

As relações comerciais Europa Ocidental-América Latina *

CELSO FURTADO **

O DINAMISMO COMERCIAL DA EUROPA OCIDENTAL

A Europa Ocidental constitui, sem lugar a dúvida, a área de maior peso no comércio internacional. Em 1980 suas exportações alcançaram 810 bilhões de dólares, representando 41 por cento do valor do comércio mundial e mais de duas terças partes das exportações do total das economias industrializadas de mercado. Nesse mesmo ano as exportações conjuntas dos Estados Unidos e do Canadá montaram a 276 bilhões de dólares e as do Japão a 130 bilhões, correspondendo respectivamente a um terço e a um sexto das da Europa Ocidental.



As modificações estruturais ocorridas no comércio internacional a partir da brusca elevação dos preços relativos do petróleo, em fins de 1973, traduziram-se em declínio da participação europeia no comércio mundial, como se pode observar na Tabela 1. Contudo, esse declínio reflete a degradação dos termos do intercâmbio, pois o volume físico das exportações europeias acompanhou a expansão do *quantum* do comércio mundial.

* Comunicação apresentada ao Seminário "Brasil-Europa Ocidental: Cooperação ou Conflito", patrocinado pelo Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, ILDES, em junho de 1982.

** Da Universidade de Paris I.

A rápida expansão comercial europeia do pós-guerra teve como causa primária o crescimento econômico e os problemas por este suscitados. Após a fase de reconstrução, que conclui pela metade dos anos 50, tende a prevalecer a convicção de que os espaços nacionais eram insuficientes para a utilização plena da tecnologia já disponível na época. Um considerável esforço foi então realizado visando a eliminar os obstáculos institucionais à unificação do espaço econômico, senão na totalidade da região, pelo menos em importantes segmentos desta. A criação em 1952 da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço revela o espírito que iria prevalecer nesse longo processo de organização de um espaço econômico plurinacional. Logo se compreendeu que, se os preços dos insumos industriais mais importantes (os metais ferrosos e a principal fonte de energia da época, o carvão) não fossem unificados, a unificação das barreiras alfandegárias externas e a eliminação das internas levariam necessariamente a uma crescente concentração da atividade industrial (e, em consequência, dos benefícios da formação de um mercado comum) em determinadas sub-regiões, o que politicamente era inaceitável. Por outro lado, como as decisões macroeconômicas mais significativas deveriam permanecer a nível nacional — portanto sob a influência do contexto social e político de cada país —, os limites do processo integrativo se faziam evidentes. A criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957 obedeceu aos mesmos delineamentos. A tentativa feita em 1969 para sair desses limites e abrir novos horizontes ao processo de integração resultou em fracasso. Mas, por estreitos que hajam sido os limites, o impulso dado ao crescimento da economia europeia num período de três lustros foi considerável.

O rápido crescimento da economia europeia pode ser facilmente aferido comparando a evolução do PIB dos quatro maiores países da região (Alemanha Federal, França, Reino Unido e Itália) com o dos Estados Unidos. Em 1955, ao término do esforço de reconstrução, o PIB agregado dos quatro referidos países correspondia a 42 por cento do dos Estados Unidos; em 1978 essa percentagem havia mais do que dobrado, alcançando 85 por cento.¹

TABELA 1
EXPORTAÇÕES DAS GRANDES ÁREAS INDUSTRIALIZADAS
DE ECONOMIA DE MERCADO (em milhões de dólares)

	Europa Ocidental	América do Norte*	Japão	Total	Eur. Ocid. como % das exportações mundiais
1963	64 140	29 580	5 320	99 040	41,5
1973	258 880	95 460	36 930	391 270	45,1
1980	809 560	276 000	129 540	1 215 100	41,0

* Inclui os Estados Unidos e o Canadá.

Fonte dos dados básicos: Matriz do comércio mundial publicada em **Le Commerce International en 1980/81**, do GATT.

¹ OCDE, *Comptes Nationaux et Perspectives Economiques* de l'OCDE, n.º 28, dezembro de 1978.

TABELA 2
INDICADORES DO CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO
E DO INTERCÂMBIO EXTERNO DE PAÍSES SELECIONADOS
(taxas médias de crescimento anual)

	PIB	Exportações	Importações
Alemanha Federal			
1963-73	4,5	9,0	10,5
1973-80	2,5	4,5	4,5
França			
1963-73	5,5	10,5	11,0
1973-80	2,5	5,5	5,5
Japão			
1963-73	10,5	16,0	14,5
1973-80	4,0	9,0	1,0

Fonte: *Le Commerce international en 1980-81*, Quadro A14, do GATT.

A forma assumida pela expansão da economia europeia foi a de uma crescente abertura ao exterior. Entre 1963 e 1973 — período decisivo na formação do Mercado Comum — as taxas de crescimento anual do PIB foram de 5,5 por cento na França e de 5 por cento na Alemanha Federal, enquanto as taxas de expansão do *quantum* das exportações alcançavam 11 e 10,5 por cento, respectivamente. Portanto, o comércio exterior aumentava com velocidade que duplicava a do crescimento do produto interno. Esse diferencial é superior ao observado no Japão. Com efeito, conforme se pode observar na Tabela 2, neste último país tanto a produção interna como as exportações apresentam taxas de crescimento maiores do que as da Europa. Contudo, o diferencial é maior no que respeita à expansão do mercado interno. Se observamos a dinâmica das importações, o diferencial negativo com respeito ao produto ainda é mais acentuado no Japão, o que revela a tendência estrutural da economia desse país a acumular saldos positivos em conta corrente.

A diferença no comportamento das economias europeias com respeito ao Japão é ainda mais marcada quando observamos o período que se segue à brusca elevação dos preços relativos do petróleo. Nos três países referidos continua o processo de abertura para o exterior, posto que as taxas de crescimento das exportações continuam bem superiores às do PIB. Contudo, se na França e na Alemanha as importações seguem a expansão das exportações, no Japão o diferencial observado no período anterior tende a aumentar, o que explica a mais rápida recuperação do equilíbrio externo de sua economia.

A expansão do comércio exterior tem sido para as economias europeias tanto uma forma de dinamizar a demanda agregada (ampliação dos mercados) como de alcançar níveis mais elevados de diversificação da oferta interna, ou seja, de contornar os óbices criados à diversificação da produção pela estreiteza dos mercados nacionais. Explica-se, assim, que a Europa Ocidental haja sido

nos últimos decênios a região industrializada com maior capacidade para traduzir o próprio crescimento em dinamização do comércio internacional. Ocorre, entretanto, que esse impulso dinamizador não se propagou à América Latina.

AS DUAS FASES DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

O desenvolvimento da economia latino-americana no pós-guerra se apresenta em duas fases com características perfeitamente definidas. A primeira se estende até começos dos anos 60 e está marcada por um grande esforço de modificação de estruturas visando a criar uma base industrial. Em razão do contexto internacional pouco favorável, a industrialização somente avançou ali onde foi possível encontrar apoio no próprio mercado interno, ou seja, quando as dimensões deste permitiram criar as bases de um sistema industrial relativamente integrado. Ao contrário do que se observava na Europa, o coeficiente do comércio exterior declinava ali, onde era mais intenso o crescimento da economia. Com respeito ao conjunto da região, no período 1950-1965, a taxa de crescimento das importações correspondeu a 40 por cento da do PIB.

Esse crescimento com fechamento da economia teria evidentemente de engendrar rendimentos decrescentes, tendência que se antecipava nos países em que as dimensões do mercado interno eram menores. A partir da metade dos anos 60, ao impulso de mudanças significativas no contexto internacional, o desenvolvimento das economias latino-americanas assume a forma de crescente participação no comércio internacional, a elasticidade-renda das importações superando amplamente a unidade. Os dados da Tabela 3 põem em evidência que a taxa de crescimento da economia do conjunto da região se mantém prática-

TABELA 3

INDICADORES DO CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO E DO INTERCÂMBIO EXTERNO DA AMÉRICA LATINA E PAÍSES SELECIONADOS (taxas médias de crescimento anual)

	PIB		Exportações		Importações	
	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80
América Latina	5,7	5,8	4,5	6,2	4,2	8,2
Argentina	4,3	2,3	3,9	3,8	2,1	7,3
Brasil	6,1	8,8	6,0	10,5	4,4	8,3
México	7,0	4,5	4,9	9,4	5,7	11,3

Fonte: CEPAL, *Síntesis Estadística de América Latina 1960-80*.

TABELA 4

EXPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA PARA ÁREAS SELECIONADAS (em milhões de dólares)

	Europa Ocidental	América do Norte	Japão	Leste*	Total geral
1963	3 970	4 330	425	550	11 320
1973	8 430	11 035	1 600	1 870	29 510
1980	25 965	38 675	4 300	8 690	106 700

* Países de economia centralmente planificada

Fonte: Veja-se Tabela 1

mente estável entre os decênios de 60 e de 70. Contudo, a taxa de aumento anual das exportações cresce de 4,5 para 6,2 e a das importações de 4,2 para 8,2. O coeficiente de exportação dos três maiores países da região aumenta nos anos 70; o diferencial entre as taxas de crescimento das exportações e do PIB varia entre 1,2 para o Brasil e 2,1 para o México. Mas é do lado das importações que mais se acentua a abertura, pois o diferencial com respeito ao produto interno se eleva a 3,2 na Argentina e a 2,5 no México. O caso do Brasil é afetado pela forte degradação dos termos do intercâmbio acarretada pela elevação dos preços do petróleo. Ainda assim, o coeficiente de elasticidade-renda das importações passa nos dois decênios de 0,72 para 0,94.

O forte dinamismo comercial da Europa Ocidental que assinalamos anteriormente não se refletiu em suas relações com a América Latina. Pelo contrário, os mercados europeus serão os mais resistentes à penetração das exportações latino-americanas, o que se depreende dos dados reunidos na Tabela 4.

No período compreendido entre 1963 e 1980, que pode ser considerado como de abertura ao exterior das economias latino-americanas, as exportações destinadas ao mercado europeu crescem com intensidade bem inferior à do total das exportações regionais. Em valores nominais (dólares correntes) estas últimas se multiplicam por 9,4, enquanto as destinadas à Europa crescem 6,5 vezes. O menor dinamismo da demanda européia tanto se manifesta no período anterior como no posterior à brusca elevação dos preços do petróleo ocorrida em fins de 1973.

Mas não é apenas com respeito ao conjunto das exportações latino-americanas que a Europa Ocidental perde terreno. Idêntica tendência se observa no confronto com as demais regiões industrializadas de economia de mercado (América do Norte e Japão) e as economias centralmente planificadas. No conjunto do período, estas últimas se apresentam como o mercado mais dinâmico, o que em parte se explica pela modéstia da participação inicial. Com efeito, em 1963 apenas 4,9 por cento das exportações latino-americanas se dirigiam aos países socialistas. Essa percentagem elevou-se para 6,3 em 1973 e 8,1 em 1980.

A comparação mais significativa é, certamente, com as duas grandes áreas industriais concorrentes da Europa que são a América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e o Japão. O diferencial contra a Europa Ocidental é no primeiro caso de 36 por cento e no segundo, de 68 por cento. Em decorrência dessas divergências, a participação européia no conjunto das exportações latino-americanas destinadas ao mundo industrial de economia de mercado declinou significativamente.

Quando observamos os dados mais de perto constatamos que o declínio se acentua nas exportações destinadas aos países da CEE. Assim, a participação desta no conjunto das exportações latino-americanas destinadas às economias industriais de mercado baixa de 29 para 19 por cento, entre 1963 e 1980. Se

nos restringirmos à Europa Ocidental, a baixa é, no mesmo período, de 83 para 76 por cento.

Esses dados não podem deixar de surpreender, porquanto o ritmo de expansão das importações dos países da CEE foi idêntico ou superior ao do conjunto dos demais países da Europa Ocidental e ao da América do Norte. Dentre as grandes áreas industrializadas de economia de mercado somente o Japão apresentou taxas de crescimento das importações superiores às da CEE.

A AMÉRICA LATINA NAS IMPORTAÇÕES DA CEE

As importantes modificações que se observam nas relações comerciais da CEE são a resultante da ação de uma série de fatores. Em primeiro lugar está a própria natureza da expansão desse mercado ao impulso da integração regional.

TABELA 5

IMPORTAÇÕES DA CEE PROCEDENTES DE ÁREAS INDUSTRIAIS TRADICIONAIS
(em milhões de dólares)

	CEE	América do Norte	AELI *
1963	23 565	7 695	5 060
1973	110 650	19 650	17 990
1980	346 880	59 190	60 800

* Associação Européia de Livre Intercâmbio (Áustria, Finlândia, Islândia, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça).

Fonte: Veja-se Tabela 1

TABELA 6

ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES DA CEE
(em percentagens)

	I	II	III	IV	V
1963	70,5	3,6	6,2	15,6	4,1
1973	76,9	4,0	3,2	13,7	2,2
1980	73,1	4,5	2,9	18,3	1,2

I — Países industrializados de economia de mercado.

II — Países de economia centralmente planificada.

III — Países da América Latina.

IV — Terceiro Mundo menos países da América Latina.

V — Austrália, Nova Zelândia e África do Sul.

Fonte dos dados de base: Veja-se Tabela I.

O fato de que o comércio intra-regional haja crescido, com rapidez bem maior do que o intercâmbio com outras áreas altamente industrializadas de economia de mercado é clara indicação de que a política comunitária conduziu efetivamente a uma certa integração dos subsistemas nacionais. O comércio intracomunitário multiplicou-se por 4,7 entre 1963 e 1973, enquanto as importações da América

do Norte aumentavam apenas 2,5 vezes e as procedentes da Associação Europeia de Livre Intercâmbio, 3,6 vezes. Contudo, esse impulso integracionista parece haver-se esgotado nessa primeira fase, pois entre 1973 e 1980 as importações da CEE provenientes das duas áreas referidas seguiram de perto a expansão do comércio intra-regional. Veja-se Tabela 5.

O segundo fator a ter em conta diz respeito à evolução da composição da demanda final em uma região de elevado nível de vida. Na ausência de modificações significativas nos preços relativos motivadas por fatores exógenos, a elasticidade-renda da demanda de produtos manufaturados é superior à unidade. À medida que os efeitos discriminatórios das tarifas alfandegárias foram eliminados, o que resultou das sucessivas negociações no quadro do GATT, a demanda de importações tendeu a refletir a dinâmica da demanda interna. Desta forma, entre 1963 e 1973, 82 por cento do incremento da demanda de importações dos países da CEE foram satisfeitos com produtos originários dos países industrializados de economia de mercado. No período subsequente (1973-1980), sem embargo da forte elevação dos preços relativos do petróleo, essa proporção ainda se manteve em 74 por cento.

Os dados da Tabela 6 deixam ver que no período 1963-1973 as duas únicas regiões que aumentaram sua participação no mercado da CEE foram os países industrializados de economia de mercado e os países de economia centralmente planificada. Neste último caso, contudo, tratou-se de normalizar uma situação criada pela divisão política da Europa.

Os fatores de ordem geral que vimos de referir explicam o declínio da participação dos países do Terceiro Mundo no mercado da CEE, mas estão longe de explicar a situação particular da economia latino-americana. Com efeito, a participação desta última reduziu-se significativamente no âmbito dos países do Terceiro Mundo já no período anterior às elevações dos preços do petróleo.

As importações comunitárias procedentes de outros países do Terceiro Mundo cresceram, entre 1963 e 1980, com velocidade 2,5 vezes maior do que as procedentes da América Latina. A partir de 1973 esse diferencial encontra em boa parte explicação no forte aumento relativo dos preços do petróleo, produto que a CEE importa essencialmente da África e do Oriente Médio. Contudo, essa explicação não prevalece para o período 1963-1973, durante o qual a América Latina reduziu sua participação, nas compras que a CEE realiza no Terceiro Mundo, de 28 para 19 por cento. A explicação desse fato requer que se tenha em conta a própria política comercial praticada pela Comunidade.

A POLÍTICA COMERCIAL DA CEE

Para compreender as dificuldades de acesso que se apresentam no mercado da CEE aos produtos latino-americanos é necessário ter em conta certos aspectos

da política de integração que condicionam o comércio intra-regional, particularmente no setor agrícola, e projeções no presente das antigas estruturas coloniais ainda em processo de liquidação.

A preocupação de unificar os preços dos produtos agrícolas — condição necessária para obter uma progressiva unificação dos salários monetários — e de ao mesmo tempo assegurar uma melhor utilização do potencial de produção agrícola da região levou a uma forma particular de protecionismo que reduz o acesso de competidores externos, com óbvias vantagens comparativas. No que respeita à América Latina essa política afeta particularmente a carne bovina, o trigo, o milho e o açúcar. A proteção dos agricultores da Comunidade é feita mediante restrições quantitativas e/ou encargos financeiros destinados a anular as vantagens que determinado membro da Comunidade possa derivar de importações. Essa política, que visa ao auto-abastecimento, em muitos casos tem conduzido à formação de excedentes exportáveis que concorrem com exportações latino-americanas.

É significativo que a única região cujas exportações destinadas à CEE cresceram ainda menos do que as latino-americanas haja sido a Oceania, por exceção a região exportadora de produtos agrícolas de clima temperado. O declínio relativo sofrido por essa região acentuou-se nos anos 70, em decorrência da entrada do Reino Unido para o Mercado Comum Europeu.

Pouca dúvida pode haver de que a política agrícola comunitária assegura maior autonomia de abastecimento e maior estabilidade de preços num setor fundamental como é o dos gêneros alimentícios. Contudo, esses objetivos são alcançados à custa de redução das importações procedentes de certas áreas do Terceiro Mundo, particularmente a América Latina, e de maior instabilidade dos preços internacionais nos mercados afetados pela oferta ocasional de excedentes comunitários.

Ao lado da política agrícola comunitária e quiçá ainda mais importante do que ela estão os efeitos sobre o intercâmbio com a América Latina dos múltiplos acordos subscritos pela CEE com países do Mediterrâneo e os da Convenção de Lomé, à qual aderiram 53 países da África, do Caribe e do Pacífico — os chamados países ACP. Como resultado desses convênios delimitou-se em torno da CEE um verdadeiro bloco comercial. Com efeito, os países que recebem tratamento comercial favorecido e não generalizado são cerca de 70, muitos dos quais estão em concorrência direta com países latino-americanos. Incluem-se nessa lista: a) as *preferências não recíprocas* concedidas aos 53 países que firmaram a Convenção de Lomé e a outros, inclusive os do Maghreb; b) as *preferências recíprocas* inscritas nos acordos com países do Mediterrâneo (Grécia, até sua inclusão recente na CEE, Turquia, Malta e Chipre), os oito países da Associação Européia de Livre Intercâmbio e Israel. Ademais, desses convênios existem acordos sobre um só produto, ou um grupo de produtos, como o acordo carne bovina

com a Iugoslávia e os com países membros da Comunidade Britânica, destinados a dar-lhes compensações pelas perdas que lhes acarretou a entrada da Grã-Bretanha na CEE.

Com ressalva relativa dos produtos defendidos pela política agrícola comunitária, a Convenção de Lomé outorga acesso totalmente livre, na Comunidade, dos produtos originários dos 53 países ACP, sem qualquer reciprocidade. A isso se adicionam outros acordos de cooperação, inclusive um destinado a estabilizar as rendas geradas pelas exportações (STABEX).

Não é meu propósito criticar o espírito desses acordos, todos orientados no sentido de favorecer regiões subdesenvolvidas. Apenas estou chamando a atenção para seus aspectos negativos no intercâmbio com a América Latina. Com efeito, quando a tarifa coloca os produtos latino-americanos em condições de igualdade, os efeitos indiretos desses acordos se fazem sentir. Por exemplo: as condições de acesso, ao mercado comunitário, das matérias-primas não alimentícias procedentes da América Latina são muito favoráveis; contudo, produtos como o minério de ferro, o algodão, o sisal, os couros concorrem com similares procedentes dos países ACP favorecidos pelo STABEX. Importar de preferência dos países da Convenção de Lomé significa evitar possíveis pagamentos compensatórios.

Também merece referência a forma como vem sendo aplicado pela CEE o Acordo Generalizado de Preferências, que em seu tempo foi considerado uma grande conquista dos países do Terceiro Mundo que se empenham em diversificar suas exportações mediante uma maior participação dos produtos manufaturados. Ora, a Comunidade impõe limites máximos de importação com respeito a um grande número de produtos considerados "sensíveis" ou "semi-sensíveis", quase sempre aqueles em que as vantagens comparativas dos países do Terceiro Mundo são mais evidentes. Com base nesses limites são fixadas cotas para cada país. A tudo isso se adiciona a progressividade da tarifa, a qual cresce em função do grau de elaboração dos produtos. Assim, o café em grão paga 5,4 por cento, o tostado 15 e o solúvel 18. Em si mesmas essas tarifas não são elevadas, mas passam a ter significação quando se tem em conta que os países ACP delas estão isentos.

O espírito que prevalece atualmente na Comunidade com respeito às importações de manufaturas procedentes do Terceiro Mundo reflete-se claramente no Terceiro Acordo Multifibras, assinado em dezembro último em Genebra. Esse documento é altamente revelador das tendências discriminatórias, contrárias aos princípios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com respeito aos países do Terceiro Mundo que se empenham em modificar os termos do intercâmbio tradicional (manufaturas-matérias-primas) longamente imposto pelos países industrializados. O Terceiro Multifibras define um quadro jurídico dentro do qual serão firmados os acordos bilaterais. Aí se estabelece, entre outras

restrições, um teto quantitativo de 6 por cento para o crescimento das importações de têxteis e confecções provenientes de cada país, teto esse que pode ser rebaixado em caso de “perturbações do mercado”. A CEE conseguiu inclusive fazer constar no Acordo referência à situação atual de recessão, a qual pode ser invocada para reforçar as restrições às importações. Convém lembrar que nas exportações latino-americanas de manufaturas para a Comunidade os têxteis e confecções são o principal item. Não é de admirar, portanto, que em estudo recente a CEPAL haja observado que “a Comunidade é um expoente sobremodo expressivo do novo protecionismo que resguarda uma série de produtos de grande interesse para a América Latina. Se bem as novas tendências não estão explicitamente dirigidas contra a região, a afetam de forma mais aguda que a outras áreas em desenvolvimento.”²

A tendência a multiplicar obstáculos às importações de manufaturas procedentes do Terceiro Mundo é particularmente daninha para as relações da Comunidade com a América Latina, dado o estágio de desenvolvimento em que se encontra esta última região. Não será empenhando-se em concorrer com os países ainda mais subdesenvolvidos ACP que poderão os latino-americanos recuperar o espaço perdido no intercâmbio com a CEE. A única saída está em dinamizar o intercâmbio de manufaturas.

Em 1980 a Comunidade exportou para os países do Terceiro Mundo perto de cem bilhões de dólares de produtos manufaturados, ou seja, 4 vezes mais do que importou. Mesmo se excluirmos desse intercâmbio os países da OPEP, as exportações de manufaturas duplicam as importações. Se o objetivo da atual política protecionista é manter essa assimetria, pouca dúvida pode haver de que os países latino-americanos continuarão a perder terreno nos mercados da Comunidade. Manter-se-á a tendência dos últimos decênios de debilitação dos vínculos entre as duas regiões. Face a essa situação pouco podem fazer os latino-americanos. A capacidade de iniciativa está quase exclusivamente do lado europeu.

Em sua fase atual, o desenvolvimento latino-americano passa por importantes modificações de seu intercâmbio externo, no qual deverão pesar cada vez mais relações intra-industriais, em contraste com as antigas relações intersetoriais. Os avanços que já foram realizados nessa direção devem ser considerados como irreversíveis. Isto significa que certas estruturas industriais dos países da CEE deverão transformar-se, se o intercâmbio entre as duas regiões deve encontrar novos canais de expansão em benefício mútuo. Os impasses atuais somente serão superados se os europeus se capacitam dessa nova realidade.

² CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80* (E/G. 1106) p. 187.