

1 – CONTEXTO INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Cássio Silva Moreira¹

<http://geocities.yahoo.com.br/cassiocsm/>

1. O processo de globalização

Nas últimas décadas do século XX, o mundo passou por uma série de transformações culturais, econômicas, políticas e sociais. No âmbito econômico, com a utilização de novas tecnologias que facilitaram o acesso à informação, os fluxos internacionais de bens, serviços e capitais acentuaram-se expressivamente. Em resposta a esses fluxos, observou-se uma integração crescente dos mercados locais, anteriormente estabelecidos em economias nacionais com um forte protecionismo, passando a formar um mercado global². Entendendo a globalização como um processo de integração de mercados domésticos na formação de um mercado mundial integrado, pode-se individualizar três dimensões de sua atuação: comercial, produtiva e financeira.

A globalização comercial consiste na integração dos mercados nacionais por meio da diminuição das barreiras comerciais e, conseqüentemente, do aumento do comércio

¹Doutorando em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS, economista do IBGE e professor de economia da UNILASALLE e da FAPA

Home-page: <http://geocities.yahoo.com.br/cassiocsm/> e E-mail: cassiocsm@yahoo.com.br

²Hirst e Thompson (1998, cap.1) salientam que já no final do século XIX observou-se grande movimentação financeira e comercial. A ela seguiu-se um grande fechamento, observado principalmente entre a 1ª e 2ª Guerra Mundial, o que poderia estar apontando ciclos de abertura e fechamento das economias.

internacional. Relativamente às demais dimensões, conforme Prado (2001), a globalização comercial é:

[...] mais facilmente mensurável e sua discussão não é particularmente controversa: se o crescimento do comércio mundial der-se a uma taxa de crescimento média anual mais elevada do que a do PIB mundial podemos afirmar que há globalização comercial. O processo de globalização pode dar-se mundialmente ou regionalmente. Podemos, também, afirmar que uma região passa por processo de globalização comercial em determinado período, se o comércio exterior regional crescer a taxa superior ao crescimento do PIB regional. Se este fenômeno for exclusivamente regional e explicado por políticas econômicas dos países da região, este processo pode ser chamado de integração econômica. (PRADO, 2001, p.4).

Na esfera produtiva, sustenta Gonçalves (1994, p. 77) que “[...] o progresso tecnológico e as mudanças organizacionais das duas últimas décadas levaram, simultaneamente, à aceleração do processo de internacionalização da produção e, ao mesmo tempo, ao aumento da concorrência em escala mundial [...]”. Conforme esse mesmo autor, a globalização produtiva é a produção e a distribuição de valores dentro de redes em escala mundial, com o aumento da concorrência entre os grandes grupos econômicos. Com a expansão das empresas multinacionais, estas passaram a adotar a estratégia de segmentar a produção por intermédio de várias unidades operacionais distintas, entretanto, mantendo concentrada a atividade de pesquisa e desenvolvimento em seu país de origem. (CHANDLER, 1998, p.304).

A globalização financeira foi fruto da integração dos mercados financeiros nacionais em um único mercado internacional. Salienta Prado que:

[...] globalização financeira é o processo de integração dos mercados financeiros locais - tais como os mercados de empréstimos e financiamentos, de títulos públicos e privados, monetário, cambial, seguros, etc. - aos mercados internacionais. No limite os mercados nacionais operariam apenas como uma expressão local de um grande mercado financeiro global. Portanto, este fenômeno não trata apenas do crescimento de transações financeiras com o exterior, mas na integração dos mercados financeiros nacionais na formação de um mercado financeiro internacional. (PRADO, 2001, p.14).

Essa integração dos mercados financeiros nacionais foi intensificada por alguns processos intimamente relacionados. Dentre estes, pode-se destacar a desregulamentação e liberalização financeira e monetária, a desintermediação financeira, e a abertura dos mercados financeiros nacionais. Plihon (1995, p. 61) caracteriza a globalização financeira como a “ [...] instauração de um mercado unificado de dinheiro em âmbito planetário. Isso significa que as empresas multinacionais industriais e financeiras podem contratar empréstimos ou aplicar fundos sem limites onde e quando queiram, recorrendo a todos os instrumentos financeiros existentes”.

O processo de globalização ocorreu por intermédio do aprofundamento da internacionalização das relações capitalistas de comercialização, produção, e finanças. Com o primeiro choque do petróleo em 1973, os países desenvolvidos iniciaram a reestruturação produtiva de suas economias. Esta ocorreu em consequência da busca de maior produtividade para enfrentar a concorrência cada vez mais acirrada entre eles. Uma das estratégias usadas foi a adoção de novas formas de organização do trabalho e utilização de novas tecnologias. A primeira deu-se por meio de novas técnicas de gerenciamento, flexibilização da produção e redução dos salários. A segunda ocorreu valendo-se de inovações na área da biotecnologia, de novos materiais, química fina, microeletrônica, robótica, etc. Essas novas tecnologias tiveram um papel fundamental na reestruturação dos principais países capitalistas. As empresas, utilizando novas tecnologias e novas formas de organização da produção, retomaram a tendência crescente das taxas de lucro e ampliaram seus mercados, iniciando o processo de globalização produtiva. A utilização dessas novas tecnologias trouxe resultados consideráveis, tais como o aumento da produtividade dos fatores de produção e o aumento da concorrência internacional, assim como resultados negativos, como o aumento da taxa de desemprego em diversos países.

O acirramento da competição entre as principais economias mundiais, especialmente Alemanha, Estados Unidos e Japão, levou suas instituições financeiras e industriais a procurarem canais mais amplos para investimentos e novos mercados. A expansão dessas instituições levou a um crescimento dos empréstimos aos países do Terceiro Mundo, a ampliação do mercado de eurodólares, o crescente aumento do comércio exterior em relação ao PIB e a formação de grupos econômicos com acionistas de diversas nacionalidades, mundializando o capital.

Na esfera financeira, a adoção de determinadas políticas macroeconômicas por parte dos Estados Unidos e Inglaterra, liberalizando os controles financeiros e comerciais contribuíram para a intensificar o processo de globalização. As inovações tecnológicas foram o instrumento facilitador para a integração dos mercados financeiros, por intermédio do fim dos controles de câmbio, desregulamentação financeira, etc.

É nesse contexto que se acelerou o movimento de regionalização por meio da integração regional de diversos países como resposta à globalização. A formação de blocos econômicos representa uma forma ampliada do plano nacional, tornando-se, junto com os organismos internacionais, como por exemplo, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), mais um mecanismo de governabilidade para a economia mundial.

O que se observa é que a globalização está acontecendo principalmente dentro de mega-blocos comerciais e de investimentos. Com efeito, a maior parte do comércio, da produção industrial, e do investimento externo direto da economia mundial se dá entre dois blocos regionais – a União Européia e o NAFTA – por intermédio de suas empresas multinacionais. Estas, juntamente com as instituições internacionais e os governos dos países desenvolvidos, são os agentes propulsores do processo de globalização e

regionalização das economias. Coutinho (1995, p. 25) resume as idéias subjacentes a esse contexto, ao afirmar que a “[...] reorganização dos padrões de gestão e de produção [passa a acontecer] de tal forma a combinar os movimentos de globalização e regionalização”.

2. O regionalismo como resposta à globalização

A partir da década de 80, paralelamente ao movimento de globalização dos mercados, começaram a intensificar-se os processos de regionalização das transações comerciais, produtivas e de investimentos. O regionalismo é definido como o processo de formação de uma área integrada, por meio do estabelecimento de normas comuns e da extinção ou adoção de tarifas preferenciais entre os países signatários. Um acordo de preferência significa a obtenção de uma tarifa diferenciada, por um país, para ter acesso aos mercados dos demais países do bloco. O movimento de regionalização das economias, por intermédio dos acordos regionais de comércio, tomou impulso em dois períodos. O primeiro chamado de “velho regionalismo”, ocorreu durante a década de 60 com a formação da Área de Livre Comércio da Europa (EFTA). O segundo denominado de “novo regionalismo”, iniciou-se no final da década de 80, acentuando-se na década de 90 quando vários acordos de integração proliferaram pelo mundo. Um acontecimento importante que contribuiu para essa nova onda de regionalismo foi a mudança de postura dos Estados Unidos. Em 1985, este país assinou um acordo de livre comércio com Israel. Em 1989, foi firmado o Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá (Canadá – US Free

Trade Agreement), e subseqüentemente foi criado o NAFTA, proporcionando o livre comércio entre Canadá, Estados Unidos e México.

O “velho regionalismo” pode ser caracterizado pela existência de forte protecionismo, tendo como objetivo excluir os países não-membros do comércio com os países do bloco, causando assim, aos países membros um isolamento perante o resto do mundo. O “novo regionalismo” dá-se em um contexto diferente de algumas décadas atrás, pois atualmente os países em desenvolvimento possuem economias muito mais abertas ao comércio internacional, o acesso e a velocidade da informação é muito maior e os fluxos de investimento aumentaram consideravelmente. Conforme Pfeifer (1998), os atuais acordos integracionistas não têm como objetivo isolar países membros, visto que existem duas razões para essa diferença entre “novo” e “velho” regionalismo. A primeira, de ordem econômica, consiste da necessidade de um mercado global para a produção das empresas multinacionais. A segunda, de ordem jurídica, relaciona-se ao regime normativo³ da Organização Mundial do Comércio (OMC), que permite acordos regionais, desde que congruentes com as demais regras do sistema multilateral, como por exemplo, a existência de tarifas externas em níveis não superiores aos acordados na OMC. Portanto, esse “novo regionalismo”, ao contrário do anterior, considera positivo o comércio com países de fora do bloco, não isolando os países integrantes em relação ao resto do mundo. Pelo contrário, permite-lhes efetuarem outros acordos preferenciais de comércio.

Os dois períodos de regionalização das economias apresentam razões diferentes para sua existência. O “velho regionalismo” deve-se ao contexto de Guerra Fria, quando a formação dos blocos serviu para a manutenção dos sistemas capitalista e socialista, assim

³ O ordenamento jurídico criado pela OMC permite a possibilidade da realização de acordos de integração regional.

como para proteger as empresas locais. Entretanto, o “novo regionalismo” tem no interesse das multinacionais seu principal agente propulsor. Com a expansão das principais empresas dos países desenvolvidos em busca de novos mercados facilitada pela redução das barreiras comerciais promovidas pelas políticas liberalizantes do GATT, o comércio mundial aumentou de forma expressiva. A retomada do crescimento do comércio internacional, conjuntamente com o do investimento estrangeiro, acelerou, num primeiro momento, a globalização dos processos produtivos. A nova distribuição geográfica das empresas multinacionais daí resultante influenciou os fluxos de comércio e investimento, sendo que a reorganização do espaço geográfico da produção dessas empresas, tem-se dado por meio do movimento de regionalização da economia mundial, a partir de acordos de livre-comércio. Como sustenta Vizentini (2002), a formação de blocos econômicos, além de ter fortalecido a posição estratégica dos principais países desenvolvidos no contexto da competição internacional, serviu também à estratégia das multinacionais que necessitavam de um espaço de atuação mais amplo, amparado por legislações comuns que protegessem seus investimentos.

A importância das empresas multinacionais⁴ é cada vez mais relevante no cenário econômico internacional, tanto na comercialização de produtos e serviços quanto na determinação dos fluxos de investimentos entre as economias. A atuação das multinacionais na economia mundial tem-se constituído em uma força poderosa associada ao crescimento da produção, das exportações, do emprego e dos investimentos estrangeiros diretos (IDE). As exportações das filiais das multinacionais, por exemplo, passaram de US\$

⁴ Embora alguns autores as denominaram de transnacionais por supostamente não terem nenhuma nacionalidade, elas muitas vezes são vinculadas às políticas de expansão de seu Estado de origem, portanto neste trabalho adota-se o termo multinacional ao invés de transnacional. Ver Hirst e Thompson, 1998 (cap. 1 e 4).

637 bilhões em 1982 para US\$ 3.2 trilhões em 1999 (MARCHETTI, 2001). O fluxo de investimento internacional origina-se, principalmente, da necessidade de as empresas ocuparem espaços estratégicos nos grandes mercados, beneficiando-se das vantagens de localização para a produção e para a distribuição de seus produtos. Nesse sentido, essas empresas surgem como atores globais, formando redes, fazendo alianças e pressionando governos para agirem de acordo com os seus interesses (PRADO, 2001). Nesse contexto é que surgem os novos acordos de integração regional, como é o caso do NAFTA. Este acordo tem demonstrado que, além da sua dimensão comercial, o padrão de distribuição dos investimentos tem requerido atenção especial por parte dos governantes. Tal é a importância do investimento, tanto produtivo quanto financeiro, que, cada vez mais, os acordos comerciais negociados entre países têm capítulos inteiros dedicados à regulamentação dos investimentos. Conforme enfatizam Hirst e Thompson (1998):

[...] um dos acontecimentos mais notáveis nos últimos anos, em relação à atividade do investimento externo direto tem sido a emergência de padrões regionais distintos de sua distribuição. Esse agrupamento regional está associado à formação de blocos comerciais, tais como o da União Européia e o chamado NAFTA. Apesar de ainda serem chamados de blocos comerciais, seria melhor descrevê-los como blocos de investimentos. Uma pesquisa sobre o recém-negociado NAFTA, por exemplo, demonstra que ele tem a ver tanto, senão mais, com as relações de investimento entre Estados Unidos e o México quanto com o comércio enquanto tal [...] (HIRST e THOMPSON, 1998, p.98).

O aparato jurídico que se cria com esses acordos serve para diminuir os empecilhos à mobilidade dos fluxos de capital e mercadorias, dando proteção aos investidores quanto às mudanças na legislação de cada país, e resguardando o acesso aos mercados para as empresas de dentro do bloco formado. Essa legislação deve respeitar os princípios contidos no tratado da OMC, tais como o do tratamento nacional e o da nação mais favorecida. O primeiro visa a evitar a discriminação contra produtos importados

dentro da fronteira nacional, ou seja, um produto importado deverá ter o mesmo tratamento de um produto nacional. O segundo, consiste em que “... qualquer redução tarifária negociada entre dois países deva ser estendida aos demais países participantes do acordo...” (GARCIA, 2001, p. 26). Os acordos de integração também devem obedecer a certas condições, tais como:

[...] (i) a integração regional deverá envolver o comércio de “substancialmente” todos os produtos; (ii) o início até a conclusão da integração regional deverá se dar dentro de um período razoável de tempo; (iii) as regras comerciais e as tarifas aplicadas aos países não-membros, não poderão ser maiores ou mais restritivas em relação aos que existiam antes de firmado o acordo regional. (NAKADA, 2002, p. 48).

A formação dessas áreas de integração é fruto da dúbia interpretação da legislação da OMC, que permite a regionalização do comércio, sendo assim, uma alternativa ao multilateralismo. Este é um instrumento de liberalização do comércio internacional, por intermédio de rodadas de negociação que visam a redução das tarifas por parte de seus membros. Esse sistema multilateral teve início com a assinatura⁵ do GATT, cujos princípios vieram sendo aprimorados em oito rodadas de negociação e que mais tarde foram incorporados pela OMC criada em 1994.

O processo de regionalização promove a integração regional de determinadas áreas com o intuito de estabelecer a livre circulação de bens, serviços, investimentos a até mesmo de pessoas, além de criar uma certa interdependência das políticas econômicas dos países membros. Embora concomitante, a regionalização tornou-se uma alternativa ao processo de globalização. Esses processos podem convergir a longo prazo, pois no futuro pode-se assistir à “integração dos blocos regionais” existentes num único bloco – numa

⁵ Em 1947, na cidade de Genebra na Suíça.

globalização propriamente dita. Mas enquanto isso não acontece, vários tipos de acordos de integração proliferam pelo mundo com o intuito de trazer benefícios para seus signatários.

3. Os tipos, os benefícios e os custos da integração regional

Os diversos tipos de acordos para a formação de áreas integradas podem ser considerados, quanto ao grau de integração, de dois modos. O primeiro modo, considerado de grau mais “profundo”, diz respeito aos tratados que têm como objetivo a livre circulação de pessoas e harmonização de políticas macroeconômicas, como é o caso do mercado comum. O segundo modo, denominado de integração “superficial”, acontece com a formação de áreas de livre comércio, visando apenas à livre circulação de mercadorias e de capitais. Outra forma que consta na literatura é mais uma espécie de cooperação econômica do que integração, denominando-se Acordo Preferencial de Comércio. Segundo Salvatore (1998, p.175) trata-se da permissão, entre as nações participantes, da “[...] utilização de barreiras comerciais menos elevadas do que aquelas relativas ao comércio com as nações que não o são”.

Um processo de integração regional consiste em um conjunto de medidas de caráter econômico que tem por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países. Em outras palavras, é um processo de constituição de um mercado integrado, em uma região contínua ou não, a partir da retirada progressiva das barreiras ao comércio, podendo estender-se à livre circulação de fatores de produção e à criação de instituições que possam coordenar e/ou unificar as políticas econômicas de seus

Estados-membros (GARCIA, 2001). Balassa define um programa de integração econômica como:

[...] um conjunto de acordos, convênios, normas, regulamentações, etc. estabelecidos entre dois ou mais países, com o intuito de promover o desenvolvimento conjunto de suas respectivas economias, a partir do aproveitamento das vantagens econômicas oferecidas por acordos comerciais, por acordos setoriais de produção, pela eliminação de barreiras comerciais, pelo incremento do intercâmbio de mercadorias e fatores de produção e pela harmonização de políticas econômicas nacionais e internacionais. Encarada como um processo, a integração implica a eliminação gradual de barreiras e discriminações que afetam as relações econômicas entre diferentes países. (BALASSA, 1973, p.2).

Usando a classificação de Balassa (1973), pode-se mencionar cinco tipos de integração, que também podem ser considerados estágios, visto seu caráter progressivo: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. No Quadro 1.1, são apresentados os diversos estágios de integração, cada um com um determinado grau de profundidade dos vínculos entre as economias envolvidas.

Quadro 1.1 – Estágios de Integração Regional

1º estágio	Área de Livre Comércio	* Livre circulação de bens e serviços dentro do bloco * Inexistência de barreiras tarifárias e técnicas
2º estágio	União Aduaneira	* Livre circulação de bens e serviços dentro do bloco * Existência de uma Tarifa Externa Comum * Harmonização das políticas comerciais

3º estágio	Mercado Comum	<ul style="list-style-type: none">* Livre circulação de bens, serviços e pessoas* Criação de instituições supra-nacionais* Harmonização da legislação fiscal e trabalhista* Criação de um orçamento comunitário para políticas comuns
4º estágio	União Econômica	<ul style="list-style-type: none">* Livre circulação de todos os fatores de produção* Coordenação conjunta das políticas econômicas* Criação de um banco central da União* Harmonização da política fiscal e monetária* Criação de uma moeda única
5º estágio	Integração Econômica Total	<ul style="list-style-type: none">* Unificação completa das economias* Criação de uma política comum de relações externas* Criação de uma política de defesa e segurança comum* Unificação dos códigos de leis* Criação de uma autoridade supra-nacional* Unificação política

Fonte: Elaborados pelo autor.

O primeiro tipo, uma área de livre comércio, acontece quando países negociam entre si a criação uma zona onde os bens e/ou serviços podem circular livremente, sem a existência de barreiras tarifárias e de barreiras técnicas (padrões diferentes), de saúde (controles sanitários), fiscais (impostos ou taxas discriminatórios) e físicas (controle nas fronteiras). Com o intuito de impedir que outros países alheios ao bloco se beneficiem do acordo preferencial, é criado um instrumento de comércio chamado de Regras de Origem, que consiste na determinação da procedência dos bens que poderão beneficiar-se das preferências negociadas. Dessa forma, o que se pretende é que todas as barreiras para o comércio de bens e serviços entre os países membros sejam eliminadas, beneficiando tanto os consumidores, que terão acesso a mercadorias e serviços com preços menores, quanto às empresas, que terão um maior mercado para seus produtos. (THORSTENSEN et al., 1994). Em outras palavras, uma área de livre comércio é a forma de integração econômica na qual todas as barreiras ao comércio entre seus membros são removidas, porém cada país mantém suas próprias barreiras ao comércio com países não-integrantes. (SALVATORE,

1998). Um exemplo é a Associação Européia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA), formada⁶ em 1960 pela Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. Essa área surgiu paralelamente à Comunidade Económica Européia (CEE). Com o crescimento da Comunidade Européia alguns integrantes da EFTA aderiram a esse bloco de maior magnitude. Atualmente seus integrantes se restringem à associação de apenas quatro países, a saber, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Outro exemplo é a Área de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA) formada, em 1994, pelo Canadá, Estados Unidos, e México.

O segundo tipo de integração é uma união aduaneira, que, além da livre-circulação de mercadorias, seus participantes negociam uma tarifa externa comum para delimitar a fronteira externa da união frente aos demais parceiros comerciais. (THORSTENSEN et al., 1994). Segundo Balassa (1973), a criação de uma união aduaneira proporciona uma equalização dos direitos em relação ao comércio com países não-membros, e termina com as discriminações no que se refere ao comércio de mercadorias dentro da área da união aduaneira. Salvatore (1998) acrescenta ainda que em uma união aduaneira proíbe-se a aplicação de tarifas ou outras barreiras comerciais entre seus participantes e há uma harmonização das políticas comerciais, com o estabelecimento de valores tarifários comuns, em relação ao resto do mundo.

O terceiro tipo de integração econômica se dá com a formação de um mercado comum. Como sustenta Balassa (1973), em um mercado comum, é atingida uma forma mais elevada de integração, pois são abolidas, além das restrições comerciais, as restrições ao movimento dos fatores de produção, capital e trabalho. Salienta Thorstensen et al.

⁶ A Finlândia passou a fazer parte em 1961.

(1994) que, em um Mercado Comum, são criadas instituições supra-nacionais e é determinada uma legislação para todo o bloco, implicando assim a coordenação e harmonização da legislação fiscal e trabalhista nos países signatários. Por fim, pode ser criado um orçamento comunitário que sirva como instrumento de implantação das políticas comuns. Um exemplo é o Mercosul, que tem por objetivo a formação de um mercado comum no sul da América Latina.

O quarto tipo de integração é a união econômica. Segundo Thorstensen et al. (1994), além de ter como pré-requisito a implantação de um mercado comum, é necessária a coordenação das políticas econômicas, buscando a convergência. Em outras palavras, buscam-se níveis compatíveis de taxas de juros, taxas de câmbio, taxas baixas de inflação e a adoção de políticas monetárias de acordo com os déficits públicos de cada país. Numa união econômica, é implantado um sistema de bancos centrais interdependentes e de um banco central da união, assim como cria-se uma moeda única. Balassa (1973) acrescenta ainda que uma união econômica diferencia-se de um mercado comum por associar o fim das restrições aos movimentos de mercadorias e fatores de produção em certo nível de harmonização das políticas econômicas nacionais, assim acabando-se com as discriminações resultantes das assimetrias existentes entre essas políticas. Um exemplo do processo de criação de uma união econômica é a União Européia, criada pelo Tratado de Maastricht firmado em 1993⁷.

O último, e mais avançado tipo de integração regional, dá-se com a formação de uma integração econômica total. Segundo Thorstensen et al. (1994), esta consiste em uma unificação política, que pressupõe a existência do mercado comum e da união monetária. A

⁷ Este será discutido com mais vagar na seção 1.3.

união política exige a criação de uma política comum de relações externas, de defesa e de segurança. Conforme Balassa (1973), nessa última fase do processo de integração regional, acontece a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e trabalhistas. É criada uma autoridade supra-nacional cujas decisões devem ser acatadas pelos Estados membros. Um exemplo a ser mencionado pode ser os Estados Unidos da América, cuja integração dos seus estados membros deu-se de forma total.

Esses diversos tipos de integração podem ocasionar custos e benefícios aos países membros. Pode-se destacar dois tipos de custos. O primeiro, deve-se ao fato de que a integração regional poderá causar limitações nos graus de liberdade na implementação de políticas nacionais por parte dos países integrantes. Estes podem ficar sujeitos a uma legislação maior que delimite o campo de atuação das esferas do Estado, induzindo a um enfraquecimento das políticas públicas nacionais, o que acabaria com a possibilidade de proteção de algum setor da economia. Em outras palavras, a integração regional diminui a possibilidade de incentivo e proteção à indústria nacional por parte do Estado.

O segundo custo que a integração regional pode provocar é o desvio de comércio. Conforme Garcia (2001, p. 27), desvio de comércio significa “[...] a redução do comércio entre a região integrada e os demais países. Nesse caso, a produção procedente de países extra-bloco é preterida, não por seus produtores serem menos eficientes, mas em função da redução tarifária entre nações do bloco econômico”.

Em relação aos benefícios, estes podem ser estáticos ou dinâmicos. Os benefícios estáticos estão relacionados com a extinção das barreiras que fazem com que o nível de comércio aumente, ampliando o acesso aos mercados pelas empresas e levando a uma alocação mais eficiente dos recursos da economia. As principais fontes de ganhos estáticos estão na elevação da eficiência na produção, devido ao aumento na especialização e

utilização de insumos e bens de capital especializados, no aumento do nível de produção com o aproveitamento das economias de escala com o acesso a um mercado mais amplo. Os acordos de integração também levam a melhora no poder de barganha internacional, devido ao maior tamanho do mercado, gerando melhores termos de troca. Outro benefício mencionado por Thorstensen está relacionado com as mudanças forçadas na eficiência econômica⁸ trazidas pelo acirramento da concorrência e nas mudanças no volume e na qualidade dos fatores de produção devido a transferência de tecnologia. (THORSTENSEN, 1994).

Os benefícios dinâmicos estão relacionados aos ganhos que o incremento do comércio, com o fim das barreiras, trazem ao país, acarretando o aumento das taxas de crescimento da economia. Pelo lado da oferta, esses ganhos consistem nas economias de escala tornadas possíveis pelo acesso a mercados mais amplos, e as economias externas às firmas, que podem reduzir os custos específicos ou gerais. A integração pode, também, aumentar a taxa de investimento na economia em virtude do aumento do fluxo de capital do exterior, e aumentar o nível de confiança no país, devido ao aumento da concorrência e da redução da incerteza. Pelo lado da demanda, o aumento na diversidade de produtos e serviços com preços mais competitivos é um dos ganhos que os consumidores podem ter com um acordo de integração. Enfim, a liberalização comercial pode aumentar a eficiência das empresas e melhorar a alocação dos recursos na economia.

Além dos benefícios mencionados acima, um acordo de integração regional, em termos de governabilidade, pode contribuir para garantir a transparência e estabilidade política e de coordenação da economia. Os acordos de integração são mais difíceis de

⁸ Tais como: custos menores e maior nível de emprego.

serem modificados do que as políticas internas, pois a harmonização de políticas macroeconômicas e as práticas institucionais envolvem outros países, tornando as economias interdependentes em suas decisões (THORSTENSEN, 1994). Todavia, um julgamento definitivo sobre a questão mostra-se difícil, pois os acordos com outros países do bloco tornam irreversíveis as reformas econômicas e mesmo as mudanças provenientes de uma eventual instabilidade política. Entretanto, o que fica claro é que as diferentes experiências de integração regional têm como objetivo comum a criação de comércio por meio do incremento do comércio intra-regional. Estas proliferaram nas duas últimas décadas, tendo como fato marcante a adesão dos Estados Unidos ao regionalismo com a formação do NAFTA, como será visto na próxima seção.

4. Experiências de integração regional

As experiências de integração não são algo tão recente na história econômica, bastando lembrar que, entre 1812 e 1914, houve 16 casos de integração regional. A mais estudada, nesse período, foi a criação do Zollverein em 1833. Esta foi uma integração na Europa entre os Estados germânicos que liberava a circulação de mercadorias nos territórios dos membros, em torno da Prússia e sem a participação da Áustria, por meio da abertura das fronteiras entre 18 Estados alemães e com o estabelecimento de uma tarifa externa comum ao exterior.

Mas a associação acima referida entre globalização e regionalização permite que se observem atualmente vários exemplos⁹ de acordo de integração regional, tais como: a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade do Caribe (CORICOM), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e a União Européia. O Quadro 1.2 mostra os diversos temas que algumas das distintas iniciativas de integração regional abrangem, desde medidas relacionadas ao comércio e investimentos à livre mobilidade de pessoas.

Quadro 1.2 - Abrangência temática de distintas iniciativas de integração

	União Européia	NAFTA	Mercado Comum Centro Americano	Pacto Andino	Mercado Comum do Caribe	Mercosul
Temas cobertos pela OMC:						
Regras relativas a antidumping, subsídios e direitos compensatórios no âmbito regional	Não	Sim	Sim	Sim	Sem regras específicas	Sem regras específicas
Serviços: liberalização, Nação Mais Favorecida e Tratamento Nacional	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não coberto, exceto transporte
Medidas relacionadas a investimentos: Tratamento Nacional	Sim	Sim, compromissos além da Rodada do Uruguai	Não coberto	Sim	Sim	Sim, muitas exceções
Medidas relacionadas a propriedade intelectual	Sim	Sim	Sim	Sim	Não coberto	Não coberto
Temas cobertos por acordos plurilaterais na OMC e assemelhados:						
Energia	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não
Setor automotivo	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Sim
Agricultura	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não, exceto açúcar e trigo
Tecidos e vestuário	Sim	Sim	n.d.	n.d.	n.d.	Não
Compras públicas	Sim	Sim	Sim	Não coberto	Não coberto	Não coberto
Mobilidade de mão de obra e outros temas fora da OMC:						

⁹ Ver Anexo I.

Mobilidade da mão de obra	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Normas trabalhistas	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Meio ambiente	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Política de concorrência	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Solução e controvérsias no âmbito regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Temas macroeconômicos:						
Coordenação macroeconômica	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
Salvaguardas do balanço de pagamentos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
Harmonização fiscal	Sim	Acordos bilaterais de bi-tributação	Não	Não	Bi-tributação	Não

Fonte: Abreu, 1997, p.6.

O Quadro 1.3 mostra a população, o valor do PIB, das exportações e importações de algumas das experiências de integração regional em 2002. Nesse ano, o NAFTA representava um mercado de 217,6 milhões de pessoas, com um PIB de US\$ 11.810,6 bilhões.

Quadro 1.3 – População, PIB, exportações e importações de algumas experiências de integração regional em 2002

Blocos econômicos	População (milhões de habitantes)	PIB (US\$ bilhões)	Exportações (US\$ bilhões)	Importações (US\$ bilhões)
AEC	228,9	966,2	612,9	284,3
ALADI	449,7	1.572,5	361,0	343,7
ALCA ⁽¹⁾	825,3	12.867,9	2.072,0	2.110,9
APEC ⁽¹⁾	2.559,3	19.270,9	2.911,4	3.197,4
ASEAN	527,9	907,0	301,1	264,5
CAN	114,9	288,8	60,6	55,8
CARICOM	14,6	28,4	12,6	15,7
MCCA	33,7	61,3	18,2	25,5
MERCOSUL	217,6	580,1	104,6	80,8
NAFTA	417,6	11.810,6	1.488,7	1.893,8
SADC	206,4	161,8	55,6	53,1
UMA	77,8	142,5	53,8	37,4
UNIAO EUROPÉIA	377,4	8.623,1	3.020,5	2.860,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

(1) Em negociação.

A mais consolidada experiência de integração regional é a União Europeia, que teve sua origem em 1951, com a criação Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Composta pela Alemanha Federal, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, ela consistiu na administração conjunta dos recursos carboníferos e da produção siderúrgica. Em 1957, o Tratado de Roma criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), reunindo esses mesmos países. Entre 1957 e 1995, a "Europa dos Seis" transformou-se em "Europa dos Quinze", com a incorporação da Dinamarca, Grã-Bretanha e Irlanda (1973); Grécia (1981); Espanha e Portugal (1986); Áustria, Finlândia e Suécia (1995). Em 1º de novembro de 1993, entrou em vigor o Tratado de Maastricht e, em 1999, 11 países participantes da União Europeia adotaram uma moeda única – o Euro. A Dinamarca, a Grécia, o Reino Unido e a Suécia optaram por não participar, pelo menos inicialmente, da "zona euro". A partir de 2001, a Grécia passou a adotar o Euro como moeda. O Quadro 1.4 mostra as etapas do processo de integração europeu.

Quadro 1.4 - A evolução da integração europeia

Ano	Evolução	Países
1951	Criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço	Alemanha Federal, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos
1957	Tratado de Roma cria a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM)	Alemanha Federal, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos
1973	Inclusão de outros países	Inclusão da Dinamarca, Irlanda, Noruega e Reino Unido. Adesão da Grécia em 1981
1986	Assinatura do Ato Único Europeu	Ingresso da Espanha e Portugal
1992	Assinatura do Tratado de Maastricht	Estatuindo bases da união econômica e monetária
1993	Abolição das barreiras físicas	Exceção do Tratado de Schengen ⁽¹⁾
1993	Entrada em vigor do Tratado de Maastricht	
1994	Constituída a EURO – 15	Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia. Recusa da Noruega.
1997	Criação do Banco Central Europeu	
1999	Adoção da moeda europeia única – o Euro	Exceção à Dinamarca, Grécia, Reino Unido e Suécia

2001 Adesão da Grécia ao Euro

Fonte: Comissão Européia.

(1) Acordo de Schengen: o nome provém de uma cidade em Luxemburgo onde foi assinado o acordo, que prevê a criação de uma rede informática entre os Estados e tornar possível a eliminação dos controles nas fronteiras.

Entretanto, não é só na Europa que os processos de regionalização proliferam. Na região sul da América Latina, um processo de integração que merece destaque é o Mercosul. Este é um processo de integração regional constituído em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Essa experiência de integração regional, cujos integrantes são a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, tem como objetivos a: (i) eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio entre países membros; (ii) adoção de uma tarifa externa comum; (iii) coordenação de políticas macroeconômicas; (iv) livre comércio de serviços; (v) livre circulação de mão-de-obra; (vi) livre circulação de capitais. Em resumo, o Mercosul constitui um tipo de associação que visa, além do livre comércio entre seus participantes, a livre circulação de pessoas, ou seja, o quarto estágio de integração definido por Balassa, a união econômica.

A terceira experiência de integração regional, a Comunidade Andina (CAN) formada em 1969, é uma organização regional integrada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Esses cinco países têm mais de 110 milhões de habitantes e PIB de US\$ 270 bilhões em 1999. O principal objetivo da CAN é contribuir para o desenvolvimento da região mediante a integração econômica e social dos países membros e a gradual formação de um mercado comum latino-americano.

A quarta experiência de integração é a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), uma associação cujo objetivo é promover a expansão da integração regional e a constituição de um mercado comum. Os países fundadores da ALADI, que

assinaram o Tratado de Montevideo de 1980, são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Em 1999, Cuba foi aceita como país membro.

O quinto caso de integração regional, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), foi criada em 1967. A ASEAN é composta por 10 países do sudeste asiático. Estes são Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnam. Seu principal objetivo é o desenvolvimento econômico, social e cultural da região, por meio de programas de cooperação entre os signatários. Em 1992, foi assinado um acordo para acabar, até 2008, com as barreiras econômicas e alfandegárias entre os países membros. Esta área está em processo de negociação com o Japão e com a Coreia do Sul e com a China, a chamada ASEAN-plus. Em relação a este último país, o governo chinês e os chefes de Estado e de governo da ASEAN assinaram em 2003 um acordo para criar uma das maiores áreas de livre comércio do mundo. Prevê-se que esta, em 10 anos, englobará 1,7 bilhão de consumidores, conforme anúncio dos representantes da ASEAN. (ASEAN, 2003).

A sexta experiência de integração regional e uma das mais importantes, é o NAFTA¹⁰, formado pelo Canadá, Estados Unidos e México. A origem do NAFTA é fruto da mudança de postura comercial dos Estados Unidos, quando em 1985, este país formou uma área de livre-comércio com Israel. Em 1988, foi assinado o Acordo de Livre-Comércio entre os Estados Unidos e Canadá (CUSFTA), que começou a vigorar em 1º de janeiro de 1989. Em 1993, o acordo para a formação do NAFTA foi ratificado pelos poderes legislativos dos três países. Nesse ano também ocorreu a assinatura de dois acordos paralelos: o Acordo Norte-Americano de Cooperação sobre o Trabalho (ANACT) e o

¹⁰ Ver Anexo II.

Acordo Norte-Americano de Cooperação sobre o Meio-Ambiente (ANACMA). O NAFTA e seus dois acordos “satélites” entraram em vigor em 1º de janeiro de 1994, e, em abril do mesmo ano, foi regulamentado o setor de serviços. Em relação ao objetivo deste acordo, conforme Thorstensen (1994), a intenção do bloco formado na América do Norte foi apenas criar uma zona de livre comércio com livre circulação de mercadorias e serviços, bem como a liberalização dos investimentos. Assim, o bloco não previu a criação de instituições comunitárias, políticas comuns ou orçamento comum, nem a adoção de uma tarifa externa comum e a livre circulação de pessoas pelos territórios dos três países. Adotou-se como instrumento de política de comércio exterior a chamada regra de origem, que constitui a adoção de critérios que estabelecem a origem dos produtos que circulam na área integrada, impedindo assim o desvio das preferências concedidas para países alheios ao bloco.

O NAFTA é uma importante experiência de integração envolvendo economias desenvolvidas e uma em desenvolvimento. O acordo firmado entre Estados Unidos, Canadá e México prevê a eliminação de tarifas alfandegárias entre os três países num período de 15 anos. O acordo significa a integração dos mercados desses países, que, em 1993, representavam um PIB de aproximadamente US\$ 7 trilhões e uma população de quase 400 milhões de habitantes. A Figura 1 mostra o elevado crescimento do comércio entre os três integrantes após a formação da Área de Livre Comércio da América do Norte.

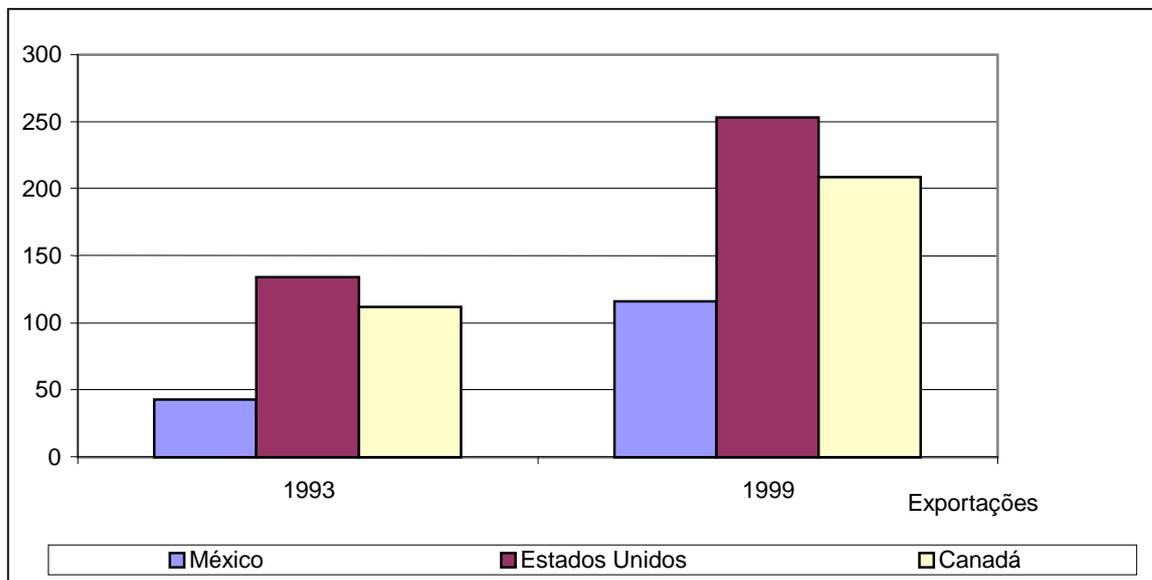


Figura 1 – Exportações entre os sócios do NAFTA – 1993 e 1999 (US\$ bilhões)

Fonte: Banco Central do México.

Uma diferença que se pode salientar entre a experiência de integração da União Européia e a do NAFTA reside nos objetivos. O primeiro visou à implantação de uma união econômica, tendo sido elaborados mecanismos de uniformização das políticas econômicas dos países membros e formalizadas instituições públicas conjuntas. O segundo limitou-se à criação de uma área de livre comércio, sem uma perspectiva de integração mais profunda entre os países membros, somente com o objetivo de liberalizar o fluxo comercial e de investimento, não incluindo no acordo a livre-circulação de pessoas. O bloco da América do Norte é um dos mais importantes acordos de integração regional existentes, visto que tem como um de seus integrantes os Estados Unidos.

A primeira aproximação dos Estados Unidos ao regionalismo data de 1985 quando este criou um acordo de livre comércio com Israel, eliminando todas as tarifas de importação entre os dois países, o que ocorreu em 1995. Em 1989, foi estabelecido outro

acordo de livre comércio com o Canadá. Em 1994, com a formação do NAFTA, os Estados Unidos passaram a fazer parte do maior bloco econômico do planeta. A adesão dos Estados Unidos ao regionalismo pode ser atribuída, basicamente, a dois motivos. O primeiro é a estratégia geopolítica da formação de um bloco comercial – e que pode ser estendido por toda a América com a formação da ALCA – como resposta à expansão da União Européia. O segundo motivo associa-se às dificuldades encontradas para a liberalização do comércio pela via do multilateralismo, pois o número de participantes nas negociações é muito maior, dificultando a aprovação de temas do seu interesse (THORTENSEN, 1994). Garcia (2001, p. 29) complementa ainda que:

[...] os Estados Unidos se mostravam insatisfeitos com as negociações do GATT, ainda que por motivos diversos daqueles dos países em desenvolvimento. Na Rodada do Uruguai, não foi dado o encaminhamento pretendido pelos Estados Unidos em temas como o comércio de serviços, a proteção aos investimentos - Trade Related Investment Measures – e a questão da propriedade intelectual. Isto explica, em parte, o redirecionamento da política de comércio exterior desse país em direção ao bilateralismo e ao regionalismo... com a criação do North American Free Trade Agreement (NAFTA). Agora, além dos fatores acima mencionados e do interesse puramente econômico - na medida em que Canadá e México eram seus grandes parceiros comerciais - interessava também aos Estados Unidos dar uma resposta ao Tratado de Maastricht, que consolidava a integração européia. (GARCIA, 2001, p. 29).

O NAFTA representou para os Estados Unidos a criação de mecanismos de proteção aos investimentos feitos pelas empresas americanas no México e a utilização pelas empresas americanas de mão-de-obra abundante e com baixos salários, assim como a maior fiscalização da imigração e tráfico de drogas na fronteira mexicana. Para o México, ainda são incertas as conseqüências desse acordo, porém um dos fatos inegáveis é a expansão considerável do seu comércio exterior com os Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASEAN a e China criarão a maior área de livre-comércio do mundo. Folha Online. 4 nov.2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u58327.shtml>
Acesso em: 5 jan. 2003.

BALASSA, B.. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica, 1973.

BÊRNI, Duílio de Avila. Marcha do Mercosul e Marca da Globalização. In: REIS, Carlos Nelson dos./Org.. **América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social**. Dacasa Editora/Palmarinca. Porto Alegre, 2001. p. 155-168.

BORJA, Sérgio A. P. de. **Teoria geral dos tratados – Mercosul: a luta pela união latino-americana**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001, p.165-173.

CHANDLER, Alfred. **Escala, escopo e capacidade organizacional**, em McCRAW, T.K.(org.) – Alfred Chandler: Ensaio para uma Teoria Histórica da Grande Empresa”, tradução de “The Essential of Alfred Chandler_ essays toward a historical theory of big business”, FGV, Rio de Janeiro, 1998.

GARCIA, Álvaro A.. O impacto da ALCA na economia brasileira: alguns comentários. **Indicadores Econômicos FEE**. V. 29, n.3, 2001. p. 25-50.

GONÇALVES, Reinaldo. **Ô abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARCHETTI, Valmor. **O Mercosul e a construção de vantagens competitivas**. Porto Alegre: UFRGS, Tese em Doutorado em economia, 2001.

NAKADA, Minoru. **A OMC e o regionalismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

PLIHON, D.. A ascensão das finanças especulativas. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, 1995, p.61-78.

PLIHON, D.. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 7, 1998. p.85-127.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Globalização: notas sobre um conceito controverso**. Disponível em: www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/17.pdf. 2001. Acesso em 03 dez. 2003.

PRATES, Daniela M.. **Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de 90**. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, Dissertação de Mestrado em economia. 1997.

PRATES, Daniela M.. **Abertura financeira e vulnerabilidade externa**. In: Gestão Estatal no Brasil: Armadilhas da Estabilização 1995-1998. São Paulo: FUNDAP. 2000.

SALVATORE, Dominick. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: LTC. 1998.

SCHERER, André L. F.; PUDWELL, Celso A. M.. Vulnerabilidade externa e volatilidade da balança comercial: o que se pode esperar das contas externas com a nova internacionalização da economia brasileira? 2003. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 31, nº 1, 2003.

THORSTENSEN, Vera. et al. **O Brasil frente a um mundo dividido em blocos**. São Paulo: Nobel – Instituto Sul-Norte de Política Econômica e Relações Internacionais, 1994.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul**. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre. V. 29, n.3. 2001. p.127-146.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

ZOCKUN, Maria Helena. Desnacionalização e vulnerabilidade externa, in LACERDA, A.

C. (org.) **Desnacionalização: mitos, riscos e desafios**. São Paulo: Contexto, 2000. p. 91-

103.