

A Integração Latino-Americana na Primeira Década do Milênio

*Latin American integration in the
first decade of the millennium*

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JR*

RESUMO: Este artigo analisa as perspectivas da integração econômica latino-americana em três níveis inter-relacionados: multilateral, hemisférico e sub-regional. No nível multilateral, argumenta que a OMC não está preparada para regular os padrões de concorrência gerados pela revolução da informação, e isso implica um papel provisório para as instituições regionais. No nível hemisférico, mostra que a ALCA não provocará ameaças imediatas a acordos sub-regionais como Mercosul, Comunidade Andina e CARICOM. Consequentemente, o principal desafio a ser enfrentado pelos governos latino-americanos em um futuro próximo é gerenciar a interação entre políticas domésticas e seus acordos sub-regionais.
PALAVRAS-CHAVE: Integração econômica; OMC; ALCA; globalização.

ABSTRACT: This paper analyzes the outlook for Latin American economic integration at three interrelated levels: multilateral, hemispheric and sub-regional. At the multilateral level, it argues that the WTO is not prepared to regulate the competition patterns engendered by the information revolution, and this implies an interim role for regional institutions. At the hemispheric level, it shows that the FTAA will not provoke immediate threats to sub-regional agreements such as Mercosur, Andean Community and CARICOM. Consequently, the main challenge to be faced by Latin American governments in the near future is to manage the interplay between domestic policies and their sub-regional agreements.

KEYWORDS: Economic integration; WTO; FTAA; globalization.

JEL Classification: F15; O10.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as perspectivas da integração latino-americana a partir das oportunidades e limitações advindas de três instâncias: as regras da Organização

* Consultor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos – OEA, Washington/DC, U.S.A. E-mail: jtavares@cindesbrasil.org. <https://orcid.org/0000-0002-0878-4036>.

Mundial do Comércio (OMC), o projeto de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as iniciativas em curso no âmbito sub-regional, como a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Com relação à OMC, o principal aspecto a discutir é o caráter preliminar e fragmentário dos instrumentos multilaterais disponíveis para lidar com os padrões de concorrência surgidos nas últimas duas décadas em consequência da revolução nas tecnologias da informação. Tais padrões conferiram importância prioritária a vários temas recém-introduzidos na agenda multilateral, como serviços, investimentos, comércio eletrônico, meio ambiente, normas trabalhistas e política de concorrência; e reanimaram velhos assuntos como o protecionismo agrícola, que agora inclui novas querelas, como a segurança alimentar, a “multifuncionalidade” da agricultura e a engenharia genética. Uma peculiaridade da agenda multilateral que vigorou entre a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, e o início da Rodada Uruguai, em 1986, era que as negociações estavam quase sempre restritas aos instrumentos de política comercial. Entretanto, um dos desafios atuais da OMC reside no fato de que a maioria dos tópicos acrescentados à agenda depois de 1986 referem-se a problemas *domésticos* dos países membros, cujo debate multilateral só adquire significado prático a partir do instante em que existam leis e instituições nacionais capazes de lidar com tais problemas.

O exame das atuais limitações da OMC como fórum multilateral permite desqualificar duas interpretações amplamente difundidas sobre as consequências do processo de globalização de mercados. A primeira, mais conhecida, é a de que os governos nacionais teriam perdido autonomia para formular políticas de desenvolvimento; a outra, mais restrita à discussão sobre comércio exterior, refere-se ao suposto conflito entre regionalismo e multilateralismo. Conforme argui a segunda seção deste trabalho, os problemas gerados pela globalização de mercados situam-se precisamente no extremo oposto ao indicado por essas teses. Por um lado, diversos países latino-americanos promoveram reformas econômicas nos últimos quinze anos que implicaram inovações institucionais nas áreas de defesa do consumidor, serviços de utilidade pública, sistema bancário, meio ambiente e investimento externo. Na maioria dos casos, tais inovações encontram-se ainda em estágios iniciais, marcados pela ausência de mecanismos para lidar com as questões multilaterais inerentes a cada área. Por outro lado, os acordos de integração estão criando normas regionais que funcionam como instrumentos parciais para tratar de problemas multilaterais, que eventualmente poderão ser transformadas em regras futuras da OMC. O projeto da ALCA é frequentemente descrito como uma versão ampliada do NAFTA (North American Free Trade Agreement), na qual os demais 31 Estados Membros estariam disputando com Canadá e México o acesso preferencial ao mercado interno dos Estados Unidos, cuja consequência final seria a consolidação da hegemonia americana no hemisfério. Ocorre que os Estados Unidos já são o principal parceiro comercial de quase todos os países da região. As únicas exceções são Argentina, Paraguai e Uruguai, cujas exportações passaram a ser absorvidas pelo mercado brasileiro após a criação do Mercosul; e o Panamá, devido à diversificação do comércio gerado pelo Canal, que funciona como entre-

posto comercial da região com o resto do mundo. Além disso, dada a sua condição de superpotência singular após o fim da guerra fria, aliada ao excepcional dinamismo de sua economia ao longo da última década, não é simples explicar os motivos pelos quais o governo americano precisaria de um acordo comercial para ampliar sua influência na América Latina.

A terceira seção deste trabalho discute a ALCA sob duas óticas. Por um lado, sugere que não obstante as disparidades existentes entre os Estados Membros em termos de tamanhos relativos, níveis de desenvolvimento e perfil exportador das economias, é possível identificar uma área estratégica de interesses convergentes, que compreende os instrumentos de regulação dos mercados domésticos. Por outro lado, analisa o uso de medidas antidumping no hemisfério durante a última década, mostrando que esse problema é relevante apenas para os países grandes e está concentrado num número reduzido de indústrias, mas que são justamente aquelas responsáveis pelos principais fluxos comerciais no interior da região. A discussão de ambos os temas, instrumentos de regulação e medidas antidumping, leva a uma conclusão comum: o tratado a ser assinado em 2005 compreenderá um conjunto de metas de longo prazo cuja implementação não será conflitante com as demais iniciativas em curso no âmbito sub-regional.

De fato, como relata a seção 4, a despeito dos problemas advindos da fragilidade das normas multilaterais e da abrangência das instituições necessárias à formação da ALCA, os principais desafios à continuidade do processo de integração latino-americano residem na dificuldade de implementar simultaneamente reformas econômicas domésticas e acordos comerciais sub-regionais. A experiência do Mercosul talvez seja a ilustração mais eloquente desses desafios. Desde a sua criação em 1991, este acordo tem funcionado sob uma conjuntura de reformas inacabadas na Argentina e no Brasil. Embora coincidentes nos seus objetivos básicos de abertura comercial e estabilidade de preços, tais reformas têm sido divergentes quanto ao ritmo de implementação e a escolha dos instrumentos de política econômica. Esta situação tem sido responsável tanto pelo êxito quanto pelas crises do Mercosul. Ninguém discorda de que sem as reformas comerciais unilaterais implementadas pelos dois países no início da década não teria ocorrido a notável expansão das transações econômicas intra-regionais no passado recente. Por outro lado, não há registro histórico de projetos de integração que tenham sobrevivido a políticas conflitantes nas áreas de câmbio e tributos domésticos. Por fim, a seção 5 resume os principais argumentos do trabalho.

A OMC E OS ATUAIS PADRÕES DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL

A contínua redução dos custos de transação tem sido a característica central das mudanças tecnológicas que marcaram a evolução da economia mundial nos últimos vinte anos. Até meados dos anos 90, esse declínio resultou de um conjunto de fatores conhecidos, como a melhoria dos serviços de telecomunicações, a crescente expansão do tamanho da memória e da velocidade de processamento dos

computadores pessoais, a renovação constante dos processadores de texto e outros aplicativos, e a difusão de inovações complementares, como o fax e o modem. Nos últimos cinco anos, o impacto dessas inovações foi ampliado com o desenvolvimento da internet, que além de estar transformando as rotinas produtivas em praticamente todos os segmentos da economia, gerou um novo ramo de atividades, o comércio eletrônico.

Todo contrato entre agentes econômicos implica um conjunto de atividades que geram custos de transação. Tal conjunto inclui a busca de informação, o processo de barganha, o monitoramento dos compromissos acordados, a solução de controvérsias e a dissolução do vínculo. Conforme ensina a teoria de Ronald Coase sobre a estrutura da firma, sempre que os custos de produção forem inferiores aos custos de transação os empresários serão induzidos a evitar as operações de mercado, expandindo as atividades intra-firma. Da mesma forma, a relação inversa estimula a redução dos vetores de produção e a expansão dos mercados de bens e serviços intermediários.

Para discutir os padrões de competição internacional advindos das mudanças acima referidas, é importante distinguir duas componentes nos custos de transação, uma relativa aos custos de transporte e outra relativa aos custos de informação, que decorrem do conhecimento imperfeito que os agentes econômicos têm sobre o mercado. De fato, como mostrei em outro trabalho (Tavares, 1998) as transformações relevantes no período em análise devem ser creditadas apenas à segunda componente, já que os custos de transporte mudaram muito pouco nas últimas décadas, devido, em parte, aos fatores comentados adiante nesta seção. Desse descompasso entre custos de informação e custos de transporte surgiu uma peculiaridade inusitada nos padrões contemporâneos de competição internacional, que é a tendência simultânea em direção à globalização dos mercados e à regionalização das estruturas produtivas. Por um lado, a revolução nas tecnologias da informação tornou possível que mesmo uma empresa de pequeno porte opere sincronizadamente em mercados espalhados no mundo inteiro. Por outro, as pressões da competição internacional impõem uma vigilância constante sobre a duração dos ciclos de produção e os custos de manutenção de estoques, tornando atraente o uso de fornecedores localizados nas proximidades dos estabelecimentos produtivos.

O processo de globalização de mercados está destruindo gradualmente a eficácia dos mecanismos convencionais de proteção, como tarifas, quotas e regras de origem, ao mesmo tempo que introduz novos temas na agenda das políticas públicas, como os de captura e informação assimétrica, já que as novas modalidades de protecionismo estão crescentemente baseadas nos instrumentos de regulação dos mercados domésticos. Assim, ao contrário do que supõe o conhecimento leigo, são remotos os vínculos entre competição global e livre comércio, conforme ilustram diversos segmentos destacados das transações internacionais, como transporte, serviços financeiros e telecomunicações.

O setor de transportes aéreos é um dos casos limite, por ser um oligopólio cujas empresas líderes operam estratégias globais de competição baseadas no uso intensivo de recursos da fronteira tecnológica, ao mesmo tempo que são fortemente protegidas

em seus respectivos mercados domésticos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a participação estrangeira no capital votante das empresas domésticas é limitada a 25%. O mercado local, que dobrou de tamanho nos últimos vinte anos, transportou 600 milhões de passageiros e gerou 530 mil empregos em 1998, é reserva do às empresas nacionais, que só podem empregar estrangeiros em suas linhas internacionais. Além disso, o “Fly America Act” lhes assegura a reserva adicional do transporte de cargas e de passageiros custeado com recursos públicos. Com base nesses privilégios e no diversificado conjunto de acordos bilaterais assinados pelos Estados Unidos, as empresas aéreas ali sediadas controlam atualmente cerca de 50% do mercado internacional de passageiros e 43% dos fretes internacionais.

No transporte marítimo os padrões de proteção são ainda mais restritivos. Tal como em diversos países, este setor funciona como um cartel legalmente estabelecido nos Estados Unidos, isento da legislação antitruste, sob o comando da Federal Maritime Commission (FMC), cujas atribuições incluem a fixação de preços através das chamadas “conferências de fretes”, distribuição de parcelas de mercados e fiscalização da conduta dos membros do cartel no país e no exterior. No setor de cabotagem, que gera emprego para cerca de 124 mil pessoas, é vedada qualquer espécie de competição externa: o transporte de carga entre dois portos americanos, mesmo quando inclui escalas em portos estrangeiros, só pode ser feito por navios construídos nos Estados Unidos, cujos proprietários e operadores sejam empresas com pelo menos 75% de capitais nacionais, e cuja tripulação seja composta exclusivamente de cidadãos norte-americanos. Com exceção da origem do navio, estas regras também se aplicam à frota com bandeira americana usada no transporte internacional. Como esta norma implica custos elevados para os armadores, a maior parte do comércio internacional do Estados Unidos é transportada por navios com bandeira estrangeira, ainda que os proprietários sejam empresas americanas. De fato, a frota com bandeira nacional só sobrevive devido à política de reserva de mercado que lhe assegura 50% da demanda governamental, e 100% das cargas militares e operações financiadas pelo Export-Import Bank. Mesmo assim, entre 1994 e 1998 essa frota declinou de 367 para 285 navios (vide OMC, 1999).

Embora o protecionismo no setor de transporte resulte em grande medida da tradição e de interesses estabelecidos, em outras indústrias a imposição de barreiras institucionais à entrada de novos competidores pode ser uma componente inevitável de políticas governamentais nas áreas de saúde pública, segurança, meio ambiente ou direitos de cidadania. Em certos casos, como o de telecomunicações, a sofisticação do marco regulador decorre da natureza das tecnologias vigentes, que geram estruturas concentradas, assimetrias de informação e elevado poder de mercado das empresas líderes. Em síntese, o processo de globalização está criando novas formas de concorrência e novos instrumentos de política que não implicam o desaparecimento das fronteiras nacionais nem tampouco a redução do poder do Estado. Há cem anos, a liberdade de migrar, importar marcas e licenças de fabricação, exercer profissões ou abrir subsidiárias em territórios estrangeiros era bem mais ampla do que atualmente.

Durante as duas últimas décadas, o setor de telecomunicações constituiu um

laboratório de experimentos institucionais no mundo inteiro. Duas iniciativas pioneiras foram a decisão do governo Thatcher de desvincular a British Telecom do Post Office em 1981 e a conclusão do processo do Departamento de Justiça dos Estados Unidos contra a AT&T em 1982, que resultou na saída desta empresa do segmento de telefonia local. Ambos os eventos deram origem a longas experiências de reforma institucional. No primeiro caso, o processo de privatização da British Telecom só veio a ser concluído em 1993, quando o governo vendeu o seu último lote de ações; e nos Estados Unidos o debate sobre o marco regulador desse setor continuou como tema prioritário da agenda política até 1996, quando foi aprovado o Telecommunications Act. Em diversos países em desenvolvimento, os processos de privatização e de criação de novas agências reguladoras desse setor foram pontos importantes dos programas de reformas econômicas implementadas na década de 90. Na União Européia, entre 1994 e 1998, uma das principais prioridades da Comissão na área de política de concorrência foi harmonizar os regulamentos dos países membros e assegurar a liberalização dos serviços de telecomunicações no interior do espaço europeu (cf. Tavares, 2000). Não obstante as diferenças de formato institucional e ritmo de implementação, um traço comum dessas experiências tem sido a busca de instrumentos que permitam conciliar os interesses dos consumidores com as oportunidades empresariais criadas pelo progresso técnico.

Os novos temas da agenda multilateral

O declínio da relação entre custos de transação e custos de produção provoca um processo combinado de reestruturação industrial e de expansão de mercados no qual certas empresas são levadas a mudar o seu perfil de produção, geralmente reduzindo o grau de integração vertical, a fim de concentrar-se apenas naquelas atividades que continuaram rentáveis sob a nova estrutura de custos em vigor, abrindo assim oportunidades de mercado para novos competidores. Em condições de livre comércio, as linhas de bens e serviços descontinuadas no primeiro grupo de empresas serão absorvidas por três tipos de fornecedores: firmas domésticas aptas a ofertar aqueles bens a preços competitivos, exportadores do resto do mundo e empresas dos países vizinhos. Embora os novos bens demandados no mercado possam ser atendidos por qualquer tipo de fornecedor, as empresas domésticas e dos países vizinhos tendem a ser mais competitivas no fornecimento de insumos produtivos àquelas empresas que redefiniram seu perfil de produção, devido às vantagens locacionais comentadas anteriormente.

Entretanto, as novas formas de concorrência advindas da revolução nas tecnologias da informação não ficaram restritas a mudanças no perfil das empresas e realocação das unidades produtivas, mas incluíram duas novidades adicionais: o crescimento de fusões e aquisições entre empresas do mesmo ramo, sobretudo na área de serviços (acentuando, portanto, as tendências de reduzir a integração vertical e expandir as operações horizontais da empresa), e a proliferação de práticas anticompetitivas com dimensão internacional. Segundo um relatório recente do U.S.

International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC, 2000): “in 1999 global mergers and acquisitions were at an all-time high, with approximately \$ 3.4 trillion in activity announced worldwide” (p. 3) e “approximately twenty-five percent of the more than 625 criminal antitrust cases filed by the Department of Justice since fiscal year 1990 were international in scope.” (p. 167). Na União Europeia, em apenas um ano, 1998, a Comissão examinou vinte casos de fusões em que o mercado geográfico relevante abrangeu a economia mundial.

Assim, três áreas fundamentais para a consolidação da OMC como um fórum regulador das transações internacionais são as de serviços, investimento e política de concorrência. De fato, um dos resultados notáveis da Rodada Uruguai foi o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que consumiu sete anos de negociações multilaterais. Conforme diversos autores já notaram (Feketekuty, 2000; Hoekman, 2000; Prieto, 2000), o GATS elevou a transparência dos regulamentos nacionais, ampliou o apoio jurídico aos provedores estrangeiros e estabeleceu um marco de referência para futuras negociações nesta área. Uma aplicação quase imediata destas normas foi o acordo de telecomunicações firmado em fevereiro de 1997, que transformou em diretrizes multilaterais os avanços institucionais alcançados pelas legislações aprovadas em diversos países no passado recente, e estabeleceu critérios consensuais sobre as funções a serem cumpridas pelos regulamentos domésticos, especialmente quanto à preservação da competição internacional neste setor. Em dezembro daquele ano foram concluídas as negociações sobre serviços financeiros, que alcançaram resultados normativos bem mais limitados, tanto no plano das leis domésticas quanto na regulação da competição internacional.

As dificuldades para expandir e fortalecer as regras do GATS não são pequenas. Elas incluem desde obstáculos metodológicos, como os critérios de classificação de atividades, a mensuração das barreiras à entrada nos diferentes segmentos e a avaliação dos benefícios potenciais da liberalização; a definição das abordagens negociadoras, que inclui a opção entre “listas positivas” e “listas negativas”; e, finalmente, as condições políticas de cada país para definir suas posições negociadoras. Em certos segmentos, como o de transportes aéreos e serviços financeiros, a liberalização implica a substituição de um modelo de concorrência oligopolista por outro eventualmente mais concentrado, tornando ainda mais complexas a avaliação dos ganhos de bem estar e a definição das estratégias nacionais.

Contudo, o desafio principal decorre do fato de que no setor de serviços, tal como nos demais temas novos da agenda da OMC, não é possível conduzir negociações através da tradicional estratégia mercantilista de intercambiar preferências comerciais. No passado, para que um governo definisse sua estratégia internacional, bastava a vontade política de reduzir tarifas e eliminar alguns procedimentos aduaneiros, e conhecer bem as medidas protecionistas usadas pelos parceiros comerciais. Agora, a negociação implica ajustar as normas domésticas aos interesses internacionais do país. Tal ajuste costuma ser complementar a reformas institucionais que passaram por longas negociações parlamentares, pela formulação de novos instrumentos jurídicos, gastos públicos com a criação de novas agências reguladoras, e um processo de aprendizado coletivo através do qual a sociedade local conferiu

legitimidade às novas regras da economia. Num segundo estágio, após a conclusão das reformas domésticas, o país estará em condições de dialogar com os seus parceiros sobre as formas de regular as transações internacionais. A experiência no setor de telecomunicações sugere que a primeira etapa desse processo dura em média cerca de dez a doze anos em cada país.

Na área de investimento direto, o mecanismo disponível pela OMC é o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), que foi negociado durante a Rodada Uruguai. Esse acordo contém disciplinas sobre algumas práticas usadas abundantemente pelos países em desenvolvimento durante a era da substituição de importações, como os requisitos de conteúdo doméstico e os incentivos fiscais condicionados ao desempenho exportador. Tanto no acordo sobre TRIMS, quanto no debate subsequente que levou em 1998 à fracassada tentativa da OECD de estabelecer um marco multilateral, as atenções estiveram concentradas na conduta dos governos em relação aos investidores, cobrindo tópicos tais como garantia dos direitos de propriedade, tratamento não discriminatório, eliminação de barreiras à entrada, e mecanismos de favorecimento aos investidores estrangeiros. Todavia, apesar do fato de que, segundo estimativas da UNCTAD, as empresas transnacionais sejam responsáveis por aproximadamente um quarto da produção mundial, e as vendas de suas filiais correspondam a cerca de 160% do comércio internacional, a discussão sobre as normas para regular sua conduta nos países hospedeiros tem sido marginalizada, devido aos motivos comentados a seguir.

De fato, um dos aspectos mais paradoxais do atual sistema multilateral de comércio é o contraste entre a globalização dos mercados e a precariedade dos instrumentos de regulação da concorrência na maioria dos países membros da OMC, não obstante o dinamismo das reformas institucionais ocorridas no passado recente. Em 1989, no mundo inteiro, apenas 31 países dispunham de leis antitruste, e esse número subiu para cerca de 70 no final da década seguinte. Além disso, houve nesse período uma notável convergência de visões entre as economias industrializadas quanto aos princípios básicos dessa política. Independentemente de peculiaridades jurídicas nacionais, como o formato das agências antitruste e seus respectivos instrumentos de ação, as prioridades atuais dos países membros da OECD concentram-se explicitamente em privilegiar a eficiência produtiva, os direitos do consumidor e a transparência das condições de concorrência. Mais do que uma ideologia uniforme, esse consenso tem produzido consequências práticas importantes, como a harmonização dos critérios para analisar fusões e aquisições, coibir condutas anticompetitivas e regular monopólios naturais. Outro resultado relevante foi facilitar a proliferação de protocolos bilaterais de cooperação entre agências antitruste, permitindo assim que os países signatários contornem, ainda que parcialmente, as lacunas institucionais da OMC nessa área.¹

¹ As principais iniciativas nessa área foram a de Austrália-Nova Zelândia, que começou em meados dos anos 80, no contexto do processo de integração desses países; e a dos protocolos Estados Unidos-União Europeia em 1991, e Canadá-Estados Unidos em 1995.

A rápida difusão de leis antitruste entre as economias periféricas é um indicador de que dentro de alguns anos a OMC estará em condições de iniciar o debate sobre as normas multilaterais de concorrência. Entretanto, a aprovação da lei é apenas a primeira etapa de longo processo de desenvolvimento institucional, cuja maturidade só é alcançada quando a agência antitruste é capaz de exercer a função de regulador de última instância na economia. Isto implica fiscalizar não apenas a conduta do setor privado, mas também a coerência das ações do governo em áreas tão diversas quanto comércio exterior, investimento direto, regulação de monopólios, propriedade intelectual, incentivos fiscais, normas técnicas, saúde pública, meio ambiente e mercado de trabalho. Enquanto essa etapa não for alcançada em um número significativo de países membros da OMC, o controle sobre os aspectos internacionais do processo de concorrência continuará a ser feito através de protocolos bilaterais e dos acordos regionais de integração, conforme veremos nas próximas seções.

ALCA, REFORMAS ECONÔMICAS E PROTECIONISMO CONVENCIONAL

A seção anterior indicou duas ordens de fatores explicativos de um traço aparentemente contraditório na conduta de diversos governos, que é o fato de participarem ativamente dos debates na OMC e conferirem alta prioridade a esquemas de integração regional. Por um lado, a eliminação de barreiras comerciais e o esforço de harmonizar políticas domésticas com as dos países vizinhos acentuam o declínio dos custos de transação na região e permitem que as empresas locais explorem mais intensamente os recursos tecnológicos disponíveis, gerando assim estruturas industriais aptas a enfrentar a competição internacional. Por outro lado, o estabelecimento de normas regionais preenche parcialmente lacunas institucionais da OMC, ao mesmo tempo que prepara o terreno para futuras negociações naquele organismo. Sob ambas perspectivas, as prioridades regionais são consistentes com o interesse de fortalecer o sistema multilateral de comércio.

Os argumentos acima constituem uma variação da conhecida tese de Wonnacott e Wonnacott (1981), segundo a qual o mecanismo promotor da integração regional reside basicamente no interesse das indústrias exportadoras em expandir ou consolidar suas posições de mercado. No caso da ALCA esta tese adquire especial relevância, posto que uma das barreiras comerciais importantes no hemisfério tem sido o recurso a medidas antidumping, que afetam principalmente as exportações de quatro países: Brasil, Canadá, México e Estados Unidos. A tabela 1 mostra a distribuição das investigações iniciadas no hemisfério durante o período 1987-1997, com base nos dados do amplo estudo feito por Miranda, Torres e Ruiz (1998), cobrindo todos os membros da OMC. As indústrias mais afetadas são as dos Estados Unidos e do Brasil, tendo sido incluídas em 67,4% das ações iniciadas contra países do hemisfério nesse período. A tabela 1 registra também dois outros aspectos relevantes para as negociações da ALCA. O primeiro é que, salvo raras exceções, como a do Peru, esse tema interessa pouco às economias pequenas. De fato, 23 dos 34 membros da ALCA jamais iniciaram uma investigação antidumping e 18 deles

nunca foram afetados por esse tipo de medida. O segundo aspecto é que 319 dos 435 casos envolvendo as economias do hemisfério foram iniciados pelos parceiros comerciais da região. Assim, é inequívoco que a ALCA seja um fórum apropriado para o debate dessa questão e que os interesses das quatro principais economias da região sejam convergentes, não obstante eventuais conflitos em outras áreas.

O estudo de Miranda, Torres e Ruiz mostra também que cerca de 80% dos casos estiveram concentrados em seis indústrias: metais básicos (sobretudo aço), produtos químicos, bens de capital, papel e celulose, têxteis e plásticos. Como as investigações sempre focalizam produtos muito específicos, o volume de comércio afetado diretamente costuma ser pequeno. Entretanto, do ponto de vista dos exportadores, como as investigações incluem recorrentemente os mesmos tipos de bens, tais medidas geram condições de concorrência incertas para toda a indústria, e constituem, portanto, um obstáculo ao processo de integração. Conforme mostra a tabela 2, cerca de 40% das exportações do Canadá para o hemisfério, e mais de 50% das exportações do Brasil, México e Estados Unidos têm sido prejudicadas por esse tipo de incerteza.

Tabela 1
Medidas Antidumping no Hemisfério Ocidental, 1987-1997

ALVO	Origem												Total
	Arg	Bra	Can	Chile	Col	C.R.	Gua	Mex	Peru	EUA	Ven	RM	
Argentina		1	1	1				1		8	1	7	20
Bolívia									1			0	1
Brasil	31		8	2				18	1	19		26	105
Canadá		1						4	1	19		10	35
Chile	2	2						1	1	2		0	8
Colômbia	2							3	1	1		1	8
Equador										1		0	1
Guatemala						1						9	1
México	1	2	3		2	2	1	1	1	12	1	10	35
Nicarágua						1						0	1
Paraguai	2											0	2
Peru											1	0	1
T & Tobago					1					2		1	4
EUA	9	18	42	1	5	1		53			1	58	188
Uruguai	1	1										0	2
Venezuela	1	1	1	1				6		10		3	23
R.do Mundo	74	71	133	4	12	0	0	102	8	317	8	1032	1761
Total	123	97	188	9	20	5	1	188	14	391	12	1148	2196

Fonte: Miranda, Torres e Ruiz, 1998

Tabela 2
Exportações Seleccionadas para o Hemisfério Ocidental em 1997
US\$ Bilhões

Indústria	País			
	Brasil	Canadá	México	Estados Unidos
Produtos Químicos	1,80	6,90	2,80	19,00
Plásticos	1,30	7,10	2,60	16,50
Papel e Celulose	0,80	12,20	1,00	9,50
Têxtil	1,00	2,80	7,40	13,30
Metais Básicos	3,20	13,20	5,60	17,40
Maquinas e Equipamentos Elétricos	4,90	24,60	39,50	100,50
Total	13,00	66,80	58,90	176,20
% do Total Exportado p/o Hemisfério	53,50	39,50	57,80	62,20

Fontes: BID (<http://www.iadb.org>), OMC (<http://www.wto.org>). Industry Canada (<http://1nvestca.ic.gc.ca>).

Este é um dos poucos tópicos da agenda da ALCA que podem ser resolvidos num prazo relativamente curto, desde que os governos estejam dispostos a usar instrumentos alternativos para proteger indústrias incapazes de acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional. Um experimento inovador nesta direção foi o acordo de livre comércio assinado por Canadá e Chile em 1996, que aboliu as ações antidumping entre as partes e estabeleceu uma cláusula de salvaguarda. A consequência imediata deste tipo de procedimento é a de mudar o foco da discussão sobre o uso de medidas protecionistas durante a implantação de um projeto de integração regional. Ao invés de tratar a competitividade dos exportadores de outros países como uma conduta desleal, gerando disputas comerciais desnecessárias, cada governo é levado a examinar os fatores domésticos responsáveis pelo atraso das indústrias locais. No caso ALCA, dadas as disparidades de tamanho e poder de pressão entre os membros, seria conveniente especificar as medidas de salvaguardas a serem adotadas e as formas de eventual compensação dos parceiros, para tornar transparente a distribuição dos custos e benefícios da proteção. As normas do Acordo de Salvaguardas negociado na Rodada Uruguai são bastante flexíveis, e permitem, por exemplo, a distribuição de quotas entre os exportadores, o que implica que as rendas da proteção não serão apropriadas exclusivamente pelos produtores domésticos. Além disso, outros tipos de compensação também são permitidos, inclusive o pagamento em moeda corrente. Assim, é possível criar mecanismos que permitam reconciliar os desníveis de competitividade entre os parceiros com o projeto de liberalização regional, desde que os custos da proteção temporária fiquem circunscritos às fronteiras nacionais e não gerem incertezas para os exportadores em outros países.

A discussão sobre antidumping é parte de uma agenda extensa que contém

nove grupos negociadores e três grupos consultivos,² cuja meta é produzir até 2005 um tratado comercial que irá formalizar os mecanismos destinados a promover a convergência das condições de concorrência nos mercados domésticos dos 34 países membros. Como se sabe, não existe precedente histórico de um pacto regional entre um número tão grande e tão heterogêneo de participantes. Assim, não é casual a similaridade entre as agendas da OMC e da ALCA, cujos desafios principais também decorrem da interdependência dos compromissos nas áreas de serviços, investimento e política de concorrência. Para diversos países latino-americanos que implementaram reformas econômicas durante os anos 90, os compromissos a serem firmados em 2005 poderão gerar mecanismos de cooperação e consulta úteis à consolidação daquelas reformas, sobretudo em tópicos como a regulação de telecomunicações, serviços de saúde pública, processos de megafusões e práticas anti-competitivas de empresas transnacionais.

Entretanto, devido aos fatores discutidos na seção 2, o cronograma de implementação destes compromissos será necessariamente longo. Na área de política de concorrência, por exemplo, os governos já concordaram quanto à necessidade de estabelecer instrumentos “em nível nacional, sub-regional ou regional” para proscrever condutas anti-competitivas, bem como de executar programas de cooperação entre as autoridades antitruste, apesar do fato de que tais autoridades ainda não existem em 22 países do hemisfério. Em 1990, apenas cinco países latino-americanos tinham leis de defesa da concorrência: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Entre 1991 e 1996, leis desse tipo foram introduzidas em mais cinco países: Peru e Venezuela em 91, Jamaica e Costa Rica em 93-94, e Panamá em 96. Nos últimos anos, o tema tem sido debatido em vários países, como Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Trinidad & Tobago, mas nenhuma lei nova foi aprovada na região desde 1996. Assim, se a taxa de difusão dessas leis no hemisfério continuar sendo de cinco países por década, a ALCA só estará habilitada a proscrever práticas anti-competitivas no seu interior a partir de 2040!

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS

Devido às lacunas do sistema multilateral de comércio e ao caráter de longo prazo dos compromissos a serem definidos pelo tratado da ALCA, o ritmo da integração latino-americana na presente década dependerá fundamentalmente do dinamismo de projetos sub-regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina. No âmbito desses projetos, os governos terão liberdade para definir metas ambi-

² Os grupos negociadores tratam de: [1] acesso a mercados; [2] investimento; [3] serviços; [4] compras governamentais; [5] solução de controvérsias; [6] agricultura; [7] subsídios, antidumping e direitos compensatórios; [8] propriedade intelectual; [9] política de concorrência; e os temas dos grupos consultivos são: economias pequenas, sociedade civil e comércio eletrônico.

ciosas, como a de criar eventualmente uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, desde que sejam capazes de manter a coerência das políticas domésticas, conforme veremos a seguir. É evidente que os problemas institucionais enfrentados pela OMC e a ALCA também estão presentes no nível sub-regional, mas com a atenuante de que o número de países envolvidos é menor, tornando possível arranjos que seriam impraticáveis em contextos mais amplos. Por exemplo: o fato de que Paraguai e Uruguai não tenham leis de defesa da concorrência representa para o Mercosul uma deficiência similar, em princípio, àquelas enfrentadas pela OMC e a ALCA nesta área. Contudo, esses países dispõem do Protocolo de Fortaleza, que visa estabelecer uma política regional de concorrência e que pode ser usado para contornar interinamente aquele problema.

A atual situação do Mercosul, que decorre essencialmente dos contrastes entre os processos de reforma econômica na Argentina e no Brasil, ilustra bem as potencialidades e limitações dos acordos sub-regionais de integração. Dois desafios que os governos desses países vêm enfrentado desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 são os de promover a convergência das condições macroeconômicas na região e mudar a pauta de negociações, substituindo as intermináveis controvérsias sobre balança comercial e interesses setoriais por temas efetivamente relevantes para o futuro da integração, que são os do emprego, eficiência e crescimento. De fato, ambos os desafios são usuais em qualquer processo de integração, e experiências bem-sucedidas, como as da União Europeia e do acordo CER (“Closer Economic Relations”) assinado pela Austrália e Nova Zelândia em 1983, mostram que existem diversas alternativas para lidar com eles.

A experiência do CER é relevante para o Mercosul devido a dois motivos principais. Em primeiro lugar, tal como os países latino-americanos, Austrália e Nova Zelândia também passaram cinco décadas sob a égide das políticas de substituição de importações, entre a crise de 1929 e o final dos anos 70; e também procuraram implantar um projeto de integração regional ao mesmo tempo que realizavam reformas liberalizantes no plano doméstico. Em segundo lugar, tal como no Mercosul, decidiram criar um espaço econômico unificado sem o amparo de órgãos supranacionais. Em apenas sete anos, o CER permitiu a eliminação completa de tarifas, ações antidumping e subsídios domésticos que pudessem afetar o comércio bilateral. Seus membros não estabeleceram uma união aduaneira formal, mas as estruturas tarifárias em relação a terceiros países são praticamente idênticas. Não existem projetos de união monetária, embora a estabilidade cambial no plano bilateral tenha sido um dos fatores que facilitaram o sucesso do CER. Ambos os países possuem taxas de câmbio flutuante e procuram seguir políticas fiscais e monetárias que produzam resultados similares quanto ao controle da inflação e das taxas de juros domésticas. Outro aspecto relevante dessa experiência foi o papel desempenhado pelas políticas de defesa da concorrência. Ambos os países possuíam leis antitruste desde o começo do século, mas, tal como na Argentina e no Brasil, permaneceram inaplicadas durante o período da substituição de importações, vindo a ressurgir no debate público em decorrência das reformas econômicas implementadas nos anos 80. Desde então tais políticas passaram a influir tanto no plano do-

méstico – forçando a coerência dos projetos governamentais e fiscalizando a conduta do setor privado – quanto no plano regional, redefinindo as prioridades do processo de integração. Assim, em lugar de querelas sobre fluxos comerciais, normas de origem e preços relativos, o diálogo entre os governos concentrou-se nos temas relativos à eficiência sistêmica de suas economias e ao bem estar de suas respectivas populações. Isso tornou-se possível, em grande medida, devido ao escopo abrangente que o conceito de *interesse nacional* adquiriu em ambos os países. De fato, o debate público sobre esse conceito tem uma longa tradição na Austrália, e mais tarde adquiriu importância também na Nova Zelândia. Desde 1921 a Comissão Australiana de Tarifas já publicava estudos sobre custos e benefícios advindos de medidas protecionistas, e o artigo clássico de Max Corden sobre esse tema, escrito em 1957, foi inspirado na ampla evidência empírica contida no Relatório Brigden, que analisou a estrutura da tarifa nacional em 1929 (vide Corden, 1985; Rattigan e outros, 1989).

Assim, em 1974, o Parlamento aprovou por consenso a criação da *Industries Assistance Commission* (IAC), uma entidade autônoma com o mandato explícito de promover a transparência das políticas domésticas, através da divulgação sistemática de informações sobre os impactos macroeconômicos das políticas setoriais, bem como estudos sobre as fontes de competitividade dos diferentes segmentos da economia australiana, natureza das barreiras à entrada e demais características das condições de concorrência vigentes no país. O primeiro relatório anual da IAC, cobrindo o período 1973-74, definiu da seguinte forma as atribuições da comissão: *“In summary, the Commission’s role is to advise the Government on how individual industries, and industry in general, should be encouraged to develop in Australia. In providing this advice, it is required to have regard to the interests of the community as a whole, and relate its advice to the generally accepted economic and social objectives of the community. The Commission is concerned primarily with the longterm development of industries, rather than with the fluctuations which may occur in their rate of development from one year to another, due to temporary changes in their business environment. The principles and objectives in the Industries Assistance Commission Act provide the general policy basis for the long-term development of Australian industries”* (citado por Rattigan e outros, 1989, pp. 98-9).

Nas décadas seguintes, não obstante alterações na sigla da instituição, que durante algum tempo foi denominada de *Industry Commission* e atualmente chama-se *Productivity Commission*, suas atribuições não mudaram, conforme atesta um relatório de 1995: *“The Commission’s work is aimed at assisting governments to determine where and how they can sustain and build on past efforts to improve the performance of the Australian economy. The Commission also seeks to enhance industry and community understanding of the benefits and costs of the changes Australia needs to make to increase growth and living standards”* (IC, 1995, p. 25). A história das relações Austrália-Nova Zelândia contém pelo menos duas lições importantes para o Mercosul. A primeira é que a visão abrangente dos interesses nacionais não é uma atitude filosófica, mas resulta tão-somente da qualidade das informações disponíveis pelas autoridades governamentais quando estão diante da

mesa de negociações. Este foi o pré-requisito que tornou possível a conjugação dos três fatores que promoveram o sucesso do CER: a estabilidade cambial, a convergência das condições de concorrência nos planos macro e microeconômico, e a existência de mecanismos para avaliar continuamente os impactos domésticos advindos de eventos gerados no território do outro parceiro, incluindo atos de governo e condutas empresariais. A segunda lição é que estes fatores não implicam unificação de políticas e instrumentos legislativos. Na verdade, a peculiaridade mais notável do CER é comprovar que os governos dispõem de ampla autonomia no exercício de suas políticas domésticas, desde que estejam atentos à distribuição de custos e benefícios gerados por tais políticas em ambos os lados da fronteira.

CONCLUSÃO

Ao invés da globalização de mercados e do projeto da ALCA, este artigo procurou mostrar que os desafios e perspectivas do processo de integração latino-americana na presente década continuam associados às suas origens tradicionais: os méritos e as inconsistências das estratégias nacionais de desenvolvimento formuladas pelos governos da região. A história dessas estratégias nos anos 80 e 90 pode ser descrita como uma longa transição entre dois modelos, um orientado pela lógica da substituição de importações e outro baseado na abertura parcial da economia à competição internacional. A mudança não resultou de motivos ideológicos, apesar das constantes declarações de amor ao livre comércio por parte de algumas autoridades, mas foi devida tão-somente ao progresso técnico, que destruiu a eficácia dos antigos instrumentos de proteção. Em lugar de tarifas e licenças de importação, tornou-se mais conveniente proteger as firmas estabelecidas no país através de barreiras institucionais, como a legislação de investimento, normas de qualidade, regulamentos financeiros, subsídios à tecnologia nacional etc.

Conforme vimos, a revolução nas tecnologias da informação não aboliu a autonomia dos governos nacionais, mas gerou dois tipos de estrangulamentos novos. Por um lado, os custos políticos e sociais advindos de estratégias inconsistentes elevaram-se substancialmente, sobretudo nos casos mais conhecidos, como o da clássica tentativa de usar, sob uma conjuntura de gastos públicos descontrolados, abertura comercial e taxas de câmbio sobrevalorizadas como instrumentos de combate à inflação. Esta combinação sempre resultou em crises no balanço de pagamentos, mas no passado os governos conseguiam sustentá-las por mais tempo. Por outro lado, os novos padrões de competição internacional criaram a necessidade de mecanismos multilaterais que só estarão disponíveis a longo prazo. Assim, enquanto perdurarem as atuais lacunas institucionais da OMC, o crescimento das economias latino-americanas continuará dependendo da implementação de um conjunto heterogêneo de projetos com prazos variados de maturação, abrangendo reformas domésticas e acordos comerciais bilaterais, sub-regionais, continentais, hemisféricos, transcontinentais e multilaterais

REFERÊNCIAS

- COASE, R. (1988), *The Firm, The Market and The Law*, Chicago University Press.
- CORDEN, W. M. (1985), *Protection, Growth and Trade*, Basil Blackwell.
- FEKETEKUTY, G. (2000), "Assessing the WTO General Agreement on Trade in Services and Improving the GATS Architecture", in Sherry Stephenson (ed.), *Services Trade in the Western Hemisphere*, Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- HOEKMAN, B. (2000), "Towards a More Balanced and Comprehensive Services Agreement", in Jeffrey J. Schott (ed.), *The WTO After Seattle*, Institute for International Economics: Washington, D.C.
- Organização Mundial do Comércio (1999), *U.S. Trade Policy Review, Report by the Secretariat, WT/TPR/S/56*, Genebra.
- Industry Commission (1995), *Annual Report for 1994-95*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- International Competition Policy Advisory Committee (2000), *Final Report*, U.S. Department of Justice, Antitrust Division: Washington, D.C.
- MIRANDA, J., TORRES, R., e RUIZ, M. (1998), "The International Use of Antidumping: 1987-1997", *Journal of World Trade*, Vol. 32, No. 5, outubro, Genebra.
- PRIETO, F. (2000), "The GATS, Sub-Regional Agreements and the FTAA: How Much is Left to Be Done?", in Sherry Stephenson (ed.), *Services Trade in the Western Hemisphere*, Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- RATTIGAN, G., CARMICHAEL, W., e BANKS, G. (1989), "Domestic Transparency and the functioning of the GATT System", documento preparado para o Trade Policy Research Centre, Londres.
- TAVARES DE ARAUJO, J. (1998), "Transaction Costs and Regional Trade", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 52, No. Especial: Rio de Janeiro.
- TAVARES DE ARAUJO, J. (2000), "Competition Policy and EU-Mercosur Trade Negotiations", trabalho preparado para o Grupo de Trabalho sobre as Negociações Comerciais Mercosul – União Europeia, Paris, 12-13 de Maio.
- WONNACOTT, P. and WONNACOTT, R. (1981), "Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union? The Curious Case of the Missing Foreign Tariffs", *American Economic Review*, 71, 704-714.

