

O desenvolvimento brasileiro e canadense no sistema internacional segundo estratégias convergentes entre o regionalismo e o multilateralismo

Elói Martins Senhoras

Resumo: Inserido no debate das razões para alcançar o desenvolvimento econômico, este trabalho apresenta-se para demonstrar a importância do regionalismo e do multilateralismo como variáveis complementares na agenda internacional do Brasil e do Canadá na nova interdependente ordem mundial. Não relegando a importância das políticas domésticas, o regionalismo e o multilateralismo nesses países têm sido analisados como políticas duplo-ganhadoras (*win-win*), nas quais a grande oportunidade a ser aproveitada pela consolidação internacional como componente essencial cada vez mais responsável pelo crescimento econômico está na raiz de uma estratégia conjunta de articulação de ganhos trazidos ao desenvolvimento. Com essa discussão são fornecidos os subsídios para a garantia de pluralidade e o aprofundamento do debate sobre as políticas internacionais para o desenvolvimento, que neste novo século têm grande importância para o bem-estar social e o futuro empresarial do Brasil e do Canadá.

Palavras-chave: Brasil, Canadá, desenvolvimento, Mercosul, multilateralismo, Nafta, regionalismo, política das relações internacionais.

Abstract: Inserted in the reasons for the economic development, this paper aims to demonstrate the importance of regionalism and multilateralism as complementary variables in the international agenda of Brazil and Canada in the new interdependent world order. Not denying the role of domestic policies, regionalism and multilateralism in these countries have been considered as double-winner policies (*win-win*), while the great opportunity to be undertaken by the international consolidation as an essential component more and more responsible for the economic growth is in the root of a strategic team articulation of earnings brought to the development. Through this discussion assistance is supplied to warrantee plurality and depth for the debate about international policies focused to the development, that for this century have fundamental importance for the welfare and the future of business in Brazil and Canada.

Keywords: Brazil, Canada, development, Mercosur, multilateralism, Nafta, policy of international relations, regionalism.

Introdução

Historicamente no sistema internacional tem sido observada a construção de uma dinâmica em que a participação do Brasil e do Canadá está presente em dois processos simultâneos que adotam lógicas distintas.

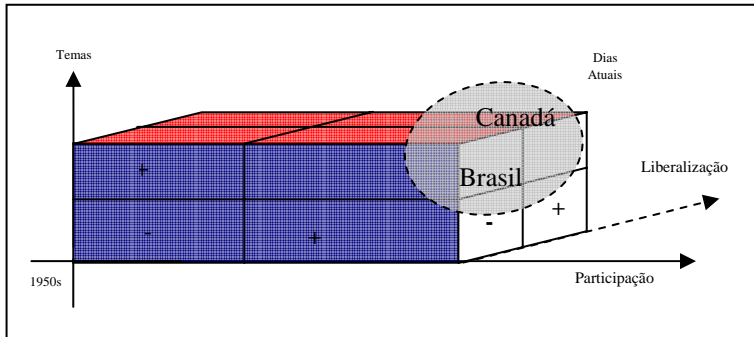
Primeiramente verifica-se uma maior influência dos fóruns multilaterais com o aumento da *participação* do Canadá e mais recentemente do Brasil, e a intensificação dos processos de *liberalização* comercial e interdependência mundial.

Em segundo lugar, observa-se que esses mesmos países, que participam da abertura multilateral, têm adotado esquemas de acordos regionais que coexistem com a OMC, através dos blocos regionais do Nafta (Canadá) e do Mercosul (Brasil).

O multilateralismo, como condicionante estrutural dos processos de negociação internacional, tanto no caso brasileiro como no canadense, representa uma dimensão associada não apenas ao número de países-membros com os quais mantém relações, mas consubstancia uma dimensão institucional, configurada pela existência de princípios e valores orientadores dos países e da dinâmica internacional.

Dentro de um contexto tortuoso e nem sempre tranquilo, a trajetória histórica da evolução comercial do multilateralismo econômico brasileiro e canadense pode ser comparada conjuntamente através de um mapa de expansão tridimensional, composto por três vetores principais de expansão: a) grau de liberalização, b) grau de participação no regime multilateral de comércio, e c) número de temas de política interna no comércio internacional.

GRÁFICO 1 – Dinâmicas do multilateralismo no Brasil e no Canadá



Fonte: Elaboração própria.

Em comparação a um cubo, os últimos 50 anos do Brasil e do Canadá tiveram uma progressiva liberalização comercial em tempos diferenciados e um crescente aumento da participação como países-membros aderidos a instituições de governança internacional no sistema multilateral *vis-à-vis* a uma pequena altura institucional, devido aos relativos sucessos em alguns temas e áreas específicas nas diversas rodadas de negociações promovidas pelo sistema comercial GATT/OMC.

À medida que o multilateralismo se torna um processo centrífugo, de extroversão do Brasil e do Canadá, o regionalismo tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento dos países em direção a uma maior integração mútua.

O regionalismo, no caso brasileiro e canadense, tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, motivadas por preocupações econômicas, de segurança ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem ao multilateralismo (ABUGATTAS, 2003).

Diante dessa nova ordem que se desenha nas relações internacionais contemporâneas do Brasil e do Canadá, pode ser claramente percebida a reestruturação do papel do Estado, ao

longo do tempo, através da formação de blocos regionais político-econômicos com vistas à defesa dos interesses nacionais.

A proliferação de acordos regionais é motivo de preocupação pelo seu efeito no sistema multilateral, mas a opinião que compartilha a grande maioria da comunidade acadêmica internacional é de que esses dois sistemas não têm sido contraditórios.

Os regionalismos empreendidos pelo Brasil e pelo Canadá guardam relação com a necessidade de se avançar da integração rasa ou superficial obtida através dos acordos multilaterais de comércio para formas mais profundas de integração, pois dificilmente poderia ser alcançada nas negociações entre os mais de 150 países heterogêneos, signatários da OMC. Por esse motivo, os compromissos de integração mais profunda tendem a ser realizados de forma seletiva entre um grupo mais reduzido de países, através dos blocos regionais.

Assegurar que o regionalismo e o multilateralismo se desenvolvam de maneira acoplada e não separada é, quiçá, a questão mais iminente que enfrentam hoje os *policy-makers* brasileiros e canadenses, haja vista que, se durante os anos 1980 acreditava-se que o multilateralismo se estenderia pelo mundo a ponto de dissolver os blocos regionais, ou então que a tendência de regionalismos se tornaria mais vigorosa, ensejando uma guerra comercial entre blocos e comprometendo a própria natureza expansionista da globalização; a partir dos anos 1990, no entanto, surgiria um consenso relativo de que essas duas tendências são complementares.

A inserção do Brasil e do Canadá no sistema internacional demonstra que há uma relação de complementaridade entre os processos de regionalismo e multilateralismo, sendo o primeiro uma resposta política ao segundo, pois os acordos regionais, ao submeterem parte do poder decisório em matéria de comércio exterior a organismos supranacionais, enfraquecem a atuação de grupos específicos de interesse e facilitam as reformas na legislação nacional que, de outra forma, enfrentariam uma resistência doméstica muito maior, facilitando assim a adoção do arcabouço institucional nacional às novas exigências dos grandes atores globais (CEPAL, 2004b).

QUADRO 1 – Elementos de proatividade do regionalismo no multilateralismo

Os blocos regionais brasileiro e canadense procuram resguardar alguma margem de manobra para negociar a atração de empresas multinacionais ao espaço regional, estimulando o multilateralismo.

O comércio intra-regional (dentro do bloco) e o comércio inter-regional (entre blocos) expandem-se ambos de forma significativa, desde os anos 90 no Brasil e no Canadá, uma vez que os blocos não impedem as negociações bilaterais e multilaterais.

No Brasil e no Canadá, a criação de um mercado regional procura estabelecer melhores condições para que um conjunto de países ingresse de forma mais favorável multilateralmente, pois se trata de assegurar acesso recíproco e creditado a outros mercados.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, é mais difícil mudar acordos internacionais do que a legislação nacional, pois as regulações decorrentes de acordos regionais, ao se superporem à legislação doméstica, acabam criando regras mais estáveis na área cambial, comercial, no tratamento ao investimento estrangeiro, e assim, um ambiente mais favorável à atuação dos agentes globalizados e ao próprio avanço do processo do multilateralismo sob a égide da OMC.

Dessa forma, o ponto central do debate internacional, tanto no Brasil como no Canadá, não é uma escolha entre regionalismo e multilateralismo, mas como esses diferentes enfoques de inserção no processo de globalização permitem resolver as necessidades dos diferentes agentes sociais e econômicos e como convergem no tempo.

Dinâmicas do regionalismo e do multilateralismo no Brasil e no Canadá

Como o regionalismo e o multilateralismo são duas opções que não se excluem mutuamente nas agendas do Brasil e do Canadá, pois são instrumentos complementares de gestão estratégica do desenvolvimento, os blocos regionais do Mercosul e do Nafta, ao se constituírem em opções de

integração regional alternativas às puras exigências multilaterais da globalização, fortalecem a atuação dos Estados Nacionais.

Nesse contexto, em ambos os países, o Estado integral cede lugar a um Estado *catalítico*, que está constantemente compartilhando arranjos de poder transescalar, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional através das agendas do multilateralismo e do regionalismo.

Por um lado, a adesão brasileira e canadense ao multilateralismo é entendida como um processo ou prática de interação que tem ação instrumental como uma estratégia e um fim de contraposição à anarquia e à ausência de normas do sistema internacional, ao articular os países não de maneira unilateral, mas reciprocamente.

Por outro lado, ao fazerem parte de um bloco regional, tanto o Brasil como o Canadá aumentam seu poder político individual para negociar no cenário multilateral de maneira mais ativa, ao buscarem uma inserção mais eficiente, gerando assim maiores *capabilities* para o desenvolvimento .

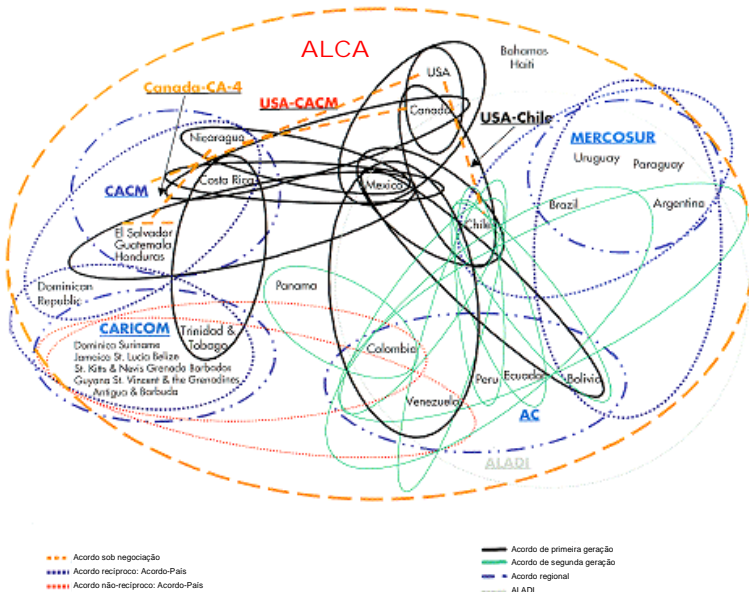
De fato, têm sido crescentes as integrações comerciais do Mercosul e do Nafta, desde suas inaugurações, e as características desse comércio são de interesse para o desenvolvimento econômico do Brasil e do Canadá, em particular para o desenvolvimento da competitividade de suas exportações.

Os dois casos seriam experiências de regionalismo aberto nas quais as perspectivas econômicas favoráveis explicaram a emergência da cooperação política regional, cujo objetivo seria construir um aparato institucional e legal (integração *de jure*) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fato*).

Como as duas dimensões da integração – *de jure* e *de fato* – não evoluíram na mesma intensidade e velocidade, a debilidade dos acordos regionais no plano político-normativo ocasiona severas dificuldades e assimetrias na coordenação das políticas gerais e setoriais, pois fatores que limitam um maior aprofundamento do processo de integração são de natureza estrutural, baseados em fatores históricos, macroeconômicos e de comportamento regional.

Dentro desse quadro, no Brasil e no Canadá, a arquitetura

das negociações multilaterais e regionais engendra um quadro dinâmico de relações de poder conhecido no mundo como *spaghetti bowl*, ou seja, um emaranhado simultâneo às negociações multilaterais, superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas que foi iniciado na década de 90 sob o movimento da liberalização comercial e tem sido intensificado pelas negociações *à la carte* da ALCA por todo o continente.



Fonte: IADB (2002, p. 64).

FIGURA 1 – *Spaghetti Bowl* dos Acordos de Integração na América

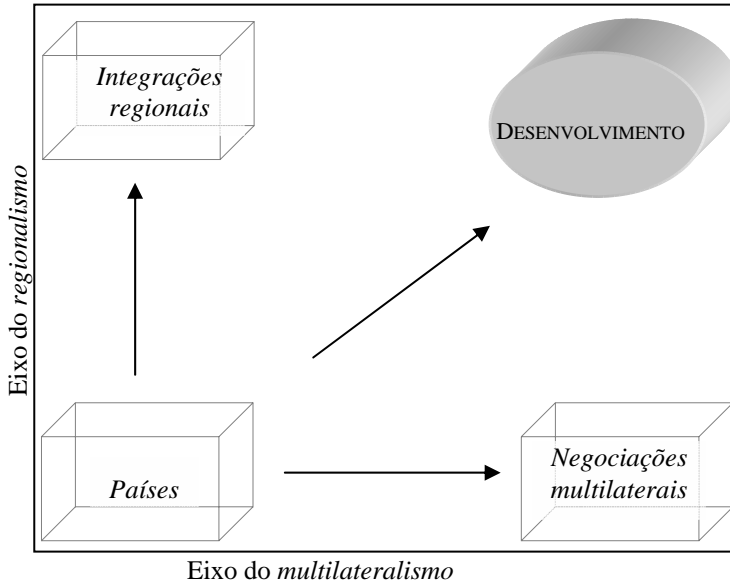
Devido aos emaranhados do *spaghetti bowl* de negociações internacionais, existe nos casos brasileiro e canadense um problema particular com relação à profundidade dos acordos regionais adotados na década de 90, pois há disparidades nos graus de desenvolvimento entre os países participantes, o que provoca sérios conflitos distributivos em relação aos esquemas de integração.

Dessa forma, os elevados custos e a complexidade das integrações Norte-Sul proporcionados pela ALCA são levados em consideração nos acordos regionais em negociação, o que explica o ritmo lento de avanço, pois é necessário estabelecer um equilíbrio delicado a fim de evitar uma dupla armadilha: a) a criação de instabilidade econômica; e b) a criação legitimada de um pólo dominante e de uma periferia dependente.

A estratégia de desenvolvimento regional-multilateral à guisa de conclusão

O processo de globalização tem demonstrado que não existe uma evolução natural de desenvolvimento, pois, apesar de sua importância, o certo é que a mundialização não passa de mais um elemento de êxito ou fracasso do desenvolvimento. O que pesa, em definitivo, é a qualidade das políticas internas, ou seja, a capacidade institucional e a vontade política de aplicá-las, aceitando simultaneamente a mudança social que acompanha o crescimento e que exige o desenvolvimento.

Dentro desse cenário, o enfoque integrado do desenvolvimento externo no Brasil e no Canadá e sua eficácia como estratégia para melhorar a inserção no sistema internacional depende de fatores que podem ser ordenados em dois níveis internacionais de ação dos Estados: regional e multilateral, inter-relacionados entre si.



Fonte: Elaboração própria.

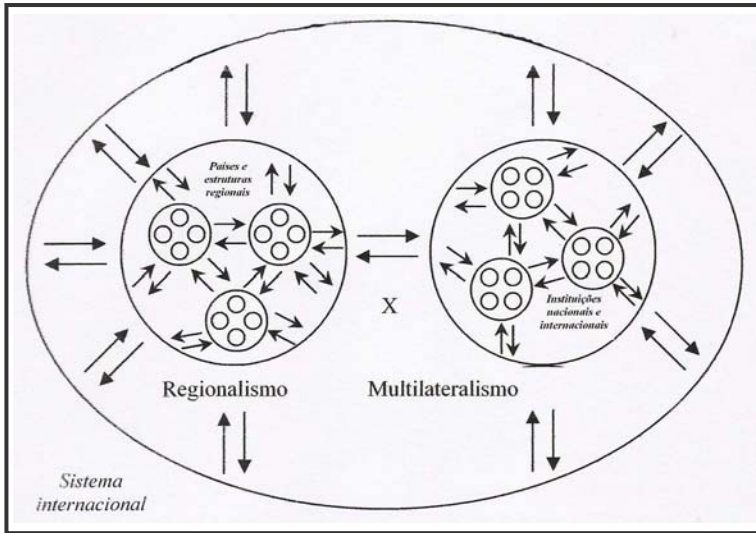
FIGURA 2 – Estratégias de desenvolvimento via internacional

O discurso concernente ao desenvolvimento no Brasil e no Canadá tem como elemento central a articulação. Evitando a definição de modelos e conceitos invariantes, os *policy-makers* têm contribuído para desvelar um conjunto variado de práticas e de perspectivas, que refletem, simultaneamente, os diferentes sentidos atribuídos à multiplicidade de atores engajados e à variabilidade dos espaços de gestão entre o regionalismo e o multilateralismo.

A abordagem de ação internacional e o enfrentamento dos problemas pelo Brasil e pelo Canadá têm por natureza um padrão de desenvolvimento *transescalar* e *multifacetado*, pois tem de agir e trabalhar com diversos temas em ambas as escalas da via internacional: o regionalismo e o multilateralismo.

O formato de inserção brasileira e canadense no sistema internacional é estratégico porque torna possível o controle da complexidade de certos fenômenos originados no nível do *regionalismo* e do *multilateralismo* e de suas determinações

sistêmicas que explicam a trajetória *relacional* dos próprios países dentro do sistema internacional de uma forma consistente.



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 3 – Dinâmicas das estratégias multilateral e regional

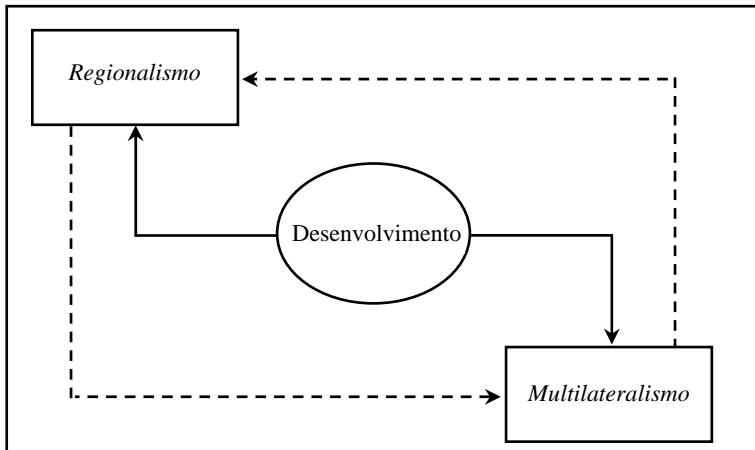
O desenvolvimento por essa via internacional se forma através do adensamento dos vetores de promoção do intercâmbio em dois sentidos complementares, primeiro com o entrelaçamento da *aliança estratégica de atores* na promoção de uma nova lógica de regionalização, simultaneamente com construção de negociações multilaterais.

Através dessa convergente estratégia brasileira e canadense, é possível perceber *duplamente*: a) as determinações relacionais do sistema internacional sobre o regionalismo e sobre as próprias estruturas multilaterais desses países, e b) o funcionamento autopoético das tensões conflitivas e das articulações complementares nacionalmente entre ambos os processos sobre o sistema internacional.

A importância da estratégia sistêmica adotada está no fato de ser capaz de dar *insights* à aparente automaticidade de

certos processos econômicos ou políticos, os quais não se explicam apenas por uma *racionalidade jurídica* intrínseca ao multilateralismo, mas são resultado do desenvolvimento nacional em direção à sua diferenciação e auto-referência através dos processos de integração regional.

Assim, no Brasil e no Canadá, determinados sistemas de relações econômicas e políticas alcançam um grau de diferenciação que os tornam sistemas auto-referenciados através do desenvolvimento pela via internacional. Nesse processo, considerado de emergência, a regulação do sistema internacional deixa de ser multilateral e passa a ser também uma função interna dos próprios blocos regionais, que ganham assim sua autonomia condizente com os níveis regionais de governança.



Fonte: Elaboração própria

FIGURA 4 – Dinâmica internacional do desenvolvimento

Visivelmente, as estratégias de desenvolvimento se alicerçam sob o conceito de cooperação, através do qual o Brasil e o Canadá visam a enfrentar o cenário internacional com maior dinamismo e de maneira mais ativa. Dessa forma, uma vez constituídas as macroestruturas regionais, o movimento do sistema internacional em sua totalidade deixa de ser resultado

unicamente das ações multilaterais dos agentes econômicos ou governamentais e passa também a responder a determinações de governança do plano agregado regional.

Essa estratégia convergente engendra relações dinâmicas entre o regionalismo e o multilateralismo, compondo a totalidade da estrutura econômica e política, ao ser a causa do movimento relacional do Brasil e do Canadá no sistema internacional.

Referências

ABUGATTAS, M. L. *Multilateralism, the new regionalism and development: challenges confronting countries in a changing trading environment*. Genebra: UNCTAD, 2003.

BULL, H. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política internacional*. Brasília: IPRI, 2002.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Bilateralism and regionalism in the aftermath of Cancun: re-establishing the primacy of multilateralism. In: *Round Table of Executive Secretaries of the United Nations Regional Commissions at Unctad XI*, 2004a.

_____. Multilateralism and regionalism: the new interface. In: *Round Table of Executives Secretaries of the United Nations Regional Commissions at Unctad XI*, 2004b.

CORREA, L. F. *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001.

FRANKEL, J. *Regional trading blocs in the world economic system*. Washington: IIE, 1997.

IADB – Inter-American Development Bank. *Beyond borders: the new regionalism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

LAFER, C. Comércio internacional, multilateralismo e regionalismo: temas emergentes e novas direções. *Política Externa*, v. 5, n. 3, 1996.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The new wave of regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3, Summer 1999.

SCHIFF, M.; WINTERS, A. *Regional integration and development*. Washington: World Bank; Oxford University Press, 2003.