

# BLOCOS REGIONAIS E GLOBALIZAÇÃO

Por Demétrio Magnoli

A multiplicação dos acordos e blocos econômicos regionais constitui um dos fenômenos mais marcantes do pós-Guerra Fria. A antiga paisagem plana, onde se destacava o cume praticamente solitário da Comunidade Europeia, foi preenchida por cordilheiras, montanhas e morros de blocos poderosos, intermediários ou pífios, ou apenas de projetos ambiciosos de mega blocos transcontinentais.

Atualmente, ao lado da União Europeia, perfilam-se o Nafta, a Bacia do Pacífico e, em outra escala, o Mercosul, o Pacto Andino, o Mercado Comum Centro Americano e muitos outros ainda menos significativos. Há também uma declaração política de países da APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) projetando para as primeiras décadas do novo século a formação de uma zona comercial envolvendo países asiáticos e americanos.

A selva de blocos regionais não é habitada por uma única espécie de animais. Efetivamente, deve-se distinguir quatro tipos de tratados econômicos diferentes, e ainda uma modalidade de bloco regional espontâneo.

O tipo de tratado econômico menos ambicioso consiste na **Zona de Livre Comércio**. A sua constituição envolve apenas um acordo entre Estados destinado a, na etapa final, eliminar as restrições tarifárias e não tarifárias que incidem sobre a circulação de mercadorias entre os integrantes. Trata-se de um acordo circunscrito à esfera comercial, que não implica compromissos a respeito do intercâmbio de cada Estado com países externos ao bloco. Teoricamente, um integrante de determinada zona de livre comércio pode se associar a outras zonas similares.

A finalidade de um tratado de livre comércio, do ponto de vista da teoria econômica, é ampliar a exposição da economia dos países integrantes à concorrência externa, a fim de estimular ganhos de produtividade na estrutura produtiva nacional. O Nafta é, atualmente, o mais ilustre representante dessa espécie que vaga pelas planícies da selva de blocos regionais.

Um pouco mais ambicioso é o tratado de **União Aduaneira**. Trata-se também de um acordo circunscrito à esfera comercial, mas define duas metas: a eliminação das restrições alfandegárias e a fixação de uma tarifa externa comunitária. Essa tarifa externa consiste em um imposto de importação comum cobrado sobre mercadorias provenientes de países externos ao bloco. obviamente, um integrante de determinada união aduaneira não pode se associar a outro tratado econômico que projete a eliminação de restrições comerciais.

A finalidade de uma união aduaneira é atrair investimentos produtivos para o interior do território recoberto pelo tratado. As empresas que nele se instalam – sejam elas controladas por capitais internos ou externos – beneficiam-se do tamanho do mercado consumidor gerado pela regra de livre comércio e da proteção alfandegária comum contra a concorrência de empresas exteriores ao bloco. O Mercosul projeta tornar-se uma união aduaneira.

Nos planaltos da selva dos blocos encontra-se o habitat de um animal superior: o **Mercado Comum**. O tratado de Mercado Comum engloba as regras da união aduaneira mas não se contenta com elas. Ele tem por objetivo assegurar, além da livre circulação de mercadorias, a de capitais, serviços e pessoas, através das fronteiras políticas dos países integrantes. Dessa forma, não se restringe à esfera comercial, invadindo os domínios da legislação industrial, ambiental, financeira e educacional.

Em termos de teoria econômica, o mercado comum almeja estimular a integração internacional das corporações produtivas e financeiras no interior do bloco. A ideia consiste em unificar praticamente todas as dimensões dos mercados nacionais, criando

um mercado regional poderoso, capaz de funcionar como trampolim para que as empresas instaladas no seu interior possam concorrer vantajosamente no espaço global. O grande representante dessa espécie é a União Europeia.

Nos cumes mais altos da selva, existe um animal mítico, que jamais viveu realmente: a **União Econômica e Monetária**. Esse animal mítico foi criado pelos governos europeus no Tratado de Maastricht. A União Europeia pretende tentar o salto mortal para se transfigurar na primeira união econômica e monetária da história.

A união econômica e monetária é um mercado comum acrescido de uma moeda única. No seu interior, as moedas nacionais seriam substituídas por uma divisa comunitária, emitida e controlada por um banco central supranacional.

Por isso, diferentes análises podem conduzir a distintas delimitações dessas áreas. Pelo mesmo motivo, com o tempo, áreas desse tipo se alastram ou se contraem, independentemente da vontade dos governos ou da ação dos diplomatas.

## UNIÃO EUROPEIA

O mais antigo dos blocos regionais nasceu no ambiente bipolar da Guerra Fria, que a estruturou internamente. Essa estrutura herdada de um sistema internacional que desapareceu encontrasse atualmente em crise.

O Tratado de Roma de 1957 criou a Comunidade Europeia (CE), ampliando o alcance da Comunidade do Carvão e do Aço que tinha sido estabelecida cinco anos antes. Na base desse primeiro acordo europeu estava a reaproximação entre a França e a Alemanha – que era, então, a Alemanha ocidental - promovida pela bipartição do Velho Continente em esferas geopolíticas antagônicas. Franceses e alemães enterravam séculos de desconfianças e guerras e assentavam os alicerces para a cooperação política através, de um tratado econômico. A sombra da União Soviética funcionava como solda da liga franco-alemã. Os alargamentos geográficos da Europa comunitária, durante a Guerra Fria, transformaram o bloco inicial de seis Estados na Comunidade dos Doze, configurada em 1986. A adesão mais importante, política e economicamente, foi a da Grã-Bretanha, em 1973, alcançada depois de quinze anos de desacordos e intrigas entre Paris e Londres. Essa adesão representou a completa integração geopolítica da Comunidade ao ocidente liderado pelos Estados Unidos.

Mas o percurso que conduziu à Comunidade dos Doze jamais alterou a estrutura básica do bloco, definida pelo limite estratégico da Cortina de Ferro e pelo eixo franco-alemão, que determinava o sentido e o conteúdo da existência comunitária.

O encerramento da Guerra Fria e a reunificação alemã representaram uma completa reformulação do equilíbrio geopolítico europeu. As suas repercussões na Comunidade Europeia continuam a se fazer sentir, principalmente sob a forma da crise do eixo franco-alemão.

O primeiro alargamento comunitário no pós-Guerra Fria, em 1995, envolveu o ingresso de três antigos Estados neutros: Áustria, Suécia e Finlândia. Simultaneamente, a transição para a economia de mercado nos países do antigo bloco soviético sustentava novos pedidos de adesão. Na virada do século, a União Europeia poderá abrigar a Polónia, a Hungria, a República Tcheca, a Eslovênia e, talvez, outros países da Europa centro oriental.

Os alargamentos comunitários projetados representam a reconstituição do espaço europeu integrado que existiu antes da Segunda Guerra Mundial. A nova organização do espaço europeu significará a soldagem da periferia centro oriental ao núcleo econômico da União. Entretanto, também significará um realinhamento na geometria europeia, com a consolidação da liderança da Alemanha unificada. A maior economia do Velho Mundo retomará a sua função de elo de ligação entre o oeste e o leste do continente e espraizará

a sua influência para os países do antigo bloco soviético. Em contrapartida, o peso e a influência da França serão reduzidos.

O novo alargamento comunitário acentua as diferenças entre as economias da União, multiplicando as dificuldades associadas à implantação da moeda única prevista no Tratado de Maastricht. A necessidade de combinar o alargamento geográfico com o cronograma de aprofundamento da integração gerou a ideia da "Europa a múltiplas velocidades". Segundo esse esquema, um pequeno núcleo de cinco ou seis países adotaria a moeda única nos prazos de Maastricht, enquanto o restante dos países permaneceria, por mais algum tempo, com as suas moedas nacionais. Esse duplo processo desenha os novos contornos da Europa comunitária, no pós-Guerra Fria.

Do bloco econômico europeu emana um campo vasto de influência, que se estende para o leste na direção da Rússia e das repúblicas ocidentais da CEI, e para o sul na direção da África do Norte e Oriente Médio. Esse amplo espaço geográfico orienta-se cada vez mais para a órbita do marco alemão e, no futuro, do Euro, a moeda única comunitária.

## NAFTA E MERCOSUL

O Nafta surgiu como fruto das políticas comerciais dos Estados Unidos para o pós-Guerra Fria. Ele foi constituído em duas etapas: na primeira, os Estados Unidos firmaram um acordo bilateral de livre comércio com o Canadá; na segunda, em 1994, o México foi incorporado ao bloco.

A estratégia do Nafta representava uma cartada americana para a eventualidade de fracasso das negociações comerciais multilaterais do GATT. Nesse caso, o Nafta estava projetado para constituir a pedra inicial de uma imensa zona de livre comércio das Américas. O alvo visado era a União Europeia que, liderada pela França, entravava as negociações sobre o comércio de produtos agroindustriais.

O acordo finalmente alcançado nas negociações com a União Europeia refreou o ímpeto de Washington. Quase ao mesmo tempo, o colapso econômico mexicano de 1995, provocado por uma crise aguda nas contas externas do país, reativou as críticas de setores políticos e sindicais dos Estados Unidos aos projetos de ampliação do Nafta. O Chile, que negociava a sua adesão, foi levado a orientar-se para o Mercosul, sem abandonar a meta de associação ao Nafta. Entretanto, a política externa americana não abandonou a meta da zona hemisférica de livre comércio: afinal, a América Latina constitui a única macro área geográfica com a qual os Estados Unidos exibem saldos comerciais positivos.

O Mercosul, instituído pelo Tratado de Assunção de 1991, surgiu também a partir de motivações Políticas: tratava-se de romper o padrão de rivalidade histórica entre o Brasil e a Argentina.

Além disso, ele representava uma estratégia dos governos de Brasília e Buenos Aires para promover a abertura das economias de ambos os países, expondo-os à concorrência externa e atraindo investimentos internacionais.

Mas, na ótica da política externa brasileira, o Mercosul constitui também uma resposta às iniciativas comerciais americanas e ao projeto de uma zona hemisférica de livre comércio negociada nos termos de Washington. A estratégia brasileira – definida no jargão diplomático como "política de *building blocks*" – consiste em consolidar o bloco do Cone Sul e, em seguida, estabelecer uma área de livre comércio sul-americana. Essas iniciativas formariam o alicerce para as negociações futuras da zona hemisférica proposta pelos Estados Unidos. Os acordos de livre comércio firmados pelo Mercosul com o Chile e a Bolívia e a abertura de negociações para a cooperação entre o Mercosul e a União Europeia inscrevem-se nessa estratégia.

O Nafta e, em outra escala, o Mercosul, estruturam blocos econômicos nos dois extremos latitudinais do continente americano. Contudo, entre eles, outros tratados comerciais agrupam os países da região andina, do Caribe e do istmo centro-americano. Esse conjunto heterogêneo de blocos comerciais novos ou antigos atravessa processos de redefinição impulsionados pela abertura das economias latino-americanas à concorrência externa. A configuração de uma zona hemisférica de livre comércio representa apenas uma das possibilidades para a integração dos países do continente na economia global.

## **A BACIA DO PACÍFICO**

A expressão Bacia do Pacífico associou-se à noção de um bloco econômico na década de 1970, quando os chamados Dragões Asiáticos – Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coreia do Sul – empreenderam a sua acelerada arrancada industrial.

Em parte, essa arrancada foi impulsionada por investimentos japoneses diretos, deslocados do arquipélago pelo aumento dos custos de produção associado aos choques de preços do petróleo e à elevação dos salários internos.

Uma década depois, outros Dragões despontavam: Tailândia, Malásia e Indonésia. Mais uma vez, os capitais industriais japoneses desempenharam o papel de alavancagem. Em meados da década de 1980, o iene conhecia um movimento de valorização diante do dólar, puxando para cima os custos de produção no interior do Japão e favorecendo os investimentos no exterior. Atualmente, a difusão da economia industrial na macro área alcança as Filipinas e o Vietnã, evidenciando o vigor da dinâmica regional de integração.

Esse percurso de difusão regional da indústria gerou a crença de que se tratava de um fenômeno vinculado exclusivamente à internacionalização da base produtiva japonesa. Contudo, a análise dos investimentos estrangeiros diretos na Ásia revela uma realidade mais complexa.

No início do processo, os capitais japoneses (e americanos) efetivamente cumpriram funções decisivas nas arrancadas industriais. Porém, um pouco mais tarde, declina a importância dos investimentos americanos e, principalmente, verifica-se uma explosão de investimentos internacionais provenientes de grupos econômicos dos próprios Dragões Asiáticos. São capitais de Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coreia do Sul procurando oportunidades na Tailândia, na Indonésia, na Malásia e, acima de tudo, na China Popular.

A modernização da economia industrial da China Popular – empurrada pela política de abertura conduzida a partir da cúpula do Partido Comunista – é um componente fundamental do chamado "milagre asiático". Os baixos custos da abundante força de trabalho, os vastos recursos naturais, as oportunidades de investimento em infraestruturas de transportes, comunicações e hotelaria, as garantias fornecidas pelos donos do poder na China tudo isso atrai as corporações empresariais asiáticas para o novo oceano da economia de mercado que se abre.

A dinâmica desses investimentos relaciona-se com a presença de uma vasta elite econômica de origem chinesa disseminada pela Ásia meridional e oriental. A diáspora de chineses étnicos na macro área compreende mais de 50 milhões de pessoas, que se deslocaram da China desde o século XVII. Em Taiwan e Hong Kong – as "Chinas exteriores" – eles são quase a totalidade da população. Na cidade-Estado de Cingapura, formam a maioria da população, mas também representam minorias significativas na Malásia e Tailândia. Porém, o que mais impressiona é a sua participação nas economias locais: os chineses étnicos controlam as economias de Cingapura e Malásia e têm um peso determinante nas economias da Tailândia, da Indonésia e das Filipinas. A antiga

colônia britânica de Hong Kong funciona como porta de entrada na China Popular dos investimentos dos chineses étnicos que têm as suas bases no exterior.

Os Dragões Asiáticos surgiram como "plataformas de exportação", orientando a sua economia industrial para os mercados do Ocidente e para o Japão. Do ponto de vista comercial, portanto, a integração regional era bastante fraca e tornava-se difícil, inclusive, caracterizar esse conjunto heterogêneo de países e cidades-Estado como um bloco econômico.

Entretanto, as sucessivas ondas de investimentos internacionais e o próprio crescimento econômico regional modificaram esse panorama. De um lado, ampliou-se o consumo interno de países como Taiwan e Coreia do Sul, onde a renda da população conheceu um forte aumento. De outro, as unidades de produção implantadas na região passaram a importar máquinas, equipamentos e serviços das suas matrizes, muitas vezes situadas em outros países asiáticos. Esses fenômenos dinamizaram as trocas intra regionais, configurando um verdadeiro bloco econômico.

A ampliação do comércio intra regional acelerou-se em meados da década de 1980, precisamente quando arrancava para a industrialização o segundo grupo de Dragões. Os investimentos na Tailândia, na Malásia e na Indonésia geravam comércio. Ao mesmo tempo, o aprofundamento da abertura chinesa ativava novos circuitos de intercâmbio. Os diferentes estágios de industrialização dos países da região criavam complementaridades externas, que se traduziam na explosão das trocas asiáticas.

Em 1980, o comércio intra regional não chegava a 40 bilhões de dólares e, em 1986, ultrapassava em pouco os 50 bilhões, mas em 1992 ele aproximava-se da marca de 220 bilhões. Nascia um novo polo econômico no mundo.

## **REGIONALIZAÇÃO X GLOBALIZAÇÃO**

A multiplicação dos blocos regionais ameaça fragmentar a economia mundial, isolando macro áreas fechadas sobre si mesmas? Seria a tendência à regionalização um obstáculo para a integração global dos mercados? A teoria econômica explica que a formação de áreas regionais de livre comércio acarreta duas consequências simultâneas. De um lado, fluxos comerciais direcionados, em função da atração exercida pela remoção de barreiras alfandegárias. De outro, criam-se novos fluxos comerciais, na medida em que a retirada de barreiras alfandegárias estimula a importação de mercadorias a custos mais baixos. O primeiro fenômeno atua contra a tendência à globalização; o segundo atua a favor.

Atualmente, o forte crescimento do comércio mundial indica que a criação de novas oportunidades de intercâmbio é mais intensa que o redirecionamento de fluxos já existentes. A causa desse predomínio é simples: as políticas econômicas liberais têm suplantado as estratégias protecionistas, de forma que os países integrantes de blocos regionais preferem rebaixar também as tarifas que cobram de mercadorias importadas de fora do seu bloco. Os acordos multilaterais alcançados no âmbito do GATT e as regras da Organização Mundial de Comércio funcionam como garantias da continuidade desse movimento liberalizante.

Mas a globalização não se circunscreve ao comércio. No terreno dos investimentos e da ampliação da área de atuação geográfica das transnacionais, os blocos econômicos representam verdadeiros trampolins para a estruturação de um mercado globalizado.

A União Europeia, com a sua uniformidade interna de regras econômicas, funciona como uma moldura para a concentração de capitais, a fusão de empresas e a cooperação produtiva internacional. O mais interessante é que – ao contrário dos sonhos franceses – predominam as associações entre corporações europeias e parceiros americanos ou asiáticos, e não as fusões e aquisições intracomunitárias.

Essa tendência, que corresponde ao desejo britânico, decorre das diferenças de políticas industriais dos governos europeus e constitui um entrave para o desenvolvimento de empresas comunitárias suficientemente poderosas para enfrentar a concorrência global. Por outro lado, ela favorece o processo de globalização, ao estreitar os laços da economia europeia com as corporações transnacionais dos outros continentes.

As coisas se passam de forma similar, e até com mais clareza, no âmbito do Mercosul. A constituição de uma zona de livre comércio, que marcha para ser uma união alfandegária, incentiva os investimentos internacionais no interior dos limites do bloco, pois as unidades produtivas implantadas em qualquer dos países integrantes do Mercosul se beneficiam da remoção das barreiras para a exportação das suas mercadorias para os demais integrantes. A montadora automobilística francesa Renault já deflagrou um programa de pesados investimentos no Brasil, enquanto a Fiat italiana reorganiza as suas linhas de montagem no Brasil e na Argentina a fim de racionalizar a produção para um mercado integrado. Simultaneamente, empresas agroindustriais brasileiras expandem a sua atuação para o mercado argentino e construtoras dos dois países aguardam o lançamento de concorrência para vultosas obras conjuntas de infraestrutura.

A Bacia do Pacífico constitui ilustração ainda melhor do papel dos blocos regionais na edificação dos alicerces para a globalização. Cingapura e Hong Kong funcionam como cidades-Estado internacionalizadas, servindo de pontes entre a economia mundial e o entorno macro regional.

Elas sediam os quartéis-gerais das corporações americanas e europeias para a Ásia e o Pacífico. São também centros bancários e financeiros para as operações nos mercados de capital dos países vizinhos. Finalmente, servem como terminais portuários de exportação e reexportação situados sobre as grandes rotas transoceânicas.

Na macro-região estão surgindo as mais novas corporações transnacionais. Montadoras automobilísticas da Coreia do Sul já atuam agressivamente na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina. Atrás delas, vêm grupos econômicos baseados em Hong Kong, na Indonésia, na Malásia, em Taiwan ou na Tailândia, que expandem as suas atividades para os países asiáticos e preparam-se para ingressar no mercado mundial. Os seus negócios incluem desde os investimentos imobiliários e hoteleiros até a mineração e a geração de energia, passando pela intermediação financeira.

A regionalização não representa uma barreira para a globalização. Os blocos regionais, pelo contrário, formam a estrutura orgânica da economia mundial. Por isso, o fortalecimento da última implica a multiplicação dos primeiros.

Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/blocosregionalizacao.html>