

---

## **A FORMAÇÃO DE BLOCOS REGIONAIS E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO**

---

*Antonio Luis Moraes<sup>(1)</sup>*

### **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo da segunda metade deste século tem se observado de forma aguda o paradoxo da coexistência do objetivo de liberalização do comércio internacional com as práticas que lhe são contrárias. Isso não apenas em relação aos setores industrial e agrícola, crescentemente protecionista, mas também no âmbito dos diferentes segmentos da produção manufatureira.

A políticas comerciais e econômicas de caráter restritivo aos fluxos de bens, serviços e capital revelaram-se inconsistentes com as mudanças na ordem econômica internacional, caracterizada por inovações tecnológicas e organizacionais, mudanças profundas na organização política das nações (fim da guerra fria, democratização) e sua crescente interdependência, esgotamento da capacidade do Estado em manter seu nível de participação no sistema econômico e intensificação da competitividade internacional.

Essas forças desencadearam, a partir dos anos 80, um processo generalizado de ajustamento econômico tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento,

onde foram iniciadas reformas profundas com reflexos positivos sobre seu quadro macroeconômico e para a sua inserção na economia mundial. Isso contribuiu para que se caminhasse com maior firmeza em direção ao objetivo de liberalização comercial, seja no contexto do sistema multilateral, fortalecido pela Rodada Uruguai, que apresentou um saldo positivo relevante, seja no âmbito regional em que se observa uma tendência de ampliação das iniciativas de integração econômica, notadamente através da criação de áreas de livre comércio.

A liberalização dos mercados nacional e internacional é a direção para a qual sopram os ventos oriundos das principais correntes de pensadores econômicos (Krugman, Friedman, Dornbusch e outros) e dos governos e organizações internacionais (BID, BIRD, FMI, OMC). Essa é uma tendência generalizada que inexoravelmente converge para a integração plena da economia mundial num futuro menos distante do que se supunha. É o fenômeno da globalização que, com diferente intensidade, se manifesta em todas as nações, dentre as quais incluem-se os países do Leste Europeu e a própria China.

No que se refere ao predomínio daquele cenário de globalização, Rodrik chama a atenção para o fato de que prevalece um alto grau de isolamento entre as nações, sendo a economia mundial atualmente menos integrada do que no final do século XIX. E afirma que tanto a Europa quanto os EUA são economias menos abertas do que foram durante o padrão ouro, e as exportações do Japão, relativamente à sua produção agregada, são menores do que durante o período entre a primeira e segunda guerra mundial<sup>(2)</sup>.

Em que pese haver entre as lideranças das nações que integram a OMC um certo consenso quanto a essa tendência, muitas são as dúvidas quanto ao melhor caminho a ser seguido, se preponderantemente o do multilateralismo, do plurilateralismo ou mesmo o do bilateralismo, e qual a cadência a ser imprimida. E à medida que os objetivos de liberalização comercial sejam mais ambiciosos, como é o caso dos blocos econômicos, também maiores são as pressões dos grupos de interesse para que os governos sejam "cautelosos" e mais "eficientes" na defesa do "interesse nacional". Exemplo nesse sentido ocorreu com a formação da Área de Livre Comércio Norte-americana (NAFTA) e está ocorrendo com a participação brasileira nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>(3)</sup>.

O objetivo deste artigo é examinar os antecedentes e fundamentos do regionalismo, com destaque para as tendências recentes de integração regional e seu mérito para os objetivos de liberalização comercial "vis à vis" ao sistema multilateral, bem como analisar as disciplinas da Organização Mundial de Comércio (OMC) referentes à formação de blocos regionais.

## **2. O SISTEMA MULTILATERAL**

No âmbito do GATT foram realizadas, tal como previsto pelo próprio Acordo criado em 1947, inúmeras rodadas de negociação que resultaram na redução dos níveis de proteção tarifária e no estabelecimento de disciplinas mais rígidas de combate às práticas restritivas ao comércio, sendo de se destacar as Rodadas Tokyo (1973-1979), quando foram aprovados os acordos de subsídios, anti-dumping e de direitos compensatórios, e a Rodada Uruguai (1986-1993), considerada a mais importante de todas por conta da amplitude e abrangência de seus resultados, especialmente em relação ao setor agrícola.

A acentuada expansão do comércio de produtos manufaturados ao longo desse período de existência do GATT é atribuída à redução de suas tarifas de 50% em 1947 para o nível médio de 5%, atualmente vigente nos países desenvolvidos<sup>(4)</sup>. O mesmo não se pode afirmar no caso dos produtos agrícolas, cujas alíquotas ainda permanecem relativamente elevadas, após ter experimentado uma escalada protecionista sem precedentes, sob a forma de subsídios à exportação, apoio interno e barreiras técnicas, além da chamada proteção na fronteira sob a forma de barreira tarifária<sup>(5)</sup>. À medida que as tarifas perderam relevância como instrumento de proteção, em seu lugar proliferaram as mais variadas formas de restrição não tarifária, como meio de escapar às disciplinas do GATT e enfrentar as crises econômicas, em resposta a pressões por medidas urgentes de proteção não extensivas às demais partes contratantes, violando assim o princípio de nação mais favorecida. Isso contribuiu para a erosão do sistema multilateral e estimulou a crescente formação de blocos econômicos regionais.

De fato, nas últimas quatro décadas, o comércio internacional foi multiplicado por 15 e apresentou taxas elevadas de crescimento bem acima das observadas em relação à produção, cujo valor foi multiplicado por 6, elevando a participação do comércio de

bens no PIB mundial de 7,1% em 1950 para 17,1% em 1993<sup>(6)</sup>. E, no período 1964 a 1992, os valores da produção e das exportações dos países industrializados cresceram 9% e 12%, respectivamente, sendo que a taxa de crescimento dos fluxos comerciais apresentou declínio no período 1980/93, se situando em 4%. Mas, a partir de então, se recuperaram e crescem 8% ao ano até 1996<sup>(7)</sup>. Segundo Houthakker e Magee, citados por Whalley (1996, p. 19), aquela diferença entre as taxas de crescimento das exportações e do PIB se deve em parte ao fato da elasticidade da demanda por importações ser maior do que 1 para muitos países.

A explicação para o referido desempenho do intercâmbio comercial, a partir dos anos 80, vai muito além da liberalização comercial tarifária havida sob os auspícios do GATT. Ela compreende as iniciativas unilaterais promotoras do livre comércio, realizadas pelos países em desenvolvimento, que abandonaram a política de substituição de importações por eles longamente utilizada; a retomada dos esforços de integração regional mais profunda e aberta, incluindo medidas relacionadas com os fluxos de serviços e de capitais, e a harmonização de legislações e regulamentos; e os avanços tecnológicos que contribuíram para a redução de custos, em especial nas áreas de transporte e comunicações, e aumento da eficiência econômica. Em sentido mais amplo, há de se ter em conta o fenômeno da "globalização", do qual faz parte a internacionalização dos investimentos e da produção e a inserção da China na economia mundial a partir de 1978, cujas exportações respondem por 25% de seu PIB (Krugman 1995, p. 328).

A par das motivações de natureza política, a tendência mais recente de liberalização comercial tem, conforme anteriormente mencionado, fundamentos econômicos mais sólidos e faz parte de uma mudança estrutural da economia mundial e das políticas macroeconômicas nos países em desenvolvimento, notadamente em relação ao setor agrícola. De outra parte, os resultados da Rodada Uruguai, mesmo os passíveis de quantificação, apresentam incertezas quanto ao seu impacto sobre o comércio e a economia mundial, havendo ampla variação entre os resultados encontrados em diferentes estudos realizados durante e após as negociações multilaterais concluídas em dezembro de 1993. As estimativas de ga-nho anual em termos de aumento da renda mundial a partir de 2005, feitas ao longo daquelas negociações multilaterais, se situavam entre \$200 e \$300 bilhões, correspondendo aproximadamente de 1% a 1,5% do PIB mundial ou entre 4% e 7% do comércio mundial. E os estudos realizados após

a conclusão da Rodada Uruguai<sup>(8)</sup>, concluída em 1993, sugerem um ganho anual, também a partir de 2005, que varia entre aproximadamente 0,35% e 2,5% do PIB mundial, ou seja entre \$70 e \$500 bilhões, que corresponde às estimativas do secretariado do GATT, cuja cifra anteriormente encontrada foi de \$ 275 bilhões<sup>(9)</sup>. Esse é um resultado tido como modesto, inclusive para os países em desenvolvimento que, segundo os referidos estudos, seriam os principais beneficiários, em termos de bem-estar, devido à tendência de redução de preço para os consumidores.

O mérito maior da Rodada Uruguai parece residir na interrupção de um processo de aumento continuado das distorções no mercado internacional, fortalecimento do sistema multilateral, maior transparência das políticas e práticas comerciais nacionais, melhoria das condições de acesso a mercados em agricultura e têxteis, e a quase plena consolidação tarifária, que no caso dos países em desenvolvimento passou de 22 para 72% de suas "linhas tarifárias<sup>(10)</sup>". Houve também a incorporação de novas disciplinas nas áreas de anti-dumping, salvaguardas, medidas compensatórias, subsídios, e balanço de pagamentos, assim como compromissos em relação a compras governamentais, produtos lácteos, carne bovina, aeronaves, agricultura, têxteis, propriedade intelectual, e medidas relacionadas a investimentos, bem como um Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. Isso além do fato de ter assentado as bases para novos avanços na liberalização comercial, estando prevista a realização de sucessivas e periódicas rodadas de negociação (Artigo 19 da GATT/OMC), a começar pela retomada das negociações agrícolas a partir de 1999. Mas isto pode ser considerado muito pouco diante das mudanças que se observa no cenário econômico mundial e do anseio das nações no aprofundamento de sua inserção no mercado internacional, conforme atestam as iniciativas regionais conducentes ao livre comércio.

As negociações da Rodada Uruguai, que duraram 7 anos, revelaram, a exemplo das rodadas anteriores, ser difícil obter avanços significativos na liberalização do comércio internacional, assim como na incorporação de novos temas às disciplinas do GATT/OMC, tais como serviços, investimento, meio ambiente, direitos trabalhistas e política da concorrência. O princípio da não discriminação, contido na cláusula de nação mais favorecida (Artigo 1º do GATT), constitui importante obstáculo à liberalização comercial, sobretudo à medida que aumenta o número de países participantes do sistema multilateral<sup>(11)</sup>. Essa é a razão pela qual ocorreu uma

proliferação de práticas inconsistentes com aquele princípio, cuja erosão parece ter se acentuado na década de 80, quando houve também uma fuga para o bilateralismo e regionalismo, que se fortalece nos anos 90, havendo o temor de que possa vir a bloquear o avanço do multilateralismo. De qualquer forma afigura-se improvável que seja realizada uma nova rodada de negociações multilaterais antes de 2005, quando será alcançada a plena implementação dos compromissos assumidos no GATT-1994. Isso devido principalmente às dificuldades existentes no que se refere à troca de concessões recíprocas em relação aos novos temas, conforme evidenciado na Rodada Uruguai, que são precisamente os de maior interesse para os países desenvolvidos<sup>(12)</sup>. No que se refere à agricultura, as negociações da Rodada Uruguai serão retomadas, conforme previsto no Acordo Agrícola, mas parecem ser limitadas as possibilidades de haver avanço quanto ao objetivo de liberalização comercial, pois, conforme anteriormente mencionado, há diversos fatores que exercem forte pressão contrária à abertura dos mercados agrícolas, particularmente no contexto multilateral. Alguns desse fatores são: a) impossibilidade de serem realizadas trocas cruzadas com outros setores; b) aprofundamento da reforma da Política Agrícola Comum (PAC), conforme se esboça na Agenda 2000<sup>(13)</sup> da União Européia (UE); c) desemprego mundial, sobretudo na Europa; e, segundo Miner, d) resistência dos países desenvolvidos à desgravação do comércio de determinados produtos sensíveis, como é o caso do açúcar, arroz e lácteos, que permaneceram praticamente intocáveis durante a Rodada Uruguai<sup>(14)</sup>. As barreiras às importações desses produtos chegam a alcançar 200%, e novos mecanismos de proteção foram legalmente instituídos durante a Rodada Uruguai. As restrições não tarifárias às importações foram mantidas, sob determinadas circunstâncias, e permitiu-se a prática de novas formas de subsídio, através de pagamentos diretos aos produtores, decorrentes de programas de sustentação de renda dissociados da produção. Muito dificilmente essas medidas protecionistas seriam eliminadas ou significativamente reduzidas, devido à resistência da UE.

O atual cenário econômico internacional exacerba o caráter restritivo daqueles fatores à liberalização comercial. Isso porque os problemas de desemprego, desequilíbrios das contas externas e a volatilidade dos fluxos de capital, em meio às crises financeiras dos países emergentes, induzem os países a assumirem posturas mais conservadoras em relação à maior abertura de seus mercados, sobretudo os agrícolas.

A exemplo das dificuldades associadas ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, como no caso da Rodada Uruguai, afigura-se improvável que venha a ser possível a instituição de um processo permanente de negociações no âmbito da OMC, induzido pelas reuniões ministeriais que são realizadas bianualmente. Mas estas, conforme sugere Whalley, haveriam de estar inicialmente com atenção concentrada na implementação da RU e na solução de disputas, e a seguir no permanente monitoramento e interpretação dos acordos existentes<sup>(15)</sup>.

As dificuldades inerentes ao sistema multilateral, juntamente com as mudanças havidas no cenário econômico internacional e suas forças globalizantes, resultaram na expansão do bilateralismo, que já se manifestava desde os anos 60, como foi o caso dos Acordos de Alcance Parcial realizados no âmbito da ALALC/ALADI sem maior sucesso, mas adquire novo vigor nos anos 80, com o advento do regionalismo integracionista, liderado principalmente pelos EUA.

O bilateralismo foi fundamentado também no objetivo de administrar conflitos de interesse específicos na área comercial, que no caso dos EUA fazia parte de um objetivo maior de eliminar as práticas desleais de comércio pelos seus concorrentes, o que ocorreu através dos Acordos de Restrição Voluntária, eliminados na Rodada Uruguai e da aplicação indiscriminada de medidas anti-dumping e de direitos compensatórios. A prática desleal desses instrumentos de defesa comercial também tem sido adotada por outros países, principalmente Austrália, Canadá, Argentina e México, conforme se infere do elevado número de ações por eles iniciadas junto ao GATT. Segundo Haggard, em 1992, a Austrália e os EUA teriam iniciado, respectivamente, 123 e 51 ações anti-dumping, sendo a maior parte delas contra países em desenvolvimento<sup>(16)</sup>. Os países que integram a ALCA iniciaram, em 1996, 740 medidas anti-dumping e de direitos compensatórios, sendo 91 pelo Canadá, 319 pelos EUA, 128 pela Argentina, e 117 pelo México<sup>(17)</sup>.

### **3. O SISTEMA REGIONAL DE COMÉRCIO**

O regionalismo tem seu "rationale" baseado em fatores de natureza política e econômica, sendo seus objetivos múltiplos e abrangentes, segundo os diferentes níveis almejados de integração comercial e econômica, quais sejam: áreas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e união política. Assim é que os

blocos regionais que estão se formando ou foram recentemente constituídos apresentam diferentes padrões de integração econômica e coexistem com outras iniciativas semelhantes no campo bilateral e multilateral.

A formação da área de livre comércio constitui o primeiro estágio da integração regional, em que são eliminadas as tarifas alfandegárias e as barreiras técnicas existentes entre os países da região, que continuam a adotar sua soberania em relação às tarifas aplicadas aos demais países, o que exige a negociação de regras de origem a fim de impedir que importadores de um dado país com alíquotas mais elevadas realizem importações através de outro país membro com alíquotas mais baixas, beneficiando-se indevidamente do livre comércio entre ambos. Assim, as regras de origem podem ser utilizadas como uma forma de protecionismo, incentivando os segmentos beneficiados a se oporem à liberalização comercial mais profunda. Essa triangulação dos fluxos comerciais constitui uma violação da política tarifária do país importador e deve ser evitada através do estabelecimento de regras de origem transparentes, não diferenciadas entre setores, e não muito rígidas para evitar que resulte em proteção indevida aos ofertantes de insumos da região.

As principais áreas de livre comércio existentes são as que decorreram dos acordos firmados entre os países nórdicos e transalpinos - European Free Trade Association (EFTA); entre Canadá, EUA e México - North American Free Trade Agreement (NAFTA); e entre os países asiáticos - Asian Free Trade Agreement (FTA); além da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA)<sup>(18)</sup>, cujas iniciativas estão sendo lideradas, respectivamente, pelos EUA e pelo Brasil. Cabe mencionar também as áreas de livre comércio formadas entre Estados Unidos e Canadá, entre Austrália e Nova Zelândia, e entre Colômbia, México e Venezuela.

A União Aduaneira corresponde à segunda fase da integração econômica, na qual, além da liberalização do comércio intra-regional, adota-se uma tarifa externa comum, o que exige dos países membros uma maior coordenação em matéria de política comercial, mas elimina o problema das regras de origem. Esse é o estágio em que se encontra atualmente o Mercosul e pelo qual passaram a ex-Comunidade Econômica Européia (CEE) e outros mercados comuns em sua etapa inicial.

A terceira fase é a do mercado comum, na qual ocorre a livre circulação de pessoas,



bens, serviços e capital, e se procede à harmonização das políticas fiscal e trabalhista, e das legislações e regulamentos que disciplinam o intercâmbio comercial regional. É neste estágio em que se encontram as atividades de formação do Mercosul, restando ainda a criação de instituições supranacionais com legislação e orçamento próprios. Outros exemplos de mercado comum são os existentes na África Central - União Econômica e Aduaneira da África Central (UDEAC), nos Andes - Mercado Comum Andino (ANCOM), no Caribe - Comunidade Caribenha e Mercado Comum (CARICOM), no Oriente Médio - Conselho de Cooperação do Golfo (GCG), e na Europa - União Européia (UE), que se encontra prestes a alcançar pioneiramente a etapa mais avançada do processo de integração econômica, ou seja, a união monetária, restando apenas a união política para que se tenha a integração plena das nações que fazem parte desse esforço<sup>(19)</sup>.

O aprofundamento da integração europeia e a ampliação futura de sua abrangência geográfica através da incorporação dos países do Leste Europeu, elevando de 15 para 25 o número de países membros e cuja população soma 475 milhões, conferirá à UE considerável poder econômico e político<sup>(20)</sup>. Fenômeno análogo ocorreu no sudeste asiático, através da EFTA e FTA, e na América do Sul, através do Mercosul, que deverá contar com o ingresso de novos membros (Colômbia, Venezuela e Chile), havendo a possibilidade de que a ALCSA venha a ser constituída.

Essas tendências integracionistas, concomitantes ao fim da guerra fria, e sua influência sobre a estrutura de poder econômico e político mundial levaram os EUA a expandir e aprofundar suas alianças com os países das Américas, através do lançamento do NAFTA e da ALCA, e com os países asiáticos através da APEC, constituindo a principal liderança das iniciativas de renovação do regionalismo. A ênfase conferida pelos EUA ao regionalismo é atribuída por Krugman ao vagaroso progresso alcançado pelo GATT na Rodada Uruguai, cujos resultados inferiores aos anteriormente experimentados seriam explicados por quatro fatores: 1) aumento no número de participantes, que tornou as negociações mais difíceis e agravou o problema relacionado com a "carona", ou seja o livre acesso de determinado país aos benefícios concedidos por outro país, em decorrência de negociação realizada com terceiros países; 2) mudança na natureza da proteção para o protecionismo administrado, tornando as negociações mais complexas e difíceis; 3) declínio no poder de domínio dos EUA sobre as negociações; e 4) diferenças institucionais entre

os países membros<sup>(21)</sup>.

Outras iniciativas de cooperação voltadas para a liberalização comercial através de acordos bilaterais foram ou estão sendo realizadas pelo governo norte-americano com Israel, Japão e Canadá; e pela União Européia com México, Chile, Brasil, e com os países do Leste Europeu, África e Caribe.

Segundo a OMC (1995, p. 77-91), até 1994 haviam sido notificados ao GATT 109 acordos de integração regional, referidos como "regional arrangements", 85 dos quais surgiram a partir dos anos 70. Isso contribuiu para elevar a participação do comércio intrablocos e interblocos no comércio mundial para 85% (Nakano e outros, 1994, p. 37), ou 61% (Bergsten, 1997) no caso de se considerar apenas o comércio intrabloco, conforme indicado no quadro a seguir.

Excluindo-se os blocos APEC e EUROMED, que estão longe de alcançar seus objetivos de liberalização comercial, previstos para serem alcançados até o ano 2020, pode-se afirmar que o livre comércio responde por pouco mais de 30% do comércio mundial. Mas à medida que esses blocos, juntamente com o bloco das Américas (ALCA), venham a ser plenamente implementados, ter-se-á então chegado próximo da plena integração comercial planetária, mesmo que continuem a existir barreiras no comércio entre blocos. Esse, entretanto, é um resultado difícil de ser alcançado, se não em prazos relativamente longos, possivelmente ainda mais longos do que previsto por aqueles blocos, em decorrência dos diversos fatores que atuam contrariamente a essa integração, a começar pela dificuldade assinalada por Krugman (1993, p. 58) de se antecipar seus resultados para os países que os integram, especialmente para os países em desenvolvimento em sua relação com os EUA. Evidência nesse sentido é o lapso de tempo já transcorrido desde o início dos entendimentos voltados à implementação desses blocos, sem que se tenha alcançado qualquer resultado para a liberalização comercial, até porque as negociações propriamente ditas para esse fim ainda não começaram no caso da APEC, sendo que em relação à ALCA as negociações foram formalmente iniciadas somente em abril de 1998, por ocasião da II Reunião de Cúpula das Américas em Santiago do Chile. E, transcorrido cerca de um ano após aquela data, os Grupos Negociadores ainda continuam na fase de identificação e detalhamento da metodologia e dos termos de negociação.

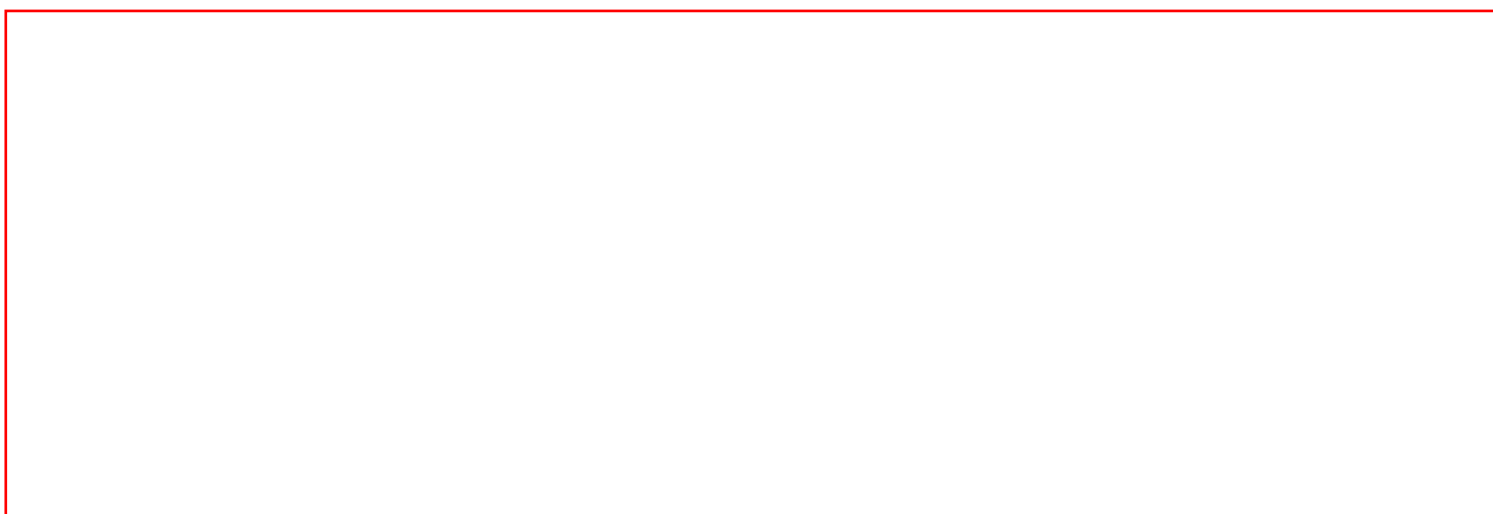


No que se refere à experiência histórica de integração regional, tem-se que a própria Comunidade Econômica Européia levou 40 anos para consolidar seu mercado comum, e segundo relatório da OMC os dados relativos ao comércio intra-regional, antes e depois da conclusão dos acordos regionais firmados até o início dos anos 90, revelam não ter havido uma maior regionalização do comércio, conforme indicado a seguir:<sup>(22)</sup>

#### **4. REGIONALISMO VERSUS MULTILATERALISMO**

A questão fundamental a ser examinada é se o regionalismo é consistente com o sistema multilateral. Seriam eles basicamente complementares ou alternativos? Se complementares, quais seriam os pontos de convergência a favor do livre comércio e em que medida justificariam a acolhida da tendência regionalizante. E, se alternativos, quais seriam os elementos de conflito e em que medida o regionalismo comprometeria o sistema multilateral. A literatura sobre essa questão (Krugman, Lawrence, Wharley, Haggard, e Panagariya) revela sua elevada complexidade, havendo amplo espaço para controvérsia, sobretudo por se situar no campo da política econômica e, segundo Krugman, não há modelos sobre a economia normativa de política comercial "police formation" amplamente aceitos<sup>(23)</sup>. Segundo Haggard o debate consiste em saber se a discriminação é inerente ao regionalismo ou ela pode permanecer aberta e constitui base para uma integração multilateral mais profunda<sup>(24)</sup>.

Segundo a OMC, os dois sistemas são complementares e consistentes em relação ao objetivo de liberalização comercial, na medida em que suas disciplinas sejam respeitadas, segundo o princípio do chamado "regionalismo aberto", o que contribuiria para aumentar o livre comércio mundial e fortalecer o sistema multilateral. E como indicação dessa complementaridade argumenta que enquanto em certas áreas os Acordos Regionais têm experimentado avanços maiores do que no contexto multilateral, a exemplo do Acordo em "Trade-Related Aspects of Intellectual Property" (TRIPS), em outras áreas tem ocorrido o oposto, como é o caso dos compromissos em matéria de restrições tarifárias e não tarifárias, e de subsídios.



Essa é também a convicção aparente dos governos envolvidos em iniciativas integracionistas, os quais compartilham igualmente da opinião de que, diante da magnitude e escopo do regionalismo da atualidade, a complementaridade entre os dois sistemas não existe naturalmente e requer a adoção de princípios e regras que possam assegurá-la, o que representa um desafio.

O GATT, em seu Artigo XXIV, abre uma exceção ao princípio de não discriminação, constante do Artigo I do Acordo Geral (cláusula de nação mais favorecida), permitindo a realização de acordos de integração regional, sob o entendimento de que os mesmos não causam, necessariamente, efeitos adversos para terceiros países, e sob as seguintes condições, entre outras que objetivam acompanhar a implementação e funcionamento desses acordos:<sup>(25)</sup>

### **Parágrafo 5º**

"com relação à formação de uma União Aduaneira (UA) ....., os gravames comuns

(tarifa externa comum) e outros regulamentos do comércio..... não deverão ser maiores ou mais restritivos do que geralmente incidente sobre os gravames e regulamentos que prevalecem no território das partes antes da formação da UA .....";

"com relação às Áreas de Livre Comércio (ALC)....., os gravames e outros regulamentos do comércio não deverão ser maiores ou mais restritivos do que os gravames e outros regulamentos do comércio existentes.....antes da formação da ALC";

".....deverá incluir um plano e um calendário para a formação da UA ou ALC durante um período razoável de tempo".

### **Parágrafo 8º**

"... os gravames e outros regulamentos restritivos do comércio ..... serão eliminados em relação a uma parcela substancial do comércio entre os territórios da união, ou pelo menos em relação a substancialmente todo o comércio de produtos originários desses territórios".

### **Parágrafo 7º**

"Qualquer parte contratante que decida entrar numa UA ou ALC ..... deverá prontamente notificar as PARTES CONTRATANTES e disponibilizar-lhes informações referentes à proposta de formação da UA ou ALC. ....";

"Se, ....., as PARTES CONTRATANTES considerarem improvável que tal acordo resulte na formação de uma UA ou ALC durante o período considerado pelas partes do acordo ou que tal período não seja razoável, as PARTES CONTRATANTES deverão fazer recomendações às partes do acordo. As partes não manterão ou colocarão em vigor,....., tal acordo se não estiverem preparados para modifica-lo em conformidade com aquelas recomendações".

As exigências contidas nos referidos parágrafos dão ampla margem de interpretação, o que contribuiu para explicar o fato de que nenhum dos mais de 100 acordos já firmados desde 1947 foi considerado em desacordo com aquelas disciplinas. E muitas são as críticas ao Artigo XXIV, a começar por sua própria existência, em função de

seus efeitos negativos sobre os próprios países signatários do GATT/1994 e demais parceiros comerciais<sup>(26)</sup>. Ocorre que o regionalismo sempre constituiu um recurso importante de acomodação de conflitos de interesse entre grupos de países proximamente localizados e com alguma identidade ou afinidade cultural, política e econômica. Essa é uma realidade à qual se rendeu o GATT ao introduzir a exceção contida no Artigo XXIV e na Cláusula de Habilitação, e teve ampla acolhida pela grande maioria das nações, exceto China e Japão, e certamente continuará cada vez mais presente no cenário internacional.

Outras críticas de maior relevância àquele Artigo e suas implicações são examinadas a seguir.

A condição de que os integrantes de um bloco regional eliminem as barreiras de uma parte substancial<sup>(27)</sup> do seu comércio é questionada sob o fundamento de que pode apresentar resultados piores, em termos de bem-estar para a sociedade, do que se aquelas fossem apenas parcialmente eliminadas, preservando-se as barreiras cuja eliminação causasse desvio de comércio<sup>(28)</sup>. Esse argumento é contestado por Lawrence ao considerar que o "rationale" na tomada de decisão política pode ir além do objetivo de maximização do bem-estar e contemplar ganhos de determinados segmentos às expensas de outros, em cujo caso a substancial remoção de todas as barreiras minimizaria o desvio de comércio. Nesse caso, haveria coerência com o princípio de nação mais favorecida, dado que os países não poderiam liberalizar apenas alguns setores selecionados<sup>(29)</sup>.

Quanto à condição de que as barreiras em relação a terceiros países não sejam aumentadas, a principal crítica é a de que ela pode resultar em benefício para alguns desses países e penalidade para outros, na medida em que a tarifa externa comum não seja fixada com base no menor nível observado entre as partes que formam uma união aduaneira<sup>(30)</sup>. E mesmo nessa eventualidade os países de fora da região continuariam sendo penalizados, ainda que em menor grau, pela ocorrência do desvio de comércio, o qual poderia ser atenuado através da redução simultânea da tarifa externa comum "pró rata" à progressiva eliminação das barreiras internas, conforme sugerido por Bhagwati. Ele considera que essa medida poderia ser implementada através de alterações no Artigo XXIV, com a introdução de novas disciplinas que impedissem a

formação de áreas de livre comércio com tarifas diferenciadas entre seus membros, abrangendo assim todo o universo tarifário, e permitissem somente a formação de uniões aduaneiras com tarifas externas comuns definidas com base nos menores níveis tarifários observados entre os países membros. Ainda assim considera que haveria acentuado desvio de comércio devido aos modernos métodos de proteção<sup>(31)</sup>. Igualmente ousada, se não impraticável, é a proposta formulada por McMillan, e endossada por Bhagwati, de que a formação das áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras deveriam estar sujeitas a um teste de admissibilidade, baseado na condição de que não resultassem na diminuição do comércio entre os países membros e terceiros países. Com o mesmo objetivo de minimizar o desvio de comércio Bhagwati sugere a revisão do Artigo VI do GATT, de modo a evitar que as medidas anti-dumping sejam utilizadas como uma forma disfarçada de proteção. Seu argumento é de que as ações anti-dumping podem transformar a criação de comércio em desvio de comércio.

Outra medida inovadora para contornar a dificuldade ou impossibilidade de evitar o desvio de comércio seria compensar os países penalizados por seus efeitos, negativos a exemplo do que ocorre quando há elevação da tarifa externa, preservando assim a estrutura e composição do comércio existente entre os países de um bloco regional e seus demais parceiros. Essa compensação poderia dar-se também através de uma redução da tarifa externa comum incidente sobre outros produtos, de modo a preservar o nível de importação procedente de fora da região, mas isto seria de difícil implementação devido ao fato de que os desvios de comércio mudam sempre que as condições de mercado se alteram, e exigiria as nem sempre eficazes medidas de "surveillance" e "enforcement" da OMC. Nesse caso, seria mais sensato contar com as possibilidades de compensação que naturalmente decorreriam dos chamados efeitos dinâmicos da criação da União Aduaneira em termos de maiores investimentos e aumento nas importações extra-zona por conta do efeito-renda. A tarifa externa comum permitiria, outrossim, restringir a possibilidade de práticas protecionistas, que tendem a ocorrer nas áreas de livre comércio. Isso porque passaria a existir maior rigidez quanto a mudanças de tarifa devido à falta de autonomia de cada país em realizá-la, para o que dependeria da aquiescência dos demais.

Uma questão fundamental não contemplada pelo Artigo XXIV diz respeito à abertura de um bloco regional à entrada de outros países, que faz parte do chamado

"regionalismo aberto", cujo mérito tem sido, evidentemente, objeto de consenso, incluindo-se o secretariado da OMC, que admite duas interpretações para esse conceito<sup>(32)</sup>. A primeira delas considera que ficaria assegurada a consistência dos acordos regionais com o sistema multilateral, cuja natureza estaria ameaçada pela proliferação de grupamentos regionais, transformando em regra a exceção ao princípio de nação mais favorecida. Nesse caso chegar-se-ia, no máximo em 20 ou 25 anos, a uma divisão do comércio mundial em 2 ou 3 blocos intercontinentais, cada um com suas regras e livre comércio intra-bloco, mas as barreiras entre os blocos continuariam a existir. A segunda interpretação é a de que as barreiras internas ao comércio, no âmbito de uma determinada região, seriam gradualmente eliminadas "mais ou menos à mesma taxa e na mesma cadência de redução das barreiras em relação aos países não membros"<sup>(33)</sup>. Nesse caso ideal, mas utópico, haveria uma convergência gradual do regionalismo para o multilateralismo, sem protecionismo e/ou práticas discriminatórias, já que o princípio de nação mais favorecida seria preservado.

O significado encontrado na literatura para o termo "regionalismo aberto" coincide com a recomendação do Grupo de Pessoas Eminentes<sup>(34)</sup>, que em 1994 apresentou sua visão sobre a liberalização do comércio na Ásia e no Pacífico, baseada na livre adesão de outros países, condicionada somente ao cumprimento dos termos dos acordos regionais a que se refira<sup>(35)</sup>. Essa é uma proposta ambiciosa e difícil, se não irrealista, de ser implementada, já que depende de um processo legislativo e está sujeita às pressões contrárias por parte de poderosos grupos de interesse<sup>(36)</sup>. Exemplos nesse sentido são apresentados por Winters<sup>(37)</sup> no caso da UE e por Bhagwati (1993, p. 43-44) no caso do ingresso do Chile no NAFTA<sup>(38)</sup>. Relativamente à ação dos grupos de interesse nos países membros de uma união aduaneira, Bhagwati (1993, p. 39) argumenta que o ingresso de outros países implicaria efeitos diferenciados em termos de bem-estar dos países que já fossem membros, a favor e contra a expansão. Os protecionistas que lucram com o desvio de comércio seriam contrários à expansão, enquanto os países penalizados pelo desvio de comércio teriam interesse em se tornar membros.

Outra crítica severa ao Artigo XXIV refere-se à falta de mecanismos que assegurem o seu cumprimento, "enforcement", problema este que na verdade aplica-se às demais disciplinas do GATT/OMC. Especificamente no que se refere ao período de transição



dos acordos de criação de uniões aduaneiras e áreas de livre comércio, tem-se a falta de menção explícita quanto ao prazo de sua implementação. Esse período pode ser muito longo e resultar em tratamento discriminatório pela própria demora em se promover a requerida "substancial" liberalização do comércio. Sob esse aspecto houve avanço durante a Rodada Uruguai, quando foi alcançado entendimento no que se refere à interpretação daquele Artigo, tendo sido fixado o prazo limite de 10 anos para o período de transição. Acordou-se também quanto aos procedimentos a serem seguidos pelos países integrantes das uniões aduaneiras e áreas de livre comércio no caso de elevação da tarifa consolidada, e sobre os mecanismos de revisão desses acordos.

No caso de elevação de uma tarifa consolidada, em violação ao parágrafo 5 do Artigo XXIV, o entendimento havido é de que se aplicam os princípios do Artigo XXVIII do GATT, que prevê a negociação de medidas compensatórias, tendo-se em devida conta as reduções realizadas nesse mesmo item tarifário pelos demais países membros. E na eventualidade dessas negociações fracassarem, os países membros terão liberdade para alterar aquelas tarifas, modificando ou retirando concessões, e os países afetados poderão retirar concessões equivalentes, em conformidade com o Artigo XXVIII<sup>(39)</sup>.

Em favor do regionalismo têm sido amplamente utilizados os argumentos de que este sistema é mais veloz e eficiente do que o multilateralismo, já que seria mais fácil chegar-se a um entendimento entre pequeno número de países de uma mesma região, com semelhanças culturais, políticas e econômicas. Esses argumentos, aparentemente triviais, também são contestados pelos adeptos do sistema multilateral (Panagariya, Bhagwati, Krugman), com base na evidência observada em relação à UE, APEC, NAFTA e ALCA quanto às limitações de natureza política e práticas discriminatórias decorrentes da resistência de grupos de interesse. Esse ceticismo tem por fundamento a possibilidade de que o regionalismo cause distorções no comércio multilateral, redução do bem-estar mundial, e menor interesse pelo sistema multilateral por parte dos países engajados na formação de blocos regionais, a exemplo do ocorrido em relação aos EUA.

A preocupação dos defensores do multilateralismo como o único ou principal caminho para a liberalização comercial é de que a expansão do regionalismo possa minar as bases do sistema multilateral em detrimento da liberalização do comércio mundial "stumbling blocks". Esse resultado é em parte compartilhado por

regionalistas como Dornbusch, Thurow e Corden, favoráveis à tese do "building blocks", para os quais o sistema mundial de comércio está se fragmentando e o multilateralismo seria destruído, à medida que a Europa, os EUA e a Ásia se transformassem numa "fortaleza"<sup>(40)</sup>. Trata-se aqui da formação tripolar de blocos econômicos dominantes, liderados pelos EUA, Japão e UE, e não convergentes em torno de um sistema único, de vez que tenderiam a apresentar um desenvolvimento orientado para si, significando não apenas uma ameaça mas a própria morte do sistema multilateral, conforme proclamado por Thurow.

Uma postura mais moderada em defesa do regionalismo é assumida por Bergsten e pelo próprio Dornbusch, atribuindo-lhe um caráter complementar e mesmo de fortalecimento do multilateralismo, em favor de uma mais rápida liberalização do comércio mundial<sup>(41)</sup>. Contrariamente a Bhagwati, argumentam que a criação de comércio tem sido maior do que seu desvio e que no plano regional as negociações são mais rápidas do que no contexto global e minimiza o risco de descontinuidade das reformas nos países em desenvolvimento, havendo ainda a possibilidade das iniciativas de liberalização regional serem aplicadas no sistema multilateral, a exemplo do ocorrido nas áreas de investimento e serviços, respectivamente, nos acordos NAFTA, Canadá-EUA e Austrália-Nova Zelândia.

Em estudo especulativo sobre os efeitos do regionalismo, Krugman (1993, p. 73) conclui que a consolidação das iniciativas de integração econômica mundial em pequeno número de blocos comerciais tenderia a resultar em mais desvio do que criação de comércio, e que no caso da formação de grandes blocos, estes tenderiam a ser mais protecionistas do que os pequenos blocos. Essa tendência protecionista, segundo Summers ocorreria na ausência de cooperação entre grandes blocos, que em função de seu tamanho e poder de mercado imporiam tarifas mais elevadas entre si, mas considera ser mais provável que o mundo caminhe mais rapidamente para a liberalização comercial se houver apenas três grandes blocos<sup>(42)</sup>.

Bhagwati revela uma posição coincidente com a de Krugman ao considerar que um país grande tem menor necessidade de se abrir extra-bloco, tendendo a voltar-se mais para si, "inward-looking", do que os países menores, e dependendo do poder relativo dos diferentes grupos, os blocos comerciais também podem tornar-se crescentemente "inward looking" ao longo do tempo. Por essa razão Bhagwati é céptico quanto ao

argumento de que o regionalismo é mais certo e rápido do que o multilateralismo<sup>(43)</sup>.

A par das mencionadas divergências em relação às abordagens regional e multilateral, há um entendimento generalizado de que o novo regionalismo iniciado a partir dos anos 70 assenta-se em bases mais sólidas, tem méritos, e deverá continuar a se expandir, tendendo à formação de três grandes blocos. Mas seus resultados inegavelmente dependerão, em grande parte, da forma como será conduzida sua implementação e operação, cabendo minimizar a interferência dos fatores que causam distorções de mercado e reduzem o bem-estar, e maximizar os efeitos favoráveis à liberalização e crescimento do comércio regional e mundial<sup>(44)</sup>.

Para que haja convergência entre os sistemas regional e multilateral é preciso ir além dos esforços de cooperação entre nações, inclusive concertada no âmbito do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio da OMC, e requer mudanças nas disciplinas daquela organização relacionadas com a integração regional, conforme anteriormente indicado. A própria OMC (1995, p. 3-4), ao se referir às regras e procedimentos relativos aos acordos de integração regional, admite que as mesmas não estão sendo adequadamente utilizadas e que foi limitado o avanço havido na Rodada Uruguai em relação às ambigüidades do Artigo XXIV. E para aprimorá-lo sugere mudanças nos procedimentos dos grupos de trabalho que examinam aqueles acordos, a introdução de novas normas e a melhoria do sistema OMC de vigilância das uniões aduaneiras e zonas de livre comércio.

## 5. "DEEP INTEGRATION"

Trata-se da ampliação e aprofundamento da liberalização comercial, estendendo-a para outras áreas, denominadas "novas", que direta ou indiretamente afetam o comportamento dos fluxos comerciais.

Esta é uma tendência que se manifestou na Rodada Uruguai, resultando nos acordos sobre medidas nas áreas de investimento e propriedade intelectual, relacionadas com o comércio, e em compromissos quanto a padronização, ao comércio de serviços e ao meio ambiente. Isso faz parte do "novo regionalismo", que vai além da mera liberalização comercial baseada na remoção de tarifas e demais barreiras não tarifárias, abrangendo outras áreas de interesse, tais como investimentos, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente e política da concorrência; assim como não se

restringe aos países com grau semelhante de desenvolvimento e ocorre num ambiente favorável de abertura econômica e comercial que se observa de forma generalizada entre todas as nações<sup>(45)</sup>. Isso é reflexo das profundas mudanças havidas no cenário internacional, principalmente nos países em desenvolvimento, que a partir dos anos 80 experimentaram um processo de abertura política, econômica e comercial, como parte de um processo de ajustamento à crise por eles enfrentada. As reformas introduzidas no sentido de reduzir a excessiva intervenção do Estado e corrigir os desequilíbrios interno e externo, e alcançar a estabilidade macroeconômica, principalmente no que se refere à inflação, balanço de pagamentos e orçamento público, foram influenciadas pelas restrições externas. Essas consistiram nos problemas relacionados com a dívida externa, redução dos fluxos de entrada de capitais de risco e de financiamento, condicionalidades das instituições financeiras internacionais em matéria de política econômica, bem como restrições de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, cujas políticas atribuíam ênfase à abertura de seus mercados externos.

As reformas empreendidas pelos países em desenvolvimento ocorreram, segundo Haggard (1995), em áreas não relacionadas com a integração profunda, que abrangeria desde a harmonização de padrões até a coordenação de políticas macroeconômicas, e ainda não foram plenamente consolidadas, como é o caso dos países da América Latina. Mas representam um avanço importante no sentido de ampliar sua inserção na economia mundial, através de uma participação mais efetiva no processo de liberalização do comércio mundial, seja no âmbito do GATT/OMC ou em termos da integração regional, tal como ocorreu com os países integrantes do MERCOSUL, AFTA, UDEAC, CARICOM e GCG<sup>(46)</sup>.

Os temas relacionados com a "Deep Integration" fazem parte da agenda de discussões no âmbito da APEC e da ALCA, bem como da OCDE, que intenta concluir um acordo sobre investimentos, mas refletem preponderantemente o interesse dos países desenvolvidos, sendo objeto de acentuada resistência dos países em desenvolvimento de maior expressão, como é o caso do Brasil e demais membros do MERCOSUL. Para os países relativamente menos desenvolvidos a integração Norte-Sul afigura-se mais atrativa, pois as crescentes incertezas quanto à abertura do sistema mundial de comércio os induz a considerar o regionalismo como uma garantia de que futuramente poderão desfrutar de um maior acesso a mercado<sup>(47)</sup>.

A resistência daqueles países à integração profunda deve-se à preocupação de que os novos temas por ela abrangidos possam constituir pretexto para práticas protecionistas que limitem o acesso dos países em desenvolvimento no mercado internacional, em função de sua reduzida capacidade de implementar normas, padrões e outras práticas definidas com base em critérios que refletem a realidade dos países desenvolvidos. Trata-se aqui do receio de ficarem sujeitos às ações de defesa comercial baseadas na alegação de práticas de "dumping social" e "eco-dumping"; e de que a incorporação dos novos temas possa restringir as possibilidades de crescimento econômico, além da questão de soberania na condução de suas políticas nacionais. Assim, é natural que os países em desenvolvimento apresentem certa relutância em tratar aqueles temas no âmbito regional, exceto os de menor desenvolvimento econômico relativo (economias menores), que consideram a OMC como o foro adequado.

A Índia, o Brasil e os demais países do Mercosul entendem que aqueles temas devem ser tratados em foros específicos, não comerciais, tais como Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Alimentação (FAO) e Convenção Mundial do Clima.

Os novos temas e as dificuldades inerentes à liberalização dos fluxos comerciais certamente continuarão sendo um fator limitante à formação de áreas de livre comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como no caso da APEC e da ALCA. E para que essas limitações sejam superadas e haja avanço nas negociações, as economias menores terão que desfrutar de tratamento diferenciado na implementação dos compromissos de liberalização comercial, e contar com mecanismos de assistência técnica e de financiamento à reconversão dos setores produtivos e para as áreas de infra-estrutura, de modo a permitir que seus custos sociais sejam atenuados.

Independentemente da eventual ocorrência daquelas medidas que objetivam a plena integração das economias menores ao processo de negociação, os principais fatores de convencimento delas e dos demais países em desenvolvimento para que aceitem a ampliação e aprofundamento das medidas de abertura comercial por eles já adotadas, e se faça uma integração profunda "deep integration" ao invés de superficial "swallow integration", certamente consistirão nos riscos de perda que teriam caso ficassem fora dos blocos regionais em formação<sup>(48)</sup>. Ainda assim, será muito difícil obter avanços

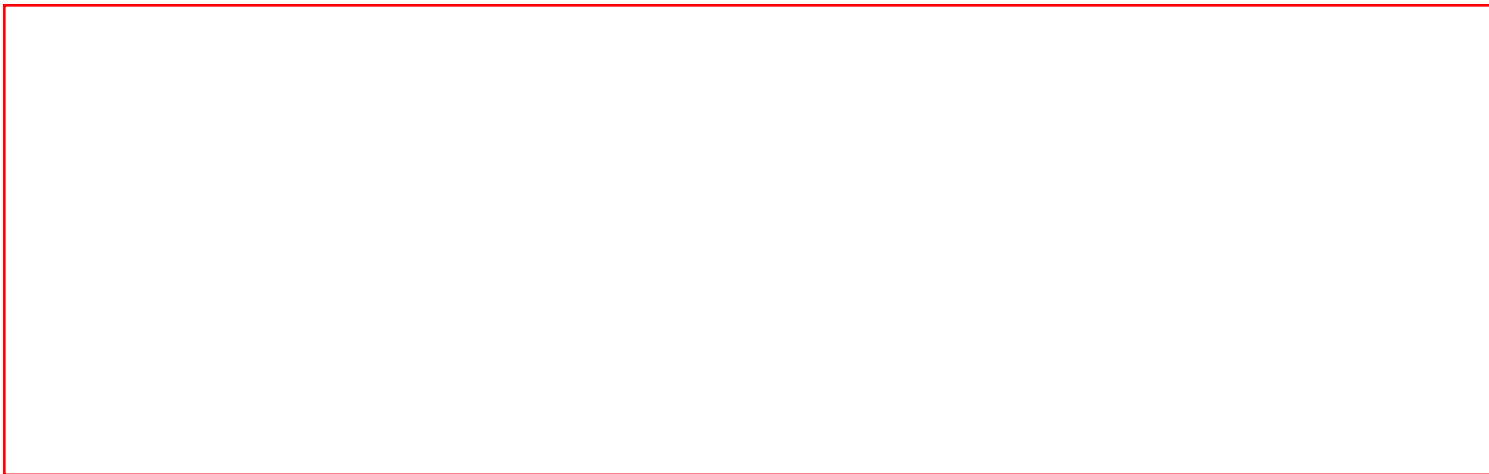
significativos na novas áreas, a exemplo do ocorrido na Rodada Uruguai, cujos resultados foram modestos, exceto em relação à propriedade intelectual.

A par das considerações de natureza econômica, tem-se que o interesse político é o elemento fundamental determinante na formação dos blocos regionais, como foi o caso da UE em 1945, para neutralizar as rivalidades entre Alemanha e França e impossibilitar um novo conflito bélico no seio da Europa, e mais recentemente para evitar problemas com a migração oriunda dos países do Leste Europeu e Norte da África. Outro exemplo é a formação do NAFTA, que teve como uma de suas motivações o objetivo de assegurar estabilidade econômica e crescimento no México, reduzindo assim as pressões migratórias daquele país para os EUA.

No caso do Mercosul a integração econômica teve o papel de superar as tensões que existiam no seio das forças armadas do Brasil e da Argentina, e contribuir para a realização das reformas necessárias à viabilização dos objetivos de estabilidade e abertura econômica e comercial dos países membros<sup>(49)</sup>.

As evidências observadas nos entendimentos havidos no âmbito da ALCA e da APEC revelam que a implementação de uma área de livre comércio nas Américas e entre países da Ásia e do Pacífico decorrem do interesse político-estratégico dos EUA em contrapor a expansão da UE, que deverá incorporar os países do Leste Europeu, e a influência da China e do Japão na Ásia, bem como estabelecer uma aliança nas Américas, de modo a assegurar estabilidade política e econômica entre seus vizinhos e consolidar sua influência junto aos mesmos.

Do ponto de vista econômico, os atrativos da APEC para os EUA afiguram-se menores do que em relação à América Latina, apesar dos vínculos comerciais dos EUA com os países da região serem menores do que em relação aos países que integram a APEC. Isso se deve às acentuadas transformações estruturais havidas nos países latino-americanos e às perspectivas de aprofundamento do elo econômico e comercial existente com a economia norte-americana. Uma indicação nesse sentido é o dinamismo do comércio latino-americano, notadamente no período 1990-96, quando as exportações dessa região cresceram 76% e as importações, 127%, correspondendo esta a uma taxa de crescimento de 15%, que é duas vezes superior ao observado para a economia mundial<sup>(50)</sup>.



Os fluxos de comércio entre os países do hemisfério apresentam elevada concentração nos mercados canadense e norte-americano, e estão fragmentados no âmbito das relações entre os demais parceiros da região. Somente Brasil e Venezuela apresentam individualmente um fluxo comercial de maior expressão, correspondendo respectivamente a cerca de 3,8% e 3,0% das exportações totais intra-zona.

Somente EUA e Canadá respondem por 71% das exportações intra-hemisféricas, enquanto toda a América Latina responde por 29%<sup>(51)</sup>. Esse dado revela ter havido recuperação nas relações comerciais dos EUA com a América Latina, cuja participação no total das exportações e importações norte-americanas experimentou acentuada queda no período 1980-92, quando atingiu 6.6% (McKinney, 1995). Essa queda é atribuída por Barshefsky ao desvio de comércio provocado pelo Mercosul, e assinala a perspectiva de um substancial crescimento das exportações norte-americanas para os países latino-americanos, as quais atingiriam cerca de US\$ 240 bilhões no ano 2010<sup>(52)</sup>. No caso dos investimentos externos na ALCA, tem-se que a participação relativa dos EUA na região foi da ordem de 11% em 1992<sup>(53)</sup>.

As relações comerciais e econômicas dos EUA concentram-se na Europa assim como na Ásia e Pacífico, onde através do fórum "Asean and Pacific Economic Co-operation" (APEC) um grupo de 18 países acordou alcançar a liberalização do comércio e dos investimentos até 2010 para os países industrializados, e 2020 no caso dos seus demais membros.

Os países hemisféricos, ao contrário, têm nos EUA um de seus principais mercados, seja em termos de importação ou exportação, sendo que no caso dos países latino-americanos, exclusive México, esses fluxos de comércio encontram-se distribuídos

entre EUA, Canadá e UE em magnitudes semelhantes, respectivamente da ordem de 27%, 22% e 22,1% para as exportações, e 28%, 9% e 23,6% para as importações<sup>(54)</sup>.

Segundo Schott (1995, p. 174-176), caso a implantação da ALCA tivesse sido iniciada em 1990, no ano 2002 suas exportações experimentariam um incremento de US\$ 87 bilhões, contra US\$ 104 bilhões no caso das importações, e haveria um incremento de 18% no PIB, representando um ganho de US\$ 273 bilhões. Tendo em conta a diversidade existente entre as economias da região, e a acentuada concentração dos fluxos de comércio oriundos e destinados para os Estados Unidos e Canadá, conforme revelam os dados apresentados sobre o comércio intra-zona, a distribuição dos benefícios da liberalização comercial tenderá a apresentar acentuadas desigualdades. Em relação ao Brasil, estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas, revela que as exportações de manufaturados intensivos em capital cresceriam 10,36%, sendo que no caso dos produtos agrícolas os ganhos seriam menores e privilegiariam as exportações de produtos pecuários<sup>(55)</sup>. Os ganhos de renda auferidos pelo Brasil também seriam modestos, correspondendo a 2,08% do PIB, o que somado às perdas associadas ao desvio de comércio levaram os autores daquele estudo a concluir que a melhor estratégia continuaria sendo a de fortalecer o sistema multilateral.

Essas são indicações que permitem antecipar que as negociações da ALCA serão difíceis, e do ponto de vista político serão enfrentadas dificuldades representadas pela pressão de grupos de interesses contrários à liberalização comercial, tal como vem ocorrendo nos EUA em relação ao "fast track". E os beneficiários do livre comércio, apesar de mais numerosos, não teriam maior entusiasmo pela regionalização na medida em que seus ganhos seriam muito pequenos em relação à sua renda, conforme assinalado por Thurow, que vê com ceticismo as perspectivas de formação da ALCA e da área de livre comércio almejada pela APEC. E afirma que se o interesse econômico dos EUA no livre comércio nas Américas fosse sério, os países da América Latina deveriam ser aceitos no NAFTA, segundo critérios previamente estabelecidos, ao invés de reuni-los em novo bloco<sup>(56)</sup>.

A estratégia adotada pelo executivo norte-americano em relação à ALCA foi a de continuidade dos entendimentos preparatórios ao seu lançamento, independentemente do "fast track". Após um período de oito anos de entendimentos os países



hemisféricos obtiveram consenso quanto aos princípios, objetivos e estrutura das negociações com vistas à formação de uma área de livre comércio no hemisfério. Esse posicionamento está consubstanciado na declaração ministerial de São José, Costa Rica, em março de 1998, e aprovada pelos chefes de Estado e de Governo, por ocasião da II Reunião de Cúpula das Américas, havida na cidade de Santiago do Chile, em abril de 1998. Permanecem, contudo, dúvidas quanto ao curso dessas negociações devido ao "lobby" dos grupos de interesse norte-americanos contrários à ALCA, que se refletem na relutância do Congresso dos EUA em conceder ao poder executivo a devida autorização para que realize negociações internacionais em matéria de política comercial<sup>(57)</sup>.

A conclusão daquelas negociações está prevista para 2005, não havendo qualquer antecipação quanto ao período de implementação dos compromissos a serem firmados. Este provavelmente não será superior ao prazo de dez anos, estabelecido pela GATT na Rodada Uruguai, e deverá seguir o princípio de "single undertaking", que consiste na implementação simultânea daqueles compromissos<sup>(58)</sup>. Essas negociações ocorrerão em duas etapas, sendo a primeira (1998-2000) a de identificação de temas, definição de metodologia, levantamento e análise de informações adicionais sobre diferentes aspectos das economias hemisféricas, bem como adoção de medidas de facilitação do comércio, entendendo-se como tal aquelas de caráter operacional, cuja implementação não está sujeita a conflitos de interesse. A segunda etapa (2000-2005) seria dedicada às negociações propriamente ditas, coincidindo com o início da retomada das negociações agrícolas no âmbito do GATT/OMC.

Uma das questões que deverá merecer a atenção dos negociadores está relacionada com os efeitos da liberalização comercial a ser empreendida, cuja análise realizada neste trabalho deve ser aprofundada e expandida para que se tenha maior clareza quanto ao significado e alcance da ALCA. Um dos aspectos a considerar refere-se à distribuição dos ganhos entre EUA, Brasil e demais países em desenvolvimento do hemisfério.

Os EUA já eliminaram grande parte de suas barreiras ao comércio, exceto em relação ao setor agrícola, cujas tarifas são mais elevadas relativamente aos demais setores, apresenta picos tarifários em alguns produtos de interesse para os países hemisféricos

e conta com subsídios à produção e às exportações. Salvo essas exceções pontuais, que abrangem pequeno número de produtos mais fortemente protegidos, pouco teriam a perder com a implementação de um acordo regional de livre comércio<sup>(59)</sup>. E muito teriam a ganhar, relativamente aos seus parceiros comerciais na ALCA, pelo fato desses serem países em desenvolvimento que praticam níveis elevados de proteção aos setores industrial e agrícola, com exceção das economias de maior porte, nas quais os subsídios à agricultura são praticamente inexistentes. Assim, a liberalização comercial beneficia a economia norte-americana ao lhe facultar maior acesso àqueles mercados e a conseqüente expansão de suas exportações, que é reforçada pelo efeito-renda resultante do aumento da eficiência das demais economias da região<sup>(60)</sup>. Do lado das importações tem-se o ganho decorrente do efeito-preço associado à redução do custo dos bens importados pela eliminação das barreiras tarifárias.

No que se refere às mencionadas perdas para os EUA, particularmente em agricultura, estas não deverão constituir fator impeditivo do avanço da ALCA, graças à determinação do Executivo norte-americano em promover uma maior liberalização comercial, sendo sua nova lei agrícola e as iniciativas de integração através do NAFTA, da APEC e da ALCA uma evidência naquele sentido.

Para os países da América Latina as oportunidades de ganhos relativamente maiores proporcionadas pela liberalização comercial encontram-se, pelas razões anteriormente mencionadas, na agricultura, onde deverão se concentrar os principais conflitos de interesse com os EUA. Foi em função desse fato que o Mercosul, sob a liderança do Brasil, defendeu com êxito a criação de um grupo negociador de agricultura, como forma de melhor defender seus interesses nesse setor.

As oportunidades de ganho para aqueles países situam-se também na contribuição do livre comércio hemisférico para a consolidação de suas reformas econômicas e da integração sub-regional. E seriam beneficiados também com a expansão dos fluxos de capital de risco, e conseqüente estímulo ao crescimento econômico, o que certamente ocorrerá, a exemplo do México com a criação do NAFTA, graças à melhoria das condições de acesso desses investimentos, já que desfrutarão de um ambiente mais favorável à sua localização. Esse é um aspecto importante das relações econômicas internacionais, sendo que a magnitude dos investimentos externos nos países em desenvolvimentos, da ordem de US\$ 44 bilhões em 1990, atingiu US\$ 244 bilhões em

1996, resultando num fluxo total de US\$ 938 bilhões ao longo desse período, segundo dados do Banco Mundial<sup>(61)</sup>. Há de se considerar também os ganhos de bem estar proporcionados pelas reduções de preço para os consumidores, e pelo aumento da eficiência dos setores produtivos resultante de sua reestruturação a favor das empresas mais competitivas.

A par desses e outros efeitos de natureza econômica, não se pode perder de vista o fato de que a principal motivação da proposta dos EUA de constituição da ALCA é político-estratégica, e tem sido perseguida com determinação pelo executivo norte-americano, fazendo com que os demais países de maior expressão no hemisfério, como é o caso do Brasil, participem dessa iniciativa também por razões de natureza política, já que seria elevado o custo de permanecer fora desse bloco regional.

Tendo em conta que o livre comércio hemisférico será implementado num contexto de tarifas elevadas na América Latina em relação ao resto do mundo, com acentuadas margens de preferência, as economias da região pagarão alto preço em termos de conversão produtiva e de desvio de comércio, que no caso da ALCA, segundo Bhagwati (1993, p. 37), será acentuado devido à adoção de medidas que podem servir a propósitos protecionistas. Nesse caso as exportações norte-americanas àquelas economias poderão ser prejudicadas, mas este não parece ser o principal interesse econômico norte-americano na América Latina, até porque seu fluxo de comércio com essa região é modesto em relação ao resto do mundo. Os principais atrativos para os EUA são os novos temas, tais como serviços, meio ambiente, política da concorrência, compras governamentais e direitos da propriedade intelectual, além das questões relacionadas a investimentos.

Entre os países hemisféricos que são os principais parceiros comerciais dos EUA e do Canadá na região têm persistido dúvidas, especialmente por parte do Mercosul, quanto ao mérito da ALCA. Isso em grande parte pelo fato de já terem empreendido ampla liberalização comercial, unilateralmente e no âmbito da OMC, não estando assim em condições de aprofundar sua abertura econômica e comercial. Acrescente-se a isso o fato desses países não terem ainda concluído ou consolidado seus programas de ajustamento econômico e enfrentam dificuldades no que se refere ao desemprego, às contas externas e ao orçamento público. Essas dificuldades se acentuaram a partir de janeiro de 1999, quando ocorreu a desvalorização do real e o Brasil mudou sua política cambial, cujos efeitos recessivos se estenderam às economias da região.

Assim, é provável que o Mercosul intensifique sua resistência velada à ALCA e, dada a sua importância relativa no hemisfério, consiga arrefecer o ímpeto integracionista norte-americano.

A implementação da ALCA é um objetivo de longo prazo, cujas negociações deverão ser concluídas até 2005 e os compromissos resultantes implementados no quinquênio ou decênio subsequente, embora não haja qualquer indicação a esse respeito.

Contudo, o agravamento da crise econômica entre os países do hemisfério certamente influirá em todo o processo de conformação da ALCA, em termos de conteúdo e forma, inclusive no que se refere aos prazos de conclusão das negociações e de implementação de seus resultados. Este é um atenuante à preocupação quanto aos efeitos negativos que possam advir da integração para diferentes segmentos produtivos no hemisfério, que não estariam devidamente preparados para enfrentar a concorrência dos EUA e do Canadá.

A par da magnitude possivelmente modesta dos benefícios que certamente advirão do esforço de integração, o principal rationale da adesão do Mercosul e demais países da América Latina à ALCA consiste nos riscos, de natureza econômica e política, que enfrentariam caso não participassem dessa iniciativa integracionista. Por esse mesmo fato esses países têm dificuldade em resistir à pressão dos EUA para a formação daquele bloco, considerado estratégico e de elevado interesse nacional pelo poder executivo norte-americano. Assim, em que pese as dificuldades na obtenção do "fast track", que certamente terminará por ser aprovado pelo Congresso dos EUA, pode-se afirmar que a implantação de uma área de livre comércio nas Américas é uma realidade que tende a se tornar cada vez mais forte e presente na vida dos países da região. O mesmo pode ser dito em relação às demais iniciativas integracionistas por parte da UE em relação ao Leste Europeu e no âmbito dos países que integram a APEC, como parte de um processo mais amplo e irreversível de globalização da economia mundial.

## 6. CONCLUSÃO

A liberalização comercial multilateral ocorrida através de sucessivas rodadas de negociações no âmbito do GATT tem sido o principal caminho seguido pelos seus países signatários, exceção feita especialmente à União Européia por tratar-se da única experiência consolidada e exitosa de integração econômica regional. Isso apesar

dos resultados mais significativos terem se concentrado nos produtos manufaturados e ocorrido com grande morosidade ao longo de sucessivas rodadas de negociações, e a agricultura permanecido praticamente excluída das disciplinas do Acordo Geral.

Somente a partir da Rodada Uruguai é que ocorre a efetiva incorporação da agricultura no GATT/OMC, através do Acordo Agrícola, e novas áreas de interesse, principalmente para os países desenvolvidos, passam a fazer parte da agenda das negociações e são alcançados alguns avanços que poderão servir de base à sua futura integração plena naquela organização. Esses temas abrangem, entre outros, meio ambiente, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual.

As dificuldades inerentes às negociações multilaterais, determinadas sobretudo pela cláusula de nação mais favorecida e pelo elevado número de países envolvidos, em meio a uma escalada protecionista de natureza não tarifária (protecionismo administrado), estimularam muitos países a enfatizar a integração regional como uma alternativa mais ágil e eficaz na liberalização de seus mercados. Isso levou ao renascimento do regionalismo em novas bases - o novo regionalismo - que começa nos anos 70 e se acentua a partir da década subsequente, tendo por características principais o fato de não se restringir a países desenvolvidos ou em desenvolvimento, e geograficamente próximos, assim como o acesso a mercados deixa de ser o tema dominante. Trata-se de uma integração mais profunda e mais aberta, que abrange novos temas.

A expansão mais recente do regionalismo, em grande parte liderado pelos EUA, tem por fundamento maior as mudanças havidas no cenário econômico internacional, caracterizadas por sucessivas crises, sobretudo de natureza financeira, que determinaram mudanças de política econômica e comercial baseadas na contenção de gastos públicos, redefinição do papel do Estado e ampliação da abertura econômica e comercial, realizada inclusive em bases unilaterais. Concomitante a essas mudanças, os países em desenvolvimento experimentaram também um processo de democratização, tendo a formação de blocos regionais como importante ancora para a consolidação dessas reformas de natureza política e econômica.

Essa tendência tem suscitado a preocupação de que a expansão do regionalismo seja prejudicial ao sistema multilateral de comércio (Bhagwati e Panagariya), enquanto Bergsten e Dornbush, assim como a própria OMC e outros, consideram os dois

caminhos como complementares e consistentes com o objetivo de liberalização comercial no âmbito daquele organismo.

A formação de blocos regionais tem sido objeto de críticas, a começar pelas disciplinas da OMC contidas no Artigo XXIV, cuja mera existência é questionada e esta sujeita a ampla margem de controvérsia, sendo consideradas como insuficientes para assegurar plenamente os objetivos a que se propõem. Uma indicação nesse sentido é o fato de apenas seis Acordos Regionais, dentre os mais de 100 notificados àquele organismo, terem sido por ele considerados em conformidade com o Artigo XXIV e suas demais disciplinas.

As críticas de maior relevância ao regionalismo dizem respeito aos seus efeitos distorcivos sobre os mercados regional e global, agravados por dificuldades que são inerentes ao processo de integração, sendo inevitável a perda de bem-estar para o resto do mundo e a ocorrência de desvios de comércio, que, em geral, superam os ganhos dele decorrentes. Diversos autores (Krugman, Lawrence, Wharley, Bhagwati, Haggard e Panagariya, e outros) consideram o regionalismo conflitante ou potencialmente conflitante com o sistema multilateral de comércio e, como forma de atenuar esse conflito e os mencionados efeitos perversos, sugerem alterações no Artigo XXIV do GATT/1994. Dentre aquelas sugestões constam: 1) ampliar a abrangência da liberalização comercial para todo o universo tarifário e não para "parte substancial" do mesmo; 2) fixar a tarifa externa comum com base no menor nível tarifário observado intra-bloco; 3) realizar teste de admissibilidade para a formação de áreas de livre comércio ou mercado comum; 4) compensar os países que forem penalizados pela ocorrência de desvio de comércio; e 5) assegurar seu "enforcement" e a prática do "regionalismo aberto".

Os defensores do multilateralismo não consideram a formação de blocos regionais um processo mais ágil e eficiente de liberalização comercial, como argumentam os regionalistas, e temem que o mesmo possa minar as bases do sistema multilateral e fragmentá-lo em pequeno número de blocos dominantes liderados por EUA, Japão e UE. Para a OMC os dois sistemas são complementares, mas reconhece que suas disciplinas devem ser aprimoradas, a exemplo dos entendimentos havidos na Rodada Uruguai quanto à interpretação do Artigo XXIV

A par das diferentes abordagens em relação aos sistemas multilateral e regional de

comércio, parece não haver dúvida de que o regionalismo iniciado nos anos 70 se assenta em bases mais sólidas e tende a se fortalecer cada vez mais, podendo resultar no predomínio de três grandes blocos dominantes. Essa é uma tendência cuja realização é fortemente influenciada pelos interesses políticos pró-integração que circundam os arranjos regionais (UE, NAFTA, Mercosul e ALCA) e adquire novo ímpeto pelo seu caráter de integração profunda, abrangendo inúmeras outras áreas de interesse além de acesso mercados e mais particularmente tarifas, o que exige mudanças no quadro jurídico-institucional e nas políticas econômicas e comerciais. Assim, a formação de blocos regionais contribui para viabilizar a realização e consolidação de reformas nos sistemas político e econômico nacionais, com o objetivo de fortalecer a democracia e garantir a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Essa integração é importante também para o sistema multilateral de comércio, de vez que os países ao fazerem parte daqueles blocos tornam-se melhor preparados para uma liberalização comercial mais ampla, como parte de um processo de "building blocks".

A formação do Mercosul constituiu uma antecipação às iniciativas dos EUA relativamente à integração dos países das Américas e, sob a liderança do Brasil, busca-se ampliar sua abrangência com a inclusão de novos membros e o fortalecimento das relações entre o Mercosul e a Comunidade Andina, através da negociação de um Acordo de Preferências Comerciais. Trata-se do objetivo de formar uma área de livre comércio sul-americana, como forma de contrapor a influência norte-americana na região. É também por essa razão que os países membros do Mercosul e o Brasil em particular têm se mostrado relutantes quanto à formação da ALCA, postergando quanto possam qualquer avanço substantivo. Isso decorre também de razões de natureza econômica, dado que esses países implementaram recentemente o livre comércio na região e finalizaram a reforma de seus regimes tarifários, não tendo ainda concluído seus programas de ajustamento econômico. A atual crise cambial vivenciada pelo Brasil e seus efeitos para os parceiros do Mercosul reforçam a atitude de cautela em relação à ALCA.

Embora não se disponha de estudos conclusivos para o Brasil em termos de ganhos e perdas decorrentes da ALCA, é certo que o setor agrícola seria o grande ganhador, mas há dúvidas quanto aos demais setores que são relativamente mais protegidos contra seus concorrentes norte-americanos e canadenses. Isso em termos de acesso a

mercados, cujos ganhos de renda dos brasileiros com a integração hemisférica corresponderia a 2% do PIB, segundo a FGV.

No que se refere às demais áreas, os resultados dependerão fundamentalmente do escopo e alcance das negociações, sendo de se esperar que Brasil venha a experimentar ganhos associados às economias de escala e decorrentes de condições mais favoráveis de acesso do capital estrangeiro, harmonização de normas e procedimentos relativos às práticas comerciais, melhoria dos regimes aduaneiros na região, e outras medidas de facilitação de negócios.

O fluxo de comércio intra-zona, no hemisfério, apresenta-se altamente concentrado nos mercados norte-americano e canadense, que respondem por aproximadamente 72% do total, sendo a participação brasileira nesses dois mercados equivalente a 50% do seu comércio com a ALCA.

No que se refere à inserção brasileira no mercado hemisférico, merece destaque o crescimento de seu comércio com os países da ALADI, cuja magnitude é praticamente a mesma observada em relação aos EUA. Isso reflete o esforço de aproximação política e econômica empreendido pelo Brasil a partir dos anos 80, sendo essa vinculação com os países da região também perseguida pelo Mercosul.

Uma outra opção integracionista não excludente é a ALCA, cuja liderança norte-americana suscita preocupações em termos de dominação imperialista na defesa dos interesses de grandes grupos empresariais daquele país. Essa interpretação encontra apoio no trabalho de destacados economistas liberais como Bhagwati e Panagariya, que consideram a ALCA um grande erro devido ao caráter discriminatório de seu comércio e aos seus efeitos distorcivos sobre os mercados, ao mesmo tempo em que enfraquece a OMC e limita a autonomia dos países em desenvolvimento<sup>(62)</sup>. Outros vêem a ALCA com ceticismo, a exemplo de Thurow que considera não ser elevado o interesse dos EUA na formação desse bloco, sob o argumento de que se assim fosse os países latino-americanos teriam sido acolhidos no NAFTA. Ao que parece a estratégia norte-americana é a de potencializar seus dividendos políticos e o poder econômico para a extração de concessões mais substantivas em áreas sensíveis como as de propriedade intelectual, meio ambiente e normas trabalhistas.

Há também autores de renome como Dornbush e Bergstein que, ao lado da OMC e



dos governos engajados em esforços de integração regional, consideram o regionalismo consistente com o sistema multilateral e de grande importância para o seu fortalecimento. Este parece ser o entendimento predominante, com base no qual o regionalismo tem avançado ao longo das últimas duas décadas, havendo a tendência de que esse processo tenha continuidade e se consolide cada vez mais. Assim é que o "status" da ALCA e da própria ANPEC em termos de comprometimento político no seu mais alto nível constitui um aval de que a almejada integração de suas economias continuará sendo perseguida, cujos avanços mais substantivos e seu "timing" dependerá da estabilidade econômica internacional e da efetiva disposição do Executivo e do apoio do Congresso norte-americano. A esse jogo de forças políticas internas acrescenta-se o embate político no âmbito da ALCA, no qual o Brasil e o Mercosul certamente continuarão com sua atitude protetória, cujos efeitos tendem a se diluir ao longo do tempo, não constituindo assim obstáculo ao avanço das negociações. E o mesmo pode ser dito em relação à ausência momentânea do "fast track", a exemplo da Rodada Uruguai, na qual a autorização do Congresso ocorreu somente alguns anos após seu início.

---

## REFERÊNCIAS

## BIBLIOGRÁFICAS

1. Araujo, José Tavares Jr. ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil. Texto preparado para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Janeiro de 1998.
2. Barshefsky, Charlene. L'intégration Économique des Amériques. Perspectives Économiques. Revues électroniques de l'USIA. Volume 1, N° (16, novembre 1996).
3. Bergsten, C. Fred. Globalizing Free Trade. Foreign Affairs. Vol. 75 N° 3. Maio/Junho 1996.
4. Bhagwati, Jagdish. Regionalism and multilateralism: an overview. Em Melo, Jaime

- e Panagariya, Arvind. *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Research. Cambridge University Press. 1993.
5. Carlisle, Charles R. *Is the World Ready for Free Trade?* *Foreign Affairs*. Vol. 75 Nº 6, Nov/Dez. 1996.
6. Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F. *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*. Inter-american Development Bank. Occasional paper # 1. Novembro de 1997.
7. European Commission Agenda 2000.2. [Http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/agenda](http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/agenda).
8. Fred C. *Gains from Global Liberalization*. *Foreign Affairs*. Vol. 75, Nº 3. Maio/Junho 1996.
9. Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Estudos Agrícolas. Centro de Estudos de Economia e Governo. *Análise Comparativa dos Ganhos de Integração: ALCA e União Européia*. Junho de 1997.
10. *Gazeta Mercantil*. 17-23 de novembro de 1997.
11. *General Agreement on Tariffs and Trade. Basic Instruments and selected documents. Volume IV. Text of the General Agreement*.
12. Georg Koopmann e Hans-Eckart Scharrer em *Economics: A Biannual Collection of Recent German Studies*. Institute for Scientific Cooperation - Tubingen. Vol 52.
13. Haggard, Stephan. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. The Brookings Institution. Washington, DC. 1995.
14. Hamilton, Colleen e Whalley, John. *The Trading System After the Uruguay Round*. Institute for International Economics. 1996.
15. Inter-american Development Bank. *Integration and Trade in the Americas*. Periodic Note. Dezembro, 1997.

16. Kenneth W. Multilateral and Regional Efforts to Integrate Markets: The Uruguay Round, NAFTA, Asia Pacific Economic Cooperation Initiatives and the European Communities. The American Society of International Law, 1993.
17. Krugman, Paul. Regionalism Versus Multilateralism: Analytical Notes, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Policy Research. Cambridge University Press. 1993.
18. Krugman, Paul. Growing World Trade: Causes and Consequences. Brookings Papers on Economic Activity, I. 1995.
19. Lawrence, Robert Z. Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1996.
20. McKinney, Joseph A . Free Trade Area for the Americas. Issues in Economics, Trade Policy and Law. Baylor University. 1995.
21. Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V - N( 3, Jul/Set. 1996.
22. Miner, Willian e Zeeuw, Aart. BRAZIL: Agriculture and the WTO. Estudo apresentado no Ministério da Agricultura em agosto de 1997.
23. Newsweek. 10 de novembro de 1997.
24. Organnization for Economic Cooperation and Development (OECD). The World in 2020. Towards a New Global Age. 1997.
25. Organization of American States. Inventory of Anti-dumping and countervailing duty measures in force in the western hemisphere. OAS/TU/S-AD-CVD/001/Ver.3. 1996
26. Rodrik, Dani. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. Foreign Policy. Summer 1997.
27. Schott, Jeffrey J. Western Hemisphere Economic Integration. Institute for

International Economics. Washington D.C. Julho de 1994.

28. Shiells, Clinton. Regional Trade Blocs: Trade Creating or Diverting? Finance & Development. Março 1995.

29. The Economist. 18 de outubro de 1997.

30. The Economist. 27 de setembro de 1997.

31. Thurow, Lester C. The Future of Capitalism. William Morrow and Company Inc. New York. 1996.

32. Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1996.

33. World Trade Organization. Press/Nº 49. May 29, 1996

34. World Trade Organization. Press N 49, 29/5/96.

35. World Trade Organization. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts. 1994.

---

(1) MS pela Universidade de Vanderbilt (USA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola.

(2) Rodrik, Dani. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. Foreign Policy. Summer 1997, p. 21-22.

(3) A ALCA é uma iniciativa dos EUA, que teve início em 1990, quando o Presidente George Bush lançou seu programa denominado Iniciativa para as Américas "Enterprise for Americas Initiative - EAI", cujo objetivo primordial era estimular as reformas econômicas baseadas no livre mercado e contribuir para o fortalecimento da democracia, considerados como pré-condição para a ALCA. De outra parte, nem todos os países em desenvolvimento se encontram com suas economias ajustadas, em equilíbrio e aptas para minimamente enfrentar a concorrência associada à abertura comercial. Há, assim, muitas incertezas quanto ao futuro dessas iniciativas regionais, mas ainda parece ser, se não o melhor caminho, o que apresenta maior potencial de avanço e que as nações deverão continuar seguindo sob a liderança ou comando dos EUA.

- (4) Segundo a OMC, 43% das importações de produtos industrializados, realizadas pelos países desenvolvidos, não estão sujeitas a qualquer tarifa, sendo que sobre a parcela remanescente dessas importações incide uma alíquota média de 6,6% (OMC, 1995).
- (5) Veja Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V, Nº 03, p. 20, 1996; e Kenneth W. Multilateral and Regional Efforts to Integrate Markets: The Uruguay Round, NAFTA, Asia Pacific Economic Cooperation Initiatives and the European Communities. The American Society of International Law, 1993.
- (6) WTO Press/49. May 29, 1996; e Krugman, Paul. Growing World Trade: Causes and Consequences. Brookings Papers on Economic Activity, I, p. 331: 1995.
- (7) OECD. The World in 2020, p. 31.1997.
- (8) Hamilton, Colleen e Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Pág. 60-62, 1996.
- (9) Essa discrepância entre as diferentes estimativas de ganho com a Rodada Uruguai foi atribuída por François e outros à consideração dos efeitos dinâmicos de médio prazo e à inclusão dos efeitos da liberalização sobre o comércio intra-industrial, com o abandono da hipótese de concorrência perfeita, cujo resultado foi elevar substancialmente a magnitude desses ganhos. François, Joseph F.; McDonald, Bradley, Nordstrom, Håkan, citados por Georg Koopmann e Hans-Eckart Scharrer em Economics: A Biannual Collection of Recent German Studies. Institute for Scientific Cooperation - Tubingen. Vol 52 p.30
- (10) Vide Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V - Nº 3, Jul/Set. 1996.0
- (11) O número de países membros do GATT/OMC passou de 88 em 1985 para 131 em 1997, sendo que outros 19 países estão negociando seu ingresso. OCDE. 1997, págs. 44-45.
- (12) A esse respeito Whalley (1997, p. 146) afirma que no encontro de cúpula do G-7, em julho de 1994, o Presidente Clinton propôs, sem sucesso, o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais nas áreas de serviços, telecomunicações e regras de investimento.
- (13) European Commission. Agenda 2000. Part One: The Policies of the Union p. 1-9.  
[Http://europa.eu.int/comm/dgla/agenda2000/en/agenda](http://europa.eu.int/comm/dgla/agenda2000/en/agenda).
- (14) Minter, Willian e Zeeuw, Aart. BRAZIL: Agriculture and the WTO. Estudo apresentado no Ministério da Agricultura em agosto de 1997.
- (15) Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1996, p. 146.
- (16) Haggard, Stephan. Developing Nations and the Politics of Global Integration. The Brookings Institution. Washington, DC. 1995, p.30.
- (17) Organization of American States. Inventory of Anti-dumping and countervailing duty measures in force in the western hemisphere. OAS/TU/S-AD-CVD/001/Ver.3.1996.
- (18) Gazeta Mercantil. 17-23 de novembro de 1997, p.32.
- (19) Uma relação completa dos acordos de integração regional notificados ao GATT entre 1947 e 1994 é apresentada pela OMC em Regionalism and the World Trade System.
- (20) European Commission. Agenda 2000. Part Two: The Challenge of Enlargement. P. 1-6.
- (21) Krugman, Paul. Regionalism Versus Multilateralism: Analytical Notes, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Policy Research.

Cambridge University Press. 1993, p. 73-74.

(22) Vide Carlisle. Charles R. Is the World Ready for Free Trade? Foreign Affairs. Vol. 75, Nº 6, Nov/Dez. 1996.

(23) Idem. 1993, p. 59

(24) Ibidem, pág. 110

(25) Outra exceção de igual natureza foi aprovada em 1979, por ocasião da Rodada Tokyo de negociações multilaterais, que é a Cláusula de Habitação "Enabling Clause", segundo a qual é facultado aos países em desenvolvimento realizarem, entre si, acordos preferenciais. Em que pese as divergências quanto à aplicação dessa cláusula aos acordos de integração regional, até porque a mesma não faz qualquer referência ao Artigo XXIV. Onze acordos dessa natureza, dentre eles o Mercosul, foram notificados ao GATT/OMC com base na referida cláusula.

(26) Segundo a OMC (1995, p. 16) os Grupos constituídos pelo GATT para examinar um conjunto de 98 acordos notificados com base no Artigo XXIV, que chegaram a finalizar seus trabalhos, concluíram, por consenso, que apenas seis desses acordos estavam em conformidade com o Artigo XXIV e demais disciplinas do GATT, quais sejam: União Aduaneira África do Sul - Rodésia; Área de Livre Comércio Nicaragua-El Salvador, participação nicaraguense no Mercado Comum da América Central; Área de Livre Comércio do Caribe e a Comunidade Caribenha e Mercado Comum (CARICOM). Em relação aos demais acordos examinados não houve consenso quanto à sua conformidade às disciplinas do GATT. Vide Finger, Michael F. GATT's Influence on Regional Arrangements, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. 1993, p. 134.

- (45) Na década de 60 o objetivo de abertura do mercado inter-regional nos países em desenvolvimento era contraditório em relação à estratégia de desenvolvimento econômico baseada na política de substituição de importações, o que limitou as possibilidades de abertura e expansão do comércio entre si, resultando no fracasso de seus acordos de integração. Para MacKinney o rationale do regionalismo de então consistia no argumento de que a industrialização, por meio da substituição de importação em escala regional, seria mais viável do que em escala nacional. McKinney, Joseph A. Free Trade Area for the Americas Issues in Economics, Trade Policy and Law. Baylor University. 1995, p. 13.
- (46) Para Lawrence(1996, p. 17) essas iniciativas teriam por objetivo promover o comércio e facilitar as operações de empresas multinacionais, bem como a entrada de capitais externos.
- (47) Haggard (1995, p. 6-8) considera que os países em desenvolvimento teriam interesse numa agenda de "Deep Integration" composta por três elementos: 1) "empenho em estender aos investimentos as regras do comércio internacional"; 2) "se conveniente, como tratar as diferenças nos regimes nacionais de regulamentação que têm efeitos discriminatórios sobre os investimentos ou geram concorrência desleal; e 3) "de que forma as diferenças nacionais nas estruturas industrial, corporativa e política restringem o comércio e os investimentos".
- (48) Alguns dos acordos regionais já implementados incorporam compromissos nas mencionadas "novas áreas", como é o caso dos Acordos de Livre Comércio Canadá-EUA, Austrália-Nova Zelândia e NAFTA, além da União Européia. Bergstein, Fred C. Gains from Global Liberalization. Foreign Affairs, Vol. 75, Nº 3, p. 109-110. Maio/Junho 1996.
- (49) Essa consciência de que o comércio não é uma questão meramente técnica, mas se reveste também de elevado interesse político, está presente na OMC, que constitui um fórum permanente de política comercial, dotado de mecanismos de consulta entre os países membros, com vistas à solução de controvérsias; conta com um renovado poder de fazer cumprir suas disciplinas "enforcement"; e realiza bianualmente Conferência Ministerial, cujas recomendações são adotadas por um Comitê de Negociações Comerciais.
- (50) Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. Inter-american Development Bank. Occasional paper # 1. Novembro de 1997.
- (51) Inter-american Development Bank. Integration and Trade in the Americas. Periodic Note. Dezembro, 1997, p.3.
- (52) Barshefsky, Charlene. L'intégration Économique des Amériques. Perspectives Économiques. Revues

électroniques de l'USIA. Volume I, N° 16, novembre 1996.

(53) Schott, Jeffrey J. Western Hemisphere Economic Integration. Institute for International Economics. Washington D. C. Julho de 1994, p. 17.

(54) Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F (1997).

(55) Fundação Getúlio Vargas Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Estudos Agrícolas. Centro de Estudos de Economia e Governo. Análise Comparativa dos Ganhos de Integração. ALCA e União Européia. Junho, p. 19-35

(56) Thurow, Lester C. The Future of Capitalism. William Morrow and Company Inc. New York. 1996, p. 122.

(57) Embora o Executivo norte-americano afirme desejar a autoridade do "fast track" para realizar negociações comerciais regionais e globais, o interesse parece se restringir à realização de acordos regionais.

(58) Os EUA e o Canadá defendem, com o apoio do Chile, a possibilidade de implementação de alguns acordos ao longo do período de negociações, denominada de "colheita antecipada", mas conta com a veemente oposição do Mercosul.

(59) Segundo Schott (1994, p. 20), a tarifa média resultante da Rodada Uruguai será, a partir do ano 2000, inferior a 10% na América Latina e ligeiramente superior a 2% nos EUA.

(60) A expectativa é de que inicialmente as exportações dos EUA se expandam mais acentuadamente do que suas importações para a América Latina, já que na média as tarifas a serem eliminadas por esses países em suas importações procedentes dos EUA são maiores do que as tarifas a serem eliminadas pelas EUA nas suas importações procedentes da América Latina.

(61) Newsweek. 10 de novembro de 1997, p. 31

(62) Em Araujo, José Tavares Jr. ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil. Texto preparado em janeiro de 1998 para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.