina. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 16/17, fev. 1994.
17. BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Dois anos do Tratado de Assunção. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, mar. 1993. Edição especial.
18. _____. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 8, jan./mar. 1993.
19. _____. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 9, abr./jun. 1993.

20. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/FUNCEX. *O Brasil e o NAFTA: impactos sobre o comércio e investimentos*. Brasília: Abigraf, 1993.
21. CEPAL. *El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 1994.
22. CHACHOLIADES, M. *International economics*. New York: McGraw-Hill, 1990.
23. CHALOULT, Y., HILLCOAT, G. *Integração e competitividade no Mercosul: uma introversão no comércio agrícola e agroalimentar* [s.l.: s.n.] 1995. mimeo.
24. COUTINHO, P. C., org. *O Impacto de políticas de suporte à agricultura sobre a economia brasileira: uma proposta de quantificação*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de política agrícola. Relatórios de pesquisa, 29)
25. ETHIER, W. J. *Modern international economics*. 2. ed. New York: W. W. Norton & Co., 1988.
26. GAZETA MERCANTIL. Relatório MERCOSUL. Rio de Janeiro, 15 dez 1995.
27. _____. Semanário MERCOSUL. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, 22-28 abr. 1996.
28. GREENAWAY, D., ALAN WINTERS, L. *Surveys in international trade*. Oxford: Blackwell, 1994.
29. HIDALGO, A. B., VERGOLINO, J. R. O. *O Nordeste e os blocos econômicos*. Recife: UFPE-PIMES/SUDENE, 1996. mimeo.
30. HINE, R. C. International economic integration. In: GREENAWAY, D., ALAN, Winters L. *Surveys in international trade*. Oxford: Blackwell, 1994.
31. HOBBSAWM, E. J. *The age of capital: 1848-1878*. Londres: Abacus, 1995.
32. _____. *The age of empire: 1878-1914*. Londres: Abacus, 1995.
33. _____. *Age of extremes: the short twentieth century. 1914-1991*. Londres: Abacus, 1995.
34. _____. *The age of revolution: 1789-1848*. Londres: Abacus, 1995.
35. JOHNSON, D. G. A Agricultura dos Estados Unidos na economia internacional. In: *ICS: tarifas, quotas e comércio: a política do protecionismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
36. JONES, R. W., KENEN, P. B. *Handbook of international economics*. Amsterdam: North Holland, 1984. 2 v.

37. KRUEGER, A. *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1978.
38. KRUEGER, A. Trade policies in developing countries. In: JONES, R. W., KENEN, P. B. *Handbook of international economics*. Amsterdam: North Holland, 1984, v. 1.
39. KRUGMAN, P. R. OBSTFELD, M. *International economics: theory and policy*. 2. ed. New York: Harper Collins Publishers, 1991.
40. LARA RESENDE, L. F. O acordo comercial EUA-Canadá e seus efeitos para o Brasil. In: IPEA. *Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, 1989.
41. LIMA FLORÊNCIO, S. A., ARAÚJO, E. H. F. *MERCOSUL hoje*. São Paulo: Alfa Omega, 1996.
42. MAGEE, S. P. The political economy of trade policy. In: GREENAWAY, D., ALAN WINTERS, L. *Surveys in international trade*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 139-176.
43. NUNES AMORIM. O MERCOSUL e o contexto hemisférico. *Boletim de diplomacia econômica*, Brasília n. 7, abr./maio 1991.
44. REGO, T.E.G. Globalização e regionalismo. *Boletim da diplomacia econômica*. O GATT e a Rodada Uruguai, Brasília, n. 18, ago. 1994.
45. RICÚPERO, R. Notas sobre a Rodada Uruguai e seu impacto sobre o Brasil. *Boletim de diplomacia econômica*, Brasília, n. 18, 1994.
46. RODRIGUES, R., JANK, M. S. A Agricultura no momento atual da negociação do Mercosul. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 23, n. 12, dez. 1993.
47. SIMONSEN ASSOCIADOS. MERCOSUL: o desafio do marketing de integração *apud*. RAMOS, Rogério Gonçalves. Resenha. *Boletim de integração latino-americana*, Brasília, n. 8, p. 112-113, jan./mar. 1993.
48. SWANN, D. *The economics of the common market*. 6. ed. Londres: Penguin Books, 1990.
49. THORSTENSEN, V. Relações comerciais entre a União Européia e o Mercosul: impacto da formação do Bloco Europeu e da política de comércio exterior da UE para o MERCOSUL. *Boletim de integração latino-americana*, Brasília, n. 14, jul./set. 1994.
50. THORSTENSEN, V. *et al.* *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo: Nobel, 1994.
51. WILLIAMSON, J., MILNER, C. *The world economy: a textbook in international economics*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.