

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

ASSILIO LUIZ ZANELLA DE ARAUJO

REPENSANDO A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Porto Alegre

2013

ASSILIO LUIZ ZANELLA DE ARAUJO

REPENSANDO A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Fernando Ferrari Filho

Porto Alegre

2013

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

CIP - Catalogação na Publicação

Araujo, Assilio
Repensando a integração sul-americana / Assilio
Araujo. -- 2013.
93 f.

Orientador: Fernando Ferrari Filho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. integração sul-americana. I. Ferrari Filho, Fernando , orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ASSILIO LUIZ ZANELLA DE ARAUJO

REPENSANDO A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Aprovada em: Porto Alegre, 02 de dezembro de 2013.

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Simone Silva de Deos
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Prof. Dr. André Moreira Cunha
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

À minha família, Sérgio, Ivete e Aline.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o produto final, digamos assim, de um grande esforço individual empreendido ao longo dos dois anos e meio de mestrado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mas não é apenas isso. Ela é o resultado também das excelentes aulas ministradas pelos professores da referida instituição, de conversas e palavras de incentivo proferidas por alguns destes professores e colegas, bem como do não menos importante apoio afetivo de amigos e familiares. Então, não poderia deixar de expressar minha gratidão, ainda que brevemente e de forma fatalmente insuficiente, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

Agradeço primeiramente àquele que contribuiu de forma mais direta para que este empreendimento fosse levado a cabo: o prof. Fernando Ferrari Filho. Não o agradeço apenas pela correção minuciosa de cada um dos capítulos desta dissertação ou pela orientação decisiva nos momentos de maior insegurança, mas também e principalmente pela cooperação constante ao longo destes dois anos. Nem imagino como teria sido sem poder contar com a presteza, eficiência e segurança intelectual do prof. Ferrari em todas as situações.

Sou grato também aos demais professores do mestrado. Como não tenho tempo e espaço para mencionar todos, gostaria pelo menos de deixar registrado um agradecimento especial a alguns: ao prof. Pedro Fonseca, pela orientação séria e extremamente enriquecedora no Estágio Docência e por suas aulas “de se tirar o chapéu” nas disciplinas de Economia Brasileira e de Interpretações do Brasil; ao prof. André Cunha, pelas palavras de incentivo proferidas sobre as quais me referi anteriormente; e ao prof. Octávio Conceição, pelas aulas extremamente estimulantes e pela camaradagem nos churrascos organizados pelos estudantes.

Por último, mas não menos importante, não poderia me furtar de dedicar algumas palavras de agradecimento aos amigos e familiares que me acompanharam ao longo deste caminho. Aos meus amigos recentes e de longa data, por tornar minha vida muito mais interessante do que os momentos em que estou debruçado sobre os livros. À Vanessa, minha companheira e namorada, pela “paciência de Jó” para aturar minhas dúvidas constantes. À minha irmã, por ser uma grande amiga para todas as horas. À minha mãe, pelas palavras e gestos de carinho nos momentos em que mais precisei. Ao meu pai, por ter me ensinado a importância de sempre se perguntar o porquê das coisas em um mundo movido por grandes consensos. A todos os citados e não citados (mas implicitamente mencionados), meu muito obrigado.

RESUMO

Esta dissertação tem um propósito ambicioso: procura repensar o modelo de integração econômica na América do Sul. O método escolhido para tanto foi o de analisar e extrair lições de outras experiências de integração econômica para balizar uma reflexão sobre este processo na região. Neste sentido, dividiu-se a dissertação em três capítulos, além de um breve capítulo introdutório e das considerações finais. No capítulo 2, “Considerações Gerais e Teorias sobre Integração Econômica Regional”, realiza-se apenas algumas definições conceituais e uma breve revisão das teorias sobre integração econômica regional. O intuito deste capítulo inicial é tão somente de “limpar o terreno” para a análise dos capítulos posteriores. Feito isso, no capítulo 3, “Lições das Experiências Internacionais Recentes: União Monetária Europeia, NAFTA e Cooperação Financeira no Leste Asiático”, analisa-se as principais experiências internacionais de integração, apresentando basicamente a racionalidade, a lógica básica de funcionamento e os resultados alcançados por cada uma delas, de tal forma a depreender algumas lições para a América do Sul. No capítulo 4, “Lições das Iniciativas Pretéritas de Integração na América do Sul: Uma Breve Análise do Caminho Percorrido da ALALC à UNASUL”, apresenta-se um apanhado histórico das iniciativas de integração econômica na América do Sul, seguindo essencialmente a mesma estrutura do capítulo anterior. Por fim, nas considerações finais, à luz das lições extraídas nos capítulos anteriores, são tecidos alguns comentários sobre as iniciativas integracionistas vigentes na região.

Palavras-chave: Lições. Experiências internacionais recentes. Iniciativas pretéritas de integração na América do Sul.

ABSTRACT

The dissertation has an ambitious intention: it aims at rethinking the model of economic integration in South America. The method chosen for such task was to analyze and extract lessons of other experiences of economic integration to define a reflection regarding this process in the region. In this direction, the dissertation was divided into three chapters, along with a brief introductory chapter and the final considerations. Chapter 2, “General Considerations and Theories on Regional Economic Integration”, presents some conceptual definitions and a brief revision of the theories on regional economic integration. The intention of this initial chapter is mainly to “clear the ground” for the analysis of the subsequent chapters. Once this is done, in chapter 3, “Lessons of the Recent International Experiences: European Monetary Union, NAFTA and Financial Cooperation in the East Asian”, the main international experiences of integration are analyzed, presenting basically the rationality, the basic logic of functioning and the results reached by each one of them, in such way to infer in the end some lessons for South America. Chapter 4, “Lessons of the Past Initiatives of Integration in South America: a Concise Analysis of the Way from ALALC to UNASUL”, presents a historical summary of the initiatives of economic integration in South America, following, essentially, the same structure of the previous chapter. Finally, in the final considerations, in light of the lessons extracted in the previous chapters, some comments are made on the effective integrationist initiatives in the region.

Keywords: Lessons. Recent International Experiences. Past Initiatives of Integration in South America.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Criação e desvio de comércio	20
Figura 2 – Economias de escala em uniões aduaneiras	23
Figura 3 – Grau de abertura, correlação de renda e linha da área monetária ótima	32
Gráfico 1 – Exportações de bens e serviços (% do PIB), 1980-2010.....	48
Gráfico 2 – Investimento estrangeiro direto (US\$ bilhões), 1980-2008	49
Gráfico 3 – PIB per capita médio no México, Estados Unidos e Canadá, 1971-2011	50
Quadro 1 – Formas de integração econômica	16

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores macroeconômicos selecionados (valores médios), países da zona do euro, 1990-2007.....	41
Tabela 2 – Taxa média de crescimento econômico no México, Estados Unidos, Canadá e América Latina (%), 1971-2006.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Arranjo de Swap da ASEAN
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BCE	Banco Central Europeu
CMI	Chiang Mai Initiative
CUSFTA	Canada-United States Free Trade Agreement
ECB	European Central Bank
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EMU	European Monetary Union
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve System
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICM	Iniciativa Chiang Mai
IME	Instituto Monetário Europeu
LIBOR	London Interbank Offered Rate
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
SME	Sistema Monetário Europeu
UEP	União Europeia de Pagamentos
UME	União Monetária Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
TICD	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento
TEC	Tarifa Externa Comum
CAN	Comunidade Andina de Nações
UNASUL	União Sul-Americana de Nações
CSAN	Comunidade Sul-Americana de Nações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONSIDERAÇÕES GERAIS E TEORIAS SOBRE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL	14
2.1 Integração econômica regional: definição e níveis	14
2.2 A teoria da integração econômica	17
2.2.1 O modelo básico: a criação e o desvio de comércio	17
2.2.2 Ampliação do escopo analítico: as economias de escala e as alterações nos termos de troca	21
2.3 A teoria da integração monetária	24
2.3.1 A teoria tradicional das áreas monetárias ótimas	24
2.3.2 A “nova” teoria das áreas monetárias ótimas	28
3 LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES: UNIÃO MONETÁRIA EUROPEIA, NAFTA E COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO LESTE ASIÁTICO	33
3.1 A União Monetária Europeia	33
3.1.1 A transição para a união monetária: principais desdobramentos históricos e o Tratado de Maastricht	33
3.1.2 A estrutura institucional da União Monetária Europeia: o Pacto de Estabilidade e Crescimento	37
3.1.3 Performance macroeconômica da zona do euro	39
3.2 O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)	42
3.2.1 A racionalidade subjacente ao acordo	42
3.2.2 Metas e instrumentos	44
3.2.3 Uma breve visão da realidade econômica e social do México pós-NAFTA.....	47
3.3 A cooperação financeira no Leste Asiático	52
3.3.1 A gênese do novo regionalismo no Leste Asiático: o “milagre”, a crise e a nova consciência sobre a forma de inserção na globalização financeira	52
3.3.2 A Iniciativa Chiang Mai e as demais iniciativas de cooperação financeira	54
3.3.3 Limites, potencialidades e perspectivas da cooperação financeira no Leste Asiático.....	58
3.4 Lições das experiências internacionais recentes	61

4 LIÇÕES DAS INICIATIVAS PRETÉRITAS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA BREVE ANÁLISE DO CAMINHO PERCORRIDO DA ALALC À UNASUL.....	63
4.1 As origens do regionalismo sul-americano: a primeira tentativa de integração econômica na região	63
4.2 A ampliação do impasse no processo integracionista e a substituição da ALALC pela ALADI	67
4.3 O novo fôlego integracionista nos anos 1990: o caso do MERCOSUL.....	70
4.4 Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal: as iniciativas integracionistas recentes	77
4.5 Algumas lições do passado	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre integração sul-americana está em grande medida preocupada em tentar explicar as razões estruturais de cunho político, econômico, cultural etc. que determinaram o insucesso das iniciativas integracionistas na América do Sul. De uma maneira um pouco caricatural, pode-se afirmar que o problema de pesquisa destes trabalhos gira em torno da seguinte pergunta: por que as grandes intenções em torno da integração não se reverteram em resultados concretos da mesma magnitude? Ou em outras palavras, quais os fatores que explicam a distância permanente entre o discurso e as realizações na integração da América do Sul? Neste sentido, aponta-se para os mais variados fatores como sendo a chave explicativa para responder a esta indagação, tais como a falta de um verdadeiro compromisso dos países, a ausência de uma cultura pró-integração, o viés nacionalista, as divergências estruturais na região, a lógica do modelo de desenvolvimento adotado até o final dos anos 1980 (leia-se processo de substituição de importações), as rivalidades entre os governos em função da instalação de regimes autoritários durante mais de duas décadas, os obstáculos externos à integração em países em desenvolvimento, a debilidade da estrutura institucional, entre outros.

Sem desconsiderar a importante contribuição destes trabalhos para mostrar os limites e as peculiaridades da integração na América do Sul, a perspectiva adotada nesta dissertação é um pouco diferente. A saber, com base na hipótese de que a observação e análise de outras experiências de integração podem contribuir para a compreensão das debilidades do processo integracionista na América do Sul e, sobretudo, para indicar os caminhos que deveriam (ou não) ser trilhados por esta região para que a integração econômica entre os seus membros gere resultados mais satisfatórios, pretende-se nesta dissertação analisar e extrair lições das principais experiências de internacionais recentes (União Monetária Europeia, NAFTA e a cooperação financeira no Leste Asiático), bem como de algumas das iniciativas pretéritas de integração na própria América do Sul (ALALC, ALADI, MERCOSUL e UNASUL).

Tendo em vista o propósito esboçado no parágrafo anterior, dividiu-se a dissertação em três capítulos, além deste brevíssimo capítulo introdutório e das considerações finais. No capítulo 2, “Considerações Gerais e Teorias sobre Integração Econômica Regional”, apresentaremos as definições de alguns conceitos importantes para a análise realizada nos capítulos subsequentes (o que é integração econômica regional, as diversas formas deste fenômeno, as possíveis motivações por trás dele etc.), assim como uma revisão geral das principais teorias sobre integração econômica regional. É importante ressaltar que esta

revisão da literatura teórica não se pretende exaustiva, até porque a intenção não é aplicar algumas destas teorias para analisar um caso concreto como tradicionalmente se faz em trabalhos deste gênero, mas apenas mostrar as implicações em termos de grau de liberdade de política econômica e de bem-estar econômico envolvidas em cada uma das formas de integração, uma vez que isso também nos parece relevante para a compreensão dos aspectos positivos e negativos presentes nas experiências de integração avaliadas posteriormente. Feito isso, no capítulo 3, “Lições das Experiências Internacionais Recentes: União Monetária Europeia, NAFTA e Cooperação Financeira no Leste Asiático”, entra-se propriamente na análise central deste trabalho por meio da apreciação das referidas experiências internacionais de integração. O critério para escolha destas experiências não foi somente a importância delas no cenário internacional, mas também a riqueza que a sua diversidade institucional proporciona em termos analíticos, sendo a primeira um caso clássico de união monetária, a segunda um acordo regional mais centrado nas questões comerciais, mas com algumas importantes peculiaridades em relação aos acordos comerciais típicos da América do Sul, e a terceira como um caso de cooperação na dimensão monetária e financeira em grande medida alternativa ao modelo europeu. Enquanto este tem um alto grau de institucionalização, regras rígidas de harmonização das políticas econômicas e foi implementado no sentido de formar uma entidade integrada econômica e politicamente, a cooperação financeira no Leste Asiático é um esquema mais flexível, marcado por um baixo grau de determinação das políticas nacionais e tendo como propósito específico garantir o resgate aos países da região em momentos de crises financeiras e cambiais. No capítulo 4, “Lições das Iniciativas Pretéritas de Integração na América do Sul: Uma Breve Análise do Caminho Percorrido da ALALC à UNASUL”, exhibe-se um breve apanhado histórico das iniciativas de integração econômica na região. Nem todas as iniciativas, porém, são analisadas na mesma profundidade e extensão, uma vez que a literatura não é distribuída de forma simétrica entre elas e algumas parecem mais importantes para a análise que se pretende neste trabalho. Por fim, nas considerações finais, com base nas lições extraídas nos capítulos anteriores, tecem-se alguns comentários sobre as iniciativas integracionistas vigentes na América do Sul.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS E TEORIAS SOBRE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

2.1 Integração econômica regional: definição e níveis

A integração econômica regional pode ser definida como o processo de eliminação de discriminações econômicas entre duas ou mais nações e o estabelecimento de certos elementos de cooperação e coordenação entre elas (EL-AGRAA, 1999)¹. Em termos mais específicos, a integração regional relaciona-se com a formação de um sistema de acordos de liberalização dos mercados, coordenação de políticas, cooperação entre os governos e construção de instituições que facilitam as relações econômicas entre os países de uma determinada região.

Embora a integração regional possa envolver em alguns casos o estabelecimento de certos elementos de cooperação, os dois conceitos tratam de processos diferentes. A distinção entre eles é tanto quantitativa quanto qualitativa. Enquanto a cooperação inclui uma ação tendente a diminuir a discriminação entre duas unidades econômicas, o processo de integração pressupõe medidas que conduzem necessariamente à supressão de algumas formas de discriminação. Por exemplo, os acordos internacionais sobre políticas comerciais podem ser enquadradas dentro do âmbito da cooperação, ao passo que a abolição de barreiras aduaneiras é geralmente classificada com uma medida de integração econômica (BALASSA, 1961a).

Conforme o alcance dos contratos estabelecidos entre as partes, a integração em uma determinada região pode assumir diversas formas, graus ou níveis², a saber:

- Área de preferências comerciais: compreende a redução ou isenção do imposto de importação para alguns produtos específicos entre os países envolvidos no acordo. Exceto pela facilitação de comércio setorialmente localizado, não há maiores implicações em termos de política econômica. Frequentemente esses acordos podem ocorrer entre países sem proximidade geográfica, como no caso das concessões comerciais entre Estados Unidos e Israel.
- Área de Livre Comércio: remoção de todas (ou quase todas) restrições do comércio intra-área, mas preservando a autonomia para cada membro determinar a política

¹ Não há consenso entre os autores a respeito da definição de integração econômica regional. Ver Balassa (1961b) para uma discussão sobre as diversas definições.

² Os níveis de integração não devem ser confundidos com estágios ou etapas de um processo que devem necessariamente desembocar nas formas mais desenvolvidas de integração (integração monetária ou união política), porquanto em muitos casos concretos o processo integrativo pode ficar restrito às formas mais simples.

comercial em relação ao resto do mundo. Neste caso, os governos nacionais deveriam: (i) definir regras de origem (critérios claros para caracterizar um determinado produto como produção nacional), de tal modo a evitar a triangulação de produtos originários de terceiros; e (ii) procurar um maior alinhamento das taxas de câmbio, a fim de impedir situações nas quais alguns países são sistematicamente superavitários no comércio com seus parceiros em função da taxa de câmbio desvalorizada. O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) é o exemplo mais conhecido deste formato de integração.

- União Aduaneira: assim como a Área de Livre Comércio, restringe-se a um acordo meramente comercial. A diferença deste nível de integração em relação à Área de Livre Comércio é a obrigatoriedade imposta aos membros de perseguição e condução de relações externas comuns, ou seja, adotar as mesmas tarifas externas sobre as importações de países não participantes. Visto que os choques externos são enfrentados com políticas comerciais de proteção análogas nos membros da união, torna-se interessante a promoção de algum grau de convergência entre as políticas fiscal e monetária para facilitar o alinhamento dos ciclos econômicos. Alguns exemplos são o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM).
- Mercado Comum: consiste em uma união aduaneira acrescida de livre mobilidade dos fatores de produção entre os países membros. Dito de outra forma, além das políticas comerciais comuns internas e externas à união, o capital, a tecnologia e a mão de obra podem circular livremente entre as fronteiras nacionais. Torna-se necessário compatibilizar também as legislações econômicas e sociais (normas trabalhistas, previdenciárias, regulação de concorrência etc.) em tal grau de integração. Ademais, ao contrário dos casos anteriores que poderiam funcionar sem instituições supranacionais, o Mercado Comum demanda a existência destas instituições para gerir de forma homogênea os diversos aspectos legais nos países membros. O exemplo mais ilustrativo é o da União Europeia (UE).
- União Monetária: em acréscimo aos aspectos supracitados, os participantes abrem mão dos ganhos relacionados à senhoriação (oriundos da emissão da moeda nacional) e aceitam a livre circulação de uma moeda única emitida por uma espécie de banco central regional. Como as políticas monetária e cambial ficam neste novo desenho institucional sob a responsabilidade desta autoridade monetária supranacional, uma implicação importante é a perda de autonomia dos governos nacionais na manipulação

destas políticas. A adoção de uma moeda única na União Europeia, o euro, em 1999 representa o exemplo mais emblemático neste sentido.

- União Política: uma vez consolidada a integração econômica e monetária, o último nível de integração é a união política (fusão dos Estados nacionais em um único Estado). Neste caso particular, a autoridade central presente em uniões econômicas deve ser acompanhada por um parlamento comum e outras instituições necessárias para garantir a soberania desta nova nação. Os exemplos mais conhecidos são os processos de unificação tanto da Itália como da Alemanha na segunda metade do século XIX.³

Quadro 1. Formas de integração econômica

	Redução ou isenção do imposto de importação para produtos específicos	Eliminação de todas as restrições ao comércio intra-área	Tarifa externa comum em relação ao resto do mundo	Livre mobilidade dos fatores de produção	Políticas monetária e cambial comuns	Governo único
Área de preferências comerciais	✓					
Área de Livre Comércio	✓	✓				
União Aduaneira	✓	✓	✓			
Mercado Comum	✓	✓	✓	✓		
União Monetária	✓	✓	✓	✓	✓	
União Política	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Elaboração do autor com base em El-Agraa (1999).

Por fim, os motivos que levam à formação de processos integrativos no âmbito regional são tanto de caráter econômico quanto político. Nas palavras de Gilpin (2001, p. 342-343), “certainly both political and economic considerations are involved in every regional movement”. As considerações econômicas estão relacionadas aos possíveis benefícios em termos de desempenho, eficiência e bem-estar oriundos do aumento do tamanho do mercado e

³ Bauman *et al* (2004) e El-Agraa (1999; 2007) apresentam as características principais de cada uma das formas de integração.

da maior interligação entre as economias, mais particularmente (i) ao aumento da eficiência alocativa decorrente da eliminação dos obstáculos aos fluxos de mercadorias, serviços e fatores de produção, (ii) ao acréscimo na produtividade em função da melhor exploração de economias de escala e (iii) ao aprimoramento na eficiência das firmas resultante de uma intensificação na concorrência, entre outros fatores. As considerações políticas, por sua vez, estão vinculadas de maneira geral a questões mais amplas de segurança nacional e ao aumento da posição de barganha internacional da região. No caso da União Europeia, por exemplo, quer as expectativas de que a integração impulsionasse ainda mais a prosperidade econômica da região quer as questões políticas em torno da resolução de conflitos internos e da perspectiva de um maior poder nas relações interestatais foram de importância vital na sua constituição.

2.2 A teoria da integração econômica

2.2.1 O modelo básico: a criação e o desvio de comércio

A teoria da integração econômica (também denominada de teoria dos acordos comerciais preferenciais ou teoria das uniões aduaneiras) trata dos impactos da formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras sobre o bem-estar econômico do país participante, do grupo como um todo e do restante do mundo. Nos termos consagrados por Lipsey (1960, p. 496), “the theory of customs union may be define as that branch of tariff theory which deals with the effects of geographically discriminatory changes in trade barriers”.

Os efeitos da integração econômica sobre o bem-estar decorrem de diversos fatores, quais sejam: (i) a alocação de recursos e especialização da produção de acordo com as vantagens comparativas de cada país, na linha da teoria clássica de comércio internacional; (ii) o surgimento e o aproveitamento de economias de escala; (iii) as variações nos termos de troca; (iv) as mudanças na eficiência das firmas em função da competição do exterior; e (v) as alterações na taxa de crescimento econômico. A teoria tradicional da integração econômica concentra-se basicamente nos três primeiros fatores, com maior ênfase para o primeiro ponto. O item (iv) é excluído da análise pelas suposições que o progresso técnico é exógeno e a produção é realizada por um processo tecnicamente eficiente, enquanto que o item (v) é simplesmente desconsiderado pela referida teoria (LIPSEY, 1960).

Antes do surgimento da teoria das uniões aduaneiras (propriamente dita) nos anos 1950, considerava-se que a integração levaria necessariamente a um aumento do bem-estar econômico tanto dos países membros como do resto do mundo. Esta crença estava alicerçada na seguinte proposição teórica: se o livre comércio, como afirmado pela teoria das vantagens comparativas, resultava em uma melhor alocação dos recursos produtivos e em uma maximização do bem-estar mundial, e se a formação de uniões aduaneiras era um movimento em direção ao livre comércio na medida em que extinguiu os obstáculos comerciais entre os países participantes, logo a implementação de uniões aduaneiras aumentava o bem-estar econômico das nações, ainda que não o maximizasse.⁴

O trabalho seminal de Viner, *The Customs Union Issue*, publicado em 1950, marca o ponto de ruptura com o consenso vigente até então e o início da chamada teoria das uniões aduaneiras ou (conforme denominada acima) teoria da integração econômica. A ideia central deste trabalho era que a formação de uma união aduaneira não deveria ser entendida como um passo em direção ao livre comércio, uma vez que implicava ao mesmo tempo na liberalização comercial dentro da união e na imposição de restrições comerciais em relação ao resto do mundo. Assim, ao contrário do que se previa anteriormente, a integração poderia em alguns casos ser um elemento nocivo ao bem-estar dos países membros e do resto do mundo se os impactos da criação de discriminações para a comercialização com o resto do mundo superassem os impactos da eliminação de barreiras intra-união⁵. Dito de outra forma, a combinação liberalização/restrrição comercial poderia tanto aumentar quanto diminuir o bem-estar econômico, não havendo formas de determinar *a priori* qual das forças deve prevalecer (MACHADO, 2000).

Em termos mais específicos, Viner desenvolveu dois conceitos teóricos fundamentais para explicar os resultados de uma união aduaneira, quais sejam, a “criação” de comércio e o “desvio” de comércio.

- **A criação de comércio** refere-se ao incremento do fluxo comercial gerado pela substituição da produção nacional pela produção do país parceiro obtida a custos mais baixos, decorrente exatamente da redução ou extinção das barreiras comerciais no interior da união. Tal efeito pode ser dividido em dois: o efeito sobre a produção - a

⁴ “Free trade maximizes world welfare; a customs union reduces tariffs and is therefore a movement towards free trade; a customs union will, therefore, *increase* world-welfare even if does not lead to a world-welfare *maximum*.” (LIPSEY, 1960, p. 497).

⁵ “The essential message of the Vinerian approach was that PTA’s, as distinct from non discriminatory trade liberalization, could harm both a member country and world welfare” (BHAGWATI; PANAGARIYA, 1996, p. 82).

redução nos custos produtivos em virtude da redução ou eliminação da produção doméstica de bens; e o efeito sobre o consumo - o aumento do consumo de bens substitutos do país parceiro que antes era satisfeito pela produção doméstica menos eficiente (aumento do excedente do consumidor).

- **O desvio de comércio**, por seu turno, refere-se à substituição do acesso a produtos mais baratos de países não-membros por produtos de países parceiros, em função da imposição de barreiras comerciais ao resto do mundo. Assim como no efeito de criação de comércio, também pode ser dividido em dois efeitos relacionados: um aumento nos custos produtivos devido ao deslocamento da produção do exterior para os países membros; e uma perda no excedente do consumidor resultante da substituição de produtos de países não participantes por outros tipos de bens de países parceiros a preços mais elevados.⁶

Diante deste antagonismo, a avaliação do mérito de uma união aduaneira tem como único critério a mensuração das magnitudes relativas dos respectivos efeitos. A união que gera um equilíbrio onde a criação de comércio supera o desvio de comércio é considerada benéfica ao bem-estar, ao passo que a união que gera um equilíbrio onde o desvio de comércio supera a criação de comércio é considerada nociva ao bem-estar econômico.

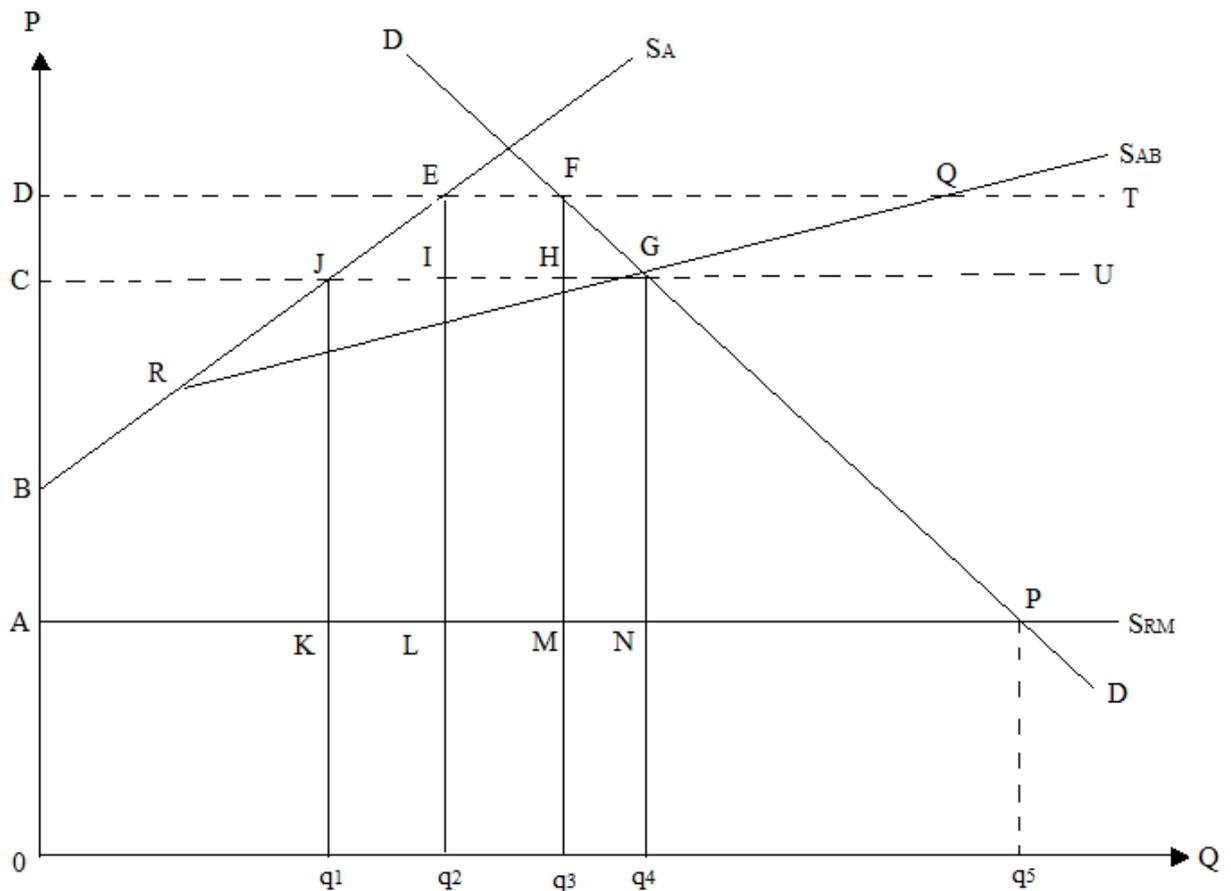
Supondo competição perfeita no mercado de produtos e fatores, pleno emprego automático de todos os recursos, mobilidade perfeita de capital nacionalmente e imobilidade perfeita entre as fronteiras nacionais, determinação dos preços pelos custos produtivos e a existência de apenas três países - o país em questão (A), o parceiro comercial potencial (B) e o resto do mundo (RM) -, os conceitos básicos e a avaliação dos resultados de uma união aduaneira podem ser ilustrados por um diagrama relativamente simples.

Na figura 1, abaixo, a curva S_{RM} indica a oferta (infinitamente elástica) por parte do resto do mundo, a curva S_A é a oferta por parte dos produtores do país em questão, a curva S_{AB} consiste na oferta dos países A e B, e a curva D é a demanda por um determinado produto. Em uma situação inicial de livre comércio entre os países, o nível de preços seria igual ao nível de preços internacional, equivalente a OA; o país A produziria um produto correspondente a $0q_1$; a quantidade demandada seria igual a $0q_5$, no ponto de intersecção entre

⁶ As definições de criação e desvio de comércio apresentadas são as propostas por Johnson (1962). Em seu trabalho pioneiro Viner (1950) havia desconsiderado equivocadamente os efeitos sobre o consumo da formação de uniões aduaneiras, isto é, os bens eram consumidos em proporções fixas independente da estrutura de preços relativos. Após as críticas feitas por Meade (1955) e Lipsey (1957), entre outros, Johnson (1962) recomendou uma terminologia alternativa que abarcasse também os efeitos sobre o consumo. A sugestão feita por este autor foi endossada por Viner e é a normalmente utilizada nos artigos e livros-texto que tratam deste tema.

a curva de oferta mundial e a curva de demanda do país A; e o nível de importação do país seria equivalente a $q_5 - q_1$. Caso o país A imponha uma tarifa não-discriminatória de valor AD, o nível de preços no mercado interno aumenta para OD e a nova curva de oferta de A seria BREFQT (ou seja, sua própria curva de oferta até o ponto E, e a partir deste ponto a curva de oferta internacional acrescida de tarifa). Nesta situação, a quantidade produzida por A passa de $0q_1$ para $0q_2$, a quantidade demandada cai de q_5 para q_3 e a quantidade importada se reduz para $q_3 - q_2$. Por outro lado, se o país A decide formar uma união aduaneira com o país B - imposição de tarifa 0D aplicada aos produtos provenientes de RM e remoção de qualquer tarifa para os produtos oriundos de B -, o nível de preços cai de OD para 0C e a nova curva de oferta seria BRGQT. A produção interna, neste caso, cai para $0q_1$ e há um aumento tanto do nível de consumo de $0q_3$ para $0q_4$ quanto das importações provenientes de B para $q_4 - q_1$.

Figura 1. Criação e desvio de comércio



Fonte: Elaboração do autor com base em El-Agraa (1999).

Os resultados da formação da união aduaneira (graficamente falando) são os seguintes. O excedente do consumidor aumenta em CDFG, sendo que parte (CDEJ) é resultado de uma queda no excedente do produtor devido ao declínio na produção doméstica e outra parte (IEFH) é uma porção de receita tarifária transferida de volta para o consumidor, de modo que os ganhos líquidos se concentram nos triângulos JEI e HFG. Por outro lado, o país A perde uma parcela da sua receita fiscal de LIHM, visto que as importações que inicialmente custavam q_2LMq_3 passam a custar quando advindas de B o equivalente a q_2IHq_3 . Portanto, o resultado líquido em termos de bem-estar é determinado pela comparação entre a soma dos triângulos JEI e HFG (criação de comércio) e a perda de arrecadação LIHM (desvio de comércio).

2.2.2 Ampliação do escopo analítico: as economias de escala e as alterações nos termos de troca

Aproximadamente uma década depois do lançamento do modelo desenvolvido por Viner (1950) e os aprimoramentos subsequentes de Meade (1955), Gehrels (1957) e Lipsey (1957), a teoria da integração econômica passou por uma transformação na sua orientação e por uma ampliação de sua estrutura analítica. A abordagem tradicional que focava apenas nos efeitos econômicos das uniões aduaneiras foi preterida em favor de uma investigação das razões econômicas que explicam a sua formação. Em outras palavras, a “racionalidade econômica” das uniões aduaneiras tornou-se a questão teórica fundamental na literatura sobre integração econômica. Segundo Krauss (1972), tal mudança reflete um imperativo teórico e um imperativo institucional: o primeiro resultante da falha da teoria vigente em prover uma explicação de por que outras políticas que não as de livre comércio são adotadas pelos governos, uma vez que dentro desta estrutura teórica a política de redução não-preferencial de tarifas era considerada superior a qualquer outro tipo de política tarifária, inclusive à formação de uniões aduaneiras⁷; e o segundo decorrente do crescente interesse dos países em desenvolvimento nas uniões aduaneiras e nas demais formas de integração com vistas a acelerar seu crescimento econômico.

⁷ A referida questão foi ignorada até o importante artigo de Cooper e Massel (1965). Neste, os autores arguíram que como a política tarifária não-preferencial era necessariamente superior à formação de união aduaneiras conforme a teoria clássica de comércio internacional, uma alocação mais eficiente de recursos não poderia explicar a formação destas. A essência do problema, de acordo com eles, era que a teoria tradicional - com sua orientação livre-cambista- não conseguia explicar de forma alguma a motivação para o estabelecimento de uma tarifa. Com efeito, os autores sugeriam que havia a necessidade de construção de uma teoria do protecionismo que cumprisse esta tarefa. Segundo Krauss (1972, p. 417), “if a motivation for the tariff on economic grounds could be established, the way would be set for a customs union analysis.”

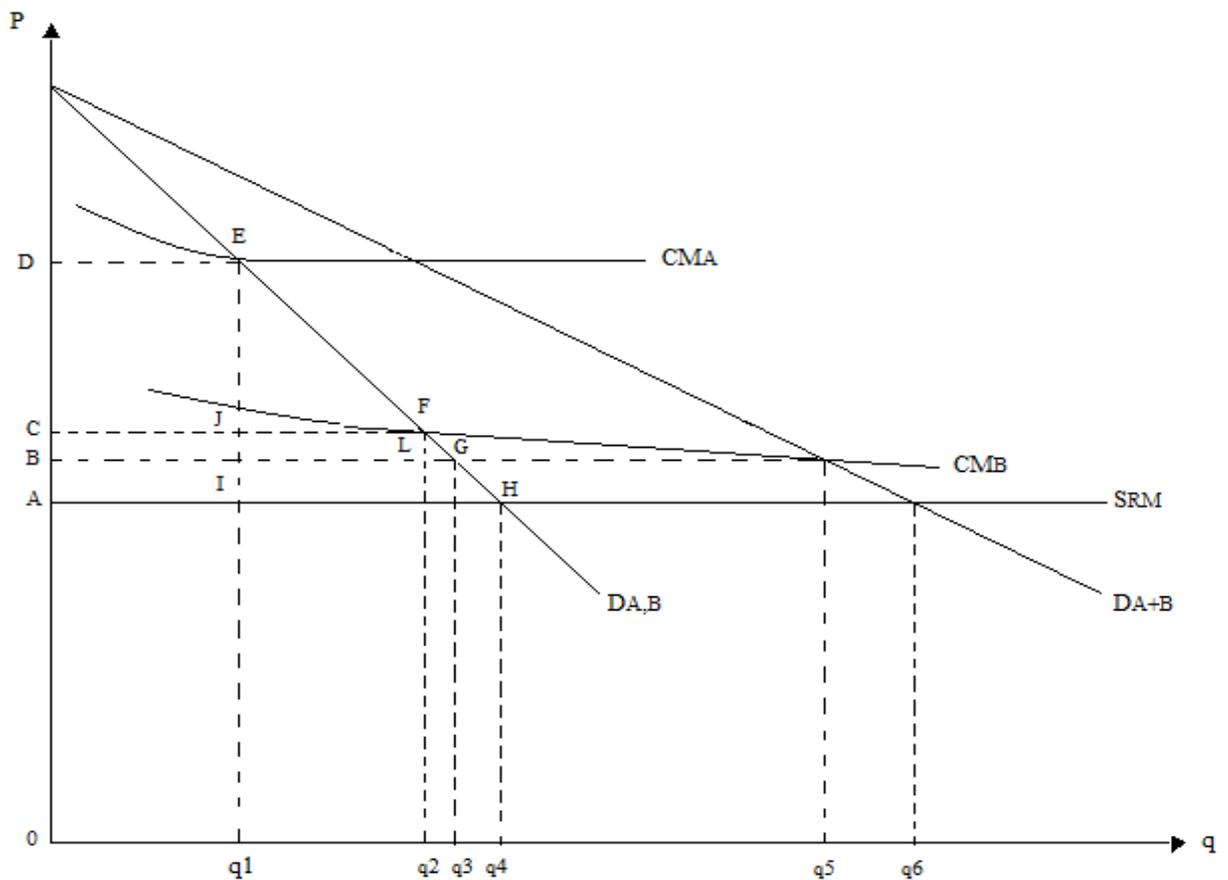
O questionamento acerca da racionalidade econômica da formação de uniões aduaneiras acabou deslocando a atenção para dois outros efeitos potenciais destas: os chamados efeitos dinâmicos (os impactos da proteção tarifária sobre a eficiência das firmas e especialmente a possibilidade de exploração de economias de escala) e os efeitos das alterações nos termos de troca.

Quanto aos efeitos dinâmicos, Corden (1972) analisou a relevância dos efeitos de criação e desvio de comércio quando as economias de escala⁸ são levadas em consideração. Neste sentido, o autor desenvolveu dois novos conceitos para complementar a análise vineriana, o “efeito de redução de custos” e o “efeito de supressão de comércio”. O primeiro tratou da redução do custo por unidade à medida que o produto se expande, enquanto o segundo abordou a substituição de importações de produtores externos por produtores domésticos mais eficientes. Cabe ressaltar que neste caso a redução de custos é de natureza distinta da propiciada pela criação de comércio: os efeitos gerados pelas economias de escala implicam uma melhoria da fonte interna de abastecimento, ao passo que a criação de comércio traduz apenas a substituição de uma fonte interna por uma fonte mais eficiente do país associado. Em outras palavras, parafraseando Corden (1972), o “efeito de redução de custos” não é o resultado de um movimento em direção a uma fonte mais barata de oferta mas o barateamento de uma fonte de oferta existente (KRAUSS, 1972).

Os referidos efeitos também podem ser ilustrados graficamente. Na figura 2, que se segue, $D_{A,B}$ é a curva de demanda idêntica para um determinado produto em A e B, D_{A+B} é a curva de demanda conjunta para A e B, S_{RM} é a curva de oferta para o resto do mundo e CM_A e CM_B são as curvas de custo médio para este produto em A e B, respectivamente. Se existissem tarifas comerciais entre A e B, cada país produziria uma parcela do produto e a produção em A e B seria apenas de $0q_1$ e $0q_2$, respectivamente. Se, por outro lado, os dois países decidissem formar uma união aduaneira, B, por ser o produtor mais barato, produziria todo o produto da união, $0q_5$, a um preço de $0B$. Com isso, os ganhos desta nova situação em relação ao caso anterior seriam de BDEG e BCFG para A e B, respectivamente, sendo que BDEI para A e BCFL para B representariam os efeitos de redução de custos (ganhos de economias de escala).

⁸ A análise formal trabalha com as economias de escala internas à firma. As economias externas de escala fruto da especialização do trabalho, da difusão de conhecimentos tecnológicos, do aumento dos meios de comunicação e dos conhecimentos comerciais não entram neste tipo de abordagem.

Figura 2. Economias de escala em uniões aduaneiras



Fonte: Elaboração do autor com base em El-Agraa (1999).

Os efeitos potenciais dos termos de troca, por sua vez, foram analisados por diversos autores, tais como Arndt (1969), Johnson (1962), Kemp (1969), Lipsey (1970) e Melvin (1969). Não obstante Viner (1950) tivesse reconhecido a possibilidade de alterações nos termos de troca, o modelo tradicional trabalhava com uma hipótese implícita de que o país em questão (*home country*) era pequeno se comparado com o resto do mundo ou até mesmo com o país associado, de maneira que ele era o único ganhador ou perdedor com a instituição de uma união aduaneira. A supressão desta hipótese e a inclusão da variação nos termos de troca alteraram substancialmente as conclusões anteriores. O bem-estar da união aduaneira e do resto do mundo não pode mais ser considerado como mudando *pari passu* com o do país em questão; uma integração econômica que melhore a situação de um determinado país pode muito bem piorar a situação dos demais. Segundo Johnson (1962), a tendência é que a imposição de tarifas aos países não participantes melhore os termos-de-troca da união *vis-à-vis* o resto do mundo, compensando, dessa forma, em parte ou totalmente, a perda oriunda do

desvio de comércio. Assim sendo, a alteração nos termos-de-troca age como um elemento de redistribuição do bem-estar do resto mundo para o país em questão ou para a união aduaneira como um todo (KRAUSS, 1972).

2.3 A teoria da integração monetária

2.3.1 A teoria tradicional das áreas monetárias ótimas

A teoria da integração monetária (mais conhecida na literatura especializada como a teoria das áreas monetárias ótimas) surgiu com as contribuições originais de Mundell (1961), McKinnon (1963) e Kenen (1969). Nestes trabalhos, os autores buscaram identificar os critérios, propriedades ou pré-condições ideais para definir se os países deveriam ou não participar de uma união monetária (MONGELLI, 2002). Procurava-se, com efeito, fornecer uma resposta para a seguinte questão: quais as condições econômicas fundamentais que tornam uma união monetária ou um sistema de taxas de câmbio irrevogavelmente atreladas compatíveis com a manutenção do equilíbrio externo e equilíbrio interno de uma economia?⁹

Mundell (1961) sugeriu a mobilidade dos fatores de produção - mais especificamente a mobilidade de trabalho - como o critério crucial. O argumento dele pode ser reconstruído com base em um exemplo hipotético de um choque de demanda entre duas regiões, A e B, cada uma delas especializada na produção de um bem, como segue: suponha-se que ocorra uma mudança de demanda da região A para a região B, gerando pressões inflacionárias na região B e desemprego na região A. Se as regiões possuem taxa de câmbio flutuante, os desequilíbrios podem ser facilmente sanados: teoricamente bastaria que a região A adotasse uma política monetária expansionista e a região B uma política monetária contracionista. A diminuição (aumento) da taxa de juros e a depreciação (apreciação) na taxa de câmbio resultantes desta tenderiam a estimular a demanda agregada na região afetada pelo desemprego e arrefecê-la na região com pressões inflacionárias, restaurando, dessa forma, o equilíbrio inicial da economia.¹⁰ Se, por outro lado, as regiões possuem taxa de câmbio fixa

⁹ Algumas das diversas *surveys* existentes sobre a teoria das áreas monetárias ótimas são as seguintes: Ishiyama (1975), Tower e Willet (1976), Tavlas (1993), Mongelli (2002), Broz (2005) e De Grauwe (2012).

¹⁰ A flutuação da taxa de câmbio, entretanto, nem sempre é um instrumento eficiente para estabilizar o nível de emprego e a inflação. Em situações em que as regiões não coincidem geograficamente com as fronteiras nacionais, os governos estariam diante do seguinte dilema: se os bancos centrais de ambos os países decidem expandir a oferta monetária para solucionar o desemprego na região A, eles não conseguirão solucionar o problema inflacionário na região B; e se os bancos centrais contraem a oferta monetária para estabilizar o nível de preços na região B, persistirá o desemprego na região A. Neste caso, portanto, o regime de câmbio flexível

ou formam uma união monetária, é necessário outro mecanismo para reestabelecer o equilíbrio entre elas. Logo, segue a proposição de Mundell da alta mobilidade dos fatores de produção como pré-condição para a formação de uma área monetária ótima. Se há alta mobilidade dos fatores, os trabalhadores irão migrar da região A para a região B, eliminando a taxa de desemprego na primeira e controlando o aumento no nível de preços na segunda.¹¹

Inspirado na análise de Mundell, McKinnon (1963) enfatizou o grau de abertura da economia – definido pela razão entre bens comercializáveis e não-comercializáveis – como sendo outra propriedade importante na formação de uma união monetária. Conforme o autor, quanto mais aberta for uma economia, menores os benefícios de um regime de câmbio flexível e conseqüentemente maiores os benefícios de pertencer a uma área monetária comum, porquanto a possibilidade de transmissão de variações nos preços dos bens comercializáveis para o custo de vida interno aumenta em consonância com o grau de abertura das economias. Ademais, outro aspecto relevante de economias abertas é a provável ausência de ilusão monetária: em economias onde a proporção dos bens importados no consumo é significativa, os efeitos reais na renda decorrentes de variações na taxa de câmbio são tão evidentes que os indivíduos não aceitariam mudanças nos salários atreladas a um índice de preços que excluísse as importações. Se este fosse o caso (ausência de ilusão monetária), a taxa de câmbio tornar-se-ia um instrumento ineficaz na correção de desequilíbrios externos. Em síntese, “if we move across the spectrum from close to open economies, flexible exchange rates become both less effective as a control device for external balance and more damaging to internal price-level stability” (MCKINNON, 1963, p. 719).¹²

Por último, mas não menos importante, Kenen (1969) introduziu o grau de diversificação produtiva como mais um critério para a eficiência de um sistema de câmbio irrevogavelmente fixo. Assim, como a mobilidade efetiva dos fatores de produção raramente existe na realidade, o autor argumentava que a diversificação da produção e da pauta comercial de uma economia constituía “o” critério na formação de uma área monetária

pode solucionar o desequilíbrio externo entre os dois países, mas falha em atingir a solução simultânea para o problema de inflação e de desemprego (MUNDELL, 1961).

¹¹ Kenen (1969), em um segundo momento, aprofundou a questão da mobilidade dos fatores de produção. O autor argumentou que a mobilidade inter-regional de trabalho requer uma mobilidade ocupacional perfeita, a qual somente poderia ser atingida se o trabalho é homogêneo ou se as várias regiões pertencentes à união demandam por habilidades de trabalho muito similares. Sendo assim, o escopo para a aplicação do critério de Mundell fica extremamente limitado, restrito, basicamente, a uma pequena região que produz o mesmo tipo de produto (BROZ, 2005).

¹² As economias pequenas de maneira geral tendem a ser mais abertas do que as economias maiores. A razão para isso é que as economias de menor porte conseguem produzir internamente apenas uma parcela dos bens totais consumidos e utilizam o comércio internacional como principal meio para satisfazer as suas necessidades, ao passo que as economias maiores são mais autossuficientes e conseqüentemente um menor montante do seu produto interno bruto está relacionado ao comércio com o exterior (BROZ, 2005).

ótima¹³. A ideia básica subjacente a este é que economias mais diversificadas podem tolerar melhor os custos de abandono de suas moedas nacionais por incorrerem em menores perdas quando impactadas por um choque externo. Caso uma economia não diversificada e que produz apenas um único produto para exportação fosse afetada por um choque negativo no seu setor externo, a taxa de câmbio seria um instrumento essencial para controlar os efeitos substanciais em termos de emprego e receita que provavelmente a acometeriam, de tal forma que a abdicação deste instrumento e a entrada em uma área monetária comum seriam escolhas extremamente onerosas nesta situação.¹⁴

Além dos autores supracitados, a chamada teoria tradicional das áreas monetárias ótimas inclui ainda uma segunda onda de contribuições que merece ser mencionada. Ingram (1969), Haberler (1970), Fleming (1971), Corden (1972), Mundell (1973), Ishiyama (1975) e Tower e Willet (1976), como exemplos representativos desta “segunda onda”, podem ser classificados como os responsáveis por um importante avanço na análise das propriedades das áreas monetárias ótimas, com a inclusão de alguns critérios e a maior ponderação da importância relativa de cada um deles, bem como pela introdução de forma mais explícita e estruturada do debate sobre os custos e benefícios envolvidos na formação de uma união monetária (MONGELLI, 2002). Desde então, portanto, a literatura da integração monetária adquire um caráter mais multidimensional e mais próximo da teoria da integração econômica (apresentada nas seções anteriores), elencando não apenas as propriedades ou pré-condições essenciais para um país integrar uma união monetária, mas também os custos e benefícios resultantes deste movimento.¹⁵

Os principais critérios acrescentados foram os seguintes:

(a) Integração financeira: argumenta-se que as análises anteriores deixam pouco espaço para o papel do dinheiro, visto que os preços são expressos em termos reais comércio e todo ajuste externo ocorre via transações correntes. Os autores destacam que é necessário considerar também as questões financeiras para determinar o domínio ótimo de uma área

¹³ “(...) diversity in a nation’s product mix, the number of single-product regions contained in a single country, may be more relevant than labor mobility” (KENEN, 1969, p. 49).

¹⁴ As economias pequenas, segundo Kenen (1969), tendem a ser menos diversificadas do que as economias maiores. Se isso é verdade, cabe destacar que há claramente um problema de inconsistência em relação ao critério anterior: o critério que leva em consideração o grau de abertura das economias estabelece que as economias menores – as quais geralmente são mais abertas do que as economias maiores – são melhores candidatas para uma união monetária, enquanto que o critério de diversificação produtiva induz à conclusão que as economias pequenas – as quais normalmente são menos diversificadas do que as economias maiores – devem preferivelmente manter um regime de câmbio flexível (ISHIYAMA, 1975; MONGELLI, 2002).

¹⁵ “(...) a multidimensional approach, taking a wider range of benefits of a common currency into account, seems to be not only more comprehensive than any single “criterion” approach that was reviewed but also superior to it” (ISHIYAMA, 1975, p. 361).

monetária. Sob um alto grau de integração financeira, não há necessidade de taxa de câmbio flexível, uma vez que mudanças suaves nas taxas de juros serão suficientes para equilibrar o movimento dos capitais entre as fronteiras nacionais.

(b) Similaridade nas taxas de inflação: quando as taxas de inflação são similares entre os países, o fluxo de transações correntes tende a ser mais equilibrado entre uma área monetária do que quando as taxas de inflação divergem. Este critério envolve, desse modo, uma mudança na suposição sobre a principal fonte de desequilíbrio externo das economias. Ao contrário das abordagens anteriores em que era resultado de mudanças microeconômicas nas condições de oferta e demanda, neste caso aparece como consequência de tendências divergentes nas taxas de inflação nacionais, devido a disparidades nos desenvolvimentos estruturais, diversidades nas instituições do mercado de trabalho, diferenças nas políticas econômicas e preferências sociais diversas.

(c) Integração fiscal: o compartilhamento de um sistema fiscal supracional que permite a redistribuição de fundos de países prósperos para países afetados por choques adversos pode levar a uma menor necessidade de variações nas taxas de câmbio. Contudo, tal propriedade requer um alto grau de integração política e uma disposição dos governos a aceitar a socialização dos custos.

(d) Integração política: não só as características econômicas, mas também as atitudes políticas dos países membros importam na conformação de uma união monetária. Neste sentido, alguns autores consideram a vontade política de integração como a condição mais importante para o seu sucesso. A vontade política fomenta, entre outras coisas, a observância a compromissos firmados, a cooperação em várias políticas econômicas e a formação de *links* institucionais. Além disso, enfatiza-se ainda a necessidade de algum grau de compatibilidade entre as preferências dos governos nacionais relativamente ao nível de inflação e desemprego.

A conclusão do debate sobre custos e benefícios de uma união monetária, por seu turno, pode ser sumariada da seguinte forma. Como ressaltado anteriormente, a entrada em uma união monetária implica necessariamente na perda do controle direto sobre a política monetária e sobre a taxa de câmbio, o que significa, entre outras coisas, que os países ficam impossibilitados de utilizar estes instrumentos para lidar com os efeitos de choques assimétricos de demanda, assim como de operacionalizá-los de forma independente para promover o crescimento econômico e o equilíbrio do balanço de pagamentos. No entanto, a participação em uma união monetária também implica em uma série de vantagens situadas especialmente no nível microeconômico, tais como: (i) a eliminação dos custos de transação;

(ii) o aumento da competição entre as empresas e do bem-estar dos consumidores em função da maior transparência nos preços; (iii) a eliminação da incerteza cambial; (iv) a redução dos fluxos especulativos entre os países membros; (v) a proscrição da necessidade de reservas internacionais para as transações intra-união; (vi) as prerrogativas oriundas do aumento do peso da moeda nas relações monetárias internacionais, como a obtenção de receitas adicionais e o estímulo aos mercados financeiros domésticos; e (vii) a intensificação da integração comercial e fiscal na região. Destarte, do ponto de vista dos custos e benefícios, a decisão de integrar uma união monetária compreende basicamente um *trade-off* entre custos macroeconômicos e benefícios relacionados principalmente (mas não somente) com o aumento da eficiência microeconômica.¹⁶

2.3.2 A “nova” teoria das áreas monetárias ótimas

Os desdobramentos no cenário internacional e na teoria econômica impuseram gradualmente uma necessidade de reavaliação da teoria das áreas monetárias ótimas. Em primeiro lugar, o novo impulso no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 do processo de integração monetária na Europa demonstrou a incapacidade da teoria vigente de fornecer respostas para a chamada *European Monetary Union question*, isto é, se a Europa deveria ou não prosseguir em direção a uma união monetária completa e de que maneira deveria ocorrer este processo. O relatório da União Europeia, “*One market, one money*”, publicado em 1990, é bastante enfático neste sentido: “There is no ready-to-use theory for assessing the costs and benefits of EMU. Despite its early insights, the theory of optimum currency areas provides a too narrow and somewhat outdated framework of analysis” (*Commission of the European Communities*, p. 31). Em segundo lugar, os desenvolvimentos na teoria micro e macroeconômica – com as novas visões sobre a formação de expectativas, as reinterpretações da Curva de Phillips, a literatura da credibilidade e de inconsistência temporal, as análises da mobilidade dos fatores de produção em condições de incerteza e os novos modelos de determinação da taxa de câmbio – permitiram que teoria em questão fosse abordada sob uma nova luz (TAVLAS, 1993).

Essa reavaliação gerou importantes transformações na teoria das áreas monetárias ótimas tanto em termos positivos quanto normativos, a saber, ainda que os elementos e a

¹⁶ “Whereas the costs of a common currency have much to do with the macroeconomic management of the economy, the benefits are mostly situated at the microeconomic level.”(DE GRAUWE, 2012).

abordagem da teoria tradicional continuam relevantes, acrescentaram-se algumas propriedades para a formação de uma união monetária, como a simetria nas instituições do mercado de trabalho e a sincronia dos ciclos de negócios, relativizaram-se os custos da perda de autonomia na manipulação das políticas monetária e cambial, e enfatizaram-se os benefícios concernentes ao aumento do comércio intrarregional e ao progresso das propriedades de uma área monetária ótima.

Segundo o trabalho seminal de Tavlas (1993), os principais pontos em torno da “nova” teoria das áreas monetárias ótimas são os seguintes: a Curva de Phillips vertical e a ineficácia da política monetária, a questão da credibilidade e da inconsistência temporal, a discussão sobre a eficácia da política cambial, a mobilidade do trabalho em condições de incerteza e a hipótese da “endogeneidade” *versus* a hipótese da especialização.

No que diz respeito ao primeiro ponto, a *Curva de Phillips vertical e a ineficácia da política monetária*, o custo de perder o controle direto sobre a política monetária estava baseado na ideia keynesiana da política monetária como um mecanismo eficaz na promoção do crescimento econômico e na expansão do nível de emprego. As transformações na teoria macroeconômica, entretanto, acabaram por minar esta visão e a política monetária passou a ser vista como um instrumento ineficaz para alterar o nível de atividade econômica no longo prazo e em alguns casos até mesmo no curto prazo. Segundo Tavlas (2001), três desenvolvimentos consecutivos na teoria macroeconômica merecem destaque nesta mudança de ótica. Primeiro, a queda do paradigma keynesiano devido a sua incapacidade de explicar o aumento simultâneo da taxa de inflação e do desemprego no início dos anos 1970. Segundo, a introdução da hipótese de taxa natural de desemprego e a releitura da Curva de Phillips feitas por Friedman (1968), as quais estabeleceram que a relação proposta pela Curva de Phillips era válida apenas no curto prazo e, por conseguinte, não haveria *trade-off* entre desemprego e inflação no longo prazo. E terceiro, os trabalhos dos economistas novo-clássicos demonstrando que mudanças perfeitamente antecipadas nas políticas macroeconômicas não exerciam nenhum impacto sobre as variáveis reais.

Quanto à *credibilidade e inconsistência temporal*, a ideia principal é que a credibilidade como uma variável-chave no sucesso da política monetária tem “dominado” a literatura macroeconômica nas últimas décadas. De acordo com esta, a política monetária somente conseguirá atingir um inflação baixa se os agentes econômicos acreditarem que as autoridades monetárias perseguem inflexivelmente a meta de estabilidade de preços, e eles somente acreditarão nisso se existirem regras (ou tecnologias de compromisso) capazes de constringer o comportamento inflacionário dos formuladores de política econômica. Com

efeito, a eficácia da política monetária depende essencialmente de mudanças institucionais que “amarrem as mãos” das autoridades monetárias, as quais podem ir desde a instituição da independência do banco central e a criação de metas para a inflação até a mudança mais drástica neste sentido que seria a criação de uma união monetária, na qual não haveria qualquer possibilidade de ações discricionárias das autoridades monetárias nacionais. Portanto, conforme os desenvolvimentos recentes na teoria macroeconômica, além de não implicar em grandes custos, a criação de uma união monetária permitiria ainda que os países atingissem os benefícios decorrentes da credibilidade da política monetária sem um longo e custoso processo de desinflação.¹⁷

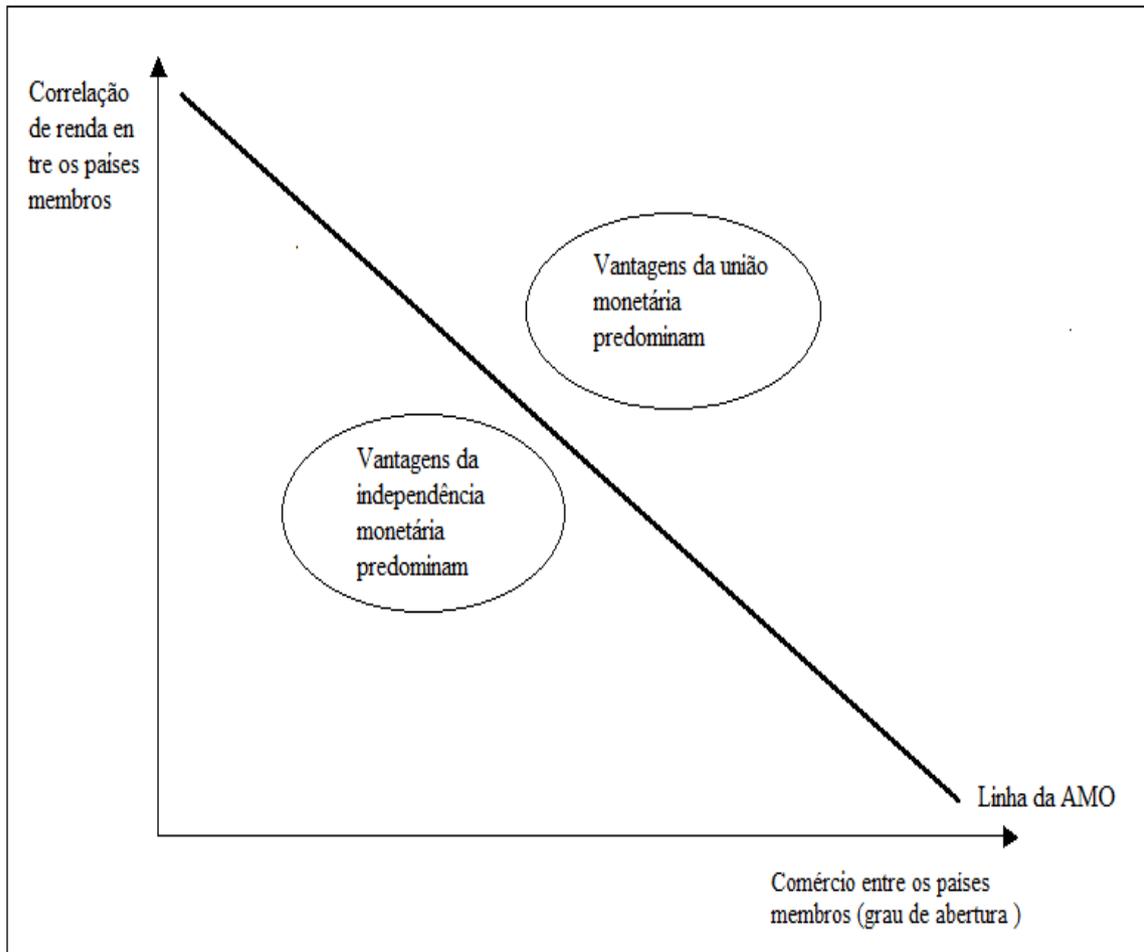
A *eficácia da política cambial*, assim como no caso da política monetária, mostra que o custo de perder o controle sobre a política cambial depende se a taxa de câmbio é considerada ou não um instrumento eficaz na correção dos desequilíbrios externos das economias. Na época da teoria tradicional das áreas monetárias ótimas, as mudanças na taxa de câmbio eram avaliadas como provendo um ajustamento rápido e efetivo dos desequilíbrios externos, pois os autores pensavam que estas eram influenciadas primeiramente pelos movimentos nos fluxos de comércio. A emergência dos novos modelos de determinação da taxa de câmbio (modelos de ativos), todavia, levantou sérias dúvidas sobre esta matéria. A conclusão da maioria destes modelos é que apesar de a taxa de câmbio ainda servir para a correção dos desequilíbrios externos, os *lags* temporais envolvidos no ajustamento são consideravelmente mais longos do que estava implícito nos modelos de fluxos. Krugman (1989), por exemplo, argumenta que as firmas oligopolistas devem incorrer em custos para entrar e sair dos mercados de outros países, de modo que os exportadores ficarão hesitantes em alterar seus padrões de especialização em respostas a movimentos na taxa de câmbio.

Em relação à *mobilidade de trabalho em condições de incerteza*, os trabalhos recentes na teoria de alocação de recursos em condições de incerteza argumentam que o grau de incerteza sobre o futuro e o tamanho dos ajustamentos de custos são determinantes importantes das decisões de realocações de recursos em respostas a choques. Conforme os modelos desenvolvidos com esses fundamentos microeconômicos, quanto maior o grau de incerteza sobre os rendimentos em diferentes locais e setores, mais relutantes serão os indivíduos em se deslocar. Logo, a propriedade de mobilidade dos fatores torna-se um pouco mais complexa do que imaginada inicialmente por Mundell.

¹⁷“What is needed is a “tying of hands” of the authorities by some institutional change. The most dramatic change consists in abolishing national monetary sovereignty by joining a union with a low-inflation country. In so doing, the high inflation country immediately reaps the benefits of low inflation reputation, without any loss of output and employment” (DE GRAUWE, 1992, p. 450)

Por fim, no ponto “*endogeneidade*” versus *especialização*, Frankel (1999) destacou que existem duas propriedades cruciais na análise dos custos e benefícios de uma união monetária: o grau de abertura dos países participantes (isto é, a extensão do comércio recíproco entre os países) e a correlação de renda entre eles. Os países que compartilham um alto grau de abertura ou uma elevada correlação de renda, mas preferivelmente os dois, considerarão benéfica a formação de uma união monetária, como ilustrado na figura 3. De outro lado, os países que possuem um baixo grau de abertura ou de correlação de renda ficarão abaixo da linha da área monetária ótima, ou seja, preferirão manter a sua independência monetária. Diante disso, a teoria das áreas monetárias ótimas encontra-se atualmente dividida entre dois paradigmas: a hipótese da “*endogeneidade*” e a hipótese da *especialização*. A hipótese da “*endogeneidade*” postula que a formação de uma união monetária implicará em um progresso das propriedades fundamentais para a formação de uma área monetária ótima, como a abertura e a correlação de renda entre os países membros. Assim, mesmo que os candidatos para a formação de uma união monetária encontrem-se inicialmente abaixo da linha da área monetária ótima, o aumento na integração comercial e da correlação de renda provocados pela formação desta união conduzirá os países para cima da linha. Em poucas palavras, os países podem satisfazer os critérios de uma área monetária ótima *ex post* mesmo que não o façam *ex ante*. O paradigma da *especialização*, em contraposição, postula que a formação de uma união monetária implicará em uma maior *especialização* da produção dos países na produção dos bens e serviços nos quais eles possuem vantagens comparativas, de modo que a correlação de renda entre eles tende a diminuir ao longo do tempo. Desta feita, ao contrário da hipótese anterior, os países não conseguirão cumprir os critérios de uma área monetária *ex post* se não o fizerem *ex ante*.

Figura 3. Grau de abertura, correlação de renda e a linha da área monetária ótima



Fonte: Elaboração do autor com base em Frankel (1999).

3 LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES: UNIÃO MONETÁRIA EUROPEIA, NAFTA E COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO LESTE ASIÁTICO

3.1 A União Monetária Europeia

3.1.1 A transição para a união monetária: principais desdobramentos históricos e o Tratado de Maastricht

A introdução do euro em janeiro de 1999¹⁸ marcou a culminação de um longo processo de integração monetária no continente europeu. As origens deste movimento datam pelo menos da fundação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) - a qual subsequentemente se tornou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - em 1948. Uma das primeiras realizações desta organização foi a criação da União Europeia de Pagamentos (UEP), estabelecida em 1950, na qual os países da Europa Ocidental agruparam suas reservas internacionais e coordenaram suas políticas com vistas a reestabelecer a conversibilidade da conta corrente. Algumas iniciativas isoladas sucederam a UEP ao longo dos anos 1950 e 1960, entre as quais a elaboração do primeiro plano para a formação de uma união monetária na região, mas nenhuma delas resultou em grandes realizações para o avanço do processo de integração monetária. O atrelamento das moedas nacionais ao dólar, determinado pelo acordo de Bretton Woods, implicava em uma pressão mínima para iniciativas de estabilização das taxas de câmbios entre os países europeus. Uma vez removido este entrave no início dos anos 1970, as pressões começaram a se intensificar (EICHENGREEN, 1993).

O Relatório Werner, finalizado em 1970, pode ser considerado a primeira expressão desta nova fase. O relatório propunha um novo plano para a constituição de uma união monetária na região, programada para se materializar dentro de um período de dez anos, em três estágios sucessivos. No primeiro estágio, as flutuações das taxas de câmbio seriam restringidas e os governos começariam a coordenar as políticas fiscais e monetárias. No

¹⁸ Tecnicamente a união monetária de fato começou no início de 1999. Este foi o momento em que o Banco Central Europeu tomou o controle dos bancos centrais nacionais e as taxas de câmbios dos países membros foram irrevogavelmente fixadas entre elas. De janeiro de 1999 até 31 de dezembro de 2001, todavia, o euro existiu apenas virtualmente nos registros dos bancos e as moedas nacionais continuaram a circular livremente. Somente três anos depois, no dia 1 de janeiro de 2002, o euro foi introduzido em forma física (notas bancárias e moedas) e as moedas nacionais foram completamente retiradas de circulação (DE GRAUWE, 2012).

segundo estágio, buscar-se-ia reduzir ainda mais a variabilidade das taxas de câmbio e as divergências nos preços. E no terceiro estágio, as taxas de câmbio seriam irrevogavelmente fixadas, os controles de capitais seriam removidos e um sistema de bancos centrais da Comunidade Europeia assumiria o controle das políticas monetárias dos países membros. Neste sentido, em março de 1972, deliberou-se a criação de um arranjo cambial, conhecido como “*snake in the tunnel*”, limitando os movimentos bilaterais das taxas de câmbio a bandas de 2,25%. O primeiro choque do petróleo da OPEC, entretanto, obrigou alguns países a deixar este regime cambial apenas alguns meses depois de ter entrado em funcionamento. Outra iniciativa importante de estabilização das taxas de câmbio levada a cabo ainda no final da década 1970, e com uma vida mais longa do que seu antecessor, foi o Sistema Monetário Europeu (SME), implementado em 1979. Ao contrário do regime anterior, esse sistema estabilizou as taxas de câmbio acomodando as diferentes políticas adotadas em cada um dos países participantes. Desse modo, alguns membros, como a Itália, um dos países fundadores do SME, ou a Inglaterra e a Espanha, membros retardatários, podiam flutuar as bandas cambiais duas vezes mais do que os outros (EICHENGREEN, 1993).

O lançamento do Ato Único Europeu (AUE) em 1986 mudou os rumos do processo de integração monetária na região. A liberalização do movimento de bens, capital e trabalho minava a viabilidade do regime cambial do SME¹⁹ e conseqüentemente colocava a Comunidade Europeia em uma encruzilhada: dever-se-ia escolher necessariamente entre uma maior flexibilidade cambial e uma unificação monetária. Como a volatilidade excessiva na taxa de câmbio podia erodir a competitividade de alguns setores e dificultar a formação de um mercado europeu unificado, a união monetária aparecia no contexto da época como um passo lógico para o aprofundamento do processo de integração econômica e monetária na região, além de ser totalmente compatível com as ambições políticas históricas de formar um continente cada vez mais integrado. Logo, em 1988 o Conselho Europeu formou um comitê, liderado por Jaques Delors, presidente da Comissão Europeia, para estudar a viabilidade de complementar o mercado único com uma união monetária (EICHENGREEN, 1993).

As conclusões e recomendações do chamado Relatório Delors forneceram a base para as negociações intergovernamentais que deram origem ao Tratado de Maastricht, assinado em dezembro de 1991. O referido tratado especificava minuciosamente quando e como a moeda única deveria ser lançada e o arranjo institucional que deveria acompanhá-la, bem como

¹⁹ Um regime cambial deste gênero, caracterizado por períodos prolongados de estabilidade cambial e realinhamentos ocasionais da taxa de câmbio, somente era possível porque existiam controles de capitais que protegiam as reservas dos bancos centrais contra ataques especulativos motivados por antecipações dos realinhamentos cambiais (EICHENGREEN, 1993).

prescrevia os elementos essenciais da doutrina da política monetária e como ela deveria ser operacionalizada para garantir a estabilidade de preços. Assim como nos planos anteriores, prescrevia-se uma transição para a união monetária ao longo de vários anos, em três etapas sucessivas. A primeira etapa eliminaria os controles de capital, diminuiria as divergências nas taxas de juros e na inflação e aumentaria a estabilidade das taxas de câmbio. A segunda etapa aumentaria a convergência das políticas econômicas nacionais e criaria uma entidade temporária, o Instituto Monetário Europeu (IME), para coordenar as políticas monetárias na fase final da transição e para programar a mudança para a união monetária. Se no final da segunda etapa o Conselho de Ministros decidisse por maioria qualificada que os países cumpriram as pré-condições para a união monetária, recomendar-se-ia o início da terceira e última etapa. A terceira etapa congelaria irrevogavelmente as taxas de câmbio dos países membros, o IME seria substituído pelo Banco Central Europeu (BCE), que assumiria o controle das políticas monetárias nacionais, e o Conselho de Ministros decidiria finalmente quando substituir as moedas nacionais pela moeda única europeia, o euro (EICHENGREEN, 1993).

De acordo com este tratado, a entrada na união monetária estava condicionada ao cumprimento de uma série de “critérios de convergência”, formulados basicamente em termos nominais. Além da independência do banco central nacional, os países candidatos à zona do euro eram obrigados a atender as seguintes condições: (i) a taxa de câmbio média não deveria desviar-se mais de 2,25% da taxa central nos dois anos anteriores a sua entrada na união; (ii) a taxa de inflação não deveria exceder em mais de 1,5% a taxa de inflação média dos três países membros com as menores taxas de inflação; (iii) a taxa de juros de longo prazo não deveria exceder em mais de 2% a taxa de juros média dos três países membros com a melhor *performance* em termos de inflação; (iv) o déficit orçamentário não deveria exceder 3% do PIB; e (v) o total da dívida pública não deveria exceder 60% do PIB.²⁰ Não havia, contudo,

²⁰ É importante destacar que a estratégia adotada no Tratado de Maastricht – caracterizada pelo gradualismo na transição para a união monetária e pela convergência nominal das economias participantes - não era a única opção disponível. Na verdade, ao longo da história o processo de unificação monetária foi organizado de diferentes formas. No caso da Alemanha em 1990, por exemplo, o processo foi rápido e não envolveu nenhum critério de convergência. Ademais, na época da formulação do Tratado, vários economistas defendiam uma abordagem alternativa àquela efetivamente adotada, a chamada abordagem de choque (*shock approach*). Em tal abordagem, países que não tinham tradição de disciplina fiscal e monetária seriam aceitos na união monetária sem ter que atingir antes alguns critérios de convergência. A suposição básica, neste caso, era de que eles pegariam emprestada a credibilidade dos países com tradição de disciplina financeira no momento em que a união fosse formada. Isto permitiria que os países reduzissem a inflação e estabelecessem a estabilidade fiscal e monetária sem incorrer nos custos associados com o processo doloroso de convergência. Em suma, nesta estratégia o processo não precisaria ser lento e gradual porque a convergência entre as economias seria atingida *ex post* e não *ex ante* (BOVERNBER; JONG, 1997). Diante disso, por que a opção pela estratégia do Tratado de Maastricht? A resposta está relacionada em grande medida com o receio por parte dos países com moeda mais

nenhuma referência à convergência real ou dos ciclos econômicos. Os países podiam entrar (e de fato entraram) com ritmos de crescimento do produto, taxas de desemprego ou posições em transações correntes bastante divergentes. As taxas de desemprego em 1998, por exemplo, variavam de cerca de 4,0% na Áustria e na Holanda até 17% na Espanha (ARESTIS *et al.*, 2001).²¹

Finalmente, em 2 de maio de 1998, no Conselho Europeu de Bruxelas, a União Europeia declarou que onze dos quinze países membros haviam cumprido os critérios estabelecidos pelo Tratado e, desse modo, passariam a integrar a zona do euro a partir de 1 de janeiro de 1999. Apenas Dinamarca, Grã-Bretanha, Grécia e Suécia ficaram de fora desta lista. A Grécia porque não havia cumprido os critérios, e a Suécia, Grã-Bretanha e Dinamarca porque negociaram por iniciativa própria o direito de se abster de qualquer movimento em direção à moeda única²². A análise dos dados, entretanto, mostra que, com exceção da inflação e da taxa de juros, os critérios não foram cumpridos tão confortavelmente quanto poderia parecer à primeira vista, além de indicar que houve uma boa dosagem de “contabilidade criativa”. Segundo as estimativas de Arestis *et al* (2001), França e Luxemburgo foram os únicos dois países que em uma interpretação estrita satisfizeram todos os critérios de convergência para participação no euro. Sete países – Bélgica, Alemanha, Espanha, Irlanda, Áustria, Holanda e Portugal – falharam no critério de dívida pública/PIB, um no critério relacionado à taxa de câmbio por pelo menos dois anos, Finlândia, e um nestes dois critérios, Itália. Quanto aos países que não participaram do nascimento da união monetária, a Grécia não cumpriu nenhum dos critérios de convergência, a Suécia falhou no critério dívida pública/PIB e no critério cambial, e a Grã-Bretanha e a Dinamarca faziam parte

forte de que uma futura união monetária tivesse um viés inflacionário. A Alemanha, em particular, profundamente preocupada com o controle da inflação, não tinha plena confiança de que os outros membros estivessem preparados ou dispostos a adotar a disciplina fiscal necessária. A consecução de alguns critérios de convergência, nesse sentido, forneceria sinais sobre quais países estavam realmente comprometidos com a estabilidade de preços (DE GRAUWE, 2012; BALDWIN; WYPLOSZ, 2006; BOVENBERG; JONG, 1997).

²¹ As considerações da teoria das áreas monetárias ótimas (apresentadas no capítulo 2) também não foram levadas em conta pelo Tratado de Maastricht. Há atualmente um consenso de que as condições institucionais e estruturais de uma área monetária ótima eram somente parcialmente preenchidas pela zona do euro na época do lançamento da moeda única. A literatura empírica sobre o tema sugere que: (i) a mobilidade efetiva de mão de obra era relativamente baixa, especialmente se comparada com os Estados Unidos; (ii) apesar das mudanças substanciais nos preços relativos entre as economias, os preços e salários eram insuficientemente flexíveis como mecanismos de acomodação aos choques econômicos assimétricos; (iii) as diferenças nas instituições do mercado de trabalho (notadamente na determinação dos salários) resultavam em divergências nas tendências inflacionárias e nas respostas aos choques econômicos entre os países; e (iv) os mecanismos de transferências fiscais eram praticamente inexpressivos, de tal modo que não havia praticamente nenhum elemento redistributivo entre as regiões economicamente prósperas e as regiões que estavam enfrentando uma recessão econômica (FERRARI FILHO *et al.*, 2003).

²² A Grécia passou a fazer parte da zona do euro somente em 2001, quando a União Europeia considerou que o país havia finalmente cumprido todos os critérios de convergência.

da categoria dos países que só falhou em apenas um dos critérios, desvio da taxa de câmbio em relação à taxa central e razão dívida pública/PIB, respectivamente. Desta feita, pode-se argumentar, em consonância com Feldstein (1997), Gilpin (2004), entre outros, que o cumprimento ou não dos critérios de convergência ou mesmo as considerações da teoria das áreas monetárias ótimas exerceram pouquíssima influência nas decisões concernentes ao lançamento do euro e à participação na União Monetária Europeia (UME). A constituição de uma união monetária era vista pelos líderes políticos como uma forma de dar um passo em direção à cobiçada união política entre os Estados europeus, a despeito das condições econômicas vigentes corresponderem ou não aos critérios estabelecidos pelo Tratado de Maastricht e pela teoria econômica. As palavras do ex-presidente do Bundesbank, Helmut Schlesinger, ilustram bem a predominância das considerações de ordem política na integração econômica e monetária europeia:

Sometime there was an attempt to draw parallels between German unification and the path to a united Europe. I think only one point is really comparable and that is: the final goal in both cases is a political one in which the economic union in an important vehicle to reach this target. Since 1952, the beginning of the creation of the European Community, the final goal was and is to reach any type of political unification in Europe, a federation of states, an association of states or even a strong form of union. The political target has been guiding Germany since the beginning and will continue to do so in the future (*apud* FELDSTEIN, 1997, p. 9).

3.1.2 A estrutura institucional da União Monetária Europeia: o Pacto de Estabilidade e Crescimento

A fundação da UME foi acompanhada de uma estrutura institucional que dava continuidade ao espírito do Tratado de Maastricht. Uma das peças centrais desta estrutura é o chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), assinado em julho de 1997, que foi concebido para governar as políticas econômicas dos países membros da zona do euro e restringir as políticas dos que aspiram ingressar nela, de modo a assegurar aos países preocupados com a estabilidade de preços que nenhum membro retornaria à indisciplina fiscal depois de admitido na União Monetária Europeia.²³ Neste sentido, este pacto estabelecia

²³ A iniciativa do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi tomada pelo ex-ministro das finanças da Alemanha, Theo Waigel, em novembro de 1995 e foi formalmente aceito pelo Conselho Europeu na cúpula de Amsterdam em julho de 1997. Antes da decisão final do pacto, todavia, houve várias rodadas de negociações, marcadas pela repetição do conflito histórico entre França e Alemanha. O governo francês, descontente com a proposta alemã, sugeriu duas modificações para melhorar o equilíbrio entre disciplina orçamentária e as políticas de emprego. As duas alterações propostas eram as seguintes: reformar os mecanismos de coordenação econômica; e permitir um maior controle político sobre a política econômica, incluindo a política monetária. Entretanto, nenhuma das sugestões foi levada adiante. A primeira foi até refletida em uma Resolução sobre Crescimento e Emprego,

quatro regras básicas para a política econômica, a saber: (i) o BCE deve ser independente de qualquer influência política²⁴; (ii) a Comunidade Europeia e os Estados-Membros não são responsáveis pelos compromissos de outros Estados-Membros, nem tampouco assumirão esses compromissos (cláusula “*no bail-out*”); (iii) o BCE e os bancos centrais nacionais estão proibidos de conceder financiamento monetário aos déficits orçamentários nacionais; e (iv) os Estados-Membros devem evitar déficits “excessivos” (definidos como 3% para a razão déficit público/PIB e 60% para a razão dívida pública/PIB) (BCE, 2006).

Evitar déficits “excessivos” neste caso não significa apenas (como nos critérios de convergência do Tratado de Maastricht) impedir o rompimento do limite de 3% do PIB em um determinado momento no tempo, mas também a necessidade de atingir um equilíbrio orçamentário no médio prazo (isto é, ao longo do ciclo de negócios). A ideia por trás disso é que um orçamento equilibrado ou com superávit no médio prazo permitiria aos países fazer frente às flutuações cíclicas normais sem ultrapassar o valor de referência de 3%. A fim de evitar o rompimento deste valor, o Pacto conta com um “braço preventivo”, para a supervisão das situações orçamentárias e coordenação das políticas econômicas, e um “braço corretivo”, para a aplicação de sanções aos países que porventura excedam o valor de referência. O processo inicia com cada país submetendo um Programa de Estabilidade para escrutínio da Comissão no dia primeiro de março de cada ano, com previsões para as razões déficit orçamentário/PIB e dívida pública/PIB no ano corrente e nos próximos três anos. A Comissão examina cada programa, incluindo seus detalhes técnicos, e submete sua avaliação para o Conselho (ECOFIN). O ECOFIN então analisa os relatórios e fornece uma opinião, tomada por maioria qualificada. Se for considerado que algum país não cumpriu os requerimentos do Pacto, o “braço corretivo” entra em ação. Inicialmente o ECOFIN apresenta recomendações para o país em questão, que possui quatro meses para introduzir as medidas corretivas sugeridas. Se o país falhar na implementação destas medidas e/ou em trazer o déficit

adotada pelo Conselho Europeu com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas não teve grandes implicações posteriores. A referida resolução simplesmente colocava uma aspiração de que a política de emprego fosse coordenada no nível da União Europeia, mas deixava a sua implementação a cargo dos Estados nacionais (ARESTIS *et al.*, 2001). Assim, ao fim e ao cabo, a França conseguiu realizar apenas algumas modificações mais simbólicas do que substanciais, como a inclusão da palavra “crescimento” no inicialmente chamado Pacto de Estabilidade (BALDWIN; WYPLOSZ, 2006).

²⁴ As palavras contidas no artigo 108 do estatuto do BCE são bastante ilustrativas: “When exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty (...) neither the EBC nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies should seek of take instructions from Community institutions or bodies, from any Government of a Member State or from any other body.” (ECB, 2004). Outra característica do BCE que merece ser mencionada é a primazia concedida a estabilidade de preços *vis-à-vis* as outras metas da política monetária. Como exposto no artigo 105 deste mesmo estatuto, “The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability. (...) Without prejudice to the objective of price stability, the ESCB shall support the general economic policies in the Community with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Community as laid down in Article 2.”

orçamentário para o limite de 3% dentro do prazo estabelecido, pode sofrer uma série de sanções. Tais sanções consistem em depósitos não-remunerados para a Comissão, na forma de um componente fixo de 0,2% do PIB e um componente variável de um décimo da diferença entre a proporção do déficit e o valor de referência de 3%. Os depósitos continuam sendo aplicados a cada ano até a correção do déficit. Se o déficit excessivo não for corrigido dentro de dois anos, o depósito torna-se uma multa. Caso contrário, o depósito é devolvido (BALDWIN; WYPLOSZ, 2006; FERRARI FILHO *et al.*, 2003).

Cabe observar que a implementação desta estrutura institucional voltada acima de tudo para impedir o reaparecimento de desequilíbrios orçamentários tem resultado em certo viés deflacionário na operacionalização das políticas macroeconômicas. A reconhecida relutância do BCE para reduzir a taxa de juros ao longo dos últimos anos²⁵ e as recorrentes recomendações da União Europeia para que os países cortem gastos e aumentem impostos mesmo em períodos recessivos confirmam claramente esse viés. Durante a crise financeira iniciada em 2007, por exemplo, o BCE somente iniciou a queda da taxa de juros no final de 2008 quando havia sinais evidentes de recessão econômica e o fez de maneira menos intensa do que outros bancos centrais envolvidos na crise, como, por exemplo, o FED e o Banco da Inglaterra. Além disso, a queda do nível de atividade econômica e a permissão inicial de rompimento dos valores de referência estabelecidos pelo Pacto foram rapidamente sucedidas por uma forte pressão da Comunidade Europeia sobre os países mais endividados (Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha) para que eles iniciassem um processo de consolidação fiscal por meio de cortes radicais nos gastos governamentais (ARESTIS; SAWYER, 2012).

3.1.3 Performance macroeconômica da zona do euro

Mais de uma década depois da introdução da moeda única a UME ainda não representou uma melhora no desempenho macroeconômico dos países membros. Pelo contrário, mesmo antes da recessão atual a *performance* em termos de crescimento

²⁵ Hein e Truger (2006) mostram que o BCE foi muito mais cauteloso do que o Federal Reserve (FED) na utilização da taxa de juros para estimular a economia. Enquanto nos Estados Unidos entre o período 2001-2005 havia uma diferença média entre a taxa de juros real de curto prazo e o crescimento real do produto de -2,7% e uma diferença entre a taxa de juros real de longo prazo e o crescimento real do produto de -0,7%, na zona do euro a diferença entre as taxa de juros e o crescimento real do produto era consideravelmente menor, de apenas -0,8% e 0,7%, respectivamente.

econômico, taxa de desemprego, saldo em transações correntes, inflação e resultado fiscal nominal não foi expressiva, como pode ser observado na tabela 1 abaixo.²⁶

Os dados mostram que a constituição da união monetária não contribuiu significativamente para impulsionar o aumento do nível de atividade econômica e a geração de empregos. O ritmo de crescimento econômico ficou praticamente estagnado em relação ao período anterior à introdução do euro, a despeito da economia mundial estar crescendo mais rápido do que antes. A taxa média de crescimento econômico para a zona do euro no período 1990-1999 foi de 2,0%, ao passo que no período 2000-2007 foi de 2,2%. Se incluídos os cinco anos a partir de 2008, o resultado torna-se ainda pior. A taxa média de crescimento econômico nos anos 2000 diminuiu para 1,3% ao ano. Apesar disso, a taxa de desemprego apresentou uma redução ao longo do período, passando de 10,0% em 1990-1999 para 8,6% em 2000-2007. A crise financeira, entretanto, praticamente eliminou este ganho: a taxa média de desemprego para a zona do euro nos anos 2000 passa a ser de 9,0% ao ano, com um aumento bastante significativo nos países mais atingidos até então. No caso da Espanha, Portugal e Grécia, por exemplo, as taxas de desempregos aumentaram, respectivamente, de 8,3%, 8,0% e 8,3% em 2007 para 25,0%, 15,47% e 23,8% em 2012.

O histórico de consecução das metas orçamentárias e de inflação também não foi particularmente notável. As taxas médias de inflação em sete dos doze países membros da União Monetária Europeia excederam a meta de inflação de 2%, mas apenas por uma pequena margem. A maior taxa média de inflação da zona do euro no período 2000-2007 foi de apenas 3,5%, atingida pela Irlanda. As metas orçamentárias, por outro lado, apresentaram um desempenho bastante inferior, com o limite de déficit de 3% do PIB sendo excedido por boa parte dos países e com apenas quatro dos doze países membros apresentando equilíbrio ou superávit orçamentário na média ao longo do período. Neste particular, Grécia, Portugal e Itália apresentaram os piores resultados, incorrendo em déficits sistemáticos entre 2000 e 2007 e com um déficit orçamentário médio de 5,6%, 4,1% e 3,0% do PIB, respectivamente. O quadro se agrava bastante se o período observado é estendido até 2012, uma vez que, com exceção de Finlândia e Luxemburgo, todos os países se tornam deficitários.

²⁶ A comparação com os Estados Unidos no período 2001-2005 corrobora esta avaliação. Desde a recessão de 2000-2001 a zona do euro tem apresentado uma dificuldade em se recuperar e a *performance* macroeconômica tem sido pior do que nos Estados Unidos. A taxa média de crescimento econômico na zona do euro ficou 1% abaixo da taxa dos Estados Unidos neste período. Em relação ao desemprego, embora a taxa de emprego tenha crescido a uma taxa similar a dos Estados Unidos, devido a menor produtividade na zona do euro, a taxa de desemprego nesta continua ainda consideravelmente acima da taxa norte-americana. E no que se refere à inflação, não obstante a zona do euro tenha conseguido um bom resultado, mantendo-a apenas levemente acima da meta determinada pelo Banco Central Europeu, o desvio da taxa média de inflação em relação à meta foi ainda menor nos Estados Unidos (HEIN; TRUGER, 2006).

Tabela 1. Indicadores macroeconômicos selecionados (valores médios), países da zona do euro, 1990-2007

	Taxa de crescimento econômico (%) 1990-1999	Taxa de crescimento econômico (%) 2000-2007	Taxa de desemprego (%) 1990-1999	Taxa de desemprego (%) 2000-2007	Transações correntes (% PIB) 2000-2007	Taxa de inflação (%) 2000-2007	Resultado fiscal nominal (% PIB) 2000-2007
Alemanha	2,1	1,6	7,9	9,3	3,2	1,7	-2,23
Áustria	2,8	2,4	3,8	4,3	1,7	1,9	-1,7
Bélgica	2,1	2,1	8,4	7,8	2,9	2,0	-0,3
Espanha	2,8	3,6	19,7	10,5	-5,8	3,2	0,3
Finlândia	1,7	3,5	11,8	8,6	5,9	1,5	4,1
França	1,9	2,0	10,6	8,9	0,4	1,8	-2,7
Grécia	1,9	4,1	9,3	9,9	-8,4	3,2	-5,6
Holanda	3,2	2,2	5,3	3,9	4,4	2,5	-0,6
Irlanda	5,9	5,8	12,0	4,4	-1,9	3,5	1,4
Itália	1,4	1,6	10,2	8,1	-0,6	2,4	-3,0
Luxemburgo	4,8	4,8	2,5	3,5	10,5	2,9	2,3
Portugal	3,8	1,5	5,4	6,2	-9,4	3,0	-4,1
Zona do euro	2,0	2,2	10,0	8,6	0,4	2,2	-1,8

Fonte: Indicadores calculados pelo autor com base em IMF (2012).

Nota: Os indicadores foram calculados somente até 2007 para excluir os efeitos da crise atual.

Por fim, pode-se observar que há amplos e contínuos desequilíbrios nas transações correntes entre os países da zona do euro. Enquanto Espanha, Grécia e Portugal foram fortemente deficitários nas suas contas correntes no período pós-introdução do euro, com déficits médios entre 2000 e 2007 de 5,8%, 8,4%, e 9,4% do PIB, respectivamente, Alemanha, Finlândia, Holanda e Luxemburgo foram fortemente superavitários, apresentando superávits médios de 3,2%, 5,9%, 4,4% e 10,5% do PIB, respectivamente. Com algumas mudanças em determinados países, a situação geral permaneceu praticamente a mesma de 2008 em diante. É interessante notar que esta disparidade entre os dois grupos não parece ser resultado simplesmente de choques assimétricos entre eles. A continuidade dos desequilíbrios no período 2000-2007 e mesmo antes da introdução do euro parece sugerir que as causas deste fenómeno são de carácter mais estrutural, relacionadas com a mudança de competitividade entre as economias. Arestis e Sawyer (2012) mostram que houve diferenças substanciais na evolução recente do custo por unidade de trabalho e a perda de competitividade para Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia desde a introdução do euro foi de algo entre 25% e 30%. Não há ainda, porém, nenhum mecanismo no PEC ou na estrutura institucional da UME para lidar com um problema desta natureza.

3.2 O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)

3.2.1 A racionalidade subjacente ao acordo

Na esteira das negociações para o aprofundamento da integração económica na Europa, e em parte em função destas, Estados Unidos, Canadá e México decidiram negociar a formação de uma área de livre comércio na região. Após dois anos de negociações cercadas de declarações apaixonadas de defensores e opositores²⁷, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (na sigla em inglês, NAFTA) foi finalmente aprovado pelo congresso

²⁷ Os defensores do NAFTA argumentavam que o acordo iria impulsionar o crescimento económico, aumentar o volume e a qualidade dos fluxos de investimento, criar um número significativo de postos de trabalho bem remunerados nas atividades industriais exportadoras e aumentar a disponibilidade de bens de consumo para toda a região. Os oponentes do Tratado, por outro lado, compostos basicamente por sindicalistas, pequenos e médios empresários, académicos, ambientalistas e defensores dos direitos humanos, afirmavam que um acordo de livre comércio mal formulado poderia levar à eliminação de postos de trabalho nas fábricas têxteis e automobilísticas norte-americanas e na atividade agrícola mexicana. Além disso, advogavam que o NAFTA da maneira como estava sendo formulado iria erodir os padrões ambientais e de trabalho nos países signatários e reforçar a posição de dependência mexicana e canadense *vis-à-vis* os Estados Unidos (RAMIREZ, 2003). Alguns anos depois da implementação do acordo, a realidade parece ser muito mais complexa do que as visões extremas propostas por ambos os grupos. Como afirmou Audley *et al* (2004, p. 7), “NAFTA has been neither the disaster its opponents predicted nor the savior hailed by its supporters.”

norte-americano em novembro de 1993, e entrou em vigor em janeiro de 1994. Embora não correspondesse em extensão e ambição ao regionalismo europeu, o acordo tinha um significado importante para os países envolvidos e para a economia mundial como um todo: representava a criação do maior bloco comercial do mundo, com um PIB combinado de 7 trilhões de dólares (225 bilhões maior do que a Comunidade Econômica Europeia) e 366 milhões de consumidores. Ademais, do ponto de vista da economia política internacional, o acordo marcava um ponto de inflexão na orientação da política externa norte-americana, do multilateralismo do pós-Segunda Guerra para uma política de iniciativas multidirecionadas (combinação de ações unilaterais, regionais e multilaterais).

O governo Carlos Salinas (1988-1994) no México - o país que tomou a iniciativa nas negociações - considerava o NAFTA muito mais do que uma forma de estimular o comércio e o fluxo de investimentos com os Estados Unidos e o Canadá; o acordo era visto por este governo como uma peça-chave na transformação da estratégia de desenvolvimento nacional em curso desde meados dos anos 1980. Tal mudança consistia no abandono da estratégia de substituição de importações e industrialização puxada pelo Estado, na promoção da liberalização comercial e financeira e na redução drástica da intervenção estatal na economia, com vistas a colocar a economia mexicana em um crescimento puxado pelas exportações, não inflacionário e dirigido pela comercialização de bens de manufaturados. Neste ínterim, as autoridades mexicanas acreditavam que o NAFTA poderia contribuir de duas formas. Primeira, por meio do possível estímulo que a nova estrutura institucional poderia conceder ao investimento estrangeiro (e doméstico) na produção de bens comercializáveis no México, de modo a transformar o país na plataforma de exportação dos Estados Unidos. Segunda, por meio da imposição de constrangimentos internacionais a qualquer tentativa subsequente de retorno ao protecionismo e a uma política mais intervencionista, garantindo, dessa forma, a permanência das reformas liberalizantes no México e a confiança dos investidores internacionais de que o governo não voltaria atrás em seu compromisso de desregular e abrir a economia nacional ao comércio e ao investimento estrangeiro (MORENO-BRID, 2007).

De outro lado, a decisão das autoridades norte-americanas de participar do acordo foi fortemente influenciada por razões políticas, entre elas o alegado interesse em sustentar e aprofundar o processo democrático no México, a crença de que a estabilidade e a prosperidade tornaria o México um melhor parceiro no combate às drogas e, sobretudo, a

necessidade de resolver a questão da migração ilegal de mexicanos para os Estados Unidos.²⁸ Os interesses econômicos dos diferentes grupos sociais envolvidos no acordo também tiveram um papel importante. Embora as autoridades norte-americanas não acreditassem em efeitos substanciais em termos de produto e emprego oriundos do NAFTA²⁹, havia um grande interesse das empresas norte-americanas (automobilísticas, têxteis, entre outras) em maior acesso não apenas ao mercado mexicano como também à gigantesca oferta de mão de obra relativamente barata no México (GILPIN, 2004). Em 1993, os custos de compensação por hora de trabalho no setor manufatureiro do México correspondiam a apenas 14,6% dos custos de compensação vigentes nos Estados Unidos.³⁰

O Canadá, por último, não parecia nutrir grandes expectativas em relação ao NAFTA, tanto que somente decidiu participar um ano depois de iniciadas as negociações formais entre México e Estados Unidos. A assinatura alguns anos antes do Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá (CUSFTA) e o pequeno volume de comércio com o México – as exportações do Canadá para o México eram equivalentes a 0,4% do total das exportações canadenses em 1994 – diminuía a probabilidade de ganhos significativos com o acordo. Destarte, a motivação do governo canadense para integrar o NAFTA vinha na forma de manutenção do *status quo* das relações com os países da região, isto é, não perder as preferências comerciais nos Estados Unidos conquistadas com o CUSFTA, bem como garantir acesso igual ao dos Estados Unidos no mercado mexicano (RAMIREZ, 2003).

3.2.2 Metas e instrumentos

Conforme especificado no artigo 102 do acordo, as metas iniciais do NAFTA eram as seguintes:

(a) eliminar as barreiras de comercialização, e facilitar o movimento entre as fronteiras nacionais, de bens e serviços entre os territórios dos países participantes;

²⁸ As palavras do procurador geral dos Estados Unidos na época da criação do NAFTA, Janet Reno, ilustram bem a motivação do governo: “We will not reduce the flow of illegal immigrants until these immigrants found decent jobs, at decent wages, in Mexico. Our best chance to reduce illegal immigration is sustained, robust Mexican economic growth. NAFTA will create jobs in Mexico – jobs for Mexican workers who might otherwise cross illegally into America.” (*The White House*, 1993 *apud* AUDLEY *et al.*, 2004, p. 43).

²⁹ Os ganhos econômicos previstos eram modestos em virtude do tamanho pequeno da economia mexicana *vis-à-vis* a economia dos Estados Unidos. Segundo uma *survey* feita pelo *Congressional Budget Office* (1993), havia um consenso nos estudos empíricos de que os efeitos sobre a economia mexicana seriam muito mais expressivos: as estimativas de aumento do PIB no México causado pelo NAFTA variavam entre 3,1% e 12,7%, ao passo que as estimativas correspondentes para os Estados Unidos indicavam no máximo um aumento de 0,3%.

³⁰ Fonte: *United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, “International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing”*. Disponível em: www.bls.gov/fls/home.htm.

- (b) promover as condições de competição justa na área de livre comércio;
- (c) aumentar substancialmente as oportunidades de investimento nos territórios das partes;
- (d) prover proteção adequada e efetiva e a aplicação dos direitos de propriedade intelectual em cada um dos países membros;
- (e) criar procedimentos efetivos para a implementação e aplicação deste acordo, para a sua administração conjunta e para a resolução de disputas;
- (f) estabelecer uma estrutura para maior cooperação trilateral, regional e multilateral a fim de expandir e aprimorar os benefícios do acordo.³¹

Os instrumentos utilizados para atingir as referidas metas incluem elementos tradicionais de acordos de livre comércio (eliminação de barreiras comerciais tarifárias e não-tarifárias) e elementos que vão além do escopo de tratados meramente comerciais (disposições sobre investimento estrangeiro direto, regras de direitos de propriedade intelectual e determinações sobre aquisições governamentais e políticas de competição, além de alguns acordos paralelos de cooperação para promover melhores condições ambientais e de trabalho na América do Norte).³² Em relação aos primeiros, o acordo previa um período de dez anos para a eliminação das barreiras sobre os produtos industriais e um período um pouco mais longo, de quinze anos, para a maioria dos produtos agrícolas. O princípio de total reciprocidade guiou este movimento, o que significa que a eliminação de tarifas foi realizada indiscriminadamente sem levar em consideração as possíveis assimetrias existentes entre os países membros, exceto por garantir períodos de transição mais longos para alguns poucos produtos e excluir alguns setores estratégicos como a energia.³³ Além disso, a liberalização também abarcou o comércio de serviços, com capítulos especiais sobre serviços financeiros e telecomunicações. Ao contrário do comércio de bens, esta foi regulada por uma abordagem de lista negativa, segundo a qual todos os setores de serviços seriam liberalizados à exceção

³¹ “*North American Free Trade Agreement*”, *Chapter 1, Article 102*. Disponível em: www.nafta-sec-alena.org.

³² “In spite of its name, NAFTA was not a pure free trade agreement. On the one hand, although it reduced trade barriers and opened up many markets, it also contained numeral sectoral exclusions and mercantilists “rules of origin” that benefited various special interests. Contrary to Canadian and Mexican hopes, it did not abolish antidumping and countervailing duties for member countries, although it did provide for special dispute resolution procedures. On the other hand, NAFTA contained strong protections for private investors’ rights (both pecuniary and intellectual) that, in some respects, went beyond anything in existing in any member country and that exceeded the prerequisites for free trade in traditional sense.” (BLECKER, 2003, p. 6).

³³ Como antes do acordo o México tinha barreiras comerciais muito mais elevadas do que os seus parceiros comerciais, o país teve que fazer concessões tarifárias maiores e, por conseguinte, foi menos beneficiado do que Canadá e Estados Unidos com o processo de desmantelamento tarifário. No momento em que o Tratado entrou em vigor, as tarifas norte-americanas sobre as importações mexicanas eram bastante baixas, 4% em média, enquanto as tarifas mexicanas eram de aproximadamente 11%. No final da década, as tarifas mexicanas caíram para algo em torno de 2%, e as cotas, licenças para importação e outras barreiras não-tarifárias foram eliminadas (RAMIREZ, 2003).

daqueles que viessem a ser expressamente excluídos durante o processo de negociação. O acordo não impôs, por outro lado, qualquer restrição ao uso de subsídios agrícolas, de maneira que foram utilizados extensivamente pelos países, em especial pelos Estados Unidos, aonde eles chegam a representar 37% do valor do produto agrícola. Regras de origem restritivas para determinar quais bens seriam intitulados dentro do acordo preferencial do NAFTA também são uma parte importante do acordo. Alguns autores têm argumentado inclusive que estas regras de origem são tão restritivas que no caso do México o seu custo tem erodido os benefícios com o acesso preferencial aos mercados (UNCTAD, 2007).

No tocante ao segundo grupo de instrumentos, cabe mencionar que o Tratado estabelecia tratamento nacional e de nação mais favorecida aos investidores estrangeiros no território dos outros países membros. Tal como no caso da liberalização do comércio de serviços, a cobertura é determinada por uma lista negativa incluindo inclusive setores estratégicos. Os países são impedidos, além disso, de utilizar a maioria das medidas de investimento que poderiam sustentar a ligação entre investidores de outros países do NAFTA e as indústrias locais. Estas medidas poderiam estimular o desenvolvimento das indústrias nacionais por meio da transferência tecnológica. No mesmo sentido, as normas de regulação dos direitos de propriedade intelectual são ainda mais rigorosas do que o padrão multilateral nesta área, determinado pelo *Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), limitando, desse modo, o acesso a medicamentos, conhecimento e tecnologia, e conseqüentemente reduzindo a possibilidade de aprendizado e progresso tecnológico por meio da imitação. Ademais, sob os mesmos princípios gerais de tratamento nacional e não-discriminação, a liberalização da aquisição governamental leva a uma situação em que as empresas dos outros países do NAFTA têm o mesmo acesso aos contratos governamentais do que companhias locais. Assim, os governos nacionais não podem mais utilizar este instrumento para sustentar o desenvolvimento de firmas domésticas (UNCTAD, 2007).

Uma das implicações mais importantes deste arcabouço institucional é o pouco espaço deixado para a adoção de políticas industriais mais amplas. Desde a época de implementação do acordo, o México, por exemplo, tem adotado planos de médio e longo prazo para o desenvolvimento do setor industrial - Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2006), IMMEX (2006), entre outros -, mas as medidas nesta área têm focado mais em sustentar e expandir os setores existentes do que em promover mudanças estruturais por meio de apoio às atividades inovadoras com grande potencial de desenvolvimento tecnológico e de geração de valor agregado. O principal instrumento destas políticas tem sido algumas isenções tributárias para bens importados destinados para reexportação. Outros instrumentos antes amplamente

utilizados, como esquemas de proteção comercial ou requerimentos de *performance* para o investimento estrangeiro, foram proibidos pelas regras estabelecidas pelo NAFTA e pelas políticas liberalizantes implementadas nas duas últimas décadas (UNCTAD, 2007).

3.2.3 Uma breve visão da realidade econômica e social do México pós-NAFTA³⁴

Desde que o NAFTA entrou em vigor, houve um crescimento exponencial das exportações e da entrada de investimento estrangeiro direto no México. Como pode ser observado no Gráfico 1, as exportações de bens e serviços (medidas em termos percentuais em relação ao PIB) cresceram ao longo de quase todo período após o início do processo de liberalização comercial em meados dos anos 1980, com uma elevação particularmente acentuada a partir de 1994. Na década de 1980, as exportações apresentaram um aumento substancial, de 10,7% do PIB para um patamar em torno de 18%. No início dos anos 1990, esta variável apresenta uma leve tendência de queda, estabelecendo-se em níveis próximos a 15%. E a partir de 1994, com o lançamento do NAFTA e a abertura de uma maior oportunidade de comercialização com os Estados Unidos, as exportações saltaram de 16,8% em 1994 para um pico de 32,1% em 1996, mantendo-se entre 25% e 30% desde então.

Embora os fluxos financeiros tenham apresentado maior volatilidade do que os fluxos comerciais neste período, devido a alguns desdobramentos na economia mundial, como a crise financeira asiática e a recessão nos Estados Unidos no início dos anos 2000, a entrada de investimento estrangeiro direto também parece ter recebido um forte estímulo com o início do NAFTA. O gráfico 2 mostra que os influxos de investimento estrangeiro direto passaram da ordem de US\$ 5 bilhões em 1990-1994 para aproximadamente US\$ 19 bilhões em 2000-2004. Os Estados Unidos têm sido a principal fonte desse fluxo de capital para o México, com

³⁴ É importante fazer duas ressalvas antes de entrar propriamente no assunto desta subseção. Primeira, a análise a seguir será feita unicamente para o México porque se supõe, com base na vasta literatura sobre o tema, que uma avaliação do desempenho econômico deste país no período em questão, mais do que dos Estados Unidos e/ou do Canadá, fornece importantes lições para os países sul-americanos. Segunda, não se pode deixar de reconhecer que qualquer tentativa de avaliação empírica dos efeitos do NAFTA sobre a economia mexicana enfrenta uma série de dificuldades, uma vez que é bastante complicado isolar os efeitos do NAFTA dos impactos de outros fatores que acometeram a economia mexicana ao longo do mesmo período, notadamente a onda de liberalização comercial e financeira em curso desde os anos 1980, a crise financeira de 1994-1995 e a desvalorização do peso. Além do mais, em virtude da crescente concentração das exportações para o mercado norte-americano, muito provavelmente o ciclo de negócios dos Estados Unidos tenha algum grau de influência sobre o comportamento da economia mexicana, complicando ainda mais a realização de uma avaliação deste gênero (MORENO-BRID, 2005; BLECKER, 2003; RAMIREZ, 2003; AUDLEY *et al.*, 2004; UNCTAD, 2007). Logo, esta subseção busca tão somente destacar o comportamento de algumas variáveis econômicas e sociais depois da implementação do NAFTA, considerando logicamente a importância de um acordo de livre comércio deste porte para a dinâmica da economia mexicana, mas sem afirmar uma relação de causalidade direta entre os dados apresentados e o referido acordo.

a sua parcela no total do investimento estrangeiro direto aumentando de 47% em 1994 para 64% em 2006. Ao contrário do período anterior ao NAFTA quando a maior parte do capital entrante era constituída de investimento em portfólio, este novo influxo de capital consiste em sua maior parte de investimento estrangeiro direto, motivado principalmente pelo custo da mão de obra e pela posição geográfica do México como plataforma de exportação dos Estados Unidos.

Gráfico 1. Exportações de bens e serviços (% do PIB), 1980-2010

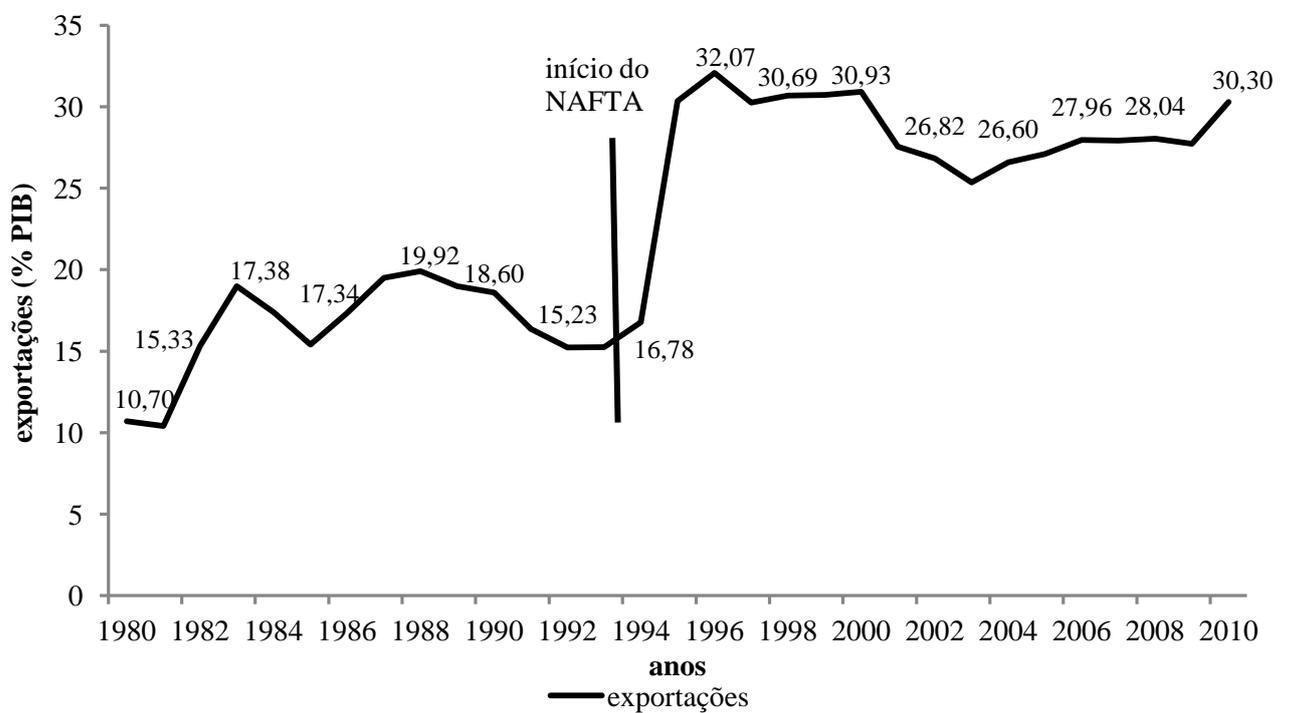
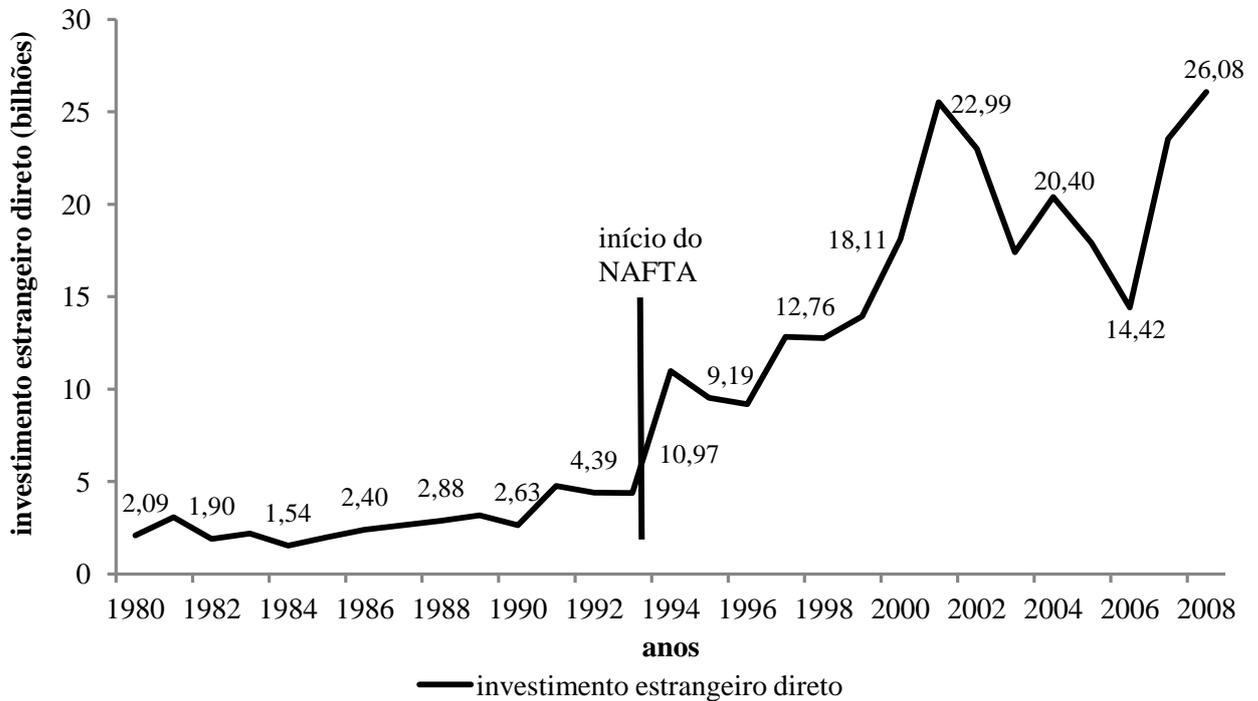


Gráfico 2. Investimento estrangeiro direto (US\$ bilhões), 1980-2008



Fonte: World Bank (2012).

Este excelente desempenho do setor externo da economia mexicana, entretanto, não tem sido associado com um progresso econômico e social da mesma magnitude. Não há evidências de que o lançamento do NAFTA tenha aumentado a tendência de crescimento econômico no México, nem tampouco reduzido o *gap* de PIB per capita com os outros países da região. A Tabela 2 apresenta a taxa média de crescimento econômico no México, Estados Unidos, Canadá e América Latina para diferentes períodos entre 1971 e 2006. Conforme os dados expostos na Tabela, a média de crescimento econômico no período 1994-2000, 3,6% ao ano, foi menor do que a média anual dos outros países da região, 4,0% em ambos, embora um pouco maior do que o do resto da América Latina, 2,9%. E se comparada com os períodos anteriores, foi superior à média da chamada “década perdida” (1981-1988), 0,6% ao ano, levemente inferior à média anual do período 1989-1993, 3,9%, e bastante inferior à média dos anos 1971-1980, 6,4% ao ano.³⁵ Em relação ao *gap* do PIB per capita com os outros países da região, os resultados também não mostraram uma grande evolução da economia mexicana. Na

³⁵ Palma (2005) calcula que como a população cresceu 1,6% entre 1981 e 2004, o crescimento do PIB em termos per capita tornou-se desprezível – apenas 0,043% ao ano. Durante o período 1940-1980, o México (com uma taxa de crescimento populacional muito mais elevada) atingiu uma taxa de crescimento do PIB per capita de 3,5% ao ano. Em consequência, se antes de 1981 o México demoraria 20 anos para dobrar a sua renda per capita, no período mais recente o México precisaria, *coeteris paribus*, de não menos de 160 anos.

verdade, a diferença do PIB per capita do México em relação aos seus vizinhos desenvolvidos se amplia nos últimos anos. Como ilustrado no gráfico 3, em 1971-1980 o PIB per capita do México era 24,2% e 26,7% do PIB per capita do Estados e Canadá, respectivamente; declinou para 21,05% e 24,7% em 1989-1993; e continuou declinando ao longo dos anos noventa até atingir o seu nível mais baixo em 2001-2011, 19,2% e 22,8%, respectivamente.

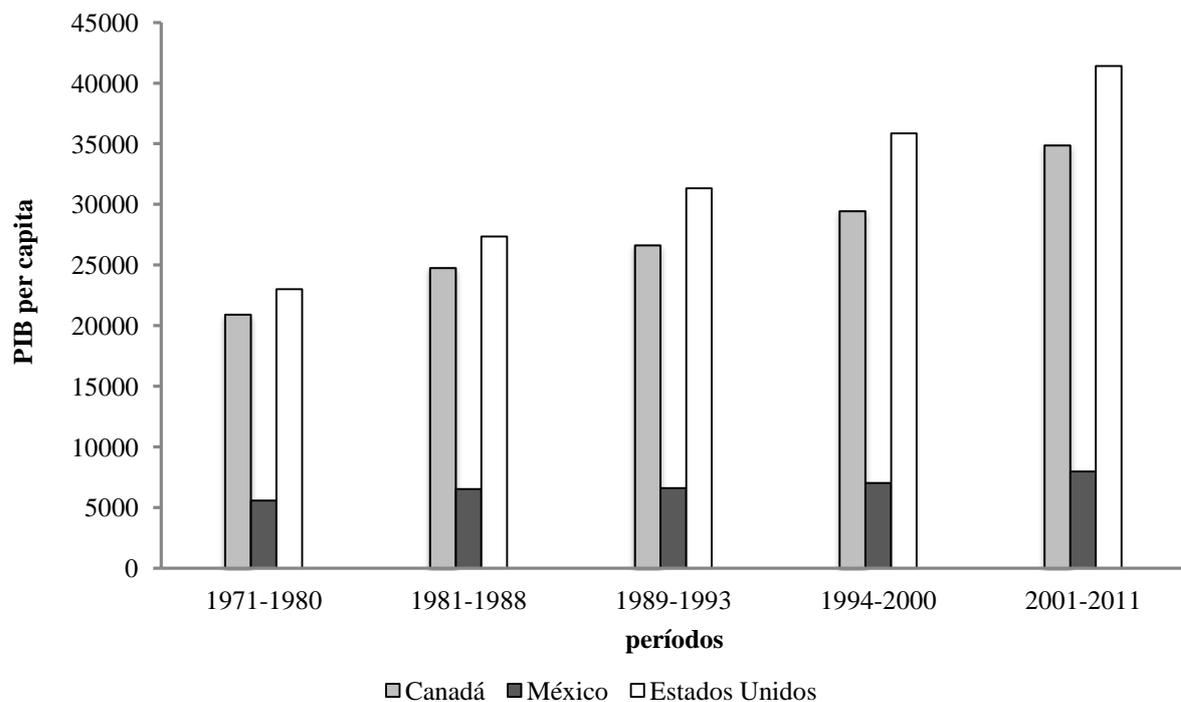
Tabela 2. Taxa média de crescimento econômico no México, Estados Unidos, Canadá e América Latina (%), 1971-2006

	1971-1980	1981-1988	1989-1993	1994-2000	2001-2006
Estados Unidos	3,2	3,3	2,2	4,0	2,4
Canadá	4,0	3,2	0,7	4,0	2,5
México	6,4	0,6	3,9	3,6	2,3
América Latina	5,5	2,0	1,6	2,9	3,4

Fonte: Taxas calculadas pelo autor com base em UNCTAD (2012).

Nota: A taxa média de crescimento econômico da América Latina foi calculada excluindo o México.

Gráfico 3. PIB per capita médio no México, Estados Unidos e Canadá, 1971-2011



Fonte: Valores calculados pelo autor com base em UNCTAD (2012).

Do ponto de vista da criação de empregos, aumento salarial e distribuição de renda, o desempenho da economia mexicana também foi bastante modesto no período posterior à implementação do NAFTA. As evidências mostram que há uma recomposição dos empregos em favor das atividades industriais exportadoras, mas não há um ganho líquido significativo na geração de empregos. A criação de trabalhos formais ficou consideravelmente aquém do aumento da força de trabalho: foram criados em média anualmente 300.000 empregos formais entre 1990 e 2004, enquanto o crescimento médio da população economicamente ativa foi de 1 milhão de pessoas por ano (MORENO-BRID, 2007). O setor agrícola foi o mais afetado neste sentido, perdendo aproximadamente 1,3 milhões postos de trabalho desde 1994. Os salários reais para a maioria dos mexicanos atualmente é menor do que quando o NAFTA entrou em vigor, a despeito do forte crescimento da produtividade decorrente da abertura para o mercado norte-americano (AUDLEY *et al.*, 2004). Embora os governos tenham conseguido algum progresso na redução da pobreza - o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza caiu de 45,1% em 1994 para 35,5% em 2005 -, a desigualdade de renda que vinha declinando no início dos anos 1990 ficou praticamente estagnada ao longo dos últimos anos. Comparada ao período antes do NAFTA, a razão entre a renda média dos 10% mais ricos da população e dos 40% mais pobres declinou apenas levemente, de 17,3% para 16,7%. (UNCTAD, 2007).

Uma vez que as oportunidades de emprego não apresentaram uma melhora expressiva e o salário real permaneceu praticamente estagnado nos últimos anos, os incentivos para migração continuaram fortes na sociedade mexicana. Na verdade, ao que tudo indica tem havido um crescimento dramático do número de imigrantes mexicanos nos Estados Unidos, não obstante o aumento das medidas de contenção nas fronteiras entre os dois países. Diversas estimativas corroboram este tipo de afirmação, entre as quais: (i) as apreensões ao longo da fronteira norte-americana praticamente dobraram, de 700.000 em 1994 para mais de 1.300.000 em 2001; (ii) o número de mexicanos presentes nos EUA sem autorização aumentou de 2 milhões em 1990 para 4,8 milhões em 2000; e (iii) 79% do crescimento na população não autorizada entre 1990 e 2000 foi devido aos imigrantes mexicanos (AUDLEY *et al.*, 2004).

Em suma, conquanto as regras rígidas de eliminação das barreiras comerciais e de investimento impostas pelo NAFTA tenham aparentemente contribuído para o *boom* das exportações e da entrada de investimento estrangeiro direto nos últimos anos, não foram capazes de colocar o México em um caminho de prosperidade econômica e social. A taxa média de crescimento econômico do México no período pós-NAFTA ficou abaixo da sua

média histórica e da média registrada nos outros países da região, os cerca de 500.000 postos de trabalho criados no setor industrial não foram suficientes para compensar os aproximadamente 1,3 milhões empregos perdidos na agricultura, o crescimento exponencial da produtividade derivada da maior exposição aos produtores norte-americanos e canadenses não foi repassado à população na forma de aumento dos salários reais, o quadro de elevada concentração de renda que marca historicamente a sociedade mexicana e as demais sociedades latino-americanas ficou praticamente inalterado (apesar de um considerável progresso na redução da pobreza) e o fosso de desenvolvimento que separa o México de seus parceiros desenvolvidos apresentou uma tendência de ampliação nos últimos anos, como demonstrado pela evolução desfavorável da diferença de PIB per capita entre eles. Diante disso, e como expressão última desta incapacidade do NAFTA em melhorar os indicadores macroeconômicos e sociais, o número de imigrantes mexicanos ilegais nos Estados Unidos mais do que dobrou ao longo da década de 1990, e continuou aumentando durante a primeira década dos anos 2000.

3.3 A cooperação financeira no Leste Asiático

3.3.1 A gênese do novo regionalismo no Leste Asiático: o “milagre”, a crise e a nova consciência sobre a forma de inserção na globalização financeira

De meados da década de 1960 até o final dos anos 1990, os países do Leste Asiático – China, Japão, Coreia do Sul, Indonésia, Tailândia, Cingapura, Malásia, Taiwan, Hong Kong, entre outros – experimentaram o que se convencionou chamar na literatura especializada de “milagre” asiático. Guardadas as respectivas especificidades, as economias apresentaram de maneira geral taxas impressionantes de crescimento econômico por mais de trinta anos (em média 8,4% ao ano na Coreia do Sul e 6,9% ao ano na Tailândia, por exemplo), transformaram-se de economias rurais e exportadoras de produtos primários em centros industriais importantes exportadores de produtos manufaturados de médio e alto conteúdo tecnológico e lograram uma melhora substancial em seus indicadores sociais (redução da pobreza, expectativa de vida, mortalidade infantil, educação, saneamento etc.).³⁶ A

³⁶ Considerando a linha da pobreza estabelecida pelo Banco Mundial (US\$ 1 por dia), a pobreza diminuiu em termos absolutos em cerca de 450 milhões de pessoas na Ásia desde 1981 até o início dos anos 2000, e em termos relativos declinou de 56% para 16% no Leste Asiático e de 52% para 31% no Sul. Além do mais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Leste Asiático em 2004 era superior ao do grupo dos países em

comparação com o resto do mundo torna ainda mais evidente o ritmo impressionante destas transformações. No início dos anos 1960, a economia mais rica da região, o Japão, estava próximo da África do Sul e do Chile em termos de PIB per capita, enquanto a economia mais pobre, a Coreia, tinha um PIB per capita menor do que a metade do PIB per capita de Gana e Honduras. Apenas trinta e poucos anos depois, no final dos anos 1990, o Japão possuía um PIB per capita próximo ao dos Estados Unidos e o Leste Asiático era uma das regiões mais ricas do mundo, atrás apenas da Europa Ocidental e da América do Norte (CHANG, 2006). Parafrazeando Robert Wade (1999, p. 81), algumas economias do leste asiático realizaram em 15 anos o que o Japão necessitou de 25 anos para fazer e a Grã-Bretanha de mais de 50.

A crise financeira de 1997-1998, entretanto, interrompeu de forma abrupta (ao menos temporariamente) todo este processo. Depois de mais de uma década de benesses proporcionadas pelo forte influxo de capitais para a região, a mudança repentina na percepção dos mercados financeiros levou a uma rápida e expressiva saída de capitais, seguida de um *script* recorrentemente reproduzido ao longo dos anos 1990: depreciações abruptas nas taxas de câmbio, quedas nos preços dos ativos, colapso nos investimentos e no consumo e assim por diante. O alto nível de integração dos mercados da região³⁷ proporcionou um efeito-contágio da crise igualmente significativo. A forte desvalorização cambial na Tailândia espalhou-se para a Malásia, Indonésia, Filipinas e Coreia do Sul dentro de apenas poucos meses. Este processo gerou enormes danos para o lado real da economia: o crescimento foi negativo na maioria dos países da região em 1998 e para os mais diretamente afetados foi a pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial. As estimativas sugerem que o PIB real em 1998 declinou 13,7% na Indonésia, 9,4% na Tailândia, 6,7% na Malásia e 5,8% na Coreia do Sul. Diante disso, os governos foram obrigados a recorrer às instituições multilaterais para cobrir o passivo externo das economias e arrefecer os impactos gerados pela crise financeira. Os pacotes fornecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelas demais instituições multilaterais, todavia, não correspondiam às necessidades dos países e demoraram mais tempo

desenvolvimento, 0,740 e 0,663, respectivamente, e em alguns casos próximos da média da OCDE (0,911), como em Hong Kong (0,903), Cingapura (0,902) e Coreia do Sul (0,888) (CUNHA; BICHARA, 2005).

³⁷ O grau de interdependência econômica entre os países do Leste Asiático tem se aprofundado rapidamente desde meados dos anos 1980. A participação do comércio intra-regional no volume total de comércio aumentou de 37% em 1985 para 55% em 2005. Esta participação excede a do NAFTA (45%), mas ainda é levemente menor do que na União Europeia (60%). Ainda que em um ritmo menor, a integração financeira na região também está evoluindo, como resultado principalmente da crescente desregulamentação do sistema financeiro, da abertura dos serviços financeiros e do relaxamento dos controles de capital. Em comparação com as outras regiões, contudo, a integração financeira continua baixa: a participação dos fluxos de investimento em portfólio intra-regionais no Leste Asiático era de apenas 6% em 2004, ao passo que no NAFTA era de 15% e na União Europeia era de 64%. E por último, como consequência da maior integração comercial e financeira, a interdependência macroeconômica e a correlação dos ciclos de negócios também tem apresentado uma tendência de intensificação (KAWAI, 2007).

do que o esperado, bem como vieram atrelados às famosas condicionalidades, que incluíam desde a imposição de políticas fiscais e monetárias restritivas até uma série de reformas estruturais no setor público, financeiro e empresarial (BERG, 1999).

A insatisfação generalizada com a resposta dada pelas instituições multilaterais,³⁸ e a falta de perspectiva de uma reforma na arquitetura financeira internacional (pelo menos no curto prazo), fortaleceu a crença entre os líderes políticos da região de que os países deveriam construir mecanismos financeiros autônomos de prevenção, gestão e resolução de crises financeiras, assim como estabelecer meios de minimizar o efeito-contágio entre as economias integradas do Leste Asiático. Em outras palavras, de maneira mais geral, “cresceu na região a consciência da necessidade de buscar reduzir os riscos potencialmente associados ao processo de integração comercial e financeira com a economia internacional.” (CUNHA; BICHARA, 2005, p. 236). Este ideário traduziu-se em uma série de reformas institucionais quer no âmbito nacional quer no âmbito regional. Domesticamente, introduziram-se reformas estruturais que buscaram adaptar o marco regulatório aos requisitos de uma economia globalizada, com especial atenção às estruturas de regulação e supervisão do setor financeiro. Além disso, as estratégias macroeconômicas também foram tornadas mais cautelosas, visando explicitamente a acumulação de elevados volumes de reservas internacionais que possibilitassem aos países maior margem de manobra em períodos de crise. Mas foi no plano regional que ocorreram as mudanças mais significativas. Por um lado, proliferaram-se acordos de eliminação das barreiras comerciais entre os países da região, variando de acordos preferenciais bilaterais até propostas para a formação de grandes áreas de livre comércio. Por outro, criaram-se mecanismos de cooperação financeira para o resgate dos países em dificuldade de balanço de pagamentos e para reter o excesso de poupança na região. As principais iniciativas na área de cooperação financeira são abordadas na subseção subsequente.

3.3.2 A Iniciativa Chiang Mai e as demais iniciativas de cooperação financeira

Ainda em setembro de 1997, apenas três meses depois da eclosão da crise financeira na Tailândia, o Japão, exercendo o seu papel histórico de liderança na região, propôs a primeira iniciativa de cooperação financeira: a criação de um Fundo Monetário Asiático

³⁸ Conforme Paulo Nogueira Batista Jr. (2007), diretor-executivo do FMI, “Houve descontentamento, e até revolta, com o modo como os EUA e o FMI abordaram a crise. As recomendações de política econômica foram consideradas em grande medida contraproducentes. Além disso, parece ter ficado evidente que os EUA estavam se valendo do Fundo e de outras instituições sediadas em Washington para promover os seus interesses nacionais”.

(FMA). O fundo de 100 bilhões de dólares serviria para prover liquidez de forma ágil aos países da região que estivessem sob um ataque especulativo. Metade dos recursos viria do Japão e o restante seria integralizado pela China, Hong Kong, Cingapura e Taiwan. Embora a proposta tenha recebido uma resposta positiva de vários países asiáticos, foi abortada devido à forte resistência por parte dos Estados Unidos, da União Europeia e do FMI. Eles argumentavam que o fundo constituía uma duplicidade com a função exercida pelo FMI e que os países asiáticos deveriam antes criar as condições prévias necessárias (de ordem econômica, social e política) para sustentar um mecanismo desta natureza. Na ausência de tais condições, o funcionamento do fundo poderia agravar os problemas de risco moral vinculados com o endividamento excessivo e com a aplicação de políticas macroeconômicas “frouxas” por parte dos países participantes (PARK, 2006).

Contudo, a ideia de criar um mecanismo regional para a administração de crises financeiras não morreu com a proposta do FMA. Em maio de 2000, os líderes dos países do ASEAN+3 (grupo composto pelos dez membros da ASEAN³⁹ mais Japão, China e Coreia do Sul) decidiram relançá-la sob uma nova forma, um pouco mais discreta e limitada, e a denominaram de Iniciativa Chiang Mai (ICM), em homenagem à cidade tailandesa que abrigou o encontro da organização onde foi celebrado o acordo. Tal iniciativa previa a cooperação entre os países em quatro áreas. Primeira, seria criada uma estrutura para facilitar a troca consistente de dados e informações sobre os fluxos de capitais entre os países da região, a fim de evitar a alta volatilidade dos fluxos de capitais vigente na crise de 1997-1998. Segunda, em complemento ao primeiro ponto, estabelecer-se-ia uma rede de contatos pessoais para facilitar a supervisão regional. Terceira, seria formada uma rede de *swaps* cambiais para fornecer liquidez aos países membros que estivessem enfrentando restrições severas de curto prazo no balanço de pagamentos, de modo a evitar o desenvolvimento de crises financeiras que pudessem afetar a região como um todo. E por último, constituir-se-ia uma rede institucional de pesquisa e treinamento de oficiais na área financeira, bancária e fiscal na região. Japão, China e Coreia do Sul em particular ofereceriam assistência técnica para os oficiais da ASEAN (HENNING, 2002).

Na prática, porém, os mecanismos de supervisão e a rede de pesquisa e treinamento ficaram claramente em segundo plano, de maneira que a Iniciativa Chiang Mai atualmente refere-se basicamente ao terceiro ponto supracitado, qual seja, a formação de uma rede de *swaps* cambiais. Dois elementos complementares compõem esta rede, a saber:

³⁹ A Associação das Nações do Sudeste Asiático (na sigla em inglês, ASEAN) é formada por Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Cingapura, Laos, Brunei, Camboja, Vietnã e Mianmar.

- O Arranjo de *Swap* da ASEAN (ASA): criado cerca de vinte anos antes, em 1977, para aliviar a escassez temporária de divisas dos bancos centrais dos cinco países membros - Malásia, Tailândia, Indonésia, Cingapura e Filipinas. Inicialmente contava apenas com um total de US\$ 100 milhões (US\$ 20 milhões de cada país membro). Em 1978, o total foi ampliado para US\$ 200 milhões. Neste período e nos anos subsequentes os *swaps* foram ativados apenas cinco vezes. Com a Iniciativa Chiang Mai em 2000, o ASA foi expandido para incluir tanto os antigos quanto os novos membros do ASEAN e o limite foi ampliado de US\$ 200 milhões para US\$ 1 bilhão. Os membros antigos do acordo passaram a contribuir com US\$ 150 milhões cada e os novos membros com montantes variáveis de até US\$ 60 milhões. Sob o abrigo deste arcabouço institucional, os bancos centrais podem realizar *swaps* de suas moedas por moedas conversíveis (dólar, iene ou euro) no limite de 200% de sua respectiva participação. Os *swaps* podem ser retirados por um período de até seis meses, com a extensão de mais um período de não mais de seis meses. As taxas de juros LIBOR das respectivas moedas são utilizadas como a taxa base para as transações.
- Os *swaps* cambiais bilaterais e os acordos de recompra: também constituem uma assistência de liquidez de curto prazo na forma de *swaps* de moedas locais dos países participantes por dólares, mas neste caso o montante máximo de cada acordo é determinado por negociações bilaterais e não por uma autoridade central. Não obstante, espera-se que os desembolsos sejam feitos de maneira concertada por meio de um processo de consulta entre os países fornecedores. Um destes países deve servir então como o coordenador do referido processo. Os *swaps* podem ser retirados por um período de 90 dias. A primeira retirada pode ser renovada até sete vezes. A taxa aplicada para cada transação é a taxa de juros LIBOR mais um prêmio de 150 pontos para a primeira retirada e para a primeira renovação. Depois disso, o prêmio é aumentado em cinquenta pontos para cada duas renovações, até no máximo 300 pontos. Os acordos bilaterais de *swaps* permitem um desembolso automático de até 10% do montante negociado. Os países que retirarem mais de 10% deste valor devem aceitar o programa de reformas macroeconômicas e estruturais do FMI. Assim, paradoxalmente, o mecanismo criado exatamente para acabar com a dependência do

FMI e das outras instituições multilaterais mantém ainda complementaridade com o programa assistência de financeira destas instituições (PARK, 2002).⁴⁰

Em 2004-2005, os ministros das finanças do ASEAN+3 decidiram lançar um “segundo estágio” da Iniciativa Chiang Mai, no qual se procuraria dobrar o tamanho nominal dos *swaps*, aprimorar o mecanismo de supervisão e monitoramento, esclarecer o processo de ativação dos acordos, reduzir a ligação com o FMI para 80%, entre outras coisas. Com isso, o montante total que poderia ser mobilizado por meio dos *swaps* bilaterais passou de aproximadamente US\$ 35 bilhões antes de 2005 para US\$ 75 bilhões em meados de 2007. E em maio de 2007, no encontro em Kyoto, os países resolveram “multilateralizar” a ICM, isto é, transformar a rede de acordos bilaterais de *swap* em um *pool* compartilhado de reservas governado por um único acordo contratual. Destarte, os países com dificuldades no balanço de pagamentos poderiam recorrer com ainda mais rapidez ao financiamento de emergência (HENNING, 2009).

Paralelamente a estes esforços, a adoção de estratégias macroeconômicas de recomposição das reservas internacionais e a melhora dos resultados especialmente em conta corrente nos anos posteriores à crise financeira colocaram um novo problema para os países do Leste Asiático: o excesso de poupança. No triênio 2001-2003, por exemplo, o crescimento das reservas como proporção da renda alcançou o nível mais alto das últimas quatro décadas, em torno de 5%, frente a uma média ligeiramente superior a 1% de 1970 a 2000. Ora, isto não seria necessariamente um problema se essa poupança não insistisse em migrar para os mercados financeiros ocidentais e se não causasse uma forte pressão para a apreciação das moedas locais, de tal modo que poderia vir a comprometer os *drives* exportadores. A forma encontrada pelos países asiáticos para reciclar esse excesso de poupança em investimentos na própria região foi o desenvolvimento de outra importante iniciativa de cooperação financeira no âmbito do ASEAN+3: a *Asian Bond Market Initiative* (ABMI). Tal iniciativa consistia em uma série de ações estruturadas para aprofundar o mercado de capitais regional, incluindo desde a adesão a parâmetros de regulação e supervisão financeira, regras contábeis e transparência nas informações das empresas até o desenvolvimento da infraestrutura institucional necessária ao alargamento do mercado e a estruturação de novos instrumentos e produtos financeiros. Dentre as medidas efetivamente adotadas, uma que merece destaque é o

⁴⁰ Diversos países têm expressado sua reserva na ligação dos acordos bilaterais de *swap* com as condicionalidades do FMI e têm proposto aumentar gradualmente o limite de 10% e abolir a ligação com o FMI depois de um período. A Malásia, por exemplo, advoga completa independência da ICM em relação ao FMI. No entanto, outros membros, especialmente o Japão e a China, têm condicionado a diminuição da ligação com o FMI ao aprimoramento dos mecanismos de supervisão e monitoramento e da capacidade institucional de impor reformas estruturais e políticas nos países participantes (PARK, 2002).

lançamento do Fundo de Títulos Asiáticos (FTA), cuja primeira emissão em 2003 foi de cerca de US\$ 1 bilhão em títulos soberanos (CUNHA, 2008; CUNHA; BICHARA, 2005).

3.3.3 Limites, potencialidades e perspectivas da cooperação financeira no Leste Asiático

A despeito dos avanços recentes, a literatura que versa sobre a experiência de cooperação monetária e financeira no Leste Asiático é praticamente consensual em afirmar que as iniciativas nesta área encontram-se ainda em um estágio bastante embrionário. Com algumas divergências entre os autores, os principais pontos levantados para fundamentar essa apreciação são os seguintes: primeiro, a Iniciativa Chiang Mai mobiliza um montante relativamente modesto de recursos, quer em relação à soma total de reservas internacionais dos países da região – o tamanho nominal dos acordos bilaterais de *swap*, US\$ 75 bilhões, equivale somente a 2% das reservas do ASEAN+3, estimadas em aproximadamente US\$ 3,5 trilhões⁴¹-, quer em relação ao pacote de regate concedido pelas instituições multilaterais durante a crise financeira de 1997-1998 – em torno de US\$ 17 bilhões para a Tailândia, US\$ 42 bilhões para a Indonésia e US\$ 58 bilhões para a Coreia do Sul;⁴² segundo, os mecanismos de supervisão e monitoramento ainda precisam ser desenvolvidos para que possam efetivamente evitar crises financeiras e corrigir as políticas adotadas pelos países membros. Atualmente, ainda não se conseguiu chegar a um consenso nem em algumas questões básicas para a construção de um processo de supervisão mútua permanente, de sorte que continua sendo conduzido em bases informais (HENNING, 2002); e terceiro, o diálogo sobre a estabilização das taxas de câmbio precisa ser fortalecido. Não obstante o crescimento do comércio e dos fluxos de capitais intra-regionais nos últimos anos, a região continua caracterizada por uma grande diversidade nos regimes cambiais, vigendo desde um regime *currency board* em Hong Kong até um regime de livre flutuação no Japão (KAWAI, 2007).

Por outro lado, destaca-se que a Iniciativa Chiang Mai e as demais iniciativas de cooperação financeira, além de importantes em termos financeiros para os países da região (uma vez que complementam os recursos fornecidos pelo FMI), encerram um grande potencial de desenvolvimento futuro em iniciativas mais profundas de cooperação monetária e financeira. Nas palavras de Henning (2002, p. 29):

(..) the CMI provides financial resources that are collectively substantial and supplements the resources available within the region through the FMI. Perhaps more important, the bilateral swap arrangements provide a focus for

⁴¹ Calculado pelo autor com base nas estimativas de Henning (2009).

⁴² Dados fornecidos por Berg (1999).

concrete negotiations, periodic reviews among officials within the region, and the basis for building serious policy dialogue. These advances are in fact path-breaking: officials within the region have never before had such intensive continuous negotiations and policy dialogue on a regional basis on monetary and financial matters. (...) The CMI is thus significant for both the resources that it can bring to crisis prevention and stabilization and for its potential to develop into a stronger set of institutions in the future.

Quais são então as possibilidades que se abrem para o futuro da cooperação monetária e financeira no Leste Asiático? Uma das possibilidades (talvez a mais viável no curto prazo) é o aprimoramento das iniciativas de cooperação financeira basicamente dentro do seu formato inicial, ampliando o montante de recursos, expandindo o número de membros, aprimorando os mecanismos de supervisão e monitoramento, diminuindo as ligações com o FMI etc. Outra possibilidade (bem mais ambiciosa do que a primeira) é o desenvolvimento de uma cooperação monetária mais robusta na região, no sentido do estabelecimento de um mecanismo de estabilização das taxas de câmbio (*à la* Sistema Monetário Europeu) ou até mesmo da constituição de uma união monetária.⁴³ Há, ainda, uma terceira possibilidade que é o desmantelamento das iniciativas de cooperação financeira vigentes. Apesar de não ser muito verossímil, poderia ocorrer caso o risco de novas crises financeiras diminuísse inesperadamente ou se os arranjos financeiros atuais se mostrassem por algum motivo contraprodutivos.

A afirmação de uma ou de outra possibilidade dependerá não somente dos desdobramentos econômicos dentro e fora da região, mas também da correlação de forças e da resolução de conflitos políticos internos. No que tange à esfera econômica, a questão central

⁴³ A ideia da adoção de uma moeda única no Leste Asiático está presente no debate político desde o momento imediatamente posterior à crise financeira de 1997-1998. O presidente filipino, Joseph Estrada, colocou essa questão na agenda no encontro do ASEAN ainda em 1999 e desde então apareceram diversas declarações de autoridades econômicas da região admitindo a possibilidade de transição para uma união monetária no futuro. Em um encontro do *Asia Development Bank* (ADB), Haruhiko Kuroda, assessor especial do gabinete japonês, chegou inclusive a traçar um plano de transição para uma área monetária comum (EICHENGREEN, 2004). No entanto, ainda há um forte debate entre os analistas a respeito da viabilidade de transformar a ICM em algo tão complexo quanto a UME. Por um lado, argumenta-se que a Ásia não se encontra em uma situação muito inferior à Europa antes do Tratado de Maastricht no que diz respeito à satisfação dos critérios para a formação de uma área monetária ótima e que o ritmo de integração econômica na região é notável, o que torna plausível a hipótese de uma moeda única nos moldes da experiência europeia. Por outro lado, alega-se que os países ainda não preenchem algumas características de cunho estrutural e político para um empreendimento deste gênero. Eichengreen (2002), por exemplo, aponta três aspectos histórico-estruturais que diferenciam o Leste Asiático da Europa e que tornam inviável uma integração monetária nas circunstâncias atuais, a saber: (a) a grande heterogeneidade entre as economias dos países em termos de renda per capita, grau de abertura, estruturas de mercados etc., o que implica na necessidade de diferentes arranjos monetários e financeiros para os países; (b) a região é menos “auto-contida” do que as demais regiões (isto é, as relações comerciais e financeiras com a região são ainda relativamente pequenas), de modo que há pouco interesse de comprometer capital político e institucional na estabilização das taxas de câmbio, por exemplo; e (c) os governos asiáticos são mais avessos a instituições supranacionais que são fundamentais em uniões monetárias e em outras formas mais profundas de integração econômica.

parece ser, como indica a experiência recente da crise financeira de 1997-1998, a força dos choques financeiros e a efetividade das respostas que serão concedidas pelas instituições multilaterais. Se os choques financeiros nas economias asiáticas forem em um futuro próximo insignificantes ou muito raros, o ímpeto para a cooperação monetária e financeira tende a diminuir. Da mesma forma, se os choques financeiros tiverem um impacto substancial sobre estas economias e as instituições financeiras multilaterais se provarem adequadas para fornecer uma resposta rápida e robusta aos países em necessidade, o fortalecimento da cooperação regional também tende a ser menos provável. Mas se os distúrbios financeiros e a insatisfação com o resgate prestado pelas agências multilaterais persistirem, os países terão um forte incentivo para prosseguir na construção das instituições monetárias e financeiras regionais. Enfim, quanto mais disruptivos os choques financeiros e menos adequadas as respostas das instituições multilaterais, maior a probabilidade de os governos superarem a instabilidade na seara financeira internacional por meio de uma cooperação mais intensa no âmbito regional (HENNING, 2002).

Quando inseridos, porém, dentro do cenário político heterogêneo do Leste Asiático, novos avanços para áreas de cooperação mais profundas (e que exigem certo grau de consenso) tornam-se mais complexos. Ao contrário da Europa e da América do Norte, não há na região um país hegemônico ou uma aliança central entre as potências principais. Três atores com interesses e ambições, assim como com agendas econômicas e políticas para a região, consideravelmente diferentes disputam o papel de liderança política local: os Estados Unidos, que não querem perder a sua influência política, econômica e militar na região e que gostariam de ver um Leste Asiático com o mínimo possível de barreiras comerciais e financeiras; o Japão que, embora tenha sofrido um revés no seu poder político regional depois do longo período de estagnação, passou a enxergar o Leste Asiático como seu espaço de internacionalização e liderança e que considera a ampliação dos acordos de cooperação como uma forma de institucionalizar e legitimar sua influência na região; e a China, a qual vem se afirmando como a principal potência econômica da região depois de vários anos com altíssimas taxas de crescimento econômico e que tem demonstrando certa relutância em aderir a estruturas institucionais que incorporam as relações de poder atuais, bem como muito mais interesse na integração econômica com os países asiáticos do que propriamente em acordos de cooperação financeira. É exatamente a força relativa de cada um destes três atores e a capacidade futura de superação do conflito de interesses entre eles em prol de uma maior integração econômica regional que determinará em grande medida o futuro da cooperação

monetária e financeira no Leste Asiático (GILPIN, 2004; CUNHA; BICHARA, 2005; HENNING, 2002).

3.4 Lições das experiências internacionais recentes

As experiências internacionais recentes oferecem diversas lições para a América do Sul, entre as quais:

(i) *A constituição de uma união monetária deve ser o resultado final de um longo processo de integração monetária no âmbito regional.* No caso da UME, transcorreram-se quase cinquenta anos e foram adotadas diversas medidas neste sentido desde a criação da União Europeia de Pagamentos em 1950 até a introdução do euro em 1999. Logo, ainda é muito cedo para discutir uma união monetária na América do Sul.

(ii) Caso a integração econômica na América do Sul caminhe efetivamente em direção a uma união monetária no futuro, a experiência europeia fornece mais algumas lições para os líderes políticos da região. A primeira delas é que *a estratégia adotada para a formação de uma união monetária deveria levar em conta também a convergência nas variáveis reais e nos ciclos de negócios.* Como demonstrado pela crise atual na zona do euro, a não observação destes desequilíbrios pode se transformar em uma fonte de instabilidade futura.

(iii) Da mesma maneira, *não se deveria negligenciar os critérios estabelecidos pela teoria das áreas monetárias ótimas na transição para uma união monetária.* A ausência de uma integração fiscal efetiva, em particular, é apontada por boa parte da literatura recente como uma das maiores fragilidades da zona do euro, visto que tem comprometido a capacidade de redistribuição de fundos entre os países mais prósperos e os que estão enfrentando recessões mais severas.

(iv) Além destes pré-requisitos econômicos, a experiência europeia mostra que *a sustentabilidade de uma união monetária depende da existência de bases políticas sólidas.* A racionalidade deste argumento está relacionada com o ponto anterior: políticas fiscais redistributivas no nível da união exigem um governo central ou um alto grau de integração política entre os países membros. Assim sendo, os países sul-americanos deveriam se preocupar em atingir uma união política antes de pensar em introduzir uma moeda única na região.

(v) Por fim, a última lição que pode ser extraída do caso europeu é que *o modelo da zona do euro não deveria servir como referência para uma possível união monetária na América do Sul.* A estrutura institucional conformada inicialmente pelo Tratado de Maastricht

e reforçada pelo PEC gerou claramente um viés deflacionário na operacionalização das políticas macroeconômicas. Em face disso, “como os países do Mercosul têm mais problemas sociais do que os países da UE, o custo da adoção de uma união monetária nos moldes do euro seria provavelmente maior do que no caso da UE.” (FERRARI FILHO *et al.*, 2003, p. 21).

(vi) No que se refere ao NAFTA, o primeiro aprendizado que deve ficar para os países sul-americanos é que *para estimular o crescimento econômico e a geração de empregos a cooperação econômica regional deve ir além de um simples dismantelamento das barreiras comerciais e de investimento*. O caso do México é emblemático neste sentido: ao contrário do esperado pelo governo deste país, a entrada massiva de investimento estrangeiro direto no período pós-NAFTA e a maior oportunidade de comercialização com os Estados Unidos não foram capazes de alavancar o resto da economia em um crescimento puxado pelas exportações.

(vii) Outrossim, a experiência da América do Norte sinaliza que *acordos de liberalização comercial envolvendo países com grandes assimetrias de produtividade (como Estados Unidos e México) devem incluir algum tipo de mecanismo compensatório para auxiliar nos custos de acomodação ao processo de integração*, como, por exemplo, o desenvolvimento de infraestrutura, o treinamento de trabalhadores e o acesso a crédito de modo a permitir o deslocamento para novas atividades. Este mecanismo teria sido de particular importância para o setor agrícola mexicano, onde um grande contingente de trabalhadores ficou desempregado e sem perspectiva de reabsorção em outros setores.

(viii) Finalmente, o caso de cooperação financeira no Leste Asiático nos ensina que *em um ambiente internacional caracterizado pela alta volatilidade dos fluxos de capitais e pela inoperância das instituições multilaterais no resgate aos países em crise torna-se vital a cooperação financeira no âmbito regional*. Neste caso específico, nota-se especialmente um esforço para a construção de um sistema de compartilhamento de reservas internacionais que permita o apoio aos países em dificuldade de balanço de pagamentos sem ter que recorrer aos recursos do FMI.

4 LIÇÕES DAS INICIATIVAS PRETÉRITAS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA BREVE ANÁLISE DO CAMINHO PERCORRIDO DA ALALC À UNASUL

4.1 As origens do regionalismo sul-americano: a primeira tentativa de integração econômica na região

A ideia de integração econômica regional começou a ganhar força na América do Sul na segunda metade da década de 1950. Um dos fatores determinantes para isso foi a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Segundo relatam Almeida e Chaloult (1999, p. 147), “[a] assinatura e a entrada em vigor do Tratado de Roma provocam grande repercussão na América Latina. Autoridades diplomáticas e econômicas dos países da região começam a considerar a ideia de uma “zona de preferências tarifárias” no Cone Sul”. Mais especificamente, a constituição da CEE parece ter impactado de duas formas as autoridades sul-americanas: por um lado, exerceu certo fascínio e vontade de reprodução daquela experiência na América do Sul (isto é, produziu um importante efeito-demonstração para iniciativas nesta e em outras regiões ao redor do mundo); e por outro lado, gerou um receio de que a formação deste bloco econômico resultasse em um aumento das barreiras comerciais e em uma diminuição dos fluxos comerciais para este destino (em consonância com a ideia vineriana de “desvio de comércio” exposta no capítulo 2). Nas palavras de Balassa (1961, p. 18), “(...) o interesse crescente pela integração dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvios de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu”.

Outro fator importante neste sentido parece ter sido o desenvolvimento (e a crescente influência) das ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Desde seus primeiros trabalhos, no final da década de 1940, a CEPAL colocava a formação de um mercado comum latino-americano como uma peça-chave na estratégia de desenvolvimento imaginada para a região, mais especificamente como uma condição fundamental para a continuação e o aprofundamento do processo de substituição de importações. A razão para isso estava relacionada ao fato que para alcançar estágios mais sofisticados no processo de industrialização (ou seja, para passar da etapa da substituição de bens de consumo duráveis para a substituição de bens de capital) era necessário melhorar a eficiência do parque industrial nacional e a formação de uma área econômica integrada

poderia contribuir de duas formas para isto, a saber, por meio de ganhos com economias de escala oriundos da ampliação dos mercados nacionais, bem como por meio de vantagens de especialização decorrentes da possibilidade de alocação das atividades industriais de acordo com as vantagens comparativas de cada um dos países. Assim, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderia especializar-se naquelas indústrias que considerasse mais convenientes dados os seus recursos naturais, as aptidões de sua população e as possibilidades de seu próprio mercado, e recorrer às importações dos demais países latino-americanos para satisfazer as necessidades que não tinham sido satisfeitas pela produção doméstica. Ademais, segundo a CEPAL, a formação de um bloco econômico na região poderia contribuir em outro sentido igualmente importante para o desenvolvimento dos países, atenuando a vulnerabilidade externa ao proporcionar maiores possibilidades para as exportações. O que também poderia ocorrer por dois meios: primeiro, pelo maior intercâmbio comercial com os países da região em função da eliminação das barreiras comerciais entre eles; e segundo, pelo aumento das exportações de manufaturados decorrente dos próprios ganhos de eficiência produtiva proporcionados pela formação do mercado comum (BRAGA, 2002).

Cabe destacar, entretanto, que a proposição cepalina de formação de uma área econômica integrada somente encontraria terreno fértil para sua aplicação entre os governos da região quando um terceiro fator entrou em cena: a queda do preço das *commodities*. Com o fim dos anos de bonança do comércio exterior que haviam caracterizado a primeira metade dos anos 1950 e o anúncio de um novo período de dificuldades para equilibrar os balanços de pagamentos, os países tiveram que rever as suas estratégias que antes estavam quase exclusivamente voltadas para os problemas internos do desenvolvimento e começar a prestar mais atenção nas possibilidades oferecidas pela região que os cercava. Algumas evidências dessa mudança de atitude podem ser encontradas, por exemplo, nos estudos realizados nesta época pela Secretaria Executiva da CEPAL que contavam com a participação de altos funcionários dos governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai para examinar as causas da crescente contração do comércio entre estes países, bem como na atitude diplomática brasileira que levou ao lançamento da Operação Pan-Americana em 1958 (BARBOSA, 2000; SALGADO, 1979).

Foi neste contexto que emergiu em fevereiro de 1960 a primeira iniciativa de integração econômica na região. Formada por dez países sul-americanos - Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru, Paraguai, Bolívia, Venezuela, Equador e Colômbia - mais o México, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) tinha como meta final a

constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação de uma área de livre comércio em um prazo máximo de 12 anos. Para tanto, alicerçados nos princípios de tratamento nacional, cláusula de nação mais favorecida e reciprocidade⁴⁴, os instrumentos especificados para a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias pelo tratado constitutivo da ALALC (o chamado Tratado de Montevidéu) eram os seguintes: (a) Listas Nacionais – por meio das quais cada país oferecia em rodadas anuais de negociações uma lista de produtos que teriam suas tarifas de importações para os países da área reduzidas em pelo menos 8%. Em consonância com cláusula de nação mais favorecida, estas reduções tarifárias eram automaticamente estendidas a todos os países membros ainda que tivessem sido suscitadas por negociações entre pares ou grupo de países. Contudo, não eram definitivas e poderiam ser revogadas no futuro; (b) Listas Comuns – incluíam aqueles produtos para os quais todos os membros coletivamente concordassem em eliminar as restrições para a circulação intra-zona. Conforme determinado pelo Tratado, a dinâmica de funcionamento deste instrumento deveria ocorrer da seguinte forma: negociadas trienalmente, as listas comuns deveriam abranger 25% dos fluxos de comércio regional no primeiro triênio, 50% no segundo, 75% no terceiro e o essencial das trocas comerciais no quarto, de tal maneira que em um prazo de doze anos todo o comércio intra-zona circulasse livremente entre os onze países membros; (c) Listas Especiais – previam concessões tarifárias especiais aos países de menor desenvolvimento relativo na região (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai); e (d) Acordos de Complementação Econômica - determinavam cláusulas especiais de desgravação tarifária para os insumos empregados nos setores industriais dos países do bloco, de modo a promover a complementaridade dos processos produtivos na região (PRAZERES, 2006; PAIVA; BRAGA, 2007; MACADAR, 1992).

Na prática, contudo, os instrumentos não funcionaram como havia sido previsto na formulação do Tratado. Nos primeiros anos houve de fato um aumento substancial das concessões outorgadas pelas Listas Nacionais, porém esse aumento foi mais aparente do que real. A maioria dos produtos incluídos nestas listas era comercializada anteriormente sob os antigos acordos bilaterais. Logo, à medida que os compromissos de desgravação anual passaram a exigir a inclusão nas listas dos bens produzidos internamente e um determinado nível de redução tarifária que conduziria necessariamente ao aumento da concorrência no

⁴⁴ O princípio de tratamento nacional significa que o produto importado, uma vez no território do país importador, não deve receber tratamento menos favorável do que o conferido ao produto interno similar; a cláusula de nação mais favorecida refere-se ao princípio segundo o qual a vantagem que se concede ao produto de um país deve ser estendida aos bens similares dos demais países; e pelo princípio de reciprocidade, tal como exposto na subseção 3.2.2 entende-se que a eliminação de tarifas é feita indiscriminadamente entre os países membros (PRAZERES, 2006).

mercado nacional de produtos similares oriundos de outros países da área, as negociações ficaram cada vez mais difíceis. As estatísticas sobre a evolução do número de concessões outorgadas pelas Listas Nacionais corroboram esta afirmação: de um total de 11.173 concessões acumuladas até 1977, mais de dois terços corresponderam ao período 1962-1964 e mais de 80% aos anos 1962-1966. As concessões acordadas depois de 1970 correspondem a apenas 2% deste total. No caso das Listas Comuns, os resultados são ainda piores: as divergências entre os países impossibilitaram a conclusão ainda da segunda rodada de negociações em 1967 e a única Lista Comum negociada, aprovada em 1964, nunca entrou efetivamente em vigor. Ante a este quadro, há uma percepção generalizada nos trabalhos que versam sobre o tema de que os Acordos de Complementação Econômica passaram a ser o instrumento básico para o avanço do processo de integração ou até mesmo, como afirma Versiani (1987, p. 31), “o único instrumento que funcionou efetivamente no contexto do Tratado de 1960”. Todavia, não se pode deixar de ressaltar que mesmo estes acordos somente prosperaram a partir do momento em que deles foi suprimida em 1964 a exigência de extensão de seus benefícios a todos os países membros, isto é, a partir da revogação de um princípio básico da ALALC e que parece estar no cerne dos problemas que afligiram esta iniciativa: o multilateralismo do processo de integração⁴⁵ (VERSIANI, 1987; ARAGÃO, 1983).

Assim, a ALALC chegou ao final da primeira década após a assinatura do Tratado de Montevideu bastante enfraquecida e desacreditada. Para piorar a situação, os países andinos

⁴⁵ Tendo em vista o propósito deste capítulo é importante especularmos a respeito dos motivos determinantes para o estancamento do processo de desgravação tarifária e, por conseguinte, da incapacidade da ALALC em promover a liberalização do comércio regional. Além da questão mencionada acima da generalização compulsória das concessões comerciais para todos os países membros, podem-se destacar ainda mais alguns motivos que contribuíram para este resultado, a saber: (i) a inexistência de mecanismos efetivos para uma distribuição mais equitativa dos custos e benefícios da integração econômica, uma vez que não havia nenhum incentivo para os países de menor desenvolvimento relativo participar do processo de desgravação tarifária na ausência de uma compensação bem definida; (ii) a ALALC não contava com nenhum mecanismo institucional de supervisão e controle do comportamento dos Estados, nem tampouco com um sistema de solução de controvérsias capaz de zelar pelos compromissos assumidos, de tal modo que o processo de integração ficou à mercê de contingências políticas e econômicas, dos acertos de alto nível e da intervenção dos líderes políticos; (iii) a dificuldade dos países em observar as restrições decorrentes dos compromissos em virtude do seu longo histórico de utilização das políticas aduaneiras, cambiais, tributárias e creditícias para atender a interesses econômicos internos; (iv) a oposição ao processo de liberalização por parte de alguns setores que se desenvolveram à sombra da proteção tarifária; (v) a gradual instalação de regimes autoritários na quase totalidade dos países da região o que acabou gerando um clima de rivalidade e desconfianças mútuas entre as principais potências da região; e (vi) a própria lógica do processo de substituição de importações era em certa medida contraditória com o esquema de integração que se procurava implantar, pois ao mesmo tempo em que os países se comprometiam com a liberalização do comércio para um dado setor, concediam uma série de incentivos ao mesmo (VERSIANI, 1987; PRAZERES, 2006). Vale adiantar, por fim, que algumas destas questões foram resolvidas nos esquemas integracionistas posteriores ou equacionadas pela própria mudança no cenário político e econômico, mas outras (como a ausência de mecanismos para distribuir mais equitativamente os ganhos da integração e a incapacidade da estrutura institucional em solucionar as disputas comerciais) foram resistentes a estas transformações e continuam vigentes nos esquemas integracionistas atuais.

(Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) decidem formar em 1969 o Grupo Andino, a primeira iniciativa integracionista sub-regional da América do Sul, que procurava dar um maior dinamismo ao processo de desgravação tarifária e contemplar algumas questões deixadas em segundo plano pelo Tratado de Montevidéu, como a reciprocidade de benefícios, o desenvolvimento industrial e um tratamento especial para o capital estrangeiro. Em contrapartida, os membros da ALALC tomaram algumas medidas para tentar revigorá-la, com destaque para o Protocolo de Caracas, também acordado em 1969, por meio do qual se estendeu o prazo de conclusão para a formação da área de livre comércio para 1980, com vistas a acomodar posições distintas e evitar que o impasse no processo de integração assumisse proporção desagregadora. Mas o referido protocolo foi entendido pelas partes como uma suspensão dos compromissos assumidos, e a situação da ALALC continuou se deteriorando...

4.2 A ampliação do impasse no processo integracionista e a substituição da ALALC pela ALADI

O impasse instaurado na ALALC pela paralisação do programa de desgravação tarifária no final da década de 1960 e pela ruptura no seio da associação em decorrência da formação do Grupo Andino foi ampliado na década de 1970 pelos acontecimentos no cenário econômico internacional e pelas rivalidades políticos-militares e econômico-comerciais entre os países da região, em especial entre Brasil e Argentina. O relacionamento entre estes dois países, que era marcado por uma rivalidade histórica, chegou a um dos seus níveis mais críticos ao longo desta década. Datam dessa época, por exemplo, a crise diplomática em torno da resistência argentina à decisão brasileira de construir a Hidrelétrica de Itaipu, a qual somente encontraria uma solução em 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai, bem como as desconfianças mútuas sobre o programa de desenvolvimento nuclear, que encontraria um ponto de equilíbrio somente em 1985 com a “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, proclamando propósitos pacíficos de cooperação nesta área. De outro lado, no cenário econômico internacional, a duplicação dos preços do petróleo com as chamadas crises do petróleo de 1973 e 1979 provocou uma deterioração significativa no saldo em conta corrente do balanço de pagamento da maioria dos países da região. Isso os levou a adotar de maneira geral políticas de ajustamento econômico interno por meio da desaceleração da demanda e de políticas de restrições às importações, assim como a privilegiar a expansão das exportações para as zonas de moeda forte em

detrimento do relacionamento com os países da região. O resultado destas políticas de geração de superávits comerciais foi o agravamento das tendências protecionistas decorrentes do próprio modelo de substituição de importações e o fortalecimento do viés anti-integracionista⁴⁶ (BARBOSA, 2000).

Diante deste cenário, as autoridades latino-americanas estavam plenamente conscientes de que o processo de integração tal como previsto no primeiro Tratado de Montevideu estava superado. A ALALC estava agonizando desde o final da década anterior e a deterioração do setor externo das economias e o clima de rivalidade entre os governos tornaram inviável qualquer esquema integracionista com prazos e metas quantitativas rígidas e/ou com mecanismos regionais que exigissem grandes rodadas de negociações e condicionassem sobremaneira as políticas nacionais, de sorte que para resgatar ainda algum intento de integração deveria ser formulado um novo modelo integracionista mais conectado com a situação real da região. Assim, depois de duas reuniões negociadoras, uma em Caraballeda, na Venezuela, em março de 1980, e outra em Assunção, em maio do mesmo ano, assinou-se, em agosto, o Tratado de Montevideu de 1980, que criava a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁴⁷ (BARBOSA, 2000).

Com base então na compreensão das lições legadas pela ALALC e da situação econômica e política vivida pela região, a ALADI procurou imprimir uma concepção mais pragmática e flexível ao processo de integração. Com efeito, alterou substancialmente a estratégia para atingir o mercado comum: à diferença da ALALC que estabelecia a área de livre comércio como uma primeira etapa a ser atingida no caminho para o mercado comum, no caso da ALADI dever-se-ia passar necessariamente pela conformação prévia de áreas de preferências econômicas de escopo reduzido, o que abria a possibilidade de cada país participar do processo de integração no ritmo que bem lhe aprouvesse. Portanto, enquanto o acordo dos anos 1960 forçava um ritmo rígido que deveria ser seguido por todos os membros,

⁴⁶ Na verdade, as crises do petróleo de 1973 e 1979 tiveram simultaneamente impactos generalizados e diferenciados entre os países da região. Por um lado, a desaceleração da atividade econômica interna dos países desenvolvidos e a conseqüente diminuição de suas importações afetaram a região como um todo ou pelo menos a maior parte dela. Por outro, os diferentes graus de dependência em relação ao petróleo dos países latino-americanos fizeram com que os aumentos dos preços deste produto tivessem impactos diferenciados entre eles. Os países exportadores de petróleo, como Venezuela, México e Equador, viram sua posição externa fortalecida e entraram em um período de abundância de moedas fortes, ao passo que outros países, como o Brasil, que não eram auto-suficientes neste produto, tiveram uma forte deterioração do seu balanço de pagamentos e, por conseqüente, adotaram uma série de medidas para estimular as importações e restringir as importações (MACADAR, 1992). Independente disso, o que é importante de registrar é que o escalonamento dos preços do petróleo e o aumento do passivo externo de alguns países latino-americanos os levou a implementar políticas que estavam na contramão do esforço integracionista.

⁴⁷ Os membros da ALADI eram os mesmos da ALALC, isto é, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Além deles, Cuba tornou-se membro da ALADI em 1999.

“o tratado dos anos 1980 prevê um mecanismo flexível, em que agrupamentos sub-regionais, de geometria variável, levariam, de forma gradual e flexível, à consecução das metas previstas” (PRAZERES, 2006, p. 28).

Em termos práticos, esta estratégia mais flexível estava consubstanciada em novos mecanismos para promover a liberalização comercial. Os mecanismos de Listas Nacionais e Listas Comuns, funcionando sob a cláusula de nação mais favorecida, foram substituídos por outros, não mais sujeitos à aplicação dessa cláusula, a saber: (i) Acordos de Alcance Parcial - acobertavam desde simples acordos bilaterais de comércio até verdadeiros acordos de integração entre dois ou mais países. Conforme o Tratado, estes acordos podiam ser fundamentalmente de quatro tipos: comerciais, de complementação econômica, agropecuários e de promoção do comércio; (ii) Acordos de Alcance Regional - deviam incluir a participação de todos os países-membros e adotar a forma de acordos comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do turismo, de preservação do meio ambiente etc. Foram formulados exatamente para servir de instrumento de unificação dos Acordos de Alcance Parcial; e (iii) o Sistema de Apoio aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo – incluía desde a abertura de mercados dos países intermediários e grandes para produtos originários dos países de menor desenvolvimento relativo até a negociação dos Programas Especiais de Cooperação e o estabelecimento da Unidade de Promoção Econômica dentro da secretaria da ALADI para apoiar a participação plena destes países (PRAZERES, 2006; MACADAR, 1992).

Não obstante as significativas mudanças introduzidas, a crise de endividamento externo na maior parte dos países latino-americanos e os desequilíbrios macroeconômicos dela decorrentes retiraram qualquer possibilidade da ALADI reanimar o processo de integração econômica ainda na década de 1980. Assim sendo, o intercâmbio comercial regional que havia alcançado, apesar de todas as limitações e dificuldades, o nível mais elevado de sua história - US\$ 24 bilhões em 1981 - reduziu-se significativamente no transcorrer da década e apenas voltaria a se recuperar em princípios da década seguinte. Entretanto, malgrado os poucos resultados comerciais, a ALADI parece ter contribuído em outro sentido para a continuação e o aprofundamento do processo de integração econômica em um momento posterior. As palavras do ex-chanceler Celso Amorim são elucidativas a este respeito:

A maioria dos países latino-americanos (...) eram sócio-fundadores da OMC, ou melhor, do precursor da OMC, que era o GATT. Então tinham que seguir as regras do GATT e o GATT criava dificuldades para os processos de abertura de comércio, que não fossem extensivos aos demais países. E foi

exatamente a existência da ALALC, e posteriormente da ALADI, que foi protegida por uma cláusula pela qual, aliás, o Brasil lutou muito também – a Cláusula de Habilitação do GATT – que permitiu a realização de acordos como o MERCOSUL e outros acordos que hoje vigoram em boa parte do continente, alguns abarcando um grande número de países da América Latina e do Caribe, outros limitados à América do Sul (...) O que gostaria de dizer, para não me prolongar demais, é que a ALADI é o guarda-chuva (...) é este guarda-chuva que nos permite fazer acordos – o acordo MERCOSUL, o acordo MERCOSUL com os países andinos, o acordo no MERCOSUL, se viermos a fazer, com o México. O que permite a existência desses acordos é exatamente a ALADI com a cláusula de habilitação do antigo GATT, que continua a existir (...) A ALADI é sim um instrumento fundamental para empurrar a América Latina e o Caribe (AMORIM, 2010 *apud* BASTOS, 2012, p. 20-21).

4.3 O novo fôlego integracionista nos anos 1990: o caso do MERCOSUL⁴⁸

As origens do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) remontam ao processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina iniciado ainda no final da década de 1970 com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai em 1979. Tal acordo é geralmente considerado o marco inicial deste processo uma vez que foi decisivo para dissipar as antigas rivalidades entre os países e criar um clima de maior confiança e cooperação entre eles. O mesmo pode ser dito em relação à atitude da diplomacia brasileira de solidariedade com a Argentina e de busca de solução pacífica para o conflito na ocasião da

⁴⁸ A tendência de um mundo cada vez mais articulado em grandes blocos econômicos e o processo de redemocratização dos países sul-americanos, entre outros fatores, resultaram em um novo fôlego integracionista na região na segunda metade da década de 1980 e principalmente na década de 1990. Na verdade, este processo pode ser dividido em dois grandes momentos. Em um primeiro momento, tentou-se evitar a estagnação e a regressão das iniciativas existentes, notadamente da ALADI e do Grupo Andino. No caso deste, por meio do Protocolo de Trujillo de 1996 o Grupo Andino passou a se chamar Comunidade Andina de Nações e estabeleceu como meta a formação do mercado comum até o ano de 2005. No caso da ALADI, por sua vez, os países membros decidiram convocar, em 1986, uma Rodada Regional de Negociações comerciais, que culminaram na Reunião do Conselho de Ministros da ALADI, em março de 1987, na qual ficaram aprovadas medidas específicas em diversos campos para implementar um Programa de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC) e de redução dos desequilíbrios comerciais. Apesar dessa tentativa de dinamizar o processo de integração e diversificar seu campo de atuação, a ALADI acabou perdendo parte de sua importância nos anos seguintes devido ao fato de os principais participantes terem optado por integrar novos esquemas de integração, como foi o caso dos países que formaram o MERCOSUL, do México e sua adesão ao NAFTA e do Chile e sua política de acordos bilaterais. Com a entrada da década de 1990, todavia, o viés deste movimento parece ter se alterado substancialmente e assim iniciou-se aquilo que denominamos como o segundo momento deste processo. Neste, o intuito não era mais “mais do mesmo”, e sim acelerar e aprofundar o processo de integração recorrendo a novas fórmulas ou simplesmente aumentando a sua velocidade e abrangência. Isso gerou, por um lado, a proliferação dos acordos bilaterais - em sua maioria envolvendo acordos de alcance parcial e de complementação econômica e tendo o Chile como um de seus principais protagonistas - e as negociações do chamado Grupo dos Três para reduzir as barreiras comerciais entre Colômbia, Venezuela e México. E por outro, as iniciativas de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina que foram coroadas em 1991 com a constituição do MERCOSUL (PAIVA; BRAGA, 2007; MACADAR, 1992). Como a análise deste movimento como um todo requereria um capítulo específico, nesta seção optou-se por analisar unicamente o caso do MERCOSUL, uma vez que ele constitui sem sombra de dúvida a iniciativa mais importante desta terceira fase, não somente pelo peso e importância das economias que o compõe, mas também pelos resultados alcançados ao longo destas últimas duas décadas.

Guerra das Malvinas (1982), à posição da política externa brasileira de não alinhamento automático a Washington que despertou certa simpatia dos círculos diplomáticos e militares argentinos, e à declaração de cooperação no programa de desenvolvimento nuclear para fins pacíficos. Uma vez “limpo o terreno” para uma maior aproximação, foram lançadas na segunda metade da década de 1980 duas importantes iniciativas de integração e cooperação econômica entre os dois países: o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), criado em 1986, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), de 1988. Enquanto o PICE tratava-se de uma ação seletiva de redução das barreiras comerciais e cooperação econômica em setores ou aspectos específicos que os dois países estimavam prioritários, com base nos princípios de simetria, reciprocidade e gradualismo, o TICD procurou generalizar a abordagem setorial do acordo anterior e colocou como meta a formação de um mercado comum em um prazo máximo de dez anos. Muito antes deste prazo, contudo, o processo de integração sofreu uma nova inflexão com a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990. Se em meados da década de 1980 a inflexão havia ocorrido em relação ao propósito da integração, passando de iniciativas de caráter político e militar-estratégicos para iniciativa de fundo econômico, neste momento a transformação ocorreu no próprio conteúdo da integração econômica. Com a assinatura da referida Ata, o prazo para a conclusão da constituição do mercado comum foi reduzido de dez para cinco anos e o processo de integração passou a ser caracterizado por uma liberalização progressiva, automática e linear do comércio. Neste contexto, Uruguai e Paraguai aderiram definitivamente ao processo negociador e assinou-se, 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL (BASTOS, 2012; MACADAR, 1992; ALMEIDA, 1999; VAZ, 2002; HIRST, 1988).

Ainda que correndo o risco de excessiva simplificação, pode-se afirmar que a evolução do MERCOSUL pelo menos ao longo de quase toda sua primeira década de existência foi marcada por três questões fundamentais e pelos desdobramentos dela decorrentes, quais sejam: (i) o desenvolvimento do programa de desgravação tarifária; (ii) a definição da Tarifa Externa Comum (TEC); e (iii) a aprovação da estrutura institucional responsável pela coordenação do processo de integração. No que concerne ao primeiro ponto, a partir da assinatura do Tratado de Assunção foi colocado em marcha um programa totalmente automático de desgravação tarifária que consistia em uma redução semestral de 7% em todas as tarifas incidentes sobre os produtos comercializados entre os quatro países, partindo de uma redução inicial mínima de 47%. Assim, se a tarifa para a importação de um produto em um dos quatro países fosse, por exemplo, de 20% antes da assinatura do Tratado,

no dia 26 de março de 1991 ela seria reduzida para 10,6% (ou seja, 20 menos 47% de 20). Desde então no final de cada ano subtraía-se de cada tarifa o equivalente a 7% da tarifa inicial (neste caso, 7% de 20, ou 1,4), o que resultaria em uma tarifa de 9,2% em dezembro de 1991, 7,8% em junho de 1992, 6,4% em dezembro de 1992, e assim por diante. Os efeitos deste programa sobre o volume de comércio foram praticamente imediatos, induzindo um incremento substancial do intercâmbio ainda nos primeiros anos. Contudo, isso não significa que ele se desenvolveu de forma harmoniosa e sem controvérsias entre os países. Muito pelo contrário. Os setores produtivos que se sentiam ameaçados pelas perspectivas do processo de integração começaram a pressionar seus governos por uma desaceleração do programa de liberalização comercial. Como se sabe, as maiores resistências neste sentido vieram de alguns setores industriais argentinos, os quais se viram subitamente expostos à competição da indústria brasileira, muito mais moderna e dinâmica em diversos ramos, e favorecida ainda pela sobrevalorização da moeda argentina na época. Os governos, porém, apoiados pela própria evolução favorável do comércio, mostraram-se resistentes às pressões e capazes de manter o MERCOSUL em sua integridade (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

A definição da TEC, por sua vez, também se desenvolveu de forma trabalhosa. A dificuldade neste caso encontrava-se na divergência expressiva entre a estrutura tarifária dos países, como segue: a estrutura brasileira caracterizava-se por alíquotas baixas para as matérias-primas e produtos agrícolas (entre 0 e 10%), tarifas médias ou altas para insumos industriais (entre 10 e 20%), altas para produtos de consumo final em geral (na faixa de 20%) e muito altas para setores específicos de grande importância, como bens de capital, automóveis e bens de informática e telecomunicações (entre 20 e 35%); a estrutura argentina tinha as alíquotas mais baixas para os insumos industriais e alíquotas nulas para os bens de capital e informática; o Uruguai mantinha tarifas altas para produtos agrícolas e tarifas baixas para insumos agrícolas e industriais; e o Paraguai praticava tarifa baixa para a maior parte dos produtos. Frente a este quadro, a tendência natural de cada país era defender uma TEC mais próxima possível de suas tarifas nacionais, tornando muito difícil quaisquer progressos nas negociações. Com o passar do tempo, no entanto, os países foram alterando a sua abordagem e convergindo para a ideia de construir uma estrutura tarifária dotada de coerência interna e adaptada às condições dos quatro países. Com efeito, na quarta reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em 5 de agosto de 1994, foi definida uma TEC com as seguintes características: uma tarifa média de aproximadamente 11%; as alíquotas incidentes sobre insumos situar-se-iam entre 6 e 12%; e os produtos de consumo final teriam tarifas entre 18 e

20%. Sendo que de um total de 8.753 posições de nomenclatura comum, em 4.771 posições (51,5%) a proteção seria reduzida em relação às tarifas praticadas anteriormente, em 715 posições (8,2%) haveria um aumento da proteção e em 503 posições (5,7%) o grau de proteção não se modificaria⁴⁹ (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

Por fim, em relação à estrutura institucional, cabe mencionar que os órgãos que tinham sido definidos pelo Tratado de Assunção como sendo os responsáveis por conduzir o processo de integração durante os primeiros anos do MERCOSUL (o chamado “período de transição”)⁵⁰ possuíam duas características básicas: (a) eram instituições intergovernamentais, e não supranacionais⁵¹; e (b) tomavam suas decisões por consenso entre os quatro países, e não por um sistema de voto ponderado. Isso levou nos anos subsequentes ao Tratado a algumas manifestações contrárias ao modelo adotado e certa polêmica entre os países membros a respeito de qual seria o melhor formato para estes órgãos. De um lado, algumas autoridades brasileiras criticavam a opção pelo sistema de tomada de decisões por consenso, alegando que implicava subordinação do país à vontade de três países econômica e demograficamente menores, e defenderam no lugar dele o sistema de voto ponderado, inspirado no modelo europeu, como o esquema mais apropriado para refletir o peso dos

⁴⁹ Foi acordado também que alguns setores contariam com um período maior para a convergência em relação à TEC, devido a sua importância nas economias e/ou à maior divergência entre a tarifa acordada e a tarifa praticada pelos países. Eram eles: bens de capital, que passaria a ter uma tarifa de 14%, mas teria até 2001 para atingir esse patamar; informática e telecomunicações, para o qual se definiu uma tarifa de 16%, mas que somente seria atingida em 2006; e as listas de exceções nacionais, compostas por 300 produtos (399 no caso do Paraguai) elencados por cada país, que teriam um período convergência para as suas respectivas tarifas até 2001. É importante ressaltar, porém, que as exceções não ficavam restritas à questão da TEC. No programa de liberalização comercial também foi previsto um programa de desgravação tarifária distinto para alguns setores com maiores problemas de competitividade, denominado de “regime de adequação”. Neste caso, foi permitido a cada país elaborar uma lista de produtos que somente teriam tarifa zero no MERCOSUL em 1998 (listas do Brasil e da Argentina) ou 1999 (listas do Paraguai e do Uruguai). (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001). Destarte, embora o MERCOSUL tenha sido considerado oficialmente uma união aduaneira em janeiro de 1995 quando se encerrou o programa de desgravação tarifária e a TEC entrou em vigor, por um bom período ainda permaneceram algumas exceções que o distanciavam um pouco desta realidade, ou pelo menos o aproximavam mais de uma “união aduaneira imperfeita”.

⁵⁰ Tal como definido pelo próprio Tratado de Assunção, a evolução do MERCOSUL pode ser dividida em dois períodos: o “período de transição” (1991-1994) e o “período de consolidação da união aduaneira” (de 1995 em diante). A transição de um para o outro período aconteceu em 1 de janeiro de 1995 com a finalização do programa de desgravação tarifária e a entrada em vigor da TEC que permitiriam que o MERCOSUL passasse a constituir a partir de então uma união aduaneira (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

⁵¹ Em uma definição bastante simples, instituições intergovernamentais são aquelas formadas por representantes dos governos - funcionários que exercem uma função no quadro administrativo interno de cada país e que são encarregados também de participar das negociações. Neste sentido, a decisão de uma instituição intergovernamental é simplesmente uma decisão acordada pelos governos representados por estes funcionários. Já instituições supranacionais são aquelas formadas por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e nas quais as decisões são autônomas em relação a estes governos (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

países⁵². De outro, Argentina, Uruguai e Paraguai advogavam em prol de instituições supranacionais, argumentando que um tribunal permanente para resolver conflitos entre os sócios do bloco e impedir protecionismo evitaria um acúmulo de problemas no futuro. Neste caso, a arguição também estava fundamentada na experiência europeia, onde há instituições supranacionais (a Comissão, independente do governo dos países membros) e instituições intergovernamentais (o Conselho, formado por representantes do governo) convivendo em um mesmo sistema, no qual, dependendo da natureza do tema, as decisões são tomadas pelo Conselho (admissão de novos países, por exemplo) ou pela Comissão (questões econômico-comerciais em geral). Apesar destas críticas, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, ratificou a estrutura institucional aprovada pelo Tratado, tornando-a a estrutura definitiva para guiar o processo de integração no MERCOSUL (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

Posto isso, cumpre analisarmos também os resultados desta iniciativa sobre o volume de comércio e de investimento intrarregionais e os seus desdobramentos ao longo de sua segunda e terceira década de existência. O faremos de maneira breve apenas para pontuar algumas questões que nos permitam uma melhor apreciação dos avanços e limitações presentes no esquema de integração econômica em questão.

Ao contrário do que havia ocorrido nas iniciativas integracionistas anteriores, os impactos do MERCOSUL sobre a integração dos mercados regionais foram bastante significativos. O volume das exportações entre os quatro países participantes mais do quintuplicou entre 1990 e 1998, passando de US\$ 4 bilhões para US\$ 21 bilhões, e a participação das transações intrarregionais no volume total de comércio aumentou no mesmo período de 8,9% para 26%. Se comparados com os resultados dos outros exercícios de integração na América Latina, os alcançados pelo MERCOSUL claramente se destacam, apesar de se observar uma forte tendência de crescimento do comércio em todos eles: no mesmo período, o volume de comércio entre os membros do Grupo Andino aumentou quatro vezes e o do Mercado Comum Centro-Americano apenas três. Um êxito semelhante se observa também em relação aos fluxos de investimento estrangeiro direto entre os quatro países, em especial entre Brasil e Argentina. Em 1993, o investimento brasileiro na Argentina era de US\$ 80 milhões e quatro anos depois essa cifra atingia US\$ 425 milhões. Ao mesmo tempo, neste mesmo período os investimentos diretos argentinos no Brasil passaram de 1,1%

⁵² Na União Europeia cabe a cada país um determinado número de votos correspondente (mas não exatamente proporcional) ao seu peso econômico e populacional. Dessa forma, a Alemanha, por exemplo, tem dez votos, enquanto Luxemburgo tem apenas dois (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

para 2,5% do total, em um momento em que os investimentos diretos totais ingressados no país aumentaram de US\$ 6 bilhões para US\$ 21 bilhões. Além disso, merece referência também outras duas questões que são geralmente menos consideradas por serem de natureza um pouco diversa: primeira, o MERCOSUL tem promovido a expansão das relações comerciais da sub-região com o resto da América do Sul – negociações com o Grupo Andino e acordos de livre comércio assinados com o Chile e a Bolívia – e mesmo com o resto do mundo - Austrália, Nova Zelândia, Rússia, ASEAN, China, Japão, África do Sul, Índia, Canadá e Suíça, com destaque para o Acordo Marco de Cooperação Internacional e negociações posteriores com a União Europeia; e, segunda, o MERCOSUL parece ter promovido uma mudança de atitude nos empresários do Cone Sul, levando-os a incluir em suas agendas o mercado comum. Segundo pesquisa promovida pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) em abril de 2000, tem aumentado o número de empresas que planejam investimentos na região por acreditar que a integração é um fato irreversível, sendo que quase 30% dos empresários entrevistados indicaram o MERCOSUL como região de maior interesse (BAUMAN, 2001).

Entretanto, a partir do início de 1999 a situação mudou radicalmente e o bloco entrou em um período marcado pela ampliação das disputas comerciais e das controvérsias entre os Estados membros, bem como por uma perda significativa (ao menos tempo temporariamente) dos ganhos que haviam sido alcançados em termos de fluxos comerciais e de investimento. O marco fundamental neste caso foi a desvalorização abrupta da taxa de câmbio praticada pelo Brasil em 12 de janeiro de 1999. Depois de ter mantido a taxa de câmbio valorizada desde o Plano Real em 1994, o que havia gerado superávits comerciais bilaterais consideráveis para alguns países da região, o aumento progressivo e explosivo do passivo externo obrigou o governo brasileiro a abandonar essa política e desvalorizar a moeda do país em 40%. Como se poderia prever, os resultados disso para a região foram devastadores: além da diminuição das importações brasileiras em função da diminuição da atividade econômica interna, os preços relativos tornaram-se extremamente favoráveis para as exportações deste país, o que reverteu a situação anterior dos resultados comerciais bilaterais em favor do Brasil. O país que mais acusou esse golpe foi sem dúvida alguma a Argentina: nos primeiros oito meses de 1999, as importações de têxteis brasileiros aumentaram em 37,6% e as importações de calçados em 66,4% no mesmo período. Em consequência, os industriais argentinos começaram a pressionar fortemente o governo para ele adotar restrições à entrada de produtos brasileiros no país e conseguiram entre abril e setembro de 1999 os seguintes resultados: uma sobretaxa de US\$ 410 por tonelada nas importações de aço

brasileiro, quotas para importações de cinco categorias de produtos têxteis brasileiros e a exigência de licença prévia para a importação de papeis deste país. O governo brasileiro, por sua vez, não ficou indiferente a esta atitude argentina e respondeu com uma gama de medidas similares: licença prévia para a importação de alimentos, controle sanitário mais amplo de produtos argentinos e, para contrabalançar a crise asiática, um sistema amplo de licenças prévias para a importação de produtos industriais (o que afetou em cheio a Argentina, visto que mais de 50% das exportações deste país para o Brasil era de produtos manufaturados). Ao longo do final deste ano e todo o ano seguinte, acumularam-se outras medidas de restrição de comércio entre os países, como a exigência de controle de qualidade dos calçados brasileiros para a entrada na Argentina e a retaliação do Brasil com a imposição de restrições às importações de 400 produtos argentinos, mas foi em 2001 com o agravamento da crise econômica vivida pela Argentina e uma nova desvalorização da moeda brasileira (de aproximadamente 32% no primeiro quarto de 2001) que a situação assumiu novamente contornos trágicos. Em março deste ano, como parte do pacote de emergência para reativar a economia e proteger a indústria doméstica, a Argentina colocou uma tarifa de 35% nas importações dos bens de consumo e eliminou as tarifas de importação dos bens de capital de fora do MERCOSUL, o que alterou aproximadamente 2.700 itens do universo tarifário, claramente violando a tarifa externa acordada pelo bloco. E em 2 de julho do mesmo ano, a Argentina reduziu as tarifas de importações de produtos de informática e telecomunicações de países não-membros do MERCOSUL. Com tudo isso, chegou-se inclusive a se aventar a possibilidade, apoiada pelo governo argentino, de reverter o MERCOSUL em uma simples área de livre comércio, abandoando dessa forma a TEC e a ideia de constituir um mercado comum no futuro⁵³ (CARRANZA, 2003).

Ao longo dos anos 2000, apesar da diminuição das disputas comerciais e da recuperação parcial do comércio intrarregional⁵⁴, o MERCOSUL continuou imerso em um período de dificuldades: a agenda negociadora interna concernente aos aspectos necessários para a conformação de mercado comum no futuro (livre circulação de bens, coordenação

⁵³ Algo próximo de uma solução para estes conflitos, mas ao mesmo tempo distante disso, somente viria a aparecer em outubro de 2001, em um encontro do Conselho do Mercado Comum em São Paulo, quando Brasil e Argentina concordaram em criar um mecanismo temporário de salvaguardas, inspirado nas regras da OMC, permitindo à Argentina compensar suas indústrias pela imposição de tarifas em qualquer produto efetivamente afetado por uma desvalorização da moeda brasileira (CARRANZA, 2003).

⁵⁴ De acordo com os dados apresentados por Medeiros (2008), depois de a participação das exportações intrarregionais no total das exportações terem despencado de 25,3% em 1998 para 11,4% em 2002, o MERCOSUL iniciou uma fase de leve porém contínua recuperação dos seus fluxos comerciais internos, apresentando os seguintes resultados nos quatro anos subsequentes para a mesma variável supracitada: 11,9% em 2003; 12,9% em 2004; 13,0% em 2005; e 13,5% em 2006.

macroeconômica e harmonização das regras) ficou praticamente paralisada; o seguido descumprimento do Tratado pelos países membros e a gradual ampliação do comércio administrado com acordos de restrição voluntária, negociados por diversos setores empresariais, vêm criando mais e maiores obstáculos para a ampliação do livre comércio; multiplicaram-se controvérsias a respeito de diferentes aspectos envolvidos nas relações entre os países membros – Argentina e Paraguai pela instalação de fábricas de papel e celulose, Paraguai e Brasil pela revisão do Tratado de Itaipu e pelo preço da energia elétrica, Argentina e Brasil pelas pendências comerciais discutidas à margem dos mecanismos de defesa comercial previstos no Tratado etc.; e não houve grandes avanços nas negociações externas, com a agenda externa do bloco nos últimos restringindo-se basicamente às negociações com Israel e os países árabes do Golfo. Outrossim, cabe uma menção especial também à visível insatisfação dos países menores (Uruguai e Paraguai) com os reduzidos ganhos que vem obtendo com o processo de integração e com as poucas perspectivas comerciais, o que os levou a reivindicar a flexibilização da resolução que proíbe os membros do MERCOSUL de negociar acordos que incluam preferências tarifárias com terceiros países ou agrupamentos de países de fora da região, ao mesmo tempo em que iniciaram negociações com os Estados Unidos para assinar um acordo bilateral de livre comércio com este país. Os termos utilizados pelo governo uruguaio em um de seus documentos oficiais, citado por Barbosa (2010, p. 140), mostram bem o ceticismo dos países menores com o futuro próximo do MERCOSUL e a intenção de ampliar unilateralmente as suas relações com outros países para compensar a estagnação interna e externa do bloco:

(..) não é realista esperar que, no curto ou no médio prazo, possam acontecer avanços efetivos no Mercosul, assim como mudanças radicais nos processos de negociação com terceiros países e em seus resultados. A flexibilidade para a negociação com terceiros países (em processos próprios e do Mercosul) é a válvula de escape que permitiria aos sócios menores reduzir os custos da paralisia e a reversão resultante do descumprimento de muitos compromissos.

4.4 Do regionalismo aberto ao “regionalismo pós-liberal”: as iniciativas integracionistas recentes

Paralelamente à crise ou estagnação do MERCOSUL e das demais iniciativas de integração reformuladas na década de 1990 (como a Comunidade Andina de Nações - CAN), operou-se também no início dos anos 2000 uma mudança significativa no ambiente político-ideológico da América do Sul. Com as sucessivas crises financeiras e cambiais no final dos anos 1990 e a contestação dos poucos resultados alcançados em termos de crescimento

econômico e geração de empregos pela estratégia liberalizante adotada nesta década, pode-se dizer que passou a prevalecer na região uma atitude mais cautelosa em relação aos possíveis benefícios da liberalização comercial unilateral, uma resistência em aprofundar a liberalização preferencial e, em alguns casos, até mesmo um ambiente hostil em relação ao investimento estrangeiro direto. Em outras palavras, a “agenda da liberalização” passou a ser substituída gradualmente pela chamada “agenda de desenvolvimento”, na qual há uma maior tolerância em relação a estratégias de inserção internacional que se distanciam do padrão liberal em nome de outras questões relacionadas ao desenvolvimento nacional, como um maior espaço para manipulação das políticas macroeconômicas e para a implementação de políticas industriais. Na verdade, o que parece estar ocorrendo na América do Sul não é uma convergência em torno de um novo modelo de inserção internacional, mas o desaparecimento da convergência liberal da década de 1990 e o surgimento de estratégias diversas e inclusive divergentes de inserção internacional⁵⁵. De um lado, alguns países, como o Chile, Colômbia e Peru, buscam ampliar a sua inserção internacional implementando políticas de abertura de bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção ao investimento estrangeiro. Estes são os países que negociaram ou gostariam de negociar acordos de livre comércio com os Estados Unidos. De outro, consolidou-se um grupo de países (Argentina, Brasil, Venezuela e Bolívia) que resistem a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial e de assumir compromissos em serviços e investimentos em acordos comerciais, bem como não parecem demonstrar qualquer interesse em avançar nas negociações de acordos com os Estados Unidos (BOUZAS *et al.*, 2007; VEIGA; RIOS, 2006).

Os esquemas de integração regional não passaram incólumes por esse processo de mudança “ambiental” na região. Foram formuladas duras críticas aos esquemas concebidos na década de 1990 por seu caráter exclusivamente comercial e se concebeu no lugar deles um novo modelo de regionalismo, com novas metas, novas prioridades temáticas e novos atores sociais como supostos beneficiários da integração, que foi denominado por Veiga e Rios (2007) de “regionalismo pós-liberal”. Segundo tais autores, este novo modelo de regionalismo está fundamentado na seguinte hipótese: a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não só não são capazes de gerar “endogenamente” benefícios para o desenvolvimento, como também podem reduzir

⁵⁵ Como afirmaram Veiga e Rios (2006), é bem verdade que as estratégias nacionais nos anos 1990 não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais (caso do Chile), outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos (no caso do México) ou com países vizinhos (no caso do Brasil), mas em todas elas a direção geral era a liberalização do comércio e dos fluxos de capitais.

substancialmente o espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade. Desta ideia central decorrem duas consequências importantes para os esquemas integracionistas: primeira, a redução acentuada da importância atribuída à dimensão comercial ou o enquadramento da agenda comercial segundo uma visão de administração estatal dos fluxos; e segunda, a ampliação da temática da agenda para incluir assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos, incluindo inclusive temas que contrariam em certa medida a assunção de novos compromissos comerciais, como é o caso, por exemplo, do *policy space* e do tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e integração (VEIGA; RIOS, 2007).

Nesse sentido, a iniciativa integracionista mais importante por sua abrangência e pelo peso das nações que a compõe é a União Sul-Americana de Nações (UNASUL)⁵⁶. Criada oficialmente em maio de 2008, durante a Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, quando foi assinado o seu tratado constitutivo por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, a UNASUL teve seus contornos definidos ao longo das reuniões organizadas no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSAN)⁵⁷. Na primeira, realizada em Brasília, em setembro de 2005, optou-se apenas por tentar fortalecer a institucionalidade vigente na região na área de integração - ALADI, CAN e MERCOSUL – fazendo da convergência entre os processos sub-regionais em torno da constituição de uma área de livre comércio a sua meta prioritária. Entretanto, preocupados com a necessidade de dar meio profundidade e conteúdo ao programa integracionista, os presidentes decidiram criar, em dezembro de 2005, a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana, constituída por representantes de cada um dos países, que tinha como atribuição apresentar um documento de reflexão para ser submetido até o final de 2006. A versão final deste documento - intitulado “*Um Novo Modelo de Integração da América do Sul: Rumo à União Sul-Americana de Nações*” - marca uma inflexão em relação à opção inicial da CSAN de conformação de uma área de livre comércio como meta prioritária e deixa explícita a escolha por uma ampliação da integração para outras áreas não exploradas pelas iniciativas integracionistas anteriores, como demonstrado no trecho a seguir retirado deste documento:

⁵⁶ Outra iniciativa normalmente mencionada é a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). Consoante Medeiros (2008, p. 242), “(...) a ALBA proposta pela Venezuela, como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos”.

⁵⁷ A CSAN foi criada em dezembro de 2004 durante a reunião dos presidentes da região, em Cuzco, no Peru, pelos mesmos países que depois formaram a UNASUL.

(...) a construção de um novo modelo de integração não pode estar baseada unicamente nas relações comerciais, sobretudo quando é bem sabido que a região admite modelos distintos: MERCOSUL, CAN, CARICOM e Chile. (...) os países da América do Sul, dando ênfase à convergência comercial, devem buscar uma integração econômica e produtiva mais ampla, assim como formas de cooperação política, social e cultural (VEIGA; RIOS, 2007, p. 22).

Ainda não é possível fazer uma avaliação pormenorizada dos instrumentos e dos resultados da UNASUL e de outras iniciativas do chamado regionalismo pós-liberal. Contudo, é possível pontuar que dentre as diversas áreas elencadas como prioridades por estas novas iniciativas (apenas no documento supracitado foram enumerados 34 temas), nota-se um avanço nos últimos tempos particularmente em dois aspectos: na cooperação financeira, com a criação de importantes instituições, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008), e principalmente na integração física e energética da região, com a forte participação do governo brasileiro e mais particularmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes obras de infraestrutura na América do Sul.⁵⁸

4.5 Algumas lições do passado

As diversas iniciativas de integração na América do Sul ao longo de sua história também oferecem algumas importantes lições para se pensar a integração no momento atual, entre as quais:

(i) O insucesso da ALALC para promover a redução das barreiras comerciais entre os países nos ensina que *a excessiva ambição e rigidez na definição das metas e instrumentos dos acordos de integração regional podem acabar comprometendo seu êxito*. Neste caso, observou-se que a decisão de constituir diretamente uma área de livre comércio sem passar antes por áreas de preferências tarifárias e a exigência de generalização compulsória das concessões comerciais para todos os países muito provavelmente dificultaram a participação dos países no processo de desgravação tarifária, uma vez que é muito mais difícil para um país se sentir incentivado a entrar em um processo envolvendo diversos países com estruturas produtivas díspares do que em um processo com um número mais reduzido de países e que envolvesse setores específicos, ainda mais em uma realidade tão heterogênea quanto a da

⁵⁸ “Em uma reunião do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 28/11/11, o Ministro Antônio Patriota afirmou que o Brasil já financiou projetos na América do Sul no valor US\$ 11,7 bilhões, entre 2003 e 2011” (BASTOS, 2012, p. 3).

América do Sul. A prova mais cabal disso no caso da ALALC está no fato que os Acordos de Complementação Econômica passaram a apresentar êxito exatamente quando deles foi retirada a cláusula de nação mais favorecida. Por outro lado, cabe destacar que a solução não parece estar tampouco em adotar esquemas integracionistas totalmente flexíveis. Como assevera Prazeres (2006), um esquema sem propósitos claros e prazos bem definidos corre o risco de cair no esquecimento da região e de se constituir em um mais um programa de governo que não se traduz em programa de Estado. Desta feita, um dos desafios dos esquemas integracionistas está em tentar encontrar um bom equilíbrio entre rigidez/ambição e flexibilidade.

(ii) O fracasso da ALALC em manter a coesão entre os seus países membros e a insatisfação manifestada por Paraguai e Uruguai com os benefícios obtidos com o MERCOSUL mostra-nos que *em uma região com diferenças marcantes nos níveis de desenvolvimento entre os países, como é o caso da América do Sul, é imprescindível a existência de mecanismos efetivos para uma distribuição mais equitativa dos benefícios da integração e para uma participação mais integrada dos países de menor desenvolvimento relativo*. A razão para isso é muito simples: como o processo de liberalização comercial tende a beneficiar mais os países mais desenvolvidos da região, ou se desenvolvem mecanismos para compensar essa desigualdade ou os países de menor desenvolvimento relativo não se sentirão incentivados a participar do processo com o passar do tempo. Dito de outra forma, não convém aos países menos desenvolvidos deslocarem suas importações de países de fora do bloco, onde as obteriam em alguns casos a custos menores, para países do bloco na ausência de compensações. Mas as experiências de integração na América do Sul parecem nos oferecer mais do que essa simples lição. Elas parecem nos ensinar que simples mecanismos de concessões tarifárias especiais durante um período de transição não são suficientes para garantir uma distribuição equitativa desses benefícios. Como os desníveis de desenvolvimento entre os países são muito grandes, quando este período de transição se encerra, recomeçam os desequilíbrios comerciais entre os países e a insatisfação dos países de menor desenvolvimento relativo. Neste sentido, são necessários mecanismos de mais longo prazo que desenvolvam as atividades industriais nos países menos desenvolvidos e, dessa forma, diminuam a divergência estrutural entre os países, como, por exemplo, a alocação preferencial de recursos entre os países membros por meio de bancos regionais de desenvolvimento ou por qualquer outro mecanismo de cooperação financeira (MENEZES, 1990).

(iii) No caso específico da situação do MERCOSUL a partir de 1999, há duas importantes lições que podem ser extraídas. A primeira delas é que *o processo de liberalização comercial em nível regional deve ser acompanhado por algum grau de coordenação macroeconômica*, porquanto parece bastante evidente para todos os analistas que “the different exchange rate regimes in Brazil and Argentina lie at the heart of Mercosur’s problems in the 1990s.” (CARRANZA, 2003, p. 87). Assim sendo, ao contrário do argumentado pela teoria tradicional que coloca a cooperação na dimensão monetária como o resultado de um processo que passa anteriormente pelas preferências comerciais e pela evolução das formas mais básicas de integração, o caso do MERCOSUL deixa claro que deve haver uma simultaneidade entre os dois processos, visto que a inexistência de mecanismos de cooperação monetária pode se constituir em um obstáculo para a própria consolidação da integração comercial. Entretanto, não se pode inferir desta argumentação a necessidade de uma união monetária no MERCOSUL. Há uma distância considerável entre a adoção de algum grau de coordenação macroeconômica e a formação do estágio mais avançado de cooperação monetária entre os países (BAUMAN; MUSSI, 2011).

(iv) Por fim, a segunda lição que podemos aprender com a crise do MERCOSUL é que *a estrutura institucional vigente no bloco se mostrou insuficiente para evitar, abrandar ou remediar situações de impasse e conflito entre os governos*. De fato, como argumentado por diversos autores – entre eles, Bauman (2001) –, o MERCOSUL desburocratizado, ágil e assentado em um processo decisório flexível funcionou muito bem desde a assinatura do Tratado de Assunção e evitou que os países tivessem que gastar significativos recursos humanos e financeiros em uma estrutura pesada e centralizadora. Entretanto, essa avaliação positiva da estrutura institucional adotada parece ter perdido parte de sua validade na situação de descoordenação e paralisia que se instalou durante a crise de 1999 e permaneceu nos anos subsequentes a ela, na qual as regras do Tratado de Assunção têm sido sucessivamente descumpridas, as controvérsias não parecem encontrar uma solução fácil pelo canal da diplomacia presidencial e não se conseguiu acordar desde então progressos significativos na agenda interna e externa do bloco. Como muito bem colocado por Gonçalves e Lyrio (2003, p. 19), “a virtude da leveza institucional no momento de bonança se transformou no vício da inoperância no momento de crise”. Desse modo, a questão que parece se colocar no horizonte do MERCOSUL é a seguinte: será que não chegou a hora de o bloco dar um passo adiante e incorporar certos elementos de supranacionalidade?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das análises e lições extraídas ao longo desta dissertação, é possível observar um avanço significativo nas iniciativas de integração vigentes na América do Sul em relação ao passado. A UNASUL e as demais iniciativas do chamado “regionalismo pós-liberal”, bem como em alguma medida o MERCOSUL, superaram o caráter meramente comercial que sempre marcou o modelo de integração econômica na região e passaram a incorporar esferas não comerciais e não econômicas neste processo, com destaque especial para a área de cooperação financeira e de integração física e energética entre os países. Todavia, há ainda uma série de aspectos problemáticos que precisam ser equacionados para que a integração econômica na América do Sul produza resultados mais significativos. Em nosso entender, os principais pontos são os seguintes:

(i) *A ampliação ilimitada da agenda temática, incluindo desde temas como a integração das cadeias produtivas e a cooperação financeira até a criação de uma universidade sul-americana, a luta contra a corrupção e a criação da Junta Sul-Americana de Defesa, demonstram que há uma perda de foco nas iniciativas vigentes de integração.* Assim, na ausência de uma melhor delimitação daquilo que realmente se pretende atingir, corre-se o risco de engordar ainda mais o rol das iniciativas cercadas de grandes pretensões e com poucos resultados práticos. Com efeito, Veiga e Rios (2007) sugerem a adoção do seguinte critério para definir os limites de expansão dessa agenda: entram na agenda da integração temas em que a “solução regional” é superior às “soluções nacionais”, isto é, em que a cooperação agregue valor e permita alcançar metas que não seriam alcançáveis em nível nacional.

(ii) *A inclusão de temas econômicos não comerciais e de temas não econômicos parece estar ocorrendo em detrimento da agenda mais tradicional de liberalização comercial e dos fluxos de investimento.* Se certamente é um equívoco limitar a agenda simplesmente a questões comerciais, o contrário também parece ser verdadeiro. É difícil imaginar que um processo de integração possa avançar deixando totalmente de lado a cooperação na esfera comercial. Os motivos apontados pela literatura para sustentar este argumento são os seguintes: (a) os acordos preferenciais de comércio são poderosos indutores da cooperação em outras áreas, isto é, podem ser um atrativo ponto de partida para formas mais avançadas de cooperação; e (b) os benefícios destes acordos são mais “divisíveis” e tangíveis do que de outras formas de cooperação, o que pode eventualmente garantir a conservação dos esquemas integracionistas. Tal afirmação parece ser confirmada também pelas experiências empíricas de

integração. No caso da Europa, por exemplo, mesmo tendo formado um bloco econômico totalmente multidimensional, a liberalização comercial e a competição entre seus membros e entre esses e o resto do mundo não foram perdas de vista. Isso parece ser um fato até mesmo no caso do Leste Asiático que normalmente é considerado um esquema menos tradicional de integração: de acordo com Veiga e Rios (2007), os acordos comerciais parecem ser um elemento inescapável da agenda do “novo regionalismo” no Leste Asiático.

(iii) *A valorização do papel de coordenação dos Estados nacionais e a cooperação para reduzir os desníveis de infraestrutura não foram acompanhadas pela construção de mecanismos efetivos para uma distribuição mais equitativa dos benefícios do processo de integração e para uma participação mais integrada dos países de menor desenvolvimento relativo.* Na verdade, no âmbito do MERCOSUL, surgiu uma importante iniciativa neste sentido: o FOCEM. Entretanto, consoante Medeiros (2008), os recursos deste fundo são bastante modestos (contribuições anuais dos Estados no total de US\$ 100 milhões) e a sua preocupação parece estar antes voltada para a modernização de alguns setores do que para um verdadeiro processo de mudança estrutural capaz de reduzir as enormes assimetrias de desenvolvimento entre os países.

(iv) Finalmente, *tendo como referência a experiência do leste asiático, há ainda um longo caminho para se avançar na integração monetária e financeira da região.* É verdade que houve uma mudança nas iniciativas recentes no que diz respeito à ênfase concedida para esta dimensão do processo de integração. Historicamente, a preferência sempre foi pela integração comercial, com a dimensão monetária e financeira ficando limitada basicamente a algumas iniciativas esporádicas e não muito coordenadas. Nos últimos anos, em contraste, foram criadas importantes instituições nesta área - o FOCEM (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008) – e parece haver uma maior disposição por parte dos governos de financiar ações neste sentido. Contudo, a experiência asiática mostra que há ainda algumas importantes lacunas para serem preenchidas na América do Sul, a saber: (a) mecanismos mais abrangentes de compartilhamento de reservas internacionais; (b) o desenvolvimento de um mercado regional de capitais para a provisão de crédito de longo prazo; (c) uma maior estabilidade das paridades cambiais e (d) a criação de mecanismos institucionalizados para o monitoramento compartilhado dos fluxos de capitais na região.

Em suma, o processo de integração política, econômica e social, parafraseando Lennon & McCartney, ainda é um *long and winding road*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R.; CHALOULT, Y. Avanço da regionalização nas Américas: cronologia analítica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, n. 42, p. 145-160, jul./dez. 1999.

ARAGÃO, J. M. ALADI: perspectivas a partir de la experiência de la ALALC y de la situación actual da la economía internacional. *Integración Latinoamericana*, n. 86, dez. 1983.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. Can the euro survive after the European crisis? In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Ed.). *The Euro Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. p. 1-34.

ARESTIS, P.; BROWN, A.; SAWYER, M. *The Euro: Evolution and Prospects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001.

ARNDT, S. W. On discriminatory vs. non preferential tariff policies. *The Economic Journal*, v. 78, n. 312, p. 971-979, 1968.

AUDLEY, J. J.; PAPADETRIQU, D. G.; POLASKI, S.; VAUGHAN, S. *NAFTA's promise and reality: lessons from Mexico for the hemisphere*. Carnegie Endowment For International Peace, 2004. Disponível em: < <http://carnegieendowment.org/files/nafta1.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BALASSA, B. *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: LCE, 1961a.

BALASSA, B. Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1961b.

BALDWIN, R.; WYPLOSZ, C. *The Economics of European Integration*. 2. ed. London: McGraw Hill, 2006.

BANCO CENTRAL EUROPEU. *O Banco Central Europeu: história, papel e funções*. 2. ed. Frankfurt am Main: Banco Central Europeu, 2006. Disponível em: <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006pt.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BARBOSA, R. *Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BARBOSA, R. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000. p. 135-168.

BASTOS, P. P. Z. *A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise*. Campinas: Observatório da Economia Global, CECON, Instituto de Economia-Unicamp, abr. 2012. (Textos Avulsos, n. 10).

BATISTA JR., P. N. Fundo Monetário Asiático? *Folha de São Paulo*, 14 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1406200704.htm>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

BAUMAN, R. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMAN, R. (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001. p. 19-68.

BAUMAN, R.; MUSSI, C. Cooperação monetária e financeira: o que é bom para Ásia também é para a América Latina? *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), p. 77-97, jan./mar. 2011.

BAUMAN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. *Economia Internacional: Teoria e Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BERG, A. *The Asia crisis: causes, policy responses, and outcomes*. Washington, DC: International Monetary Fund, Oct. 1999. (IMF Working Paper, n. 138).

BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. The theory of preferential trade agreements: historical evolution and current trends. *The American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 82-87, 1996.

BLACKER, R. A. The north american economies after NAFTA: a critical appraisal. *Journal of Political Economy*, v. 33, n. 3, p. 5-27, 2003.

BOUZAS, R.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. Crisis y perspectivas de la integración sudamericana. *Foreign Affairs en Español*, v. 7, n. 4, p. 61-68, 2007.

BOVENBERG, A. L.; JONG, A. H. M. The road to economic and monetary union. *Kyklos*, v. 50, n. 1, p. 83-109, 1997.

BRAGA, M. B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 4, p. 200-220, 2002.

BROZ, T. The theory of optimum currency areas: a literature review. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, v. 15, n. 104, p. 53-78, 2005.

BUREAU OF LABOR STATISTICS. *International Labor Comparisons*. 2011. Disponível em: <www.bls.gov/fls/home.htm>. Acesso em: 22 fev. 2013.

CARRANZA, M. E. Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, p. 67-103, 2003.

CHANG, H. J. *The East Asian Development Experience: the Miracle, the Crisis and the Future*. London: Zed Books, 2006.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *One market, one money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*. Oct. 1990. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7454_en.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *Estimating the effects of NAFTA: an assessment of the economic models and other empirical studies*. Washington, DC: CBO Papers, 1993. Disponível em: <<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/64xx/doc6427/93doc154.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

COOPER, C. A.; MASSEL, B. F. A new look at customs union theory. *The Economic Journal*, v. 75, n. 300, p. 742-747, 1965.

CORDEN, W. M. Economics of scale and customs union theory. *Journal of Political Economy*, v. 80, n. 3, p. 465-475, 1972.

CORDEN, W. M. *Monetary integration*. Princeton: International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University, 1972. (Essays in International Finance, n. 93).

CUNHA, A. M. Integração monetária e financeira em condições periféricas: as experiências recentes da Ásia e da América Latina. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 3, n. 5, p. 179-212, dez. 2008.

CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. Integração monetária e financeira em regiões emergentes: a experiência recente do Pacífico Asiático pode servir de inspiração para o Mercosul? *Economia e Sociedade*, v. 14, n. 2, p. 235-262, jul./dez. 2005.

DE GRAUWE, P. *Economics of Monetary Union*. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DE GRUWE, P. German monetary unification. *European Economic Review*, v. 36, n. 2, p. 445-453, 1992.

EICHENGREEN, B. European monetary unification. *Journal of Economic Literature*, v. 31, n. 3, p. 1321-1357, Sep. 1993.

EICHENGREEN, B. Real and pseudo preconditions for an Asian Monetary Union. In: Asian Development Bank High Level Conference on Asia's Economic Cooperation and Integration, 2004, Manila. *Anais...* Manila: ADB, 2004.

EICHENGREEN, B. What to do with Chiang Mai Initiative? In: Asian Economic Panel Meeting, 2002, Tokyo. *Anais...* Tokyo: 2002.

EL-AGRAA, A. M. *Regional Integration: Experience, Theory and Measurement*. London: Palgrave Macmillan, 1999.

EL-AGRAA, A. M. *The European Union: Economics and Policies*. 8. ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

EUROPEAN CENTRAL BANK. *The monetary policy of the ECB*. Frankfurt am Main: European Central Bank, 2004. Disponível em: <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2004en.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2013.

FELDSTEIN, M. *The political economy of the european economic and monetary union: political sources of an economic liability*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1997. (NBER Working Paper Series, n. 6150).

FERRARI FILHO, F.; ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; SAWYER, M. O euro e a UME: lições para o Mercosul. *Economia e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2003.

FLEMING, J. M. On exchange rate unification. *The Economic Journal*, v. 81, n. 323, p. 467-488, 1971.

FLORENCIO, S. A. L.; ARAÚJO, E. H. F. *Mercosul Hoje*. 3 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1998.

FRANKEL, J. A. *No single currency regime is right for all countries or at all times*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1999. (NBER Working Paper Series, n. 7338).

FRIEDMAN, M. The role of monetary policy. *The American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 1-17, 1968.

GEHRELS, F. Customs union from a single country viewpoint. *The Review of Economic Studies*, v. 24, n. 1, p. 61-64, 1957.

GILPIN, R. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GILPIN, R. *O Desafio do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, J. B.; LYRIO, M. C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CBRI*, v. 2, ano 2, 2003.

HABERLER, G. The international monetary system: some recent developments and discussions. In: HALM, G. (Ed.). *Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rates*. Princeton: Princeton University Press, 1970. p. 115-123.

HEIN, E.; TRUGER, A. *Fiscal policy and macroeconomic performance in the euro area: lessons for the future*. Dusseldorf: Macroeconomic Policy Institute (IMK), 2006. (Working paper 7/2006).

HENNING, C. R. *East Asian Financial Cooperation*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2002.

HENNING, C. R. *The future of the chiang mai initiative: an asian monetary fund?* Washington, DC: Paterson Institute for International Economics, 2009. (Policy Brief, n. PB09-5).

HIRST, M. Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3, p. 55-72, jul./ set. 1988.

INGRAM, J. C. Comment: the currency area problem. In: MUNDELL, R. A.; SWOBODA, A. K. *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1969. p. 95-100.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND. *World Economic Outlook Databases*. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/data.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

ISHIYAMA, Y. The theory of optimum currency area: a survey. *International Monetary Fund Staff Papers*, n. 22, p. 344-383, 1975.

JOHNSON, H.G. The economic theory of customs unions. *Pakistan Economic Journal*, v. 10, p. 14-32, 1962.

KAWAI, M. *Toward a regional exchange rate regime in East Asia*. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2007. (ADB Institute Discussion Paper, n. 68).

KEMP, M. *A contribution to the general equilibrium theory of preferential trading*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1969.

KENEN, P. The theory of optimum currency areas: an eclectic view. In: MUNDELL, R. A.; SWOBODA, A. K. (Ed.). *Monetary Problems in the International Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1969. p. 41-60.

KRAUSS, M. B. Recent developments in customs union theory: an interpretative survey. *Journal of Economic Literature*, v. 10, n. 2, p. 413-436, 1972.

KRUGMAN, P. *Exchange Rate Instability*. Cambridge, Massachusetts: MIT press, 1989.

LIPSEY, R. G. The theory of customs union: a general survey. *The Economic Journal*, v. 70, n. 279, p. 496-513, 1960.

LIPSEY, R. G. *The Theory of Customs Union: a General Equilibrium Analysis*. London: Wiendenfeld and Nicolson, 1970.

LIPSEY, R. G. The theory of customs unions: trade diversion and welfare. *Economica*, v. 93, n. 24, p.40-46, 1957.

MACADAR, B. M. *A integração latino-americana: da ALALC ao MERCOSUL*. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1992.

MACHADO, J. B. *MERCOSUL: Processo de Integração: Origem, Evolução e Crise*. São Paulo: Ed. Aduaneiras Ltda., 2000.

MCKINNON, R. I. Optimum currency areas. *The American Economic Review*, v. 53, n. 4, p. 717-725, 1963.

MEADE, J. E. *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam: North-Holland, 1955.

MEDEIROS, C. A. Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 3, n. 5, p. 213-254, dez. 2008.

MELVIN, J. Comments on the theory of customs union. *Manchester School of Economic and Social Studies*, v. 2, n. 36, p.161-168, 1969.

MENEZES, A. M. *Do Sonho à Realidade: a Integração Econômica Latino-Americana*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1990.

MONGELLI, F. P. “New” views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us? Frankfurt am Main: European Central Bank, 2002. (European Central Bank Working Paper Series, n. 138).

MORENO-BRID, J. C. Economic development and industrial performance in Mexico post-NAFTA. In: Taller nacional sobre Migración interna y desarrollo en México: diagnósticos, perspectivas y políticas, 2007, Ciudad de México. *Anais...* Ciudad de México: CEPAL/CELADE, 2007.

MORENO-BRID, J. C.; NAPOLES, P. R.; VALDIVIA, J. C. R. NAFTA and the mexican economy: a look back on ten year relationship. *The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, v. 30, n. 4, p. 997-1023, 2005.

MUNDELL, R. A. A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, v. 51, n. 4, p.657-665, 1961.

MUNDELL, R. A. Uncommon arguments for common currencies. In: JOHNSON, H. G.; SWOBODA, A. K. (Ed.). *The economics of common currencies*. London: George Allen and Unwin Ltda., 1973. p. 114-132.

PAIVA, D. L.; BRAGA, M. B. Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-americana. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 9, n. 16, p. 61-71, 2007.

PALMA, J. G. The seven main “stylized facts” on the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change*, v. 14, n. 6, p. 941-991, 2005.

PARK, Y. C. Can east asia emulate european economic integration? In: PECC Finance Forum Conference: Issues and Prospects for Regional Cooperation for Financial Stability and Development, 2002, Honolulu. *Anais...*Honolulu: PECC, 2002.

PARK, Y. C. Integración financiera regional en Asia oriental: desafíos y perspectivas. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006. p. 203-240.

PRAZERES, T. L. A integração sul-americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: *O Brasil e a América do Sul: Desafios do Século XXI*. Brasília: FUNAG/ IPRI, 2006. p. 13-63.

RAMIREZ, M. D. Mexico under NAFTA: a critical assessment. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 43, n. 5, p. 863-892, 2003.

SALGADO, G. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, n. 7, p. 87-133, 1979.

TAVLAS, G. The “new” theory of optimum currency areas. *The World Economy*, n. 16, n. 6, p. 663-685, 1993.

TOWER, E; WILLET, T. *The theory of optimum currency areas and exchange rate flexibility: a more general framework*. Princeton: International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University, 1976. (Special papers in international economics, n. 11).

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Statistics*. 2012. Disponível: <<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>>. Acesso em: 02 mar. 2013.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Trade and Development Report, 2007*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2007. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

VAZ, A. C. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília: Funag/IBRI, 2002.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 88, p. 2-10, jul./set. 2006.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

VERSIANI, F. R. A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMAN, R.; LERDA, J. C. (org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a Integração em Debate*. Editora Marco Zero/Editora Universidade de Brasília, 1987. p. 26-42.

VINER, J. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for the International Peace, 1950.

WADE, R. *El Mercado Dirigido: la Teoría Económica y la Función del Gobierno en la Industrialización del Este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso em: 03 fev. 2013.