UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

POLIANA DE CARVALHO PEREIRA

Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais

Orientador: Prof. Dr. Márcio Bobik Braga

RIBEIRÃO PRETO
2008

POLIANA DE CARVALHO PEREIRA

Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Prof. Dr. Márcio Bobik Braga

RIBEIRÃO PRETO
2008

Pereira, Poliana de Carvalho

Acordos Regionais de Comércio. Ribeirão Preto, 2008.

108 p.: il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientador: Braga, Márcio Bobik

1. Integração regional. 2. Acordos regionais de comércio. 3. Regionalismo. 4. Ganhos tradicionais. 5. Ganhos não-tradicionais

FOLHA DE APROVAÇÃO

Poliana de Carvalho Pereira

Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada.

Área de concentração: Integração Regional.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: Márcio Bobik Braga

Instituição: USP – Ribeirão Preto

Assinatura: _____

Prof. Dr.: Fausto Saretta

Instituição: UNESP - Araraquara

Assinatura: _____

Prof. Dra.: Maria Christina Siqueira de Souza Campos

Instituição: USP – Ribeirão Preto

Assinatura: _____

Prof. Dr.: Maria Sylvia Macchione Saes (Suplente)

Instituição: USP – São Paulo

Assinatura: _____

Prof. Dr.: Rudinei Toneto Junior (Suplente)

Instituição: USP – Ribeirão Preto

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A meus pais, Joaquim e Bete.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Marcio Bobik Braga, meu orientador, por não desistir de mim.

A meu colega e amigo Denílson Torcate, pela ajuda em todas as disciplinas, especialmente em Econometria.

RESUMO

PEREIRA, P. **Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais**. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

Paralelamente aos esforços dos países, sob a liderança norte-americana, para a construção de um sistema multilateral de comércio mais livre e mais integrado, o pós-guerra assistiu a esforços regionalistas sob a forma de Acordos Regionais de Comércio (ARCs). Impulsionados pela experiência européia, países na América Latina e na África engajaram-se na formação de ARCs nas décadas de 1960 e 1970, sem grande sucesso, marcando o primeiro momento regionalista. A ordem internacional após Guerra Fria foi marcada pelo reavivamento do regionalismo com a celebração de novos ARCs e o relançamento de antigos acordos, marcando o segundo momento. A formação de ARCs, especialmente a explosão de acordos desde a inauguração da OMC, tem suscitado discussões entre o multilateralismo e o regionalismo, se seriam complementares ou contraditórios. A percepção da importância que assumiram os ARCs na teoria econômica e nas relações econômicas internacionais desperta o interesse sobre os motivos que levam os países a formarem esses acordos e a despenderem tanto tempo e esforço em sua formação. De acordo com a análise tradicional, os países buscam os ARCs como forma de aumentar as trocas comerciais e os investimentos entre os países membros por meio da redução de barreiras alfandegárias. Embora estejam presentes nos ARCs e sejam importantes nos cálculos dos países na formação desse acordo, os motivos tradicionais não conferem uma explicação completa, especialmente quando se considera novo regionalismo, marcado por grandes avanços nas liberalizações multilateral e unilateral. O fato é que os países não buscam a integração apenas por suas razões econômicas intrínsecas, configuradas nos ganhos tradicionais, os ganhos expressos em seus acordos. Além dos ganhos comerciais, muitas vezes, mais importantes que os ganhos econômicos, os países têm outros objetivos quando aderem a arranjos regionais. Em busca de uma teoria mais completa para explicar a formação de ARCs, este trabalho se apoiará em quatro ganhos não-tradicionais: acesso seguro a mercados, segurança, suporte para reformas domésticas e incremento do poder de barganha.

Palavras chave: Integração regional. Acordos regionais de comércio. Regionalismo. Ganhos tradicionais. Ganhos não-tradicionais.

ABSTRACT

PEREIRA, P. **Regional trade agreements: an analysis of the non-traditional gains**. 2008. 108 f. Dissertation (Master Degree) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

Alongside with the countries efforts, under the leadership of United States, to the construction of a freer and more integrated multilateral trade system, the post-war period witnessed the regionalist efforts in the form of Regional Trade Agreements (RTAs). Stimulated by the European experience, countries in Latin America and Africa engaged themselves into the formation of RTAs in the 1960's and 1970's, without much success, determining the first regionalist period. The international order after the Cold War was marked by the revival of regionalism with the signing of new RTAs and the relaunch of old ones, determining the second period. The formation of RTAs, especially the explosion of new agreements since the inauguration of the WTO, has created discussions between multilateralism and regionalism, if they are complementary or contradictory. The perception of the importance assumed by the RTAs in economic theory and in the international economic relations arouses the interest about the reasons that lead countries to form such agreements and spend both time and efforts into their formation. According to the traditional analysis, countries seek RTAs as a way to increase trade and investment among member countries by reducing customs barriers. Despite being present in RTAs and despite being important in the countries calculation during agreements formation, the traditional motives don't grant a complete explanation, especially when considering the new regionalism, marked by great progress in the multilateral and unilateral liberalization. The fact is that countries do not seek integration only by its intrinsic economic reasons, configured in the traditional gains, gains that are expressed in their agreements. In addition to trade gains, often, more important than the economic gains, countries have other goals when they join regional arrangements. Searching for a more complete theory to explain the formation of RTAs, this work will be supported by four non-traditional gains: safe markets access, security, support for domestic reforms and increased bargain power.

Keywords: Regional Integration. Regional trade agreements. Regionalism. Traditional gains. Non-traditional gains.

LISTA DE SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALC	Área de Livre Comércio
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APC	Acordo Preferencial de Comércio
ARC	Acordo Regional de Comércio
ATP	Área de Tarifa Preferencial
CAN	Comunidade Andina
CECA	Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CUSTA	<i>Canada-U.S. Free Trade Area</i>
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
Euratom	Comunidade Européia de Energia Atômica
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IED	Investimento Externo Direto
MC	Mercado Comum
MCE	Mercado Comum Europeu
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North American Free Trade Area</i>
NMF	Nação Mais Favorecida
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OUA	Organização da Unidade Africana
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
TEC	Tarifa Externa Comum
UA	União Aduaneira
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UE	União Européia
UM	União Monetária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL	18
2.1	ORTODOXIA E HETERODOXIA DA INTEGRAÇÃO.....	20
2.2	A INTEGRAÇÃO REGIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	22
2.3	OUTRAS TEORIAS GRAUS DE INTEGRAÇÃO	24
2.4	GRAUS DE INTEGRAÇÃO	25
2.5	CRIAÇÃO E DESVIO DE COMÉRCIO.....	28
2.6	<i>SECOND BEST</i>	32
2.7	OS EFEITOS DA INTEGRAÇÃO	34
2.8	GANHOS TRADICIONAIS	36
2.8	OS IMPACTOS DOS ARCS	41
3	AS DICOTOMIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	44
3.1	VELHO REGIONALISMO X NOVO REGIONALISMO	44
3.1.1	Origens	54
3.2	MULTILATERALISMO X REGIONALISMO	61
3.2.1	A OMC e o regionalismo	67
4	AS EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS E OS NOVOS GANHOS: EM DIREÇÃO À UMA NOVA TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL	71
4.1	ACESSO SEGURO A MERCADOS	73
4.2	SEGURANÇA.....	77
4.2.1	Cláusula democrática.....	80
4.3	REFORMAS DOMÉSTICAS E CREDIBILIDADE INTERNACIONAL	83
4.4	PODER DE BARGANHA	90
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
	REFERÊNCIAS.....	103

1 INTRODUÇÃO

Desde a II Guerra Mundial, os países têm buscado construir um sistema multilateral de comércio mais livre e mais integrado. Nesse sentido, em 1947, foi firmado o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), cujo objetivo era promover a liberalização do comércio mundial por meio da redução de tarifas comerciais alfandegárias.

Paralelamente ao esforço multilateral, o pós-guerra assistiu a esforços regionalistas sob a forma de Acordos Regionais de Comércio (ARCs). O ímpeto regionalista passou por dois grandes momentos: um nas décadas de 1960 e 1970 e outro iniciado no fim da década de 1980. O primeiro momento foi fortemente influenciado pelo sucesso do Mercado Comum Europeu (MCE) e vários acordos regionais foram realizados na América Latina e na África sem grande sucesso.

A ordem internacional após a Guerra Fria foi marcada pelo reavivamento do regionalismo com a celebração de novos ARCs e o relançamento de antigos acordos, marcando o segundo momento. Cabe ainda ressaltar a explosão no número de ARCs firmados desde o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC)¹ em 1995, após o final da Rodada Uruguai.

Com isso, desde os anos 1950, o tema integração regional econômica ganhou destaque na literatura e se tornou um tema recorrente em pesquisas econômicas. Os ARCs passaram a ser percebidos como um importante aspecto das relações econômicas internacionais, despertando o interesse não só dos estudiosos, como também dos tomadores de decisão.

Embora a integração tenha sido estudada tradicionalmente pela Economia, a percepção de que a integração regional econômica não pode ser estudada separadamente de suas

¹Em 1995 foi estabelecida a OMC que passou a incorporar o GATT. O GATT de 1947 foi substituído pelo GATT de 1994, mas esse último inclui o texto do primeiro. Será feita referência à OMC quando se tratar de um fato posterior a criação da OMC e ao GATT/OMC quando se tratar de um fato iniciado antes da criação da OMC.

implicações políticas permitiu que outros ramos do conhecimento, como as Relações Internacionais, também se preocupassem com o tema.

Enquanto a Economia se preocupa em analisar os impactos gerados pela integração sobre o bem-estar, a produção e o consumo, bem como em medir esses impactos, as Relações Internacionais estão voltadas para outras questões, tais como descobrir qual o papel do Estado nas iniciativas regionalistas, quais as motivações dos atores envolvidos e quais as formas que os projetos regionalistas assumem. Mesclando as preocupações de ambas as áreas, está a Economia Política Internacional.

Tradicionalmente, a integração regional é estudada a partir de seus efeitos estáticos e dinâmicos. Os efeitos estáticos são os efeitos de curto prazo, associados à especialização dos países com base em suas vantagens comparativas. Dentro dessa perspectiva, os conceitos de criação e desvio de comércio são centrais. Os efeitos dinâmicos, por sua vez, são efeitos de médio e longo prazo, como o aproveitamento de economias de escala, a atração de investimentos diretos e o progresso tecnológico decorrente. Derivados dos efeitos da integração estão os ganhos tradicionais da integração, ligados ao comércio e ao investimento.

Os países membros dos acordos esperam obter benefícios econômicos. Quando um ARC é firmado, as barreiras comerciais entre os países membros são reduzidas ao passo que as barreiras em relação a terceiros países são mantidas. Com isso, espera-se um fortalecimento e incentivo às trocas comerciais dentro da região abrangida pelo acordo e um aumento nos investimentos externos e domésticos. Esses são os chamados ganhos tradicionais propiciados pela integração regional econômica.

Diante do recente revigoramento do regionalismo, visto como uma tendência das relações internacionais que vem se reforçando desde o fim da década de 1980, e de toda a discussão que se seguiu sobre as características do novo regionalismo e sua relação com o multilateralismo é preciso perceber que uma análise dos ARCs apenas a partir dos ganhos

tradicionais resultaria incompleta. Com base nos processos contemporâneos de integração ou em uma reavaliação de processo mais antigos, surgem evidências de que a motivação dos ARCs vai muito além dos ganhos tradicionais destacados pela literatura.

Há que considerar que tais acordos podem levar a desvios de comércio ou podem não ter um impacto significativo sobre os fluxos comerciais e de investimentos, que justifique todo o esforço dos países na consecução de ARCs. Se os chamados ganhos tradicionais do comércio não conferem uma explicação completa sobre a formação dos ARCs, cabe investigar o que realmente motiva os países a celebrarem esses acordos. Segundo Whalley (1996, p. 13 e 14), *“the diversity in regional arrangements, therefore, also implies that analyzing them simply as preferential reductions in ad valorem equivalent trade barriers can be potentially misleading.”*

Dois autores destacam-se no tratamento dos ganhos não-tradicionais dos ARCs: Fernández (1997) e Whalley (1996). Ambos os artigos fornecem um panorama bastante completo sobre os ganhos não-tradicionais, sendo a base e a motivação inicial do presente estudo. Nesse sentido, este trabalho busca realizar uma análise teórica dos ganhos não-tradicionais obtidos por meio dos ARCs como forma de contribuir para uma discussão teórica ainda escassa sobre o tema.

Não se objetiva esgotar o estudo dos ganhos não-tradicionais, que muitas vezes são sutis e podem passar despercebidos. O trabalho proposto enfatizará quatro motivações não-tradicionais que levam os países a fazerem parte de ARCs por entender que essas sejam as mais evidentes na análise dos acordos: suporte para reformas domésticas, acesso seguro a mercados, segurança e incremento do poder de barganha.

Tampouco se pretende abordar de forma exaustiva as iniciativas regionais. Pelo contrário, por simplicidade poucos ARCs são analisados, com destaque para Mercado

Comum do Sul (Mercosul), *North American Free Trade Area* (NAFTA) e União Européia (UE) . Além disso, tal análise é superficial e possui fins ilustrativos.

A partir da percepção de que muitos ARCs são explicados muito mais pelos ganhos não-tradicionais como suporte para reformas domésticas, acesso seguro a mercados, segurança e incremento do poder de barganha, o objetivo deste trabalho é ajudar a desenvolver a discussão em torno das motivações que realmente permeiam os ARCs.

Com esse intuito, o desenvolvimento deste trabalho foi dividido em três capítulos. O capítulo “A teoria da integração econômica regional” é dedicado à teoria tradicional da integração econômica regional. A definição de integração mostra-se bastante complicada e envolve não apenas elementos teóricos de economia como também, para uma definição mais completa, elementos teóricos de relações internacionais. Para uma definição completa entende-se que é preciso considerar também que a integração econômica é, muitas vezes, seguida da integração em outras áreas, inclusive a política.

Além de discutir a definição da integração regional, o capítulo também discute os graus de integração e suas implicações. Por uma opção didática, os ARCs são divididos em cinco categorias. Por ordem crescente de grau de integração, destacam-se Área de Tarifas Preferenciais (ATP), Área de Livre Comércio (ALC), União Aduaneira (UA), Mercado Comum (MC) e União Monetária (UM).

Dois conceitos fundamentais na teoria da integração, criação e desvio de comércio, também são apresentados no primeiro capítulo. Criados por Jacob Viner, em 1950, referem-se aos efeitos da integração sobre o comércio. Encerrando o capítulo, estão os ganhos tradicionais associados à integração regional. Embora importantes, o que se percebe é que, muitas vezes, desempenham papel secundário nas considerações dos países quando formam ARCs.

Mas antes de apresentar os ganhos não-tradicionais, que fecham o trabalho no terceiro capítulo, o segundo capítulo, “As dicotomias da integração regional”, trata de duas importantes dicotomias da integração. A primeira dicotomia diz respeito às duas ondas regionalistas desde a II Guerra Mundial: a primeira e a segunda onda, ou seja, o velho e o novo regionalismo. O primeiro grande movimento regionalista ocorreu nos anos 1960 e 1970 e foi marcado pelo sucesso da integração europeia e pelo fracasso das inúmeras tentativas regionalistas de países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina. O velho regionalismo acabou sendo classificado como um tipo de regionalismo fechado. Na América Latina, o regionalismo dos anos 1960 e 1970 era parte da estratégia de substituição de importações. Mesmo na Europa, a primeira fase regionalista esteve mais centrada na reconstrução da Europa que com o comércio global.

O segundo movimento regionalista tem seu início na década de 1980 e segue até o presente, com uma proliferação de ARCs. Dentro dessa segunda fase, podemos destacar a formação do NAFTA, a formação do Mercosul e a intensificação do processo integracionista europeu. Os dois momentos regionalistas são muito diferentes. O novo regionalismo desenvolve-se em um período em que o comércio multilateral é muito mais aberto, graças à liberalização multilateral e também unilateral que ocorreram desde os anos 1950. Com isso, pode-se afirmar que o novo regionalismo tem um viés mais aberto, contribuindo para a inserção das economias nacionais na economia internacional.

A segunda dicotomia assenta-se no debate sobre se regionalismo e multilateralismo são complementares ou contraditórios. Por um lado, existe a preocupação de que o regionalismo irá destruir o sistema multilateral e enfraquecer o processo de multilateralização. Por outro, é possível ver as complementaridades entre ambos os processos, já que o próprio GATT/OMC acredita nessa complementaridade.

Após a discussão sobre a teoria da integração regional, de modo a situar o presente trabalho no campo teórico, e após a discussão sobre as dicotomias da integração regional, como pano de fundo deste estudo, é possível apresentar alguns ganhos não-tradicionais da integração no terceiro capítulo, “As experiências contemporâneas e os novos ganhos: em direção à uma nova teoria da integração econômica regional”.

O fato é que os países não buscam a integração apenas por suas razões econômicas intrínsecas, configuradas nos ganhos tradicionais, os ganhos expressos em seus acordos. Além dos ganhos comerciais, muitas vezes, mais importantes que os ganhos econômicos, os países têm outros objetivos quando aderem a arranjos regionais.

Primeiramente, é discutido o acesso seguro a mercados. Nos processos de integração regional da nova onda regionalista, é visível o interesse em participar de um ARC como forma de garantir acesso seguro ao mercado de países vizinhos, especialmente quando o vizinho detém um grande mercado consumidor. Trata-se de uma forma de seguro, uma forma de prevenção contra incertezas, como, por exemplo, medidas protecionistas. Isso é válido especialmente para países com um pequeno mercado consumidor. Com isso, países menores aceitam fazer mais concessões ao entrarem em acordos regionais (prêmio) com países maiores em troca de garantias (seguro).

Em segundo lugar, discute-se como os ARCs podem ser parte de uma estratégia maior de segurança. Os princípios da União Européia, quando ainda era a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), estão profundamente ligados às preocupações com segurança. Ademais, destaca-se a cláusula democrática presente em ARCs como a UE e o Mercosul, dado que o fortalecimento do regime democrático é importante para a manutenção da estabilidade e da paz em uma determinada região.

Em terceiro, é perceptível que, muitas vezes, e isso é válido basicamente para países em desenvolvimento, o principal motivo que leva os países a buscarem a integração

econômica, em especial com países mais desenvolvidos e de maior credibilidade internacional, é a necessidade de tornar suas reformas políticas e econômicas perenes e críveis à comunidade internacional.

Por fim, os países vêem nos ARCs uma oportunidade de fortalecerem seu poder de barganha em negociações multilaterais. Isso é válido principalmente para os acordos que adotam uma Tarifa Externa Comum (TEC). Os países de um modo geral, mas os pequenos em especial, temem sair perdedores caso se engajem apenas em liberalizações multilaterais. Por isso, buscam protegerem-se por meio de ARCs e, assim, manter ou aumentar sua competitividade internacional. Ao fazerem isso, estão aumentando seu poder de barganha nas negociações multilaterais.

Com isso, pretende-se deixar clara a importância dos ganhos não-tradicionais na análise dos ARCs. Não é possível analisar o Mercosul, por exemplo, sem considerar sua importância geopolítica e geo-estratégica para seus membros ou sem considerar o contexto em que se deu a aproximação entre Brasil e Argentina na década de 1980. Embora a formação do Mercosul tenha contribuído para o aumento dos fluxos comerciais e de investimento na região, os ganhos resultantes vão muito além.

Tampouco é possível considerar os efeitos sobre o comércio, positivos e negativos, que implicam a UE, sem considerar seus objetivos não-comerciais. Na UE, mais que em qualquer outro ARC, é visível a preocupação com temas não-comerciais como a democracia, os direitos humanos ou o meio-ambiente.

A formação do NAFTA é outro exemplo de como as considerações tradicionais podem ficar em segundo plano quando se forma um ARC. Especialmente na relação entre Canadá e EUA, a implementação de uma ALC pouco interferiu no intercâmbio comercial.

A teoria da integração regional deve, portanto, incorporar esses novos elementos como forma de fornecer uma visão mais fidedigna da realidade. A teoria econômica precisa agregar

elementos de outras áreas, como as Relações Internacionais ou a Ciência Política, e ir além das reduções tarifárias dos ARCs e, assim, compreender os verdadeiros motivos por trás da formação desses acordos.

2 TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

Definir integração econômica internacional ou regionalismo não é tarefa fácil. Neste trabalho, por simplicidade, integração econômica regional e regionalismo serão usados como sinônimos, já que a análise da integração econômica será uma análise do regionalismo, em princípio, econômico, a partir dos ARCs. O grupo de países que compõe a área abrangida pelo ARC será, por vezes, denominado de bloco regional de comércio ou simplesmente bloco.

Os economistas não conseguem chegar a uma conclusão e tampouco os especialistas em relações internacionais têm um consenso sobre sua definição². Os problemas começam no conceito de região. Alguns autores consideram apenas a proximidade geográfica, outros vão além e incluem fatores como interações internacionais, laços comuns de etnia, língua, cultura, história, dentre outros, quando constroem seu conceito de região³.

Viner (1950, p. 123) já chamava atenção para essa dificuldade em 1950: *economists have claimed to find use in the concept of an economic region, but it cannot be said that they have succeeded in finding a definition of it which would be of much aid...in deciding whether two or more territories were in the same region*. Desde então, várias definições diferentes foram apresentadas.

Balassa (1961), em seu Teoria da Integração Econômica, sem dúvida um clássico, define integração econômica como um processo (definição dinâmica) e como um estado (definição estática). Segundo ele, trata-se de um processo por envolver medidas visando por fim a discriminação econômica entre países e de um estado quando se refere a uma situação entre países em que várias formas de discriminação não mais existem.

Molle (1991) define integração econômica como uma gradual eliminação de fronteiras econômicas entre países, ao passo que El-Agraa (1985) a define com uma remoção

² Ver Katzenstein (1997).

³ Ver Thompson (1973).

discriminatória de impedimentos ao livre comércio entre nações participantes e o estabelecimento de coordenação entre eles. Robson (1998), por sua vez, refere-se à completa integração econômica como liberdade de movimento de bens e fatores de produção e a ausência de discriminação. Swann (1996), em uma definição semelhante a de Balassa, considera integração econômica como um estado e como um processo que envolve a combinação de economias separadas em arranjos maiores.

Para Jovnovic (1998), a integração tem diferentes significados dependendo do país, do tempo e dos interesses envolvidos. Considera que a integração econômica é um processo e um meio pelo qual um grupo de países busca aumentar seu nível de bem-estar e atingir objetivos comuns de forma coordenada, pois assim tem maiores chances de serem bem sucedidos.

Robson (1998) destaca o caráter objetivo, de busca de resultados, ao definir a integração econômica internacional como um estado ou processo que permite aos seus participantes atingir uma variedade de objetivos comuns por meio de ações conjuntas ou integradas que não poderiam atingir unilateralmente.

Carvalho (2004, p. 54), por sua vez, defende que a integração é um meio e não um fim, “criando um espaço para o desenvolvimento e para a inserção competitiva dentro do mercado mundial”. Ainda segundo ele, os processos integracionistas serão conduzidos de forma mais ou menos rápida de acordo com os interesses econômicos momentâneos.

Fishlow e Haggard (1992) destacam que o regionalismo é um processo político caracterizado pela cooperação e coordenação econômico-política entre países. De fato, não há como separar os aspectos políticos e os econômicos.

Conforme Balassa (1961, p. 7), ambos os fatores são interdependentes. *Political motives may prompt the first step in economic integration, but economic integration also reacts on the political sphere; similarly, if the initial motives are economic, the need for political unity can arise at a later stage.*

No presente trabalho, o regionalismo será considerado como um processo de coordenação econômica e política entre países vizinhos visando à integração econômica e, algumas vezes, também a integração política. A formação de ARCs é a integração econômica em forma de regionalismo, servindo à consecução de diversos objetivos dentre eles o aumento do bem-estar, o aumento de trocas comerciais, o aumento de Investimentos Externos Diretos (IEDs), o aumento do poder de barganha multilateral, acesso seguro a mercados, sustentação a reformas político-econômicas, segurança regional, dentre outros objetivos. Todos esses objetivos serão abordados oportunamente.

2.1 ORTODOXIA E HETERODOXIA DA INTEGRAÇÃO

Um enfoque importante da análise da integração regional é dado pela dicotomia entre ortodoxia e heterodoxia, apresentando diferentes visões para o processo integracionista. Conforme Amado e Mollo (2004), em primeiro lugar, por afirmarem que o mercado é o sistema mais eficiente de regulação econômica, os autores ortodoxos defendem a integração, uma vez que acreditam que haverá uma convergência econômica entre países mais e menos desenvolvidos, na medida em que o capital abundante dos países mais desenvolvidos migra para os países em desenvolvimento em busca de maior rentabilidade.

Em segundo lugar, dada a concepção monetária dos ortodoxos de que a moeda é neutra e de que produz efeitos permanentes sobre o nível geral de preços, a preocupação é manter a inflação sob controle. Nesse sentido, propõem a formação de uniões monetárias, o que propiciaria um controle mais efetivo dos preços relativos dos bens comercializáveis. Além disso, a formação de uma união monetária evitaria que os governos nacionais utilizassem políticas inflacionárias para cobrir seus déficits ao definir regras de emissão e controles monetários.

Diferentemente, os heterodoxos acreditam no poder intervencionista do Estado e, por isso, propõem um tipo de integração que leve em consideração as características de cada país e que aproveite suas complementaridades⁴. Tudo isso pressupõe uma forma flexível de integração de modo que não haja a necessidade dos países abrirem mão da formulação de suas próprias políticas.

A economia heterodoxa tem restrições quanto a modelos de integração mais profundos também devido à crença da endogeneidade da moeda, descartando a neutralidade da moeda, que defendem os ortodoxos. Assim, segundo os heterodoxos, a formação de uniões monetárias exacerbaria as desigualdades regionais, uma vez que a escassez de moeda em regiões menos desenvolvidas dificultaria o investimento e o crescimento.

A teoria heterodoxa esteve por trás da proposta de integração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a América Latina⁵. No final da década de 1950, a CEPAL discutia, sob o contexto de um Estado fortemente intervencionista, propostas de integração da América Latina como uma solução aos gargalos estruturais que impediam a expansão do modelo de industrialização adotado desde a década de 1930, a substituição de importações.

A idéia principal era utilizar a integração regional para desenvolver o setor de bens de capital, propiciando um desenvolvimento auto-sustentado da região ao permitir a produção em escala, ao mesmo tempo em que resolvia o problema da escassez de divisas, que dificultava as importações.

Seguindo uma linha claramente heterodoxa, a CEPAL preocupava-se principalmente com o crescimento econômico dos países da região, ao propor a formação de um mercado comum latino-americano. O processo de integração proposto era bastante limitado e havia ainda uma especial atenção com a integração entre países com estruturas muito diferentes, de

⁴ Ver Amado e Mollo (2004).

⁵ Ver Amado e Mollo (2004).

forma que a CEPAL propunha níveis mais elevados de proteção à indústria de países menos desenvolvidos.

Enquanto a teoria tradicional ortodoxa propõe a integração econômica para intensificar o livre-comércio, a CEPAL enfatizava os problemas que o livre-comércio poderia causar e defendia uma integração econômica que reduzisse a vulnerabilidade externa dos membros do mercado comum ao propiciar o desenvolvimento da região pelo aumento do mercado consumidor e do estímulo à industrialização. Em nenhum momento, a liberalização é vista como pré-requisito para o crescimento econômico.

2.2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O regionalismo também tem sido objeto de estudo das Relações Internacionais. Teorias como o Neo-realismo e o Institucionalismo Neoliberal buscam explicar a integração regional assim como as teorias econômicas, mas a partir de uma perspectiva diferente. Por um lado, há a Economia, que se preocupa muito mais com os impactos gerados pela integração sobre o bem-estar, sobre a produção, sobre o consumo e ainda em medir o tamanho desses impactos. Por outro, as Relações Internacionais, voltadas para outras questões como descobrir qual o papel do Estado nas iniciativas regionalistas, quais as motivações dos atores envolvidos em tais iniciativas e ainda as formas que os projetos regionalistas assumem⁶. Mesclando as preocupações de ambas as áreas, está a Economia Política Internacional.

O neo-realismo, profundamente calcado no trabalho de Waltz (1979), afirma que as relações entre os Estados têm grande influência sobre o comportamento dos Estados. Todo o relacionamento entre Estados está baseado na distribuição do poder entre eles, existindo uma

⁶ Ver Hout (1999).

balança de poder no cenário internacional. Dessa maneira, os Estados têm suas ações restringidas pelo poder dos demais e há uma grande preocupação com os ganhos absolutos⁷.

Considerando o Estado como ator que busca aumentar seu poder e que todas as relações são baseadas em poder, os neo-realistas analisam o regionalismo a partir de três perspectivas⁸. Em primeiro lugar, é de se esperar que arranjos regionais entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos sejam arranjos de segurança, em que os mais fracos associam-se aos mais fortes em busca de proteção.

Em segundo lugar, havendo um poder hegemônico⁹, a criação de um acordo regional se torna mais fácil ou pela imposição da cooperação ou pela assunção de maior parte dos custos pelo *hegemon*. Este assume os custos e a liderança do processo integrador em um ambiente de rivalidade e pressões políticas. Por fim, na ausência de um poder hegemônico, os acordos regionais seriam um jogo de ganhos relativos, sendo apoiados pelos Estados com perspectivas de ganhos relativos e combatidos pelos Estados que temessem sofrer perdas relativas.

Os institucionalistas neoliberais, por sua vez, acreditam que a cooperação entre os Estados é bastante comum especialmente em áreas em que há interesses comuns e quando a coordenação é fundamental para se alcançar objetivos comuns a custos mais reduzidos, como no provimento de bens públicos, por exemplo. O institucionalismo neoliberal funciona, assim, como um contraponto ao neo-realismo, que considera o Estado o principal ator das Relações Internacionais e defende que as questões de segurança dominam a agenda internacional.

Dentro dessa perspectiva, Keohane e Nye (1977) desenvolveram o conceito da interdependência complexa. De acordo com esse conceito, a interação estatal envolve três premissas. Em primeiro lugar, considera-se que as sociedades não estão conectadas apenas

⁷ Ainda que um Estado possa obter ganhos absolutos, sua maior preocupação será se um outro Estado obteve algum ganho, ainda que pequeno, pois significaria ganho de poder relativo

⁸ Ver Hout (1999).

⁹ Teoria da Estabilidade Hegemônica de Gilpin.

pelos canais interestatais, mas também por canais transgovernamentais e transnacionais. Em segundo lugar, a agenda internacional dos Estados é composta por diversos temas, sem uma ordenação hierárquica. Em terceiro lugar, não se faz uso da força militar nas áreas onde predomina a interdependência.

Outro importante conceito neoliberal é o de regime desenvolvido por Krasner (1983). Segundo ele, os regimes são um conjunto de regras, normas e procedimentos para os quais convergem as expectativas dos Estados, não havendo, necessariamente, a formação de uma organização. Além disso, alguns autores enfatizam a importância das pressões domésticas, principalmente de firmas com alta dependência nas exportações, na formação de acordos regionais de comércio¹⁰.

2.3 OUTRAS TEORIAS

Dentro do contexto integracionista europeu, cabe destacar ainda duas teorias importantes. Uma delas é a teoria construtivista desenvolvida por Karl Deutsch, baseada na idéia de comunidade cultural, que afirma que o regionalismo é resultado de valores comuns entre as sociedades. A outra é a teoria neo-funcionalista, que tem com um de seus principais autores Ernest Hass. Segundo essa corrente teórica a integração é um processo que funciona por transbordamento. Assim, a integração em uma área, quando bem-sucedida, se espalha para outras áreas, até obter a completa integração. Os neo-funcionalistas defendem ainda a formação de instituições supranacionais.

¹⁰ Ver Milner (1997).

2.4 GRAUS DE INTEGRAÇÃO

Além de definir a integração econômica, também é preciso compreender seus graus de integração e as implicações que trazem. Balassa (1961) propõe que a integração econômica evoluiria por cinco estágios: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Monetária e Econômica e Integração Econômica Completa. O último estágio, a integração completa, de acordo com Balassa, pressupõe a unificação de políticas monetária, fiscal, social e contra-cíclica e requer a existência de uma autoridade supranacional cujas decisões sejam vinculantes para os países membros.

Uma categorização mais moderna e que reflete exemplos retirados da realidade difere em alguma medida da categorização de Balassa, definindo, em grau crescente de integração, em primeiro lugar, as Áreas de Tarifas Preferenciais, em que há a redução, recíproca ou não, da carga tarifária entre dois ou mais países. Em seguida, a Área de Livre Comércio, em que há a livre circulação de mercadorias entre as partes acordantes, caso do NAFTA entre EUA, Canadá e México.

A Área de Livre Comércio tem como principal característica a formação de uma zona em que a tarifa de importação é reduzida gradualmente até zero. Cada país segue conduzindo sua política comercial em relação a terceiros países com total liberdade. Não há o estabelecimento de uma tarifa externa comum. Por isso, uma ALC estabelece regras de origem bem claras para evitar a chamada deflexão do comércio. As regras de origem impedem que as importações oriundas de países não-membros sejam redirecionadas para os demais países membros a partir do país com a menor alíquota de importação.

Em um nível maior de integração, está a União Aduaneira que, além da livre circulação de mercadorias, adota uma Tarifa Externa Comum (TEC). Nesse estágio, encontra-

se o Mercosul, formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai¹¹. As uniões aduaneiras, segundo Viner (1950) têm três características essenciais. Em primeiro lugar, deve haver a eliminação das tarifas de importação entre os países membros. Em segundo lugar, os países membros definem uma TEC, que daí em diante irá pautar as relações comerciais com não-membros. Por fim, as receitas aduaneiras passam a ser divididas entre os membros de acordo com uma fórmula pré-definida. No caso das UAs, há necessidade de coordenação da política externa econômica.

Mais adiante na escala de integração, aparece o Mercado Comum. O MC dá um passo a mais na integração ao permitir não só a livre circulação de mercadorias e a adotar uma TEC, como ocorre em uma UA, como também a livre circulação dos fatores de produção, capital e trabalho, e, conseqüentemente, de serviços.

A formação de um MC representa maiores desafios à tomada de decisão dos países envolvidos, havendo maior perda de autonomia na condução de políticas, como as políticas de emprego e de impostos, por exemplo. De fato, haverá necessidade de coordenação muito maior entre os países membros, tanto econômica quanto política.

Em um estágio mais avançado, está a União Monetária. Uma União Monetária pressupõe a adoção de uma única moeda, a instituição de um Banco Central e a implementação de uma política monetária comum. Trata-se do último nível de integração conhecido e o adotado pela União Européia desde 2002¹². Além da política monetária comum, o Tratado de Maastricht estabelece uma disciplina para a política fiscal e para o orçamento.

Segundo Robson (1998), uma integração monetária tem duas características essenciais: taxas de câmbio relativamente fixas e ausência de controles de troca no que diz

¹¹ O processo de adesão da Venezuela encontra-se em estágio avançado.

¹² A Zona do Euro, como é conhecida a área da União Européia que adota a moeda única, é composta por quinze países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Portugal.

respeito a transações correntes ou de capital. A formação de uma UM pressupõe também o alinhamento das políticas cambiais e monetárias dos países membros em busca de objetivos econômicos comuns, caso da União Européia.

A responsabilidade pela manutenção de uma taxa de câmbio relativamente fixa e por toda a política monetária deve estar sob o controle de uma autoridade monetária supranacional, que deve ser responsável ainda pelo controle dos balanços de pagamentos e pela manutenção de uma taxa de câmbio da região em relação a terceiros países.

A formação de uma união monetária leva à eliminação da incerteza quanto à taxa de câmbio e reduz o risco em relação ao custo do capital, podendo levar a um aumento ou a uma redução dos investimentos nos países membros, dada também a redução das margens de lucro. Conforme Robson (1998), trata-se de uma situação ambígua, na qual não se pode prever qual efeito prevalecerá.

A integração monetária também tem efeitos sobre os mercados financeiros, resultando em maior integração desses devido à remoção de controles sobre os investimentos externos diretos, exploração de economias de escalas devido ao aumento do mercado para investimentos, aumento da eficiência da alocação dos investimentos. Além disso, há a redução de custos transacionais, pois se elimina a necessidade de conversão de uma moeda para outra na trocas comerciais e na realização de investimentos.

Considerando os graus de integração, podemos dividir os ARCs em dois grandes grupos: aqueles que desejam apenas uma integração superficial, como ATPs e ALCs, e aqueles que desejam uma integração mais profunda, como UAs, MCs e UM.

Como pode ser percebido, quanto maior o nível de integração, maior a necessidade de coordenação política e econômica e, conseqüentemente, maiores as restrições impostas à tomada de decisões interna a cada país, especialmente em relação à política econômica.

Muitas vezes, de acordo com o nível de integração, é necessário harmonizar as políticas econômicas nacionais e definir padrões mínimos.

Há ainda que ser enfatizado que essa categorização não esgota as formas que os ARCs podem tomar. Muitas vezes assumem alguma forma entre essas. Segundo Hoekman e Kostecki (2001), os ARCs assumem diversas formas, mas todos têm em comum a redução de barreiras comerciais entre os membros e conseqüente discriminação contra o comércio de países não-membros.

2.5 CRIAÇÃO E DESVIO DE COMÉRCIO

A integração econômica não é um fato recente na história da economia. No século XIX, vários exemplos de ARCs são conhecidos, começando pelo *Zollverein* na Alemanha, talvez o mais conhecido. O *Zollverein*, em princípio, era um acordo comercial que acabou resultando na criação da Alemanha a partir de vários reinos existentes na região. Além do exemplo alemão, a Suíça em 1848, os estados austríacos em 1850, a Dinamarca em 1853 e a Itália na década de 1860 também estabeleceram uniões aduaneiras.

Mas foi após a II Guerra Mundial que o tema ganhou destaque e começou a aparecer na literatura sobre comércio internacional como uma teoria específica. *The customs union issue* de Jacob Viner (1950) é considerada, até o presente, a primeira obra (e também uma das mais importantes) da teoria tradicional da integração econômica internacional. Desde então, os desenvolvimentos teóricos e de mensuração, que buscam medir os custos e benefícios da integração, permitiram uma maior compreensão acerca do processo integracionista, adicionando ao trabalho pioneiro de Viner novos aspectos.

Como o título do livro deixa claro, a motivação de Viner são as Uniões Aduaneiras, embora ele próprio deixe clara a existência de outras formas de Acordos Preferenciais de

Comércio (APCs), sendo as UAs uma dessas formas. Além disso, afirma que a diferenciação entre uma e a outra modalidade de APCs é muitas vezes tênue. Três são as características de uma UA para Viner: eliminação de tarifas entre os países membros; adoção de uma Tarifa Externa Comum e a divisão das receitas aduaneiras entre os países membros.

O foco do trabalho de Viner, nessa obra, é o aumento ou a redução do bem-estar¹³ de países membros e não-membros de uma UA por ocasião de seu estabelecimento, bem como a eficiência produtiva. Viner considera em sua análise apenas a produção. Autores subsequentes procuraram complementar essa análise por meio da inclusão do consumo, como fizeram Meade (1956) e Lipsey (1957).

Ainda hoje, os conceitos criados por Viner de criação de comércio (*trade creation*) e de desvio de comércio (*trade diversion*) consolidaram-se na teoria da integração econômica e são obrigatórios em qualquer estudo sobre integração econômica regional.

A formação de um bloco regional de comércio geraria dois efeitos sobre comércio: criação e desvio. Nas palavras de Viner (1950, p. 44): “*The primary purpose of a customs union, and its major consequence for good or bad, is to shift sources of supply, and the shift can be either to lower or to higher-cost sources, depending on circumstance.*”

Dessa forma, os países membros substituiriam fontes fornecedoras que não pertencem à área preferencial por fontes internas. A criação de comércio ocorre quando se substitui uma fonte mais cara por uma mais barata, promovendo, assim, um aumento geral de bem-estar. Por outro lado, o desvio de comércio, caracterizado pela substituição de um fornecedor mais barato por um mais custoso, levaria à redução geral de bem-estar.

Segundo Viner (1950), perdem os países membros que antes compravam a preços mais baixos e perdem os países não-membros, antigos fornecedores. O único beneficiado é o país novo fornecedor, mais especificamente a indústria produtora do bem em questão. Antes

¹³ Teoria estática das UAs.

de *The customs union issue*, era dado como certo o aumento de bem-estar em todos os casos de integração econômica, não existindo a figura do desvio de comércio. Com isso, se prevalecer o efeito de criação de comércio, ao menos um dos países membros será beneficiado; se prevalecer o efeito de desvio de comércio, ao menos um dos membros será prejudicado.

Viner (1950) considerava apenas a eficiência produtiva e as mudanças na alocação de recursos sem se preocupar com efeitos sobre o consumo, ou seja, o que acontecia com a demanda do consumidor quando os preços eram reduzidos por causa da formação da União Aduaneira. Nesse sentido, autores subsequentes estudaram o aumento de bem-estar ocasionado pelo excedente do consumidor e chegaram à conclusão de que, ainda que a formação de uma UA gerasse desvio de comércio, o aumento de bem-estar seria possível.

Complementando a análise de Viner (1950), Meade (1957) conclui que a formação de UAs pode aumentar, reduzir ou mesmo deixar inalterado o nível de bem-estar dependendo do efeito que prevaleça, criação ou desvio de comércio¹⁴.

Entretanto, os efeitos de criação e de desvio de comércio não são tão simples quanto parecem. Kemp e Wan (1976) afirmam que é possível haver um aumento de bem-estar tanto para países membros quanto para não-membros. Segundo os autores, um arranjo preferencial não reduzirá o bem-estar global se houver uma forma de manter inalterados os fluxos de comércio com o resto do mundo, ou seja, os fluxos de comércio antes e depois da formação do ARC devem ser os mesmos. Isso seria obtido pela redução das tarifas externas dos membros do acordo ou da TEC, caso seja uma UA ou outro arranjo de maior nível de integração. Eliminando, assim, os efeitos do desvio de comércio, restaria apenas a criação de comércio, resultando em um aumento geral de bem-estar.

¹⁴ Para Viner (1950), de acordo com a situação, haveria criação ou desvio de comércio. Jamais os dois efeitos ao mesmo tempo.

Dornbusch (1986), por sua vez, sugere que ambos os efeitos, criação e desvio de comércio, ocorrem simultaneamente. A redução das tarifas alfandegárias entre os membros do acordo e a adoção de uma TEC, no caso das UAs, faz com que vários produtos dos países membros tornem-se mais baratos frente aos produtos do resto do mundo, ainda que o país membro não seja o produtor mais eficiente. Com isso, ocorre a substituição de parte das importações do resto do mundo pela produção de algum dos países do acordo. Essa substituição será válida, segundo Dornbusch (1986), para todos os bens produzidos por um dos associados cujo custo unitário seja menor que o custo unitário produzido pelo resto do mundo mais tarifas alfandegárias.

O resultado é, por um lado, um aumento das importações intra-bloco, dados os preços mais baixos, levando à criação de comércio. Por outro lado, ocorre o desvio de comércio de fontes de oferta mais eficientes do resto do mundo e, com isso, há um aumento do custo de importação líquido de tarifas, na medida em que a arrecadação de tarifas torna-se um subsídio ao país membro que se tornou o novo fornecedor.

Além disso, conforme Freund e McLaren (1999), a simples expectativa da assinatura do acordo regional pode dar início aos efeitos de criação e desvio de comércio¹⁵. Por isso, para se conhecer o efeito líquido, é necessário, segundo Pomfret (1997), analisar a estrutura e os custos do mercado onde se desenvolve o processo integracionista; considerar os efeitos dinâmicos no longo prazo desse processo; e avaliar o nível de integração proposto.

Trabalhos mais recentes, utilizando-se de modernas técnicas econométricas e de equilíbrio geral, buscam medir com maior precisão os impactos, em termos de bem-estar, gerados pela implementação de ARCs. Os estudos envolvendo equilíbrio geral têm concluído, predominantemente, que a criação de comércio supera o desvio de comércio¹⁶. Francois e

¹⁵ O comércio entre EUA e México aumentou significativamente antes mesmo do NAFTA ser posto em funcionamento. Parte desse aumento explica-se pela alteração das expectativas dos agentes econômicos.

¹⁶ Ver BID (2002).

Shiells (1994), em relação ao NAFTA, e Flores, em relação ao Mercosul, chegaram a conclusões nesse sentido.

2.6 *SECOND BEST*

Enquanto as primeiras obras sobre integração econômica estiveram preocupadas com o impacto da formação de uniões aduaneiras sobre a produção (VINER, 1950), consumo (MEADE, 1955; LIPSEY, 1957), a partir da metade da década de 1960, os autores começaram a se preocupar com os objetivos que levavam a integração econômica¹⁷. Essa preocupação se baseia na idéia de que a integração econômica não era a melhor opção do ponto de vista econômico.

A análise Viner (1950) – Meade (1957) está assentada na Teoria do Segundo Ótimo (*second best*). De acordo com os neoclássicos, a melhor opção (*first best*) é alcançada quando se obtém uma situação ótimo de Pareto. Dadas as restrições, muitas vezes não é possível atingir o ótimo de Pareto. Isso ocorre quando qualquer uma das condições necessárias à obtenção desse ponto ideal não é alcançada.

Nesse caso, de acordo com a Teoria do Segundo Ótimo¹⁸, poderia, então, ser alcançada a segunda melhor opção, dado que as demais condições necessárias à obtenção do ótimo de Pareto foram satisfeitas. Entretanto, não há como saber, a priori, se essa segunda melhor opção é melhor, pior ou igual à situação ótima em termos de bem-estar, mesma conclusão a que chegaram Viner (1950) e Meade (1957).

Para Meade (1955) e Lipsey (1957), o bem-estar tende a aumentar se houver apenas uma redução da tarifas e não sua completa eliminação. O argumento por trás dessa afirmação é o de que provavelmente exista uma taxa de tarifa interna maximizadora do bem-estar, sendo

¹⁷ Ver Alfred Tovas (1992)

¹⁸ Ver Lipsey and Lancaster (1956-57).

esta uma opção de segundo ótimo. Mas não é possível saber exatamente qual é essa tarifa segundo ótima.

Considerando o comércio internacional, o ótimo de Pareto seria atingido com o livre comércio em âmbito multilateral com concorrência perfeita e livre mobilidade de fatores, conseguindo-se, conforme Porto (1997), maiores ganhos de escala, maior eficiência, maior aumento de produtividade e os menores custos médios.

Em uma situação ideal de concorrência perfeita, para que a integração trouxesse os mesmo ganhos, precisaria avançar no sentido do livre comércio, de forma que a criação de comércio fosse maior que o desvio de comércio. Isso ocorre porque, em uma situação como essa, ou seja, em uma situação ideal, a liberalização unilateral traria melhores resultados que a integração regional. Entretanto, no lugar de concorrência perfeita, existem barreiras comerciais e a integração econômica surge como uma segunda melhor opção; uma opção estratégica dos países.

Muitos produtos não são bem aceitos nos diversos mercados, o que impede o aproveitamento de economias de escala, a especialização e o surgimento de externalidades positivas resultantes, por exemplo, da localização. A integração regional serve para diversificar e expandir as exportações, além de contribuir para o desenvolvimento econômico da região, ao permitir acesso garantido ao mercado dos países membros, solucionando parte dos problemas impostos pelas distorções dos mercados. Com isso, torna-se possível o aproveitamento de externalidades potenciais e também das economias de escala, o que reduz custos e aumentar o bem-estar.

Como o ótimo de Pareto é uma situação ideal, no mundo real, dadas as imperfeições de mercado, os países têm buscado, ao longo da história, a integração econômica, em maior ou menor grau, como segunda melhor opção. E isso muitas vezes gera desvio de comércio.

2.7 OS EFEITOS DA INTEGRAÇÃO

A teoria tradicional, representada por Viner (1950) e Meade (1955), dentre outros, analisa a integração a partir da eficiência e do bem-estar e considera apenas ganhos estáticos; considera apenas os efeitos de curto prazo. Os ganhos estáticos estão ligados a obtenção de maior eficiência no comércio pela realocação dos fatores de produção e estão assentados na percepção da integração econômica como segunda melhor opção. Dessa forma, a formação de um ARC é percebida como uma oportunidade para os Estados auferirem ganhos por meio da especialização com base na vantagem comparativa. Dentro dessa perspectiva, os conceitos de criação e desvio de comércio são centrais.

Entretanto, a integração regional implica também em efeitos dinâmicos, que surgem no médio e longo prazos. Braga e Pinto (2006) afirmam que podemos considerar pelo menos três efeitos dinâmicos da integração: o aproveitamento de economias de escala, a atração de investimentos diretos e o progresso tecnológico decorrente.

Balassa (1961) destaca que tanto Viner (1950) quanto Meade (1955) conferem pouca atenção aos efeitos dinâmicos da integração regional. Segundo ele, Viner (1950) somente considera a possibilidade de economias de escala ao nível das firmas, embora afirme que sejam insignificantes, ao passo que Meade (1955) refere-se, de maneira superficial, à possibilidade de ocorrerem economias de escala. Diferentemente, Balassa (1961) defende a importância dos efeitos dinâmicos da integração, com ênfase no aproveitamento das economias de escala e nas externalidades positivas dentre os ganhos tradicionais advindos do processo integracionista.

Para Balassa (1961), a integração regional proporciona a fusão dos mercados nacionais. A formação de um mercado maior permite o aproveitamento de economias de escalas e uma maior produtividade da indústria, contribuindo para o crescimento dos países

envolvidos. Escrevendo em uma época em que se destacavam as iniciativas integracionistas européia e latino-americana, Balassa (1961) defendia que a integração teria papel importante para acelerar o crescimento da produtividade na Europa e, principalmente, na América Latina.

Na Europa, o aproveitamento das economias de escala seria importante não só para países pequenos, mas também para França e Alemanha. Quanto à América Latina, afirma Balassa, em sua obra de 1961, que a integração permitiria solucionar o problema da limitação dos mercados nacionais. O aproveitamento de economias de escala contribuiria para o desenvolvimento da indústria transformadora latino-americana e, com isso, para o crescimento econômico da região.

Balassa (1961) também destaca os efeitos da integração sobre as estruturas de mercado, argumentando que a integração econômica leva a um aumento da concorrência entre as empresas. Outro ponto levantado pelo autor diz respeito à redução das incertezas quanto às regulamentações comerciais, cambiais e das políticas econômicas e à padronização de procedimentos e produtos conseguidos por meio da integração. Por fim, o autor destaca a importância da integração para os investimentos, no que diz respeito à atração de novos investimentos e à proteção desses investimentos.

A teoria tradicional falha em explicar a integração entre países com características econômicas semelhantes que transacionam produtos semelhantes. Trata-se do comércio intra-indústria, principal característica das transações comerciais no âmbito da integração européia. Ao centrar-se nas vantagens comparativas e na especialização, a teoria tradicional pressupunha a integração entre países com estruturas econômicas diferentes.

No começo dos anos 1980, com novos desenvolvimentos na teoria do comércio internacional, a teoria da integração econômica passou a apontar novos ganhos dinâmicos. Novas abordagens, como as economias de escala com diferenciação de produtos e seus efeitos pró-competitivos de Krugman e as considerações de competição imperfeita, fizeram ver que

os ganhos econômicos da integração poderiam ser ainda maiores que os previstos pela teoria tradicional. Ainda que a curto prazo predominassem os efeitos do desvio de comércio, a médio e longo prazo, os efeitos dinâmicos poderiam proporcionar um ganho líquido de bem-estar.

2.8 GANHOS TRADICIONAIS

Ao formar um bloco regional de comércio, os países esperam obter algum tipo de ganho, seja ele político ou econômico. Os ganhos econômicos, também chamados ganhos tradicionais, são basicamente ganhos ligados ao comércio e ao investimento e derivam dos efeitos da integração. Espera-se um fortalecimento e incentivo às trocas comerciais dentro da região abrangida pelo acordo. Com o aumento do mercado consumidor propiciado pelo acordo, a estrutura produtiva dos países tende a se tornar mais eficiente com base na produção em escala e pode haver uma melhora nos termos de troca.

Quando um ARC é firmado, as barreiras comerciais entre os países membros são reduzidas ao passo que as barreiras em relação a terceiros países são mantidas, promovendo, em geral, a alteração dos preços relativos de bens nos mercados domésticos dos países membros, com repercussão nos fluxos de comércio, produção e consumo. A integração regional serve para impulsionar as relações econômicas entre os membros de um acordo regional. Como resultado, há a formação de um mercado consumidor maior.

Um mercado maior permite maior concorrência, maiores escalas e maior especialização; todas levam a um aumento de produtividade e crescimento. Os acordos entre países em desenvolvimento, em geral, não conseguem a formação de um mercado consumidor muito grande e, com isso, têm um escopo menor para realizar ganhos de vantagem comparativa que intensidades diferentes dos fatores poderiam trazer. Mesmo assim, o

mercado resultante da integração é seguramente maior e pode oferecer mais vantagens que o mercado de um único país.

Especialmente para países em desenvolvimento, a integração regional pode servir para aumentar a produção e o intercâmbio de bens de maior valor agregado, produtos mais intensivos em conhecimento e tecnologia. Com a expansão do mercado consumidor propiciada pela integração, a produção de bens que envolvam tecnologia mais avançada se torna possível. Com um mercado maior, a especialização e a industrialização utilizando-se economias de escala tornam-se mais factíveis.

A análise tradicional, iniciando com Viner em 1950, considera que exista um estado de concorrência perfeita; dessa maneira não considera as economias de escala e, ao assumir que os produtos são homogêneos, deixa também de considerar as implicações da diferenciação de produtos para a integração e seus ganhos.

A teoria tradicional, muito centrada na criação e no desvio de comércio, considera como fonte de ganhos da integração basicamente a especialização com base na vantagem comparativa. Economias de escala e diferenciação de produtos implicam concorrência imperfeita e juntos são os responsáveis pelo comércio intra-indústria. A integração por meio da especialização pode gerar ganhos de eficiência, mesmo que não haja diferenças nos custos comparativos entre dois países.

Na presença de economias de escala, os conceitos tradicionais de criação e de desvio de comércio continuam relevantes para uma avaliação dos ARCs, mas precisam ser complementados para que dois outros efeitos sejam considerados.

Mesmo quando há desvio de comércio, o país importador pode se beneficiar. Nos países membros, as reduções nos preços dos produtos geram os ganhos para os consumidores que podem compensar as perdas da produção causadas pelo desvio de comércio. Além disso, se houver economias de escala não aproveitadas em algumas indústrias, a regionalização do

comércio pode levar a ganhos significativos por meio de reduções nos custos médios de produção e torna disponível uma maior variedade de produtos ao consumidor. A redução das barreiras de comércio também pode aumentar a concorrência na região levando a uma redução nos custos de produção. Por estas e outras razões, a formação de um acordo de integração regional pode situar um país em uma trajetória de crescimento mais elevada.

No curto prazo, o desvio de comércio pode levar a redução das exportações de terceiros países para os países do acordo. Mas o desvio de comércio é apenas um dos efeitos sobre terceiros países, já que a formação de um ARC pode propiciar um aumento das rendas reais agregadas, elevando a demanda por bens e serviços importados. Somente uma análise individual poderá indicar se a formação de um acordo regional beneficia ou prejudica não-membros. Para isso, será necessário levar em consideração a pauta de importação e exportação dos países, bem como se a integração regional estimula o crescimento nos países membros.

Os termos de troca do bloco comercial podem alterar-se à medida que, pela integração dos mercados, a demanda por importações do resto do mundo se altera. Haverá sempre uma tendência no sentido de melhora dos termos de comércio do bloco em relação ao resto do mundo, já que, em conjunto, os países membros detêm maior poder de negociação que separadamente e podem usar isso a seu favor nas negociações comerciais. Além disso, o próprio fato de substituir fontes externas por fontes internas ao bloco já é suficiente para alterar os termos de troca.

A alteração nos termos de troca é mais visível em níveis de integração como a União Aduaneira ou em arranjos regionais com um nível de integração maior, pois adotam uma TEC que lhes confere maior poder de negociação. Outros aspectos iguais, quanto maior a área econômica da unidade com mesma tarifa de importação, maior a probabilidade de a melhora

nos termos de troca ser resultado da tarifa adotada¹⁹. Os termos de troca de uma UA com o resto do mundo podem ser influenciados não só pela TEC como também pelas tarifas dos outros países. Em geral, quanto maiores as tarifas dos outros países sobre os produtos de exportação dos países da UA, menos favoráveis serão os termos de troca da UA com o resto do mundo²⁰.

Esse efeito serve para reduzir as perdas resultantes do desvio de comércio gerado pela integração e poderá ser suficiente para eliminar tais efeitos dependendo da queda no preço dos produtos importados. Por outro lado, se a formação de um ARC resultar em um impacto positivo sobre a renda real da área, pode haver um aumento na demanda por importações de outros países de forma que ocorra um balanceamento e os demais países não sejam perdedores líquidos.

Um aumento nos investimentos externos e domésticos, com destaque para os Investimentos Externos Diretos (IED), também é esperado por meio de novas regras de comércio que criam um mercado mais amplo, por meio de novas regras de investimento que flexibilizam as restrições de entrada no mercado e por meio de novas proteções ao investidor. Um mercado maior atrairá um maior número de empresas multinacionais especialmente quando o resultado das negociações multilaterais é percebido como incerto ou demorado.

O fluxo de investimentos externos aumenta de duas maneiras: entre os países membros e a partir de não membros. Os participantes do acordo têm incentivos para aumentar os investimentos no âmbito regional devido à redução na distorção do comércio entre si e devido ao aumento do mercado consumidor, que significa retornos potencialmente maiores. Os países não-membros têm incentivos para aumentarem os IEDs como uma alternativa para aproveitarem os benefícios do incremento do mercado consumidor. Para os não-membros, o IED surge como uma forma de driblar as barreiras comerciais que permanecem.

¹⁹ Ver Hoeckman e Kostecki (2001), Viner (1950), Meade (1955), Wonnacott e Wonnacott (1981).

²⁰ Ver Hoeckman e Kostecki (2001).

O aproveitamento de economias de escala em um mercado consumidor ampliado pode significar reduções em custos transacionais, em serviços financeiros, em telecomunicações e em outros serviços, estimulando as empresas a se instalarem na área do ARC. Em alguns casos, o tamanho resultante do mercado pode não ser suficiente para realizar economias escalas modernas e as altas tarifas externas elevam os custos de insumos importados.

ARCs também afetam o crescimento por meio da transferência de tecnologia. Com o aumento do intercâmbio comercial entre os países da região ou com a implementação de programas regionais para transferência de tecnologia, um país pode beneficiar-se de atividades de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) feitas em outros países. ARCs terão efeitos positivos se estimularem importações de líderes tecnológicos. Entretanto, se o acordo levar a um desvio de comércio de fontes mais avançadas tecnologicamente de matéria primas, então haverá um impacto negativo sobre o crescimento da produtividade.

A formação do NAFTA gerou impacto positivo sobre a produtividade do México, que se beneficiou do conteúdo do comércio com parceiros mais desenvolvidos tecnologicamente, especialmente por meio de troca de informações entre as firmas que realizaram IED.

Mas para atrair IEDs é importante garantir novos direitos de investimento. Proteções que impeçam discriminação entre investidores, provisões contra expropriação, procedimentos de disputa, contra investimentos estatais, e arbitragem independente são indispensáveis. A formação de um acordo regional tende a aumentar a credibilidade dos países envolvidos frente aos investidores, porque houve a preocupação em elaborar um documento comum, determinando as regras sobre investimentos, e, de certa forma, um país passa a afiançar o outro.

O desenvolvimento de um mercado maior e mais eficiente promove a melhoria na competitividade internacional e pode servir para fortalecer a posição dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais.

Por fim, podemos destacar que as exportações regionais podem servir de plataforma para exportações internacionais. À medida que a região integrada torna-se atrativa aos IEDs, não só as exportações regionais aumentam, como as exportações para o resto do mundo.

2.9 OS IMPACTOS DOS ARCS

A priori não é possível determinar se haverá ganhos ou perdas; quem se beneficiará e quem será prejudicado; ou mesmo quais são os ganhos esperados da formação de um ARC. Os impactos resultantes da formação de um ARC, sejam eles negativos ou positivos, dependem não só do formato escolhido para o acordo, mas também da forma como se dá sua implementação. Mesmo *a posteriori*, não é simples a tarefa de medir os impactos resultantes da integração sobre membros e não-membros.

Embora a maioria dos estudos aponte que a integração regional implica em resultados positivos para o comércio intra-regional, o impacto global é incerto. De acordo com o GATT/OMC, concluiu-se que na integração da CEE (6 países) a criação de comércio nos bens industrializados foi maior que o desvio de comércio, ao passo que o inverso ocorreu nos produtos agrícolas, não sendo possível determinar com exatidão o resultado final, ou seja, qual desses efeitos prevaleceu.

Vários analistas, utilizando modelos de gravidade, defendem que os ARCs estimulam o comércio. Entretanto, verifica-se que diferentes estudos chegaram a diferentes conclusões a respeito dos impactos de um mesmo acordo sobre o comércio.

Bayoumi e Eichengreen (1997) não encontraram evidências de desvio de comércio na expansão da UE com a entrada de Portugal, Espanha e Grécia, enquanto Wei e Frankel (1995) encontraram grande desvio de comércio²¹. Dada a dificuldade em encontrar evidências sem

²¹ Ver World Bank (p. 61, 2005).

ambigüidade de que todos os membros se beneficiarão, é fundamental a criação de mecanismos eficientes de distribuição de ganhos.

Estudos²² realizados antes do *Canada-U.S. Free Trade Area* (CUSTA) entrar em vigor estimaram que a formação de uma área de livre comércio entre Canadá e EUA impactaria significativamente o bem-estar do Canadá. Diferentemente, os impactos sobre o bem-estar dos EUA seriam muito pequenos devido à diferença no tamanho do mercado consumidor em ambos os países. Esses estudos indicavam também uma possível expansão do comércio bilateral em detrimento do comércio com terceiros países, caso o Canadá explorasse as economias de escala.

No momento de formação do NAFTA, os estudos feitos indicavam ganhos importantes de bem-estar para o México e poucos ganhos para Canadá e EUA, já que os ganhos do CUSTA não seriam computados novamente, mas haveria uma criação líquida de comércio. O que se verificou, após a formação do CUSTA e após a formação do NAFTA, foi uma alteração pouco significativa nos fluxos comerciais na região. O comércio entre Canadá e EUA já era bastante livre e o México concluía seu processo de reformas liberalizantes que serviram para abrir o mercado mexicano à competição internacional.

Uma das fragilidades das estimativas feitas foi desconsiderar os efeitos da ALC sobre terceiros países. A integração regional pode gerar desvios de comércio, mas ao promover o crescimento dos países membros pode também gerar externalidades positivas. No caso do Mercado Comum Europeu (MCE), em que o crescimento do comércio dentro cresceu mais que o comércio com terceiros países, a expansão global do comércio foi forte o suficiente para manter a razão de comércio com terceiros países em relação ao PIB.

Mesmo que a formação de um ARC signifique que terceiros países passarão a ter parcela menor do comércio com países membros, o nível absoluto das exportações de terceiro

²² Ver WTO (1995)

países pode aumentar, devido à expansão geral do comércio do bloco. Os primeiros efeitos comerciais a serem percebidos são os efeitos estáticos de criação e desvio de comércio. No médio e longo prazo, quando os efeitos estáticos já estão no fim, os efeitos dinâmicos tornam-se perceptíveis. O aumento do mercado consumidor aumenta a concorrência e ganhos em inovação e progresso tecnológico. O resultado é o aumento da taxa de crescimento potencial e permanente da economia, com possíveis efeitos positivos sobre não-membros.

Qualquer análise sobre integração regional que tente quantificar seus impactos será complexa e, provavelmente, incompleta²³. Em primeiro lugar, a integração é um processo e um estado complexo, que envolve questões políticas e econômicas; envolve vários países, cada um com suas peculiaridades e cada um vivenciando a integração de uma maneira diferente. No caso da América Latina, por exemplo, a integração regional foi parte de processo de reformas estruturais; na Europa, foi parte de uma estratégia de segurança.

Em segundo lugar, a integração regional é considerada a segunda melhor opção e qualquer generalização pode gerar conclusões equivocadas, sendo complicado medir o aumento (ou redução) de bem-estar causado pela integração, dado as diferentes formas como o bem-estar é percebido nos diferentes países. Além disso, o resultado de uma integração regional é esperado para o médio ou longo prazo, quando se espera que os custos iniciais sejam recompensados pelos benefícios da integração.

São aspectos como esses que influenciam a análise e fazem com que quantificar a integração, a partir de seus custos e de seus benefícios, seja tão difícil. E dada essa dificuldade de agregar tantas informações em um modelo econométrico, a análise quantitativa tende a oferecer uma visão parcial da integração; tende a oferecer uma visão menos completa que a factual; teórica; baseada na história.

²³

Ver Devlin e French-Davis (1999).

3 AS DICOTOMIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

3.1 VELHO REGIONALISMO X NOVO REGIONALISMO

O entre guerras, 1919-1939, foi marcado pelas guerras comerciais que em grande medida contribuíram para a eclosão da II Guerra Mundial. Com intuito de construir um sistema multilateral de comércio forte e abrangente e que servisse ainda aos interesses de manter a paz em âmbito mundial, os países liderados pelos EUA propuseram a criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIT).

Na mesma conferência, a Conferência de Bretton Woods, em 1944, em que foi proposta a criação da OIT, também foram propostas a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a criação do Banco Mundial. A OIT seria o terceiro pilar do capitalismo mundial liderado pelos EUA, mas o Congresso Americano decidiu não ratificar a criação dessa organização, que acabou não saindo do papel. Em seu lugar ficou o GATT, firmado em 1947. Uma organização responsável pelo comércio mundial só surgiu em 1995, com a OMC.

Paralelamente ao esforço pela construção de um sistema multilateral de comércio, desde a II Guerra Mundial, surgiram iniciativas regionalistas. A história do regionalismo desde os anos 1950 foi marcada por dois grandes momentos, chamados por Bhagwati (1993) de primeiro e segundo regionalismo. O primeiro grande movimento regionalista ocorreu nos anos 1960 e 1970 e foi marcado pelo sucesso da integração europeia e pelo fracasso das inúmeras tentativas regionalistas de países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina.

A integração europeia está ligada à reestruturação e à reconstrução das economias europeias devastadas durante a II Guerra Mundial. Por outro lado, o regionalismo era visto como uma forma de reintegrar as economias europeias após a “guerra comercial” do entre -

guerras. Segundo Balassa (1961), o estabelecimento de um ARC servia para tornar o comércio entre os países membros mais previsível e, assim, atenuar flutuações cíclicas que pudessem ser transmitidas de um país a outro. Com isso, os países se beneficiariam com o aproveitamento de economias de escala, da redução da incerteza no comércio dentro da região e de uma taxa de progresso tecnológico maior.

Na Europa, a primeira onda regionalista teve o importante papel de unir o continente superando rivalidades históricas, especialmente entre França e Alemanha após as guerras de 1870, 1914 e 1939, aumentar o fluxo de comércio e promover a interdependência econômica. Em 1951, seis países europeus²⁴ assinaram um tratado instituindo a Comunidade do Carvão e do Aço, visando colocar suas indústrias pesadas do carvão e do aço sob uma autoridade comum. A partir de então, não poderiam mais ser fabricadas armas de guerra com intuito de serem usadas contra qualquer um dos países membros. Em 1957, o Tratado de Roma institui a Comunidade Econômica Européia (CEE) ou Mercado Comum Europeu (MCE), que previa a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços entre os membros. Em 1968, o livre comércio é atingido entre os seis países pela supressão dos direitos aduaneiros.

Sob a influência da integração européia, tendo como cenário a Guerra Fria, vários países em desenvolvimento, desejosos de reduzir sua dependência econômica e política em relação aos países desenvolvidos, buscaram unir forças por meio de ARCs.

Na América Latina, a primeira onda regionalista teve forte influência do pensamento cepalino. Nesse primeiro momento, o movimento integracionista na América Latina esteve centrado no desenvolvimento da região e ocorreu dentro do esquema de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), modelo de industrialização dos países em desenvolvimento à época, especialmente dos países latino-americanos, visando melhorar a eficácia desse modelo por meio da expansão dos mercados nacionais altamente protegidos.

²⁴ Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

A integração regional era vista como uma maneira de expandir o crescimento econômico baseado na ISI por meio da formação de um mercado comum latino-americano. A ISI, em estágios mais avançados, limitava as importações a bens essenciais à continuidade das atividades econômicas. Sempre que era necessário reduzir as importações, o crescimento era afetado.

Por meio da constituição de um mercado comum, a substituição de importações não estaria confinada a um único país, mas ao bloco, permitindo que cada país se especializasse de acordo com seu nível de eficiência. Com isso, haveria uma redução na quantidade de substituições em cada país, dado que os demais produtos poderiam ser importados de outros países membros.

Conforme explicitado por Prebisch (1959), a formação de um mercado comum traria grandes vantagens ao permitir uma organização mais racional do sistema produtivo. Com um mercado mais amplo, seria possível aumentar a produtividade das economias envolvidas, melhorar o padrão de vida latino-americano e reduzir a vulnerabilidade externa dos países envolvidos. A formação de um mercado comum solucionaria ainda o problema do lento crescimento das exportações e a questão da baixa capacidade de absorção de capital estrangeiro.

Até a década de 1980, os ARCs, na América Latina, estavam mais voltados para a superação dos gargalos do processo de ISI que para a inserção dos países membros no mercado internacional. Por isso, o velho regionalismo na América Latina acabou sendo classificado como um tipo de regionalismo fechado. Entretanto, para Braga (2002), a industrialização proposta pela CEPAL, dentro do contexto de um mercado comum, vai além do processo de substituição de importações, sendo parte de uma estratégia de inserção dos países latino-americanos no comércio internacional.

Dentro do velho regionalismo, na América Latina, destacam-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)²⁵, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comunidade Andina (CAN)²⁶.

A ALALC foi criada em fevereiro de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu. Seu principal objetivo era acelerar o desenvolvimento da região por meio da expansão dos mercados nacionais em um mercado comum. Tendo o modelo de ISI como pano de fundo, propunha uma progressiva complementação das economias envolvidas. A partir de 1967, passou a ser permitida a formação de acordos sub-regionais de comércio dentro da ALALC, como a CAN. Essa desejava um processo de integração mais acelerado, o que acabou gerando conflitos dentro da associação.

Vários fatores acabaram levando ao fracasso da ALALC. Dathein (2005) acredita que a ISI, a desigualdade econômica entre os membros, as divergências quanto às metas e prazos e reduções tarifárias significativas feitas a não-membros impediram o desenvolvimento do ALALC. Com isso, a ALALC não passou de uma APC limitada.

Dado o fracasso em constituir um mercado comum, em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI, composta pelos mesmos membros do ARC anterior. A ALADI também visava à formação de um mercado comum latino-americano, mas acabou tornando-se um acordo de integração bastante limitado, caracterizado por vários acordos sub-regionais de comércio. Nesse contexto, o México voltou seus esforços para o NAFTA, ao passo que os países do Cone Sul, para o Mercosul. Além disso, o Chile realizou uma série de acordos bilaterais e a CAN buscou desenvolver seu próprio projeto de integração.

Braga (2002) aponta três principais motivos para o insucesso dos projetos de integração latino-americano inseridos no chamado velho regionalismo. Em primeiro lugar, a incapacidade de criar um sistema eficiente de distribuição dos custos e benefícios da

²⁵ Os membros fundadores da ALALC foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Em 1961, aderiram Colômbia e Equador. A Venezuela aderiu em 1966 e a Bolívia em 1967.

²⁶ Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia.

integração em grupo de países com níveis de desenvolvimento industrial tão distintos. Em segundo lugar, Braga (2002, p. 9) cita [...] *a perda da capacidade da CEPAL em influenciar o pensamento econômico na região*.

Por fim e mais importante, a instabilidade macroeconômica vivenciada pelos países latino-americanos nas décadas de 1970 e 1980 dificultou o empenho dos países na construção de um mercado comum. Nesse período, a América Latina estava muito mais preocupada em resolver a hiperinflação e a crise da dívida externa²⁷ que com projetos integracionistas.

Na África, o regionalismo sempre foi visto pelos líderes políticos africanos como uma forma de unir o continente econômica e politicamente, de modo que a marginalização em relação à economia mundial pudesse ser superada²⁸. Da mesma que na América Latina, os primeiros movimentos integracionistas do pós-II Guerra no continente africano desenvolveram-se como estratégia complementar à ISI. Por meio da integração dos mercados nacionais, os países membros pretendiam aproveitar as economias de escalas.

Em 1963, foi criada a Organização da Unidade Africana (OUA). Formada por 32 países, a OUA visava o desenvolvimento dos mercados internos pela industrialização e pela integração econômica. Embora tenha atuado como mediadora em alguns conflitos, a organização não atingiu seus objetivos em um continente marcado pela fragmentação política e pela pobreza dos países-membros.

Os esforços integracionistas da década de 1960, também levaram à formação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental²⁹ (ECOWAS) em 1975. Um projeto de integração bastante ambicioso que previa a integração em diversos campos como comercial, financeiro e monetário. A ECOWAS buscou ainda garantir um mínimo de paz na região e a estabilidade dos mercados. Entretanto o baixo grau de complementaridade entre as

²⁷ Para fazer frente ao serviço da dívida, os países latino-americanos precisavam de moeda forte. Com isso, as exportações para os países industrializados foram privilegiadas em relação às exportações intra-regionais.

²⁸ Ver Lee (2002).

²⁹ Economic Community Of West African States (ECOWAS).

economias participantes e o alto nível de instabilidade da região contribuíram para que a comunidade não prosperasse.

A segunda onda regionalista tem seu início na década de 1980 e segue firme até o presente. Pode ser considerada como marco inicial do novo regionalismo a formação de uma ALC entre EUA e Canadá em 1986. Em seguida, foi apresentado o Ato único Europeu, ainda no mesmo ano, que relançou o processo de construção da Europa. Na América Latina, vários foram os ARCs firmados, como o Mercosul, em 1991, ou reeditados, como a CAN, criado em 1969 e relançado em 1991.

Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastrich, que intensificou o processo integracionista europeu, introduzindo novas formas de cooperação entre os países membros em matéria de política externa, defesa, polícia e justiça. O Tratado de Maastrich reuniu as três comunidades européias, Euratom³⁰, CECA e CEE; criou a União Econômica e Monetária; institui novas políticas comunitárias em áreas como a educação e a cultura; e criou novas competências do Parlamento Europeu.

Ainda em 1992, foram concluídas as negociações do NAFTA e criada, na África, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral³¹ (SADC), formada por 12 países. Todos esses exemplos servem apenas para ilustrar uma pequena parte da explosão de ARCs a partir da década de 1980.

As duas ondas são muito diferentes, a começar pelo fato de que o velho regionalismo era visto como uma opção para expandir o comércio em um contexto em que a liberalização multilateral ainda estava no princípio e era vista como algo muito distante. Logo após II Guerra Mundial, o protecionismo era muito exacerbado e visível sob a forma de tarifas alfandegárias bastante restritivas.

³⁰ Comunidade Européia de Energia Atômica.

³¹ Southern African Development Community (SADC).

Como foi discutido anteriormente, os ARCs formados sob os arranjos de substituição de importações desencorajavam as importações e estimulavam o desenvolvimento de indústrias nacionais gerando desvios de comércio. Além disso, houve muitos problemas relacionados à distribuição de custos e benefícios oriundos da integração regional, como compensar perdedores e como distribuir a indústrias entre os membros³². O resultado foi o fracasso quase geral da primeira onda regionalista, já que os objetivos de integração não foram alcançados. Por um lado, a preocupação dos países com a proteção da indústria nacional impedia avanços maiores no processo de integração. Por outro, o elevado nível das tarifas alfandegárias em relação aos não-membros e demais restrições tornaram muito altos os custos do desvio de comércio.

Em relação ao novo regionalismo, a base teórica da CEPAL está pautada no regionalismo aberto. O regionalismo aberto refere-se ao processo que une o processo de integração dos mercados nacionais com uma preocupação com as relações comerciais com o resto do mundo. A intenção é liberalizar regionalmente e também multilateralmente. Por isso, muitas vezes é feito o contraponto de que o velho regionalismo era essencialmente fechado, uma alternativa ao multilateralismo, enquanto o novo regionalismo é aberto e surge como uma opção para facilitar a entrada no sistema multilateral de comércio e seu funcionamento.

Por meio de liberalizações unilaterais e ao longo das rodadas multilaterais organizadas pelo GATT/OMC desde sua constituição, as tarifas sobre os produtos manufaturados dos países desenvolvidos sofreram significativas reduções, atingindo níveis muito baixos no momento em que se inicia o novo regionalismo.

O sucesso obtido pelos arranjos regionais nos dois momentos regionalistas difere em grande medida. Do primeiro movimento regionalista, somente a União Européia obteve sucesso; as demais tentativas, tanto na América Latina quanto na África, não. Por outro lado,

³² Ver Mansfield e Milner (1999), Bhagwati (1993).

há que se enfatizar que a União Européia é muito bem sucedida como modelo de integração econômica e política, tendo obtido bons resultados nas metas que se propõe a atingir. Mas mesmo a União Européia insere-se na segunda onda regionalista à medida que passou por profundas reformulações nas últimas décadas com o Tratado de Maastricht de 1992, havendo o alargamento e o aprofundamento³³ do processo de integração.

Na União Européia³⁴, o alargamento se deu de forma gradativa com a inclusão de novos membros. E o aprofundamento, em que o grau de integração vai se tornando cada vez maior, acelerou-se a partir do fim da década de 1980. Não só houve um aumento no escopo de produtos cobertos pelo acordo, como houve a incorporação de novas áreas tais como meio-ambiente, trabalho, propriedade intelectual, dentre outras.

A segunda onda regionalista difere, ainda, no número de países participantes, na abrangência de áreas temáticas cobertas e no grau de integração dos arranjos. De acordo com dados da OMC, em 2005, apenas a Mongólia não era membro de nenhum ARC e mais: o comum é que um mesmo país seja membro de dois ou mais acordos. Até julho de 2007, dados da OMC, cerca de 380 ARCs foram notificados ao OMC/GATT e 205 acordos ainda estavam em vigor. Dos acordos notificados, 300 foram notificados em conformidade com o artigo XXIV do GATT de 1947 ou com o GATT de 1994, 22 em conformidade com a Cláusula de Habilitação e 58 em conformidade com o artigo V do GATS³⁵.

Considerando os ARCs que estão em atividade, mas que não foram notificados; ARCs notificados, mas ainda não em funcionamento; e ARCs em fase de negociação, a OMC prevê

³³ Ver Fernández (1997).

³⁴ O que hoje é a União Européia inicialmente foi a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) formada por seis membros em 1951: Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1957, os países membros assinaram o Tratado de Roma, criando a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade Econômica Européia (CEE) no intuito de criar um Mercado Comum. Em 1973, aderiram ao Mercado Comum Europeu, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1981, a Grécia, seguida por Espanha e Portugal, em 1986. Em 1992, pelo Tratado de Maastricht, foi criada a União Européia. Em 1995, três novos membros foram acolhidos, Áustria, Finlândia e Suécia. Por fim, em 2004, houve a adesão de dez novos membros, elevando o número total de membros para vinte e cinco. Os dez novos membros são: Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Em janeiro de 2007, foram incorporadas Romênia e Bulgária, totalizando vinte e sete membros.

³⁵ O artigo V do GATS prevê o estabelecimento acordos de integração econômica na esfera dos serviços.

que, em 2010, o número de acordos esteja em torno de 400. Desses, as ALCs representam mais de 90% e as UAs menos de 10%.

De acordo com o Banco Mundial, o comércio intra-regional corresponde à cerca de 40% do total do comércio mundial e, há muito, os novos projetos regionalistas passaram a cobrir mais que simplesmente o comércio.

Novas preocupações regionais surgiram ou simplesmente entraram na pauta do dia e os ARCs passaram a cobrir não apenas assuntos relacionados ao comércio e às atividades econômicas de um modo geral, para se preocuparem também com meio-ambiente, migração, direitos humanos dentre outros assuntos, contendo, por vezes, compromissos mais amplos que os acordados no GATT/OMC e que são negociados em menor tempo. Em muitos casos, os novos ARC têm sido usados para ajudar a promover e a consolidar reformas econômicas e políticas nos possíveis futuros membros³⁶.

Outro diferencial entre os dois momentos regionalistas está no nível de integração, com destaque para o nível atingido pela União Européia. O nível de integração depende de fatores econômicos, como da estrutura econômica de cada um dos países membros, ou seja, da forma como se complementam, bem como depende da existência de interesses comuns. Por isso, quanto mais homogêneas as preferências, maior a possibilidade de se atingir um nível mais elevado de integração³⁷.

O grau de integração de cada um dos ARC e sua institucionalização dependem dos interesses dos países membros. Há diferenças fundamentais entre os ARCs. NAFTA é uma ALC cujo objetivo é chegar ao completo livre comércio entre seus membros, mas não há, ao menos no curto e médio prazo, a intenção de liberalizar também o movimento de fatores de produção. Já a União Européia intenciona uma integração cada vez maior, já havendo

³⁶ Ver Mansfield e Milner (1999).

³⁷ Ver Mansfield e Milner (1999).

permitido não só a livre circulação de mercadorias, como a livre circulação de fatores chegando à integração monetária.

Assim, os ARCs em sua forma mais simples pretendem liberalizar apenas o comércio de mercadorias, ao passo que, indo mais além, existem acordos que cobrem barreiras não relacionadas ao comércio e alguns liberalizam serviços e investimento. Em seu nível mais profundo de integração, os ARCs lidam com assuntos sobre regulação econômica e cooperação política e representam um passo no sentido da construção nacional³⁸.

Também é característica do novo regionalismo a formação de acordos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, o que não ocorria no velho regionalismo. O melhor exemplo é o NAFTA, composto por dois países desenvolvidos, EUA e Canadá, e um país em desenvolvimento, o México. Os países menos desenvolvidos aceitam conceder acesso a seus mercados de serviços e garantias em áreas não-comercializáveis em troca de acesso seguro aos mercados dos países desenvolvidos.

De um modo geral, em acordos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, acorda-se tarifa zero para quase todos os produtos não-agrícolas, ao passo que produtos sensíveis, em geral produtos agrícolas, são excluídos das negociações. São negociadas também proteções mais rígidas aos direitos de propriedade intelectual e aos investimentos, com provisões para tratamento nacional e não-discriminação. Busca-se ainda abertura de serviços relacionados ao comércio, com algumas exceções, especialmente mão-de-obra. Os EUA, por exemplo, não negociam regras anti-dumping e subsídios agrícolas em âmbito regional, preferindo negociar esses assuntos multilateralmente, no âmbito do GATT/OMC.

³⁸

Ver Hoeckman e Kostecki (2001).

3.1.1 Origens

As origens desse segundo regionalismo são múltiplas. Os anos 1980 foram marcados pelo arrefecimento e posterior fim da Guerra Fria. O fim da Guerra Fria foi responsável, de acordo com Fawcett, por uma nova perspectiva sobre a cooperação internacional, incentivando o interesse por arranjos regionais de cooperação. O fim da polarização do sistema internacional abriu espaço para a regionalização econômica diante do medo do isolamento³⁹. Havia também uma insatisfação geral com a lentidão das negociações multilaterais no âmbito do GATT/OMC e autores como Krugman (1993) entendem a recente proliferação de ARCs como uma reação a essa lentidão.

O revigoramento da integração europeia, que culminou no Tratado de Maastrich em 1992 e que lançava as bases da atual União Europeia, da mesma forma que no velho regionalismo, impulsionou, em parte, o novo regionalismo. Nos anos 1980, a Europa iniciou um processo de intensificação de sua integração, visando remover barreiras remanescentes sobre a movimentação de bens, serviço, pessoas e capital até 1992. Um dos principais objetivos era revigorar a competitividade da economia europeia de um modo geral em relação aos EUA e aos países asiáticos.

O temor por parte dos países não-membros de que uma Europa mais integrada significasse uma Europa mais fechada estimulou a formação de novos acordos regionais de comércio como uma forma de seguro contra ser deixado de fora do comércio mundial. Para Fawcett (1995), a formação do NAFTA representa uma reação ao aprofundamento da integração europeia, ao passo que a formação do Mercosul é uma reação a uma Europa mais integrada e à formação do NAFTA.

³⁹ Ver Fawcett (1995).

Entre os países em desenvolvimento, havia um temor generalizado de que o fim da Guerra Fria e da URSS significasse um redirecionamento de recursos norte-americanos para a Europa Oriental e um total esquecimento da América Latina. Havia ainda o desejo dos países em garantir acesso ao mercado norte-americano. Com isso, restou aos países em desenvolvimento a opção pelo regionalismo. Em toda a América Latina, várias iniciativas regionalistas surgiram, seja sob a forma de acordos bilaterais com os EUA, seja sob a forma de ARCs como forma de aumentar o poder de barganha nas relações com os EUA e de uma forma geral nas negociações multilaterais.

O fim do terceiro mundismo, o fim do modelo de substituição de importações e a redemocratização, especialmente na América, são outros fatores que explicam o “surto” de regionalismo da década de 1980 entre os países em desenvolvimento, refletindo em mudanças nos objetivos das políticas comerciais e em mudanças na percepção do processo de liberalização multilateral.

O poder de barganha do chamado Terceiro Mundo, que havia sido responsável por algumas conquistas nos anos 1970, tal como a criação da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e o lançamento das demandas da Nova Ordem Econômica Internacional, se esfacelou frente à falta de coesão entre os Estados e sumiu com o fim da Guerra Fria⁴⁰.

O abandono do modelo de substituição de importações em favor de um modelo voltado à exportação era, segundo Frankel (1997), um pré-requisito lógico para que o regionalismo entre países em desenvolvimento latino-americanos fosse bem sucedido. Essa é a principal razão que explica o fracasso do regionalismo na região nas décadas de 1960 e 1970 e o relativo sucesso do atual regionalismo.

⁴⁰ Ver Fawcett (1995).

Com o fim do modelo de desenvolvimento na América Latina nos anos 1980, a integração regional passou a inserir-se em um contexto de liberalização econômica, em complementação às liberalizações uni e multilateral.

Buscando solucionar a crise da dívida nos anos 1980, os países da América Latina realizaram uma série de reformas econômicas que resultaram em liberalizações comerciais unilaterais, por meio das quais, os países se abriram ao mercado externo, estimulando os IEDs, o intercambio comercial e o aumento da competitividade internacional. O acesso a grandes mercados é fundamental para a atração de IEDs voltados às exportações.

A liberalização comercial da América Latina foi essencialmente um processo de liberalização unilateral. O processo se deu de maneira acelerada e, em 1995, o nível médio das tarifas alfandegárias caiu para 13%⁴¹.

A liberalização da América Latina também passou pela via multilateral. A Rodada Uruguai encerrou-se em 1994, após uma década de negociações, com ampla participação dos países latino-americanos, especialmente quanto às tarifas alfandegárias. É importante ressaltar que, desde 1995, todos os países da América Latina são membros da OMC.

A abertura comercial vivenciada pela América Latina permitiu, por um lado, o aumento da concorrência, com redução nos custos de produção e incremento das opções de consumo, mas também foi responsável pela redução na arrecadação fiscal, além dos custos políticos advindos do fim da proteção excessiva.

Tantas mudanças criaram um ambiente adequado para a multiplicação de acordos regionais. Os ARCs, por sua vez, serviram para aumentar o comércio intra-regional ao permitir um maior nível de fluxo de informações a respeito dos mercados vizinhos pelo tratamento preferencial dado aos produtos internos ao bloco e por meio da garantia de que a abertura comercial concedida não sofreria retrocessos unilaterais.

⁴¹ Dados da CEPAL.

Número de Acordos Regionais de Comércio

Fonte: Secretariado da OMC

Figura 1 - Evolução dos Acordos Regionais de Comércio no Mundo, 1948-2007

Na América Latina, a integração regional foi utilizada pelos governos como forma de demonstrarem que seu compromisso com a liberalização era de fato um compromisso sério e contínuo, mesmo que as condições para a liberalização unilateral se tornassem custosas ou que as negociações multilaterais estancassem.

A redemocratização na América Latina e no Leste Europeu teve grande influência sobre o processo integrador dessas regiões. Se, por um lado, a redemocratização serviu para tornar os países mais abertos à idéia da integração, por outro, o sucesso de alguns processos de integração, especialmente o europeu, passou a estimular o fortalecimento da democracia nos países que desejavam fazer parte de tais processos, à medida que ser uma democracia passou a ser requisito fundamental de entrada.

O fim do socialismo foi um dos estímulos à formação de arranjos regionais na Europa Oriental, onde os países ex-socialistas buscavam se firmar como democracias e economias de

mercado. Nesses países, os ARCs, especialmente com países da Europa Ocidental, eram vistos como ferramentas para acelerar e cimentar a transição para uma economia de mercado. Para os países em desenvolvimento, de uma forma geral, os ARCs servem como uma forma de tornar mais críveis no cenário internacional as reformas políticas e econômicas internas.

Sem dúvida, a maior novidade e talvez o principal motivo⁴² da expansão regionalista vivenciada desde a década de 1980 foi a surpreendente mudança de postura dos EUA. De principal defensor do multilateralismo, os EUA passaram não só a incentivar como a participar de ARCs.

Desde o fim da II Guerra Mundial, os EUA haviam sido os principais guardiões do sistema multilateral de comércio. Embora o princípio da integração europeia tenha sido apoiado, ou melhor, aceito pelos EUA, a razão para que isso ocorresse era antes uma preocupação em reconstruir a Europa devastada e manter os ânimos, especialmente de França e Alemanha, sob controle, que apoio à integração econômica em si.

Os EUA decidiram negociar ARCs com seus parceiros comerciais na década de 1980 porque estavam insatisfeitos com a lentidão das negociações multilaterais e com a recusa dos membros do GATT em discutir multilateralmente o comércio de serviços⁴³. Os americanos encontraram resistência, principalmente por parte dos europeus, em iniciar uma nova rodada de negociações multilaterais e resolveram responder com iniciativas regionais. Em um primeiro momento, os EUA pretendiam dar suporte às negociações multilaterais de comércio, forçando os países relutantes, especialmente os europeus, a participarem da Rodada Uruguai.

Summers (1991, p. 296), que depois se tornaria o Secretário do Tesouro de Bill Clinton, afirmou que iriam por todos os “lateralisms”, se necessário: “*presumption in favor of*

⁴² Ver Bhagwati (1993) e Wyatt-Walter (1995).

⁴³ Ver Hoeckman e Kotescki (2001).

all trade lateral reductions in trade barriers, whether they be multi, uni, bi, tri, plurilateral. Globalization liberalization may be best, but regional liberalization is very likely to be good.”

Summers (1991) apresenta quatro motivos para justificar a proposição acima. Em primeiro lugar, considera que os efeitos de criação dos ARCs tendem a ser maiores que seus efeitos de desvio de comércio. Em segundo, ainda que haja desvios de comércio, é possível que os acordos aumentem o bem-estar. Em terceiro, Summers destaca que ARCs trazem outros benefícios além daqueles relacionados ao comércio. E, por fim, ele acredita que os acordos regionais servem mais para acelerar o processo geral de liberalização que para retardá-lo.

Dessa forma, qualquer progresso em remover barreiras comerciais constituía um progresso e os EUA acreditavam que, perseguindo os dois caminhos, o do regionalismo e o do multilateralismo, a liberalização mundial do comércio poderia se dar mais rapidamente. Uma das intenções dos EUA era aumentar seu poder de barganha por meio de ARCs para pressionar liberalizações multilaterais. Os primeiros resultados regionalistas dessa mudança de atitude foram ALCs com Israel e Caribe. Logo, os EUA perceberam que se tratava de mercados muito pequenos, especialmente se comparados com o mercado dos EUA.

Paralelamente à mudança da estratégia norte-americana, o Canadá abandonou sua postura de evitar realizar acordos bilaterais com países com um mercado consumidor muito maior que o seu e, mais que isso, sua postura de grande defensor do multilateralismo para realizar uma aproximação com os EUA e propor uma ALC: o CUSTA, formado em 1989.

Essa mudança na estratégia canadense está ligada à percepção de que poderiam, por um lado, ter ganhos de escala, dado o tamanho do mercado dos EUA, e, por outro, havia a preocupação por parte do Canadá em garantir acesso seguro ao mercado dos EUA, evitando qualquer tipo de medida protecionista como medidas *anti-dumping*. A preocupação por parte

do Canadá explica-se principalmente porque os EUA eram (e ainda são) o principal destino das exportações canadenses.

Em 1990, o México iniciou as negociações de uma ALC com os EUA. Em 1991, o Canadá se juntou a eles: era o princípio do NAFTA. A iniciativa do México também significou uma grande alteração em sua estratégia: deixava para trás 150 anos de uma história de profunda resistência a qualquer tipo de aproximação com os EUA. Da mesma forma que o Canadá, o México ansiava garantir acesso seguro ao mercado consumidor. Tal estratégia era especialmente importante no momento em que o México, após abandonar o modelo de substituição de importações, se direcionava para o modelo voltado às exportações.

Por outro lado, o México do presidente Salinas passava por profundas reformas econômicas e políticas e a entrada em uma ALC que previa reciprocidade com um país do porte dos EUA serviria aos objetivos de tornar tais reformas mais críveis no cenário internacional, por um lado, e, por outro, serviria para amarrar tais reformas e torná-las perenes. Vários países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e no Leste Europeu, adotaram essa mesma estratégia do México. Conferindo, com isso, forte estímulo ao novo regionalismo.

Pode-se, ainda, destacar o efeito dominó⁴⁴ na formação de novos ARCs desde princípios da década de 1980. Quando os países assistem a seus parceiros comerciais criando blocos comerciais, não desejam serem deixados de fora e, com isso, buscam associar-se a ARCs já em vigor ou formar seus próprios.

Por fim, o próprio avanço da liberalização multilateral serviu para tornar o regionalismo novamente popular⁴⁵. À medida que a economia mundial se tornou mais integrada e o sistema multilateral de comércio sob o GATT/OMC obteve sucesso em derrubar tarifas comerciais, barreiras não relacionadas ao comércio e barreiras não-tarifárias passaram

⁴⁴ Teoria de Baldwin (1993).

⁴⁵ Ver Braga (1996).

a ocupar um papel de destaque nas negociações. Houve, então, necessidade de aprofundar a integração.

Entretanto, dado o grande número de participantes do sistema multilateral, chegar a qualquer tipo de consenso é muito complicado. A liberalização no âmbito regional surge como uma realidade mais factível. A longa duração da Rodada Uruguai, causada pela falta de consenso, contribuiu para um aumento na demanda por rotas de negociação alternativas, sendo o regionalismo umas das alternativas.

A diversidade dos acordos regionais de integração do pós-guerra torna difícil analisar seu impacto sobre o comércio e sobre as relações comerciais. Em primeiro lugar, essa dificuldade existe porque os acordos se difundiram entre os membros do GATT/OMC, impedindo qualquer generalização sobre as características das economias nacionais que poderiam favorecer a formação de arranjos regionais.

Em segundo lugar, apenas uma pequena parte dos acordos entre países em desenvolvimento segue rigorosamente o cronograma proposto. Dessa forma, para uma melhor compreensão e uma análise mais profunda é necessário considerar além do conteúdo formal dos acordos individuais, entender os detalhes de sua implementação e os resultados alcançados. Por fim, os ARCs variam amplamente tanto em escopo (abrangência de políticas e setores cobertos) quanto em profundidade de liberalização alcançada.

3.2 MULTILATERALISMO X REGIONALISMO

A cada nova onda regionalista, em especial a cada passo da integração europeia, o debate sobre se regionalismo e multilateralismo são complementares ou contraditórios se acirra. Nas palavras de Bhagwati (1991): *building blocks or stumbling blocks?* As opiniões se dividem.

Os mais pessimistas em relação à nova onda regionalista afirmam que o sistema multilateral de comércio está se fragmentando da mesma forma como ocorreu no entre-guerras. Bhagwati (1992) enfatiza os efeitos negativos do regionalismo sobre o sistema multilateral de comércio, especialmente os desvios de comércio causados pelos ARCs. Winters (1994) considera que a liberalização multilateral teria avançado muito mais sem a existência da CEE. Segundo ele, a busca por ARCs cria um incentivo estratégico para os países industrializados manterem suas tarifas multilaterais a um nível mais elevado que manteriam sem a presença desses acordos, já que preferem concessões tarifárias menores em negociações multilaterais para poderem barganhar na negociação de ARCs.

Os defensores do multilateralismo, como Bhagwati (1992;1993), acreditam que a expansão do regionalismo irá destruir o sistema multilateral e enfraquecer o processo de multilateralização. Bhagwati (1992;1993) afirma que ao se inserirem em iniciativas regionalistas, os países terão menos incentivos para pressionar por um comércio completamente livre. Se os países alocam recursos e capital político na formação de arranjos regionais, terão menos recursos e menos vontade política para alocar no sistema multilateral.

Nesse sentido, A OMC deveria ser o único lugar para discussão sobre a liberalização comercial. Bond e Syropoulos (1996), por sua vez, acreditam que o aumento dos processos de integração regional é um fator limitante do multilateralismo na medida em que o regionalismo desincentiva seu avanço.

Nessa linha de pensamento, o regionalismo levaria ao aumento do protecionismo em escala internacional, com a formação de blocos comerciais fechados sobre si mesmos que trariam efeitos negativos sobre o comércio com terceiros países. A formação de grandes blocos de comércio pode ser encarada como uma fonte potencial de prejuízos para não-membros se os blocos utilizarem o poder de seus mercados consumidores para alterar os

termos de troca em seu favor⁴⁶. Além disso, ao criar sistemas legais alternativos e mecanismos de resolução de disputas, os ARCs podem enfraquecer a disciplina e a eficiência dos mecanismos multilaterais.

Há quem defenda, por outro lado, que os ARCs são um complemento e um suplemento à liberalização multilateral de comércio, já que é mais fácil avançar a passos menores. Ethier (1998) discute a complementaridade entre multilateralismo e regionalismo. O regionalismo surge como uma opção mais dinâmica ao propiciar negociações com um número menor de países. A proximidade geográfica dos signatários de ARCs sugere ainda uma gama de interesses comuns a serem priorizados e cujo tratamento se revela mais simples no âmbito regional que no multilateral. Para Fieleke (1992), as negociações regionais são uma forma de facilitar a negociação multilateral: assuntos complexos seriam discutidos primeiramente em nível regional para depois serem levados à negociação multilateral.

Muitos ARCs estão muito mais ligados aos ganhos não-tradicionais como construção de estratégias, construção de alianças políticas, instrumento para amarrar reformas domésticas que ligados à liberalização comercial em si, não competindo, portanto, com os esforços multilaterais.

Bagwell e Staiger (1997) defendem os processos regionais e multilaterais serão complementares ou concorrentes de acordo com o nível das barreiras alfandegárias definido para cada acordo regional. Segundo esses autores, é quando o sistema multilateral não funciona de maneira adequada, especialmente quando as negociações multilaterais não avançam, que os acordos regionais podem contribuir com efeitos positivos sobre o sistema multilateral.

Para Hoekman e Kostecki (2001), os arranjos regionais podem ser vistos como mecanismos que facilitam a liberalização em áreas muito complexas para serem negociadas

⁴⁶ Ver Hoekman e Kostecki (2001).

multilateralmente ou de difícil coerção nesse ambiente, como é o caso de compras governamentais, medidas *anti-dumping* ou regras de investimento. Nesses casos, a formação de acordos regionais funciona como alicerce (*building blocks*) às negociações multilaterais.

O regionalismo apresenta de fato algumas vantagens sobre o multilateralismo ao permitir maiores níveis de cooperação dentro de um grupo menor de países. A discussão de determinados assuntos em grupos menores facilita chegar-se a um acordo e permite que problemas regionais sejam resolvidos de forma mais rápida.

Os ARCs podem ainda ser usados com laboratórios para as negociações multilaterais, no sentido de que temas são previamente tratados em nível regional e depois são levados à discussão multilateral ou ainda no sentido de que as empresas primeiro encaram a competição regional para fortalecerem-se para a competição global.

Devlin e Ffrench-Davis (1999) defendem que a integração regional tem a vantagem de permitir um fator de compensação à liberalização das importações, pois estimula tanto as importações quanto as exportações, ao garantir o acesso recíproco aos mercados dos países membros. A integração também incentiva o comércio regional por meio da redução das tarifas alfandegárias. Muitas vezes, a liberalização via acordos regionais é mais bem aceita pela opinião pública por se tratar de um acordo com vizinhos e por envolver reciprocidade.

Pascal Lamy, diretor da OMC, defende que os acordos regionais apresentam alguns atrativos em comparação às negociações multilaterais. Para ele, em primeiro lugar, o processo negociador com um número menor de participantes pode ser concluído mais rapidamente, sendo, por isso, mais atraentes a políticos e a empresários. Em segundo lugar, havendo uma gama maior de interesses comuns, bem como valores comuns, os acordos regionais podem buscar a liberalização em temas sobre os quais o consenso na OMC é inviável.

Em terceiro lugar, em muitos acordos de livre comércio prevalecem as considerações de ordem política, em que os países em desenvolvimento buscam associar-se aos países

desenvolvidos como forma de conseguirem vantagens, como ajuda para ao desenvolvimento, vantagens comerciais e, inclusive, vantagens nas negociações multilaterais do GATT/OMC. Os ARCs também têm tido papel importante para assegurar a paz e a estabilidade política. Lamy afirma ainda que os acordos regionais ensinam os membros a negociarem e, com isso, reforçam as instituições comerciais desses países. Por fim, destaca o papel dos ARCs como instrumentos para realizar reformas internas quando o sistema multilateral não é eficaz.

De acordo com Lawrence (1996), diferente do regionalismo dos anos 1930, as iniciativas atuais representam esforço para facilitar a participação de seus membros na economia mundial e não visam à fragmentação do sistema multilateral de comércio. E, diferentemente das iniciativas dos anos 1950 e 1960, o novo regionalismo envolvendo países em desenvolvimento é parte de uma estratégia para liberalizar e abrir suas economias a implementação de políticas de exportação e de investimento orientadas para fora, uma vez que abandonaram o modelo de substituição de importações.

Mansfield e Reinhardt (2003) argumentam em seu estudo que as negociações multilaterais de comércio motivam os países a concluírem ARCs. Segundo os autores, os países visam aumentar seu poder de barganha e ainda desejam obter ou manter acesso preferencial aos mercados. Também notam que à medida que aumenta o número de participantes do GATT/OMC, a habilidade dos países em influenciar os conteúdos e a velocidade da liberalização diminui e conseguir posições coordenadas se torna mais difícil. Os países também utilizam os ARCs para melhorarem sua posição frente a outros países com quais estejam em disputa no GATT/OMC.

Com isso, verificaram, por meio de análise empírica, que os países são mais propensos a formarem ARCs em três situações: quando há um aumento no número de membros do GATT/OMC; quando uma rodada multilateral está ocorrendo; e quando as partes estiveram recentemente em disputa no GATT/OMC e perderam.

Outros argumentam que ARCs são mecanismos que aumentam a pressão para seguir em frente com as negociações multilaterais. Winham (1986) e Lawrence (1991) argumentam que a criação e expansão da CEE motivaram a antecipação de rodadas do GATT/OMC – o objetivo era reduzir a proteção externa da Europa. Schott (2004) notou que os EUA perseguiram acordos bilaterais de comércio nas duas últimas décadas em parte estimular o progresso no nível multilateral.

Em grande medida, o novo regionalismo foi impulsionado pela dificuldade de se avançar nas negociações multilaterais. Segundo dados da própria OMC, 33 acordos foram notificados ao GATT/OMC entre 1990 e 1994, evidenciando a preocupação e a frustração dos países com a demora em finalizar a Rodada Uruguai. Houve ainda o aprofundamento e o alargamento de acordos já existentes, caso da União Européia em 1992, estimulando ainda mais a busca pelos ARCs.

Da frustração com as negociações multilaterais em 1982, surgiram os acordos bilaterais dos EUA com Israel e Canadá e da falha em concluir a negociação Rodada Uruguai dentro do previsto no fim dos anos 1990, as negociações do NAFTA em 1991, marcando a mudança de postura norte-americana em relação ao regionalismo.

Diante da dificuldade e da demora em se chegar a uma conclusão que agradasse a todos e do abandono dos EUA de sua posição contrária a formação de acordos regionais, vários países buscaram a formação de ARC como uma política de seguro de forma a se prevenir de possíveis falhas nas negociações da Rodada Uruguai.

3.2.1 OMC e o regionalismo

A postura da OMC é a de acreditar que regionalismo e multilateralismo são complementares, já que ambos visam um comércio mais livre por meio da redução de tarifas e outras barreiras comerciais. Essa é a visão por trás do artigo XXIV do GATT, que permite a formação de Uniões Aduaneiras e Áreas de Livre Comércio desde que atendam a determinadas condições.

Os ARC são vistos como uma exceção à regra da Nação Mais Favorecida (NMF) pelo artigo XXIV. Essa regra, um dos pilares sistema multilateral GATT/OMC, diz que os países membros devem estender de forma incondicional aos demais membros qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade que afete impostos alfandegários, cobranças, regras e procedimentos que dão a produtos originários ou destinados a qualquer outro país.

A NMF visa garantir que os princípios do GATT/OMC e os compromissos feitos durante as rodadas multilaterais de negociação sejam aplicadas uniformemente por cada país em relação a seus parceiros comerciais, de forma a garantir e tornar efetivo os benefícios econômicos do comércio internacional tanto para importadores quanto para exportadores. Proporcionar tratamento igual às importações de diferentes origens ajuda a garantir compras de fontes que ofereçam o menor custo, reforçando a vantagem comparativa no mercado mundial e minimizando o custo de proteção nos mercados nacionais.

Embora os ARCs possam parecer conflitantes com os princípios do GATT/OMC, a percepção dos fundadores do GATT era a de que a formação de arranjos de integração entre vizinhos não era incompatível com o princípio da não-discriminação e que proporcionar a integração econômica não necessariamente causaria impacto negativo sobre não-membros.

Com isso, a integração econômica entre vários países poderia ter uma lógica econômica semelhante ao processo de integração dentro de um mesmo país, não oferecendo,

portanto, ameaça intrínseca aos esforços de integração multilateral. Além há que se considerar que os acordos de integração fazem parte da realidade da economia internacional há muito tempo e muitos países não teriam se juntado ao GATT caso não pudessem, no futuro, realizar acordos de integração.

Para evitar que a formação de ARCs significasse discriminação a terceiros países, as regras do GATT relativas a esses esforços regionalistas determinavam uma série de condições a serem respeitadas e procedimentos de monitoramento para garantir o cumprimento de determinados pré-requisitos.

De acordo com o artigo XXIV, os ARCs devem atender a três requisitos: as barreiras de comércio em relação a não-membros não devem aumentar na média; todas as tarifas e outras regulações sobre o comércio devem ser removidas substancialmente em todo o comércio em um período razoável de tempo e os acordos devem ser notificados ao Comitê de Acordos Regionais de Comércio da OMC, no qual será analisado se atendem aos critérios contidos nos parágrafos 5, 6, 7 e 8 do referido artigo.

Os ARCs devem servir para fomentar o comércio entre os países membros do acordo por meio da redução de barreiras comerciais. Um ARC não deve servir jamais para aumentar as barreiras comerciais em relação a terceiros países. Dessa forma, o comércio entre membros e não-membros não deve se tornar mais restritivo que antes da implementação do ARC.

Ao exigir a remoção de substancialmente todas as barreiras, o artigo XXIV busca prevenir a formação de ARCs que maximizem o desvio de comércio e minimizem ajustes internos ao liberalizarem o comércio apenas daqueles produtos em que os membros competem com não-membros e não entre si. Essa regra também reforça o princípio do GATT/OMC da nação mais favorecida ao prevenir que os países apliquem liberalização seletiva em apenas algumas áreas. Para Finger (1993b), a intenção dos legisladores, ao

determinarem essa exigência, era a de que os participantes de um ARC realmente se esforçariam para liberalizar regionalmente.

O parágrafo 5º do Artigo XXIV estabelece que TEC das UAs não deve ser, na média, mais restritiva do que as tarifas de cada um dos membros antes de sua formação. O mesmo é válido para as ALCs, ainda que essas não adotem uma TEC.

Países em desenvolvimento podem invocar provisões do GATT/OMC que lhes permitem estabelecer ARCs que não atendam a todas as exigências do artigo XXIV. O tratamento preferencial dado a países em desenvolvimento permite a retirada da exigência de substancialmente todo o comércio, ou seja, não há necessidade de remover todas as barreiras internas. O Mercosul foi notificado sob essa provisão e não sob o artigo XXIV.

Os acordos devem ser notificados ao GATT/OMC para garantir a transparência dos mesmos. Os acordos, conforme entendimento atual, devem ser postos em prática em um período de até 10 anos. Isso visa evitar que países usem a formação de um acordo para adotar medidas protecionistas. Além disso, os países membros devem adotar um plano e um cronograma para a formação do acordo em um período razoável de tempo.

Embora muitos acordos tenham sido notificados e considerados pelo Comitê responsável do GATT/OMC, poucos foram efetivamente aprovados por uma ação formal e nunca um ARC foi impedido de entrar em vigor pelo GATT e tampouco pela OMC, mesmo quando tais acordos iam claramente contra as regras.

Em 1957, o Tratado de Roma, que previa a criação da Comunidade Econômica Européia, foi notificado ao GATT, constituindo o primeiro grande desafio quanto à notificação de ARCs. Os Estados membros de um lado e muitos de seus parceiros comerciais de outro não conseguiram chegar a um acordo sob as diretrizes do artigo XXIV.

A principal preocupação de não-membros dizia respeito à adoção de uma TEC que fosse a média aritmética simples das tarifas aplicadas por cada país membro em 1º Janeiro de

1957. Argumentavam que esta medida levaria um aumento substancial nas tarifas, prejudicando suas exportações para a região do bloco, conflitando, portanto, com o parágrafo 5 do artigo XXIV.

Não se chegou a um acordo sobre a compatibilidade entre o Tratado de Roma e o artigo XXIV do GATT. Embora não tenha se chegado a um acordo, também não houve qualquer decisão no sentido de que o Tratado de Roma não deveria ser posto em prática. O acordo da CEE nunca mais foi examinado.

Desde então, os demais acordos de integração obtiveram um tratamento semelhante ao dispensado ao Tratado de Roma quando notificados ao GATT. Em geral, o exame não chegava a nenhum tipo de conclusão: não se obtinha uma aprovação unânime e tampouco uma desaprovação explícita, com recomendações para que o acordo se ajustasse aos requisitos determinados pelo GATT. Grande parte dos problemas de interpretação do Artigo XXIV deve-se a sua linguagem imprecisa. Buscando solucionar os problemas de interpretação desse, o GATT/OMC publicou o Entendimento Relativo a Interpretação do Artigo XXIV do GATT.

Finger (1993) entende que o poder do GATT/OMC sobre os acordos regionais é insignificante e que a organização jamais fez recomendações a qualquer acordo que tivesse violado disposições do artigo XXIV. Diferentemente, Robert Hudec⁴⁷ (1993) argumenta que o poder de regular do GATT/OMC se dá durante as negociações dos acordos, sendo realmente muito difícil que consigam algum resultado positivo após a conclusão dos acordos.

Vários acordos foram implementados sem qualquer notificação ao GATT/OMC, em parte porque a organização não pune a não-notificação e em parte porque alguns dos participantes dos acordos não são membros do GATT/OMC.

⁴⁷ Ver Finger (1993).

4 AS EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS E OS NOVOS GANHOS: EM DIREÇÃO À UMA NOVA TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

Um estudo realizado pelo Banco Mundial, em 2005, mostra que os ARCs podem ser bem sucedidos ainda que a sua formação não leve a um aumento da propensão em comerciar entre os países membros. Isso ocorre porque os ARCs cobrem muito mais que políticas tradicionais de comércio e existem várias motivações que explicam a constituição desses acordos.

Uma forma utilizada para medir os impactos da integração regional sobre o comércio é analisar a razão entre as importações de parceiros regionais sobre importações totais de uma região. Para que um arranjo de integração seja considerado bem sucedido, espera-se que haja um aumento do comércio entre os países membros relativamente ao volume comercial desses países com o restante do mundo. Entretanto o que se verifica é, em primeiro lugar, que arranjos regionais de integração bem sucedidos envolvem⁴⁸ a redução generalizada de tarifas, o que leva a um aumento no volume total do comércio regional, ainda que não haja aumento da razão das importações de parceiros regionais sobre as importações totais da região.

Em segundo lugar, ARCs que promovem a redução de custos relacionados ao comércio, como custos alfandegários e custos de transporte, dentre outros, podem estimular o comércio não só com os países membros, mas também com o resto do mundo. Em terceiro lugar, muitos acordos regionais vão além do comércio para englobar temas como investimento, serviços, trabalho e propriedade intelectual, que podem ter impactos significativos sobre o crescimento e sobre a renda, influenciando positivamente o bem-estar da região.

⁴⁸ Ver Devlin e French-Davis (1999).

Em vários acordos regionais firmados na década de 1990, como Mercosul e NAFTA, o comércio intra-regional vinha crescendo antes mesmo de o acordo ser posto em prática. Esse aumento no comércio intra-regional é resultado de medidas liberalizantes adotadas pelos países em desenvolvimento desde meados da década de 1980, em âmbito multilateral, regional e, principalmente, por meio de um processo de liberalização unilateral. Cerca de 66% da liberalização comercial é resultado de reduções unilaterais. O restante das reduções é devido às Rodadas Multilaterais de Comércio (25%) e à formação de ARC (10%)⁴⁹.

Os ganhos que os países esperam obter pela formação de um ARC nem sempre são ganhos econômicos. Muitas vezes, o ARC em si não traz nenhuma vantagem econômica, não leva a aumento significativo do comércio entre os países ou dos IEDs e, em algumas vezes, os países têm que suportar perdas econômicas. No caso do Mercosul, até 1999, após a desvalorização do real, o Brasil tinha déficits comerciais em relação à Argentina.

Países vizinhos em geral transacionam naturalmente mais que países muito afastados. Dessa forma, muitas vezes a formação de um ARC só formaliza uma situação de fato e o aumento de comércio entre os países pode dever-se em parte à concentração geográfica do comércio e em parte a um aumento do volume geral de comércio dos países.

Frankel (1997) lança a pergunta sobre se o comércio dos blocos regionais de comércio deve ser atribuído ao fator natural da proximidade geográfica ou ao fator artificial da política comercial. Segundo Bhagwati (1992), os altos níveis de comércio intra-regional são provavelmente o resultado de acordos preferenciais de comércio. Krugman (1991) e Summers (1991), por sua vez, defendem que a proximidade promove de fato o comércio e propõem que os ARC são formações naturais entre vizinhos que comerciam.

O fato é que os países não buscam a integração apenas por suas razões econômicas intrínsecas, configuradas nos ganhos tradicionais, os ganhos expressos em seus acordos. Além

⁴⁹ Dados do Banco Mundial.

dos ganhos comerciais, muitas vezes, mais importantes que os ganhos econômicos, os países têm outros objetivos em mente quando aderem a arranjos regionais.

4.1 ACESSO SEGURO A MERCADOS

Nos processos de integração regional da nova onda regionalista, é visível o interesse em participar de um ARC como forma de garantir acesso seguro ao mercado de países vizinhos, especialmente quando o vizinho detém um grande mercado consumidor. Trata-se de uma forma de seguro, uma forma de prevenção contra incertezas, como, por exemplo, medidas protecionistas. Isso é válido especialmente para países com um pequeno mercado consumidor. Com isso, países menores aceitam fazer mais concessões ao entrarem em acordos regionais (prêmio) com países maiores em troca de garantias (seguro).

O seguro em forma de acesso preferencial ao mercado de um país grande por meio de um acordo regional é especialmente importante caso os mecanismos multilaterais de comércio não sejam capazes de garantir tarifas alfandegárias baixas ou as regras de não-discriminação. Nesse caso, poderia haver um retorno ao protecionismo sob a forma de uma guerra comercial, a exemplo do que ocorreu no entre-guerras. O ARC serviria para garantir o fluxo normal de comércio entre seus membros, conforme acordado.

Segundo Whalley (1996), o principal objetivo dos países pequenos em negociações regionais é a qualidade e a segurança do acesso mais que o aumento da quantidade do acesso, já que os acordos entre grandes e pequenos, acordos de segurança comercial, não envolvem reciprocidade em termos comerciais.

Temendo perder acesso a seu principal mercado consumidor, um país pequeno aceita negociar em áreas não-comerciais para garantir acesso contínuo e sujeito a poucas restrições ao mercado de um país grande. Além de concessões comerciais, como redução de barreiras

comerciais, os países menores aceitam implementar medidas que dizem respeito à proteção da propriedade intelectual e dos investimentos externo; medidas que prevêm padrões de respeito ao meio ambiente e ao consumidor, bem como a padrões de produção; medidas que adequam sua legislação trabalhista, dentre outros. Muitas concessões não são formais e não figuram nos textos dos acordos, sendo concessões implícitas.

Nesse tipo de acordo, a liberalização resultante é, em geral, pouco significativa e não promove grandes modificações no fluxo de comércio entre os membros e a liberalização alcançada é principalmente por parte dos países pequenos.. Na UE, a associação de países como Áustria, Finlândia e Suécia não alterou as relações comerciais que tinham com os demais membros. No NAFTA, a liberalização comercial foi resultado das medidas unilaterais tomadas pelo México e pelas concessões feitas por esse país nesse sentido. Isso ocorre, em grande medida, devido ao grau de liberalização do comércio mundial. Os países grandes já são muito abertos e têm pouco a oferecer em termos de redução tarifária.

Perroni e Whalley (1994) analisam como países menores, com pequeno poder de negociação, buscam garantir acesso seguro ao mercado de países maiores por meio de ARCs. Em troca, concedem benefícios comerciais e não-comerciais. Esse foi o caso, por exemplo, do acordo bilateral entre Canadá e EUA – *Canada–United States Free Trade Agreement* (CUSTA).

Os autores chegam à conclusão de que, na presença de um acordo de livre comércio entre Canadá e EUA, no qual a tarifa bilateral de importação é zero, mesmo em caso de uma guerra comercial, o Canadá não seria prejudicado porque seguiria tendo acesso continuado e preferencial ao mercado norte-americano. Por outro lado, as barreiras comerciais dos EUA seriam aumentadas em relação a outras fontes fornecedoras, como Japão e União Européia.

À época da formação do acordo bilateral Canadá-EUA, CUSTA, em 1988, era claro que cerca de 80%⁵⁰ do comércio entre os dois países já era tarifa zero e, portanto, a eliminação bilateral de tarifas prevista no acordo teria um impacto pouco significativo em termos comerciais. Para alguns produtos, a formação do acordo bilateral representou um aumento de tarifa e as barreiras que existiam em áreas sensíveis, como agricultura, têxteis e aço, permaneceram inalteradas⁵¹.

Como o principal objetivo do Canadá, quando iniciou as negociações de um acordo bilateral com os EUA, era não ser deixado de lado pela política comercial de seu principal parceiro, o país ofereceu benefícios não-comerciais. Nesse sentido, o Canadá concordou em modificar suas regras de investimento e de patentes, especialmente patentes sobre remédios estrangeiros.

O México adotou estratégia semelhante, como é possível notar pelo discurso do presidente Salinas, reproduzido por Perroni e Whalley (1994, p. 4): *what we want is closer commercial ties with Canada and the United States, especially in a world in which big regional markets are being created. We don't want to be left out of any of those regional markets, especially not out of the Canadian and American markets.*

Da mesma forma que o Canadá, o México não desejava ser excluído de um mercado tão representativo quanto o mercado norte-americano. Perroni e Whalley (1994) ilustram como na formação do NAFTA, o México foi o país que mais teve que fazer concessões. O México teve que adotar proteções mais rígidas para a propriedade intelectual, sofreu limitações em sua classificação de investimentos, teve que aumentar a proteção ao açúcar para equiparar com os níveis de proteção dos EUA, teve que modificar sua política de preços dos produtos energéticos, além de outras concessões que fez. Implicitamente, o México teve que desenvolver programas de proteção ao meio-ambiente.

⁵⁰ Ver Perroni e Whalley (1994).

⁵¹ Ver Perroni e Whalley (1994).

Whalley (1993) acredita que tanto o CUSTA quanto o NAFTA tiveram pouco impacto sobre os fluxos comerciais e de investimento entre os países envolvidos, já que a maior parte das proteções setoriais não foi reduzida e as reduções alfandegárias que foram feitas não foram grandes o suficiente para serem sentidas. A implementação do CUSTA não foi acompanhada de uma expansão do comércio e os resultados ficaram muito abaixo do esperado. Na verdade, logo após o CUSTA ser posto em funcionamento, o crescimento das trocas comerciais entre Canadá e EUA sofreu uma redução.

Diferentemente, o comércio entre México e EUA praticamente dobrou de 1985 a 1990⁵², ou seja, antes da conclusão do NAFTA. Os IEDs norte-americanos no México seguiram a mesma tendência. Mas isso se explica em grande parte pelas reformas econômicas adotadas do México que resultaram em liberalização unilateral da economia e elevadas taxas de crescimento. É claro que a perspectiva de um acordo regional com um parceiro como EUA serviu para alterar as expectativas e impulsionar as inversões estrangeiras.

No caso do México, a liberalização ocorreu de forma assimétrica dadas as condições dos três parceiros comerciais. Como sua tarifa média era a mais elevada das três, o México foi obrigado a realizar um esforço maior de liberalização, embora suas tarifas médias já fossem bem menores que antes de dar início a seu processo de liberalização unilateral.

Para o Uruguai, entrar para o Mercosul foi parte de uma estratégia de inserção no comércio internacional. Brasil e Argentina eram seus grandes parceiros comerciais na região, e o Uruguai não poderia correr o risco de ficar fora desse mercado regional. Por ser um país muito pequeno, por meio da integração regional, o Uruguai poderia beneficiar-se de um mercado mais amplo, aproveitar-se das economias de escala e da especialização, com isso, exportar inclusive para fora do bloco. A integração regional também foi importante para que o país tivesse acesso à inovação tecnológica e a uma maior quantidade de informação.

⁵² Ver Perroni e Whalley (1994).

A associação com países grandes também pode ter outros benefícios. No caso da formação de uma UA, o país menor poderá ver sua posição fortalecida nas negociações multilaterais frente aos demais países, devido à sua associação a um país mais poderoso. Sem dúvida, os países maiores detêm maior poder de negociação. Por isso, os países menores, cujo objetivo é o acesso seguro a estes grandes mercados consumidores, acabam cedendo muito mais.

Para os países maiores, caso dos EUA no CUSTA e no NAFTA, a formação de um ARC com países que têm pouco a oferecer-lhes em termos comerciais faz sentido porque lhes permite lidar com assuntos não comerciais de modo a difundir seus padrões em áreas como meio-ambiente, propriedade intelectual ou investimento e manter os países vizinhos sob controle.

Outro ganho obtido pelos países grandes é o aumento, ainda que marginal, de seu poder de negociação em âmbito multilateral e de sua influência política internacional. Estratégia utilizada pelos EUA na formação de acordos comerciais com Israel, países do Caribe e com o Canadá, na tentativa de pressionar a liberalização multilateral.

4.2 SEGURANÇA

Os ARCs podem ser parte de uma estratégia maior de segurança. Bieber (1994) destaca a preocupação na Europa pós-II Guerra Mundial em evitar novos confrontos armados, o medo com o avanço do comunismo, bem como o sentimento de debilidade no cenário internacional como os motivadores da integração europeia.

[...] a real ou a suposta ameaça à soberania nacional, e, em decorrência, o medo da perda das normas e dos valores vigentes na sociedade (economia de mercado, pluralismo político, Estado de direito). Este foi o fator impulsionador decisivo nos primórdios da integração europeia. (p. 28).

A União Européia foi criada com o objetivo de evitar novas guerras na Europa, especialmente entre França e Alemanha, ao fazer com que a balança de poder entre os dois se equilibrasse. De forma a evitar o erro de terem isolado a Alemanha após a I Guerra Mundial e de terem jogado sobre ela todo o ônus da guerra, os países europeus adotaram uma tática diferente e buscaram integrar-se a ela.

Por meio da CECA, criada em 1951, Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos colocaram suas indústrias pesadas do carvão e do aço sob uma autoridade comum. Conforme acordado, não poderiam mais ser fabricadas armas de guerra com intuito de serem usadas contra qualquer um dos países membros.

Após a Guerra Fria, a segurança regional passou a envolver temas como tráfico de drogas e de armas, movimentos migratórios, meio-ambiente e mesmo proteção à democracia, como forma de garantir a estabilidade e a segurança regional.

Nesse contexto, a integração regional surge como uma forma de manter países vizinhos focados em objetivos comuns e cada vez mais interdependentes. Pela integração, vizinhos menos estáveis podem ser induzidos a adotarem medidas que garantam a estabilidade e a ordem democrática para que possam fazer parte de um acordo regional ou para que possam permanecer como membros. É a integração regional atuando para a resolução de problemas regionais.

A aproximação Brasil-Argentina, iniciada na década de 1980, após a redemocratização de ambos, marca o fim de uma história de rivalidades. Nesse sentido, vários acordos foram assinados para a construção de confiança mútua, inclusive na área nuclear. A integração do Cone-Sul mostra, assim, como era importante garantir uma região pacífica e estável para ganhar credibilidade internacional.

No âmbito do Mercosul, em 28 de março de 1998, foi elaborado um plano geral de segurança para a tríplice fronteira (Brasil, Paraguai e Uruguai) para controle de lavagem de

dinheiro, terrorismo, imigração, comércio de carros, narcotráfico e contrabando. Também foi criado um sistema comum de controle e rastreamento de armas apreendidas em atividades ilícitas, como tráfico de drogas.

Embora seja inegável que o Mercosul estimulou o comércio regional, é preciso considerar seu significado não comercial. O Mercosul surgiu dos esforços políticos de Brasil e Argentina. Oliveira e Onuki (2000, p. 113) destacam que “[...] o significado político e geo-estratégico do Mercosul para o Brasil supera, em larga medida, seu sentido econômico-comercial”.

No caso do NAFTA, a questão de segurança é muito importante para os EUA em relação ao México. A fronteira entre os dois países tem uma extensão aproximada de 3.200 quilômetros, sendo a principal entrada de drogas e imigrantes ilegais. Com isso, a aproximação entre os dois países permite desenvolver cooperação em várias áreas sensíveis.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) defende o fortalecimento dos processos de integração política e comercial como uma das formas de garantir a paz e a segurança no continente. O aprofundamento da interdependência comercial, econômica e política faz com seja pouco provável que um Estado use a força contra outro. Da mesma forma, a cooperação em áreas de interesse comum propiciada pela integração tende a tornar a região mais estável, à medida que os Estados se unem no combate da migração ilegal, tráfico de drogas, problemas ambientais, dentre outros problemas cuja solução depende de ações coordenadas.

O fortalecimento do regime democrático é importante para a manutenção da estabilidade e da paz em uma determinada região. De acordo com a teoria da paz democrática e pela própria observação, a possibilidade de que um país democrático entre em conflito armado com outro país democrático é quase nula. O regime democrático possui mecanismos para a divisão do poder político e também para o controle político. Com isso, a decisão de

entrar em guerra não depende apenas de uma pessoa, reduzindo significativamente a probabilidade de conflitos entre países democráticos.

4.2.1 Cláusula Democrática

A Cláusula Democrática é um dispositivo incorporado aos os ARCs, inicialmente ao Tratado da UE, com vistas à proteção da democracia e do Estado de Direito. A União Européia tem se mantido firme em seu compromisso com a defesa e a promoção da democracia, não apenas dentro da União como também em suas relações com terceiros países⁵³, prevendo, inclusive, sanções em caso de violação grave e persistente aos princípios democráticos. O Tratado de Maastrich, de 1992, e a Carta de Direitos Fundamentais, de 1999, são os documentos fundamentais para a proteção da democracia na UE.

O artigo 6 do Tratado de Maastrich versa que “A União Européia se baseia nos princípios de liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e no Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados membros.” Com a ampliação recente da UE, incorporando países com um passado recente não-democrático, houve a preocupação em garantir o respeito à democracia e aos direitos humanos.

Para isso, a adoção de um regime democrático foi uma condição prévia para a adesão e para a permanência no bloco europeu, conforme o artigo 49 do tratado. Um dos principais motivos para a não entrada da Turquia na União Européia é seu viés não-democrático.

O preâmbulo da Carta de Direitos Fundamentais reconhece a democracia como princípio constitutivo da UE e aborda elementos essenciais à democracia nos capítulos Liberdades, Igualdade e Direitos dos Cidadãos⁵⁴.

⁵³ Ver Piccone (2004).

⁵⁴ Ver Piccone (2004).

O artigo 11 do Tratado de Maastrich declara que um dos objetivos da política exterior e de segurança comum da UE é “o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de Direito, assim como o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”. Com isso, a UE também busca a promoção da democracia fora da União por meio de uma cláusula democrática padrão em todos os acordos comerciais e de ajuda aos países em desenvolvimento, que prevê a adoção de medidas oportunas e até mesmo a suspensão imediata do acordo em caso de descumprimento do previsto na cláusula.

O Mercosul também está assentado em princípios de paz e de democracia. Desde a Declaração de Iguaçu, em 1985, Brasil e Argentina buscam reforçar que a democracia é ponto indispensável na condução do processo integrador. À época, ambos os países saíam de regimes ditatoriais.

Embora a democracia fosse um princípio importante dentro do Mercosul, é com a cláusula democrática, que a democracia passa a ser condição necessária para a entrada e permanência no bloco. A cláusula democrática foi adotada após distúrbios políticos que ameaçaram a continuidade do regime democrático no Paraguai. Em março de 1996, houve uma tentativa de golpe atribuída ao General Oviedo, em 1996, contra o então presidente Juan Carlos Wasmosy.

Os membros dos Mercosul buscaram então pressionar o Paraguai para que realizasse uma efetiva defesa do regime democrático e para que promovesse um retorno à estabilidade política. Na ocasião, em junho de 1996, foi emitida a Declaração presidencial sobre compromisso democrático no Mercosul. Assinada pelos quatro presidentes, a declaração reafirmava a essencialidade das instituições democráticas e a necessidade de manutenção da ordem democrática, prevendo medidas punitivas e, inclusive, a expulsão do bloco daquele que desrespeitasse essas recomendações.

Entretanto, apesar da disposição dos países membros garantir a manutenção da ordem democrática, somente em 1998, pelo Protocolo de Ushuaia, o Mercosul passa a ser dotado de dispositivos legais de proteção dos princípios democráticos.

Conforme o artigo 1º do referido protocolo “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”. E mais: o desrespeito à democracia torna-se passível de punição.

O Protocolo prevê que caso algum dos países enfrente uma situação de ameaça ao regime democrático, os demais membros tomarão medidas que vão desde a “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

Em março de 1999, Luís Maria Argana, vice-presidente do Paraguai foi assassinado, disparando nova crise política. Novamente, os países do Mercosul tomaram medidas enfáticas para o restabelecimento da estabilidade no Paraguai, dessa vez respaldados pelo Protocolo de Ushuaia.

Em junho de 1999, foi emitida a Declaração de apoio à democracia paraguaia e a seu processo de normalização e fortalecimento institucional, em que os países membros condenavam o assassinato do vice-presidente, bem como reafirmavam seu compromisso com a democracia, com a paz e com a proteção dos direitos humanos.

O Mercosul sempre buscou ser uma zona de paz e estabilidade no continente sul-americano, fazendo um contraponto com a região andina, marcada por instabilidades na Colômbia, Venezuela, Equador e Peru. A adesão da Venezuela como membro pode colocar em dúvida a manutenção da estabilidade e a preocupação com as instituições democráticas no Cone Sul. Pela cláusula democrática, os países membros do Mercosul se comprometem com a plena vigência das instituições democráticas. Entretanto, existe uma grande desconfiança por

parte da comunidade internacional de que o que há na Venezuela é realmente uma democracia. Diante desse quadro há que se perguntar se a adesão da Venezuela ao Mercosul contribuirá para o fortalecimento da democracia nesse país ou se a adesão prejudica a imagem do Mercosul.

4.3 REFORMAS DOMÉSTICAS E CREDIBILIDADE INTERNACIONAL

Muitas vezes, e isso é válido basicamente para países em desenvolvimento, o principal motivo que leva os países a buscarem a integração econômica, em especial com países mais desenvolvidos e de maior credibilidade internacional, é a necessidade de tornar suas reformas políticas e econômicas perenes e críveis à comunidade internacional.

Países de passado excessivamente protecionista e com casos de intervenções econômicas especialmente do tipo nacionalização de empresas estrangeiras, quando decidem liberalizar, precisam provar que suas reformas serão realmente perenes, frente aos investidores internacionais e mesmo frente aos investidores nacionais, bem como a organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e dar provas de que são confiáveis.

Ao entrar em arranjos regionais e desde que sair de tais arranjos signifique elevados custos ao país, um país poderá garantir a durabilidade das reformas ao criar amarras não só para o governo responsável pelas liberalizações como também para futuros governos.

Os custos resultantes da saída de ARC podem ainda funcionar no sentido de padronizarem não só questões comerciais, como padronizarem comportamentos, ao exigirem determinadas posturas de seus membros. A cláusula de democracia existente no Mercosul e na União Européia, por exemplo, exige que os países membros adotem e defendam um sistema democrático, havendo punições e até a expulsão do acordo para aqueles que

desrespeitarem tal norma. Com isso, ao criar custos caso haja desrespeito à norma, o ARC se transforma num interessante mecanismo de fortalecimento das reformas domésticas. Por outro lado, cria restrições à entrada de novos membros, que terão que se adequar às regras do bloco.

Por outro lado, é fundamental que as reformas domésticas sejam encaradas como de longa duração para ganhar o apoio da comunidade internacional sob a forma de investimentos e facilitar o período de transição. Contar com o apoio de um país poderoso, parceiro de um ARC, é uma facilitador para o sucesso das reformas.

Tomz (1997) argumenta que acordos internacionais de comércio podem aumentar a credibilidade de políticas de liberalização comercial ao solucionar dois problemas que colocariam em dúvida a longevidade das reformas domésticas: o problema da seleção adversa e o problema da inconsistência temporal. A seleção adversa surge da falta de informação acerca dos motivos por trás de um processo de liberalização comercial, ao passo que a inconsistência temporal é resultado da mudança dos incentivos ao longo do tempo.

No caso da seleção adversa, somente o governo que promove as reformas tem acesso às informações de forma completa quanto aos motivos que levaram a optar pela abertura comercial e/ou política e não por qualquer outra opção. Aos demais atores, domésticos ou estrangeiros, resta traçar estimativas sobre as verdadeiras razões a partir da informação disponível.

Em muitos casos, a informação disponível corresponde à história do país. Ter um passado de defesa da substituição de importações, de processos de liberalização mal sucedidos, de desrespeito ao investimento externo e de instabilidade política, como mudanças frequentes de poder político, gera grande desconfiança diante de qualquer tentativa de reformas econômicas e políticas.

Reformas liberalizantes como exigência por parte de um organismo internacional também geram desconfiança. O FMI, por exemplo, para conceder empréstimos de ajuste,

exige em troca o comprometimento do país com determinados preceitos e a adoção de determinadas medidas liberalizantes. A desconfiança por parte de investidores surge da dificuldade em se acreditar que o governo está realmente comprometido com as reformas. A impressão é que as reformas durarão somente enquanto forem necessárias ao acordo com o organismo internacional.

Fazer parte do GATT/OMC é uma forma de compromisso que países envolvidos em reformas econômicas podem assumir para mostrar à comunidade internacional seu comprometimento com as reformas e fazer com que governos futuros respeitem as reformas.

Entretanto punir países que desrespeitem as normas acordadas em algo complicado de se fazer no sistema multilateral. Os acordos regionais têm menos dificuldade para resolver esse problema, ao adotar medidas mais específicas para cada grupo de países. Além disso, quando um país em reformas faz parte de um acordo regional do qual também faz parte um grande país, a credibilidade que o acordo proporciona às reformas é muito superior.

O problema da inconsistência temporal não envolve assimetrias de informação, como ocorre na seleção adversa. No caso da inconsistência temporal, conforme Tomz (1997), reformas que se mostraram ótimas em um dado momento, podem tornar-se ineficientes em outro momento. Com isso, os governos podem simplesmente abandonar as reformas liberalizantes em favor do retorno ao protecionismo. Ao se depararem com o *trade-off* entre liberalização comercial e arrecadação fiscal, os governos podem, num segundo momento, especialmente se os investidores já estiverem estabelecidos, retornarem ao protecionismo no sentido de recomporem seus balaços de pagamentos.

Como forma de aumentar a credibilidade de suas reformas, um governo pode sinalizar nessa direção ou adotar amarras que o impeça de mudar de direção. Os sinais contêm informações sobre as preferências dos líderes políticos e, embora seja possível enviar sinais falsos, esses são muitos custosos. A criação de amarras altera a estrutura de incentivos com

que se depara um governo. A adoção das duas medidas, combinadas, significa que o governo não apenas promete realizar reformas, como também alterou seus incentivos materiais.

Ao se tornar um membro de um ARC, o governo sinaliza que está realmente comprometido com o processo de liberalização comercial e reduz os incentivos para que no futuro haja a reversão desse processo, tornando suas reformas críveis. Os acordos internacionais funcionam como estruturas de comprometimento que solidificam a liberalização comercial, pelas quais os governos conseguem aumentar a recompensa se seguem políticas liberalizantes e aumentar os custos de se desviar das políticas já anunciadas de liberalização. Quanto maiores forem os custos para sair de um arranjo, maior o comprometimento do país com as reformas domésticas.

Ao tornar-se membro de um ARC, um país assume um compromisso internacional e seu governo se expõe em uma escala muito maior. Não cumprir com os compromissos pode resultar em desconfiança da comunidade internacional, significando menos investimentos, diretos e de portfólio, e dificuldade para entrar em qualquer outro acordo.

Em vários países, acordos internacionais são incorporados automaticamente à lei doméstica, dando garantias significativas aos investidores internacionais, que poderão recorrer à justiça caso sintam-se prejudicados pelos tomadores de decisão. A possibilidade de terem de se explicar em âmbito jurídico, tende a fazer com que os governantes não desrespeitem ou abandonem um acordo internacional.

ARCs como suporte as reformas domésticas é o pano de fundo da entrada de países como Espanha, Portugal e Grécia na União Européia, do México no NAFTA e mesmo da formação do Mercosul.

Os países ibéricos e a Grécia conseguiram em relativamente pouco tempo sair de uma situação de elevado protecionismo e ergueram suas economias com a ajuda dos membros da União Européia. Por serem mais atrasados economicamente, esses países receberam subsídios

do bloco europeu para se adequarem às exigências e poderem se tornar membros. As exigências são rígidas e envolvem controle do déficit fiscal, coordenação de várias políticas, como monetária, cambial e trabalhista, ajudando e, ao mesmo, forçando, os países a concluírem reformas liberalizantes.

Em 2004, a UE passou por um profundo processo de alargamento com a ascensão de 10 novos membros, dentre os quais, 8 são países ex-comunistas. A entrada desses países na União Européia está ligada também à necessidade de se comprometerem com um ARC para facilitar as reformas domésticas e torná-las críveis. Para serem aceitos como membros, passaram por profundas reformas para adequarem-se às exigências do bloco europeu. Em primeiro lugar, tiveram que transitar de uma economia planificada e centralizada para a economia de mercado.

Em segundo lugar, não só adotaram o regime democrático, como também se comprometeram com a manutenção da estabilidade das instituições democráticas, com a proteção dos direitos humanos e das minorias e demais exigências. No final dos anos 1990, a UE deixou de exigir simplesmente democracia formal para exigir democracia substantiva de seus membros e de aspirantes a membro. Com isso, foram adicionadas condicionalidades como independência do poder judiciário, combate à corrupção e direitos econômicos, sociais e culturais.

O processo de reformas foi complicado e lento, mas a perspectiva de ser um membro da UE, foi um grande estímulo. A possibilidade de ser parte da UE, associada ao monitoramento realizado por esta durante os cinco anos antes de serem efetivamente aceitos como membros, fez com os aspirantes da Europa Oriental, e também do Mediterrâneo, respeitassem todas as condições políticas e econômicas prescritas pela UE.

Formalmente, o atendimento das exigências impostas pela UE deveria ser concluído antes mesmo de serem abertas as negociações com possíveis futuros membros. Entretanto, foi

durante as negociações, em grande parte devido ao monitoramento por parte da UE, que ocorreu o maior progresso nas reformas econômicas e principalmente políticas⁵⁵.

No caso do México, o presidente Salinas foi o responsável por medidas liberalizantes e buscou a aproximação com os EUA para garantir o sucesso de sua política. O México havia abandonado o modelo de substituição de importações e enveredava pelos caminhos do modelo voltado às exportações no qual os IEDs são fundamentais.

As reformas liberalizantes iniciaram-se com presidente De La Madrid, em 1983. Entretanto, as medidas adotadas até 1985 eram muito brandas e o nível de protecionismo permanecia muito alto, fazendo com que o México, até esse ano, fosse um dos países mais protecionistas da América Latina. Enquanto em 1985, mais de 90% da produção doméstica era protegida por meio de licenças de importação, três anos depois, essa porcentagem caiu para 23%. O México conseguiu ainda reduzir o nível médio de tarifas de 23.5% para 11%⁵⁶.

Parte importante do processo de reformas foi a gradual retirada do governo como principal produtor e investidor da economia. A necessidade de financiamento do setor público caiu de 16.9% do PIB em 1982 para 1.5% do PIB em 1991. Muitas empresas públicas foram vendidas à iniciativa privada. A intenção era eliminar eficiências e estimular a competição. Houve um aumento nas taxas de crescimento da economia, que estava estagnada, e a economia cresceu a uma taxa média de 3.7% por ano, entre 1989 e 1991. Destaca-se também a queda na taxa de inflação para uma taxa anual de cerca de 23% em 1991.⁵⁷

A crise da dívida, que assolava vários países da América Latina, serviu de impulso para um amplo processo de reformas, iniciado em meados de 1985, que tornou o México um dos países em desenvolvimento mais abertos ao comércio internacional em todo o mundo. Como parte de um programa de estabilização e ajuste, o México buscou expandir o setor de bens comercializáveis e abrir sua economia à concorrência internacional como forma de

⁵⁵ Ver Pridham (2006)

⁵⁶ Ver Devlin e Ffrench-Davis (1999).

⁵⁷ Ver Devlin e Ffrench-Davis (1999).

estimular a eficiência de suas indústrias, de forma a conseguir moeda estrangeira para fazer frente ao serviço da dívida.

Carlos Salinas buscou usar acordos internacionais como suporte às reformas domésticas liberalizantes. Logo após o início das reformas, o México solicitou sua associação ao GATT, mesmo já tendo implementado ou anunciado medidas compatíveis com as exigências do acordo, tornando-se parte contratante em 1986. O governo mexicano acreditava que se tornar um membro do GATT sinalizaria à comunidade internacional seu comprometimento com um modelo voltado para fora, aumentando, assim a credibilidade de suas reformas.

Em 1990, o presidente mexicano se encontrou com o presidente norte-americano para discutir sobre a criação de uma área de livre comércio com os EUA. Em 1991, o Canadá também se juntou aos dois países para a consecução de um acordo comercial que resultou no NAFTA em dezembro de 1992.

Embora o comércio entre México e EUA fosse intenso, com baixo nível de protecionismo (a tarifa dos EUA sobre produtos mexicanos era, na média, 3.4% segundo USITC 1991⁵⁸), a formação do NAFTA significava para o México uma formalização da integração que já havia entre os dois países e uma forma de tornar suas reformas mais críveis e mais visíveis internacionalmente. O compromisso do México com suas reformas internas e com o NAFTA foi posto à prova em 1995, com a crise do peso. Durante a crise, o México elevou temporariamente as tarifas alfandegárias de 500 produtos, mas não estendeu essa cobrança aos membros do NAFTA.

O NAFTA foi muito importante para dar continuidade ao processo de reformas do México. Após um grande passo por meio da liberalização unilateral, o México atingiu um estágio em que era fundamental a participação do capital estrangeiro e de tecnologia mais

⁵⁸ U.S. International Trade Commission.

avanzada. A ALC com os EUA e com o Canadá, ao conferir credibilidade frente aos investidores internacionais, serviu a esses fins.

Nesse contexto de mudanças, o NAFTA serviu para dar credibilidade às reformas já implementadas. O NAFTA foi ainda importante para garantir que as reformas fossem permanentes ao institucionalizar as mudanças políticas e econômicas adotadas no México, de forma que futuros governos mexicanos não pudessem retroceder em relação às reformas.

A formação do Mercosul teve efeitos importantes para a consolidação das reformas econômicas adotadas nos países membros a partir da segunda metade da década de 1980 e princípios da década de 1990. As medidas de estabilização macroeconômica, de aumento da competitividade internacional e de ajuste fiscal foram positivamente influenciadas pela integração regional, ao passo que a liberalização do mercado regional, a coordenação e a harmonização de políticas não avançaram como esperado.

4.4 PODER DE BARGANHA

Por fim, os países vêm nos ARCs uma oportunidade de fortalecerem seu poder de barganha em negociações multilaterais. Isso é válido principalmente para aqueles que adotam uma Tarifa Externa Comum (TEC)⁵⁹. A UE é o exemplo mais marcante de negociação em bloco. A UE, assim como cada um de seus países membros, é membro da OMC, tendo direito a voto.

Os países de um modo geral, mas os pequenos em especial, temem sair perdedores caso se engajem apenas em liberalizações multilaterais. Por isso, buscam protegerem-se por meio de ARCs e, assim, manter ou aumentar sua competitividade internacional. Ao fazerem isso, estão aumentando seu poder de barganha nas negociações multilaterais.

⁵⁹ Ver Fernández (1997).

Mas mesmo os EUA, maior economia global, buscaram os ARCs como forma de barganhar multilateralmente. Insatisfeitos com a lentidão das negociações multilaterais no princípio da década de 1980, os EUA formaram acordos regionais para pressionar o andamento das negociações. Os EUA também buscam negociar determinados temas, como investimento, regionalmente para depois levá-los a discussão multilateral.

Mansfield e Reinhardt (2003) argumentam que o estabelecimento de Arranjos Preferenciais de Comércio pode fortalecer o poder de barganha dos países frente aos não-membros ao proteger os primeiros contra alguma modificação no sistema multilateral que lhes seja prejudicial. Tais arranjos também podem aumentar o poder de barganha dos países membros ao conferir-lhes maior destaque em fóruns internacionais de comércio. De acordo com Mansfield e Reinhardt (2003, p. 830), “*a central reason why states enter PTAs⁶⁰ is to increase their bargaining power.*”

Os países, quando formam ARCs, estão interessados nos ganhos que podem obter do sistema multilateral de comércio. Por um lado, os países associam-se como forma de se protegerem caso as negociações multilaterais resultem em uma situação desvantajosa e o país veja seus interesses econômicos ameaçados. Por outro lado, ao formarem acordos regionais, os países podem negociar multilateralmente em bloco, aumentando, com isso, seu poder de negociação e seu poder de mercado.

De acordo com um estudo realizado pelo Banco Mundial em 1996, países membros de um maior número de acordos regionais obtiveram melhores resultados que países membros de um menor número de ARCs, sugerindo que ao participar de tais acordos conseguiam alavancar suas posições frente aos demais.

Negociando em bloco para defender interesses comuns, os países podem concentrar esforços para participar mais ativamente das negociações multilaterais. Países mais pobres ou

⁶⁰ Preferential Trading Arrangements

inexpressivos no comércio mundial têm dificuldade em manter negociações em várias frentes. Por meio dos ARCs, podem dividir as tarefas e, assim, negociarem de maneira mais efetiva.

O aumento do poder de mercado permite que os membros de um ARC influenciem os termos de troca a seu favor em negociações com não-membros e pode garantir também um maior peso político em negociações internacionais. Isso é válido principalmente para associações tipo UA, ou associações com nível mais profundo de integração, já que estabelecem uma TEC e qualquer negociação com terceiros países para liberalização comercial terá que ser feita em conjunto.

O Protocolo de Ouro Preto conferiu ao Mercosul, em seu artigo 34, personalidade jurídica de direito internacional, consolidando a possibilidade de que o Mercosul negociasse como um bloco frente a terceiros países, representando um aumento em seu poder de barganha.

A adesão de países do Leste Europeu tem importância geopolítica para a UE, pois ao incorporar um maior número de países, o bloco se fortalece economicamente, além de aumentar seu poder de barganha e sua influência internacional. Além disso, a UE aproveita para ocupar os espaços deixados pela Rússia, que ainda luta para se organizar, e aumentar sua influência na região.

A UE busca fortalecer-se e fazer um contraponto aos EUA, em matéria econômica, política e de segurança, adotando uma postura claramente neo-realista no que diz respeito à postura da UE de levar em consideração as relações de poder com outros países para definir suas linhas de ação.

O próprio sistema multilateral de comércio pode criar incentivos para a formação de ARCs, na medida em que os países buscam aumentar seu poder de barganha. De acordo com uma pesquisa realizada por Mansfield e Reinhardt (2003), o aumento do número de membros do GATT/OMC, as rodadas multilaterais de comércio, a participação em disputas comerciais

no GATT/OMC e um resultado negativo em umas dessas disputas deixam os países mais propensos a formarem ARCs.

O aumento do número de membros diluiu o poder dos países interferirem individualmente sobre as negociações multilaterais, criou problemas de ação coletiva e exacerbou a heterogeneidade de preferências dentro da organização. Os membros do GATT/OMC aumentaram de 22 membros, em 1948, para 151 em 2007⁶¹.

O monitoramento dos membros e a implementação das regras tornaram-se mais difíceis à medida que o número de membros aumentava, incentivando o descumprimento das regras multilaterais. Isso porque, com um maior número de membros, cada país individualmente acredita que suas ações terão impactos insignificantes sobre o sistema multilateral e, ainda, tem a percepção de que ao descumprir as regras dificilmente serão descobertos e punidos.

Quanto maior o número de participantes, maiores as diferenças de preferências. Chegar ao consenso, forma de decisão no GATT/OMC, é muito complicado e demanda intensas negociações. São comuns os embates entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento; embates em temas sensíveis como agricultura; e embates entre países com um histórico de rivalidade. Com isso, a conclusão das rodadas multilaterais se tornou cada vez mais custosa, em termos de recursos e de tempo. Nesse cenário, os países buscam associarem-se em acordos regionais para se protegerem e para se fortalecerem nas negociações. Quando a China tornou-se um membro do GATT/OMC, o Japão, que sempre foi avesso a ARCs, iniciou negociações com Singapura para a formação de um acordo⁶².

A formação de ARC permite congrega um menor número de participantes com interesses econômicos similares e, assim, é uma alternativa encontrada pelos países para se protegerem de possíveis efeitos colaterais negativos das negociações multilaterais.

⁶¹ Dados da própria OMC.

⁶² Ver Mansfield e Reinhardt (2003).

As rodadas multilaterais de comércio podem incentivar a formação de ARCs na medida em que os países enxerguem os acordos como meios de garantirem acesso certo ao mercado dos demais membros, caso as negociações multilaterais resultem desvantajosas, e ainda servem para incrementar seu poder de barganha nas negociações multilaterais. Os países caribenhos formaram a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA) durante a Rodada Kennedy e depois a Comunidade Caribenha (CARICOM) ⁶³ durante a rodada Tóquio na tentativa de fortalecer seu poder de negociação coletivo nessas rodadas multilaterais.

Ser parte em uma disputa no GATT/OMC pode levar um país a associar-se a um acordo regional como forma de melhorar sua situação frente ao outro país envolvido na disputa. Da mesma forma, ter perdido uma disputa no GATT/OMC pode levar um país a juntar-se a um ARC como forma de compensar uma eventual perda de mercado sofrida, ou como forma de proteger-se quanto à possibilidade de perda em disputa futura ou ainda como forma de aumentar seu nível de barganha.

Em disputas no GATT/OMC, países com mais força de mercado têm maior probabilidade de obterem melhores resultados, seja por meio de concessões que conseguem obter da parte acusada, seja pela capacidade de resistirem às medidas retaliatórias que podem sofrer quando acusados. Como ARCs conferem a seus membros um poder de mercado maior que aquele que teriam quando sozinhos, os países têm um incentivo para tornarem-se membros de ARCs e, assim, fortalecerem-se para possíveis disputas no sistema multilateral.

Em caso de derrota em alguma disputa, o incentivo para juntar-se a um acordo regional é ainda maior. A perda de uma disputa é vista como uma falha de negociação, revelando um poder de barganha limitado. E aquele que perde, buscará apoiar-se no mercado de parceiros de acordos regionais. Um exemplo citado pelos autores é o desejo da Argentina em entrar e aprofundar seu compromisso com o MERCOSUL. A Argentina desejava garantir

⁶³ Caribbean Community.

um mercado importante para sua produção de trigo e o Brasil poderia oferecer um amplo mercado consumidor. Paralelamente, a Argentina havia perdido a disputa no GATT/OMC contra a produção subsidiada de trigo do Canadá e dos EUA.

Entretanto, alertam Mansfield e Reinhardt (2003), é pouco provável que um país resolva aderir a um acordo somente por ser parte em uma disputa no GATT/OMC. Para tornar-se membro de um ARC, o país leva em consideração os custos dessa associação face aos benefícios que ela poderá trazer em disputas e negociações multilaterais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferenças entre os ARCs refletem os diferentes motivos, econômicos e políticos, que têm os países para engajarem-se em tais acordos. Os acordos entre países desenvolvidos são eminentemente acordos de origem política. No caso da União Européia, seus idealizadores, Robert Schumann e Jean Monnet, acreditavam que uma aproximação entre França e Alemanha, por meio do comércio e do investimento, serviria para gerar interesses econômicos comuns e, assim, atenuar a animosidade militar histórica existente entre esses países.

Em geral, os acordos entre países desenvolvidos, por envolverem países com nível de desenvolvimento semelhante, o que reduz os problemas de compensação, são aqueles que têm as maiores chances de serem bem sucedidos e permitir aos países membros desfrutarem dos benefícios da integração econômica.

Os acordos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, característicos da segunda onda regionalista, envolvem diversos motivos. Os países em desenvolvimento visam reforçar reformas internas regulatórias por meio de tratados externos de obrigações e compromissos políticos visíveis, além de obter acesso seguro aos mercados dos países desenvolvidos, como proteção a qualquer medida restritiva no futuro.

O aumento das trocas comerciais em si não é o ponto principal desses acordos, já que o mercado dos países desenvolvidos já é bastante acessível e os acordos norte-sul não envolvem produtos que os países desenvolvidos consideram sensíveis, como produtos agrícolas. Os EUA, por exemplo, não negociam regras anti-dumping e subsídios agrícolas em âmbito regional, preferindo negociar esses assuntos multilateralmente dentro da OMC. Na outra extremidade, a preocupação principal dos países desenvolvidos não é com a redução

tarifária, mas com a inclusão de cláusulas sobre serviços, proteção à propriedade intelectual, saúde, trabalho e meio-ambiente, buscando exportar seus padrões e proteger sua indústria.

Nos acordos entre países em desenvolvimento, em geral, a motivação política surge primeiro, como reação a outros movimentos regionais. Na primeira onda regionalista, a integração europeia foi o fato que desencadeou o processo integracionista latino-americano; na segunda onda regionalista, esse papel coube à formação do NAFTA e ao relançamento da integração europeia.

Os acordos Sul-Sul em geral não são implementados na íntegra e poucos conseguem seguir o cronograma proposto. No processo de implementação desses acordos, logo surgem os problemas, principalmente porque os acordos revelam-se muito ambiciosos em termos de objetivos e de tempo para implementação. Um dos maiores problemas é definir os mecanismos de compensação. Alguns autores, como Corden (1995), mostram-se céticos quanto à formação de acordos entre países em desenvolvimento, por acreditarem que esses países deveriam buscar os mercados mundiais via liberalização unilateral irrestrita.

Como pode ser percebido, existem diferentes lógicas de integração e vários aspectos são considerados pelos países no momento em que optam ou não por concluir um ARC. Cada país tem sua própria lista de prioridades e seus interesses. Com isso, é pouco provável que um único motivo explique a formação de um acordo, embora um motivo possa ser o mais evidente ou o mais forte. Tradicionalmente, a Economia analisa os ARCs a partir dos impactos gerados pela integração sobre o bem-estar, a produção e o consumo, além de medir esses impactos. Embora importantes, os tradicionais ganhos comerciais mostram-se insuficientes ou mesmo secundários na formação dos ARCs.

Nesse sentido, com o intuito de complementar essa discussão, novas teorias foram adicionadas à discussão para mostrar que existem também os ganhos não-tradicionais e como

são importantes na formação dos ARCs. Considere por exemplo a União Europeia, o NAFTA e o Mercosul.

A questão de segurança foi fundamental nos primórdios da integração Europeia dos pós-guerra, sendo, portanto, o principal motivo não-tradicional para a integração. Para garantir a paz no continente, os dois grandes da Europa Ocidental, França e Alemanha, ao lado de Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, concordaram em unir sua produção de carvão e aço em 1951, formando a CECA. Preocupado em manter a estabilidade, a paz e a segurança no continente, o bloco europeu reforçou a importância da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito no processo de integração europeu pelo Tratado de Maastrich, em 1992. A ampliação recente da UE também manteve clara a essa determinação ao exigir dos novos membros o mesmo compromisso com a democracia e com os direitos humanos.

A expansão do bloco europeu até chegar ao presente estágio envolveu outros motivos não-tradicionais. Para países como Áustria, Finlândia e Suécia, o acesso seguro ao mercado da UE foi o impulso à associação, dado que as relações comerciais que já mantinham com os demais membros não foram alteradas. O acesso seguro a mercado está presente em todos os momentos de alargamento da UE, em maior ou menor grau, já que o tamanho do mercado da Europa integrada não pode ser desconsiderado.

Para Espanha, Portugal e Grécia, entrar para a UE significou um importante apoio a seus programas de reformas domésticas. Com a ajuda dos demais membros, puderam liberalizar suas economias e consolidar a democracia. Da mesma forma, os oito países ex-socialistas que entraram para a UE em 2004, contam com a credencial de serem membros do principal ARC. Amarrar reformas domésticas por meio de um acordo de comércio com a UE ajudou os países do Leste Europeu em seu processo de transição para um sistema democrático e de economia de mercado na década de 1990.

Por fim, não há como relevar o poder de barganha que a UE confere a seus membros. À medida que incorpora um maior número de países, o bloco se fortalece economicamente e aumenta seu poder de barganha e sua influência internacional.

Por parte do México, a necessidade de tornar suas reformas políticas e econômicas perenes e críveis à comunidade internacional foi um importante ganho não-tradicional associado à formação do NAFTA. Após grandes avanços por meio da liberalização unilateral, o México necessitava da participação do capital estrangeiro e de tecnologia mais avançada para seguir crescendo. A ALC com os EUA e com o Canadá, ao conferir credibilidade frente aos investidores internacionais, serviu a esses fins.

Garantir acesso seguro ao mercado norte-americano também estava nas considerações mexicanas para a formação do NAFTA. Para obter tal privilégio, o México realizou concessões unilaterais em áreas como propriedade intelectual e investimentos.

A participação do Canadá no NAFTA explica-se basicamente pelo interesse canadense em garantir acesso seguro ao mercado norte-americano, já que a maior parte do comércio entre EUA e Canadá era livre antes mesmo da formação do CUSTA.

A importância do NAFTA para os EUA reside principalmente no fortalecimento de seu poder de barganha em negociações multilaterais. Insatisfeitos com a lentidão das negociações multilaterais no princípio da década de 1980, os EUA formaram acordos regionais para pressionar o andamento das negociações, sendo o NAFTA, em larga medida, o mais significativo deles. Na relação EUA-México, o NAFTA serve ainda aos interesses de segurança dos EUA na região de fronteira, para cooperação quanto a migração e ao tráfico, de drogas e de armas.

A formação do Mercosul também permite a identificação dos vários ganhos não-tradicionais. Em um primeiro momento, houve a aproximação Brasil-Argentina, pondo fim a uma rivalidade histórica, permitindo a construção de uma zona de paz e estabilidade no

continente. A preocupação com a segurança da região foi reforçada, mais tarde, com adoção da cláusula democrática.

A formação do Mercosul também teve efeitos importantes para a consolidação das reformas econômicas adotadas nos países membros a partir da segunda metade da década de 1980 e princípios da década de 1990. Já para Uruguai e Paraguai, os sócios menores, o Mercosul é a oportunidade de garantir acesso seguro aos mercados de Brasil e Argentina, seus grandes parceiros comerciais na região.

Entretanto, o ganho não-tradicional de maior destaque é o poder de barganha que o bloco confere a seus membros. O Protocolo de Ouro Preto conferiu ao Mercosul, em seu artigo 34, personalidade jurídica de direito internacional, consolidando a possibilidade de que o Mercosul negociasse como um bloco frente a terceiros países, representando um aumento em seu poder de barganha.

A idéia de formar ARCs sem visar o comércio em primeiro lugar pode parecer um tanto quanto contraditória e a análise desse tema, sem sentido. É senso comum que a redução das barreiras comerciais leva ao aumento das trocas comerciais e facilita os IEDs. Mas podem acontecer, por exemplo, situações em que praticamente não há barreiras comerciais entre os futuros membros de um ARC, como na relação entre Canadá e EUA. Muitas vezes a formação de um ARC só formaliza uma situação de fato. Além disso, aumento de comércio entre os países pode dever-se em parte à concentração geográfica do comércio e em parte a um aumento do volume geral de comércio dos países.

Podem acontecer também situações em os benefícios da criação de comércio não se justifiquem frente as perdas com desvio de comércio, como é a questão agrícola na UE. Há ainda situações em que a complementaridade da produção entre os membros é muito pequena, reduzindo a possibilidade de aproveitamento das economias de escalas e da especialização.

O que se pretendeu, neste trabalho, foi agregar novas dimensões ao estudo dos ARCs, porque se percebe claramente a importância dos ganhos não-tradicionais em sua constituição. No fim, é bem provável que os próprios ganhos não-tradicionais levem a algum aumento de comércio ou ao menos torne mais regular os fluxos de comércio.

A preocupação com a segurança, por exemplo, implica na manutenção de uma região estável, sem conflitos. Não há dúvidas de que o comércio se torna muito mais fácil em uma região estável que em uma região em guerra. O aumento do poder de barganha multilateral proporcionado pela integração regional certamente visa promover ganhos econômicos para a região, já que negociando em bloco, os países são mais fortes. Entretanto, a formação de um ACR pode não ter nenhum impacto ou um impacto mínimo sobre os fluxos comerciais entre os membros. Ou seja, pode haver ganhos econômicos, mas esses não estão relacionados ao comércio intra-bloco.

O acesso seguro a mercados tampouco implica alterações significativas no comércio regional, pois diz respeito a uma situação futura, que pode ou não ocorrer. A formação de ARCs como suporte a reformas domésticas e como forma de dar mais credibilidade à elas seguramente tem implicações sobre o comércio e sobre os fluxos de investimentos. Mas os principais impactos econômicos são sentidos antes, quando o país implementa unilateralmente suas reformas. O ARC, nesse caso, é importante para conferir um caráter de continuidade e perenidade às reformas.

A integração, como se vê, é um processo e um estado complexo, que envolve questões políticas e econômicas; envolve vários países, cada um com suas peculiaridades e cada um vivenciando a integração de uma maneira diferente. A integração é multifacetada e, por isso mesmo, permite que seja estudada a partir de diferentes ângulos.

O presente trabalho foi uma tentativa de contribuir para a construção de uma nova teoria sobre os ARCs. Sem grandes pretensões, foi proposto caminhar-se rumo à uma teoria

multidisciplinar sobre a integração regional, capaz de incorporar o máximo de aspectos do processo de integração. Para isso, é preciso agregar a Economia as contribuições pertinentes de outras áreas. Na análise dos ganhos não-tradicionais aqui apresentada, foi destacada a importância de se adicionar as Relações Internacionais como complemento à Economia, já que as Relações Internacionais nos permite compreender, por exemplo, as motivações dos Estados para engajarem-se em um tipo de ARC mas não em outro.

Ainda assim, a análise se revela incompleta quando consideramos o quão difícil, se não impossível, é dar um tratamento completo ao tema integração. Para ao menos nos aproximarmos dessa árdua tarefa, precisaríamos recorrer a muitas outras áreas do conhecimento, como às Ciências Políticas, à Sociologia e à História, para citar apenas algumas.

Nesse sentido, este trabalho pretendeu ser uma pequena contribuição na construção dessa nova teoria e também um convite ao desafio de construir uma teoria da integração congregando as diversas áreas do conhecimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P.R. Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006. Disponível em <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1549mercosul15anos.pdf>.

AMADO, A.; MOLLO, M. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**. São Paulo: v. 34: n. 1, p. 129-156, jan-mar 2004.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica, 1961.

BALDWIN, R. A domino theory of regionalism. NBER Working Paper n. 4465. September, 1993.

BALDWIN, R. Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 12545, Oct 2006.

BALDWIN, R. The causes of regionalism. In: **Center for Economic Policy Research – CEPR**. London: CEPR, Discussion Paper n. 1599, Mar 1997.

BAUMANN, R. (Org.). **Mercosul: avanços e desafios da integração**. Brasília: IPEA, 2001.

BAYOUMI, T.; EICHENGREEN, B. Is regionalism simply a diversion? Evidence from the evolution of the EC and EFTA. NBER Working Paper n. 5283, Oct 1995.

BHAGWATI, J. Regionalism and multilateralism: an overview. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Orgs). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

BHAGWATI, J. Regionalism versus multilateralism. **The World Economy**. London: v. 20: n. 7, p. 865-888, 1992.

BHAGWATI, J. **The world trading system at risk**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

BIEBER, L. Paralelos e diferenças na conformação de blocos de integração regional na Europa e na América Latina. In: PLÁ, J. (Coord.). **O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa**. Diálogos Brasil-Alemanha nas Ciências Sociais, 5. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 1994, p. 24-36.

BOSWORTH, B.; LAWRENCE, R.; LUSTING, N. **North American Free Trade: assessing the impact**. Washington: The Brookings Institute, 1992.

BRAGA, C. Comments on the proliferation of regional integration arrangements. **Law and policy in international business**. Washington: v. 27, p. 963-968, 1996.

BRAGA, M. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Caderno PROLAM/USP**. São Paulo: n. 1, p. 1-26, 2002.

BRESSAND, A. Beyond interdependence: 1992 as a global challenge. **International Affairs**. London: Royal Institute of International Affairs, v. 66, n.1., p. 47-65, jan 1990.

BURFISHER, M.; ROBINSON, S.; THIERFELDER, K. Regionalism: old and new, theory and practice. In: **International Conference Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading?** Capri, Itália: 23-26, June 2003.

CARVALHO, L.A. Os processo de integração regional na Europa e nas Américas: breve abordagem histórico-jurídico-evolutiva. **Opinião Jurídica**. Fortaleza: LCR, n. 3, ano 2, p. 53-77, 2004.

CEPAL. Síntese e conclusões. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 347-371, 2000.

CORDEN, W. A western hemisphere free trade area: implications for Latin America. In: **Trade liberalization in the western hemisphere**. Washington: ECLAC, 1995.

CORRÊA, L.F. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, J. (org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará, 2000, p. 183-216.

DATHEIN, R. Mercosul: antecedentes, origem e desempenho recente. **Revista de Economia**. Curitiba: UFPR, v. 31, n.1, ano 29, p.7-40, jan-jun 2005

DEVLIN, R.; FFRENCH-DAVIS, R. Hacia una evaluacion de la integracion regional en América Latina. **Comercio Exterior**. México, D.F., v. 49, n.11, p. 955-966, nov 1999.

DEVOS, S. Regional integration. **OECD Observer**. Paris: OECD Observer, v. A, 1995.

DINAN, D. (org.). **Origins and evolution of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EL-AGRAA, A. General introduction. In: **The Economics of the European Community**. EL-AGRAA, A. (Ed.). Oxford: Philip Allan, pp. 1-8, 1985.

ESQUIVEL, G.; TORNELL, A. The political economy of Mexico's entry to NAFTA. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 5322. Nov. 1995

ETHIER, W. The new regionalism. **The Economic Journal**. London: n. 108: p. 1149-1161, 1998.

EUROPA: O Portal da União Européia - http://europa.eu/index_pt.htm .

FAWCETT, L.; HURRELL, A. Introduction. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (orgs.). **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

FAWCETT, L. Regionalism in historical perspective. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Eds.). **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

FERNÁNDEZ, R. Returns to regionalism: an evaluation of non-traditional gains from RTAs. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 5970, 1997.

FIELEKE, N.S. One trading world, or many: the issue of regional trading blocs. **New England Economic Review**, p. 3-20, May/Jun. 1992.

FINGER, M. GATT's influence on regional arrangements. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Eds.). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

FRANKEL, J. **Regional trading blocs in the world economy system**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FRANKEL, J.; WEI, S.-J. Open regionalism in a world of continental trading blocs. NBER Working Papers n. 5272. Sep. 1995.

HOECKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The political economy of the world trading system**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HOUT, W. Theories of international relations and the new regionalism. In: GRUGEL, J.; HOUT, W. (Eds.). **Regionalism across the North-South divide: state strategies and globalization**. London: Routledge, p. 3-13, 1999.

HUFBAUER, G.; SCHOTT, J. **NAFTA: an assessment**. Washington: Institute for International Economics, 1993.

IBARRA-YUNEZ, A. Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade: Some Evidence for Mexico. NBER Working Paper n. 9692. May 2003

JACKSON, J. Regional trade blocs and the GATT. *The World Economy*, London, v.16 Issue 2, Mar1993, p.121-131

JOVANOVIĆ, M. International economic integration: limits and prospects. Londres: Routledge, 1998.

KATZENSTEIN, P. Introduction: asian regionalism in comparative perspective. In: KATZENSTEIN, P.; SHIRAISHI, T. (Eds.). **Network power: Japan and Asia**. Ithaca: Cornell University Press, p. 1-44, 1997.

KEMP, M. AND WAN, H. An elementary proposition concerning the formation of customs unions. In: **Journal of International Economics**, vol. 6, p. 95-97, 1976.

KRUEGER, A. Free trade agreements as protectionist devices: rules of origin. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 4352. May. 1993.

KRUEGER, A. Free trade agreements versus customs unions. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 5084. Apr. 1995

KRUEGER, A. Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 7429, Dec. 1999.

KRUEGER, A.; KRISHNA, K. Implementing free trade areas: rules of origin and hidden protection. **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 4983, Jan. 1995.

KRUGMAN, P. Regionalism versus multilateralism: analytical notes. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Orgs). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

LAHIRI, S. Controversy: regionalism versus multilateralism. **The Economic Journal**. Oxford: Blackwell Publishers, n. 108, 1998, p. 1126-1127.

LAIRD, S. Regional trade agreements: dangerous liaisons? **World Economy**. Chicago: University of Chicago Press, vol. 22, n. 9: p. 1179-1200, 1999.

LAWRENCE, R.Z. **Regionalism, multilateralism and deeper integration**. Washington: Brookings Institution, 1996.

LEE, M. Regionalism in África: a part of a problem or a part of a solution. **Polis**. Bordeaux: v. 9, Numéro Spécial, 2002, p. 1-24

LIPSEY, R. **The theory of customs unions: a general equilibrium analysis**. London: Weidenfeld and Nicholson, 1970.

LIPSEY, R. The theory of customs unions: a general survey. **The economic Journal**, Lodon, v. 70, 1960, p. 496-513.

LIPSEY, R.G.; LANCASTER, K. The general theory of second best. **The review of economics studies**, v.. 24, n. 1, 1956-1957, p. 11-32.

MANSFIELD, E.D., MILNER, H.V. The new wave of regionalism. **International Organization**. Cambridge: Cambridge University, v. 53, n. 3: p. 589-627, 1999.

MANSFIELD, E.D.; REINHARDT, E. Multilateral determinants of regionalism: the effects of GATT/WTO on the formation of preferential trading arrangements. **International Organization**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 57: p. 829-862, Fall 2003.

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

MICHALAK, W.; GIBB, R. Trading Blocs and Multilateralism in the World Economy. **Annals of the Association of American Geographers**, Vol. 87, n. 2. (Jun., 1997), pp. 264-279.

MOLLE, W. **The Economics of European Integration**. Aldershot: Dartmouth, 1991.

MOTTA, P. A Organização mundial do comércio e os blocos econômicos regionais. **Cadernos Prolam**. São Paulo: Universidade de São Paulo, ano 3, v. 02: p. 89-142, 2004.

Organização Mundial do Comércio. www.wto.org

PALAHA, S.; SHARMA, H.L. Towards economic integration through regional trade blocs. **Ocasional Papers**. Dheli: Indian Institute of Foreign Trade, Apr. 1996.

PERRONI, C.; WHALLEY, J. The new regionalism: trade liberalization or insurance? **NBER**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 4626, 1994.

PHILIPPIDIS, G.; SANJUÁN, A.I. An analysis of Mercosur's regional trading arrangements. **World Economy**. Chicago: University of Chicago Press, v. 30, n. 3: Mar 2007, p. 504-531.

PICCONE, T. Mecanismos internacionais para proteger la democracia. In: **III Asamblea General del Club de Madrid**. Madrid, Espana: 12-13, Nov 2004. Disponível em: http://clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/8-Piccone_01.pdf

PINTO, H.; BRAGA, M. A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações. Disponível em www.usp.br/prolam/seminarios.htm.

PORTO, M. **Teoria da integração e políticas comunitárias**. Coimbra: Almedina, 1997.

PREBISCH, R. O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 347-371, 2000.

ROBSON, P. **The economics of international integration**. London: Routledge, 1998.

RODRIK, D. Credibility of trade reform – a policy maker's guide. **World Economy**. Chicago: University of Chicago Press, v. 12, n.1, 1989, p. 1–16.

SAGER, M. Regional trade agreements: their role and the economic impact on trade flows. **The World Economic**. London: vol. 20, issue 2: p. 239-252, Mar. 1997.

Site oficial do NAFTA: http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx.

Site oficial do Mercosul: <http://www.mercosur.int/msweb> .

SWANN, D. **European Economic Integration: The Common Market, European Union and beyond**. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

THOMPSON, W. The regional subsystem: a conceptual explication and a propositional inventory. **International Studies Quarterly**, Denton, v. 17, Mar 1973, p. 89-117.

TOMZ, M. Do international agreements make reforms more credible? The impact of NAFTA on mexican stock prices. In: **Annual Meeting of the Political Science Association**. Washington: 28-31, Aug. 1997.

TOVIAS, A. The theory of economic integration: past and future. In: **2nd ECSA-World Conference – Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union**. Brussels: European Parliament, 5-6 may 1994.

VINER, J. **The customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VILLICANA, R. Mexico and NAFTA: the case of the ministers of foreign affairs. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 550, n., 1997, p. 122-129.

WHALLEY, J. Why do countries seek regional trade agreements? **NBER – National Bureau of Economic Research**. Cambridge: NBER, Working Paper n. 5552, 1996.

WHALLEY, J. Regional trade agreements in North America: CUSTA and NAFTA. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Orgs). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WORLD Trade Organization Secretariat. **Regionalism and the world trade system**. Geneva: Geneva: WTO, 1995.

WORLD Bank. **Global economic prospects: trade, regionalism, and development**. Washington: World Bank, 2005.

WYATT-WALTER, A. Regionalism, globalization, and world economic war. In: **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.