

O Brasil e a ALCA

*Roberto Camps Moraes**

Neste artigo, discuto algumas questões relacionadas às perspectivas de inserção da economia brasileira na economia internacional. Na seção 1, faço uma descrição sintética dos principais blocos existentes e de suas tendências. Na seção 2, resumo a experiência recente do México com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Na seção 3, examino especulativamente alguns elementos relevantes para uma avaliação dos ganhos de integração nos blocos já existentes. Na seção 4, discuto especificamente a situação do Mercosul e sua relação com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Na seção 5, recapitulo os benefícios e os custos da formação de uniões aduaneiras, de acordo com a literatura. Na Seção 6, examino algumas questões monetárias e cambiais. E, finalmente, na seção 7, procuro vislumbrar as perspectivas de integração regional relacionadas com o Brasil.

1 - Blocos e integração

Os arranjos preferenciais de comércio têm sido historicamente impulsionados muito mais por motivos estratégicos de geopolítica internacional do que pela idéia de que uma abertura comercial entre duas ou mais economias nacionais aumenta a renda *per capita* dos parceiros envolvidos. Assim foi que os idealizadores do Mercado Comum Europeu (MCE) conseguiram o apoio dos políticos da França e da Alemanha e de seus vizinhos imediatos para dar os primeiros e complicados passos na formação do que hoje é a gigantesca União Européia. O Tratado de Roma, assinado em 1957, permitiu a implementação, a partir de janeiro de 1958, da Tarifa Externa Comum (TEC) para os seis países iniciais da então denominada Comunidade Econômica Européia (CEE), Benelux e Itália somados aos dois grandes mencionados. O Tratado de Maastrich, assinado em 1991, estabeleceu o cronograma da criação do euro, que, desde 1999,

* Professor Titular da UFRGS.

já é oficialmente a moeda única¹ dos 11 países² da “Eurolândia”. Entre os dois tratados, e desde o último, inúmeras rodadas de negociações e acordos políticos e econômicos foram realizados.

No caso europeu, a idéia de promover um entrelaçamento econômico tão forte entre a Alemanha e a França que impedisse uma futura guerra entre os dois rivais históricos, além de fortalecer uma aliança política e militar (complementada pela OTAN) na Europa Ocidental contra o poder crescente da União Soviética no pós-guerra, foi o motivo dominante. Hoje, com o fim da Guerra Fria, o maior impulso é o fortalecimento de um poder político multinacional europeu que contrabalance a hegemonia americana. Nos próximos anos, mais 12 países,³ 10 dos quais faziam parte da órbita comunista, ingressarão na União Européia (UE). Com isso, aos aproximadamente 374 milhões de habitantes (que produzem um PIB de US\$ 8,581 trilhões) da UE de hoje serão agregados 106 milhões de habitantes (que produzem um PIB de apenas US\$ 350,4 bilhões), formando uma potência econômica de US\$ 9 trilhões e 480 milhões de habitantes, o que pode ser observado nos Gráficos 1 e 2. A renda *per capita* da UE ampliada sofrerá uma queda de quase 20%, mas os processos econômicos desencadeados pela integração gerarão um impulso que certamente acelerará o crescimento da renda dos mais pobres, tal como tem sido a experiência histórica até agora. Aliás, os exemplos bem-sucedidos da Espanha, de Portugal e da Irlanda constituem os principais atrativos para que esses pequenos e mais pobres países estejam ansiosos para ingressar na UE, que, além disso, possui um sistema de subsídio explícito aos países de mais baixa renda.

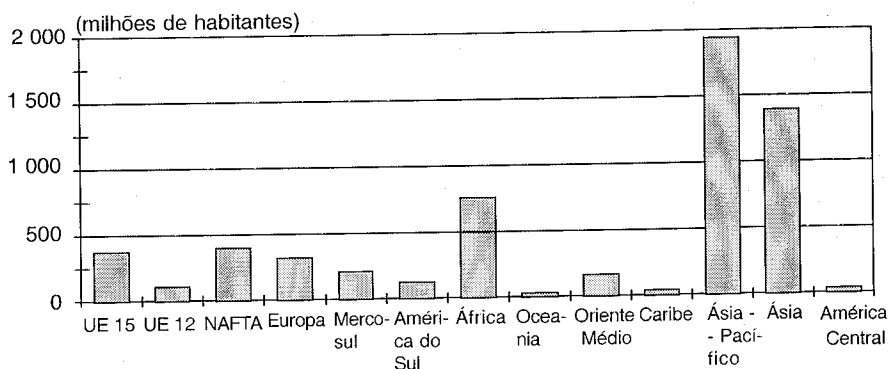
¹ Embora as cédulas do euro só entrem em circulação a partir de janeiro de 2002.

² Dos 15 países que atualmente formam a União Européia (além dos seis iniciais de 1957, somaram-se ao grupo, em 1973, o **Reino Unido**, a Irlanda e a **Dinamarca**; em 1981, a **Grécia**; em 1986, Portugal e Espanha; e, em 1995, a Finlândia, a **Suécia** e a Áustria), os quatro em destaque não entraram na união monetária por diferentes razões, sendo que a Grécia ingressou em 2001.

³ Polônia, Romênia, República Tcheca, Hungria, Bulgária, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Estônia, Chipre e Malta.

Gráfico 1

População de blocos e regiões selecionados

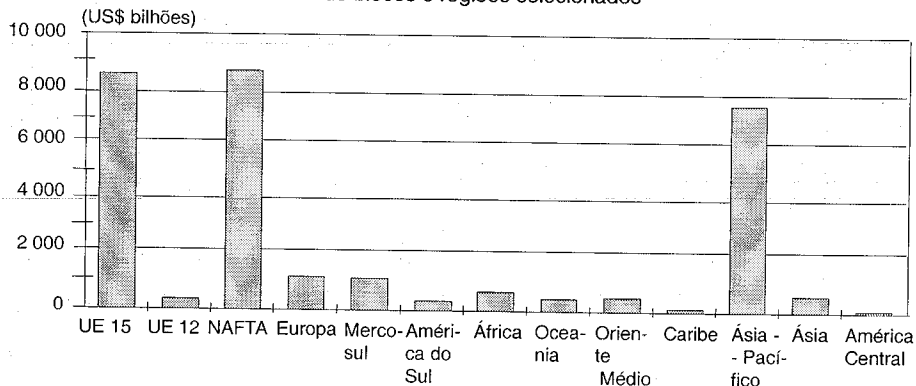


FONTE: Pocket World in Figures 2000, publicado pelo **The Economist**.

- NOTA: 1. A UE 15 é formada por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Itália, Alemanha, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Portugal, Espanha, Finlândia, Suécia e Áustria.
2. A UE 12 é formada pelos 12 países que irão ingressar na União Europeia, a saber, Polônia, Romênia, República Tcheca, Hungria, Bulgária, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Estônia, Chipre e Malta.
3. Na Europa estão incluídos os 14 demais países europeus que não constam nos dois grupos anteriores, a saber, Albânia, Bielo-Rússia, Bósnia, Croácia, Geórgia, Islândia, Macedônia, Moldávia, Noruega, Rússia, Sérvia e Montenegro, Suíça, Turquia e Ucrânia.
4. O Mercosul inclui Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
5. A América do Sul engloba Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela.
6. A África compreende Argélia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Central Africana, Chade, Congo, Congo-Brazaville, Costa do Marfim, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somália, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.
7. A Oceania inclui Austrália, Nova Zelândia, Fiji e Papua-Nova Guiné.
8. O Oriente Médio compreende Baharain, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Oman, Margem Ocidental do Rio Jordão e Faixa de Gaza, Qatar, Arábia Saudita, Síria, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.
9. O Caribe engloba Antilhas Holandesas, Bahamas, Barbados, Bermuda, Cuba, República Dominicana, Guadalupe, Haiti, Jamaica, Martinica, Porto Rico e Trinidad e Tobago.
10. A Ásia - Pacífico inclui China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Macau, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã, Taiwan, Brunei, Cambódia, Laos e Myanmar.
11. A Ásia inclui Afeganistão, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Índia, Kazaquistão, Coreia do Norte, Kirguistão, Mongólia, Nepal, Paquistão, Sri Lanca, Tajiquistão, Turkmênistão e Usbequistão.
12. A América Central engloba Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá e Nicarágua.
13. Os agrupamentos não foram formados de acordo com todos os blocos e associações regionais de comércio já existentes, mas apenas com os que mais interessam ao foco do presente trabalho. Desse modo, algumas associações, como a Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) — que inclui 21 países, entre eles os EUA, a Rússia e a China, com um PIB combinado de US\$ 16 trilhões e respondendo por 42% do comércio mundial — e o grupo Andino — que inclui Bolívia, Equador, Peru e Venezuela — não foram considerados.

Gráfico 2

PIB de blocos e regiões selecionados



FONTE: Pocket World in Figures 2000, publicado pelo **The Economist**.

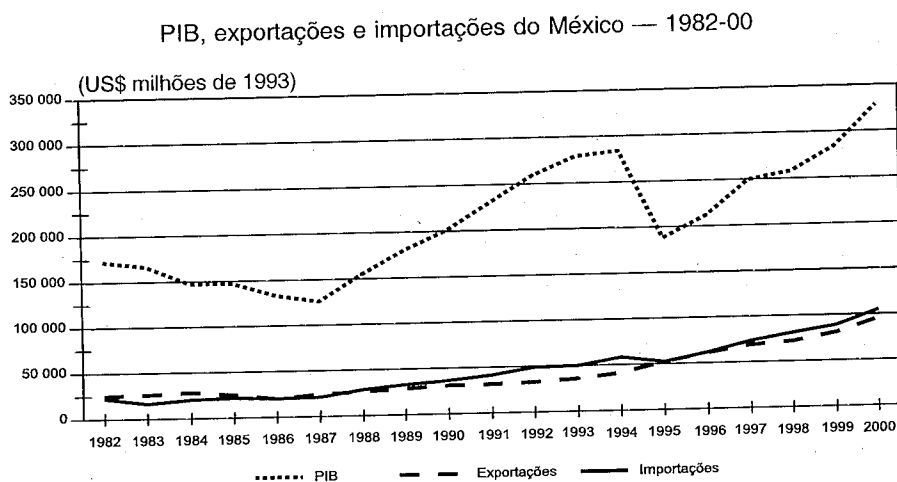
- NOTA: 1. A UE 15 é formada por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Itália, Alemanha, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Portugal, Espanha, Finlândia, Suécia e Áustria.
2. A UE 12 é formada pelos 12 países que irão ingressar na União Europeia, a saber, Polônia, Romênia, República Tcheca, Hungria, Bulgária, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Estônia, Chipre e Malta.
3. Na Europa estão incluídos os 14 demais países europeus que não constam nos dois grupos anteriores, a saber, Albânia, Bielo-Rússia, Bósnia, Croácia, Geórgia, Islândia, Macedônia, Moldávia, Noruega, Rússia, Sérvia e Montenegro, Suíça, Turquia e Ucrânia.
4. O Mercosul inclui Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
5. A América do Sul engloba Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela.
6. A África compreende Argélia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Central Africana, Chade, Congo, Congo-Brazaville, Costa do Marfim, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesotho, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somália, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.
7. A Oceania inclui Austrália, Nova Zelândia, Fiji e Papua - Nova Guiné.
8. O Oriente Médio compreende Baharain, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Oman, Margem Ocidental do Rio Jordão e Faixa de Gaza, Qatar, Arábia Saudita, Síria, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.
9. O Caribe engloba Antilhas Holandesas, Bahamas, Barbados, Bermuda, Cuba, República Dominicana, Guadalupe, Haiti, Jamaica, Martinica, Porto Rico e Trinidad e Tobago.
10. A Ásia - Pacífico inclui China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Macau, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã, Taiwan, Brunei, Cambódia, Laos e Myanmar.
11. A Ásia inclui Afeganistão, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Índia, Kazaquistão, Coreia do Norte, Kirguistão, Mongólia, Nepal, Paquistão, Sri Lanca, Tajiquistão, Turcomenistão e Usbequistão.
12. A América Central engloba Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá e Nicarágua.
13. Os agrupamentos não foram formados de acordo com todos os blocos e associações regionais de comércio já existentes, mas apenas com os que mais interessam ao foco do presente trabalho. Desse modo, algumas associações, como a Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) — que inclui 21 países, entre eles os EUA, a Rússia e a China, com um PIB combinado de US\$ 16 trilhões e respondendo por 42% do comércio mundial — e o grupo Andino — que inclui Bolívia, Equador, Peru e Venezuela — não foram considerados.

Tais eventos certamente foram um dos principais fatores que levaram à aceleração do NAFTA e dos planos para a criação da ALCA. Hoje, a zona de livre-comércio da América do Norte tem um PIB conjunto de, aproximadamente, US\$ 8,726 trilhões, gerado por uma população de 396,4 milhões de habitantes. Comparando-se com a atual UE, há mais população e PIB nos países do NAFTA, mas a renda *per capita* — na casa dos US\$ 22.000, assim como o PIB — é levemente inferior nesta última. Supondo que a ALCA viesse a ser formada com os dados de hoje, o seu PIB estaria próximo dos US\$ 10,187 trilhões (sem computar o PIB da América Central), e a sua população seria superior a 726,1 milhões de habitantes.⁴ A renda *per capita* do “NAFTA ampliado” cairia em mais de 36%, para a casa dos US\$ 14.000. Será que os mesmos processos que ocorreram na Europa com os novos membros ocorreriam na ALCA?

2 - O México e o NAFTA

Uma tentativa de responder a essa pergunta pode ser ajudada pelo exame do que aconteceu com o México desde o seu ingresso no NAFTA.

Gráfico 3

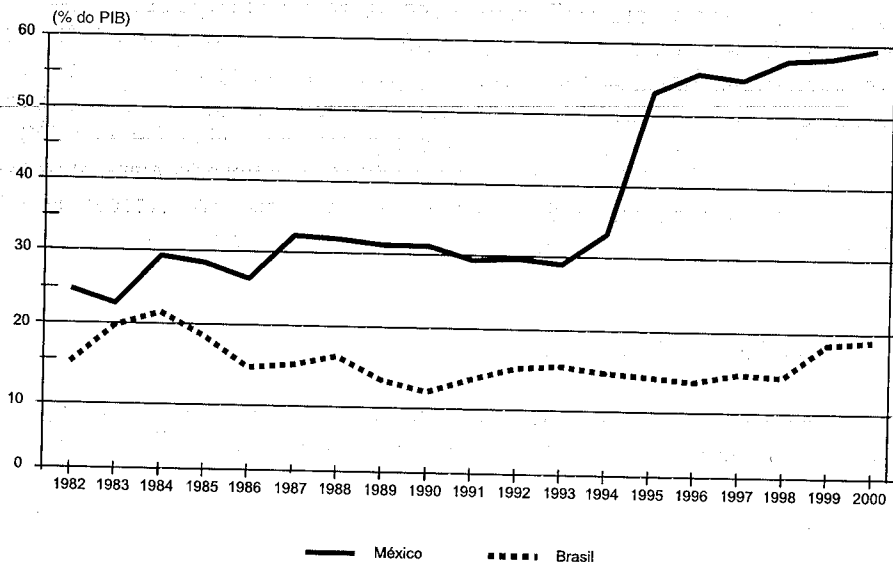


FONTE: Banco Central do México.
Banco Central do Brasil.

⁴ Novamente, sem a América Central.

Gráfico 4

Corrente de comércio Brasil versus México — 1982-00



FONTE: Banco Central do México.
Banco Central do Brasil.

Como mostra o Gráfico 3, o desempenho econômico do México nos últimos 20 anos pode ser dividido em três fases: (a) queda contínua do PIB na “década perdida” dos anos 80; (b) crescimento robusto do mesmo a partir de 1989 e até 1993; e (c) crescimento robusto após a brutal e breve recessão de 1994-95. O início da primeira fase foi marcado pela moratória mexicana de agosto de 1982, a qual desencadeou a crise da dívida na América Latina. O início da segunda esteve associado às reformas implementadas no governo de Carlos Salinas de Gortari, que promoveram privatizações e a abertura da economia. Esse período se encerra com o aparecimento das guerrilhas de Chiapas e a crise política e cambial na sucessão de Salinas, que gerou o famoso “efeito tequila”. O tratado do NAFTA foi assinado em 1993, mas o seu impacto maior sobre os fluxos de comércio começou a se verificar a partir de 1996, com a

retomada do crescimento após o grande pacote de ajuda promovido pelo governo americano e pelo FMI. As exportações mexicanas, que, no período 1980-85, em dólares correntes, se situavam no patamar de US\$ 24 bilhões e que já haviam dobrado em 1993, explodem, atingindo US\$ 96 bilhões em 1996 e US\$ 166 bilhões no ano 2000. A corrente de comércio, como pode ser verificado no Gráfico 2, passou de 25% do PIB em 1982 para 60% no ano 2000. O Gráfico 4 também mostra o desempenho da mesma variável para o Brasil.

Qualquer analista que observe o Gráfico 4 concordará que houve uma “quebra estrutural” na corrente de comércio mexicana no período pós-NAFTA. Já com relação ao Brasil, mesmo com a abertura comercial a partir de 1990, o seu comércio internacional não passou de 20% do seu PIB, o que só foi atingido nos anos dramáticos da crise da dívida externa, em 1983-84. Outro elemento notável no *boom* mexicano recente das exportações é que, embora tenha havido uma forte desvalorização do peso em 1994-95, a tendência recente da taxa de câmbio real e nominal é de valorização, como pode ser observado no Gráfico 5. Mas o que aconteceu com a renda real *per capita* no México nesse período? A taxa média de crescimento da mesma no período 1996-00 foi de 4,11% ao ano, depois de uma queda de 8,3% em 1995. No período anterior (1989-94), a taxa média havia sido de 1,86% ao ano. Os dados para esses cálculos encontram-se na Tabela 1. Em termos de dólares correntes, a renda *per capita* do México voltou à ultrapassar a brasileira, embora essas mudanças sejam mais por conta das flutuações cambiais recentes. De acordo com os dados padronizados de Maddison (2001), o México sempre esteve acima do Brasil, sendo que o último dado disponível (1998) — US\$ 6.655 contra US\$ 5.459,⁵ mostra uma diferença de 22% entre ambos. Em termos absolutos e a preços correntes, os PIBs do Brasil e do México estavam na faixa dos US\$ 570-590 bilhões em 2000.

Considerando o valor das exportações de mercadorias, o México atingiu, em 1998, o décimo segundo lugar no mundo inteiro, com US\$ 117 bilhões, tendo ultrapassado Taiwan e já estando na vizinhança da Coreia do Sul e da Bélgica. Em 2000, as suas exportações atingiram US\$ 166, 45 bilhões, o que significou um valor US\$ 1.789 *per capita*, o mais alto índice da América Latina. Para comparação, o Brasil, em 2000, exportou US\$ 324,00 *per capita*. Só o comércio bilateral México e EUA cresceu de US\$ 76 bilhões em 1993 para US\$ 246 bilhões em 2000, sendo que 80% das exportações mexicanas são destinadas aos EUA.

⁵ Dólares internacionais de 1990 de Geary-Khamis; consultar Maddison (2001, p. 288).

Tabela 1

Dados da economia mexicana — 1988-00

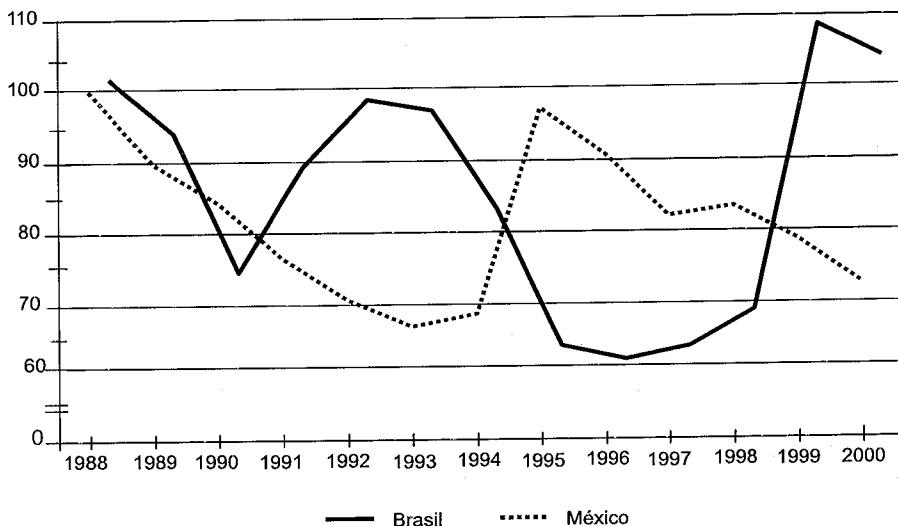
PERÍODOS	POPULAÇÃO	PIB (mil pesos)	DEFLATOR IMPLÍCITO	TAXA DE CÂMBIO (pesos/US\$)	PIB REAL (pesos de 1993)
1988	79 130 767	416 305 236	39,9	2,2725	10 433 715
1989	80 183 198	548 857 974	50,5	2,4617	10 868 475
1990	81 249 645	738 897 516	64,8	2,8126	11 402 739
1991	83 141 226	949 147 624	79,8	3,0178	11 894 081
1992	85 076 845	1 125 334 287	91,3	3,0944	12 325 677
1993	87 057 527	1 256 195 971	100,0	3,1152	12 561 960
1994	89 084 322	1 420 159 456	108,3	3,3751	13 113 199
1995	91 158 290	1 837 019 067	149,3	6,4190	12 304 213
1996	92 389 519	2 525 575 029	195,1	7,5990	12 945 028
1997	93 637 378	3 174 275 217	229,7	7,9184	13 819 222
1998	94 902 091	3 846 349 882	265,0	9,1356	14 514 528
1999	96 183 886	4 583 762 250	304,4	9,5600	15 058 352
2000	97 483 000	5 432 354 825	337,59	9,4555	16 091 384

PERÍODOS	PIB (US\$ milhões)	PIB PER CAPITA (US\$)	EXPORTAÇÕES (US\$ mil)	IMPORTAÇÕES (US\$ mil)
1988	183 192,623	2 315	30 691 497	28 081 968
1989	222 958,920	2 780,619	35 171 045	34 765 995
1990	262 709,776	3 233,365	40 710 936	41 593 252
1991	314 516,411	3 782,918	42 687 520	49 966 560
1992	363 668,009	4 274,583	46 195 623	62 129 350
1993	403 247,294	4 631,964	51 885 966	65 366 542
1994	420 775,520	4 723,340	60 882 213	79 345 901
1995	286 184,619	3 139,425	79 541 552	72 453 067
1996	332 356,235	3 597,337	95 999 736	89 468 769
1997	400 873,310	4 281,125	110 431 383	109 807 793
1998	421 028,710	4 436,453	117 459 557	125 373 059
1999	479 473,039	4 984,962	136 391 099	141 974 760
2000	574 517,987	5 893,520	166 454 818	174 457 811

FONTE: Banco Central do México.

Gráfico 5

Índice de câmbio real no México e no Brasil — 1988-00



FONTE: Banco Central do México.
Banco Central do Brasil.

Resumindo, o que aconteceu com o México pós-NAFTA pode ser qualificado como um choque positivo de comércio externo. Três elementos específicos ao caso mexicano favoreceram esse desempenho: (a) a iniciativa americana de assistir ao país na crise de 1994; (b) a proximidade geográfica do enorme mercado norte-americano que favorece a localização de atividades industriais mais intensivas em trabalho; e (c) a coincidência histórica de sua entrada no NAFTA com a revolução da tecnologia da informação. Esses três elementos não estarão presentes ajudando aos possíveis novos ingressantes de uma ALCA ou de um NAFTA ampliado. Também se deve ressaltar que o impulso positivo do *boom* das exportações pode se tornar negativo em 2001-02, com a desaceleração da economia americana.⁶

⁶ Segundo algumas estimativas, para cada ponto percentual de desaceleração da economia americana, há 0,89 ponto percentual de desaceleração na economia mexicana. A taxa de crescimento do PIB real mexicano, que atingiu 6,9% em 2000, estaria em torno de 1% em 2001, ainda supondo uma taxa positiva para o PIB real americano neste ano.

3 - Acréscimos pequenos e grandes

Tanto as experiências européias com a entrada de novos países na Comunidade Européia (CE) como esta mais recente do México sinalizam que os benefícios superam amplamente os custos para aqueles que ingressam nos blocos já formados. Talvez o único caso duvidoso até hoje tenha sido o do Reino Unido. Alguns estudos realizados (Grinols, 1984; Miller, Spencer, 1977) sobre a entrada do Reino Unido na Comunidade Européia apontam que os custos teriam sido maiores que os benefícios. No caso britânico, além disso, devem ser lembrados o desastrado ingresso da libra esterlina no mecanismo cambial europeu e a sua saída forçada em 1992. Um aspecto que chama atenção nessa exceção é a importância relativa da economia ingressante no bloco. Nos casos mais conhecidos e bem-sucedidos — Espanha, Portugal, Irlanda e México —, os tamanhos das economias ingressantes eram relativamente pequenos,⁷ o que não se aplica ao caso britânico.

Observando a perspectiva de uma União Européia ampliada com os 12 países referidos e de uma ALCA contendo mais de 30 países sob o ponto de vista dos tamanhos relativos, no primeiro caso, os acréscimos representam 4% do PIB da UE e 28% da sua população, enquanto, para a ALCA, os números são 16,7% do PIB e 83% da população (em ambos os casos, sem contar a América Central). Em termos de variação na população, o caso da ALCA excede os casos anteriores bem-sucedidos.

Embora esse exercício de cálculo de acréscimos possa ser relevante para uma estimativa de probabilidades de êxito, é preciso levar em conta que o NAFTA atual e a ALCA futura possível são muito diferentes da UE atual e da UE ampliada. Formalmente, o NAFTA encontra-se em um estágio de integração que seria equivalente ao dos países europeus da European Free Trade Association (EFTA), que hoje inclui apenas o reino da Noruega, a Confederação Helvética (Suíça), a República da Islândia e o principado de Liechtenstein. No passado, a EFTA abrigou vários países, que, posteriormente, vieram a entrar na UE. Essa diferença implica um elemento substancial nos custos e benefícios da integração, pois uma mera associação de livre-comércio envolve muito menos do que um mercado comum ou uma união monetária.

⁷ Quando um país pequeno reduz barreiras no seu comércio bilateral com um país grande, os tradicionais ganhos de comércio são desproporcionalmente maiores para a economia pequena. Esse é um resultado bem conhecido do modelo ricardiano simples, quando o país grande se especializa incompletamente e o país pequeno se especializa completamente praticando os preços do país grande. Nesse caso extremo, todos os ganhos são apropriados pelo país pequeno.

4 - O Mercosul e a ALCA

O Mercosul pretende ser algo mais profundo do que o NAFTA em matéria de integração, pois ele possui uma tarifa externa comum. Na prática, no entanto, as listas de exceção e as práticas efetivas o fazem bem menos integrado.⁸ Hoje, o Mercosul encontra-se em um limbo, servindo mais como um elemento de barganha em negociações internacionais — e nos discursos de políticos — do que como algo relevante para os fluxos de comércio externo ou para os movimentos de capitais. O seu apogeu foi atingido em 1998, mas, desde a mudança do regime cambial brasileiro em janeiro de 1999, que jogou os seus parceiros de bloco em um estado de recessão terminal,⁹ Brasil e Argentina têm praticado retaliações mútuas.

O futuro do Mercosul é incerto e depende das decisões que os dois principais países tomarão nos anos 2001 e 2002. O atual impasse entre ambos — o Brasil adotando o câmbio flutuante e o regime de metas de inflação, e a Argentina, o *currency board* a uma taxa de câmbio que inviabiliza as exportações argentinas — impede qualquer avanço. Além disso, a forma como o Brasil fez a transição de regime cambial, unilateral e sem coordenação com os parceiros, envenenou, talvez fatalmente, o clima entre as partes. No entanto, provavelmente a situação internacional emergente force uma mudança na direção de mais integração regional.

Das grandes assimetrias em vários aspectos que existem entre os parceiros do Mercosul, talvez a mais importante seja o fato de a Argentina depender muito mais do bloco em seu comércio externo do que o Brasil. Este último é um genuíno *global trader*.¹⁰ Sob esse ponto de vista, o NAFTA também tem esse perfil com relação aos EUA *vis-à-vis* ao Canadá e ao México. E isto não impediu o seu sucesso até agora.

⁸ Quem duvidar disso, basta fazer uma viagem a qualquer país vizinho do Cone Sul.

⁹ Até 1998, o Mercosul deu um sopro de vida às combalidas economias do Uruguai e da Argentina, com um aumento espetacular das suas exportações ao "gigante do Norte", mas, com a desvalorização brasileira, a Argentina, em particular, ficou sem freguês para os seus preços dolarizados. Desde 1991, ano em que foi lançado o Plano de Conversibilidade, que fixou o valor do peso ao dólar em 1 por 1, o dólar valorizou-se 45,7% em relação ao marco alemão e, portanto, em relação às moedas européias em geral. Naquele ano, ainda circulava o austral, sendo posteriormente substituído pelo peso.

¹⁰ A Argentina exportava 15% de suas exportações e importava 21% de suas importações para os três parceiros em 1990, passando esses percentuais para 33% e 24% em 1996, respectivamente. Os números do Brasil nos mesmos anos foram, com relação às exportações, de 4% para 15%, e às importações, de 11% para 15%. O Paraguai e o Uruguai, em 1996, exportavam e importavam em torno de 50% para o bloco.

Do ponto de vista de um país, embora a realidade imponha um leque de opções muito mais restrito e inesperado do que a imaginação dos pesquisadores e dos governos supõe, é absolutamente necessário que os cenários possíveis sejam analisados em seus custos e benefícios para que, quando, porventura, se tornem inevitáveis ou relevantes, um mínimo de racionalidade seja mantida nas decisões. Por isso os estudos de impactos comparativos entre várias alternativas de integração — multilateralismo *versus* bilateralismo, regionalismo *versus* globalismo, regionalismo **A** *versus* regionalismo **B**, etc. — são importantes.

Nesse sentido, pode-se perguntar, do ponto de vista do Brasil, o que é mais interessante entre vários cenários simplificados de integração. Uma alternativa é acelerar na direção da ALCA, outra é fazê-lo na direção da UE. Por enquanto, a estratégia brasileira preferida parece ser, no discurso, aprofundar o Mercosul, ampliando-o para incluir os demais blocos e países da América do Sul, além de fortalecer a possibilidade de uma aceleração via UE, para obter um maior poder de barganha nas negociações *vis-à-vis* ao NAFTA na formação da ALCA. Como se viu, na prática, nos anos mais recentes, o que tem acontecido é uma desaceleração no Mercosul e a concentração em um esforço exportador global.

Os primeiros estudos sobre a decisão polar UE *versus* ALCA (Abreu, 1997; Pereira, 2001a; 2001b) encontraram resultados favoráveis à integração com a União Européia para o Brasil e para o Mercosul. Esses resultados derivaram do fato de que as barreiras, ao comércio, especialmente na agropecuária, são maiores na Europa do que na América do Norte. Quanto maior a queda de barreiras, maiores são os ganhos de comércio com a abertura.

5 - Os ganhos da integração comercial

Segundo a teoria da integração econômica,¹¹ existem vários benefícios e custos derivados da formação de arranjos preferenciais de comércio. A forma particular desses arranjos que é mais estudada é a união aduaneira, pois ela, além de envolver redução total ou parcial discriminada de barreiras ao comércio, inclui a aplicação de uma tarifa externa comum. Nesse caso, os benefícios decorrem, em geral, dos seguintes elementos: (a) maior eficiência nas importações — chamado efeito-consumo —, que se associa com a queda dos preços dos importados e com o aumento das suas quantidades; (b) aumento das exporta-

¹¹ Para uma exposição introdutória da teoria da integração comercial e alguns estudos empíricos, consultar Bowen, Hollander e Viaene (1998). Para referências sobre trabalhos mais teóricos, consultar Baldwin e Venables (1995) e Bhagwati e Panagariya (1996).

ções — chamado efeito-produção —, que se associa com o aumento dos fluxos de comércio intrablocos; e (c) efeito favorável sobre o índice de relação de trocas, conhecido como efeito termos de intercâmbio. Além desses efeitos clássicos, podem-se agregar também (a) as economias de escala; (b) o aumento de variedade de produtos; e (c) as transferências de tecnologia. Alguns desses benefícios estão associados ao conceito de criação de comércio de Viner (1950), e eles surgem porque as tarifas e as barreiras não-tarifárias são reduzidas entre os parceiros de comércio do bloco. Um importante elemento que se aplica a esses efeitos é o seguinte: quanto mais alta era a barreira preexistente, maior era o ganho da redução.¹²

Por outro lado, os custos também existem. Nesses custos, podem ser incluídos aqueles que são de ajustamento, e que estariam presentes em qualquer redução de barreiras ao comércio, discriminada ou não, e aqueles associados ao fato de não haver livre-comércio, mas apenas um arranjo preferencial. No primeiro caso, por exemplo, os produtores domésticos que são ineficientes comparativamente aos seus concorrentes dentro do bloco reduzirão ou encerrarão as suas atividades, o que gerará desemprego. Esses recursos ficarão, temporariamente, desempregados. Eles serão reempregados por outros produtores domésticos que tiverem passado pelo novo teste de eficiência proposto pela redução das barreiras. O que determina o tamanho desses custos? Claramente, eles são proporcionais ao volume de produção deslocada e à duração do desemprego dos recursos ociosos. Quanto mais deslocamento de recursos das atividades ineficientes para atividades onde eles geram mais retorno, maiores também serão os benefícios. Portanto, no que diz respeito à primeira parte dos custos de ajustamento, a parte estática, eles são perfeitamente dominados pelos benefícios. Agora, no referente à duração, esta depende da flexibilidade dos mercados de recursos.

Quanto mais os mercados de capitais e de trabalho forem rígidos e tiverem maiores custos de transação, maior será o período de ajustamento, isto é, o tempo de transição da alocação de fatores pré-abertura comercial — discriminada ou não — para a nova alocação pós-abertura.

Abstraindo-se os custos de ajustamento, os membros de uma união alfandegária podem, conforme Viner (1950), incorrer em desvios de comércio, se os seus parceiros de bloco forem menos eficientes do que o resto do mundo. Esses custos podem exceder os benefícios, produzindo perdas líquidas na formação do bloco.¹³

¹² Estritamente falando, se uma tarifa de 100% é a tarifa proibitiva, pois gera zero de importações e, conseqüentemente, zero de arrecadação tarifária, a sua redução para 20% trará tanto benefício quanto se ela fosse inicialmente de 120%. Mas os benefícios seriam superiores se a tarifa inicial fosse de 80%.

¹³ Alguns estudos apontam altos custos no Mercosul, devido à presença de desvios de comércio. Entre estes encontram-se Yeats (1997) e Connolly e Gunther (1999). Para uma avaliação preliminar dessa questão, consultar Chaves (1999).

Quando se examinam os cenários alternativos de integração de um ponto de vista estático, vários elementos são desconsiderados. Nas dinâmicas comparativas de ajustamento, as probabilidades de quedas de barreiras comerciais e a sua distribuição no tempo são cruciais. Por exemplo, suponha-se que o cenário "abertura para a UE" domine estaticamente, em termos de bem-estar, o "abertura para a ALCA". Mas, se as negociações com a UE forem mais difíceis e demoradas e seus resultados, em termos de abertura de comércio, mais pobres e distantes no tempo, é perfeitamente plausível que as avaliações, em termos de bem-estar, sejam invertidas.

Para ilustrar esse ponto, considere-se que **A** e **E** representem, respectivamente, os ganhos estáticos potenciais da associação com a ALCA e da associação com a União Européia, sendo $E > A$. Agora, considere-se que as distribuições de probabilidade de se obterem ganhos nas negociações indiquem probabilidades **a** e **e** ($0 < e < a < 1$) de se atingirem os ganhos potenciais. Além disso, suponha-se que os calendários de abertura concluam nos prazos **n**, para a ALCA e **m** para a UE, sendo que $n < m$. Considerando-se que os ganhos sejam uniformemente distribuídos no tempo e que a taxa de desconto (**r**) seja constante, os valores presentes descontados dos ganhos serão:

$$V_A = [(Aa)/n][1/(1+r)] + [(Aa)/n][1/(1+r)^2] + \dots + [(Aa)/n][1/(1+r)^n]$$

$$V_E = [(Ee)/m][1/(1+r)] + [(Ee)/m][1/(1+r)^2] + \dots + [(Ee)/m][1/(1+r)^m]$$

Então,

$$V_A > V_E \quad \text{se} \quad [a/e][m/n] > [R^m/R^n][E/A]$$

Onde:

$R^m = [1/(1+r) + 1/(1+r)^2 + \dots + 1/(1+r)^m]$ e $R^n = [1/(1+r) + 1/(1+r)^2 + \dots + 1/(1+r)^n]$, e a razão $R_m/R_n = 1 + \{[(1+r) + (1+r)^2 + \dots + (1+r)^{(m-n)}]\}^{-1} > 1$ é decrescente em **r** e em $(m-n)$. Um bom indicador das probabilidades **a** e **e** e dos números **n** e **m** é a reputação de protecionismo construída nas negociações historicamente realizadas. Levando-se esta em conta, especialmente no que tange ao setor agropecuário, é perfeitamente plausível que $V_A > V_E$.

6 - Questões monetárias e cambiais

A literatura sobre integração econômica desenvolveu-se paralelamente aos desdobramentos históricos da integração européia. Sendo assim, houve primei-

ro a discussão dos aspectos comerciais nas décadas de 50 e 60 do século XX. Naquela época, vigorava o sistema de câmbio fixo ajustável de Bretton Woods. Por essa razão, e porque a integração européia iniciou com a formação de uma união aduaneira, as questões de coordenação macroeconômica não mereceram muita atenção a princípio. Foi com o colapso de Bretton Woods, no período 1971-73, e com o ingresso em um novo regime internacional de câmbio flutuante entre as principais moedas que as discussões sobre coordenação macroeconômica ganharam mais relevância prática do ponto de vista da abertura comercial.

Os europeus formaram a “serpente” e, a seguir, o sistema monetário europeu, o mecanismo cambial e, finalmente, a união monetária. Essa seqüência ilustra a firme convicção do núcleo de integração européia de que, independentemente do sistema monetário global vigente, era importante para o prosseguimento do comércio internacional intrabloco que as taxas de câmbio entre os parceiros flutuassem menos entre si do que as taxas de conversão das moedas européias com as outras áreas monetárias. O sucesso da progressiva integração monetária européia só foi abalado com o choque da reunificação alemã e a crise cambial subsequente, em 1992. Antes desse evento, o sistema europeu serviu como um elemento amortecedor e estabilizador na inserção de novos países com taxas de inflação historicamente mais altas do que o núcleo europeu. Tais foram os casos da Itália¹⁴, da Espanha e de Portugal.

Depois de superada a crise cambial de 1992 na Europa, com o realinhamento de algumas moedas e a saída da libra esterlina do sistema, o caminho para a união monetária foi retomado com sucesso. E isso aconteceu em meio a um período de várias crises cambiais na economia mundial. A integração crescente dos mercados na Europa e a preservação de normas uniformes no bloco visando à convergência macroeconômica mantiveram o bloco dentro de uma dinâmica cíclica própria, sem inconsistências importantes. É verdade que alguns países progrediram mais do que outros nas reformas estruturais necessárias, o que os beneficiaram mais.

O que se pode retirar de relevante da experiência européia recente com relação à integração? Dentre vários elementos, dois destacam-se. Em primeiro lugar, a dimensão temporal e política: trata-se de um processo de longo prazo intensivo em negociações permanentes e que, para avançar, necessita da fixação de metas renováveis periodicamente associadas a estágios crescentes de integração. Em segundo lugar, em um mundo de taxas flexíveis de câmbio, é absolutamente imprescindível que haja um arranjo próprio cambial e monetário no núcleo, para que os fluxos de comércio intrabloco não sofram reversões e interrupções abruptas.

¹⁴ A Itália, embora membro fundador do Mercado Comum, só fixou a lira aos padrões do sistema monetário europeu posteriormente.

Deve-se notar que isso não significa que um país em particular, o Brasil, por exemplo, deva adotar um regime de câmbio fixo, mas, sim, que os países centrais de um bloco de integração devam adotar, dentro de limites acordados e com um certo grau de rigidez, um mecanismo institucional que estabeleça uma coordenação macroeconômica envolvendo as políticas monetária e cambial. Dadas as experiências recentes, é conveniente que as moedas do bloco estejam em uma área monetária comum e que possam flutuar conjuntamente *vis-à-vis* às outras moedas.

7 - Perspectivas da integração comercial regional

As lições da experiência européia parecem não ter sido assimiladas pelos parceiros do Mercosul. O que se viu foi, apesar de uma tentativa de formalmente imitar uma seqüência temporal de passos de integração comercial,¹⁵ exatamente um total colapso de coordenação macroeconômica. O Brasil achou um caminho próprio adequado aos seus interesses a partir de 1999, mas os seus parceiros ficaram sofrendo as conseqüências.

Realisticamente, as negociações comerciais Brasil-Mercosul *versus* EUA-ALCA e Brasil-Mercosul *versus* UE são paralelas e simultâneas. Do ponto de vista brasileiro, essa situação abre espaço para a extração de concessões competitivas entre os dois blocos. Se essas concessões forem no sentido de abertura recíproca crescente, podem-se aumentar os ganhos de comércio. No entanto, se elas forem usadas em um sentido protecionista e apenas defensivo pelo Brasil-Mercosul, os avanços podem ser minimizados.

Quando se menciona Brasil-Mercosul, está-se supondo que haja unidade do bloco nas negociações extrabloco. Na conjuntura atual — como discutido acima —, isso parece improvável, o que abre espaço para uma outra trajetória de integração: um movimento unilateral da Argentina no sentido da ALCA.¹⁶ Tal evolução seria diretamente contrária à estratégia brasileira.

¹⁵ O sucesso do Mercosul em termos de comércio bilateral Brasil e Argentina até 1998 deveu-se, talvez, muito mais a uma coincidência fortuita das políticas de estabilização do que a um comprometimento sério de longo prazo.

¹⁶ Talvez combinada com uma solução para o seu impasse cambial e monetário via desvalorização com dolarização. É claro que tal evento exigiria um apoio americano. Esta poderia ser a “vingança” portenha à desvalorização brasileira de 1999. Robert J. Barro arriscou uma previsão, no Fórum da Liberdade em Porto Alegre, em 1999, sobre os arranjos monetários na América Latina. Ele previu que vários países, entre eles a Argentina, o Equador e o México, adotariam o dólar e que, finalmente, relutantemente, o Brasil o faria.

Apesar dessas tendências desfavoráveis à integração regional no curto prazo, é importante que o esforço realizado não seja perdido. Porém, para retomar o processo no marco do Mercosul, será necessário um comprometimento muito mais forte na área de coordenação macroeconômica. Isso significa que o Brasil e a Argentina devem, de algum modo, resolver o impasse cambial e monetário ora existente e acertar um mecanismo institucional que mantenha a consistência mútua de suas políticas.

Se isso não acontecer, é provável que a trajetória da integração siga outro rumo, que até pode ser mais rápido e trazer mais benefícios. Mas, certamente, não estará dentro daquela estratégia traçada pelo Brasil.

Uma possibilidade mais recentemente sugerida,¹⁷ como um meio de renovar o impulso integracionista no hemisfério, é a que vem sendo chamada de fórmula “4 + 1”, os quatro países do Mercosul e os EUA. Uma vantagem dessa alternativa seria o menor custo nas negociações, pois envolveria primariamente apenas o NAFTA e o Mercosul, aproveitando os elementos positivos já acumulados de ambos os blocos. Além disso, um aprofundamento de integração a partir de duas “economias” grandes — como seriam, nesse caso, o NAFTA e o Mercosul — atrairia os vizinhos menores, replicando, de certa forma, o caso europeu, que partiu do núcleo formado por Alemanha, França e Itália. As idéias-força para um aprofundamento nessa direção, trazendo a reboque os aspectos comerciais, monetários e cambiais, seriam a preservação da democracia no hemisfério e o combate ao terrorismo. Novamente, tal como no caso europeu, foi a prevenção de novas guerras no continente.



PS: Certamente, os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 irão alterar drasticamente o ambiente econômico mundial e produzirão impactos negativos sobre o comércio internacional e os fluxos de capitais. Basta pensar no aumento dos custos de transação, incerteza e risco. Provavelmente, os movimentos integracionistas regionais também serão seriamente afetados, não só na sua velocidade, como, talvez, na sua direção e alinhamentos.

¹⁷ Consultar De La Balze (2001).

Bibliografia

- ABREU, Marcelo de P. (1997). **O Brasil e a Alca: interesses e alternativas**. Rio de Janeiro : PUC-Rio. (Texto para Discussão 371).
- BALDWIN, Richard E., Venables, Anthony J. (1995). Regional economic integration. In: Grossman, G. et al., eds. **Handbook of international economics**. [s.l.] : Elsevier Science. Amsterdam. v. 3, cap. 31.
- BHAGAWATI, Jagdish, PANAGARIYA, Arvind (1996). The theory of preferential trade agreements: historical evolution and current trends. **American Economic Review**, 86, 82-87, maio.
- BOWEN, Harry P., HOLLANDER, Abraham, VIAENE, Jean-Marie (1998). **Applied international trade analysis**. [s.l.] : The University of Michigan ; Ann Arbor.
- CHAVES, Luiz G. L. (1999). **Criação e desvio de comércio no Mercosul: uma aplicação do índice de vantagem comparativa revelada modificado, 1986-96**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Porto Alegre.
- CONNOLLY, M., GUNTHER, J. (1999). Mercosur: implications for growth in member countries. **Current Issues in Economics and Finance**, New York : Federal Reserve Bank, v. 55, n. 7.
- DE LA BALZE, Felipe A. M. (2001). Finding allies in the back yard. **Foreign Affairs**, v. 8, n. 4., Jul./Aug.
- GRINOLS, E. J. (1984). A thorn in the lion's paw: has britain paid too much for common market membership? **Journal of International Economics**, v. 16, p. 271-293.
- MADDISON, Angus (2001). **The world economy: a millennial perspective**. Paris : OECD.
- MILLER, M. H., SPENCER, J. E. (1977). The static economic effects of the uk joining the eec: a general equilibrium approach. **Review of Economic Studies**, n. 136, p. 71-94.
- PEREIRA, Lia V. (2001a). Alca, uma trajetória a ser definida. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro : FGV/IBRE, mar.
- PEREIRA, Lia V. (2001b). Alca, pós-Quebec: é preciso negociar à exaustão. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro : FGV/IBRE, maio.

ROUSSELOT-PAILLEY, Gerard (2000). **Guide de l'Europe**: panorama annuel de l'union europeenne. Paris : Delagrave Flammarion.

VINER, Jacob (1950). **The Customs Union Issue**. New York : Carnegie Endowment for International Peace.

YEATS, Alexander (1997). Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? In: **The World Bank**. (Policy research work paper n. 1729).