

Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul*

*Economic integration and harmonization of economic
policies in North America and Southern Cone*

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JR. **

RESUMO: Este artigo compara o processo de negociação de dois acordos comerciais: Canadá / EUA e Argentina / Brasil. O principal tópico discutido é a harmonização das políticas econômicas. Para criar uma área de livre comércio ou um mercado comum, os governos precisam enfrentar uma escolha difícil, entre os benefícios econômicos de uma integração e os custos políticos de uma soberania restrita. Duas configurações diferentes desse dilema são analisadas no artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Integração econômica; globalização.

ABSTRACT: This paper compares the negotiating process of two trade agreements: Canada/USA and Argentina/Brazil. The main topic discussed is the harmonization of economic policies. In order to create a free trade area or a common market, governments have to face a difficult choice, between the economic benefits of a integration and the political costs of a restricted sovereignty. Two different configurations of this dilemma are analyzed in the paper.

KEYWORDS: Integration; globalization.

JEL Classification: F15; F63.

I. INTRODUÇÃO

A harmonização de políticas econômicas e dos demais mecanismos institucionais que afetam as condições internas de concorrência em cada país são temas inevitáveis na agenda de negociações de qualquer projeto de integração econômica

* Para escrever este artigo incomodei um número de pessoas maior do que é usual num trabalho dessa dimensão. Sou particularmente grato a Samuel Pinheiro Guimarães, Sérgio Thompson Flores, Francisco Mauro de Holanda, Marcílio Marques Moreira e Paulo Pires do Rio, pelo auxílio na coleta de dados sobre as relações Canadá/Estados Unidos. Agradeço também os comentários de Reinaldo Gonçalves, Guida Piani, Francisco Eduardo Pires de Souza e Lia Valls Pereira.

** Instituto de Economia Industrial da Universidade do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

entre nações independentes. Para encaminhar esses temas, os governos precisam estar habilitados a enfrentar uma escolha difícil: a de que os ganhos econômicos a serem auferidos no futuro com a ampliação dos mercados nacionais devam ser pagos a partir do presente com o ônus político inerente à perda gradual de soberania na administração rotineira da economia doméstica.

A abolição de barreiras comerciais não implica necessariamente a criação de condições equitativas de acesso aos mercados nacionais entre as economias envolvidas no projeto de integração. Eventuais disparidades podem resultar de inúmeras fontes, combinadas de forma peculiar em cada país, como taxa de câmbio, condições de financiamento, subsídios, regime tributário, legislação trabalhista, políticas de meio ambiente, direitos de propriedade intelectual etc. Para corrigir tais disparidades, interessa aos governos negociar soluções que sejam maximizadoras quanto aos objetivos de integração e minimizadoras quanto às restrições a serem introduzidas no manejo dos instrumentos de política econômica.

As questões acima serão discutidas no presente trabalho através da análise de dois acordos de integração assinados recentemente: Canadá/Estados Unidos e Argentina/Brasil. A seção II examina o primeiro acordo, iniciando com um breve histórico das relações comerciais entre os dois países, mostrando, em seguida, as características conjunturais dos anos 80 que facilitaram a assinatura do acordo, e os principais tópicos incluídos na negociação; por fim, discute a solução encontrada neste caso para resolver o conflito entre soberania e integração. A seção III destaca as peculiaridades do acordo Argentina/ Brasil, os contrastes em relação ao caso anterior, a influência exercida pelas normas da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), e as perspectivas para os próximos anos. Para encerrar, a seção IV resume as principais conclusões do texto.

II. O ACORDO CANADÁ/ESTADOS UNIDOS

Sob a forma de um Tratado Bilateral de Livre Comércio, entrou em operação em janeiro de 1989 o acordo assinado pelos governos do Canadá e dos Estados Unidos com o objetivo de remover as barreiras que até então afetavam as transações de bens e serviços entre as duas economias, cujo montante anual no passado recente tem sido da ordem de 160 bilhões de dólares americanos. Negociado em apenas 20 meses, entre maio de 1986 e outubro de 1987, este acordo tornou-se um dos símbolos da tendência contemporânea de formação de espaços econômicos unificados, redefinindo as perspectivas de outros eventos em curso, como o projeto Europa 92, o acordo entre a Austrália e a Nova Zelândia, assinado no início dos anos 80, e o desempenho da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC).¹

¹ A Associação Europeia de Livre Comércio, fundada em 1960, é formada por um conjunto de países da Europa Ocidental que não participam da CEE (Comunidade Econômica Europeia): Áustria, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e Suíça.

Embora a conjuntura internacional da segunda metade dos anos 80 tenha contribuído para acelerar os entendimentos, a história desse acordo tem, de fato, mais de 200 anos. Em 29 de abril de 1776, chegou a Montreal uma delegação sob a liderança de Benjamin Franklin, com a tarefa de convencer os canadenses a se unirem ao movimento de independência das treze colônias rebeldes à Inglaterra. Apesar do empenho dos americanos, que haviam enfrentado uma dura viagem de um mês a cavalo e de barco desde Filadélfia, e depois disso mantiveram-se pacientes ao longo de várias semanas de negociações, os canadenses preferiram continuar fiéis à metrópole, da qual só se desligaram no século seguinte, em 1867.

Em 1854, dessa vez por iniciativa dos canadenses, os dois países firmaram um acordo de livre comércio que vigorou até 1866, quando foi rompido por decisão do congresso americano, já dominado naquela época por tendências protecionistas. Depois da independência, conforme comenta Winham (1988), o governo do Canadá tentou reabilitar o acordo em três oportunidades; em 1869, em 1871, e em 1874. A partir de 1879 as teses protecionistas também tornaram-se influentes desse lado da fronteira, e os interesses oficiais pela integração saíram de moda.

Contudo, desenvolveram-se nesses países dois estilos de proteção bem distintos. Enquanto nos Estados Unidos o crescimento industrial foi acompanhado de uma redução progressiva do coeficiente de abertura da economia, no Canadá ocorreu o contrário, gerando-se uma inusitada combinação de política industrial ativa com participação crescente do comércio exterior na economia, tanto do lado das exportações quanto das importações. Além disso, dadas a vizinhança dos polos industriais dos dois países, e a semelhança dos níveis de renda e dos padrões de consumo, a integração dos dois sistemas econômicos continuou avançando, a despeito da ausência de iniciativas governamentais. Mesmo assim, de tempos em tempos, um dos governos se esforçava em iniciar negociações e não encontrava reciprocidade do outro, como em 1911 e em 1947, do lado americano, e em 1922 e 1923, do lado canadense (vide Winham, 1988, cap. 1).

Depois de 1947, ambos os países se envolveram ativamente nos esforços realizados no âmbito do Gatt (General Agreement of Tariffs and Trade) para livrar o comércio internacional dos entraves herdados da escalada protecionista dos anos 30. Dentre outros efeitos, as sucessivas rodadas de negociações multilaterais do Gatt produziram, ao longo das décadas de 50 e 70, uma considerável redução de tarifas e outras barreiras que regulavam as transações Canadá/Estados Unidos. Por outro lado, em 1965, os dois governos assinaram um protocolo bilateral sobre a indústria automobilística, isentando de impostos o comércio de veículos e seus componentes. Dessa maneira, em 1985, quando o primeiro-ministro Brian Mulroney propôs ao presidente Ronald Reagan a retomada do velho tema da integração, cerca de 80% das trocas bilaterais dessas economias já estavam sendo feitas em condições bem próximas às de livre comércio.

Finalmente, pela primeira vez em 130 anos, as posições sobre o tema voltaram a convergir. Na promoção desse evento, cabe distinguir os interesses governamentais e os da iniciativa privada, já que, segundo alguns críticos, esse acordo seria

apenas uma ratificação oficial de entendimentos conduzidos de fato por lideranças empresariais.²

A receptividade de Ronald Reagan adveio de três motivos principais. Em primeiro lugar, a formação de um bloco entre os dois maiores parceiros comerciais do planeta teria efeitos promocionais suficientes para conferir alguma credibilidade à política externa de um governo marcado pela contradição entre o discurso radical em favor do liberalismo e a prática do protecionismo mais deslavado já visto naquele país nos últimos 40 anos. Em segundo lugar, seria possível incluir no acordo certos tópicos que permitissem testar a exequibilidade de algumas das teses defendidas por aquele governo na atual rodada de negociações do Gatt. Como se sabe, a inclusão de serviços, investimentos e propriedade intelectual na agenda dessa rodada deveu-se, basicamente, à insistência americana. Contudo, descobriu-se mais tarde que não existiam critérios amadurecidos sobre as formas convenientes à regulação internacional desses temas, e nem os autores da ideia dispunham de sugestões convincentes. Assim, uma negociação prévia com o Canadá, cujos interesses não conflitavam com os dos Estados Unidos nessa matéria, teria o papel estratégico de autoesclarecimento das posições assumidas no âmbito multilateral. Em terceiro lugar, o sucesso do acordo Austrália/Nova Zelândia e o anúncio do projeto Europa 92 criaram uma conjuntura favorável ao encaminhamento efetivo de uma ideia que há algum tempo vem sendo discutida informalmente entre os governos dos países desenvolvidos: a transformação da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) numa área de livre comércio e investimento.³ Um acordo entre os Estados Unidos e o Canadá representaria um passo importante nessa direção, já que, depois disso, só restaria um país industrializado a ser envolvido formalmente no processo de criação de espaços econômicos unificados, o Japão.

Para o conservador Mulroney, o acordo era desejado primordialmente por razões domésticas. Uma das plataformas centrais de sua campanha eleitoral em 1984 havia sido o combate ao estilo de política industrial estabelecido no país desde 1879. Mas, a legitimidade da vitória não lhe pareceu suficiente para conter as resistências internas ao desmantelamento de uma tradição secular. Transferindo a disputa para o plano externo, suas posições seriam duplamente fortalecidas. Por um lado, mudaria o foco do problema, e o fim dos instrumentos de proteção seria reduzido à condição de mera consequência de um tratado internacional. Por outro lado, ampliaria as bases de apoio ao governo, ao oferecer novas perspectivas à comunidade empresarial interessada na unificação dos dois mercados. Ademais, eliminaria um sólido argumento em favor da proteção à indústria canadense, o de que esse era o único país do mundo desenvolvido no qual os empresários não dispunham de livre acesso a um mercado superior a 100 milhões de consumidores.

Para os empresários canadenses, o grande atrativo do acordo residia na eliminação da principal fonte de incerteza inerente à atuação no mercado americano: o

² Vide, por exemplo, a coletânea organizada por Laurier LaPierre (1987).

³ Para uma análise dessa proposta, vide Hufbauer (1989).

risco de ser surpreendido a qualquer momento com a abertura de uma investigação *antidumping*, de subsídios, ou de salvaguardas. Mais importante do que a suspensão das barreiras ainda remanescentes sobre cerca de 20% das transações, era a estabilidade de acesso ao mercado, advinda da garantia de estar a salvo do casuísmo impregnado na administração da política comercial dos Estados Unidos. A introdução desse novo parâmetro nas estratégias de crescimento das firmas canadenses abriria duas vias de aumento de produtividade; uma associada à exploração de economias de escala e de escopo, e outra proveniente de reestruturação industrial, dotando o país de configurações setoriais mais adequadas ao novo estágio do binômio tecnologia/dimensão do mercado.

Para os empresários americanos esses fatores eram menos relevantes, embora também exercessem alguma influência. Nesse caso, o ponto fundamental era a legislação canadense sobre investimentos estrangeiros, da qual queriam se livrar os grupos multinacionais com subsidiárias em ambos os lados da fronteira.

Assim, os interesses solidários das multinacionais americanas, dos exportadores canadenses e dos governos Mulroney e Reagan, estimulados pelas novas tendências vigentes na economia mundial a partir de meados dos anos 80, tornaram possível esse acordo de livre comércio, cujos tópicos principais são os seguintes:

- (a) abolição, até 1999, de todas as tarifas aduaneiras incidentes sobre o comércio bilateral;
- (b) adoção de critérios rigorosos quanto à origem e procedência de mercadorias, a fim de assegurar a exclusividade dos benefícios do acordo às firmas estabelecidas nesses países;
- (c) ratificação do protocolo sobre a indústria automobilística assinado em 1965;
- (d) definição de procedimentos para a harmonização de normas técnicas, a fim de impedir que estas se transformem em barreiras comerciais;
- (e) eliminação parcial dos subsídios à agricultura, e estabelecimento de um regime de consultas semestrais para o acompanhamento recíproco das políticas adotadas neste setor;
- (f) estabelecimento de mecanismos permanentes de consulta para a harmonização de políticas para o setor de energia;
- (g) compromisso de transparência na administração das compras governamentais, para impedir a criação de condições desiguais de concorrência entre os fornecedores de bens e serviços ao setor público;
- (h) criação de normas liberalizantes para a prestação de serviços, realização de investimentos, e migração temporária;
- (i) criação de um fórum supranacional para resolver controvérsias relativas ao uso de subsídios e direitos compensatórios.

Segundo os critérios convencionais da literatura econômica, a definição de um acordo de livre comércio compreende objetivos bem mais modestos que os indicados

acima. Além da simples eliminação de barreiras ao intercâmbio de mercadorias, os dois governos comprometeram-se a harmonizar a aplicação de diversos instrumentos cruciais para o manejo da política industrial, como a formulação de normas técnicas, o uso do poder de compra do setor público, a legislação sobre capitais estrangeiros, a política de energia e as condições de concorrência no mercado de serviços. Ademais, criaram mecanismos inovadores para o controle dos subsídios agrícolas, bem como para a regulação do comércio de serviços e dos fluxos de investimento, que rapidamente tornaram-se marcos de referência para as negociações em curso no Gatt.

Considerando-se a abrangência dessas medidas, cabe uma pergunta: Por que os governos não ousaram um pouco mais, incluindo nas metas de longo prazo do acordo a formação de um mercado comum? Para tanto, bastaria anunciar que em algum momento futuro seriam harmonizadas as políticas fiscais, cambiais e de comércio com terceiros países.

Os motivos da timidez localizam-se, basicamente, no lado canadense. Esse país importa 50% dos bens que consome, e exporta 50% do que produz, sendo que, em 1988, 66% de suas importações foram provenientes dos Estados Unidos e 73% das exportações para ali se destinaram. Conforme mostraram Lipsey e Smith (1985), este padrão de comércio gerou entre os canadenses três correntes de opinião: uma que sugere a redução do grau de abertura da economia, através de uma política industrial centrada na substituição de importações, outra que advoga a diversificação dos parceiros comerciais, e uma terceira que defende a consolidação dos vínculos com os Estados Unidos, através de um acordo de livre comércio ou outra modalidade de integração. Diversos estudos econométricos já mostraram que, do ponto de vista dos resultados materiais, a terceira opção é a mais conveniente.⁴ Contudo, as outras duas estão mais preocupadas com fatores de natureza política, e seu objetivo principal é restringir a influência americana, tanto na economia como nos demais aspectos da vida nacional.

É interessante notar que um lugar-comum na literatura sobre as relações Canadá/Estados Unidos é o de que não há no mundo outra dupla de países tão parecidos entre si quanto esta. Tal característica serve de argumento para todas as correntes. Para os que defendem maior integração, a semelhança dos padrões de consumo, dos níveis de renda e de conduta empresarial são indicadores de que essa opção não acarreta altos custos de ajustamento. Para os demais, qualquer decisão que implique aniquilar as poucas diferenças ainda existentes equivale a caminhar em direção à anexação, e a experiência histórica vem demonstrando que a sociedade já fez a escolha acertada em 1776, quando recusou a proposta de Benjamin Franklin. Graças a isso foi possível criar um regime de governo mais avançado do que no país vizinho, um sistema de saúde pública mais justo, mais barato e mais eficiente, hábitos mais racionais em relação ao meio ambiente, instituições públicas mais atentas aos direitos das minorias, e um cotidiano menos violento.

Ao optar pela integração, mas sob a forma de um acordo de livre comércio, o

⁴ Vide Wonnacott (1987) para uma discussão desses estudos.

governo Mulroney assumiu uma posição conciliatória, visando preservar as conquistas acima. Desse modo, a harmonização de políticas deixou de ser mandatária, como acontece com os projetos de uniões aduaneiras ou de mercados comuns, e o escopo das negociações ficou limitado àqueles mecanismos indispensáveis à manutenção de condições equitativas de acesso aos mercados.

Conforme notaram Lipsey e Smith (1986), para negociar um acordo de livre comércio é fundamental distinguir os fatores que afetam as vantagens comparativas de cada economia, em contraposição àqueles que dizem respeito a vantagens absolutas. Uma vez ajustadas as políticas cambiais das economias envolvidas, é suficiente concentrar as negociações nos temas relativos ao primeiro conjunto de fatores para que os objetivos do acordo sejam alcançados. Assim, políticas que influem sobre as condições gerais de concorrência, como as de imposto de renda, seguridade social e meio ambiente, não precisam ser objeto de negociação, basta que as taxas de câmbio reflitam tais decisões da sociedade.

Uma das consequências paradoxais do acordo foi a de aprimorar os instrumentos da política industrial canadense, ao invés de exterminá-los, como queria Mulroney. O dilema típico de qualquer política industrial é o de evitar que os benefícios concedidos a determinados setores se transformem em penalidades indiretas para outros. A visibilidade desses gravames varia diretamente com o grau de abertura da economia. Quando a produção local não está submetida à concorrência de bens importados, os custos indiretos da política industrial não são explícitos, devido às distorções provocadas na estrutura de preços internos; e, neste contexto, o dilema não se manifesta. Eventuais perdas de eficiência, advindas do encarecimento de insumos, ou da compra de equipamentos menos versáteis, afetam apenas os preços, mas não as taxas de lucro e as parcelas de mercado. No Canadá, entretanto, a manutenção de graus de abertura historicamente elevados gerou um estilo de política industrial que obriga o governo a estar permanentemente atento à necessidade de conciliar a promoção seletiva de alguns segmentos produtivos com a defesa dos níveis de competitividade internacional do resto da economia; O advento do acordo apenas fixou condições mais restritivas a este exercício.

Assim, sobreviveram à mudança de regras mais de 40 programas de incentivos industriais, que absorvem anualmente cerca de 11 bilhões de dólares canadenses, aplicados de acordo com critérios que revelam uma sofisticada concepção de política tecnológica, segundo a qual o papel do governo nesta área é definido em função das diferentes configurações que o progresso técnico adquire no interior do sistema produtivo. De fato, os programas atuais cobrem todos os tópicos relevantes, tais como: os vínculos entre a atividade de pesquisa realizada no interior da empresa e a que é feita sob contrato em outras instituições; as condições de acesso a inovações em indústrias estratégicas; a transferência de tecnologia através da importação de equipamentos ou da compra de serviços de engenharia; as relações de trabalho nas indústrias que operam na fronteira tecnológica mundial; as estratégias de comercialização de novos produtos ou novos processos de fabricação; as relações entre

tecnologia e meio ambiente; o intercâmbio de pessoal entre o setor público e setor privado; o desenvolvimento de sistemas de *software* etc.⁵

Em síntese, esse acordo constitui um tipo particular de solução para o conflito entre integração e soberania, que, por um lado, assegura os benefícios advindos da unificação de mercados, e, por outro, preserva as diferenças políticas e institucionais existentes entre os dois países, bem como alguns graus de liberdade para a administração das economias domésticas.

No entanto, muitos canadenses não acreditam na estabilidade dessa solução, em virtude das disparidades de tamanho e de poder de barganha das partes contratantes. Conforme lembra White (1988, cap. 17), nada lhes assegura, por exemplo, que os Estados Unidos não venham a repetir a atitude intempestiva de 1866. Uma forma de reduzir esses riscos seria a adesão de novos membros ao acordo. Por isso, a eventual entrada do México e a transformação da OECD numa área de livre comércio e investimento são projetos atraentes.

De acordo com os cálculos de Victoria Curzon Price, “a Europa Ocidental possui hoje mais de 130 país/anos de experiência na operação de áreas de livre comércio: 28 anos pela Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), que foi fundada em 1960 e continua existindo, 14 anos pelo acordo bilateral de livre comércio que ligou Portugal à Comunidade Econômica Europeia (CEE) de 1972 a 1985, e 15 anos de cada um dos outros seis acordos bilaterais que ligam os membros da AELC ao Mercado Comum” (1987, p. 1). Esta diversificada experiência histórica demonstra que as virtudes do acordo Canadá/Estados Unidos não são excepcionais, e podem ser mantidas a longo prazo, independentemente do número de associados.

III. O ACORDO ARGENTINA/BRASIL

Algumas peculiaridades do conflito entre soberania e integração podem ser ilustradas através de uma comparação entre os acordos Canadá/Estados Unidos e Argentina/Brasil. Este último foi assinado pelos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney em novembro de 1988, e ratificado, sem maiores debates, pelos respectivos Congressos em agosto do ano seguinte.

De início, cabe estabelecer um confronto quanto a forma e conteúdo. O primeiro acordo tem 315 páginas⁶ que descrevem detalhadamente todos os compromissos assumidos. Por ser um texto autoaplicável, tanto as questões principais como aspectos secundários são abordados com o mesmo grau de minúcia. Encontram-se ali indicadas, por exemplo, as 32 instituições canadenses e as 54 americanas que estão submetidas às regras de transparência na administração das compras governamentais; os 63 tipos de serviços que serão liberalizados; e as especificidades

⁵ Vide Thorne Ernst e Whinney (1989) para uma descrição completa desses programas.

⁶ Conforme edição divulgada pelo governo do Canadá em 22.1.88.

dos critérios de origem e procedência de mercadorias para cada uma das 21 seções do Sistema Harmonizado. Em certos casos, o excesso de zelo gerou definições antológicas, tais como: “animal significa qualquer ser vivo que não seja humano ou planta” (p. 89); “equivalente significa ter o mesmo efeito” (p. 89); “novo significa subsequente à entrada em funcionamento deste Acordo” (p. 11); “terceiro país significa qualquer outro país que não Canadá ou Estados Unidos” (p. 12); e outras do gênero.

O segundo acordo tem apenas 5 páginas, datilografadas em espaço duplo, que sintetizam objetivos gerais a serem alcançados através de outros instrumentos, como os 22 protocolos bilaterais assinados a partir 1986, acordos da ALADI, e novos mecanismos que se fizerem necessários. Todavia, algumas das metas fixadas nesse documento são mais ambiciosas que as do primeiro, como, por exemplo, as de seu Artigo 4, que prevê: “A harmonização das políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica e outras que os Estados-Parte acordarem, assim como a coordenação das políticas em matéria monetária, fiscal, cambial e de capitais serão realizadas, gradualmente, através de Acordos específicos, que, nos casos correspondentes, deverão ser aprovados pelo Poder Legislativo da República Federativa do Brasil e pelo Poder Legislativo da República Argentina”.

Esse amplo esforço de harmonização de políticas deverá ser cumprido nos 10 anos da fase inicial do programa de integração, porque, conforme estabelece o Artigo 5, “concluída a Primeira Etapa, proceder-se-á à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum entre os dois Estados-Parte, incluindo, entre outras, as relativas a recursos humanos (...)”.

Excluída a hipótese da leviandade, como se explica a facilidade com a qual os governos da Argentina e do Brasil assumiram compromissos que sequer foram cogitados nas negociações entre Canadá e Estados Unidos? Os próximos parágrafos procuram esclarecer este paradoxo.

Ao contrário do que vimos na seção anterior, o acordo firmado no Cone Sul não foi estimulado por pressões empresariais interessadas em aprofundar vínculos já estabelecidos, mas resultou de uma decisão governamental de reverter uma tendência histórica de deterioração nas relações econômicas dos dois países. Conforme mostrou Fonseca (1989), ao longo deste século, até 1963, o comércio Brasil/Argentina constitui essencialmente de produtos agrícolas com reduzido grau de processamento. Nas últimas décadas, em virtude da industrialização dessas economias, o intercâmbio tornou-se mais sofisticado, com a participação crescente de manufaturados, e os valores absolutos aumentaram bastante, passando de 334 milhões de dólares, em 1970, para US\$ 1.848 milhões em 1980. Contudo, essas cifras representaram uma parcela relativamente constante do comércio exterior argentino nesse período, de cerca de 10%, e, no caso do Brasil, corresponderam a uma queda de um patamar de 6,4% para outro de 4,3%.

A crise da primeira metade dos anos 80 impôs dois tipos de desgaste ao intercâmbio bilateral. Em primeiro lugar, provocou uma redução drástica nos valores correntes, que em 1985 já estavam limitados a apenas US\$ 1.017 milhões, que

significavam 8,3% do comércio global argentino, e tão-somente 2,3% do lado brasileiro. Conforme mostramos em outro trabalho (Araújo Jr., 1988), mesmo sob as condições recessivas daquele período, havia um amplo comércio potencial a ser explorado, da ordem de duas a três vezes superior ao que foi efetivado. Em segundo lugar, foram gerados superávits sistemáticos para o Brasil.

Como se sabe, esse desempenho não foi exclusivo da relação Brasil/Argentina, mas abrangeu toda a América Latina. Entre 1981 e 1985 o comércio entre os membros da ALADI caiu de US\$ 12.2 bilhões para US\$ 7.5 bilhões, e grande parte desse declínio foi devido ao comportamento daqueles dois países, posto que em cerca de 75% a 80% das transações intrarregionais um deles costuma aparecer como vendedor ou comprador.⁷

Assim, os protocolos bilaterais negociados a partir de 1986 continham dois objetivos imediatos e um de longo prazo. A curto prazo, visavam recuperar o nível de transações e corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio; a longo prazo, destinavam-se a criar um novo padrão de relacionamento entre as duas economias, a fim de lhes permitir, dentre outras metas, cumprir adequadamente o papel de fontes de sustentação do processo de crescimento na região. Para atingir tais finalidades, os protocolos estabeleceram uma agenda diversificada de providências que abrangia desde o aprofundamento de preferências comerciais, a remoção de barreiras não tarifárias, a introdução de novos mecanismos financeiros para fomentar o intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais, projetos de cooperação em áreas de tecnologia de fronteira, projetos setoriais integrados, como os de bens de capital, trigo e abastecimento alimentar, etc.

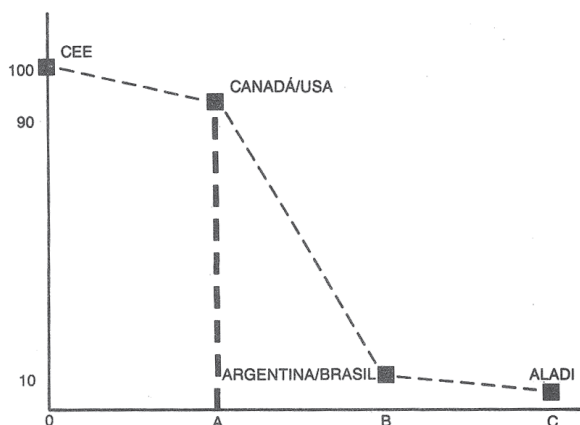
Várias dessas medidas entraram em operação em 1987, e no ano seguinte o comércio bilateral já retornara para o nível de US\$ 1.700 milhões. Cabe notar, entretanto, que não havia naqueles protocolos qualquer compromisso quanto à harmonização de políticas. Nesse ponto os dois governos seguiram a prática corrente na América Latina desde o Tratado de Montevideu de 1980, que criou a ALADI e assegura aos seus membros total liberdade na execução das políticas nacionais, mesmo aquelas diretamente relacionadas com o comércio exterior. Infelizmente, a evidência histórica tem mostrado que, embora exista espaço para diversas combinações entre soberania e integração, este é um jogo cuja soma é próxima de zero.

O gráfico I ilustra algumas combinações possíveis. O eixo dos Y indica os níveis de integração, tomando como limite superior a meta prevista no projeto Europa 92 (digamos, 100%); e o eixo dos X indica os níveis de autonomia nacional, tomando como limite superior àqueles vigentes na ALADI (digamos, 100%). Um primeiro tipo de situação intermediária seria a da fase inicial do acordo Argentina/Brasil, na qual ambos os países estariam se esforçando para harmonizar suas políticas (e, portanto, perdendo soberania) sem que os resultados de longo prazo tivessem começado a surgir. Um segundo tipo seria representado pela situação atual do

⁷ Vide Araújo Jr. (1990).

acordo Canadá/Estados Unidos, na qual os custos para obter níveis superiores de integração também são muito elevados. Assim, o segmento AB corresponde às situações nas quais, uma vez alcançado um mínimo de harmonização de políticas, as economias conseguem obter níveis elevados de integração às custas de perdas reduzidas de soberania, enquanto nos segmentos OA e BC ocorre o contrário.

Gráfico 1: Integração e Soberania



As normas da ALADI constituem um reconhecimento tácito por parte dos governos da região quanto a sua incapacidade de enfrentar o dilema entre soberania e integração. Esta incapacidade advém de duas origens principais. A mais aparente é de natureza ideológica, e reside no nacionalismo econômico que marcou, com intensidade variada, todos os projetos de industrialização na América Latina. Após décadas de presença desse tema no cotidiano político, tornaram-se exíguas as possibilidades de os governos relativizarem o caráter estratégico da luta pela autonomia nacional, passando, subitamente, a adotar condutas baseadas no suposto de que esse postulado ideológico só seria válido quando referido às economias desenvolvidas, mas não aos países vizinhos. No entanto, a fonte mais relevante de dificuldades é a de que a harmonização de políticas tem como pré-requisito um nível mínimo de coerência macroeconômica entre as diferentes políticas setoriais implementadas em cada país. Ora, a manutenção de objetivos conflitantes dentro de um mesmo programa de governo é um fato corriqueiro no continente, como bem demonstram a tendência crônica à inflação e as disparidades sociais crescentes que acompanharam nossas experiências de industrialização.

Aliás, exemplos de políticas contraditórias podem ser encontrados nos próprios protocolos bilaterais assinados entre o Brasil e a Argentina. Talvez o caso mais notável seja o do trigo, cujo protocolo previa o crescimento do intercâmbio desse produto a partir de 1986. Essa medida visava corrigir uma distorção importante no relacionamento dos dois países. Nas últimas décadas, o preço do produto argentino manteve-se sistematicamente abaixo da média de preços pagos pelo Brasil a terceiros fornecedores. No entanto, o Brasil costumava, até 1986, destinar a maior parte

de suas compras justamente às fontes mais caras, sendo que, com exceção de um ou outro ano atípico, os produtores argentinos teriam tido condições de atender plenamente as necessidades brasileiras. Para entender estes fatos, é preciso considerar uma ampla gama de aspectos, que abrange questões como fretes, condições de transporte e armazenagem, prazos de pagamento concedidos por terceiros fornecedores, coincidência de safras etc. Esses problemas foram abordados não só no protocolo n. 2, que lançou “um projeto integrado de produção armazenagem, transporte e abastecimento de trigo”, mas também nos protocolos ns. 14 e 15, que tratam de tópicos relativos a transporte marítimo e terrestre entre os dois países. Todavia, o alcance dessas providências será necessariamente limitado enquanto não for enfrentada uma questão ainda mais extravagante que as fontes de suprimento de importação: o subsídio à produção interna. Apesar de o país repartir fronteiras com a economia mais eficiente do mundo na produção de trigo, o governo brasileiro mantém há vários anos um programa de subsídios que procura assegurar ao produtor local níveis de preços situados entre duas e três vezes superiores à média de preços do produto importado. Como este programa não foi alterado após a assinatura dos protocolos, as metas de comércio bilateral ali definidas tornaram-se, a cada ano, mais difíceis de serem alcançadas. De fato, depois de 1986 as importações brasileiras de trigo argentino foram inferiores aos níveis alcançados em 1984 e 1985!

Além das contradições entre as metas fixadas nos protocolos e as de outras políticas econômicas, uma fonte do precário desempenho do programa de integração foi a aceleração da crise inflacionária em ambas as economias depois de 1987. Apesar destas vicissitudes, os dois governos procuraram, através do acordo de 1988, preservar os objetivos de longo prazo do programa. Essa atitude foi estimulada por duas ordens de fatores. Por um lado, o efeito demonstração provocado pelos demais projetos de integração em curso, gerando a convicção de que se a América Latina não acompanhar essa tendência, será acirrado o contraste entre as condições materiais da região e as do mundo industrializado. Por outro lado, o exercício de negociação dos protocolos havia produzido um resultado valioso que cumpria manter: o clima de harmonia e cooperação que passou a presidir as relações entre as duas nações, substituindo a antiga tradição de rivalidade e desconfiança.

Com o acordo de 1988, o projeto de integração no Cone Sul passou de um extremo a outro em matéria de compromissos quanto à harmonização de políticas. Dessa guinada podem advir dois cenários. Se, no futuro próximo, não for superada a crise que marcou o cotidiano de ambas as economias ao longo dos anos 80, esse acordo simplesmente será esquecido. Caso contrário, os compromissos ali assumidos poderão dar início à aprendizagem de uma prática cuja tradição é escassa na América Latina: a de manter um mínimo de coerência entre as diferentes políticas governamentais.

Nessa segunda hipótese, alguns refinamentos precisariam ser introduzidos no acordo. Um deles seria o de especificar, à luz das peculiaridades dessas economias, as políticas cuja harmonização fosse imprescindível. Como vimos na seção anterior, uma vez ajustadas as políticas cambiais, só precisam ser considerados os mecanismos que provoquem distorções nas vantagens comparativas dos dois países. Outro

refinamento seria incorporar uma inovação surgida com o projeto Europa 92, a de que o processo de harmonização não requer necessariamente uma negociação prévia, desde que os governos estejam dispostos a permitir que as instituições nacionais sejam expostas a um confronto pragmático em ambos os lados da fronteira. Após o reconhecimento recíproco dos mecanismos a serem harmonizados (subsídios, linhas de crédito, normas técnicas, critérios de seleção de fornecedores etc.), seriam eliminados *a posteriori* aqueles que tivessem se revelado inferiores aos seus congêneres no outro país.

De fato, o projeto Europa 92 leva essa ideia ao limite. Como disse Curzon Price (1988), “se alguém tiver que resumir o que está por trás do espírito de 1992, é a ideia de que o livre comércio, o livre movimento de pessoas, a livre prestação de serviços e o livre movimento de capital financeiro serão implantados sem a harmonização prévia de leis – porque isto é impossível. Tem, portanto, o efeito de lançar os sistemas legais e as políticas governamentais numa arena competitiva e deixar que as forças do mercado ‘persuadam’ os governos individuais a adaptar seu aparato legislativo espontaneamente, antes que sua indústria ou suas finanças públicas sejam irreparavelmente danificadas” (p. 24).

IV. CONCLUSÃO

Este artigo examinou diferentes configurações do dilema entre integração e soberania. Três conclusões principais podem ser obtidas da análise precedente. A primeira advém da experiência de negociação do acordo Canadá/Estados Unidos e da implementação do projeto Europa 92: no passado recente tornou-se possível “despolitizar” diversos aspectos associados à perda de autonomia governamental na operação dos instrumentos de política econômica. Esse evento está gerando um novo padrão de cooperação entre os países desenvolvidos, que, por um lado, facilita o estabelecimento de estruturas industriais ajustadas às características das tecnologias e dos padrões de consumo vigentes nessas economias, e, por outro lado, oferece-lhes maior flexibilidade para lidar com variações bruscas nas condições internacionais de concorrência.

A segunda conclusão é a de que, do ponto de vista dos interesses brasileiros e latino-americanos, são pouco alentadoras as perspectivas que estão sendo criadas pelo processo de integração entre os países desenvolvidos. Ao contrário do que frequentemente é argumentado, o problema maior não é a eventual perda de mercados de exportação, mas o risco de um isolamento crescente em todos os planos do relacionamento econômico com esses países, em decorrência da provável transformação da OECD numa área de livre comércio e investimento. Segundo os formuladores desse projeto, o Gatt e os demais organismos multilaterais padecem de dois defeitos incorrigíveis: o número excessivo de associados e uma agenda crescente de temas conflitantes (vide Hufbauer, 1989). Com a mudança do formato institucional da OECD, seus membros teriam um fórum simples para a negociação

de seus interesses prioritários, e usariam os outros organismos apenas como um canal de diálogo com “o resto do mundo”.

Por fim, conforme vimos, são precárias as condições disponíveis pelos países latino-americanos para lidar com o conflito entre integração e soberania, tornando-lhes ainda mais adversas as tendências em curso na economia mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO JR., J. T. (1988) “Os Fundamentos Econômicos do Programa de Integração Argentina/Brasil”, *Revista de Economia Política*. Vol. 8, n. 3, São Paulo, junho de 1988.
- ARAUJO JR., J. T. (1990) “A Política Comercial Brasileira e a Integração Latino-americana”, *IEI/UFRJ, Texto para Discussão* n. 233, 1990.
- CURZON PRICE, V. (1987) *Free Trade Areas. The European Experience*, C. D. Howe Institute, Toronto.
- CURZON PRICE, V. (1988) “1992: Europe’s Last Chance?”, *Institute of Economic Affairs Occasional Paper* 81, Londres.
- FONSECA, R. (1989) “O Intercâmbio Brasil/Argentina e o Comércio Intra-Indústria: 1900-1987”, Tese de Mestrado, PUC/RJ, 1989.
- HUFBAUER, G. (1989) “Beyond Gatt”, *Foreign Policy*, n. 77, Winter.
- LAPIERRE, L. (1987) *If You Love This Country: Facts and Feelings on Free Trade*, The Canadian Publishers, Toronto.
- LIPSEY, R. G. e SMITH, M. G. (1985) *Taking the Initiative: Canada’s Trade Options in a Turbulent World*, C. D. Howe Institute, Toronto.
- LIPSEY, R. G. e SMITH, M. G. (1986) “An Overview of Harmonization Issues”, in *Policy Harmonization: The Effects of a Canadian-American Free Trade Area*. C. D. Howe Institute, 1986.
- THORNE ERNST e WHINNEY. (1989) *Industrial Assistance Programs in Canada 1989*, 11th Edition, CCH Canadian Limited, Ottawa.
- WHITE, R. (1988) *Fur Trade to Free Trade: Putting the Canada-US Trade Agreement in Historical Perspective*, Dundum Press, Toronto.
- WINHAM, G. (1987) *Trading with Canada*, Twentieth Century Fund Paper. Nova York.
- WONNACOTT, P. (1987) *The United States and Canada: The Quest for Free Trade*, Institute for International Economics, Washington.

