

O impacto da ampliação da União Européia sobre a América Latina

Fórum Brasil
Fundação Luso-Brasileira

Lisboa (Portugal), 17 de Novembro de 2004.

Gostaria, antes de tudo, de agradecer o gentil convite da Fundação Luso-Brasileira, que muito tem feito para a renovação da amizade histórica entre nossas sociedades.

Quero partilhar com os presentes algumas reflexões sobre as perspectivas das relações entre a Europa e a América Latina.

Se há uma construção institucional que me parece merecer a atenção dos analistas da cena contemporânea, trata-se do aprofundamento em curso da União Européia, tanto no plano horizontal, com a incorporação dos dez novos membros, quanto no plano vertical, com os desafios impostos pela nova Constituição.

Iniciarei meus comentários com uma nota histórica. O Brasil e seus vizinhos jamais ficaram indiferentes à evolução do processo de integração europeia. Acompanhamos o Tratado de Roma (1957) e seus desdobramentos com interesse, mas também preocupação.

Havia receio de que a implementação prevista naquele Tratado, de uma política agrícola comum, criasse entraves às exportações de produtos primários para o mercado comunitário. Para não falar do temor de um impacto negativo dos subsídios à exportação sobre a competitividade externa de nossos bens agro-industriais.

Também preocupava o risco de que a extensão de preferências tarifárias às ex-colônias francesas provocasse desvio do nosso comércio de produtos tropicais, particularmente café, cacau e açúcar, que então representavam bem mais da metade da pauta externa brasileira.

O Brasil se opôs à aceitação pelo GATT dos acordos que homologavam essas preferências, as Convenções de Associação, sob o argumento, procedente, de que violavam a cláusula da nação mais favorecida.

O GATT, como se sabe, terminaria referendando as preferências, inclusive sua extensão a outras ex-colônias (agora não apenas francesas) na África, Caribe e Pacífico (ACPs). O desconforto (e irrealismo) de

nossa parte levou a que se cogitasse, no Itamaraty, de propor à CEE um acordo de associação que estendesse ao Brasil as vantagens de que havia sido privado pela concessão de benefícios aos novos Estados africanos.

Mas logo se compreendeu que a CEE buscava não uma regulação genérica do comércio com o mundo em desenvolvimento, mas sim a preservação de vínculos privilegiados com ex-colônias. Logrou-se apenas um instrumento de cooperação econômica, em que a CEE não ia além dos vagos compromissos assumidos na UNCTAD, no marco do Sistema Geral de Preferências.

A evolução do comércio do Brasil com a CEE ficou, assim, ao sabor das inibições e estímulos cambiais. Nossas exportações foram favorecidas pelas maxi-desvalorizações da moeda nacional em 1979 e em 1983, mas sofreram retração com o Plano Cruzado (1986) e a sobrevalorização por ele imposta.

Para a América Latina como um todo, a trajetória do comércio com a CEE ao longo daquelas décadas também foi aleatória (com a exceção das ex-colônias caribenhas), oscilando segundo a conjuntura.

Na verdade, observou-se, da aprovação do Tratado de Roma ao final da década de 1980, uma significativa queda na importância da América Latina como parceira comercial da Comunidade. Enquanto, em 1960, a América Latina respondia por 5,6% do comércio global da Comunidade, passou a representar 3,7% em 1970, 2,9% em 1980, e apenas 1,9 em 1990.

Contribuíram para essa tendência, do lado latino-americano, a estratégia de substituição de importações e a instabilidade econômico-financeira dos anos 80 e, do lado europeu, como já indicado, a multiplicação de acordos preferenciais.

Os anos 90 trazem novas e importantes variáveis. Os países latino-americanos, em graus variáveis, retomaram o crescimento e, o que talvez seja mais relevante, procederam ou deram continuidade à liberalização de seu comércio, à reforma do Estado (incluindo programas de privatização) e à desregulamentação da economia e dos fluxos de capital.

A Europa mediterrânea, sobretudo a Península Ibérica (consolidado o ingresso de Portugal e Espanha na Comunidade), passou, por sua vez, a dar uma atenção sem precedentes às relações econômicas com a América Latina. Os resultados logo se fizeram sentir.

As exportações européias para os países do Mercosul, por exemplo, saltaram de 5 bilhões de ECU em 1990, para 24 bilhões em 1998, com as importações crescendo 4,3 bilhões (o que levou à inversão do saldo comercial, tradicionalmente favorável a nosso lado).

No caso específico do Brasil, a CEE/União Européia retomou a condição de principal parceiro comercial, que havia sido assumida no final dos anos 80 (após o Plano Cruzado) pelos Estados Unidos. Passou a representar, na segunda metade dos anos 90, o destino de cerca de 30% do total das exportações

brasileiras, recebendo aproximadamente 51% de nossos produtos primários, 30% de nossos semi-manufaturados e 20% de nossos manufaturados.

Foi no campo dos investimentos, contudo, que os avanços foram mais expressivos. Dados do BID apontam que o crescimento dos investimentos diretos europeus no Mercosul, entre 1990 e 1997, foi da ordem de 545%.

No Brasil, as empresas européias passaram a responder por mais de 40% do total dos investimentos produtivos estrangeiros, atuando em setores estratégicos como telecomunicações, bancos, automóveis, petroquímica e energia elétrica. Em 1997, a Espanha chegou a ser o segundo maior investidor externo no Brasil, logo após os Estados Unidos.

O Brasil também se tornou o destino prioritário e preferencial do movimento de projeção externa de grandes empresas portuguesas. Foi particularmente intensa a participação de Portugal no processo de privatizações (cerca de US\$ 4,8 bilhões ou 7% do total, atrás apenas da Espanha e Estados Unidos).

Se até 1995 o estoque total de investimentos portugueses no País limitava-se a cerca de US\$ 100 milhões, e até 1997 não ultrapassava US\$ 1 bilhão, em 2000, já se aproximava dos US\$ 8 bilhões.

Portugal terminou situado entre os cinco maiores investidores externos no Brasil (depois dos Estados Unidos, Espanha, Alemanha e Reino Unido) e em primeiro em termos relativos, com um total de investimentos que corresponde a 6,24% do respectivo PIB em 1999. Isto contra 2,82% da Espanha, o segundo classificado de acordo com este critério.

Ressalte-se que somente em 1998 e 1999 o Brasil recebeu de Portugal cerca de US\$ 4 bilhões em investimento direto, vinculados às operações da Portugal Telecom para aquisição do controle da Telesp Celular (cerca de US\$ 3,1 bilhões), participações na Telesp fixa (atual Telefónica) e na Embratel, bem como para a compra de 19,7% da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações.

São também dignos de nota, entre outros, os vultosos investimentos realizados naqueles anos por empresas como a EDP (eletricidade), a EPAL (águas), a Caixa Geral de Depósitos e o Grupo SONAE.

O redimensionamento das relações econômicas entre o Mercosul e a União Européia se deu passo a passo com o reforço dos vínculos institucionais entre os blocos. Não custa lembrar que a Comunidade e, depois, União Européia, por ter uma esfera de atuação própria e distinta da de seus Estados-membros, sempre demonstrou preferir ter como interlocutor uma América Latina integrada, ainda que em sub-regiões, em vez de parceiros individuais específicos.

Isto nunca prosperou, dado o fracasso até os anos 90 dos esforços de integração na América Latina. O Mercosul alterou esse quadro. No final de 1995, o bloco firmou, em Madri, acordo-quadro com a União Européia, então sob presidência espanhola. Em 1999, já sob minha presidência, o Brasil hospedou a

primeira reunião de Cúpula da União Européia, América Latina e Caribe, foro que continua a reunir-se regularmente.

Mas foi no âmbito das tratativas diretas entre o Mercosul e a EU que se observaram os maiores avanços. Após um exercício exploratório de alguns anos, foi possível dar início às negociações do que, esperamos, venha a ser a maior área de livre comércio do globo.

Foi ainda durante minha gestão que os negociadores intercambiaram as primeiras ofertas para redução e eliminação de tarifas. A proposta do Mercosul incluiu pontos como (a) prazo de carência para o início da desgravação; (b) diferentes cronogramas de desgravação (limitados, em princípio, a dez anos); e (c) opção por quotas preferenciais que assegurem acesso efetivo, já nos primeiros anos do acordo, para aqueles produtos com maior período de desgravação.

Insistimos sobre a importância de acesso ao mercado agrícola europeu, o que implicaria a revisão de um variado arsenal protecionista, que contempla picos e escaladas tarifárias, preços de entrada, tarifas sazonais e quotas, entre outras barreiras.

Até onde estou informado, esses parâmetros e expectativas foram mantidos pelos atuais negociadores do Mercosul. Infelizmente, não se logrou cumprir o prazo previsto para a conclusão das negociações: outubro de 2004.

Espera-se, de todo modo, que, com a nova Comissão Européia, os negociadores possam construir sobre o já existente. Pela tradição liberal inglesa, a presença de Peter Mendelson à frente da delegação européia parece um fator positivo.

Os analistas se têm perguntado quanto ao impacto da ampliação da União Européia sobre sua posição negociadora, em particular no tocante à questão agrícola, já que a agricultura responde por parte expressiva da produção dos novos membros.

A Europa se tornaria ainda mais protecionista em matéria agrícola, dificultando o arremate de um possível acordo com o Mercosul, para não falar nas tratativas no âmbito da OMC? Não creio que será este o caso, até por limites objetivos.

Seria excessivamente alto para a União o custo de subsidiar a extensão integral aos novos membros dos benefícios da Política Agrícola Comum. Não se percebe disposição dos principais Tesouros em elevar o orçamento da UE para além do texto há muito acordado de 1,2% do PIB dos Estados-membros.

Tampouco cabe esquecer que existem constrangimentos multilaterais crescentes ao ímpeto protecionista. A União Européia já está comprometida, como os demais membros da OMC, à decisão adotada recentemente em Genebra, no âmbito da Rodada de Doha, de eliminação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, malgrado a indefinição sobre a regulamentação desse objetivo.

Em suma, parece pouco provável que a entrada dos novos membros signifique, tout court, a ampliação da fortaleza agrícola europeia. Acredito que seja igualmente improcedente o prognóstico de alguns analistas de que a ampliação da Europa implicará, pelo ingresso de concorrentes, desvio de nosso comércio de produtos manufaturados.

Esquecem esses analistas não apenas que são baixas as tarifas impostas pela União Europeia à importação de manufaturas, mas, sobretudo, que os produtos industriais provenientes da Europa Central e do Leste já gozam de tratamento diferenciado desde o início dos anos 90, graças aos acordos preferenciais então firmados.

Nossos reais concorrentes no comércio de manufaturas são e tendem a continuar a ser os asiáticos, em particular os chineses, pelo baixo custo de produção e, naturalmente, pela vitalidade econômica ali observada.

O que talvez ocorra, ou já esteja ocorrendo por conta do ingresso de novos membros, é o desvio de investimentos em algumas áreas específicas, como no setor automotivo e de auto-peças, dada a proximidade geográfica.

Ainda assim, cabe tratar desse assunto com alguma perspectiva histórica. Recordo que, após a queda do Muro de Berlim, teve largo curso a tese de que a Europa Central e do Leste, convertida, como se supunha estar, ao liberalismo econômico, passaria a absorver grande parte dos investimentos destinados originalmente à América Latina, contribuindo, assim, para a marginalização crescente de nossa região.

O que ocorreu, como sabemos, foi o contrário. Na década de 90, a América Latina cresceu a uma média anual de 3,2 %, um patamar discreto em termos históricos, mas bem acima da média de crescimento da economia mundial, que foi de 2,4%, e incomparavelmente superior ao desempenho do Leste Europeu, que teve um crescimento negativo de 3,6 ao ano.

A contribuição prestada pelas inversões externas para o crescimento da América Latina foi decisiva. Os investimentos diretos líquidos passaram da faixa de US\$ 9 bilhões em 1990 para US\$ 86 bilhões em 1999, o que significa que metade do capital externo acumulado até hoje na região foi investido nos anos 90. E é importante ter presente que 60% das inversões diretas na América Latina ao longo daquela década foram destinadas à criação de novos ativos.

Os programas nacionais de privatização absorveram apenas 40% dos recursos. Outro dado de relevo é que houve uma relativa desconcentração geográfica dos investimentos. Se, de 1995 a 1999, o período de maior inversão, Brasil (32%), México (17%), Argentina (15%) e Chile (8%) receberam, em conjunto, dois terços dos investimentos, foi promissora a participação dos países centro-americanos, que chegaram a absorver US\$ 5,8 bilhões em 1998, o que correspondeu a 7,5% do total.

Como explicar esse desempenho notável da América Latina na captação de investimentos externos nos

anos 90, sobretudo quando confrontado ao observado na Europa Central e do Leste?

Foram várias as razões que favoreceram a América Latina: maior familiaridade com as regras de mercado, sistemas financeiros mais sólidos, programas de estabilização e reforma do Estado, existência, pelo menos em alguns países, de uma expressiva base científica e tecnológica, entre outras.

Não há como negar que a Europa Central e do Leste avançou nos anos 90 nesses e em outros indicadores, o que inclusive justificou a admissão dos dez países como membros plenos da União Européia. Mas isto não deve renovar temores, entre os latino-americanos, de desvio de investimento. Afinal de contas, não estamos falando de um jogo de soma zero.

Na medida em que a região se mostre capaz de manter bons indicadores, deve continuar a representar um pólo importante de captação de investimentos, inclusive europeus.

Não poderia concluir sem lembrar que o interesse despertado pela ampliação da União Européia entre os latino-americanos não se esgota em seu impacto sobre as relações comerciais e financeiras entre nossas regiões. A experiência européia continua a representar uma referência importante.

Não me refiro apenas a processos como (a) a transferência crescente de competências e responsabilidades das capitais a Bruxelas; (b) o Pacto de Crescimento e Estabilidade e suas atualizações; (c) os mecanismos de apoio aos membros menos favorecidos; (d) o esforço, abalado pelas dissensões em torno do Iraque, de construção de uma política externa e de segurança comum; e (e) a gradual busca da união política, objetivo que pode vir a ser impulsionado pela Presidência Durão Barroso.

Também tenho em mente a continuada preocupação neste continente com o desenvolvimento humano, o que passa pelo esforço em preservar de alguma maneira os sistemas de bem estar social, adequando-os aos novos tempos.

Estou ciente da discussão em curso, inclusive na península ibérica, sobre como ajustar o sistema previdenciário ao fenômeno que se observa em toda a Europa de inversão da pirâmide etária, pelas baixas taxas de natalidade ao longo das últimas décadas.

Percebo a importância atribuída à elevação dos níveis de produtividade e renda (para possibilitar a cobertura dos custos adicionais com pensões), à flexibilização da legislação trabalhista (de modo a ampliar o emprego e, por conseguinte, a base de contribuição), entre outras medidas.

São desafios que somente assumem a importância que aqui estão assumindo em ambientes comprometidos com uma concepção larga do desenvolvimento, com o princípio da responsabilidade social. Nesse e em outros campos, a experiência européia continua a ser inspiradora de novos caminhos.

Nós, brasileiros e latino-americanos, estamos atentos ao que ocorre nesta região do mundo não apenas

pelas oportunidades que se abrem para comércio e investimento, a serem preservadas e, quem sabe, ampliadas pelo ingresso de novos membros na EU, mas também pelas lições continuadas na gestão do bem comum.

Só me resta agradecer, uma vez mais, à Fundação Luso-Brasileira pela oportunidade de partilhar essas impressões com uma audiência tão interessada e amiga.

Muito obrigado.