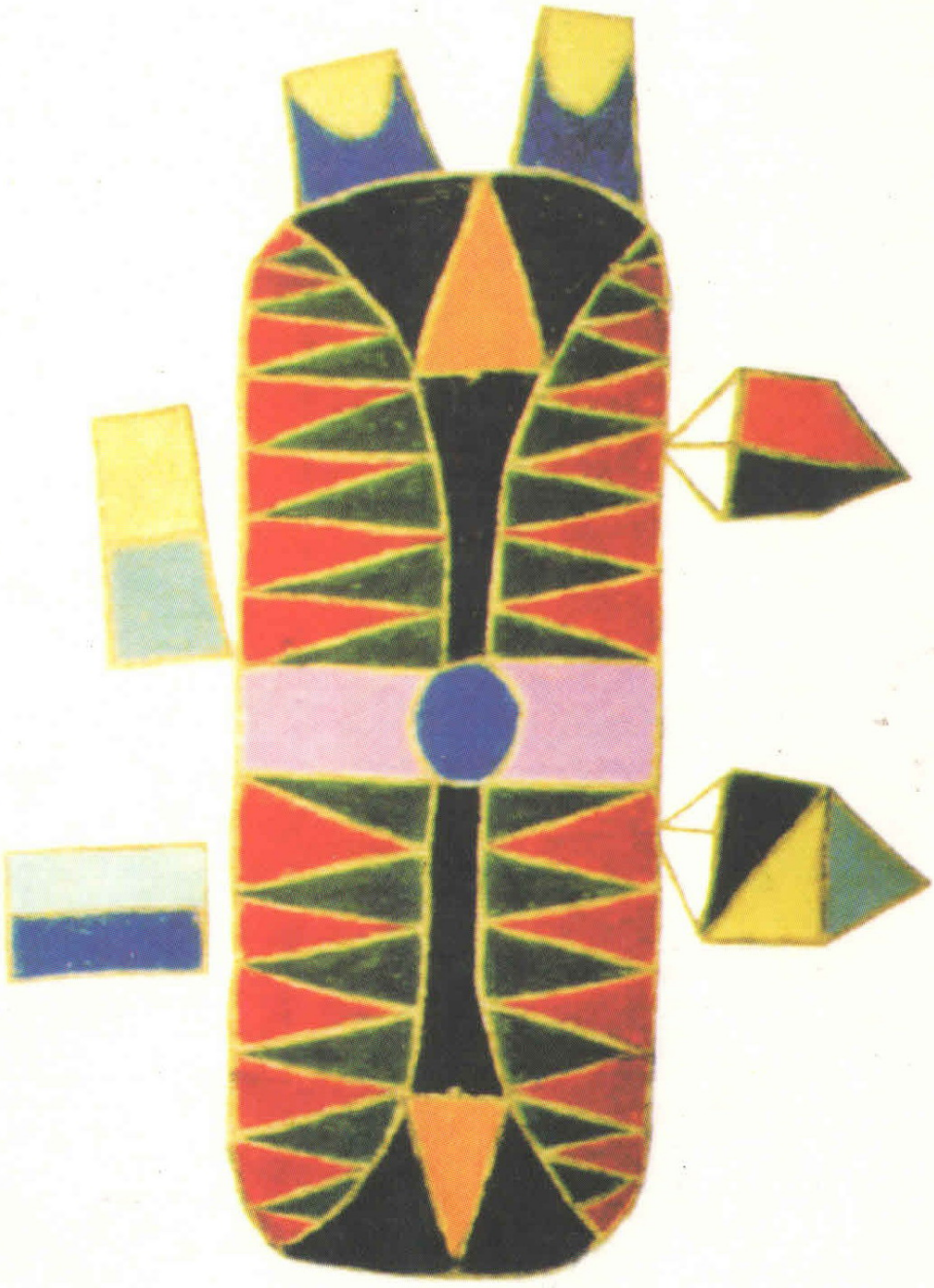
ALCA e Mercosul
riscos e oportunidades para o Brasil

Samuel Pinheiro Guimarães
Organizador



IPRI
FUNAG

ALCA e Mercosul

riscos e oportunidades para o Brasil

ALCA e Mercosul

riscos e oportunidades para o Brasil

Samuel Pinheiro Guimarães
organizador

IPRI
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Coordenador-Geral do IPRI
Paulo Marcos Almeida de Moraes

Organização do Seminário
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Supervisão Editorial
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Preparação de Originais
Eliane Miranda Paiva

Formatação
Fernando Frazão da Silva

Editoração e Revisão
Ana Teresa Perez Costa
Antônio Patriota

Equipe de Apoio
Gabriela Cunha Cardoso de Oliveira
Elza Marí dos Reis Veras
Eliete Passos da Silva
Josília Lopes Palmeira
Renata Lacerda Caldas

Recepção
Maria Alice Peixoto Lobo Ferreira

Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil / Samuel Pinheiro Guimarães organizador. - Brasília: IPRI, FUNAG, 1999. 308p.

1. Brasil - Comércio Exterior 2. América do Sul - Integração Econômica 3. Área de Livre Comércio das Américas 4. Mercado Comum do Sul. I. Guimarães, Samuel Pinheiro, org. II. Título

CDU 337.91(7/8)

Os artigos reunidos nesse livro foram apresentados durante o Seminário "ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil", realizado nos dias 6 de março de 1998, no Rio de Janeiro, e 8 de maio de 1998, em São Paulo.

O Seminário foi organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, com o firme apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, da Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores e da Petróleo Brasileiro S.A.

Os debates do Seminário contaram com a participação de mais de sessenta especialistas brasileiros entre diplomatas, economistas, cientistas políticos, empresários e parlamentares, que examinaram os temas inerentes à ALCA e ao Mercosul e suas possíveis conseqüências para o Brasil.

Os trabalhos apresentados constituem um importante acervo de informações para o estudo da política externa brasileira, em especial quanto aos aspectos de integração econômica.

O Seminário "ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil" e esta publicação realizaram-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Embaixador Álvaro da Costa Franco Filho, Presidente da FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

Professor José Galizia Tundisi, Presidente do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia

Doutor Joel Mendes Rennó, Presidente da PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

Ministro Luiz Fernando Ligiéro, Chefe da ACS/MRE – Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores

IPRI – O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais gostaria de agradecer ao Doutor Carlos Roberto de Faria e Souza – Superintendente de Cooperação Internacional do CNPq; ao Doutor Cid Rodrigues, Chefe de Gabinete da Presidência da PETROBRAS; e ao Projeto PNUD BRA 97/002.

A **ACS**, Assessoria de Comunicação Social do Itamaraty, é o órgão responsável pela implementação da política de comunicação do Ministério das Relações Exteriores. A **ACS** desempenha as tarefas de: informar os objetivos da política externa do Brasil, seja com relação à sociedade brasileira como um todo, seja com relação aos governos e sociedades no exterior; coletar, elaborar e difundir informações sobre o Brasil; verificar de que maneira as sociedades brasileira e estrangeira reagem às iniciativas tomadas pelo governo em política externa; examinar a repercussão no exterior dos fatos que ocorrem no País, bem como das políticas adotadas internamente. Podem ser considerados como principais objetivos da **ACS** o atendimento à imprensa brasileira no exterior; a divulgação da política externa brasileira no Brasil; a transmissão, às autoridades brasileiras, da repercussão externa das políticas nacionais e dos fatos ocorridos no Brasil.

***

A missão do **CNPq**, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia, é promover o desenvolvimento científico e tecnológico e executar pesquisas, necessários ao progresso social, econômico e cultural do país. Para o cumprimento de sua missão, o **CNPq** realiza três atividades básicas: fomento, com bolsas e auxílios para a capacitação de recursos humanos e apoio a programas e projetos de pesquisa; execução de pesquisa, através de onze institutos, laboratórios, centros de pesquisa e museus nacionais vinculados ao Conselho; e informação e difusão de ciência e tecnologia, através de suas unidades, mecanismos e programas diversos.

***

Uma empresa com tecnologia avançada em todos os segmentos da indústria petrolífera e com a vocação pela qualidade e excelência de seus produtos, assim é a **PETROBRAS** às vésperas do Século XXI.

Nos seus 45 anos de existência, ela se transformou na 14ª maior companhia de petróleo do planeta, voltada para o desenvolvimento nacional e para as oportunidades oferecidas pelo mundo globalizado. A **PETROBRAS** é hoje reconhecida internacionalmente como a empresa que está na vanguarda da exploração e produção em águas profundas, tendo instalado na Bacia de Campos (RJ) um autêntico laboratório que busca o conhecimento de ponta. Superando esse desafio, o Brasil pode incorporar-se ao importante grupo dos 17 países que produzem mais de 1 milhão de barris de petróleo por dia. Como empresa cidadã, a **PETROBRAS** devolve à Sociedade Brasileira uma expressiva e crescente parcela da riqueza descoberta no subsolo nacional.

Índice

Helio Jaguaribe
Mercosul e as Alternativas para a Ordem Mundial 11

José Tavares de Araujo Jr.
ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil 41

Luciano G. Coutinho e João Furtado
A Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades da ALCA 107

Luiz Olavo Baptista
ALCA -Notas Sobre o Impacto da ALCA Sobre o Sistema Jurídico Brasileiro 171

Marco Aurélio Garcia
O Brasil e a ALCA: Regionalização e Projeto Nacional de Desenvolvimento 213

Samuel Pinheiro Guimarães
A ALCA e o Fim do Mercosul 283

Mercosul e as Alternativas para a Ordem Mundial*

*Helio Jaguaribe***

Introdução

Este breve estudo tem por finalidade discutir as mais prováveis alternativas para a ordem mundial, desde este fim de século até o primeiro terço do século XXI e proceder, diante desse quadro, a uma sucinta análise das possibilidades com que se defronta o sistema Mercosul, incluída a hipótese de incorporação (ao grupo inicial constituído por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) de outros países da América do Sul.

Inscreve-se um intento como este no âmbito do que correntemente se designa por prospectiva, como tal entendida a disciplina que visa a prever, para universos sociais de certa magnitude, de forma racional e com o emprego da cabível metodologia científica, prováveis tendências estruturais para períodos futuros. A possibilidade de exercícios de prospectiva decorre de um entendimento do processo histórico-social como condicionado por quatro ordens de fatores: fatores reais, fatores ideais, a liberdade humana e o acaso.

---

* Texto escrito em 12/03/98. Desde então, ocorreram, entre outros, dois fatos particularmente relevantes:
(1) Adoção do Euro em 1° de janeiro de 1999 por onze países europeus. (2) Intervenção militar na Iugoslávia a partir de fevereiro do corrente ano, mediante bombardeios aéreos destinados a forçar o Presidente Milosevic a restabelecer a normalidade na província de Kosovo, de conformidade com as prescrições da OTAN.

** Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia (abril-setembro, 1992); Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais – IEPES, do Rio de Janeiro. Advogado (PUC/RJ); PhD. Ciências Políticas (Universidade de Mainz, RFA). Professor das Universidades de Harvard (1964-1966), Stanford (1966-1969) e do M.I.T. (1968-1969). Autor de numerosa obra no campo do Desenvolvimento Político e Social, das Relações Internacionais, dos Estudos Latino-Americanos e da Teoria Social. Alguns dos últimos livros: *Novo Cenário Internacional*; *Sociedade e Cultura, Alternativas do Brasil*; *A Proposta Social-Democrata*; *Crise na República – 100 Anos Depois*; *Primeiro ou Quarto Mundo?*

Os fatores reais são os que condicionam os aspectos materiais da vida, desde os recursos naturais disponíveis para a sociedade ou sociedades que se investiga, em determinado território e período histórico, até as forças e os modos de produção existentes, incluída sua demografia. Fatores ideais são os que dizem respeito à cultura, entendida em seu amplo sentido sócio-antropológico, dessa ou dessas sociedades, nesse mesmo período histórico e, bem assim, se for o caso, incluindo as condições culturais circundantes que influenciam o sistema estudado. A liberdade humana diz respeito à forma pela qual pessoas que produzem efeitos significativos sobre o sistema estudado venham a se comportar, no período contemplado. O acaso diz respeito à forma aleatória pela qual, em cada momento do período contemplado, venham a se combinar os fatores precedentemente mencionados.

Dentro dessa concepção do processo histórico-social, os exercícios de prospectiva somente são válidos com relação a tendências estruturais de origem geral, ou seja, tendências que resultem da forma pela qual, para um determinado período, se possa razoavelmente prever o comportamento das principais variáveis condicionadas pelos fatores reais e ideais. As previsões razoavelmente possíveis são necessariamente de ordem geral, nunca de caráter específico. São susceptíveis de previsão as principais condições reais e ideais dentro das quais, num determinado período futuro, tenderão a agir os agentes históricos. Nunca se pode prever um fato ou uma situação específica, mesmo a curto prazo, em virtude da imprevisibilidade da forma pela qual, dentro daquelas circunstâncias gerais que em princípio podem ser previstas, irão atuar os agentes históricos e a forma específica pela qual se apresentarão a tais agentes (acaso) as circunstâncias concretas dentro das quais atuarão.

Outra importante limitação da prospectiva diz respeito aos prazos dentro dos quais previsões estruturais podem manter satisfatório coeficiente de probabilidade. Todas as tendências estruturais, a mais ou menos longo prazo, são submetidas a modificações parâmetrais que al-

teram sua direção ou intensidade. Nenhuma variável estrutural mantém, indefinidamente, o mesmo coeficiente de crescimento ou de decréscimo ou as características qualitativas e direcionadas de seu percurso inicial. Os prazos, dentro dos quais previsões estruturais mantêm satisfatório coeficiente de probabilidade, variam conforme os casos estudados. Sem dar maior elaboração a essa questão é suficiente assinalar que tais prazos dificilmente ultrapassam o período correspondente a duas ou três gerações, no sentido dado por Ortega y Gasset (quinze anos por geração). No caso deste breve estudo o período futuro contemplado vai até o horizonte do primeiro terço do século XXI.

Cenários Alternativos

A queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética deixaram os Estados Unidos, neste fim de século, como a única superpotência mundial. Por outro lado, a Europa procedente do Tratado de Roma elevou significativamente seu grau de integração sócio-econômica e ampliou o número de países integrantes do sistema, que passou a se denominar União Européia. A União Européia se tornou, assim, economicamente, tão ou mais importante que os Estados Unidos.

Ademais da integração da União Européia, o mundo pós-guerra fria apresenta outros importantes desenvolvimentos. O Japão, embora ingressando, nos anos 90, num período de relativa estagnação econômica e, mais recentemente, sendo afetado por importante crise financeira, mantém a posição de segunda mais importante economia nacional do mundo. A Rússia, o mais importante sistema nacional que emergiu da desagregação da União Soviética, embora experimentando gravíssima crise, em todas as dimensões de sua vida coletiva, em sua caótica transição do socialismo comunista para um regime de capitalismo democrático, continua dispondo – presentemente de forma desorganizada – de fatores de poder inigualados por qualquer outro país, com exceção dos Estados Unidos.

Importa acrescentar a esse quadro a emergente trajetória da China, que superou, a partir de Deng Xiaoping, o irresponsável dogmatismo de Mao Zedong e tem tido, nos últimos vinte anos, uma continuada taxa de crescimento do PIB superior, em média, a 8% ao ano. Com uma população da ordem de 1,2 bilhão de habitantes e importante nível de capacitação científico-tecnológica, a China tem um regime que, a despeito de limitações que conserva de seu passado totalitário, tende a adquirir características neo-confucianas e se revela capaz de exercer uma gestão racional dos fatores de que dispõe. Nesse quadro é também necessário levar em conta o importante potencial da Índia, o dinamismo – correntemente contido por grave crise conjuntural – dos países que integram o sudeste asiático e a emergência do Mercosul, como um sistema integrador de quatro países que representam o mais importante potencial da América do Sul e tende a se expandir com a incorporação de outros países da região.

Dentro desse quadro delineia-se, neste fim de século, com toda a probabilidade de prosseguir em princípios do século XXI, uma clara alternativa para a ordem mundial pós-guerra fria. Essa alternativa é a de que se consolidem e ampliem as condições de hegemonia mundial dos Estados Unidos, tendentes – independentemente de deliberado propósito do povo americano – a configurar um império americano mundial[1]. A outra alternativa é a de que se consolidem e ampliem as condições tendentes a configurar a União Européia não apenas como um sistema econômico integrado, mas também como um sistema dotado, em termos satisfatoriamente integrados, de um comum projeto político internacional, dispondo das condições necessárias para assegurar sua implementação. Acrescente-se que essa alternativa comporta, complementarmente, a possibilidade de uma recuperação do poder internacional da Rússia, de uma

1 Distintamente dos impérios convencionais, o americano preserva a independência formal dos países submetidos a sua hegemonia e sua autonomia administrativa, mas lhes impõe as políticas econômica e exterior que convém à metrópole.

consolidação da China como grande potência internacional, do incremento do peso internacional da Índia e, entre outras possibilidades, a da consolidação do Mercosul e expansão de sua abrangência.

Se vier a se configurar a primeira alternativa, os Estados Unidos deterão, como nação imperial, um poder político-militar mundialmente hegemônico, o que não significa um poder arbitrário. Se vier a se configurar a segunda alternativa, a ordem mundial adquirirá um caráter multipolar, que comportará patamares de influência fortemente diferenciados e tornará extremamente relevante e significativamente mais independente o papel internacional das Nações Unidas.

O Império Americano

A alternativa de a ordem mundial, ora em processo de configuração, vir a se caracterizar pela consolidação e ampliação das condições de hegemonia mundial dos Estados Unidos tem a seu favor o fato de já se encontrar em estágio de avançada realização. A possibilidade de uma ordem mundial determinada por uma *pax americana* depende, no essencial, de distintas ordens de condições, que podem ser classificadas sob três principais rubricas: (1) fatores de ordem doméstica aptos a sustentar um projeto imperial; (2) condições internacionais não impeditivas da implementação de um projeto imperial;e (3) condições operacionais suficientes para assegurar a implementação de um projeto imperial, em termos compatíveis com os condicionamentos domésticos e internacionais.

Condições Domésticas

Os Estados Unidos não dispõem de um regime sócio-político favorável para um projeto imperial. Os impérios que se formaram e exitosamente se sustentaram por prazos mais largos, no curso da história, o foram sob o regime de monarquias divinas, no Antigo Oriente; de uma ditadura do executivo institucionalmente disfarçada de republicana, como o Império Romano de Augusto a Marco Aurélio, ou ostensivamente assu-

mida como condição necessária para preservar as vantagens de um império já constituído, como o Império Romano tardio; sob o regime de monarquias de direito divino, como o Sacro Império Romano-Germânico, ou Império Habsburgo, em suas versões austríaca e espanhola, ou sob a forma de democracias oligárquicas, como o Império Britânico.

Os Estados Unidos são uma democracia de massas que contou, até Kennedy, inclusive, com uma orquestração oligárquica (não dominação oligárquica) exercida, através do Senado e de outras agências, por uma minoria ilustrada de WASPs (*White Anglo Saxon Protestants*) da costa leste. A Guerra do Vietnã rompeu o consenso nacional e, com ele, encerrou a possibilidade de uma orquestração ilustrada que os liberais da costa leste pudessem exercer, através do Senado e de outras agências. Erodiu-se, significativamente, a condição do cidadão predominantemente preocupado com o que julgasse ser o *interesse nacional*. Surgiram, em seu lugar, distintas formas de cidadania: cidadania hifenada, regionalizada, ou corporativa. A cidadania hifenada, cada vez mais importante, é a do *afro-american*, do *hispano-american*, *italo-american*, etc. A cidadania regionalizada, ou localista, é a do californiano, do *sunny belt*, do *New Yorker*, etc. A cidadania corporativa é a dos que intervêm na vida pública para preservar interesses corporativos, sejam sindicais, sejam dos produtores de determinados bens ou serviços. Essas múltiplas formas de cidadania se caracterizam, em comum, pela prioridade conferida a seus interesses grupais, pela reivindicação, independentemente de outras considerações, de políticas e serviços públicos correspondentes a tais interesses e pela denegação de quaisquer sacrifícios, seja em termos fiscais, seja em termos de riscos pessoais, que lhes possam ser cobrados em nome do interesse nacional e não em proveito de seus respectivos particularismos. Os Estados Unidos se tornaram, predominantemente, uma confederação de interesses grupais, em relativo detrimento de sua integração nacional, preservando, entretanto, condições satisfatórias de gestão nacional.

Acrescente-se, por outro lado, que a cultura americana conserva, de suas tradições cívico-religiosas, valores como os da preservação da vida humana, da liberdade, de uma igualdade básica entre os homens, de *fair play*, da repulsa a atos arbitrários, entre outros componentes tradicionais da versão anglo-saxônica da cultura ocidental. A repulsa popular à Guerra do Vietnã se deu em virtude do fato de a televisão, em tempo real, transmitir o massacre de crianças e mulheres com bombas de napalm e, ao mesmo tempo, cobrar pesados sacrifícios pessoais dos recrutas americanos na selva vietnamita. Distintamente do que ocorre nos Estados Unidos de hoje, os romanos não se apiedaram com o espetáculo (narrado, não transmitido ao vivo) dos gauleses exterminados por César nem com o contingente de um milhão de cativos trazidos da Gália como escravos para Roma.

Acrescente-se, finalmente, que as democracias de massa, voltadas para seus particularismos domésticos, têm pouco interesse pelo resto do mundo, sempre que não se sintam ameaçadas e não apresentem condições satisfatórias de continuidade em política exterior, esta visualizada quase exclusivamente em função de representações estereotipadas do mundo e de correlações superficiais entre interesses domésticos imediatistas e os acontecimentos externos.

Em tais condições sócio-políticas seria de presumir-se que os Estados Unidos não dispusessem de condições domésticas para exercer um projeto imperial. Na verdade, como a seguir brevemente se indicará, as condições domésticas dos Estados Unidos afetam, de várias formas negativas, suas possibilidades de um consistente exercício de hegemonia mundial. Mas não impedem que tal projeto seja formulado e, ainda que imperfeitamente, parcialmente implementado.

Duas são as principais razões que, a despeito de condições domésticas desfavoráveis, viabilizam um projeto imperial americano. A primeira dessas razões é o fato – de que os integrantes do centro de poder americano se deram conta, em anos mais recentes – de que o processo

de globalização corresponde ao exercício de uma hegemonia mundial dos Estados Unidos por via econômico-tecnológica. A segunda dessas razões, que se tornou patente com a Guerra do Golfo, é o fato de que a imposição internacional da vontade política americana pode ser obtida por agressões militares irresistíveis, a baixo custo financeiro, irrisório custo em termos de vidas americanas e praticamente sem riscos externos.

O entendimento dessas duas condições viabilizadoras do império americano, a despeito de condições domésticas desfavoráveis, exige que se leve em conta, previamente, a distinção, nos Estados Unidos, entre o povo americano e suas elites de poder. As condições próprias à complexidade das sociedades contemporâneas criaram duas distintas modalidades de elites de poder, distinção essa tanto maior quanto mais tecnologicamente desenvolvida for a sociedade em questão.

Uma das modalidades de elite de poder, típica de sociedades democráticas, é a que resulta do voto popular e, em menor escala, do voto sindical. Os titulares formais de poder são eleitos pelo povo ou, nos sindicatos, pelos associados. Essa elite de poder é relevante, principalmente no tocante à Presidência da República e ao Senado Federal. Ela tende a expressar as características predominantes da sociedade e, nesse sentido, as condições domésticas desfavoráveis a um projeto imperial se transferem para a elite de poder de procedência eletiva. Ocorre, apenas, no nível da Presidência da República e, em ampla medida, do Senado Federal, que a elite de poder de procedência eletiva depende, para sua própria eleição, da outra elite de poder, tanto mais quanto mais altos se vão tornando os custos das campanhas eleitorais. Por outro lado, essa elite de poder de procedência eletiva depende, totalmente, para poder governar, de um consenso mínimo da outra elite de poder, tanto no que tange às informações de que necessita quanto no que se refere aos instrumentos de implementação de que carece.

A outra elite de poder, de procedência tecnocrática, que forma, com a cooptação seletiva de membros da elite de poder eletivo, o centro

de poder americano, se compõe dos homens que comandam o sistema produtivo, no sentido mais amplo do termo, que comandam a mídia, que comandam as Forças Armadas e o aparelho burocrático, com a co-participação de figuras mais eminentes dos setores acadêmicos (e.g. Henry Kissinger) que dominam competências necessárias para a formulação e implementação de decisões públicas.

Esta segunda modalidade de elite de poder foi a que compreendeu, em anos mais recentes, que o processo de globalização corresponderia, quase linearmente, ao da hegemonia econômico-tecnológica dos Estados Unidos no mundo, sempre que as empresas americanas superassem o déficit de competitividade que ostentavam, nos anos 80, relativamente ao Japão. Escapa à sucinta natureza deste estudo analisar como foi superado esse déficit de competitividade. Ocorre que tal superação se deu, no curso dos anos 90, reforçada pela circunstância de que, em parte como decorrência do incremento de competitividade dos Estados Unidos, o Japão entrou em fase de relativa estagnação.

A segunda condição necessária para o exercício de um projeto imperial é a capacidade de exercer, internacionalmente, por via militar se necessário, um irresistível poder coercitivo. Essa capacidade, por parte dos Estados Unidos, se revelou insuficiente na Guerra do Vietnã. Pelas razões precedentemente referidas, o povo americano não está preparado a assumir os sacrifícios econômicos e de vidas humanas necessários para intervenções militares convencionais, nem aceita ser exposto, por prazo mais longo, ao espetáculo, trazido pela televisão em tempo real, do massacre de populações civis. A Guerra do Golfo demonstrou à elite tecnocrática de poder que os Estados Unidos dispõem de irresistível capacidade de destruição de sistemas vitais de outras sociedades a baixo custo financeiro, com irrisório número de perdas do lado americano e praticamente sem riscos externos. O que é preciso, para esse efeito, é a prévia "demonização" do adversário junto à opinião pública americana, de sorte que esta tolere uma certa taxa de vítimas

civis, nas sociedades atacadas. É extremamente conveniente, para esse efeito, embora não estritamente indispensável, também dispor, para esse tipo de ataque, do consenso do Primeiro Mundo ou do apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Limitações do Império Americano

O projeto de uma incontrastável hegemonia mundial dos Estados Unidos, embora esteja sendo parcialmente implementado, está longe de se haver consolidado. Constitui uma das alternativas de ordenação do mundo, suscetível de se configurar de agora até princípios do século XXI. Mas se defronta com obstáculos internos e externos que poderão inviabilizá-la, conduzindo o mundo para a alternativa multipolar.

Ter-se-á a ocasião, na subseqüente seção deste breve estudo, de analisar a alternativa multipolar e possibilidades de vir a predominar. O que importa, agora, é indicar sucintamente os principais obstáculos internos e externos com que se defronta o projeto imperial americano.

Já foram mencionados os aspectos desfavoráveis para o projeto imperial que resultam das condições domésticas dos Estados Unidos. Em que medida esse projeto imperial pode superar essas condições desfavoráveis, em virtude daquelas duas outras condições precedentemente referidas, como, por um lado, os efeitos automaticamente pró-império americano que decorrem do processo de globalização e, por outro lado, a capacidade de infligir, impunemente, mediante a guerra aeroeletrônica, devastadores danos a outras sociedades, a baixo custo financeiro e irrisória taxa de perdas americanas.

A questão comporta diversos aspectos, tais como a necessidade, para um consistente projeto imperial, de sustentado apoio da opinião pública doméstica, de continuidade de políticas na execução do projeto, de satisfatório respaldo internacional, pelo menos por parte de importantes países do Primeiro Mundo, de administrável conivência das Nações

Unidas e, *last but not least*, de inerente atratividade internacional do projeto imperial.

A enumeração das condições referidas no parágrafo precedente evidencia, desde logo, as múltiplas dificuldades com que se depara o projeto imperial americano. Para fins de brevidade, considerar-se-á, apenas, sucintamente, o último requisito mencionado: inerente atratividade internacional do projeto imperial.

O mais bem sucedido projeto imperial, na história, foi o Império Romano. Muitas condições, internas e externas, favoreceram a formação e a consolidação do Império Romano. As condições domésticas em Roma, independentemente de considerações de época histórica, eram completamente diferentes das prevalecentes nos Estados Unidos de hoje. Por outro lado, o quadro internacional com que se defrontou o Império Romano, vencida, finalmente, uma Cartago que quase ganhou a Segunda Guerra Púnica, estava ocupado por uma única civilização comparável à de Roma – na verdade superior à romana – que era a dos Impérios Helenísticos. Estes, entretanto, por esse trágico divisionismo que caracterizou a cultura helênica, não tiveram a capacidade de se reunirem contra Roma. Muito ao contrário, a Grécia continental apoiou Roma contra a Macedônia e os reinos de Rodes e Pérgamo apoiaram Roma contra os selêucidas.

Sem prejuízo do fato de que as condições domésticas de Roma favoreceram seu projeto imperial e do fato de que o contexto internacional, depois da destruição de Cartago e da derrota dos reinos helenísticos, não tinha contendores – com exceção da Pérsia, que não foi conquistada – que pudessem resistir a Roma, o que importa levar em conta é o fato de que o Império Romano só marginalmente foi coercitivo. É certo que as legiões de César derrotaram as forças gaulesas, tornando possível a incorporação da Gália como uma província do Império. O mesmo se pode dizer da intervenção das armas romanas na Península Ibérica, no Egito, na Dácia, nos territórios asiáti-

cos contíguos ao Mediterrâneo, assim como na Britânia. O que importa, entretanto, não é esse primeiro momento de conquista militar. O que importa é o fato de que, consolidado o domínio romano em tais províncias, ele passou a contar com a ativa aceitação e colaboração das elites nativas, com naturais exceções que constituem casos extremamente minoritários, como ocorreu com os judeus. Por que se deu tal fato? Porque a *pax romana* era extremamente vantajosa para as elites nativas das províncias. A *pax romana* significava, por um lado, eficaz proteção contra bárbaros externos, por outro, um sistema de eqüitativa e ilustrada ordenação jurídica das sociedades integrantes das províncias, proporcionando-lhes um regime legal de que precedentemente não gozavam, segurança pessoal, igualdade de todos perante a lei, garantia dos contratos, expansão do comércio, desenvolvimento da capacidade produtiva de cada região, acesso à educação e à alta cultura e um tratamento desprovido de preconceitos raciais, em que o ingresso a níveis superiores da sociedade estava aberto a todos os que adquirissem, por vontade própria, a cultura greco-romana. A *pax romana* repousava na equitatividade do *jus gentium* e na imparcialidade e objetividade legal do *praetor peregrinus*. Roma só caiu quando, por razões que não comporta abordar neste breve estudo, a *pax romana* se converteu em *oppressio romana*, nas condições decadentes dos séculos III e IV A. D. O Império Romano caiu quando deixou de ser atraente para as elites provinciais.

O que mais prejudica o projeto imperial americano, por razões a ele inerentes, é o fato de que, diversamente do que ocorria com o projeto imperial de Roma, ele não é atrativo para as províncias. Roma experimentou, no tempo de César, uma profunda transformação interna, determinada, precisamente, pela existência do império que se viera formando a partir da Segunda Guerra Púnica. Roma deixou de ser uma cidade-estado, para a qual o império era um objeto de botim, para se tornar, operacionalmente com César e institucionalizadamente com

Augusto, o centro administrador de um sistema imperial, em benefício do conjunto do sistema, ainda que Roma usufruísse de certas vantagens, como administradora do império.

Os Estados Unidos, diversamente, vêem no sistema de dominação que estão formando – e que não é concebido como um império – uma oportunidade de vantagens econômicas para a metrópole americana, irrespectivamente dos interesses das regiões dominadas. Não há, no sistema jurídico americano, o equivalente ao *jus gentium*. Muito ao contrário, existe a arbitrária imposição de leis americanas ao mundo exterior, mediante uma combinação de intimidação coercitiva e de abusivas exclusões do mercado americano. Em vez de desenvolver, como Roma fez em suas províncias, a capacidade produtiva local e lhes assegurar mercado em todo o Império, o processo de globalização patrocinado pelos Estados Unidos produz, em nome das vantagens – reais e supostas – da liberdade de comércio, o sucateamento das indústrias subcompetitivas do Terceiro Mundo – e muitas da própria Europa – conduzindo aqueles países a retornarem ao subdesenvolvimento da produção de matérias primas e da importação de produtos acabados.

Sistema Multipolar

A segunda possível forma alternativa de organização da ordem mundial, até princípios do século XXI é, como foi referido, a consolidação de um sistema multipolar de poder mundial. No horizonte temporal que vai até o primeiro terço do século entrante o sistema multipolar que possa vir a se configurar tenderá a se caracterizar por grandes diferenças de nível entre os países membros da comunidade internacional. Em grandes linhas, pode-se prever a formação de três níveis. No nível superior figurarão os países que, isoladamente e/ou pelos sistemas de integração que logrem consolidar, exerçam papel determinante sobre a ordenação econômico-política do mundo, constituindo, informal ou for-

malmente, um diretório mundial[2], operando diretamente ou por intermédio das Nações Unidas. No nível intermediário figurarão os países que, isoladamente e/ou pelos sistemas de integração que logrem consolidar, exerçam econômico-politicamente um importante papel na regulação dos interesses de suas respectivas regiões e, como tal, tenham um não negligenciável peso como coadjuvantes do diretório mundial. O terceiro nível compreenderá a grande maioria dos membros da comunidade internacional, privados de condições para um relevante papel internacional.

Nesse sistema multipolar as Nações Unidas tenderão a exercer um papel muito mais relevante e independente do que atualmente desempenham. A multipolaridade requer, muito mais do que na hipótese de hegemonia de um país imperial, formas institucionais de procedimento. A forma pela qual se configure a geometria do poder, dentro desse possível futuro sistema multipolar, presentemente imprevisível, determinará, igualmente, a forma pela qual as Nações Unidas virão a desempenhar seu papel de instrumento institucional da futura ordem mundial e o grau de autonomia institucional de que virão a dispor.

Nas presentes condições do mundo pode-se prever que determinados países ou sistemas internacionais de integração deverão, quase certamente, ou provavelmente, integrar esse possível futuro diretório mundial, enquanto outros países se apresentam como possíveis candidatos a tal condição. Entre os primeiros figuram, sem dúvida, os Estados Unidos e a União Européia. Entre os mais prováveis candidatos a integrar esse possível futuro diretório figuram o Japão, a China e a Rússia. São possíveis candidatos a Índia e o Mercosul e mais remotamente a Indonésia e um sistema islâmico, se lograr satisfatória integração.

---

2 O grupo dos sete constitui, presentemente, um rudimentar e parcial exemplo do que possa futuramente ser, com distinta composição, um diretório mundial.

Por razões de brevidade não será analisada neste estudo a questão referente aos mais prováveis integrantes do segundo nível. Mencione-se, apenas, que o Mercosul, ademais da possibilidade de vir a adquirir condições de ingresso no diretório mundial, tem as mais altas probabilidades de ser um dos membros do grupo de países dotados de relevante importância regional.

As principais características de que venha a se revestir o sistema multipolar, se essa alternativa vier a prevalecer no horizonte temporal deste estudo, dependerá, essencialmente, por um lado, do perfil político que venha a assumir a União Européia e, por outro, do papel que venham a exercer a Rússia e a China. Será igualmente relevante a forma pela qual os Estados Unidos, presentemente orientados, ainda que sem expressa ou consciente intenção do povo americano, para o exercício de um projeto imperial, venham a se ajustar ao sistema multipolar, no caso de esta alternativa vir a prevalecer.

União Européia

A médio prazo a alternativa multipolar depende da medida em que a União Européia logre instituir um sistema interno de consenso que permita, de forma consistente, a formulação e satisfatória implementação de uma política internacional comum. A mais longo prazo é provável que as condições determinantes de um sistema multipolar dependam da evolução da Rússia e da China.

Os últimos anos da década de 1990 tornaram evidente o fato, ilustrado pelo caso da União Européia, de que a mera macroracionalidade econômica é insuficiente para propulsionar as etapas finais de uma integração econômico-política. É extremamente elevado o grau de integração econômico-social logrado pela União Européia, na década de 1990. É altamente provável que venha a ser adotado, na data prevista ou com pequeno adiantamento, o euro como moeda comum da

maioria dos membros da União Européia. Tal fato, por sua vez, deverá estreitar ainda mais o grau de integração entre os países que adotem o euro, com o inevitável efeito correlato de afrouxar os vínculos entre tais países e os membros da União Européia que não venham a adotá-lo. O que importa assinalar, entretanto, é o intervalo que separa a macro-racionalidade econômica do conjunto da União Européia de, por um lado, as necessidades econômico-sociais de cada país membro e, de, por outro, a possibilidade de formulação de uma política internacional comum.

O problema da compatibilização entre a macro-racionalidade econômica do conjunto e as necessidades econômico-sociais de cada país membro se apresenta em todos os sistemas de mais profunda integração econômica. Escaparia às sucintas dimensões previstas para este estudo a discussão dessa questão. Mencione-se, apenas, o fato de que, relativamente à União Européia, esse problema apresenta fortes indicações de que será resolvido. Em parte porque as dificuldades de ajuste derivadas de razões econômicas são maiores nos países menores, relativamente aos quais os mecanismos compensatórios da União Européia têm se revelado eficazes. O problema se torna mais difícil no caso do Reino Unido, por seus ingredientes sócio-culturais. Mas em tal caso a análise da questão pode ser empreendida no plano político, a seguir abordado.

O problema político com o qual se está defrontando a União Européia decorre do fato de que, diversamente do que pensavam os que sustentam uma visão economicista da sociedade, as opções políticas não são primariamente determinadas por motivações econômicas e sim por motivações sócio-culturais. São extremamente relevantes, sem dúvida, as motivações econômicas, que atuam como propulsoras de muitas decisões políticas e exercem, por outro lado, decisivo efeito inibitório em muitos outros casos. A opção política, entretanto, é uma projeção, para um momento futuro, daquilo que *nós* queremos que ocorra. Esse *nós*

tem caráter sócio-cultural. Esse *nós* compreende os grupamentos humanos que experimentam vínculos de solidariedade, determinados por fatores sócio-culturais.

O problema das solidariedades sócio-culturais, na União Européia, apresenta três distintas capas de profundidade. A primeira e mais geral é a que separa a visão insular do continente por parte da Inglaterra e, em grau menor mas não irrelevante, que separa a visão continental da insularidade britânica. A segunda capa diz respeito aos quatro grandes grupos étnico-culturais em que se inscrevem os países da União Européia, grupos esses que serão cinco, quando nela ingressem os eslavos. Esses quatro grupos originários são o latino, o germânico, o anglo-saxão e o nórdico. A terceira capa é a que contém as individualidades nacionais, tanto mais fortes quanto mais antiga a individualização histórica dos países em referência.

Observando-se a conduta dos países integrantes da União Européia, relativamente a questões políticas, constata-se que a superação dos paroquialismos nacionais atingiu, na presente década, um nível bastante elevado. Nota-se, por outro lado, que a formação de consensos políticos entre latinos e germânicos experimentou um extraordinário progresso. Por outro lado, o consenso entre germânicos e nórdicos é fácil e espontâneo, o que, pela via germânica, abre um espaço de consenso com os latinos. As dificuldades são bastante consideráveis, entretanto, no relacionamento entre a cosmovisão insular e a continental e, agregadamente, entre a latino-germânica e a anglo-saxônica.

Dadas essas características, que dificilmente experimentarão substanciais modificações no prazo dos próximos dez ou vinte anos, cabe perguntar em que medida a União Européia – que tende, ademais, a incorporar nações eslavas – logrará condições para formular e razoavelmente implementar uma política internacional comum? As possibilidades de que venha a prevalecer, de agora ao primeiro terço do século XXI, uma ordenação mundial fundada num sistema

multipolar dependem, integralmente, da medida em que uma política externa comum venha a ser objeto de consenso por parte dos membros da União Européia.

Colocada a questão em termos globais a resposta dificilmente poderá ser positiva, como o comprova a história pregressa, inclusive a mais recente, da União Européia. Assim como o mundo helenístico, que dispunha de um nível civilizatório e de um potencial econômico-militar superior ao romano foi, por seu divisionismo, dominado por este, assim a União Européia, cujo nível civilizatório e cujo potencial econômico são superiores aos dos Estados Unidos, tenderá a ser dominada por este, se não lograr – o que presentemente não parece viável – formas que superem os obstáculos sócio-culturais que a privam da possibilidade de uma política externa comum.

A questão da viabilidade de uma política européia externa comum não se esgota, entretanto, nos termos precedentemente enunciados. Duas ordens de considerações introduzem importantes modificações nesse quadro. Trata-se, por um lado, do fato de que circunstâncias diversas, particularmente de ordem econômica, estão introduzindo, ainda que não deliberadamente, importantes diferenciações no nível de integração dos membros da União Européia. A adesão ou não ao euro é um decisivo fator de diferenciação. Outras circunstâncias operam no sentido de levar os membros da União Européia ao que já se denomina de geometrias variáveis. O nível integrativo já alcançado, provavelmente com certo afrouxamento, parece ter condições de perdurar para o conjunto. Acima desse círculo mais amplo, entretanto, está em processo de formação um círculo mais restrito, que será o da adesão ao euro. Esse círculo mais restrito, como tal ou mediante a geração de um terceiro círculo ainda mais restrito, apresenta indícios de que permitirá a formação de um consenso em matéria de política externa comum. França e os países latinos, por um lado, a Alemanha, por outro, exibem claras indicações de que aspiram a uma política externa comum e independente dos

Estados Unidos. Para os fins da formação de um sistema multipolar, uma política externa comum da Europa continental, com ou sem os nórdicos, é plenamente suficiente.

A segunda ordem de considerações a ser levada em conta se refere ao fato de que Rússia e China já definiram seu propósito de perseguir, a longo prazo, uma política externa independente dos Estados Unidos. Essa posição russo-chinesa terá decisiva influência no sentido de fortalecer a posição latino-germânica na direção de uma política externa independente dos Estados Unidos. Constitui uma questão em aberto saber em que medida Rússia e a Europa de gravitação latino-germânica tenderão a objetivos internacionais comuns. O que se pode desde já prever é que um objetivo comum já está claramente identificado, que é o da independência, relativamente aos Estados Unidos. Permanece igualmente aberta a questão de qual venha a ser a orientação a mais longo prazo da política externa chinesa. Como no caso da Rússia, entretanto, o propósito de independência, relativamente aos Estados Unidos, também já está claramente definido.

A alternativa de uma ordem mundial fundada num sistema multipolar não depende, apenas, entretanto, da medida em que venha a se configurar, de forma estável, uma política externa independente dos Estados Unidos por parte da Europa continental, da Rússia e da China. Depende, igualmente, da medida em que esses países logrem uma proposta de ordenação mundial alternativa à americana – o que não decore apenas de políticas externas independentes – e que essa proposta resulte mais atrativa para o mundo do que o projeto da *pax americana*.

Essa questão, como muitas outras abordadas neste breve estudo, continua em aberto. As condições econômico-culturais próprias à Europa continental levam esta a uma política internacional mais cooperativa e menos "satelizante" do que a dos Estados Unidos. Estes, em

compensação, dispõem de imediatas condições de favorecimento e de coercitividade internacionais significativamente superiores às européias. Essa questão, por isso mesmo que permanecem em aberto aspectos decisivos da mesma, tenderá a ser apreciavelmente influenciada, entre outros fatores, pelas decisões de política externa que venham a ser adotadas pelo Mercosul, a despeito do relativamente modesto peso internacional desse sistema.

Mercosul

O Tratado de Assunção, de 1991, instituindo um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Mercosul, deu início a um processo de integração que se acelerou, no tocante ao alcance das metas, se aprofundou, no que diz respeito ao grau de integração pactado e se está ampliando, com a perspectiva de participação, a curto prazo, do Chile, da Bolívia e da Venezuela e, a mais longo prazo, de todos os países da América do Sul. De uma modesta pauta de intercâmbio, as exportações dos membros para outros membros do Mercosul se elevaram para US$ 20.339 milhões em 1997, sobre um total de US$ 82.267 milhões de exportações do Mercosul para todo o mundo, representando cerca de 25% desse total.

Não visa este breve estudo a uma descrição, ainda que sumária, das características do Mercosul, nem à análise quantitativa dos resultados já alcançados. O que se tem em vista é discutir a significação do Mercosul, como sistema regional e para os países que o integram, no cenário internacional, face às duas mais prováveis alternativas de regulação da ordem mundial, no decurso dos próximos decênios, precedentemente analisadas. A questão se reveste de particular importância e urgência ante a proposta dos Estados Unidos de constituir, a curto prazo, uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), abrangendo todos os países das Américas.

Os países do Mercosul, notadamente o Brasil, ante a óbvia existência de elementos de conflito entre o projeto Mercosul e o projeto ALCA, têm intervindo nas negociações relacionadas com a criação da ALCA com propostas protelatórias, visando a transferir para datas futuras, por exemplo, 2005, o momento decisório, enquanto os Estados Unidos, diversamente, propõem que 2005 ou mesmo 2002 seja a data até quando ALCA se encontre plenamente constituída. A constituição da ALCA implica, praticamente, no desaparecimento do Mercosul porquanto conduziria à eliminação de fronteiras aduaneiras entre todos os países das Américas, assim eliminando (em relação aos EUA) a tarifa externa comum, que é uma característica fundamental do Mercosul.

Ante o evidente fato de que o projeto ALCA constitui uma alternativa excludente do Mercosul torna-se igualmente evidente que a posição dos países do Mercosul não pode ser, apenas, a de propor delongas na assinatura do convênio institutivo da ALCA e sim a de considerar o próprio mérito da questão. O que representa o Mercosul para seus membros? O que representaria a ALCA para os países membros do Mercosul e em que medida lhes conviria participar desse sistema? Que tipo de inserção internacional convém aos membros do Mercosul ante as alternativas de ordenação do mundo precedentemente discutidas?

A fim de conter este breve estudo nos restritos limites que se propõe considerar-se-ão, a seguir, apenas as três seguintes questões: (1) Entre as duas alternativas de ordenação do mundo, qual a que convém aos países do Mercosul? (2) Definida a alternativa mais conveniente, que instrumentos institucionais são mais favoráveis para tal propósito, Mercosul, ALCA, ou alguma outra alternativa? (3) Dentro de que condições os países membros do Mercosul poderiam melhor encaminhar seus interesses, supondo-se que o tipo de ordem mundial que venha a se configurar não seja o que mais lhes convenha?

Subcompetitividade e ALCA

A questão relacionada às alternativas de ordenação do sistema internacional, precedentemente discutida, não requer maiores elaborações para se determinar a modalidade que mais convém aos países do Mercosul. É evidente que muito lhes convém venha a prevalecer um sistema multipolar, no qual possam ter razoável capacidade de interferência.

Sem embargo da óbvia procedência da afirmação precedente, importa levar em conta que o projeto imperial americano não se apresenta como tal e, na verdade, se excetuarmos algumas personalidades mais lúcidas, como Kissinger ou Huntington, não é concebido como tal pelo centro de poder dos Estados Unidos. O projeto ALCA é sintomático desse fato. O projeto não é um cínico intento de atrair os países latino-americanos para um regime de livre comércio em que se encontrem, de saída, condenados a serem os parceiros perdedores do jogo. Os americanos acreditam na teoria neoliberal em virtude da qual um amplo mercado internacional aberto é uma opção otimizante para todos, porque a alocação de fatores se fará em função de critérios de maximização de vantagens. Se determinados países forem levados a fechar suas indústrias, isto significa que elas não eram competitivas e que esses países devem produzir outros bens ou serviços, exatamente aqueles que o livre jogo do mercado lhes dê a oportunidade de produzir.

Extravasaria as dimensões deste sucinto estudo ingressar numa elaborada crítica das teses neoliberais. Mencione-se, apenas, o fato de que partiu dos próprios Estados Unidos, no período histórico em que eram manifestamente subcompetitivos em relação à Europa, a adoção da Tarifa de Hamilton, graças à qual, ademais de outros fatores, lograram, um século depois, se tornar a economia mais competitiva do mundo.

Confrontados com objeções dessa natureza os neoliberais opõem duas ordens de argumentos. Observam, por um lado, que o regime de livre alocação de fatores, em função de critérios de competitividade, conduz os centros acumuladores de capitais e tecnologia a investir nos países carentes de tais fatores, que lhes proporcionarão maior lucro e, por esse processo, se reequilibrarão os níveis de competitividade. Observam, por outro lado, que nas presentes condições de globalização da economia, tarifas neo-hamiltoneanas conduzem ao agravamento da obsolescência tecnológica e ao empobrecimento dos países protecionistas. Daí, segundo essa teoria, as vantagens da ALCA para a América Latina, porque abasteceria seus mercados de produtos americanos bons e baratos, por um lado e, por outro, atrairia um imenso fluxo de inversões americanas, que recuperariam a médio prazo a competitividade industrial desses países, sem sacrificar suas populações.

Sem dar maior elaboração a essas questões assinale-se, apenas, que a improcedência dos argumentos pró-ALCA provém de duas circunstâncias. A primeira é a de que as condições decorrentes do processo de globalização afetaram a procedência dos protecionismos tradicionais quando aplicados com propósitos autarquizantes a países isolados. As modernas formas eficazes de protecionismo, diversamente do protecionismo tradicional, não visam à autarquia, não se aplicam de forma permanente e não são utilizadas para pequenos países isolados mas para amplos sistemas integrativos, como a União Européia (protecionismo agrícola e cripto-protecionismo de determinadas indústrias), como também poderá ser o caso do Mercosul e para países continentais, como a China. O neoprotecionismo visa, sobretudo, a assegurar condições que permitam elevar a competitividade de setores que, se protegidos por certo prazo e se forem devidamente modernizados, adquirirão futura competitividade.

É improcedente, por outro lado, a tese segundo a qual ALCA carrearia grandes inversões americanas para os demais países mem-

bros. Muito ao contrário, a supressão de barreiras aduaneiras eliminaria os estímulos para inversões americanas. Para vender seus produtos em tais países as empresas americanas não necessitariam mais de neles fazer grandes inversões – reduzindo a oferta de empregos nos Estados Unidos – mas simplesmente passariam a vender seus produtos sem nenhuma oneração aduaneira. O que atrai inversões estrangeiras é a existência de um grande mercado, aduaneiramente protegido, em que a inversão estrangeira tenha tratamento favorável ou não discriminativo. Essas condições são oferecidas pelo Mercosul – o que explica o imenso afluxo anual de dólares para um país como o Brasil – e precisamente, deixariam de existir se a ALCA prevalecer sobre o Mercosul.

As considerações até agora expendidas evidenciam, irretorquivelmente, a necessidade econômica de preservar, consolidar e ampliar o Mercosul. Evidenciam, igualmente, a necessidade, por parte dos países membros do Mercosul, de prontamente abandonar a presente política de protelação da data de assinatura do convênio da ALCA e substituí-la por uma franca e nítida recusa a ingressar na ALCA enquanto o nível médio de competitividade da economia sul-americana permanecer nitidamente inferior ao dos Estados Unidos.

O Mercosul no Cenário Internacional

O Mercosul não é apenas, para os países membros, um sistema que lhes proporciona uma ampliação de mercado – ampliação essa de proporções extraordinárias para todos, salvo o Brasil, para o qual, todavia, conserva proporções significativas – mas é também um instrumento fundamental de política externa.

A significação internacional do Mercosul depende, por um lado, da medida em que logre formular uma política externa comum e satisfatoriamente implementá-la. Por outro, essa significação dependerá da alternativa de ordem mundial que venha a prevalecer.

Como no caso da União Européia, a significação internacional do Mercosul depende da medida em que logre consenso interno em matéria de política exterior. O Mercosul conta, para esse efeito, com condições mais favoráveis que a União Européia. Dispondo de duas línguas que proporcionam direto entendimento recíproco e não apresentando conflitantes interesses externos, o Mercosul tem todas as condições para formular e implementar uma política externa comum. Isto não obstante, existem setores dotados de relativa relevância, nos países do Mercosul e na América do Sul, em geral, que julgam poder recolher maiores vantagens para seus respectivos países de uma política de enquadramento no projeto imperial americano do que numa posição de independência. O satelitismo cultural leva alguns a buscar o aplauso americano e a considerar que concessões honoríficas dadas pelos Estados Unidos engrandecem o prestígio internacional de quem as recebe. Outros entendem que o respaldo à política externa americana estimula a transferência de capitais e tecnologia para seu respectivo país. Outros finalmente, consideram que o apoio americano é necessário para conter os riscos de um imperialismo brasileiro na América do Sul.

Preferências devidas a motivações psicológicas escapam ao âmbito da análise racional, mas obviamente não conduzem a opções racionais. O que importa salientar, em relação à matéria em discussão, é a improcedência das duas invocadas suposições. Supor que um apoio à política externa americana trará como contrapartida importantes transferências de capitais e tecnologia é ignorar os fatores condicionantes de inversões estrangeiras, notadamente da americana. É certo que uma política de hostilidade aos Estados Unidos não estimula o ingresso de capitais americanos e, no extremo, tenderia a suscitar um embargo econômico do governo americano, como no caso de Cuba. O que, todavia, positivamente estimula inversões estrangeiras, inclusive as americanas, é a conjugação, já referida, de um amplo

mercado protegido por razoáveis tarifas aduaneiras, com condições favoráveis ou não discriminatórias para tais inversões.

Por outro lado, entender que um prévio alinhamento com os Estados Unidos constitua uma condição necessária para evitar os riscos de um imperialismo brasileiro no âmbito do Mercosul ou da América do Sul, em geral, representa um erro na análise dos fatores. Mencione-se, de início, o fato, não irrelevante, de que a cultura brasileira é lírica, não épica e por isso não propensa a imperialismos. O que, entretanto, objetivamente importa levar em conta, é o fato de que um país como o Brasil, ainda que quisesse ser imperialista, não dispõe de condições para tal, no âmbito de associações livres como o Mercosul, tanto no tocante ao restrito sistema existente quanto no que se refira à possível (e desejável) incorporação dos demais países da América do Sul a esse sistema. Tal ocorre pelo simples fato de que qualquer país integrante do Mercosul que viesse a sofrer atos imperialistas, de parte do Brasil, teria condições para sair do sistema e se inserir na órbita americana. Mini-imperialismos não podem ser exercidos em âmbitos sujeitos, por demanda dos interessados, à automática intervenção macroimperialista da potência hegemônica.

Se tudo contribui para facilitar uma política externa comum por parte do Mercosul e nada obsta, em termos objetivos, a adoção de tal política, que benefícios dela poderão advir? Nas condições internacionais discutidas no presente estudo, uma política externa comum, por parte do Mercosul, se bem orientada, tenderia a acarretar um tríplice benefício: (1) contribuir, relevantemente, para a constituição de uma ordem mundial multipolar, (2) proporcionar aos países do Mercosul importantes benefícios econômicos e políticos, tanto no curso do processo de formação desse sistema como no âmbito do sistema multipolar que venha a se constituir e (3) otimizar a posição relativa dos países do Mercosul na hipótese de, diversamente, vir a se constituir um sistema imperial americano.

A contribuição do Mercosul para a formação de uma ordem mundial multipolar pode ser extremamente relevante a despeito do modesto peso relativo do Mercosul no cenário internacional. Tal fato decorre da circunstância, precedentemente analisada, de que uma ordem mundial multipolar depende da adoção, por parte da Europa de orientação latino-germânica, de uma política externa comum. Uma apropriada política externa do Mercosul pode ser o fator de ruptura do presente estado de indefinição na Europa, gerando atrativos adicionais que proporcionem aos setores favoráveis a uma independente política externa européia as condições necessárias para prevalecer.

Uma outra ordem de benefícios tenderá a decorrer de uma mais estreita articulação do Mercosul com a União Européia. A curto e médio prazos, atendendo a que o nível médio de competitividade européia se aproxima daquele do Mercosul – as vantagens de certos setores produtivos do Mercosul compensando as dos europeus em outros setores – o estreitamento da cooperação econômica entre os dois sistemas será extremamente benéfico para ambos. A mais longo prazo, se vier a se constituir uma ordenação multipolar do mundo, a contribuição do Mercosul para tal resultado terá gerado condições que assegurarão a relevância da participação do Mercosul num eventual futuro diretório mundial.

Se, diversamente, vier a prevalecer uma ordenação mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, a posição de estreita articulação do Mercosul com a União Européia lhe assegurará as mais favoráveis condições possíveis. Em tal hipótese a adesão do Mercosul ao sistema imperial americano poderá ser negociada de forma mais vantajosa do que a que ocorreria se o Mercosul já fosse, antecipadamente, um sistema satélite dos Estados Unidos, como se daria no caso de inserção dos países do sul na ALCA.

Nova Ordem Mundial

Ante a alternativa de uma *pax americana* e de uma ordem mundial multipolar, em ambos casos, regimes regulatórios do sistema internacional fundados em uma dessas bases de poder se defrontariam com a questão, já suscitada pelos estóicos romanos e reformulada por Kant, em sua proposta de paz perpétua, de como submeter o sistema internacional a uma regulação eqüitativa, racional, estável e empiricamente viável. Assumindo-se que tal objetivo tenderá a ser mais viável na hipótese de uma regulação multipolar da ordem mundial, coloca-se a questão de se o mundo, exeqüivelmente, possa ser melhor do que é? A mais consistente resposta afirmativa a essa questão foi dada por Kant, ao sustentar a tese de que a universalização da instituição do Estado de Direito conduziria, por via de conseqüência, a um sistema confederativo que universalizaria, para todo o mundo, o regime que os Estados de Direito lograram domesticamente regular.

A impecável consistência analítica de Kant o conduziu, nesta como em todas as outras questões de que tratou, a uma formulação formalmente correta. O problema, como sempre foi sustentado pelo próprio Kant, consiste nas condições empíricas de que depende a possibilidade desse equacionamento analiticamente correto. Ou seja, no caso, as condições de poder em que venha a se fundar uma possível ordenação do mundo: se esta se fundar na hegemonia de uma nação imperial, como os Estados Unidos, a questão depende da medida em que as condições que conduzam, na nação hegemônica, à formação de seu centro de poder, conduzam, inerentemente, a uma eqüitativa, racional e estável ordenação do mundo. Considerações precedentemente apresentadas neste estudo permitem afirmar que dificilmente se poderia alcançar uma ordenação eqüitativa e racional do mundo a partir de uma incontrastável hegemonia mundial americana e menos ainda se assegurar a estabilidade de tal ordenação.

O desejável objetivo de uma ordem eqüitativa, racional e estável do mundo seria exeqüível na hipótese de se constituir um sistema multipolar? Como em relação a outras questões os restritos limites deste breve estudo não comportam uma discussão mais elaborada dessa questão. Pode-se, entretanto, simplificando tão complexa questão, observar que uma resposta relativa e moderadamente positiva pode lhe ser dada. O mundo pode ser, estavelmente, melhor do que é. O mundo não poderá alcançar em termos de qualidade social e humana um nível melhor de que o nível médio de qualidade social e humana existente nas sociedades que o integrem, em geral, e dos que o dirijam, em particular. Mas pode alcançar, estavelmente, um patamar de razoabilidade social e humana significativamente superior ao que atualmente apresenta.

Uma regulação multipolar do mundo tenderá a ser exercida, formal ou informalmente, por um diretório mundial, como se mencionou neste estudo, o qual tenderá, por sua vez, a ter de se valer, para esse efeito, da maquinaria institucional das Nações Unidas, dentro de significativa margem de autonomia e independência por parte destas. Esse regime de ordenação só poderá funcionar se for baseado em normas jurídicas internacionais estáveis, racionais e razoavelmente eqüitativas, de sorte a minimizar a necessidade de intervenções coercitivas, sempre custosas e tendencialmente desequilibradoras. Os países dotados de maior ou menor interferência nas deliberações desse provável futuro diretório mundial tenderão a se dar rapidamente conta de que a mais eficaz e menos custosa forma de assegurar internacionalmente seus interesses é a de compatibilizá-los basicamente com os interesses gerais da comunidade internacional. Assim se chegaria, como previa Kant, a uma razoável e sancionável ordenação jurídica do mundo. O que faltava ao esquema kantiano era o desenvolvimento do sistema internacional, então fragmentado entre muitos centros de poder, que conduzisse, pela concentração do poder

decisório em um pequeno número de países, à possibilidade da constituição, formal ou informal, de um diretório mundial.

No plano internacional, como no nacional, a possibilidade de uma ordenação estável, racional e eqüitativa, dos interesses em jogo depende de um ajuste de tipo hobbesiano. Os súditos delegam ao soberano, ou nele reconhecem, o direito de ordenar a sociedade, em troca e sob a condição de fazê-lo de forma institucional e mediante a qual sejam respeitados e protegidos os interesses fundamentais dos súditos. A governabilidade, tanto a nível nacional como internacional, requer um equilíbrio entre o privilégio de exercer o poder por parte do soberano e a aceitabilidade, por parte dos súditos, das normas por aquele adotadas. A coercitividade do príncipe, a longo prazo, só é eficaz se for marginal. O essencial é a aceitabilidade da norma.

Pode-se, assim, concluindo este estudo, observar que, na medida em que a presente evolução das nações as esteja encaminhando, ainda que informalmente, para regimes do tipo social-liberal, combinando competitividade com a preservação de essenciais interesses sociais, um sistema multipolar de ordenação do mundo tenderá, ainda que mais moderadamente, a um social-liberalismo internacional. Elevar-se-ão as condições que generalizam, entre as nações, seu acesso a níveis razoáveis de igualdade de oportunidades, mas persistirão, por outro lado, formas crescentes de competitividade, tanto econômica e política como cultural, que diferenciarão as sociedades em distintos patamares de significação e de poder mundiais.

ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil

*José Tavares de Araujo Jr.**

Introdução

Os processos simultâneos de regionalização das estruturas produtivas e globalização de mercados tornaram-se características marcantes da economia mundial nas décadas de 80 e 90, em virtude da interação de três fatores conhecidos: as inovações tecnológicas nas indústrias de computadores e telecomunicações, os novos padrões de competição empresarial e a redefinição dos instrumentos de intervenção do Estado na economia. No plano das instituições que regulam o comércio internacional, aqueles processos estimularam a convergência das agendas governamentais em torno de dois objetivos aparentemente contraditórios: os projetos regionais de integração e o fortalecimento do multilateralismo. Hoje em dia, independentemente do tamanho e do grau de desenvolvimento de seus países, a maioria dos governos está interessada em participar ativamente da Organização Mundial do Comércio (OMC), não obstante o comprometimento com os variados modelos de preferências comerciais lançados nos últimos dez anos. Em certos casos, como os do Brasil e dos Estados Unidos, cujos parceiros comerciais são diversi-

---

* Consultor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos. Ph.D. em Economia, Universidade de Londres (1982). Cargos já ocupados: Economista, Banco Interamericano de Desenvolvimento (1992-1995). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Secretário Executivo, Comissão Brasileira de Tarifas (1985-1988); Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro (1981-1992). *Este trabalho foi preparado para o* ***Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores***. As opiniões aqui emitidas são da exclusiva responsabilidade do autor.

ficados, a agenda de prioridades contém ainda projetos sub-regionais, como o Mercosul e o NAFTA, e relações bilaterais especiais.

O projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é parte deste contexto, e implica uma rara combinação de riscos e oportunidades para o Brasil. Para analisar tais impactos potenciais, o presente trabalho aborda seis temas interdependentes: os fundamentos econômicos dos esquemas recentes de integração regional, o perfil de inserção internacional da economia brasileira, a assimetria dos interesses econômicos que estimulam a ALCA, os mecanismos de integração monetária, os vínculos entre as prioridades do Mercosul e as da integração hemisférica, e, por fim, o conteúdo da atual agenda de negociações da ALCA, a ser debatida na Cúpula de Santiago em abril de 1998. Após examinar cada um desses tópicos ao longo do texto, a última seção do trabalho sintetiza as conclusões sob forma matricial, contrapondo os riscos e as oportunidades.

Organização do Texto

A seção 2 apresenta um marco conceitual para explicar a superposição dos processos de regionalização e globalização. Esse instrumento analítico será utilizado diversas vezes nas seções seguintes para abordar os aspectos da ALCA relacionados com competitividade e inserção internacional das economias da região. A idéia central ali formulada é que a eficiência das firmas é determinada pelo ajustamento de seu vetor de produção às oportunidades de subcontratação existentes no mercado. Conforme mostrou Ronald Coase há cerca de 60 anos, a firma é uma instituição gerada pela existência de custos de transação no sistema produtivo. Qualquer contrato entre agentes econômicos pressupõe um conjunto de atividades para sua implementação, como coleta de informações, análise das condições de negociação, supervisão da conduta do parceiro e avaliação de resultados. Todas essas tarefas implicam custos de

transação[1]. Sempre que os custos de produção forem inferiores aos custos de transação, os empresários poderão expandir as atividades de suas firmas através da eliminação de operações de compra e venda no mercado. Da mesma forma, um eventual declínio dos custos de transação reduzirá o escopo dos vetores de produção das empresas e aumentará as oportunidades para novos contratos entre os agentes. Em outras palavras, a relação entre os custos de produção e transação indica os níveis convenientes de diversificação e de integração vertical das empresas. Logo, mudanças nessa relação geram novas condições de concorrência no mercado doméstico e no exterior, e, conseqüentemente, novos padrões de comércio internacional.

Na seção 3, esse esquema analítico irá orientar a discussão sobre o perfil de inserção internacional da economia brasileira nos anos 90, especialmente quanto a três aspectos fundamentais: o desequilíbrio das relações bilaterais com os Estados Unidos, a importância das oportunidades comerciais com a União Européia, e a revitalização dos vínculos com os países da América do Sul. Como veremos ali, tais temas continuarão a ocupar um lugar de destaque na agenda da política externa brasileira por vários anos, independentemente dos rumos eventuais da ALCA e do Mercosul.

As oportunidades e os riscos associados à heterogeneidade da ALCA são examinados na seção 4. Após uma rápida comparação com a União Européia, em termos da hierarquia de tamanhos e dos níveis de desenvolvimento econômico dos países membros, o foco da análise

---

[1] Note que esta definição de custos de transação é bem diferente daquela que é usual na literatura sobre comércio internacional, que não distingue tais custos dos custos de transporte. De acordo com Jeffrey Frankel e outros (1995), por exemplo, *the notion of transportation costs should probably be understood as transaction costs, encompassing not just physical transportation of goods but also costs of communications and the idea that countries tend to have a better understanding of their neighbors and their institutions* (p.76). Em contraposição, o meu conceito inclui apenas um único tipo de custos de transação: aqueles advindos de informação imperfeita [ver Dahlman (1979) para uma discussão sobre os fundamentos dessa hipótese].

concentra-se no papel que potencialmente pode ser exercido pelas indústrias exportadoras para reduzir a assimetria dos interesses envolvidos na integração hemisférica. Na realidade, dentre os países da região, apenas Estados Unidos, Canadá, México e Brasil possuem pautas de exportação realmente diversificadas, com a peculiaridade de que os segmentos mais dinâmicos são os de insumos básicos e de bens de capital. Isto gera um relacionamento complexo entre as quatro economias, que envolve – em proporções distintas – interesses convergentes e conflitos comerciais.

A estabilidade cambial é uma característica comum às experiências bem sucedidas de integração econômica, como a União Européia e o acordo de livre comércio Austrália/Nova Zelândia. Esta meta pode ser alcançada através de diferentes tipos de arranjos internacionais, mas todos eles baseiam-se no princípio de que os países membros estão comprometidos com a manutenção da estabilidade dos preços domésticos. A seção 5 aborda esse tema usando a tipologia proposta por Peter Kenen (1989) para tratar as relações entre regimes cambiais e harmonização de políticas nacionais. Um dos resultados analíticos interessantes é que o sucesso do Plano Real não é apenas um requisito para que o Brasil possa participar da ALCA: ele cria as condições que permitirão ao país cumprir um papel estratégico na formação de um eventual Sistema Monetário das Américas (SMA).

Na seção 6, o marco conceitual da seção 2 é usado uma vez mais para discutir as relações entre o Mercosul e a ALCA. Esse exercício permite identificar os fatores responsáveis pelo intenso crescimento do comércio intra-Mercosul até o presente, além de sugerir que as fontes de dinamismo estão longe de serem esgotadas. Entretanto, a realização dessas perspectivas otimistas depende da revisão de certos equívocos cometidos pelos governos na implementação desse projeto. Para ilustrar esse ponto, a parte final da seção é dedicada à análise do Protocolo sobre Defesa da Concorrência assinado pelos membros do Mercosul em dezembro de 1996.

A seção 7 analisa a agenda de negociações da ALCA sob duas perspectivas: os condicionantes domésticos da estratégia brasileira e as restrições externas. A interação desses dois planos é tratada através da teoria dos jogos superpostos, que descreve as situações nas quais políticas domésticas consistentes se transformam em negociações internacionais bem sucedidas. Além de destacar as fragilidades da atual política comercial brasileira, esta análise identifica três lacunas importantes na atual agenda da ALCA: a questão monetária, as ajudas estatais e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Por fim, a seção 8 comenta a matriz de riscos e oportunidades associados ao processo de integração hemisférica. Essa matriz resume os principais argumentos levantados nas seções precedentes e serve também para comparar as conclusões do trabalho com outras avaliações críticas da ALCA. O objetivo não é resenhar a literatura que vem se expandindo rapidamente sobre esse tema nos últimos dois anos, mas apenas confrontar duas interpretações mais notórias. A primeira, que se tornou célebre com os artigos de Jagdish Bhagwati, vê a ALCA como um obstáculo à consolidação da OMC e uma ameaça ao multilateralismo. A segunda, de inspiração ideológica antitética à anterior, sugere a impossibilidade de projetos nacionais autônomos no âmbito de uma área de livre comércio liderada pelos Estados Unidos. Como veremos a seguir, ambas as teses são pertinentes, mas a ALCA só se constituirá na medida em que os países membros encontrem soluções duradouras para ambos problemas.

Produção Regional e Mercados Globais

A tabela 1 resume a evidência empírica necessária para ilustrar o argumento desenvolvido nesta seção. Os dados incluem as exportações mundiais, os custos de transporte, os preços *hedônicos* de computadores e as relações econômicas bilaterais de seis pares de países no período 1980/1995. As relações bilaterais são avaliadas através de

quatro indicadores: (a) o índice de comércio intra-industrial, que expressa a média ponderada das transações realizadas pelas 25 indústrias listadas no anexo[2]; (b) os fluxos bilaterais de comércio; (c) o ritmo da integração econômica, que consiste no produto das duas variáveis anteriores; (d) os vínculos entre o comportamento dos preços de computadores e o processo de integração econômica, medidos através de dois coeficientes de correlação (o primeiro cobre o período inteiro, e está listado na coluna relativa a 1980; o segundo refere-se apenas à etapa 1983-1995).

A evolução dos custos de transporte é descrita pelo *Liner Index* compilado pelo Ministério dos Transportes da Alemanha, com base nos fretes das mercadorias embarcadas ou desembarcadas nos portos da costa entre Antuérpia e Hamburgo, incluindo os navios de todas as bandeiras. Este índice mostra que os custos de transporte intercontinental não variaram muito nos últimos 15 anos. A despeito da tendência declinante a partir de 1985, os fretes cobrados em 1995 ainda estavam levemente acima daqueles vigentes em 1980. Em suma, ao analisar as transformações recentes da economia mundial, podemos ignorar esta variável.

---

[2] A fórmula utilizada foi: $T = 1 - \{ 3| (x_i - X) - (m_i - M)| \} \div 2$, onde $(x_i - X)$ e $(m_i - M)$ representam as fatias das exportações e importações da indústria i nos totais respectivos do país. O índice T varia entre zero (ausência de transações intra-indústria) e um (integração intra-industrial máxima).

Tabela 1: Comércio, Integração e Custos de Transação (1980-1995)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportações mundiais	110	108	100	98	104	105	116	140	160	172	197	203	218	216	244	289
Fretes marítimos	84	98	100	99	127	134	112	103	102	105	94	99	97	95	92	88
Preços de Computadores	117	107	100	70	60	57	42	38	34	32	27	23	17	14	12	9
Argentina/Brasil	*-0,60*			*-0,78*												
Ritmo da integração	51	49	24	21	36	27	22	37	49	63	66	101	169	224	295	402
Comércio Bilateral	158	122	100	83	102	84	104	98	120	150	174	259	392	521	640	787
Fluxos intra-industriais	0,32	0,40	0,24	0,25	0,35	0,32	0,21	0,38	0,41	0,42	0,38	0,39	0,43	0,43	0,46	0,51
Austrália/Nova Zelândia	*-0,83*			*-0,91*												
Ritmo da integração	47	53	50	50	63	70	69	87	112	124	138	143	156	163	213	244
Comércio Bilateral	104	110	100	98	124	113	110	148	187	214	234	239	252	254	323	375
Fluxos intra-industriais	0,45	0,48	0,50	0,51	0,51	0,62	0,63	0,59	0,60	0,58	0,59	0,60	0,62	0,64	0,66	0,65
Canadá/Estados Unidos	*-0,88*			*-0,90*												
Ritmo da integração	61	69	66	77	97	101	102	110	131	134	146	145	154	171	204	233
Comércio Bilateral	96	107	100	114	138	143	142	154	181	189	202	202	217	241	279	311
Fluxos intra-industriais	0,64	0,64	0,66	0,68	0,70	0,71	0,72	0,71	0,72	0,71	0,72	0,72	0,71	0,71	0,73	0,75
Colômbia/Venezuela	*-0,60*			*-0,78*												
Ritmo da integração	18	15	17	11	13	12	11	14	19	18	34	38	65	83	99	151
Comércio Bilateral	66	105	100	71	67	51	37	47	55	54	73	107	142	231	238	326
Fluxos intra-industriais	0,27	0,14	0,17	0,15	0,20	0,23	0,31	0,29	0,35	0,34	0,47	0,36	0,46	0,36	0,42	0,47
França/Alemanha	*-0,81*			*-0,94*												
Ritmo da integração	99	86	80	79	76	80	109	134	147	161	203	200	216	180	206	253
Comércio Bilateral	119	104	100	97	92	98	133	166	185	195	240	240	253	211	239	299
Fluxos intra-industriais	0,83	0,83	0,80	0,82	0,83	0,81	0,82	0,81	0,80	0,82	0,84	0,83	0,85	0,85	0,86	0,85
México/Estados Unidos	*-0,71*			*-0,83*												
Ritmo da integração	33	43	26	32	50	60	78	51	87	97	140	153	411	431	422	445
Comércio Bilateral	141	176	100	82	109	123	114	90	142	169	216	285	498	526	596	598
Fluxos intra-industriais	0,23	0,25	0,26	0,39	0,45	0,49	0,69	0,57	0,61	0,57	0,65	0,54	0,83	0,82	0,71	0,74

Fontes: IMF – Direction of Trade Statistics; UN COMTRADE Data Base; US Bureau of Economic Analysis; UNCTAD – Review of Maritme Transport.

O ponto central do argumento apresentado a seguir é o de que a origem das transformações residiu na dramática redução – ainda em curso – nos custos de processar, transmitir e analisar grandes volumes de dados. A tabela 1 revela a magnitude desse evento através de um indicador inequívoco: a evolução do índice de preços *hedônicos* de computadores pessoais vendidos nos Estados Unidos entre 1980 e 1995, calculado pelo *Bureau of Economic Analysis*, órgão do Departamento de Comércio do governo americano. Este índice descreve as variações de preços ponderadas pelas inovações introduzidas nos computadores a cada ano, levando em conta o tamanho de memória, velocidade de processamento e capacidade do disco duro. Assim, para os agentes econômicos estabelecidos no mercado americano em 1995, a capacidade de processar informações era, em média, cerca de 13 vezes superior aos níveis vigentes em 1980!

Tais condições afetam uma decisão estratégica que qualquer empresário toma periodicamente, que é a definição do escopo de atividades da firma e, em particular, de seu grau de integração vertical. O parâmetro básico desta decisão é a relação entre custos de produção e custos de transação, a seguir denominada de p, sendo que os custos de transação resultam essencialmente do grau de imperfeição do sistema de informações vigente no mercado, como argüiu Dahlman (1979). Logo, em princípio, a relação p varia inversamente ao grau de dispersão das atividades da firma, e os dados da tabela 1 sugerem que p tem sido crescente para a maioria dos setores industriais.

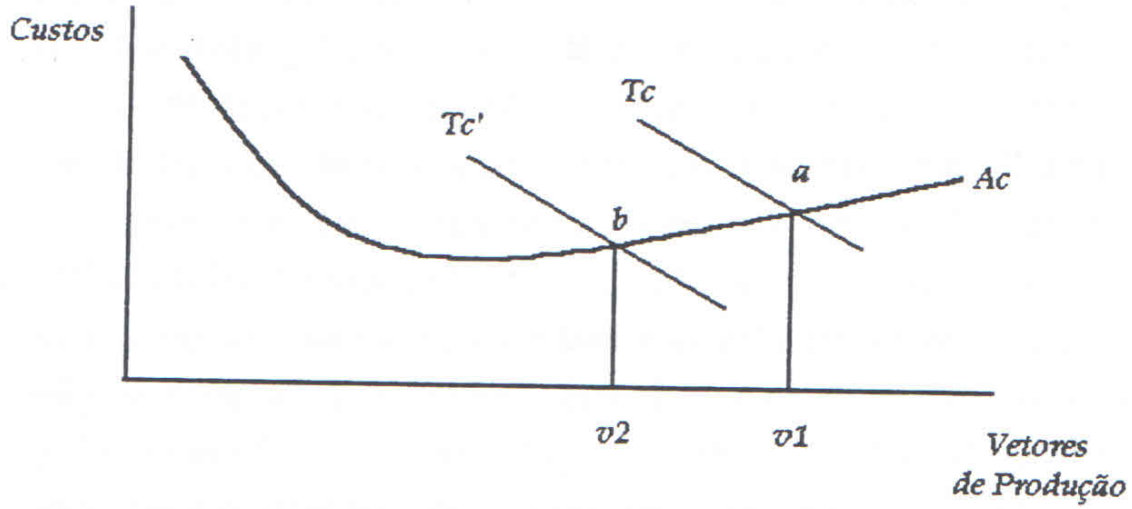
Reestruturação Industrial e Padrões de Comércio: Um Esquema Analítico

Custos de transação podem subir devido a vários motivos, como normas burocráticas desnecessárias, sistemas judiciários erráticos, serviços públicos precários, ou escassez de capital humano. Da mesma forma, eles podem cair em virtude de desregulação, aber-

tura econômica, políticas públicas transparentes e, sobretudo, progresso técnico que, sem dúvida, é o fator mais relevante. Enquanto os demais fatores só trazem benefícios uma vez, o progresso técnico redefine periodicamente a relação π, conforme indica a figura 1. As curvas ***Ac*** e ***Tc*** mostram os níveis dos custos médios e dos custos de transação para diferentes vetores de produção. Cada vetor inclui todas as atividades da empresa, isto é, tanto os insumos produzidos internamente quanto os bens finais ofertados no mercado. Imagine uma empresa produzindo ***v1*** bens ao custo médio ***a***. Se uma inovação tecnológica deslocar a curva de custos de transação de ***Tc*** para ***Tc'***, a firma irá reduzir o escopo de suas atividades, concentrando-se num conjunto mais restrito de bens, ***v2***, que serão produzidos ao custo médio ***b***. Neste momento, o vetor de produção ***[v1-v2]*** será absorvido por outras empresas cujas estruturas de custos estejam mais ajustadas às novas condições do mercado.

Assim, a subida da relação π promove simultaneamente a reestruturação de certas empresas e a expansão de oportunidades de mercado para aqueles produtores aptos a ofertar os bens e serviços que foram descontinuados no primeiro grupo de firmas. Em condições de livre comércio, tais oportunidades podem ser exploradas indiferenciadamente por fabricantes locais ou do exterior. Entretanto, no caso de insumos intermediários e serviços subcontratados, as empresas compradoras preferem em geral utilizar fornecedores situados nas proximidades de suas instalações, devido às limitações de tempo e aos custos de manutenção de estoques. Em síntese, a queda nos custos de informação gera novas estratégias de sobrevivência das firmas domésticas, eleva seu poder de competição e altera a inserção internacional do país. Por um lado, crescem os fluxos intra-industriais com os países vizinhos e, por outro, o comércio de bens finais com o resto do mundo.

Figura 1: Estruturas de Custos e Vetores de Produção



Com base nesses conceitos, retornemos à tabela 1. Os seis grupos de parceiros comerciais ali incluídos diferem em muitos aspectos, como o tamanho dos mercados domésticos, atributos geográficos, níveis de desenvolvimento econômico e políticas comerciais aplicadas a terceiros países. Não obstante, eles possuem duas características fundamentais em comum: um intercâmbio bilateral cuja expansão tem sido superior à do comércio mundial, e um processo de integração econômica baseado em níveis crescentes de transações intra-industriais. A explicação convencional para tais similitudes é a de que todos esses países aderiram a esquemas de integração regional no passado recente.[1] Embora correto para o caso da América do Sul, como veremos adiante, esse argumento não responde às seguintes perguntas: (a) Por que o regionalismo entrou em moda num período marcado pelo intenso dinamismo do comércio multilateral? (b) Por que as transações intra-industriais tornaram-se tão predominantes? (c) Por que o comércio bilateral entre os países da OECD começou a crescer a partir de 1983, vários anos antes da

1 Em 1980, entre os países de nossa amostra, apenas França e Alemanha eram membros ativos de um acordo regional. Colômbia e Venezuela são fundadores do Pacto Andino, que embora exista desde 1969, só passou a funcionar efetivamente depois de 1990. Os acordos da ALADI eram, de fato, instrumentos para administrar quotas de importação entre economias fechadas. O tratado entre Austrália e Nova Zelândia foi firmado em 1983, a liberalização entre Argentina e Brasil começou em 1986, o acordo Canadá-Estados Unidos vigora desde 1989, e o NAFTA desde 1994.

proliferação dos acordos regionais? (d) Por que países como França e Alemanha, cujos índices de comércio intra-industrial já eram altos em 1980, aprofundaram ainda mais a integração nos anos seguintes?

O esquema analítico sintetizado na figura 1 oferece uma resposta uniforme a todas essas perguntas: o declínio persistente dos custos de transação. Entre os países da OECD, os coeficientes de correlação entre preços de computadores e os índices de integração econômica são genericamente elevados durante o período em análise, sobretudo na fase de crescimento do comércio mundial, entre 1983 e 1995. Nos termos da figura 1, esse processo pode ser descrito como uma seqüência de deslocamentos na direção sudoeste das curvas ***Tc*** e ***Ac***. Este dinamismo foi estimulado por dois fatores adicionais importantes: (a) a queda das taxas de inflação e a subseqüente consolidação da estabilidade macroeconômica naqueles países; (b) o debate público sobre credibilidade e transparência das políticas governamentais, especialmente quanto à perenidade dos instrumentos que regulam as transações internacionais.

A América Latina esteve à margem dessas mudanças durante vários anos. Embora o comércio exterior estivesse florescendo em toda parte depois 1983, o intercâmbio Argentina – Brasil, por exemplo, caiu 50% entre 1980 e 1985; e 65% entre 1981 e 1986, no caso de Colômbia e Venezuela. De fato, as restrições decorrentes da crise da dívida externa, aliadas ao aparato burocrático herdado do período da substituição de importações, impediram que essas economias tivessem acesso às novas estratégias empresariais geradas pelo progresso técnico na indústria de informática. Esta situação mudou gradualmente a partir de 1985, através de uma série de iniciativas, como os protocolos firmados entre Argentina e Brasil no período 1986/1988, a reformulação do Pacto Andino em 1990, o projeto Mercosul, e, fundamentalmente, as reformas comerciais unilaterais realizadas na região no passado recente.

Para as empresas brasileiras, um dos principais desafios implícitos no projeto da ALCA consiste na necessidade de ajustar rapidamente

seus vetores de produção e respectivas estratégias de longo prazo – tanto no país quanto no exterior – aos perfis atuais de custos de produção e transação. Em outros países, como Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo, isto significou um processo de reestruturação industrial que se estendeu por mais de uma década, sob um contexto macroeconômico que assegurava a estabilidade das regras do jogo. Este desafio também se aplica, obviamente, às demais economias latino-americanas, mas é mais intenso no caso brasileiro, devido à dimensão e complexidade do parque industrial instalado no país. Como veremos ao longo das próximas seções, a superação desse obstáculo é um requisito básico para enfrentar a maioria dos temas que integram a atual agenda externa da economia brasileira.

A Inserção Internacional da Economia Brasileira

A tabela 2, que mostra a distribuição geográfica do comércio exterior brasileiro durante os últimos 20 anos, fornece alguns indicadores sobre o significado da ALCA para a economia brasileira. O primeiro aspecto a notar é o declínio do mercado americano como fonte de absorção das exportações brasileiras. Após uma fase de crescimento, entre 1975 e 1985, a entrada de produtos brasileiros naquele mercado começou a perder dinamismo justamente no período em que os Estados Unidos consolidaram sua posição de potência hegemônica mundial.

O desequilíbrio das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos tem sido objeto de vários estudos recentes (vide, por exemplo, Abreu, 1995; Markwald e outros, 1995; Motta Veiga e Machado, 1997). Conforme observaram Markwald e outros (1995): "As relações econômicas Brasil-EUA têm-se caracterizado pela existência de assimetrias que abrangem tanto o comércio de bens quanto o de serviços. Nos últimos anos, os EUA lograram expandir suas vendas ao mercado nacional a um ritmo superior à taxa de crescimento das importações brasileiras; por outro lado, a expansão das exportações brasileiras para os EUA foi

menor, quando comparada com o desempenho do Brasil nos demais mercados, o que contribuiu para reduzir a participação das exportações brasileiras no total das importações norte-americanas. No conjunto, este desempenho implicou a redução gradual do saldo no comércio bilateral durante o período 1990-94 e a reversão da balança comercial, com [...] déficit para o Brasil no ano de 1995." (p.i)

Tabela 2
Distribuição Geográfica do Comércio Exterior Brasileiro

Parceiro	*1975*		*1980*		*1985*		*1990*		*1995*	
	Exp.	*Imp.*	*Exp.*	*Imp.*	*Exp.*	*Imp.*	*Exp.*	*Imp.*	*Exp.*	*Imp.*
Estados Unidos	15	25	17	19	27	20	24	21	19	21
União Européia	30	26	31	16	27	15	31	21	27	24
ALADI	14	6	17	11	9	12	10	17	21	20
Resto do Mundo	41	43	35	54	37	53	35	41	33	35
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *Direction of Trade Statistics*, vários números.

A queda na competitividade das exportações brasileiras, cuja origem mais remota está associada aos temas discutidos na seção anterior, acentuou-se nos últimos anos com a sobrevalorização cambial advinda do Plano Real e o horizonte de curto prazo que tem marcado a política de comércio exterior desde meados de 1994. Conforme registraram Baumann e outros (1997), entre julho de 1994 e setembro de 1996, das 13.428 posições tarifárias que formam o Sistema Harmonizado brasileiro, 11.183 itens foram mudados, dos quais 939 sofreram mais de três variações.[2] Bens de capital e insumos intermediários estiveram en-

[2] De fato, na maioria dos casos, a primeira mudança foi devida ao estabelecimento da Tarifa Externa Comum do Mercosul em janeiro de 1995. Posteriormente, as alterações têm sido feitas através de sucessivas retificações nas listas de exceções à tarifa comum.

tre os mais afetados, sendo suas regras de importação mudadas mais de cinco vezes! Dados os vínculos de encadeamento desses setores, essas mudanças significaram preços relativos instáveis para toda a economia.

É razoável supor que essa volatilidade seja transitória, tanto por motivos domésticos quanto pelos compromissos firmados no Mercosul, na ALCA e na Organização Mundial do Comércio. A médio prazo, a política comercial brasileira será provavelmente similar à das economias industrializadas, cujo traço fundamental é a estabilidade das normas de acesso aos mercados. Mas, enquanto permanecerem incertas as condições de concorrência, as firmas estabelecidas no país estarão incapacitadas de avaliar corretamente suas estruturas de custo, e, em particular, a relação p, entre custos de produção e custos de transação. Logo, não saberão identificar as estratégias mais adequadas para enfrentar a competição internacional, pelas razões indicadas na seção 2.

Existem, entretanto, dois fatores adicionais que explicam as atuais assimetrias das relações Brasil-EUA: as barreiras americanas aplicadas a alguns produtos importantes da pauta brasileira de exportações, como aço, suco de laranja, têxteis, açúcar e calçados; e a abertura da economia brasileira, que além de haver estimulado as importações, encerrou a maioria dos litígios que marcaram os anos 80, relativos a propriedade intelectual, lei de informática, os entraves burocráticos da Cacex e os regulamentos sobre similar nacional. Neste contexto, o projeto da ALCA implica: (a) intensificação do crescimento das importações; (b) estabelecimento de prazos para a atualização tecnológica das empresas brasileiras, sob pena de serem excluídas do mercado; e (c) a eventual remoção das barreiras comerciais americanas, cuja efetivação dependerá de negociações não triviais, como, por exemplo, a eliminação de medidas antidumping através da harmonização das políticas de concorrência no hemisfério.

É desnecessário frisar que, independentemente de tratados comerciais regionais ou multilaterais, países como Brasil e Estados Unidos

sempre terão uma agenda bilateral extensa, abrangendo interesses conflitantes e metas convergentes. Do lado brasileiro, a estratégia negociadora será constantemente marcada pela dicotomia entre os atrativos do acesso ao mercado e às tecnologias da potência hegemônica *versus* os riscos da destruição de capacidade produtiva doméstica. A ALCA é apenas um dos cenários possíveis desse diálogo, com a peculiaridade de forçar a quantificação dessas opções.

O segundo aspecto a notar na tabela 2 é a importância dos fluxos comerciais do Brasil com a União Européia e o resto do mundo, cuja participação no total das transações do país tem sido superior a 60% ao longo dos últimos vinte anos. Esta é uma peculiaridade que distingue a ALCA de outras iniciativas regionais. Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos, as duas principais economias do projeto, são países cujos parceiros comerciais são diversificados. Por outro lado, conforme veremos na seção 4, a competitividade das principais indústrias exportadoras de ambos países é particularmente sensível às economias de escala a serem geradas pela integração hemisférica, ilustrando a lógica dos processos de regionalização da produção e globalização de mercados. Assim, o acesso ao mercado europeu, o diálogo com certos parceiros estratégicos como o Japão, e o fortalecimento da OMC como fórum multilateral de negociações são prioridades efetivas dos dois países líderes da ALCA. Tais características não asseguram que os governos irão adotar as estratégias mais adequadas aos seus respectivos interesses nacionais, devido aos fatores que discutiremos mais adiante, na seção 6. Mas indicam, pelo menos, que as contradições potenciais entre regionalismo e multilateralismo não são relevantes no caso da ALCA.

O terceiro fato registrado na tabela 2 é o crescimento do comércio com os países membros da ALADI nos últimos dez anos. Desde meados dos anos 80, o governo brasileiro vem revendo gradualmente sua política externa em relação aos países vizinhos. Após décadas de isolamento, quando se acumulavam as restrições burocráticas advindas

do modelo de substituição de importações com as limitações políticas impostas pelos governos militares, as condições de intercâmbio na região tornaram-se ainda mais perversas na primeira metade dos anos 80, devido às medidas adotadas pelo Brasil durante a crise da dívida externa. Entre 1981 e 1985, as importações brasileiras dos países membros da ALADI foram reduzidas à metade, e, em conseqüência, as exportações também caíram na mesma proporção. Além de inúteis para atacar os problemas de balanço de pagamentos que o país vivia naquele momento, tais medidas contribuíram para acentuar a recessão doméstica e propagá-la no continente. Em 1985, a ALADI absorveu apenas 9% das exportações brasileiras e gerou 12% das importações.

Tal como no caso da agenda bilateral com os Estados Unidos, a ALCA é apenas uma das configurações possíveis para os vínculos futuros do Brasil com os países vizinhos. A avaliação dessas perspectivas compreende o exame de quatro tópicos: (a) o comportamento da economia brasileira como fonte geradora de investimentos diretos e de mecanismos de transferência de tecnologia; (b) o escopo dos arranjos que irão sustentar a estabilidade monetária no hemisfério; (c) a evolução do projeto Mercosul; e (d) o marco institucional que irá regular o funcionamento dos mercados domésticos. As próximas seções abordam esses temas sucessivamente.

Desempenho Exportador e Integração Hemisférica

As tabelas 3 e 4 mostram alguns contrastes entre a União Européia e a ALCA, com base nos indicadores relativos ao tamanho e ao nível de desenvolvimento industrial dos países que participam desses esquemas de integração. Na Europa, é quase indiferente medir a hierarquia dos Estados membros através dos dados de população, produto interno bruto (PIB) ou tamanho do parque industrial: os resultados são praticamente idênticos. Há algumas distorções mínimas. Por exemplo, a população da Itália é ligeiramente menor do que a do Reino Unido, enquanto que

seu PIB e sua produção industrial superam em cerca de 3% os indicadores britânicos. Outras diferenças são mais expressivas: os níveis de desenvolvimento industrial da Espanha, Portugal e Grécia são inferiores aos dos demais parceiros. A assimetria de tamanhos também é considerável, já que as quatro economias maiores representam, aproximadamente, 80% do PIB e da produção industrial da comunidade. Entretanto, quando comparada às disparidades existentes no resto do mundo – e na ALCA, em particular – é notável a homogeneidade do mercado comum europeu.

Tabela 3
União Européia: Tamanho Relativo dos Estados Membros (1993)

País	População	PIB	Indústria
Alemanha	23,2	27,5	28,2
França	16,7	18,7	18,3
Itália	16,4	17,4	17,7
Reino Unido	16,7	14,9	14,7
Espanha	11,3	8,2	8,6
Holanda	4,4	4,6	4,6
Bélgica/Luxemburgo	3,0	3,3	3,6
Dinamarca	1,5	2,0	1,7
Portugal	2,8	1,6	1,0
Irlanda	1,0	0,7	0,9
Grécia	3,0	1,1	0,7
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: Eurostat, *Basic Statistics of the Community*, 1993.

Tabela 4
ALCA: Tamanho Relativo das Principais Economias (1995)

País	População	PIB	Indústria
Estados Unidos	34,9	76,2	72,7
Brasil	21,1	7,6	9,6
Canadá	3,9	6,2	7,6
Argentina	4,6	3,1	3,3
México	12,2	2,7	2,9
Colômbia	4,9	0,8	0,8
Venezuela	2,9	0,8	0,7
Chile	1,9	0,7	0,8
Outros	13,6	1,9	1,6
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: Banco Mundial, *World Development Report*, 1997.

A ALCA é uma espécie de antítese do modelo europeu. Seu traço fundamental é a presença dos Estados Unidos, que além de haver consolidado sua posição de potência hegemônica mundial, vem atravessando nos anos 90 um momento áureo de crescimento com pleno emprego, preços estáveis e intenso dinamismo tecnológico em todas as áreas da economia: da agricultura à produção de software, de serviços bancários ao controle de qualidade dos bens vendidos em supermercados. Além dos Estados Unidos, participam da ALCA sete economias de tamanho intermediário, listadas na tabela 4, das quais apenas duas – Canadá e Chile – cumprem os três requisitos básicos para uma negociação comercial bem sucedida, que ocorre quando os agentes econômicos nacionais já incorporaram aos parâmetros de suas decisões cotidianas o equilíbrio da taxa de câmbio, a estabilidade dos preços domésticos e a regularidade das normas de comércio exterior. Nos outros cinco países, tal como na maioria dos demais 26 membros da ALCA, as decisões econômicas ainda são tomadas com base na memória de crises recentes, ou sob a expectativa de conclusão de reformas econômicas em curso, ou ainda sob o impacto da sobrevalorização cambial. Tais incertezas acentuam as resistências usuais aos processos de liberalização comercial, e dificultam a formulação das estratégias negociadoras nacionais.

Além dos desníveis conjunturais, é impossível exagerar as assimetrias estruturais da ALCA, conforme atesta a tabela 4. A população norte-americana corresponde a 34,9% do hemisfério, mas gera 76,2% do PIB e 72,7% dos bens industriais; a população brasileira é cinco vezes superior à canadense, mas o tamanho do mercado interno é similar nos dois países; o México tem três vezes mais habitantes do que a Argentina, mas sua produção doméstica aparenta ser inferior, devido às disparidades monetárias existentes entre as duas economias. Dentre os 34 países membros do projeto, os quatro países maiores contribuem com 93,2% da produção industrial...

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental
(bilhões de dólares)

Códigos CUCI	Indústria	Argentina	Brasil	Canadá	Chile	Colombia	Equador	México	Venezuela	USA	Total
011/012	Carnes	0,6	1,0	1,0						4,8	7,4
041	Trigo	0,7		2,6						4,1	7,4
054/056	Vegetais			0,7				1,3		2,4	4,4
057	Frutas				0,8	0,5	0,6	0,5		3,2	5,6
059	Suco de Laranja		1,0								1,0
061	Açúcar		1,0								1,0
071	Café		2,6			2,1					4,7
081	Rações Animais	1,3	2,2		0,5					3,4	7,4
121/2	Fumo		1,0							6,7	7,7
222	Sementes e Frutos Oleaginosos	0,9	1,3	1,2						4,7	8,1
421	Ceras e Gorduras	1,5	0,9							1,1	3,5
246/51;634/5;641/2	Madeira, Celulose e Papel		2,8	23,7	1,5					18,3	46,3
281; Divisão 67	Ferro e Aço	0,5	6,4	3,4				1,0	0,7	3,9	15,9
283/682	Cobre			1,5	4,3					1,7	7,5
321/2	Carvão			1,6						2,9	4,5
333/4	Petróleo	1,5	0,7	7,2		1,2	1,3	7,0	12,5	4,0	35,4
Divisão 34	Gás Natural e Manufaturado			6,1							6,1
Divisões 51/2; 59	Produtos Químicos	0,5	1,4	3,7				1,4		24,5	31,5
Divisão 58	Plásticos			0,8						3,8	4,6
684	Alumínio		1,2	3,5					0,7	2,8	8,2
971	Ouro não Monetário			2,6						5,6	8,2

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental (bilhões de dólares)

Códigos CUCI	Indústria	Argentina	Brasil	Canadá	Chile	Colombia	Equador	México	Venezuela	USA	Total
Divisão 71	Equipamentos para Geração de Energia		1,3	3,7				3,3		20,3	28,6
Divisão 77	Maquinaria Elétrica		0,9	4,6				9,5		44,3	59,3
764	Equipamentos para Telecomunicações			2,6				2,3		14,0	18,9
723	Equipamentos para a Construção Civil		0,5							6,7	7,2
728	Outros Eq. para Indústrias Especiais			1,0						6,5	7,5
742/3	Bombas		0,7	0,7				0,6		6,8	8,8
752	Eq. para Processamento de Dados			1,6				1,2		17,7	20,5
874	Instrumentos de Controle			1,0						11,2	12,2
759	Acessórios para Máquinas de Escritório			2,9				0,7		12,4	16,0
784	Auto Peças	0,5	1,4	7,5				2,3		21,6	33,3
792	Aviões			2,3						29,1	31,4
761	Televisores							2,7		0,8	3,5
762/3	Rádio e Equipamento de Som							1,3		1,1	2,4
781/3	Veículos		1,5	32,1				5,9		21,7	61,2
821	Mobiliário			2,1				0,8		3,1	6,0
Divisão 84	Confecções			0,8				1,7		5,5	8,0
851	Calçados		1,6								1,6
541	Produtos Farmacêuticos									3,8	3,8
898	Instrumentos Musicais							0,6		5,9	6,5
	Total	8,0	31,4	122,5	7,1	3,8	1,9	44,1	13,9	330,4	563,1

Diante desse quadro, cabe perguntar: Que fatores tornariam sustentável a formação de um espaço econômico unificado a partir de um conjunto tão heterogêneo de parceiros? Esta seção aborda esse tema através do exame do perfil exportador da região. A tabela 5 lista as exportações em 1994 de um conjunto de indústrias selecionadas de acordo com os seguintes critérios: para os países da América Latina, foram incluídos todos os ramos com vendas externas superiores a um bilhão de dólares anuais no período 1990-1994; para o Canadá e os Estados Unidos, os vinte maiores exportadores nesse período. O conceito de indústria utilizado aqui é bastante flexível, posto que o objetivo é descrever de forma abrangente o perfil hemisférico das exportações. O nível de agregação ora inclui grandes complexos industriais, como o de produtos químicos, ora destaca atividades bem delimitadas, como a produção de suco de laranja, mas, na maioria dos casos, corresponde aos grupos de três dígitos da Classificação Uniforme de Comércio Internacional (CUCI). Desta maneira, foram identificados nove países exportadores e 40 *indústrias,* 11 das quais operam no setor agro-industrial, 10 no ramo de insumos básicos, 11 em bens de capital e componentes, e oito em bens de consumo durável. A tabela 5 também registra exportações superiores a 500 milhões de dólares em 1994, mas somente para essa seleção de indústrias e países.

Um aspecto evidente na tabela 5, mas pouco mencionado nas discussões sobre integração hemisférica, é o de que só quatro países da região possuem pautas de exportação realmente diversificadas: Estados Unidos, Canadá, Brasil e México. Ademais, 21 das indústrias exportadoras são fabricantes de bens de capital, componentes e insumos básicos, cujas transações internacionais são diretamente associadas às decisões de investimento e aos processos de geração e difusão de progresso técnico. Isto significa que, independentemente de suas eventuais disputas bilaterais e de seus compromissos com os projetos de integração sub-regional, esses quatro países têm interesses convergentes na forma-

ção de um mercado hemisférico que lhes permita elevar a eficiência de suas indústrias estratégicas.

Integração Regional e Crescimento Econômico

O papel que o setor de insumos básicos desempenha nos processos de integração resulta de uma peculiaridade interessante: as inovações tecnológicas incorporadas nesse tipo indústria repercutem imediatamente no resto da economia através dos mecanismos de encadeamento *para a frente* do sistema produtivo. A liberalização do comércio desses bens promove dois círculos virtuosos de crescimento de produtividade. Nos países exportadores, o dinamismo é sustentado pelo aproveitamento das novas economias de escala advindas da ampliação do mercado, enquanto que nos países importadores, a eliminação dos focos de ineficiência sistêmica estimula um processo similar de difusão tecnológica. Assim, o papel desempenhado pelos produtores de insumos básicos é o de assegurar que os benefícios da integração regional não fiquem restritos a uma única alteração nos índices de produtividade, e incluam uma elevação permanente nas taxas de crescimento econômico da região, conforme sugerem os estudos de Romer (1990) e outros autores das teorias recentes sobre integração e crescimento.

A indústria de bens de capital também cumpre um papel similar, mas através de mecanismos distintos, em virtude dos vínculos especiais que as exportações dessa indústria tem com outros três componentes básicos dos processos de integração: os fluxos de investimento, a prestação de serviços e a transferência de tecnologia. A compra de maquinaria pode visar objetivos variados, como o de manter o rendimento das linhas de produção vigentes, ampliar a capacidade instalada ou introduzir uma nova tecnologia, mas, em qualquer caso, está sempre associada a um projeto de investimento. Além dos serviços de manutenção e assistência técnica ao consumidor, a produção de equipamentos gera oportunidades de emprego para uma ampla gama de atividades nas áreas de

engenharia de projeto, desenho de produtos, operações financeiras, análise de sistemas, etc. Afinal, toda máquina incorpora uma tecnologia que delimita o padrão de crescimento de produtividade nas indústrias usuárias. Devido a esse conjunto de vínculos, o comércio internacional de bens de capital promove o crescimento econômico através de dois efeitos complementares: no país exportador, ele estimula a difusão de novas tecnologias através da demanda de componentes e serviços, isto é, gerando efeitos de encadeamento *para trás*; no país importador, as indústrias usuárias beneficiam-se da transferência de tecnologia, isto é, dos efeitos de encadeamento *para frente*.

O tema do progresso técnico, que fora objeto de infindáveis controvérsias entre os economistas ao longo dos últimos duzentos anos, tornou-se bastante consensual no passado recente, pelo menos quanto a três pontos básicos. O primeiro é o de tratar a inovação tecnológica como variável central do processo de crescimento, com o atributo de ser a principal fonte criadora de oportunidades de investimento que, uma vez realizadas, estimulam a busca de novas mudanças. O segundo ponto destaca a interação particular que existe entre os investimentos privados em P&D e o gasto público em educação e ciências básicas. A geração de progresso técnico depende do concurso de ambas variáveis. A taxa de crescimento econômico de longo prazo não será sustentável se alguma delas estiver aquém dos níveis mínimos necessários para manter o dinamismo da relação entre o avanço do conhecimento científico e os lucros schumpeterianos das empresas inovadoras. O terceiro ponto é o de que todas as indústrias intensivas em tecnologia se beneficiam de economias de escala, porque cada inovação corresponde a um determinado volume de gastos em P&D realizados no passado, e que se transformaram em conhecimentos que poderão ser usados sem ônus indefinidamente, enquanto não forem superados por outras inovações. Dado que estas são eventos aleatórios, o processo de crescimento industrial corresponde necessariamente à formação de estruturas setoriais

diversificadas, marcadas pela presença de concorrência oligopolista, cujo desenho particular, sempre transitório, dependerá da combinação entre a natureza das safras tecnológicas vigentes, o tamanho dos mercados e as barreiras à entrada de novos competidores.

Em suma, para que o projeto da ALCA seja capaz de harmonizar os interesses assimétricos envolvidos na formação de um mercado hemisférico, é indispensável que os países grandes da região cumpram seu papel de fontes geradoras de crescimento. Como vimos nos parágrafos anteriores, não basta abolir barreiras comerciais, é preciso também assegurar a continuidade dos fluxos de investimentos diretos e de transferência de tecnologia que, de fato, são os únicos mecanismos capazes de corrigir assimetrias entre parceiros comerciais.

Do ponto vista brasileiro, tais requisitos implicam dois desafios adicionais àqueles já discutidos nas seções anteriores. Por um lado, como veremos na seção 6, para que as empresas brasileiras sejam estimuladas a cumprir suas funções schumpeterianas, é necessário um marco regulador do processo de concorrência, cuja instalação ainda se encontra numa fase inicial. Por outro lado, o aumento dos investimentos públicos e privados em tecnologia, num ambiente de abertura econômica e austeridade fiscal, depende de um debate político que ainda não ocorreu no Brasil. Esse debate abrange, como veremos na seção 7, não só a vigilância coletiva sobre as prioridades a serem atendidas através do gasto público, como também um conhecimento amplo das fontes de competitividade da economia. Entretanto, antes de abordar esses temas, é necessário examinar os mecanismos que irão sustentar a estabilidade monetária na ALCA, que é o objeto da próxima seção.

A Administração da Estabilidade Monetária

A taxa de câmbio é o preço mais importante em qualquer economia, em virtude de cumprir simultaneamente pelo menos três funções básicas: (a) ela define o poder de compra da moeda doméstica no mer-

cado internacional e, conseqüentemente, o nível médio de afluência da população nacional em relação ao resto do mundo; (b) afeta a competitividade internacional da indústria local; e (c) influi no comportamento dos preços e na atratividade dos ativos financeiros domésticos. Um aspecto que freqüentemente é eludido nos debates sobre política monetária é o de que nenhum governo tem o poder de eleger permanentemente uma destas funções em detrimento das demais. Uma taxa de câmbio apreciada pode elevar artificialmente o padrão de vida do país, ao mesmo tempo em que desestimula as exportações e, eventualmente, ajuda a combater a inflação doméstica através do barateamento das importações. Este tipo de estratégia termina, em geral, com uma crise no balanço de pagamentos do país. Uma taxa de câmbio depreciada pode gerar superávits comerciais por longos períodos, mas através da transferência indevida de recursos ao resto do mundo e do empobrecimento desnecessário da população nacional.

Assim, a busca do equilíbrio estável é o único objetivo factível a longo prazo. Ocorre que, também neste caso, nenhum governo tem o poder unilateral de assegurar a realização desta meta num mundo de ampla liberdade no movimento de capitais. Em outras palavras, a estabilidade dos preços domésticos é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a estabilidade da taxa de câmbio. Por isso, no sistema multilateral de comércio recém-inaugurado, sob a égide da Organização Mundial do Comércio e dos novos acordos de integração regional, as questões monetárias se tornarão crescentemente prioritárias.

Regimes Cambiais e Harmonização de Políticas Macroeconômicas

Quando as taxas reais de câmbio de um conjunto de países são mantidas estáveis, e existem indicadores confiáveis de que esta situação será duradoura, minimiza-se a principal fonte de incerteza para as transações internacionais, que é o risco cambial. Diante de mercados exter-

nos mais transparentes, os fluxos comerciais tendem a se tornar mais regulares, em virtude do número de contratos com prazo mais longos para o suprimento rotineiro de bens e serviços. De fato, conforme vimos na seção 2, a estabilidade monetária das principais economias da OECD durante os últimos dez anos foi o fator que permitiu a rápida difusão naqueles países dos novos modelos de gestão empresarial baseados em terceirização, comércio intra-industrial e parcerias tecnológicas. Num ambiente de instabilidade macroeconômica, o processo de reestruturação produtiva descrito na figura 1 (p. 50) teria sido inviável, já que as inovações tecnológicas da indústria de informática não teriam se convertido em custos de transação declinantes.

Assim, a estabilidade cambial é um requisito básico para o encaminhamento de todas as demais providências necessárias à constituição de um espaço econômico unificado. A experiência européia durante os últimos trinta anos é um exemplo eloqüente desse postulado. Cada etapa da formação do mercado comum correspondeu a um arranjo cambial particular. Nos anos 70, o mecanismo de coordenação que ficou conhecido como a *serpente* permitiu que o processo de integração avançasse sob uma conjuntura internacional adversa, marcada pelo fim do sistema de paridades fixas criado em Bretton Woods. Nos anos 80, o arranjo passou a chamar-se *Sistema Monetário Europeu* (SME), um regime de bandas cambiais que gerou a estabilidade necessária para a implantação do projeto Europa 92, que finalmente aboliu as barreiras remanescentes aos fluxos de bens e serviços, capitais e cidadãos no interior da comunidade.[1] Nos anos 90, sob a égide do Tratado de Maastricht e do Instituto Monetário Europeu, os governos preparam o lançamento da moeda comum, numa etapa em que o resto do mundo já se acostumou a tratar a comunidade como uma economia unificada.

---

[1] Cabe lembrar que somente em 1986, após seis anos de prática com as novas regras do SME, os governos sentiram-se em condições de lançar o projeto Europa 92, que, a rigor, iria apenas implementar metas já fixadas desde 1958, na assinatura do Tratado de Roma. Essas datas tornam irônica a polêmica entre o Brasil e os Estados Unidos sobre os prazos da ALCA.

Uma lição interessante da experiência européia é a de que a estabilidade cambial não é um resultado direto da decisão política de adotar um regime de taxas fixas ou de bandas, mas de uma efetiva harmonização de políticas monetárias e fiscais. Tal harmonização compreende, minimamente, o seguinte: (a) compromissos confiáveis quanto aos instrumentos de combate à inflação no âmbito regional; (b) transparência dos sistemas fiscais e tributários dos países membros; (c) convergência das políticas nacionais de subsídios, isenções fiscais, e incentivos regionais ou setoriais; (d) dedicação exclusiva dos Banco Centrais às funções típicas de autoridade monetária; (e) simetria dos mecanismos de ajuste de balanço de pagamentos.

As relações entre regimes cambiais e harmonização de políticas nacionais podem ser analisadas através da tipologia proposta por Peter Kenen (1989), que estabelece três níveis de comprometimento entre os governos: a consulta, a colaboração e a coordenação. No primeiro nível, as transações entre os governos se resumem à troca de informações, sem qualquer compromisso quanto ao seu uso, tal como ocorre neste instante nos grupos de trabalho da ALCA e em certos tópicos do Mercosul. No segundo nível, os governos tomam medidas visando objetivos consensuais, mas que não implicam restrições sobre suas políticas nacionais, como, por exemplo, no estágio atual do Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul. No terceiro nível, os governos se obrigam a alterar suas políticas a fim de subordiná-las a certas metas supranacionais. Conforme notou Kenen, *international monetary history has been full of consultation and a good deal of collaboration but there has been very little full-fledged coordination (p.13).*

De fato, a tipologia de Kenen pode ser consideravelmente ampliada, já que existem pelo menos quatro formas distintas de coordenação de políticas cambiais, que correspondem a uma hierarquia de obrigações crescentes entre governos. A primeira forma, a mais branda,

consiste no estabelecimento de aparatos institucionais similares para regular os mercados de câmbio das economias envolvidas no projeto de integração. Isso evita, por exemplo, que num país vigore um regime de taxas múltiplas, em outro um câmbio flutuante, dentro de faixas controladas pelo Banco Central, num terceiro a economia esteja dolarizada, etc., como tem sido usual na América Latina. A segunda forma de coordenação, um pouco mais rígida, implica o compromisso de que as paridades cambiais oscilem entre limites acordados, como no caso do regime da *serpente*, que antecedeu ao SME. A terceira forma baseia-se na atuação conjunta dos Bancos Centrais para sustentar a cotação de alguma moeda que esteja sofrendo pressões especulativas, ou para superar desequilíbrios de balanço de pagamentos entre as economias da região. Por fim, a quarta forma é a da unificação monetária, com o desaparecimento das moedas nacionais e a fundação de um Banco Central regional.

O Sistema Monetário das Américas

No caso da ALCA, existem três obstáculos principais à criação de um sistema monetário regional capaz de assegurar, simultaneamente, a estabilidade macroeconômica a longo prazo e a competitividade internacional das economias latino-americanas envolvidas naquele projeto. O primeiro é de caráter circunstancial, mas pode gerar sérias resistências à adoção de qualquer compromisso de coordenação de políticas entre os países da região num futuro próximo. Trata-se do fato de que a maioria dos programas de estabilização macroeconômica ainda em curso na América Latina baseia-se no uso de âncoras cambiais para conter o crescimento dos preços domésticos. Não obstante os eventuais méritos e limitações desse tipo de estratégia, cabe lembrar que uma taxa de câmbio nominal fixa implica, evidentemente, a volatilidade e a sobrevalorização da taxa real de câmbio durante todo o período da estabilização. Mesmo nos casos bem sucedidos, o governo estará impossibilitado de aplicar políticas consistentes para promover a competitividade

internacional da indústria doméstica enquanto vigorar a âncora cambial. Além disso, as medidas emergenciais que o governo é forçado a tomar para compensar parcialmente a perda de competitividade e conter os déficits comerciais – como subsídios às exportações, restrições às importações, programas de incentivos regionais ou setoriais, e outros tipos de isenções fiscais – significam obstáculos adicionais à integração regional.

Por outro lado, uma forma de superar essas contradições é justamente através da adesão a um projeto monetário regional que tenha credibilidade suficiente para permitir a remoção gradual da âncora cambial. Conforme notaram Miller e outros, "*an agreement to cooperate will not be credible in the absence of an enforcement mechanism. Negotiating exchange-rate rules or a formal exchange-rate arrangement can be understood as an investment in credibility. Nations invest political and economic capital when they join an exchange-rate arrangement like the European Monetary System. If they fail to coordinate their policies so as to maintain their membership, that investment is lost, generally at the expense of the politicians responsible. Hence establishing an exchange-rate arrangement can be understood as a precommitment to policy coordination*" *(1989, p. 2).*

O segundo obstáculo decorre das assimetrias discutidas na seção 4. Paradoxalmente, o dólar não reúne as condições necessárias para cumprir o papel de âncora nominal de um eventual Sistema Monetário das Américas (SMA). Dado que o governo americano não teria interesse em coordenar sua política macroeconômica com os demais parceiros da ALCA, um SMA ancorado no dólar imporia duas limitações a esses países. Por um lado, teriam que ceder incondicionalmente a soberania monetária, sem a contrapartida dos instrumentos de cooperação macroeconômica. Na melhor hipótese, para usar a tipologia de Peter Kenen, poderiam estabelecer algum mecanismo de consulta, que não envolve qualquer compromisso entre os governos. Por outro lado,

em situações de desequilíbrio nas transações regionais, os custos do ajustamento recairiam exclusivamente sobre os países devedores.

Esta situação gera uma oportunidade inédita para quatro países: Argentina, Brasil, Canadá e México. Se esses países firmassem um compromisso de harmonizar suas políticas cambiais, suas moedas serviriam de âncora inicial para a formação do SMA. Os países latino-americanos alinhariam suas moedas a esta cesta quadripartida, que, por sua vez, flutuaria em relação ao dólar. Uma das consequências imediatas desse acordo seria a de elevar as negociações monetárias regionais ao segundo nível da tipologia de Kenen. Neste estágio, os membros da ALCA disporiam de um mecanismo eficaz de cooperação entre a região e o governo americano, o que tornaria viável o estabelecimento de metas de longo prazo que orientariam a convergência gradual das políticas macroeconômicas no hemisfério.

O terceiro obstáculo é de natureza fiscal. Um traço comum nas economias do século vinte é o conflito entre a demanda por recursos públicos e o poder de tributação do Estado, e a capacidade de resolver esse problema de forma transparente tornou-se, nas últimas décadas, o principal marco divisor entre nações avançadas e subdesenvolvidas. Conforme notou Sven Steinmo: "*In the late twentieth century, every OECD democracy relies on a small number of taxes with which to generate the vast bulk of government revenues. Just five taxes (personal income, corporate profits, general consumption, property, and social security charges) today contribute an average of 79.5 percent of total government revenues in OECD nations. Most of these taxes did not exist a hundred years ago. Modern democracies not only rely on broadly similar types of taxes, but have also tended to change, adapt, and reform their tax systems at almost exactly the same times and in roughly similar ways throughout the twentieth century*" (1993, p. 14).

No Brasil, tal como na maioria das economias latino-americanas, a estratégia de crescimento baseada na substituição de importações permitiu escamotear o dilema fiscal por várias décadas. Um dos principais subterfúgios era o de proteger a indústria local através de controles quantitativos das importações e outros mecanismos de reserva de mercado, que permitiam atender a uma parcela da demanda por recursos públicos através de transferências de rendas no interior da sociedade sem afetar o orçamento fiscal. Outros, mais evidentes, eram os subsídios implícitos nas operações do Banco do Brasil, Banco Central, BNDES, bancos estaduais e demais agências públicas. Por fim, tais expedientes eram complementados pela longa lista de ações governamentais que se tornam viáveis em épocas de inflação, como a superestimação de receitas tributárias, o atraso na liberação de verbas, a aprovação de incentivos fiscais que serão compensados por impostos adicionais, que por sua vez criam oportunidades para novas formas de renúncia fiscal, etc.

A execução do Plano Real, na fase posterior à reforma monetária de 1994, é um exemplo eloqüente de como ainda hoje, vários anos depois da era da substituição de importações, são precários os instrumentos de controle do gasto público no Brasil: nos nove primeiros meses de 1997, a renúncia fiscal nas importações foi de cerca de 5 bilhões de reais (cf. *Gazeta Mercantil*, 21.11.97); enquanto que o Relatório da Administração do Banco do Brasil registrou 11,3 bilhões de reais de "prejuízos fiscais e diferenças intertemporais" no período encerrado em 30.06.97. Em contraposição, o governo anunciou em 10.11.97 a intenção de promover um ajuste fiscal de 20 bilhões de reais para enfrentar a emergência advinda da queda da bolsa de Hong Kong.

Em síntese, os tópicos abordados nesta seção mostram que o projeto da ALCA só será sustentável a partir do momento em que os 34 países membros estiverem preparados para administrar os mecanismos de manutenção da estabilidade monetária na região. Caso contrário, ele será arquivado após a primeira crise de balanço de pagamentos. Entre-

tanto, a maioria dos países latino-americanos ainda está por concluir as reformas econômicas iniciadas no passado recente, e o assunto de políticas cambiais sequer foi incluído na pauta de negociações.

O Mercosul e a ALCA

Em depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Comtemporânea do Brasil (CPDOC), o presidente Ernesto Geisel registrou, a propósito de um diálogo com o presidente José Sarney, sua visão sobre as relações do Brasil com os vizinhos do Cone Sul: "Acho ótimo nos relacionarmos bem com a Argentina. Essa história de querer criar antagonismo entre o Brasil e a Argentina é bobagem. Temos que tratar de viver bem, ser bons vizinhos. Contudo, não podemos atrelar os interesses do Brasil aos da Argentina. O interesse maior do Brasil não está na Argentina, nem no Uruguai, nem no Chile, nem no Paraguai. O interesse do Brasil está, como já tive a oportunidade de dizer, no Hemisfério Norte, nos Estados Unidos, no Canadá, na Inglaterra, na França, na Alemanha, no Japão. É para lá que temos que nos virar. Lá vamos conseguir tecnologia, mercados, investimentos e financiamentos. O Brasil é um país muito grande, já tem uma expressão importante no mundo, não só pela extensão do seu território mas também pelo seu desenvolvimento que está aí desabrochando, pela sua produção agrícola e industrial, e tem que se virar para o Hemisfério Norte para crescer mais. Com a Argentina nós não vamos conseguir nada para crescer" (D'Araujo e Castro, 1997, p. 449). Mais adiante, Geisel declara: "Por isso eu sou cético, não acredito muito no êxito do Mercosul" (idem, p. 450).

Embora raramente explicitada, esta visão das relações internacionais do país tem sido compartilhada por segmentos da elite brasileira há muitos anos. Em julho de 1986, quando os presidentes Sarney e Afonsin lançaram o programa de integração Brasil-Argentina, a iniciativa foi recebida com o mesmo ceticismo pelo empresariado brasileiro e pela comunidade de especialistas em temas de comércio exterior. De

acordo com a sabedoria convencional da época, aquele projeto só seria exeqüível após o término do processo inflacionário nos dois países. Além disso, os benefícios potenciais da integração seriam irrelevantes para o Brasil, dado o diminuto volume de intercâmbio bilateral, que havia sido de apenas um bilhão de dólares em 1985. Por fim, as prioridades do comércio exterior brasileiro deveriam ser concentradas em melhorar o acesso aos mercados dos países industrializados, por motivos similares àqueles aludidos por Geisel: ganhos de escala, consumidores sofisticados e dinamismo tecnológico.

Em setembro daquele ano, o Governo brasileiro também redefiniu suas relações comerciais com outro país do Cone Sul, o Uruguai. Através da atualização do Programa de Expansão Comercial (PEC), um antigo protocolo inoperante até então, praticamente toda a oferta potencial exportável daquele país passou a entrar no Brasil com isenção do imposto de importação. Com exceção de uma breve notícia na *Gazeta Mercantil*, a imprensa brasileira ignorou o evento, e, de fato, a única repercussão pública restringiu-se aos telegramas mal humorados de algumas associações empresariais às autoridades econômicas. Segundo a opinião daqueles organismos, o novo PEC continuaria a ser tão inútil quanto seu antecessor, mas com um agravante: o Uruguai iria se transformar numa plataforma de operações triangulares, que visariam explorar o mercado brasileiro com produtos oriundos de terceiros países.

Não obstante tais avaliações iniciais, as duas providências acima referidas inauguraram uma nova etapa na história das relações internacionais do Brasil. Em 1989, o comércio com a Argentina e o Uruguai já havia alcançado um patamar correspondente ao dobro dos níveis vigentes em 1985, e na década de noventa o dinamismo desse processo foi mantido, em virtude de duas inovações concomitantes: a reforma comercial do governo Collor e o projeto Mercosul. Hoje em dia, embora o estágio da integração regional esteja muito aquém das fantasias anunciadas no Tratado de Assunção e ratificadas parcialmente no Protocolo de Ouro Preto,

o Mercosul tornou-se uma entidade acreditada internacionalmente. Por outro lado, apesar dos surtos de protecionismo *ad-hoc* do Governo Fernando Henrique Cardoso, é remota a probabilidade de um retrocesso ao regime comercial que vigorou até o final dos anos oitenta.

O ceticismo que há 10 anos impregnava as opiniões contrárias à integração com os países do Cone Sul reincide agora no debate sobre as relações entre a ALCA e o Mercosul. Três tipos de propostas têm logrado certa popularidade. A primeira é a de que o projeto da ALCA só deveria ser implementado depois que o Mercosul tenha sido consolidado e estendido aos demais países da América do Sul. Portanto, a integração hemisférica não seria consistente com os interesses nacionais a curto prazo. Na mesma linha, um segundo tipo de argumento sugere que o processo de negociação seria necessariamente longo e com resultados imprevisíveis, já que uma parte da indústria brasileira não conseguiria enfrentar a concorrência norte-americana.[2] Um terceiro argumento, mais radical, resume os dois anteriores e propõe que a área de livre comércio fique restrita à América do Sul, para preservar um certo grau de independência em relação aos Estados Unidos.

Tal como no debate da década passada e nas opiniões de Geisel, essas propostas resultam de preocupações razoáveis, mas que ignoram certas características fundamentais do Mercosul, comentadas adiante

---

[2] Como notaram Machado e Motta Veiga: "A prioridade secundária conferida pelo Brasil ao projeto ALCA reflete a existência de uma convergência de percepções, tanto da parte do Governo quanto dos agentes econômicos, de que o setor produtivo nacional ainda estaria digerindo os impactos da abertura comercial e, portanto, não estaria apto a promover os ajustes necessários – e a contar com fatores de ordem sistêmica capazes de gerar condições satisfatórias – para o enfrentamento da concorrência dos produtos de origem norte-americana" (1997). Na mesma linha, Abreu observa que: "A adoção de um cronograma conservador para a integração hemisférica parece, portanto, ser capaz de merecer o apoio de amplo espectro da opinião pública no Brasil. Os interesses demandantes de proteção naturalmente não verão com bons olhos a erosão adicional da margem tarifária e não-tarifária de que se beneficiam os produtos nacionais. Por outro lado, pelo menos parte dos críticos do protecionismo, mesmo que em princípio favoráveis à liberalização, terá preocupações quanto à capacidade de a economia digeri-la a médio prazo e/ou quanto às suas características preferenciais, isto é, discriminatórias" (1997, p.11).

nesta seção. Conforme vimos anteriormente, a instabilidade macroeconômica e a ausência de regras duradouras de comércio exterior limitaram a difusão no Brasil das novas estratégias empresariais advindas do declínio dos custos de transação ao longo dos últimos 15 anos. Logo, grande parte das firmas instaladas no país ainda opera com vetores de produção inadequados aos padrões tecnológicos contemporâneos, e, de fato, não está preparada para enfrentar uma redução adicional da proteção, especialmente em relação à economia americana. Além disso, é inequívoco que o acesso aos mercados e às tecnologias dos países da OECD seja fundamental para sustentar a competitividade e a expansão internacional da indústria brasileira, como argüiu o presidente Geisel. Entretanto, para incorporar essas questões às prioridades da política comercial – e não para justificar medidas protecionistas permanentes – é útil rever o projeto Mercosul sob a ótica do marco analítico apresentado na seção 2.

Geografia Econômica e Políticas Inconsistentes

O processo de reestruturação produtiva estilizado na figura 1 (p. 50) sugere três considerações sobre o estágio atual do Mercosul. Em primeiro lugar, o extraordinário crescimento das transações regionais depois de 1985 pode ser caracterizado como um fenômeno de geografia econômica. Os reduzidos volumes do comércio exterior brasileiro com os países vizinhos até meados da década passada constituíam uma anomalia que contrastava com o grau de desenvolvimento da economia regional, sobretudo na área compreendida entre as cidades de Buenos Aires e São Paulo. Em nenhuma outra parte do mundo capitalista seria possível encontrar duas outras metrópoles vizinhas entre si, com tamanhos similares a essas, e cujas relações econômicas fossem tão limitadas. Assim, uma vez eliminadas as barreiras proibitivas, as empresas do Mercosul começaram a realizar os montantes de transações compatíveis com o nível de afluência da região.

O segundo aspecto já foi mencionado recorrentemente nas seções anteriores: não obstante o dinamismo dos últimos dez anos, a integração no Cone Sul tem sido marcada pela ausência dos três fatores que, em conjunto, asseguram a continuidade desse processo no longo prazo: o equilíbrio da taxa de câmbio, a estabilidade dos preços domésticos e a regularidade das normas de comércio exterior. Isto significa que existe ainda um amplo comércio potencial a ser explorado, posto que a partir do momento em que tais fatores existirem no Mercosul, as empresas da região começarão a adotar o comportamento previsto na figura 1, com a conseqüente expansão das oportunidades de mercado.

O terceiro aspecto a notar é que, tal como outros processos de integração regional em curso no resto do mundo, o Mercosul é, em princípio, complementar às demais modalidades de inserção internacional de seus membros, tanto no âmbito da ALCA como no plano multilateral. Em outras palavras, o futuro do Mercosul depende mais da consistência de suas políticas internas do que de desafios externos, fato que nem sempre recebe o devido destaque nas análises oficiais. Até agora, a excepcional expansão comercial do Mercosul deveu-se exclusivamente à remoção de tarifas aduaneiras e entraves burocráticos às importações, e tornou inócuos alguns equívocos cometidos pelos governos na implementação desse projeto, como as escaladas *ad hoc* da tarifa externa comum, os prazos irrealistas do Tratado de Assunção e a ausência de instrumentos para disciplinar as políticas domésticas. Como o período de graça não será eterno, o avanço da integração nos próximos anos dependerá crescentemente da revisão desses equívocos.

Sob a hipótese de um cenário otimista, os governos do Brasil e da Argentina concluirão em breve seus respectivos programas de reformas e estarão em condições de administrar a estabilidade monetária regional segundo os termos discutidos na seção 5. Neste caso, a principal prioridade na agenda do Mercosul serão as normas sobre as condições de concorrência, pelos motivos indicados a seguir.

O Protocolo de Fortaleza sobre Defesa da Concorrência[3]

A harmonização das políticas de concorrência consta da agenda do Mercosul desde a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991. De acordo com seu primeiro artigo, o tratado envolve "a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes" e, portanto, "o compromisso [...] de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração".

Sob este marco ambicioso, os países do Mercosul assinaram em Fortaleza, em dezembro de 1996, um protocolo que fixa as diretrizes para uma política de concorrência comum na região. A implementação desse protocolo implicará, entre outras inovações institucionais, que, no futuro próximo, todos os países membros terão um órgão autônomo responsável pela defesa da concorrência; que a legislação nacional abrangerá toda a economia; que o órgão responsável pela concorrência terá força suficiente para contestar outras políticas públicas, se necessário; e que os países membros terão visões comuns sobre a interação entre política de concorrência e outras ações governamentais. Em conformidade com a filosofia do Mercosul, o protocolo não cria organismos supranacionais, e a efetividade das medidas regionais dependerá do poder de fiscalização dos órgãos nacionais.

No momento, as legislações nacionais sobre concorrência são bem heterogêneas no Mercosul. Uruguai e Paraguai não têm leis sobre essa matéria; na Argentina e no Brasil, embora existam tais instrumentos jurídicos, seus desenhos, normas de cumprimento e finalidades gerais diferem bastante. Na Argentina, o regime de concorrência compre-

[3] Para uma discussão mais detalhada desse protocolo, vide Tavares e Tineo (1998).

ende apenas a prevenção de práticas desleais; e atualmente está tramitando no Congresso um novo projeto que visa ampliar a legislação e fortalecer seus instrumentos de coerção, introduzindo a avaliação das concentrações econômicas e conferindo autonomia à Comissão de Concorrência. No Brasil, a Lei 8.884, de 11 de junho de 1994, tornou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) uma autarquia com poderes para vigilar que as condições de concorrência não sejam distorcidas por outras ações do governo, como, por exemplo, os processos de privatização e os regulamentos de monopólios naturais. Além disso, aquela lei estabeleceu normas para controlar as concentrações econômicas, as práticas anticompetitivas passaram a ser definidas de maneira mais ampla, e o CADE começou a trabalhar com parâmetros mais precisos para avaliar tais práticas. A rigor, portanto, a legislação brasileira, em contraste com as demais do Mercosul, é a única que reúne as condições mínimas para obedecer os compromissos firmados no Protocolo de Fortaleza.

O Protocolo procura impedir práticas concertadas entre empresas concorrentes, bem como abusos individuais de poder econômico que visem restringir a competição nos mercados do Mercosul. Suas disposições se aplicam a atos executados por qualquer pessoa, física ou jurídica, privada ou pública, inclusive empresas estatais e monopólios naturais, desde que essas práticas tenham efeitos extraterritoriais. A lista inclui, dentre outras, colusão de preços, destruição de insumos e produtos acabados, divisão de mercado, adulteração de licitação, acordos exclusivistas, recusa a negociar e preços predatórios.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e o Comitê para a Defesa da Concorrência (CDC) são os órgãos executores do Protocolo. A função da CCM é julgar, enquanto o CDC responde pela investigação e avaliação dos casos. Modelados pela lei brasileira, o processo e o julgamento dos casos são conduzidos em três estágios. O processo é iniciado perante a autoridade responsável pela fiscalização da concor-

rência de cada país a pedido da parte interessada. O órgão de concorrência, após a determinação inicial de que a prática tem implicações para o Mercosul, pode submeter o caso ao CDC para uma segunda determinação. As duas avaliações deverão seguir uma regra de análise de motivos, em que se devem fornecer a definição do mercado relevante e provas da conduta e dos efeitos econômicos. Com base nessa avaliação, o CDC decide se a prática viola o Protocolo e recomenda as sanções ou outras medidas a serem impostas. O parecer do CDC é submetido à CCM para o julgamento final por meio de uma Diretriz. Como parte desses procedimentos, o Protocolo contém disposições sobre medidas preventivas e garantias de cessação. Este mecanismo permite que o acusado elimine a prática investigada em conformidade com certas obrigações assumidas junto ao CDC. O acompanhamento dessas medidas e o cumprimento das sanções recaem no âmbito da competência das autoridades nacionais de concorrência.

Esse sistema contém algumas limitações óbvias. Por definição, as normas do Protocolo só se aplicam a práticas que tenham conseqüências de âmbito regional no Mercosul. Entretanto, como os órgãos nacionais, o CDC e a CCM são independentes ao julgar em cada estágio, qualquer decisão pode, em princípio, ser anulada na fase seguinte, e a própria definição do que seja o âmbito regional pode se tornar ambígua em casos específicos. Em cada etapa, as entidades podem aplicar critérios diferentes para definir o mercado relevante. Assim, os órgãos nacionais poderão, por hipótese, usar critérios restritivos para a definição de mercado e encerrar a investigação. Também é possível a ocorrência do contrário no caso de os critérios aplicados serem mais permissivos. Problemas similares podem surgir na avaliação das provas e dos efeitos econômicos da prática, e mesmo que os órgãos nacionais apliquem critérios adequados, o CDC pode adotar outras definições e abordagens. Por fim, embora se espere que os pareceres do CDC sejam adotados pela CCM, esta última tem autonomia suficiente para seguir uma orientação diversa.

O Protocolo também estabelece metas explícitas para a harmonização das políticas e leis internas sobre a concorrência. Segundo as normas ali acordadas, os países membros adotarão "no prazo de dois anos (sic) regras comuns para o controle de atos e contratos, de qualquer natureza, que possam limitar ou de algum modo prejudicar o livre comércio ou resultar na dominação do mercado regional relevante de bens e serviços, inclusive o que resulta de concentração econômica, com vistas a impedir seus possíveis efeitos anticompetitivos no Mercosul" (Capítulo III, Art. 7). Além do mais, também em dois anos, os países supostamente concluirão o projeto de normas e mecanismos conjuntos para orientar o Estado quanto a ações que limitam, restringem, adulteram ou distorcem a concorrência e afetam o comércio entre os Estados Partes!" (Capítulo X, Art.32). Não obstante o irrealismo desses prazos, o Protocolo de Fortaleza aborda temas fundamentais para a consolidação do Mercosul. A implantação de um marco regulador das condições de concorrência é indispensável não só para que as empresas da região cumpram as funções schumpeterianas discutidas na seção 4, mas sobretudo para que os governos disponham de instrumentos que lhes permitam formular estratégias coerentes de negociação internacional, como veremos a seguir.

A Agenda de Negociações

Toda negociação internacional compreende dois processos superpostos. No plano doméstico, diferentes grupos de interesse pressionam o governo a adotar políticas que lhes sejam favoráveis; no plano internacional, os governos procuram firmar acordos que sejam instrumentais às suas prioridades domésticas e minimizem a resistência dos parceiros comerciais. Como observou Robert Putnam (1988), as negociações entre países soberanos e democráticos só se tornam efetivas na medida em que incorporem ambos os processos. Em vários estudos recentes sobre a economia políticla das relações internacionais, esta dinâ-

mica tem sido tratada através da "teoria de jogos superpostos" (vide Putnam, 1988; Alt e Eichengreen, 1990; Grossman e Helpman, 1995). Nesse tipo de jogo, cada jogador enfrenta simultaneamente dois conjuntos de adversários em partidas distintas, mas as estratégias adotadas numa partida condiciona as possibilidades de escolha na outra. Uma das contribuições importantes da teoria de jogos superpostos é a de mostrar que é possível manter um sistema multilateral de comércio aberto entre nações submetidas periodicamente a pressões protecionistas (vide Tavares de Araujo, 1995). Para que esse resultado seja alcançado, é preciso que a agenda de negociações seja exaustiva na inclusão dos temas pertinentes em jogo, conforme sugere o exemplo hipotético descrito nos próximos parágrafos.

Governo, Interesses Domésticos e Negociações Internacionais

Imagine um conjunto de países em crescimento com preços estáveis e cujas taxas de câmbio sejam mantidas em equilíbrio através de um arranjo multilateral eficiente. Neste ambiente não haverá demandas protecionistas advindas de distúrbios macroeconômicos, como recessão ou sobrevalorização cambial, mas apenas aquelas geradas pelo progresso técnico ou induzidas por metas nacionais estratégicas. O governo dispõe de liberdade para atender a essas demandas com os instrumentos usuais, administrando em cada caso um conjunto particular de benesses que pode incluir tarifas aduaneiras, restrições burocráticas às importações, incentivos fiscais e outras modalidades de subsídios. As justificativas para a concessão dos privilégios podem ser de três tipos: substituição de importações, reestruturação de indústrias decadentes e promoção de novas tecnologias.

Cada uma dessas políticas estabelece um vetor de custos – a ser absorvido pelos consumidores domésticos e os exportadores do resto do mundo – e um vetor de rendas, distribuídas entre produtores locais

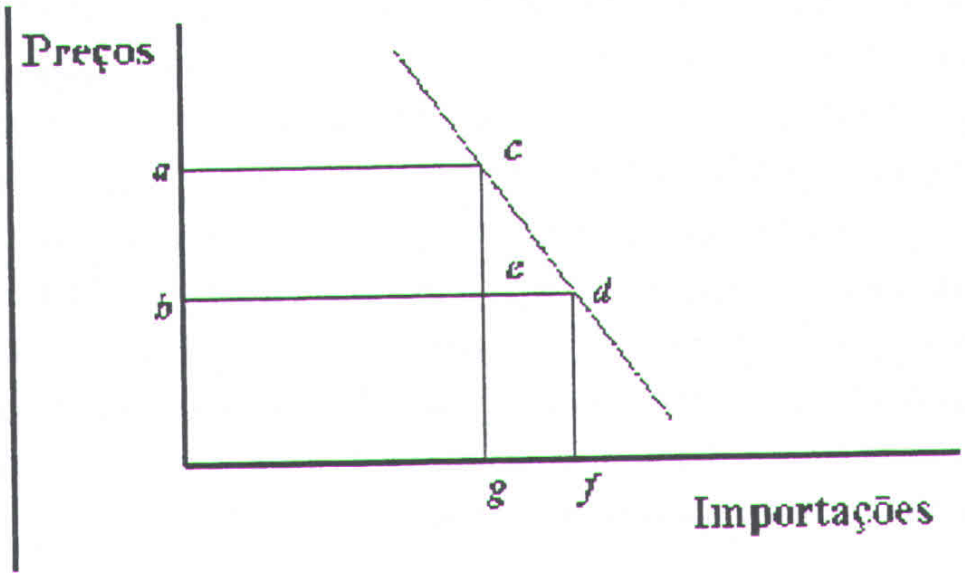
e do exterior. A configuração desses vetores depende dos instrumentos de promoção escolhidos pelo governo e das políticas que estiverem sendo implementadas pelos parceiros comerciais naquele momento. Por exemplo, se, ao invés de usar tarifas, o governo negociar um acordo de "restrição voluntária de exportações" (VER) com seus parceiros comerciais, uma parte das rendas de proteção será transferida aos exportadores do resto do mundo, conforme mostra a figura 2.[4] Neste caso, dependendo da elasticidade da demanda por importações nos setores protegidos, é possível formular estratégias industriais cujos custos sejam absorvidos exclusivamente pelos consumidores nacionais, sem que o bem estar no resto do mundo seja prejudicado.

Suponha que num momento inicial o país esteja importando ***f*** unidades anuais de um determinado produto ao preço ***b*** e o governo decida restringir as compras externas a um máximo de ***g*** unidades. Para alcançar essa meta, o governo negocia um acordo VER com os exportadores daquele bem, provocando uma elevação dos preços domésticos de ***b*** para ***a***. Daí em diante, os exportadores passarão a perder anualmente um montante de receitas equivalente ao retângulo ***edfg***, mas terão em recompensa novas rendas protecionistas correspondentes a ***abec***. Cabe notar que a área do primeiro retângulo mede a variação proporcional das quantidades (***fg*** x ***df***) e a do outro reflete a mudança nos preços (***ab*** x ***be***). Logo, se a elasticidade da demanda por importações não for superior a 1, os exportadores não serão prejudicados, e a medida protecionista não provocará conflitos comerciais, posto que seus efeitos adversos ficarão restritos ao território nacional.

---

[4] Além de acordos do tipo VER, existem outros mecanismos pelos quais rendas protecionistas podem ser transferidas ao exterior, como compras estatais e subsídios ao consumo de insumos industriais. É importante frisar que, embora toda política de proteção gere custos, estes não são repassados necessariamente aos parceiros comerciais. As estratégias de substituição de importações na América Latina, por exemplo, favoreceram durante décadas os fornecedores de bens de capital e de serviços de engenharia dos países desenvolvidos, compensando os danos sofridos eventualmente pelos exportadores de bens de consumo final daqueles países. Não por acaso, naquela época eram relativamente modestas as pressões internacionais em prol da abertura dos mercados dos países em desenvolvimento.

Figura 2: Rendas de Proteção Transferidas ao Resto do Mundo



Assim, um governo democrático, interessado em preservar o interesse nacional num ambiente de relativa liberdade comercial, enfrenta simultaneamente dois conjuntos de limitações. Por um lado, terá que avaliar periodicamente a legitimidade das demandas setoriais por proteção e decidir se elas são compatíveis com a manutenção do bem estar da coletividade no longo prazo. Por outro, terá que considerar os vínculos das políticas domésticas com os interesses internacionais, examinando não só os impactos daquelas políticas sobre o resto do mundo como também os custos e benefícios domésticos advindos de políticas implementadas pelos parceiros comerciais.

Nos termos da teoria dos jogos superpostos, o governo define sua conduta em duas etapas que se repetem continuamente. No plano doméstico, as autoridades calculam os custos a serem impostos aos consumidores[5] durante a vigência das medidas sob consideração, o custo fiscal líquido dessas medidas (tarifas menos isenções fiscais) e as rendas de proteção eventualmente transferidas ao exterior. O valor atu-

[5] Note que o consumo doméstico compreende bens finais e insumos produtivos. Logo, nos custos impostos aos consumidores, também está incluído o viés anti-exportador gerado pelas medidas protecionistas.

al desse vetor de custos é então comparado com os benefícios esperados: ampliação da capacidade produtiva, fortalecimento da base tecnológica nacional, crescimento do mercado de trabalho, melhoria da qualidade de vida, etc. E, em princípio, são selecionados os projetos com valores atuais positivos quanto aos benefícios líquidos, posto que ambas etapas do jogo são conduzidas de forma transparente[6]. No plano internacional, o governo formula uma agenda de negociações que visa dois objetivos principais: assegurar o desempenho exportador da indústria nacional e convencer os parceiros comerciais de que as políticas nacionais não estão gerando consequências externas adversas. Com base no resultado dessas negociações, o governo reavalia sua conduta doméstica, que por sua vez dá origem a uma nova rodada de negociações...

A Experiência das Economias Avançadas

A teoria dos jogos superpostos descreve com razoável fidelidade as condutas adotadas por vários países da OECD nas últimas décadas. O exemplo australiano é um dos mais notáveis. No início dos anos 70, o governo daquele país promoveu um debate público para escolher a estratégia nacional mais conveniente diante da rodada de negociações multilaterais do GATT que estava em vias de começar (a Rodada de Tóquio, 1973/1979). De fato, a polêmica sobre o conceito de interesse nacional tem uma longa tradição na Austrália. Desde 1921 a Comissão de Tarifas já publicava estudos sobre custos e benefícios advindos de medidas protecionistas, e o artigo clássico de Max Corden sobre esse tema, escrito em 1957, foi inspirado na ampla evidência empírica contida no Relatório Brigden, que analisou a estrutura da tarifa australiana em 1929 (vide Corden, 1985; Rattigan e outros, 1989).

Assim, em 1974, o parlamento aprovou por consenso a criação da *Industries Assistance Commission* (IAC), uma entidade autônoma

[6]A hipótese de transparência assegura que o governo não se tornará prisioneiro de estratégias clientelistas e que as medidas protecionistas cujos custos fiquem restritos ao território nacional não serão objeto de pressões internacionais.

com o mandato explícito de promover a transparência das políticas domésticas, através da divulgação sistemática de informações sobre os impactos macroeconômicos das políticas setoriais, bem como estudos sobre as fontes de competitividade dos diferentes segmentos da economia australiana, natureza das barreiras à entrada e demais características das condições de concorrência vigentes no país. O primeiro relatório anual da IAC, cobrindo o período 1973/74, definiu da seguinte forma as atribuições da comissão: "*In summary, the Commission's role is to advise the Government on how individual industries, and industry in general, should be encouraged to develop in Australia. In providing this advice, it is required to have regard to the interests of the community as a whole, and relate its advice to the generally accepted economic and social objectives of the community. The Commission is concerned primarily with the long term development of industries, rather than with the fluctuations which may occur in their rate of development from one year to another, due to temporary changes in their business environment. The principles and objectives in the Industries Assistance Commission Act provide the general policy basis for the long term development of Australian industries*" (citado por Rattigan e outros, 1989, pp.98/99).

Nas décadas seguintes, não obstante uma leve alteração na sigla da instituição, agora denominada de *Industry Commission* (IC), as atribuições não mudaram, conforme atesta o relatório de 1995: "*The Commission's work is aimed at assisting governments to determine where and how they can sustain and build on past efforts to improve the performance of the Australian economy. The Commission also seeks to enhance industry and community understanding of the benefits and costs of the changes Australia needs to make to increase growth and living standards*" (IC, 1995, p.25).[7]

[7] Atualmente as atividades da comissão são divulgadas pela internet: http://www.ind.com.gov.au

Existem, evidentemente, diversos formatos institucionais alternativos capazes de preservar simultaneamente a coerência das políticas nacionais e a legitimidade dos interesses setoriais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a divisão de funções entre a Casa Branca e o Congresso na execução da política comercial visa justamente perseguir esse objetivo. Como se sabe, as regras da política comercial só podem ser alteradas no Congresso, mas as mudanças podem ser preparadas pelo executivo, através de autorizações específicas e temporárias, conhecidas como *fast track*. Como notou Alan Blinder (1997): "*When the U.S. government negotiates a trade agreement, many issues are on the table. Because it is certain that any agreement will create both winners and losers, the relevant interest groups are mobilized for battle. If Congress were to vote on each component of a trade pact individually, politics-as-usual would probably pick any proposed agreement apart – leaving our trade negotiators in an untenable position. So Congress typically grants the administration 'fast track' negotiating authority for a limited period of time, and under certain stipulations. When negotiations are complete, Congress votes yes or no on the entire package with no amendments permitted. (At least that's the idea; the reality is somewhat less tidy.)*"(p.125).

Os Interesses Brasileiros e a Agenda da ALCA

No caso do Brasil, não obstante a abertura da economia e a estabilização dos preços domésticos, o governo não dispõe ainda dos instrumentos necessários para formular estratégias eficientes de negociação internacional. A reforma comercial de 1990 aboliu o marco institucional que durante mais de 30 anos havia administrado as importações no país mas não estabeleceu os mecanismos reguladores do comércio exterior que são usuais nas economias abertas. Assim, algumas práticas típicas do período anterior continuaram vigentes, como a de mudar tarifas através de portarias ministeriais e a ausência de critérios para medir custos de proteção. Além disso, como vimos nas seções an-

teriores, as regras tornaram-se voláteis. No passado, os empresários tomavam suas decisões com base no princípio de que as importações seriam complementares à produção doméstica; agora, estão submetidos à competição externa através de regras que mudam seguidamente.[8]

Na época da política de substituição de importações, a mudança de tarifas através de portarias tinha um motivo operacional, dado que o governo regulava o abastecimento doméstico procurando ajustar os preços dos bens importados aos da produção nacional, assegurando assim a norma da complementaridade.[9] A manutenção dessa prática numa economia aberta serve apenas para atender interesses clientelistas, além de dificultar o ajustamento da indústria local às novas condições internacionais de concorrência, conforme vimos anteriormente.

Em síntese, a atual política brasileira de comércio exterior padece de três deficiências que a distinguem daquelas que são usuais nas economias avançadas. Em primeiro lugar, o país não dispõe de uma Lei de Comércio que assegure uma perspectiva de longo prazo às condi-

---

[8] As sucessivas mudanças na política brasileira de importações no período recente foram analisadas por Kume (1996), Moreira e Correa (1996) e Baumann e outros (1997).

[9] Até 1990, as importações eram administradas pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) com base em normas decididas pela Comissão de Política Aduaneira (CPA), um organismo colegiado subordinado ao Ministro da Fazenda. A CPA era composta por 13 representantes de órgãos govermentais, dentre os quais a Cacex, o Ministério de Indústria e Comércio, Receita Federal, BNDES, Itamaraty, Ministério da Agricultura, Banco Central, Sudene e Suframa, e três representantes indicados pelo setor privado (técnicos das Confederações Nacionais da Indústria, Comércio e Agricultura), além do Secretário Executivo, que representava o Ministro da Fazenda. A CPA reunia-se mensalmente para discutir os pareceres elaborados pela secretaria técnica, e as eventuais alterações nas alíquotas do imposto de importação, bem como em outras normas do comércio exterior, eram transformadas imediatamente em Portarias do Ministério da Fazenda.

Atualmente, as decisões são tomadas pela Câmara de Comércio Exterior (Caex), um conselho subordinado à Casa Civil da Presidência da República, composto pelos Ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Relações Exteriores, Planejamento e Agricultura. Não obstante a elevação do nível decisório, a conduta da Caex até o presente tem sido bem menos transparente do que a da antiga CPA, posto que os procedimentos não são mais do conhecimento público. De fato, o único mecanismo institucional que ainda exerce algum controle sobre a Caex são os compromissos firmados no Mercosul.

ções de concorrência no mercado doméstico, e defina os mecanismos de cooperação entre o executivo e o legislativo para mudar tarifas e outros instrumentos de regulação. Em segundo lugar, não existem mecanismos de supervisão e acompanhamento das medidas em vigor, tornando erráticos os períodos de vigência, e submetendo-os apenas aos interesses dos beneficiários. Em terceiro lugar, são escassas e fragmentárias as informações disponíveis ao público que permitiriam orientar um debate sobre a definição dos interesses nacionais.

De fato, a deficiência mais importante é a terceira, posto que, conforme sugere a experiência internacional, uma vez superado o problema da informação, torna-se relativamente simples definir os parâmetros das duas outras questões. Com base nos elementos da teoria dos jogos superpostos, e tal como vimos no exemplo australiano, podemos identificar três conjuntos de dados relevantes para circunscrever o interesse nacional. O primeiro seria um relatório periódico descrevendo as medidas de proteção vigentes, bem como seus impactos no país e no exterior. O segundo revelaria o perfil de competitividade da economia e seus fatores explicativos, destacando os setores aptos a acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional, e justificando as medidas do primeiro relatório. O terceiro mostraria as conseqüências sobre a economia brasileira provenientes de medidas implementadas no resto do mundo.[10]

---

[10] Note que a descrição dos vetores de custos e rendas de proteção requer uma metodologia especial para cada tipo de medida. Considere três exemplos ilustrativos: a Zona Franca de Manuas, o regime automotriz, e as tarifas de importação sobre produtos da indústria de informática. No primeiro caso, caberia confrontar os benefícios regionais criados pela Zona Franca e os lucros extraordinários das empresas ali instaladas com as distorções provocadas na estrutura produtiva brasileira e os danos sobre os parceiros do Mercosul. No segundo caso, os incentivos concedidos às montadoras deveriam ser cotejados com as conseqüências sobre os preços e a qualidade dos veículos nacionais (indicadores de desempenho, segurança, durabilidade, consumo de combustível e impacto ambiental), o funcionamento da indústria de auto-peças, e a oferta de empregos diretos e indiretos. Entretanto, no terceiro caso, cujos efeitos são mais difusos, seria necessário estabelecer preliminarmente uma tipologia de impactos e a hierarquia dos setores afetados, com base na sensibilidade da estrutura de custos das diferentes indústrias às mudanças na relação p, entre custos de produção e custos de transação (vide figura 1, p. 50).

Ao lado desses constrangimentos domésticos, existem também algumas restrições externas à formulação de uma estratégia nacional eficiente no âmbito da ALCA, oriundas do formato da agenda de negociações que provavelmente será aprovada na reunião de Cúpula de Santiago, em abril de 1998. Como se sabe, o escopo atual das negociações hemisféricas vai bem além da eliminação de barreiras comerciais e cobre vários aspectos das relações econômicas internacionais, como investimentos, serviços, compras governamentais, antidumping e direitos compensatórios, normas técnicas, política de concorrência e propriedade intelectual. Trata-se, em suma, de criar uma área de livre comércio composta por mercados nacionais transparentes e cujas condições de concorrência sejam similares. Entretanto, o esquema analítico apresentado nos parágrafos iniciais desta seção mostrou que metas desse tipo só se tornam efetivas quando a agenda de negociações contém todos os temas pertinentes em jogo; caso contrário, os parceiros não conseguem formular estratégias consistentes com os seus interesses nacionais. Assim, de acordo com a evidência empírica reunida nas seções anteriores, seria preciso incluir ainda três temas adicionais na agenda da ALCA: a questão monetária, as ajudas do estado, o desenvolvimento científico e tecnológico. A importância da questão monetária foi discutida na seção 5, e como vimos ali, esse assunto não consta da agenda por razões pragmáticas: por um lado, não é um tópico relevante para os Estados Unidos;[11] por outro, vários países latino-americanos – inclusive o Brasil – não estão preparados para harmonizar as políticas cambiais no hemisfério. Os temas relativos às ajudas estatais e ao desenvolvimento científico e tecnológico são prioritários no caso da ALCA devido às assimetrias apontadas na seção 4. Embora a reunião de cúpula de Miami, que lançou o projeto da ALCA em dezembro de 1994, tenha destacado o papel dos investimentos em telecomunicações, energia e

[11] É razoável supor, entretanto, que a recente crise financeira iniciada com a queda da bolsa de Hong Kong venha tornar a conduta americana mais sensível a esses temas no âmbito da ALCA.

transporte como instrumentos auxiliares do desenvolvimento científico e tecnológico da região, tais empreendimentos não foram ainda incorporados à agenda.

É conveniente registrar, por outro lado, que grande parte das negociações da ALCA não será conduzida segundo o figurino mercantilista que é usual nos acordos comerciais. Em todos os temas relativos à regulação dos mercados domésticos, como legislação sobre investimentos diretos, normas técnicas, propriedade intelectual e política de concorrência, não é factível a abordagem convencional de intercambiar concessões, como no caso de tarifas aduaneiras e outras barreiras comerciais. Dado que o objetivo é promover a transparência dos mercados e a convergência das condições de concorrência, a negociação implica necessariamente três etapas. Na primeira, cada governo necessita, antes de definir sua estratégia, do apoio dos demais para saber como funcionam as leis e instituições nos respectivos países, seus méritos e limitações. Na segunda fase, esse conhecimento servirá de base para avaliar a adequação do marco regulador doméstico aos objetivos da integração, bem como os custos de uma eventual alteração das leis e das agências reguladoras. Finalmente, na terceira etapa, os governos estarão preparados para formular os mecanismos de convergência, as modalidades de cooperação entre as agências e os cronogramas para as metas comuns.

Esse exercício é particularmente oportuno para o Brasil e outros países latino-americanos que se encontram envolvidos num ciclo de reformas econômicas inacabadas, posto que constitui uma fonte adicional de pressões em prol da coerência das condutas governamentais e do cumprimento de compromissos políticos anunciados em momentos eleitorais. O exemplo da política de concorrência é ilustrativo: esse é um tema que só adquiriu relevância na América Latina nos últimos anos, após o início dos programas de abertura comercial e ajuste fiscal. Tal como ocorreu no Brasil, vários países estão reformulando suas leis de

defesa da concorrência e estabelecendo órgãos autônomos como o nosso CADE, com a finalidade de fiscalizar a conduta dos agentes econômicos, promover a eficiência produtiva e assegurar os direitos dos consumidores. São metas louváveis, mas árduas de atingir em sociedades acostumadas ao clientelismo, à paralisia do sistema judiciário e a políticas econômicas inconsistentes. Para essas agências, as negociações da ALCA oferecem a oportunidade para um contato mais estreito com as congêneres de outros países, trocas de experiências, avaliação dos impactos prováveis de determinadas decisões, adoção de procedimentos já testados em outros contextos, e, sobretudo, para reduzir os custos de aprendizagem na administração de instituições novas.

Conclusão

Com base nos temas abordados ao longo deste trabalho, a tabela 6 lista 11 riscos e 10 oportunidades que o projeto da ALCA pode oferecer à economia brasileira. Os riscos são advindos de quatro fontes principais: o atraso tecnológico de certos segmentos da indústria nacional, a inconsistência das políticas governamentais, a heterogeneidade dos países que participam do projeto, e o formato atual da agenda de negociações. As oportunidades estão localizadas em quatro áreas: melhoria da qualidade do gasto público brasileiro, fortalecimento do marco regulador das condições de concorrência, novas funções a serem cumpridas pelo governo e o setor privado no plano internacional, e a recuperação da competitividade da indústria nacional.

Tabela 6
Matriz de Riscos e Oportunidades

Tema	*Riscos*	*Oportunidades*
1. Fundamentos econômicos	• Várias firmas brasileiras ainda operam com vetores de produção inadequados e não estão preparadas para enfrentar uma redução da proteção. • Fatores institucionais impedem a redução dos custos de transação no Brasil.	• A integração hemisférica gera pressões para acelerar a reestruturação das firmas industriais instaladas no Brasil. • Maior transparência das condições de concorrência nos mercados que integram a ALCA.
2. Inserção internacional da economia brasileira	1. O projeto da ALCA supõe que o Brasil tenha regras estáveis de comércio exterior: taxas de câmbio equilibradas e alíquotas de importação duradouras.	2. Recuperação da competitividade das exportações brasileiras no mercado americano. 3. Consolidação dos vínculos econômicos na América do Sul.
3. Interesses exportadores	4. Entre os membros da ALCA, os interesses na formação de um mercado unificado são assimétricos. 5. Apenas 4 países da região têm pautas de exportação diversificadas.	6. Elevação dos gastos públicos em ciência e tecnologia. 7. Criação das condições que estimularão o setor privado a cumprir suas funções schumpeterianas.
4. Estabilidade monetária	8. Vários países da AL usam âncoras cambiais para combater a inflação. 9. O dólar não é a âncora adequada para um eventual SMA. 10. O Brasil não tem o controle fiscal requerido para a coordenação macroeconômica regional.	11. Se Argentina, Brasil, Canadá e México harmonizassem suas políticas cambiais, suas moedas serviriam de âncora inicial para formar o Sistema Monetário das Américas (SMA) e orientar a convergência das políticas macroeconômicas no hemisfério.
5. Projeto Mercosul	12. Até agora, a expansão comercial no Mercosul não foi afetada pelas deficiências de seus mecanismos institucionais, mas o avanço da integração requer a superação dessas limitações.	13. Apesar do irrealismo das metas do Protocolo de Fortaleza, a implantação de um marco regulador da concorrência é fundamental para a consolidação do Mercosul.
6. Agenda de negociações	14. A atual agenda da ALCA contém 3 lacunas importantes: a questão monetária, as ajudas estatais e C&T. Tais lacunas impedem que as assimetrias do hemisfério sejam tratadas adequadamente. 15. O Brasil não dispõe de instrumentos para formular estratégias eficientes de negociação internacional.	16. As negociações da ALCA estimulam a transparência e a coerência das políticas domésticas. 17. A negociação dos temas relativos à regulação dos mercados domésticos abre novas oportunidades de cooperação técnica no hemisfério.

O eventual atraso da indústria brasileira foi mencionado algumas vezes nas seções anteriores, mas a discussão sobre a sua efetiva magnitude foi deslocada para aqui a fim de facilitar a avaliação dos desafios contidos na tabela 6. Conforme vimos, em momento algum durante os últimos 15 anos as firmas instaladas no país dispuseram de condições adequadas para realizar o ajuste estrutural descrito na seção 2. Na década de 80, estiveram submetidas à crise da dívida externa, à instabilidade cambial, aos sucessivos pacotes antiinflacionários, ao fechamento da economia e à política de reserva de mercado na indústria de informática. Em 1990, foram removidos os dois últimos obstáculos, mas permaneceu o desequilíbrio macroeconômico. Depois de 1994, não obstante o alívio pelo fim da inflação, vieram as dificuldades advindas da apreciação cambial e da volatilidade das regras de comércio exterior.

O longo período de inflação elevada tornou impraticáveis estudos mais precisos sobre o desempenho da indústria nessa fase. Como alertaram Haguenauer, Markwald e Pourchet (1997), de 1987 em diante, não é possível sequer obter indicadores confiáveis para variáveis básicas como o valor da produção industrial, conteúdo importado e coeficientes de exportação. Analisando o intervalo compreendido entre janeiro de 1986 e janeiro de 1996, e usando apenas as estatísticas oficiais do IBGE, eles encontraram discrepâncias de até 50% nessas variáveis em momentos de picos inflacionários, como o de março de 1990. Tais evidências acentuam a importância estratégica dos sistemas de informações discutidos na seção 7, como instrumentos auxiliares das posições negociadoras do Brasil, tanto no âmbito da ALCA quanto nos demais foros internacionais.

Essas limitações não impedem, entretanto, análises conclusivas sobre dois pontos fundamentais: a mudança do padrão histórico de crescimento do país após o segundo choque do petróleo em 1979, e a redefinição das condições de concorrência no mercado doméstico,

promovida pela reforma comercial do governo Collor. A tabela 7, elaborada por Bonelli e Gonçalves (1997), descreve a evolução do PIB, da agricultura e da indústria neste século. Em contraste com as elevadas taxas de expansão que haviam vigorado entre 1930 e 1980, a produção industrial sofreu uma contração anual média da ordem de 0, 2% durante os anos 80, e registrou um modesto crescimento de 2% a. a. entre 1990 e 1996. A tendência histórica, que até 1980, havia sido de 7,1% para a indústria, de 3,7% para agricultura, e 5,7% para o PIB, recuou, em seguida, para 6,0%, 3,6% e 5,0%, respectivamente.

Tabela 7
Taxas Médias Anuais do Crescimento Econômico Brasileiro no Século XX

Períodos	PIB	Agricultura	Indústria
1900-1910	4,2	3,0	5,5
1910-1920	4,2	3,8	6,2
1920-1930	4,5	3,9	3,8
1930-1940	4,4	2,4	7,5
1940-1950	5,9	3,1	9,0
1950-1960	7,4	4,4	9,1
1960-1970	6,2	4,4	6,9
1970-1980	8,6	4,7	9,0
1980-1990	1,6	2,4	-0,2
1990-1996	2,8	4,1	2,0
1900-1980	**5,7**	**3,7**	**7,1**
1900-1996	**5,0**	**3,6**	**6,0**

Fonte: Bonelli e Gonçalves (1997)

Após uma sofisticada pesquisa sobre os fatores que promoveram as transformações registradas na tabela 7, e depois de compará-las com a evidência internacional disponível, Bonelli e Gonçalves chegaram ao seguinte diagnóstico: "Se adotarmos simultaneamente uma visão de longo prazo e uma perspectiva comparativa internacional, é possível concluir que o desenvolvimento industrial brasileiro atravessou um extenso e difícil processo de ajustamento durante o período 1980-97. [...]. A despeito das amplas dificuldades deste longo processo, [...] a dimensão relativa do setor industrial brasileiro bem como, até certo

ponto, sua própria estrutura mostraram-se engajadas em um movimento de convergência, observado em escala mundial, e que tem aproximado o setor industrial nos mais diversos países aos padrões de evolução por nós estimados [...]. Nosso viés industrialista, nítido em 1980, materialização da herança das políticas de desenvolvimento da etapa substitutiva de importações, foi quase totalmente eliminado em 1994, com a aproximação do *share* industrial brasileiro daquele previsto pelo padrão normal de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, observou-se uma redução relativa das indústrias tradicionais, compensada pelo avanço de segmentos dinâmicos como o setor de Material Elétrico e o de Material de Transporte. Ambos movimentos aproximam a estrutura industrial brasileira daquela observada nas grandes economias desenvolvidas..." (1997, pp.51-2).

Apesar dos defeitos da atual política de comércio exterior, já apontados neste trabalho, a reforma comercial de 1990 produziu todas as conseqüências previstas pela teoria econômica: diminuição do poder de mercado das firmas estabelecidas no país, quedas de preços e melhorias de qualidade advindas do crescimento da produtividade, e reduzido impacto agregado na oferta de trabalho. O estudo pioneiro de Moreira e Correa (1996) mostrou que a abertura da economia promoveu o declínio generalizado das margens de lucro na indústria, uma substancial elevação dos coeficientes importados, e uma razoável correção do viés anti-exportações que anteriormente existia na economia. A tese de doutorado de Fonseca (1996), que estudou o ritmo das inovações na indústria automobilística brasileira desde 1960, revelou que entre 1990 e 1994 as montadoras realizam um esforço de melhoria de qualidade sem precedentes na história do país. Moreira e Najberg (1997), examinando a evidência empírica sobre os efeitos da abertura no mercado de trabalho, encontraram os deslocamentos setoriais de curto prazo previstos na teoria, mas não identificaram qualquer contração duradoura na oferta agregada de empregos.

A tabela 8, compilada por Moreira e Correa, descreve a evolução dos índices de produtividade do trabalho (relação entre produção física e número de horas pagas) por gêneros da indústria de transformação entre 1990 e 1995. Conforme advertem os autores, este índice superestima os ganhos de produtividade da mão de obra, posto que atribuem a esta os benefícios provenientes das alterações no conteúdo importado da produção nacional; e o correto seria usar, no numerador, o valor adicionado em lugar do valor bruto da produção. Segundo Bonelli e Gonçalves, a diferença seria significativa: ao invés de um crescimento médio anual da ordem de 8,3% para o conjunto da indústria de transformação, o valor adicionado por unidade de emprego teria se expandido apenas à taxa de 2,7% a. a. nesse período. Assim, a maior parte do aumento da eficiência foi devida à redução dos níveis de integração vertical da indústria nacional, e não à contribuição do fator trabalho. Entretanto, essa imperfeição do índice usado por Moreira e Correa serve justamente para esclarecer um ponto fundamental sobre o ajuste estrutural realizado pela indústria brasileira nesta década: não obstante todas as adversidades já aludidas aqui, as firmas estabelecidas no país estão procurando seguir as condutas adotadas por suas congêneres no resto do mundo, no sentido de redefinir seus vetores de produção de acordo com as normas impostas pela revolução tecnológica na indústria de informática. De fato, entre 1990 e 1995, cerca de 68% dos ganhos de eficiência do conjunto da indústria foram devidos a esse tipo de esforço, que foi mais intenso sobretudo nos setores mais sofisticados tecnologicamente, como os de equipamentos elétricos e material de transporte.

Tabela 8
Índices de Produtividade do Trabalho: 1990 – 1995

Gênero da Indústria	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Minerais não metálicos	100	114	106	118	134	146
Metalurgia	100	113	125	145	143	142
Mecânica	100	100	97	119	142	137
Material elétrico e de comunicação	100	111	109	140	173	192
Material de transporte	100	113	121	146	168	177
Papel e papelão	100	116	116	125	136	138
Borracha	100	114	115	144	146	150
Química	100	109	119	140	156	161
Farmacêutica	100	102	103	109	122	118
Perfumaria, sabões e velas	100	102	102	118	112	122
Matérias plásticas	100	123	134	128	136	149
Têxtil	100	108	116	128	143	164
Confecções e calçados	100	111	124	127	133	149
Produtos alimentares	100	91	83	96	101	93
Bebidas	100	103	107	116	137	140
Fumo	100	109	76	90	129	156
Indústria de Transformação	**100**	**110**	**115**	**130**	**143**	**150**

Fonte: Moreira e Correa (1996)

Mesmo descontando-se as possíveis imprecisões dos dados da tabela 8, uma conclusão é inequívoca: Se forem corrigidas pelo menos duas inconsistências básicas de política econômica no Brasil – a sobrevalorização cambial e a ausência de normas perenes de comércio exterior – e preenchidas as lacunas existentes na agenda da ALCA, o projeto de integração hemisférica certamente interessa à sociedade brasileira. Em última análise, tudo depende de que o governo cumpra uma tarefa cuja factibilidade já foi comprovada por vários outros: a defesa dos interesses do país com base no poder advindo da transparência e da racionalidade das políticas domésticas. Quanto ao setor privado, ele já demonstrou, no passado recente, sua capacidade de superar desafios mais sérios do que aqueles listados na tabela 6.

Por fim, cabe comentar brevemente três aspectos conspícuos da ALCA não abordados neste trabalho – os prazos de implantação, o mecanismo *fast track* do governo americano e as negociações tarifárias –

e confrontar o diagnóstico do parágrafo anterior com duas avaliações céticas: a visão nacionalista e a liberal ortodoxa.

Quase todas as questões relevantes desse projeto de integração implicam longos processos de discussões no plano internacional e de ajustes no plano doméstico. Alguns temas, como a coordenação das políticas macroeconômicas, ajudas estatais e o desenvolvimento agropecuário, que ainda estão por ser incluídos na agenda, poderão demandar a criação de mecanismos regionais de cooperação. Outros, como defesa da concorrência, propriedade intelectual e normas técnicas, dependerão, em vários países latino-americanos, da aprovação de leis nacionais. No caso das negociações sobre tarifas e outras barreiras, pode ser mais conveniente para alguns países realizar preliminarmente uma reforma comercial unilateral, antes de formular sua estratégia negociadora no âmbito regional, a fim de minimizar potenciais desvios de comércio.

Assim, a polêmica que vem sendo mantida pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos sobre os prazos da ALCA não tem cabimento. A idéia de acelerar as negociações, defendida por alguns funcionários americanos, não resiste a uma análise superficial da agenda. O governo brasileiro, entretanto, ao invés de argüir que a tentativa de impor prazos irrealistas, além de inútil, provoca desgastes desnecessários ao processo de integração, tem assumido uma posição defensiva, sob o argumento de que precisa de tempo para consolidar o Mercosul e melhorar a competitividade da indústria nacional. A atitude correta, não só do ponto de vista dos interesses brasileiros, mas sobretudo para assegurar a viabilidade do projeto hemisférico, seria a de denunciar a inconsistência da proposta americana e insistir na ampliação do conteúdo substantivo da agenda.

Nos meios de comunicação, a implantação da ALCA costuma ser associada diretamente ao mecanismo *fast track*, sob o argumento de que o governo americano não conseguiria implementar sua estratégia

negociadora sem a autorização expressa do Congresso. Cabem aqui alguns reparos. Embora seja mais cômodo para os funcionários do USTR (*United States Trade Representative*) atuarem sob o amparo daquele mecanismo, nada impede que as negociações avancem sem ele. Nas rodadas multilaterais do GATT, tanto na de Tóquio como na do Uruguai, o *fast track* foi aprovado anos depois do início das negociações. O recente acordo da OMC na área de informática só foi submetido ao Congresso americano após a conclusão das negociações em Cingapura. Além disso, grande parte dos esforços de coordenação nos temas relativos à regulação dos mercados domésticos, que são cruciais no caso da ALCA, não dependem do legislativo.

Um ponto consensual a respeito da ALCA é o de que a eliminação de tarifas e demais barreiras comerciais dependerá de um processo complexo de negociações, devido aos motivos levantados na seção 7 e às assimetrias apontadas na seção 4. No caso do Brasil, 25% das exportações destinadas aos Estados Unidos são taxadas com alíquotas superiores à média da tarifa americana, e a maioria dos produtos líderes da pauta bilateral está submetida a algum tipo de barreira não tarifária (cf. Markwald e outros, 1995). Além disso, os setores exportadores brasileiros enfrentam obstáculos em outros mercados do hemisfério (cf. Tavares de Araujo, 1997). De uma perspectiva mercantilista, o Brasil estaria numa posição confortável para negociar a remoção dessas barreiras, posto que apesar da abertura recente, as tarifas brasileiras ainda são superiores às dos principais países da região.[12] Entretanto, o marco analítico da seção 2 sugere uma avaliação distinta. A estratégia de integração que decorre dai tem como meta prioritária a minimização dos riscos de desvio de comércio, dado que um comércio preferencial entre

[12] Isto não significa necessariamente que a indústria brasileira esteja mais protegida do que as dos outros países, dado que, além da sobrevalorização cambial, os produtores locais são submetidos às distorções do sistema tributário, que contém impostos que não incidem sobre as importações.

produtores ineficientes reduz os benefícios advindos da queda nos custos de transação. Assim, a conduta brasileira compreenderia duas etapas. A primeira, a ser iniciada após a correção do desequilíbrio cambial e das distorções do atual sistema tributário, incluiria uma segunda reforma unilateral, e conseqüentemente, a redefinição da tarifa externa comum do Mercosul (TEC), a fim de aproximá-la ao perfil contemporâneo entre os países da OECD. Na segunda etapa, quando, portanto, já estariam eliminados os focos potenciais de desvio de comércio, a nova TEC (idealmente estendida à América do Sul), seria negociada com os países do NAFTA.

O otimismo qualificado das conclusões deste trabalho diverge tanto do diagnóstico nacionalista quanto da crítica liberal ortodoxa. De fato, não é difícil caracterizar a ALCA como um instrumento imperialista destinado a subordinar as nações do hemisfério aos interesses das grandes empresas norte-americanas. Neste ponto estão de acordo ambas as correntes. Bhagwati e Panagariya (1996), por exemplo, dois típicos representantes da ortodoxia liberal, consideram que o principal objetivo dos Estados Unidos com esse projeto é ir além dos limites permitidos pela OMC, e extrair concessões adicionais dos países latino-americanos nas áreas de propriedade intelectual, meio ambiente e normas trabalhistas.[13] Além de enfraquecer a OMC como foro regulador do comércio mundial, essa conduta cria privilégios que distorcem as condições internacionais de concorrência e limitam a autonomia dos países em desenvolvimento. Segundo Bhagwati (1997), caberia acrescentar um outro tipo de crítica: "*I consider striving for an FTAA a great*

[13] "*This is exactly what the United States achieved, in terms of intelectual property protection and even concessions on environment and labor standards enforcement, by getting the president Carlos Salinas into a one-on-one bargaining situation in NAFTA. And now Chile is poised to accept these obligations as the price of getting into NAFTA. On the other hand, as the virtually unanimous developing country objections to labor standards demands at the WTO show, neither Mexico nor Chile would have agreed to these demands in the purely WTO contex.*" (Bhagwati and Panagariya, 1996, p.51).

mistake. The reason is simple. Proliferating free-trade areas *have become a pox on the world trading system. It is a mark of Washington's blurred vision and failure of leadership that, departing from a half-century of steadfast adherence to non-discriminatory multilateralism in trade, the administration has sought to build discriminatory free-trade areas instead"* (p. 22).

Segundo o argumento aqui defendido, tais ameaças não decorrem da ALCA, mas da existência de uma superpotência no apogeu de sua capacidade econômica, militar e tecnológica. Conforme apontei na seção 3, e tal como no famoso adágio mexicano, as relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos estarão sempre marcadas pela dicotomia entre os atrativos do acesso ao mercado, ao capital e às tecnologias da potência hegemônica *versus* as possibilidades de destruição da indústria doméstica e perda de soberania. A ALCA é apenas uma das alternativas possíveis desse dilema, com a peculiaridade de forçar políticas nacionais coerentes, um requisito subjacente em todos os itens da tabela 6 (p. 44).

Quanto aos danos ao multilateralismo, as evidências da tabela 1 (pp. 45-46) são contundentes ao demonstrar a complementaridade dos processos de regionalização das estruturas produtivas e globalização de mercados. Da Nova Zelândia à Alemanha, da Venezuela à França, e da Colômbia à Austrália, governos das mais diversas orientações estão buscando, no mundo inteiro, fortalecer vínculos regionais e participar ativamente da OMC. Entre os membros da ALCA, além do Brasil e dos Estados Unidos, outras economias importantes como Canadá, Argentina e Chile possuem pautas comerciais diversificadas, que as estimulam a perseguir tais objetivos simultaneamente. Como diria Karl Marx, não se trata de um modismo, mas de um constrangimento histórico que está obrigando os Estados nacionais contemporâneos a ajustarem suas instituições aos ditames da nova base material da sociedade.

Anexo
Classificação Usada nos Índices de Comércio Intra-Industrial da Tabela 1

01. Animais vivos	10. Couro e calçados	18. Farmacêutica
02. Carnes e preparados	11. Borracha e manufaturas	19. Plásticos
03. Laticínios	12. Madeira, móveis e cortiça	20. Manufaturas de metais
04. Peixes e preparados	13. Papel e celulose	21. Ferro e aço
05. Açúcar	14. Têxtil e confecção	22. Equipamentos industriais
06. Café, chá e especiarias	15. Fertilizantes	23. Veículos
07. Outros alimentos	16. Petróleo e energia	24. Instrumentos profissionais
08. Bebidas	17. Química	25. Outras indústrias
09. Fumo		

Bibliografia

Abreu, M. P., *O Brasil e a ALCA: Interesses e Alternativas*, IX Fórum Nacional, INAE, Rio de Janeiro, 1997.

Abreu, M. P., *O NAFTA e as Relações Econômicas Brasil-EUA*, *in* VELLOSO J.P. (org.), *Mercosul & NAFTA: O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1995.

Alt, J., e Eichengreen, B., *Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Gas Trade*, *in* Odell, John S. e Willet, Thomas D. (eds.), *International Trade Policies*, Michigan University Press, 1990.

Baumann, R., Rivero, J. e Zavattiero, Y., *As Tarifas de Importação no Plano Real, Texto para Discussão,* Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Brasília, 1997.

Bhagwati, J. E Panagariya, *Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?*, *in* J. Bhagwati e A. Panagariya (orgs.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, D.C., 1996.

Bhagwati, J., *Fast Track to Nowhere, The Economist*, Vol. 345, nº. 8039, 18.10.97.

Blinder, A., *Is Government Too Political?, Foreign Affairs*, Vol. 76, nº. 6, 1997.

Bonelli, R., e Gonçalves, R., Para Onde Vai a Estrutura Industrial Brasileira?, *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 1997.

Coase, R., *The Firm, The Market and The Law*, Chicago University Press, 1988.

Corden, W.M., *Protection, Growth and Trade*, Basil Blackwell, 1985.

D'Araujo, M.C., e Castro, C., *Ernesto Geisel,* Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

Dahlman, C., *The Problem of Externality, Journal of Law and Economics*, Vol.22, nº.1, pp.141-162, 1979.

Fonseca, R., *Product Innovation in Brazilian Autos*, Ph.D. Thesis, University of California, Berkeley, 1996.

Frankel, J., Stein, E. E Wei, S., *Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural, and the super-natural, Journal of Development Economics*, Vol. 47, pp.61-95, 1995.

Grossman, G., e Helpman, E., *The Politics of Free-Trade Agreements, American Economic Review*, setembro, pp. 667-690, 1995.

Haguenauer, L., Markwald, R., e Pourchet, H., Estimativas do Valor da Produção Industrial e Elaboração de Coeficientes de Exportação e Importação da Indústria Brasileira (1985/96), *Texto para Discussão*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 1997.

Industry Commision, *Annual Report for 1994-95*, Commonwealth of Australia, Canberra, 1995.

Kenen, P., *Exchange Rates and Policy Coordination*, University of Michigan Press, 1989.

Kume, H., A Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva, *Texto para Discussão nº. 423*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 1996.

Machado, J.B., e Motta Veiga, P., A ALCA e a Estratégia Negociadora Brasileira, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº. 51, 1997.

Markwald, R., e outros, Avaliação das Relações Econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos da América, *Texto para Discussão Nº. 112*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 1995.

Miller, M., Eichengreen, B., e Portes, R., *Blueprints for Exchange Rate Management*, Academic Press, London, 1989.

Moreira, M.M., e Corrrea, P.G., Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo, *Texto para Discussão Nº. 49*, BNDES, Rio de Janeiro, 1996.

Moreira, M.M., e Najberg, S., Abertura Comercial: Criando ou Exportando Empregos?, *Texto para Discussão No. 59*, BNDES, Rio de Janeiro, 1997.

Putnam, R., *Diplomacy, and Domestic Politics: the logic of two-level games*, 1998. *International Organization*, 42, pp. 427-460.

Rattigan, G., Carmichael, W., e Banks, G., *Domestic Transparency and the Functioning of the GATT System*, documento preparado para o Trade Policy Research Centre, Londres, 1989.

Romer, P., *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, 98, S71- S102, 1990.

Steinmo, S., *Taxation and Democracy*, Yale University Press, 1993.

Tavares De Araujo, J., *The Political Economy of Protection after The Uruguay Round*, 1995.

Cepal Review, nº. 55.

Tavares De Araujo, J., Desempenho Exportador e Integração Econômica no Hemisfério Ocidental, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº. 51, 1997..

Tavares De Araujo, J., e Tineo, L., Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries, *The Antitrust Bulletin*, vol. XLIII, nº. 1, 1998.

A Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades da ALCA

Luciano G. Coutinho*
João Furtado* *

Introdução

Após um período em que a abertura comercial da economia brasileira se deu em ritmo extremamente veloz, começa a ganhar corpo a percepção de que é chegado o momento de reavaliar o processo, evitando o que ainda pode ser evitado dos seus efeitos negativos e preparando a economia para desafios menos defensivos, mais positivos e mais transformadores.

Na raiz desta percepção cada vez mais ampla, podemos identificar duas constatações. Em primeiro lugar, a abertura comercial produziu pelo lado das importações efeitos quantitativos muito além dos previstos, sem no entanto propiciar – como veremos adiante – os efeitos qualitativos que lhe foram atribuídos. Se compararmos os últimos três anos com o decênio precedente, o Brasil passou de um saldo médio de 12,8 bilhões de dólares para um déficit médio de 5,8 bilhões. Enquanto as importações cresceram, desde 1990, a taxas anuais médias de 16,4%, as exportações não alcançaram 5,6% (ver adiante a tabela 2). Em segundo lugar, a abertura unilateral da economia brasileira aos fluxos de comér-

---

* Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp, Phd, Universidade Cornell, EUA; Ex-Secretário-Geral do Ministério da Ciência e Tecnologia (1985-89); Coordenador do Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira.

** Doutor, Professor Assistente- do Depto. de Economia da Unesp-Araraquara.

cio mundiais não foi acompanhada por uma ampliação correspondente dos mercados de destino dos produtos brasileiros.

O quanto destes fenômenos pode ser creditado à reforma tarifária, à sobrevalorização cambial ou às deficiências competitivas da nossa economia está ainda por ser determinado[1]. No entanto, o fato de persistirem importantes barreiras tarifárias e sobretudo não-tarifárias às nossas exportações particularmente sobre os principais produtos de especialização brasileira, constitui indicação importante de que a análise não pode ficar circunscrita aos fatores domésticos.

Se o ritmo da abertura e o formato da estabilização produziram grandes transformações e perturbações, nem uma nem outra se revelam suficientes para dotar a economia duma trajetória dinâmica e sustentável, capaz de propiciar o crescimento duradouro e abrir novas oportunidades inovadoras de desenvolvimento. A recente eclosão da crise financeira e cambial asiática sublinhou mais uma vez a fragilidade da atual trajetória brasileira, colocando em pauta a urgência em reverter e reduzir o déficit em transações correntes, o que sem dúvida exigiria uma nova postura mais articulada (e agressiva) em matéria de política comercial.

É neste contexto que se coloca a questão da inserção internacional do Brasil e mais particularmente da estratégia de integração regional do Mercosul e a proposta de constituição da ALCA — Área de Livre Comércio das Américas. Esta última, nos termos em que está proposta, está longe de ser uma simples ampliação de uma dinâmica de integração regional que o Mercosul tem provado ser capaz de criar e sustentar com efeitos preponderantemente positivos.

---

[1] Uma resposta sistemática aos últimos destes fatores foi empreendida pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, concluído há já quatro anos.

Objetivo

O objetivo do presente trabalho é contribuir para a demonstração de que, no quadro da escolha política pró abertura e de convivência com a globalização, a opção estratégica do Brasil deveria ser a de buscar o desenvolvimento simultâneo das suas vinculações exteriores com os diversos blocos e regiões. É esta a estratégia que permitiria, no quadro da referida escolha, um melhor aproveitamento das potencialidades econômicas brasileiras. Elas são a expressão não somente de uma geografia continental e de uma demografia correspondente, mas também de um estágio de desenvolvimento que se traduziu numa estrutura industrial a muitos títulos invejável, e que foi também produto de vínculos históricos diversificados. Estes se traduzem em uma estrutura de investimentos estrangeiros no Brasil e por fluxos comerciais internacionais marcantemente diversificados.

Esta opção estratégica multilateralista ou poliorientada, desenvolvida paralelamente a uma integração mais aprofundada com os países que constituem o Mercosul, é a nosso ver incompatível com uma adesão à ALCA que seja dessincronizada do desenvolvimento simultâneo e articulado das demais ações brasileiras, seja no âmbito comercial e de investimentos, seja nas demais áreas de cooperação internacional, incluindo a participação ampliada do Brasil nas instâncias internacionais. Em resumo, a estratégia conveniente para nós seria a de buscar uma política equilibrada e simultânea de 3 eixos de integração: com a União Econômica Européia, com o NAFTA e com o sistema asiático.

As Linhas da Integração Regional

O primeiro projeto bem sucedido de integração regional do Brasil encontra-se em curso no âmbito do Mercosul. No curto espaço de dez anos, desde os acordos setoriais, a integração caminhou a passos largos e, não obstante, com vantagens recíprocas reconhecidas pelos

participantes e por muitos observadores, aí incluídas as empresas que constroem as suas estratégias examinando o quadro mundial. Os fluxos comerciais ampliados na região, assim como os investimentos e as iniciativas conjuntas em diversos setores de atividade, permitiram não apenas uma nova fonte de dinamismo, mas geraram uma nova percepção de que o mercado comum pode se tornar um elemento de atração de investimentos e de cooperação em escala ampliada, permitindo alavancar as potencialidades do conjunto dos países.

É sobre este ponto de partida que se coloca a questão dos demais eixos de integração internacional do Brasil. Enquanto na região os fluxos comerciais crescentes têm permitido compensar ou diluir os eventuais desequilíbrios numa trajetória que em seu conjunto é dinâmica e cada vez mais abrangente, em relação ao resto do mundo os desequilíbrios têm sido crescentes e são cada vez mais preocupantes. Não sem razão. De fato, o Mercosul tem sido capaz de criar mecanismos de aprofundamento da integração e de compensação dos desequilíbrios. No contexto da integração mundial, no entanto, os países mais desenvolvidos assim como muitos países em processo de rápida industrialização, continuam a praticar políticas muito restritivas em relação às nossas exportações. Em diversos casos, as exportações brasileiras são comercializadas menos enquanto produto de uma estratégia autônoma de nossas empresas, mas como subproduto da política de compras das grandes empresas dos países mais avançados. As restrições às exportações brasileiras são evidentes por parte da economia mais importante e mais aberta em termos tarifários — os EUA. Eis uma razão para que o projeto ALCA, assim como os demais eixos da integração brasileira, devam ser prudentemente analisados e sejam implementados com ressalvas e condições que preservem a dinâmica regional em curso e as possibilidades de desenvolvimento integral da economia brasileira.

Dentro do quadro restrito das hipóteses[2] do modelo de livre comércio, as suas vantagens são, em tese, válidas. Na prática, a relevância das economias de escala e de outras economias dinâmicas, assim como a existência de restrições e distorções reais determina a necessidade de estratégias comerciais ativas, sobretudo por parte dos países menos desenvolvidos ou daqueles que consideram seriamente a necessidade de criar novas oportunidades de desenvolvimento. Na recente rodada de negociações internacionais, que se consubstanciou no acordo na OMC, assim como nas rodadas seguintes (sobre telecomunicações e sobre liberdades e garantias para os investimentos), ficou clara a existência, por parte dos países desenvolvidos, de uma estratégia firme de preservação dos interesses dos seus setores produtores. Isto ocorreu mesmo nas áreas *aparentemente* secundárias, como produtos agrícolas e têxteis. Embora elas estejam submetidas, depois de décadas, a regimes que contrariam explicitamente o espírito do livre comércio e a letra do antigo GATT, puderam contar ainda com novos prazos e condições de ajustamento, uns como outros muito significativos[3].

Os países que criaram a agricultura e a indústria modernas conseguiram, depois de décadas de protelação em que impediram a introdução dessas áreas no terreno da normalidade das práticas comerciais aceitas pelo GATT, prazos de adequação e práticas de excepcionalidade que são iguais ou superiores àqueles que terão os demais países para se prepararem em terrenos novos — como os direitos de propriedade inte-

---

[2] Por exemplo, pleno emprego em todos os países e mobilidade perfeita dos fatores. Enquanto a maior parte das proposições aceitas continuam a tratar as hipóteses heróicas como se elas fizessem parte da realidade, outros autores tratam de mostrar as vantagens das *políticas comerciais estratégicas*, pelas quais se justificam as intervenções dos países mais desenvolvidos nos campos favoritos de ação das suas políticas industriais e tecnológicas. Ver Corden, W. Max, "Strategic Trade Policy" in Greenaway, David, *Companion To Contemporary Economic Thought*, Routledge Londres 1991.

[3] Hoekman, Bernard & Kostecki, Michel, *The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO*, Oxford University Press, 1995.

lectual ou as telecomunicações. Mas enquanto num caso é possível imaginar a mobilização de trunfos de toda ordem para restaurar condições de competição, no campo das novas tecnologias isso é muito improvável. Mais ainda, as condições de comprometimento dos países desenvolvidos em relação a novas práticas nas antigas áreas de exceção são menos firmes que aqueles concedidos aos demais países, especialmente aos países em desenvolvimento, nas áreas novas.

A leitura que decorre destas evidências é que os países desenvolvidos têm sido capazes de defender o que sejam os seus interesses nacionais e dos seus setores organizados, sonegando as práticas e as negociações sobre o comércio livre. Mostram, assim, que as realidades não precisam ter o mesmo apego que as ideologias em relação aos axiomas das teorias do comércio internacional.

As Referências que Respaldam a Argumentação

O desenvolvimento desta argumentação apoia-se em evidências empíricas e analíticas. As estatísticas disponíveis referentes a comércio e investimento, bem como acesso a recursos financeiros internacionais, são analisadas à luz dos fenômenos atuais, fenômenos que costumam ser sintetizados no termo "globalização".

Estas novas realidades exigem uma reconsideração do significado do investimento direto estrangeiro e dos fluxos comerciais. Ambos estão, agora, articulados e são a expressão das opções estratégicas de grupos econômicos e de grandes empresas. Atuando em escala mundial, são estes grupos econômicos e grandes empresas que, no quadro de uma rivalidade oligopolística em escala planetária, cada vez mais determinam a especialização dos países e o maior ou menor aproveitamento das potencialidades que estes *têm* ou *podem desenvolver*.

Isto é válido sobretudo no caso dos países em que os setores de atividade econômica mais importantes e tecnologicamente mais dinâmi-

cos tiveram, desde a sua origem, uma participação muito importante de grandes empresas de capital estrangeiro. Na ausência de empresas e grupos locais solidamente enraizados nas atividades dinâmicas, é maior o risco de que a capacitação industrial e a própria configuração do tecido industrial sejam subproduto quase exclusivo das decisões das empresas estrangeiras. Para elas esse território (país ou região) pode ser um mercado e mesmo um espaço de produção, sem necessariamente ser também um *locus* de produção que reúna atributos de crescente densidade industrial e tecnológica. Estes, entretanto, são a única garantia de agregação continuada de valor e de criação durável de riqueza.

Este risco de descolamento entre indústria e mercado agrava-se pelo fato de que as estratégias das grandes empresas "globalizadas" podem, hoje, com as modernas tecnologias de comunicações e com as modalidades mais eficientes de transporte, apoiando-se num quadro institucional muito favorável, fragmentar e descentralizar os processos de produção. Elas terminam assim concentrando as atividades mais importantes — do ponto de vista industrial e sobretudo tecnológico — nas unidades principais e nos pólos onde se radicam os seus fornecedores e clientes mais relevantes, descentralizando parcialmente as demais atividades e a sua integração em produtos voltados para os mercados nacionais ou regionais.

A globalização é muito mais do que o simples aumento dos fluxos de comércio internacional e do investimento (direto e financeiro). Ela constitui também (e para um país como o Brasil muito especialmente), uma nova hierarquia na estruturação das atividades das grandes empresas internacionalizadas. Está superada a fase em que cada filial era uma reprodução — um pouco simplificada, é verdade — das matrizes. As tecnologias de informação e a miniaturização dos principais insumos e componentes, auxiliadas pelos novos estatutos da propriedade intelectual recentemente tornados abrangentes e efetivos, permitem às empresas conceber, produzir e organizar mundialmente os fluxos econô-

micos fundamentais, descentralizando a produção em graus variáveis, a partir de estratégias fundamentalmente privadas e microeconômicas. Isto significa descentralizar apenas pontualmente as dimensões fundamentais do processo empresarial, que estão nas dimensões tecnológicas e comerciais e se associam ao núcleo matriz das grandes empresas.

Os países competem, sim, pelos investimentos diretos das grandes empresas, mas estas, quando são empresas verdadeiramente globais, estão presentes em todos os mercados e na maior parte dos espaços industriais relevantes, sem que, no entanto, as atividades que elas decidem levar a cabo em cada espaço sejam necessariamente as mesmas.

O espaço que cabe a cada país nestas estratégias não está exclusivamente relacionado ao tamanho do seu mercado, mas obedece a outras considerações. Entre elas, destaca-se a importância e a sofisticação do tecido econômico e industrial. Quando as unidades locais são bem estruturadas e tecnologicamente qualificadas: a complementaridade e a concorrência reforçam estas características e dão origem a um processo de aprimoramento contínuo. São especialmente relevantes as capacitações tecnológicas e gerenciais capazes de permitir às empresas gerar inovações e conquistar mercados de forma rápida e permanente. O problema é que estas capacitações estão sujeitas a fortes economias dinâmicas de aprendizado e de especialização e, também, a determinadas externalidades aglomerativas (e.g. presença de outros pólos de inovação) que reforçam a sua concentração nos centros mais desenvolvidos. Eis um elemento que compele cada vez mais as empresas internacionais dos setores de atividade mais dinâmicos a manterem a maior parte das atividades tecnologicamente industriais densas concentradas em um único pólo (ou alguns poucos). Assim, a produção descentralizada das grandes empresas transnacionais reproduz apenas parcialmente estes fluxos, pois o núcleo dos processos inovativos permanece concentrado.

As evidências disponíveis sobre comércio intra-firma apresentadas adiante para o caso brasileiro, permitem consubstanciar a idéia de que as filiais das grandes empresas "globalizadas" são também uma projeção das respectivas economias nacionais de origem, com as quais elas concentram o principal dos seus fluxos de importação, de tecnologia e de financiamento.

Modelo de Concorrência entre Capitais de Diversas Procedências

No caso específico da economia brasileira, cuja industrialização ocorreu com o aporte simultâneo de capitais das mais variadas procedências, o aproveitamento das eventuais oportunidades oferecidas por este quadro de globalização deveria procurar beneficiar-se do aprofundamento do padrão de rivalidade existente entre as grandes empresas originárias dos diversos blocos, dentro das novas realidades. Neste sentido, uma eventual adesão prematura à ALCA, dessincronizada do desenvolvimento simultâneo das demais vinculações internacionais do Brasil, teria diversos efeitos negativos. Um primeiro efeito seria a atribuição de uma vantagem competitiva às empresas norte-americanas, que lhes permitiria reforçar suas posições e suas estratégias de ocupação dos mercados por intermédio de produção total ou parcialmente centralizada. Isto poderia ocorrer mesmo nos casos em que estas empresas não contem com vantagens competitivas autênticas, fundadas na produção ou no aproveitamento industrial e comercial das tecnologias mais eficientes. A ALCA corresponderia, assim, à compensação de vantagens perdidas no plano produtivo e comercial.

A questão pode ser colocada, do ponto de vista das empresas da América do Norte, da forma seguinte: por que razão produzir localmente quando as tarifas são nulas? Para que adensar a malha industrial e enraizá-la mais profundamente se além das tarifas nulas os custos de transporte para os componentes de alto valor agregado são muito redu-

zidos? O mesmo vale para as funções empresariais não diretamente ligadas à produção que em muitos casos são "intangíveis".

Para compensar uma vantagem inicial das empresas norte-americanas, decorrente de um acesso privilegiado ao mercado regional, que facilitaria a implementação de estratégias de produção e decisão centralizadas, as empresas das demais procedências ver-se-iam compelidas a um esforço de emulação deste padrão de comércio e de investimento. Alternativamente, um segundo efeito seria o retraimento das decisões de investimento das grandes empresas estrangeiras de outras procedências reduzindo-se assim, globalmente, o grau de contestabilidade das posições conquistadas nos mercados locais pelas empresas em posição mais vantajosa.

A síntese dos dois vetores principais das estratégias das grandes empresas — a modernização e a expansão internacional, com uma ênfase no controle dos elementos tecnológicos — representa uma reestruturação com inserção industrial seletiva em cada país ou região. No caso de um acesso favorecido aos mercados da região pelas empresas norte-americanas, tal como proposto pela estratégia da ALCA, estas empresas tenderiam a reforçar as suas posições industriais no país de origem. É na sua base de origem que podem aproveitar, além das economias de escala tradicionais, as novas economias de escopo e de aglomeração, assim como a disponibilidade de recursos tecnológicos amplos e diversificados. Uma vez implementada esta estratégia pelas empresas norte-americanas, as empresas das demais origens seriam forçosamente compelidas nessa mesma direção. O resultado seria uma redução da capacidade de atração do território brasileiro (assim como do Mercosul e do sub-continente) para os investimentos das empresas de todas as origens.

A maior seletividade desses investimentos em termos setoriais ou das etapas e funções empresariais que poderiam ser instaladas na região representaria, evidentemente, um empobrecimento da base indus-

trial e uma redução dos efeitos de atração sobre investimentos de outros setores. Afinal, um dos elementos fundamentais das modernas teorias do oligopólio, consiste na existência de um padrão de rivalidade, em que a emulação das estratégias mais consistentes — ou presumidas enquanto tal — cria ondas de reação imitativa irreversíveis. Não é outra a evidência que fornece o exame das estratégias dos principais membros do oligopólio automobilístico no início dos anos 90, a partir da experiência do chamado *carro popular*.

Uma conseqüência muito importante deste desenvolvimento diz respeito não apenas às economias mais desenvolvidas da região em termos industriais e tecnológicos, mas envolve também as demais economias, aí incluídas aquelas que são especializadas em recursos naturais. Se as economias mais industrializadas da região (Argentina, Brasil) sofrem um processo de redução das suas capacidades de atração de investimentos nas áreas de maior densidade industrial e tecnológica, elas seriam obrigadas a buscar o reforço da sua especialização nas áreas básicas, de recursos naturais, energia ou de mão-de-obra. Estes países podem, em função do desenvolvimento relativamente mais avançado dos seus sistemas de produção, estruturar os setores e atividades básicos com um grau de elaboração industrial e de enraizamento econômico local superior ao dos países de menor porte. O resultado desta trajetória seria o aumento da disputa predatória por espaços comerciais comuns, enfraquecendo-se a integração econômica regional na América do Sul.

Portanto, o interesse do conjunto dos países da região, sejam eles os mais industrializados ou os mais voltados para a exploração de recursos naturais, é que a criação do novo espaço integrado se faça de forma a permitir o prosseguimento da diversificação da estrutura industrial de cada uma das economias, assim como de suas respectivas modalidades de integração recíproca. É na promoção gradual, mas consistente, das economias mais diversificadas da região que todos os demais países poderão encontrar espaços para as suas trajetórias de desenvolvimento.

Uma Caracterização dos Diversos Blocos e Agrupamentos

A maioria das caracterizações feitas a respeito dos diversos blocos[4] e agrupamentos econômicos tem se baseado em indicadores ligados ao produto nacional e ao comércio. Neste trabalho, além destas variáveis procuraremos indicar as diferenças substanciais que existem em outros aspectos num eventual futuro bloco das Américas, em comparação com as disparidades que existem nos outros blocos.

De fato, existem diferenças substanciais no porte das economias que constituem cada um dos agrupamentos. M. Abreu (1997), por exemplo, indicou que a relação entre o "tamanho médio" (medido pelo PNB) da principal e a média das economias constituintes da "Europa dos 12" era de 3,1 vezes, proporção que oscilava nessa faixa para todas as demais iniciativas de integração (Pacto Andino, Mercado Comum do Caribe, Mercado Comum Centro-Americano, Mercosul e TLCAN), exceto para a ALCA, onde ela alcançaria 23 vezes.

Esta diferença é de grande importância em muitos aspectos. Afinal, é o tamanho de uma economia que determina a escala possível das suas atividades produtivas. No entanto, as diferenças tal como são medidas pela produção ou pelo produto não esgotam o problema. Ele deve, além disso, ser avaliado à luz das realidades econômicas contemporâneas. Tal como enfatizado anteriormente, a criação de riqueza vincula-se crescentemente à concepção de produtos e técnicas que, depois, são tornados realidades materiais ou intangíveis por meio de operações mais ou menos rotineiras e banalizadas. Esta é a contrapartida de uma economia baseada na ciência e no conhecimento[5]. A maior parte

---

[4] De forma rigorosa, o único bloco que existe na realidade corresponde à Europa, cujos fluxos de comércio e de investimento se concentram entre os países constituintes. A ALCAN, neste sentido, é um bloco para o Canadá e para o México, mas só parcialmente para os EUA. Quanto à Ásia, a sua dinâmica integrada só pode ser explicada a partir da conexão existente com o mercado norte-americano, através de estratégias de investimento direto do Japão e dos principais NICs.

da riqueza futura (e dos rendimentos associados à sua criação e ao seu controle) pode estar desvinculada da produção imediata, concentrando-se nas atividades de inovação, prévias e complementares. Assim as possibilidades de criação de riqueza dependerão, cada vez mais, da possibilidade de dispor — e utilizar de forma conveniente — de tecnologias e informações novas e em permanente renovação. Estas tecnologias e informações, tais como as marcas e os produtos com origem definida, são, cada vez mais, protegidas por direitos exclusivos — genericamente, patentes. A importância que este tema conquistou ao longo da Rodada do Uruguai do GATT e a verdadeira inversão da pauta de negociações que lhe esteve associada, são um reconhecimento desta nova situação.

Impõe-se como conseqüência desta análise, considerar as diferenças de capacitação tecnológica dentro dos grupos/blocos econômicos. A tabela abaixo foi elaborada com o objetivo de indicar as diferenças que existem — entre os diferentes agrupamentos e no interior de cada um deles — no tocante a estes aspectos. Em que pesem as imperfeições decorrentes da qualidade e disponibilidade das informações, as evidências apresentadas permitem ilustrar o argumento.

---

[5] A OCDE, no documento intitulado "Perspectives de la Science, de la Technologie et de l'Industrie", editado em 1996, afirma: "As grandes transformações da política científica, tecnológica e industrial da OCDE devem ir no sentido de uma otimização do desempenho e do bem-estar nas economias fundadas no conhecimento", economias que repousam diretamente sobre a produção, a difusão e a utilização do conhecimento e da informação" (p. 261).

Tabela 1 — Concessão de patentes a residentes e não-residentes, segundo os agrupamentos de integração – 1995

(milhares)

Iniciativa*	Residentes	Não-residentes	Total					
				%	média entre os membros	Participação do maior (%)	Participação do menor (%)	maior/média dos outros membros
EU	44658	246808	291466	53,9	24288,8	19,4	1,0	2,7
NAFTA	56630	57466	114096	21,1	38032,0	88,9	3,1	16,0
Mercosul	746	2953	3699	0,7	1233,0	71,9	1,0	5,1
ALCA	57612	61183	118795	22,0	5939,8	85,4	0,0	110,9
Bloco Asiático[6]	102963	25755	130686	24,2	21781,0	83,5	1,3	25,3
Total	205233	333746	540947	100				

Fonte : estatísticas anuais da OMPI

(*) Para a composição dos agrupamentos das diferentes iniciativas, ver o Anexo I.

Esta tabela nos permite constatar a desproporção entre os diferentes agrupamentos regionais, mas sobretudo no interior de cada um deles. É uma vez mais na ALCA que se pode constatar a desproporção mais marcante, sendo de 110 vezes a diferença entre a capacitação tecnológica da maior economia (medida pela concessão de patentes e a média da área). De fato, a economia dos EUA é a única que possui capacitação em todas as atividades tecnológicas importantes. Mesmo quando a sua base industrial está enfraquecida pontualmente, a sua capacidade tecnológica e as interações entre o seu setor científico e o seu setor produtivo são de natureza a permitir uma recuperação das posições perdidas. Sobretudo do ponto de vista do *conjunto*, quando se pensam as atividades cientificas e tecnológicas dè forma articulada entre si e com as demais funções genéricas e sistêmicas, torna-se forçoso reconhecer que se trata de uma liderança inconteste.

[6] Ver a nota 5, acima

Esta ampla e competente base tecnológica e científica permite à economia norte-americana mobilizar o somatório das suas capacidades em produtos e processos crescentemente complexos, o que faculta às suas empresas a posição de liderança ou de rápida aproximação das trajetórias inovativas que são mercadologicamente bem sucedidas. A conquista de posições de mercado com produtos que incorporam inovações está associada lucros diferenciais que, pelo seu caráter permanente, assumem o caráter de rendas. É por esta razão que a enorme desproporção tecnológica entre as economias de um agrupamento, sempre que não haja políticas destinadas a superá-las, tende a representar um ônus permanente e cumulativo, que amplia a liderança da economia mais forte, precisamente porque ela está capacitada a reforçar a sua vantagem inicial, agora com acesso ampliado a novos mercados.

Características da Balança Comercial e dos Fluxos do Comércio dos Países Envolvidos nas Principais Iniciativas de Integração Americanas

Evolução Comercial do Brasil e dos Estados Unidos – Anos 80 e 90

As contas da balança comercial dos EUA e do Brasil apresentam diferenças muito importantes. Enquanto o Brasil acumulou, desde os anos 80, superávites comerciais muito expressivos, o contrário ocorreu com os EUA.

Os saldos brasileiros apareceram de forma expressiva em 1983. A partir de então, consolidaram-se num patamar acima de 10 bilhões de dólares.

Tabela 2 — Balança Comercial do Brasil — 1986-97

(US$ bilhões)

	Exportações	Importações	Saldo
1986	22,3	14,0	8,3
1987	26,2	15,1	11,2
1988	33,8	14,6	19,2
1989	34,4	18,3	16,1
1990	31,4	20,7	10,8
1991	31,6	21,0	10,6
1992	35,8	20,6	15,2
1993	38,6	25,3	13,3
1994	43,5	33,1	10,5
Saldos acumulados 86-94	297,7	182,6	115,1
média 86-94	33,1	20,3	12,8
1995	46,5	49,9	-3,4
1996	47,7	53,3	-5,6
1997	53,0	61,5	-8,5
Saldos acumulados 95-97	147,2	164,7	-17,4
média 95-97	49,1	54,9	-5,8

Fonte: Conjuntura Econômica -jan.98 e SECEX

Os déficits dos EUA, ao longo de todo este período, foram também sistemáticos e muito elevados. Além disso, ocorreram com todas as regiões importantes – Europa Ocidental, Canadá, Japão e NICs asiáticos, além da América latina. É apenas no período muito recente que estes déficits se reduzem e depois se invertem com alguns países da região – primeiro o México, depois a Argentina e depois o Brasil (após 1995).

Tabela 3 – Saldos da Balança Comercial dos Estados Unidos — 1983-96

(US$ bilhões)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	-67.1	-112.5	-122.2	-145.1	-159.6	-127.0	-115.2	-109.0	-74.1	-96.1	-132.6	-166.2	-173.6	-191.2
Europa	-0.8	-15.2	-21.4	-28.6	-27.5	-16.2	-4.0	**2.2**	**14.8**	**3.1**	-9.7	-17.6	-15.2	-24.4
Canadá	-10.7	-14.6	-14.8	-13.2	-11.6	-10.3	-8.8	-9.6	-7.1	-9.5	-12.2	-16.3	-19.5	-24.0
Japão	-21.6	-37.0	-43.5	-54.4	-56.9	-52.6	-49.7	-42.6	-45.0	-50.5	-60.5	-67.3	-60.3	-49.2
As/Af	-20.2	-31.5	-30.0	-40.2	-53.8	-45.0	-52.0	-55.5	-44.6	-54.1	-60.9	-74.5	-74.8	-85.6
AL	-16.7	-18.6	-15.3	-11.3	-12.3	-7.8	-8.7	-10.1	**0.3**	**6.2**	**3.0**	**3.5**	-9.4	-16.1
Brasil	-2.5	-5.0	-3.9	-3.1	-4.1	-5.2	-3.6	-2.9	-0.7	-1.9	-1.5	-0.8	**2.3**	**3.6**
México	-7.5	-6.1	-5.7	-5.4	-5.7	-2.7	-2.5	-2.4	**1.6**	**4.9**	**1.0**	**0.7**	-16.6	-18.4
Argentina	**0.2**	-0.3	-0.3	**0.1**	**0.2**	-0.3	-0.3	-0.9	**0.3**	**1.9**	**2.6**	**3.2**	**2.4**	

Fonte: Survey of Current Business

No período recente, desde a abertura e as demais reformas que os países latino-americanos adotaram, a região passou a apresentar reduções sistemáticas em seus saldos comerciais. Entre 1990 e 1996, as importações regionais cresceram em mais de 140 bilhões de dólares (de 110 para 250[7]). Entre 1990 e 1995, o comércio intra-regional latino-americano aumentou a sua participação no total (15,4% para 18,7%). Ao mesmo tempo, a participação dos EUA e do Canadá se reduziu expressivamente (51,3% para 46,4%), em que pese o crescimento em termos absolutos. Mas não foi apenas a participação do comércio intra-regional que cresceu, aumentaram também os pesos relativos da Europa (17,1% para 18,3%) e da região asiática (Japão e NICs, de 6,3% para 9,1%).

[7] BIRD, cit. FT 10/07/97

Uma das razões pelas quais as exportações européias para a AL cresceram mais do que as norte-americanas foi precisamente que, nas principais categorias de produtos que apresentaram elevado crescimento nas importações da região, as empresas norte-americanas estariam perdendo capacidade competitiva, fato que reforça a importância que os EUA atribuem à ALCA. Elas compensariam, assim, pelo acesso privilegiado aos mercados da região, as perdas que apresentam na concorrência direta. Um outro fator importante é o investimento direto dos EUA na região, que cresceu mais do que o europeu, substituindo portanto exportações por produção local. No quadro de um acordo de livre-comércio, boa parte da razão deste investimento desapareceria.

Um terceiro fator seria a elevada propensão das empresas norte-americanas a manterem vínculos de exportação para a região a partir das suas filiais européias. Isto se verifica sobretudo nos setores industriais em que os padrões de produção e de consumo estão mais vinculados à Europa do que aos EUA. O caso mais evidente — embora não o único — é o da indústria automobilística. O exame das importações das duas grandes empresas norte-americanas que atuam no setor no Brasil (GM e Ford) permite constatar que as suas importações diretas obedecem a um padrão diferenciado das demais empresas estrangeiras. De fato, a participação das importações originárias do país-sede é neste caso relativamente menor (seja relativamente às demais empresas do setor, seja às demais empresas norte-americanas). Efetivamente, uma grande parcela das suas importações origina-se claramente dos países europeus onde as empresas automobilísticas dos EUA mantêm filiais.

O Comércio Brasileiro e Mexicano

Da comparação entre o perfil comercial brasileiro e o mexicano destaca-se contraste entre uma diversidade de destinos, de um lado, e uma forte dependência relativamente ao mercado norte-americano, do outro. Este aspecto está associado, também, a uma relativa falta de

autonomia das exportações mexicanas, que contrasta com uma situação um pouco mais nuançada que é a do Brasil[8].

Tabela 4 — Importações e exportações do México e do Brasil, segundo o mercado de destino — 1995

	México			
	Importações	Exportações	Importações	Exportações
Total	73,937	79,324	100,0	100,0
América do Norte	56,345	68,434	76,2	86,3
EUA	54,932	66,414	74,3	83,7
UE	6,969	3,368	9,4	4,2
Japão	3,672	1,973	5,0	2,5
AL	1,847	2,801	2,5	3,5
	Brasil			
	Importações	Exportações	Importações	Exportações
Total	49,899	46,506	100	100
América do Norte	13,748	9,760	27,6	21,0
EUA	11,873	8,798	23,8	18,9
UE	13,898	12,912	27,9	27,8
Japão	2,543	3,102	5,1	6,7
AL	10,045	9,975	20,1	21,4

Fonte: ONU, 1995 International Trade Statistics Yearbook

As exportações mexicanas destinam-se, em 6/7, ao mercado norte-americano, enquanto no caso brasileiro os destinos são muito mais diversificados. Em muitos produtos de especialização aparente dos dois países o contraste entre estes dois padrões é muito claro.

Em suco de laranja, por exemplo, a participação das exportações brasileiras no conjunto das importações da OCDE é de 12,7% (em

[8]O argumento poderia ser desenvolvido também para as importações, o que não faremos aqui. Neste caso, no entanto, com as correções que são devidas ao fato de que pelo lado das importações a pauta mexicana é fortemente determinada por dois componentes bem distintos. Por um lado, as importações destinadas à economia mexicana, sejam elas produtos finais ou componentes para a sua estrutura econômica; por outro lado, aquelas que são destinadas a uma integração visando sua reexportação para outros mercados, sobretudo da América do Norte.

1995, 13,2% em 1980), com coeficientes de 14,3% nos EUA, de 12,8% na Europa e de 9,5% no Japão. Os mesmos coeficientes são, para as exportações mexicanas, de 2,2%, 9,2%, 2,4% e 1,8%.

Em produtos elétricos e equipamentos de telecomunicações, (posições 764, 771, 772, 773 da classificação internacional), a participação das exportações provenientes do México nas importações totais dos EUA varia de pouco mais de 10% a mais de 50%, enquanto nos outros mercados de destino está muito aquém de 1%, mesmo nos mercados da América latina.

No caso do comércio de produtos da indústria automobilística, a evolução mexicana no mercado norte-americano é muito expressiva. Num curto intervalo os fluxos comerciais do México para o Canadá e os Estados Unidos atingiram, em diversos grupos de produtos da indústria automobilística, participações de vários pontos percentuais, mesmo em categorias de produtos quantitativamente muito importantes, que respondem por uma fração elevada das importações totais daqueles países. Em nenhum caso a evolução das exportações mexicanas para os demais mercados teve qualquer paralelo com a que apresentou para a América no Norte. Em diversos casos é possível constatar que a participação das exportações mexicanas nas importações norte-americanas é da ordem de cem vezes superior à que tem nos demais mercados.

O que todas estas evidências (detalhadas forma mais minuciosa no Anexo) sugerem com muita força é que a maior parte das exportações mexicanas representam – muito menos do que uma verdadeira progressão autônoma e sustentada dos setores produtivos mexicanos – uma divisão regional de trabalho entre as economias mexicana e norte-americana, comandada por investimentos visando de forma quase exclusiva o atendimento do mercado do TLCAN. Afinal, em muitos casos em que se verifica aumento da penetração dos produtos mexicanos nos mercados norte-americanos, o inverso ocorre nos demais mercados.

Ora, estas diferenças colocam diversas indagações e inquietudes. Por um lado, este padrão de comércio é altamente dependente de fatores geográficos que não podem ser reproduzidos. Por outro lado, neste papel — complementar e fortemente dependente de fatores de localização — o espaço já está ocupado pelo México.

O Índice Grubel-Lloyd para o Comércio Brasileiro no Mercosul e no Mundo

Utilizando o índice Grubel-Lloyd[9] para 45 setores industriais selecionados, responsáveis por 75,5% da produção industrial brasileira em 1992[10], podemos constatar que o Mercosul caracteriza-se como um parceiro mais atraente, no que se refere ao comércio intraindustrial, do que o conjunto Resto do Mundo. De fato, já em 1989 o índice para o Mercosul superava aquele para o Resto do Mundo em mais de 23% (0,477 e 0,387, respectivamente). O processo de abertura na 1ª metade dos anos 90 resultou no aumento tanto do primeiro quanto do segundo coeficiente (crescimento médio 1989-95 de 12,36%). Entre 1994 e 1995, porém, após a ratificação do tratado de Ouro Preto e a estabilização monetária com forte valorização cambial, o índice para os países do Mercosul cresceu 17% (atingindo 0,533), enquanto que para o Resto do Mundo verificou-se uma redução de mais de 8% (estacionando em 0,438). A diferença entre os índices foi, em 1997, de 21,57%. Evidências semelhantes foram apresentadas anteriormente para o Chile (Alvarez & Fuentes, 1997).

---

[9] O índice varia de 0 a 1, respectivamente indicando ausência total de comércio intraindustrial e sua existência exclusiva. Está assim definido: $GL_k = \frac{\sum_i^1 (X_{ik} - M_{ik} - |X_{ik} - M_{ik}|)}{X_k + M_k}$ onde X_{ik} são as exportações da indústria i para o pais k; M_{ik} são as importações da indústria i do páis k; e X_k e M_k são as exportações e importações industriais para e do país k.

[10] Os dados utilizados correspondem à base desenvolvida por Moreira e Correia (1997).

Grosso modo, tais evidências indicam que não apenas o comércio com o Mercosul engloba mais componentes intraindustriais do que para o restante dos parceiros brasileiros, mas, também, que existe uma tendência de crescimento e intensificação desta modalidade de comércio entre os sócios do Cone Sul. Assim, podemos reafirmar que, de fato, o acordo regional do Mercosul oferece melhores possibilidades de ganhos e vantagens dinâmicas — portanto sustentáveis no longo prazo — do que a intensificação de uma liberalização mais ampla, isto é, que contenha parceiros industrialmente mais desenvolvidos. O comércio últimos parece conter um componente intersetorial — e portanto assimétrico, com especializações diferenciadas — muito mais importante do que no caso da integração regional.

Tabela 5 — Índice Grubel-Lloyd para o comércio brasileiro com o Mercosul e com o Resto do Mundo

	1989	1995
Para Mercosul	0,477	0,533
Para Resto Mundo (exclusive Mercosul)	0,387	0,438
Relação Mercosul/Mundo (Mundo=100)	123,343	121,572

Fonte: Sabbatini, 1997

Liberalização Comercial e Extroversão

Existe na literatura econômica argumentação convincente para a idéia de que a liberalização só pode avançar de forma efetiva quando conta com apoios internos efetivos no país em liberalização, numa espécie de aliança com os interesses externos. Desse ponto de vista, a liberalização do comércio com os Estados Unidos interessaria apenas aos setores brasileiros competitivos solidamente implantados que pudessem tirar proveito desta abertura para fortalecer sua expansão internacional.

Entretanto, os setores em que o Brasil e o Mercosul contam com vantagens competitivas mais importantes são, precisamente por isso, aqueles em que as barreiras de todo tipo e as medidas discriminatórias são mais significativas. Exatamente pelo fato de que essas vantagens comerciais são localizadas em uns poucos grupos de produtos, as medidas protecionistas norte-americanas aparecem como "exceções". Em realidade elas são gerais, pois abarcam todos os principais setores em que a economia brasileira conta com vantagens competitivas, sobretudo nos casos em que elas são autônomas, ou seja, não estão vinculadas a interesses norte-americanos localizados no Brasil (filiais de multinacionais daquele país). Assim, enquanto uma integração mais profunda com a ALCAN ofereceria vantagens a um grande número de setores de atividade econômica daqueles países no mercado brasileiro e dos demais países do Mercosul, as contrapartidas seriam relativamente modestas, pois as vantagens brasileiras são importantes mas localizadas e o país não conta com uma projeção internacional suficiente desses interesses de modo a assegurar um apoio à liberalização dos mercados e nem "pressões" internas suficientes para, no interior dos EUA, resolver favoravelmente os contenciosos.

É por isso que a prudência demonstrada por diversos segmentos — empresários, trabalhadores e diferentes entidades governamentais — parece realista e adequada às experiências de negociação e às práticas características do comércio internacional.

Quando se consideram as proposições dos *workshops* empresariais do Foro das Américas, é forçoso reconhecer que as áreas de consenso impõem uma determinada solução às áreas de divergência. De fato, a maioria das proposições elencadas como resultantes de consensos entre os empresários dos diferentes países só pode ser implementada quando se adota simultaneamente o gradualismo. O reconhecimento do vínculo entre a negociação do tema "acesso a mercado" e os demais temas comerciais (como barreiras não-tarifárias, normas

técnicas, normas (e barreiras) sanitárias e fitossanitárias, cotas e subsídios) implica, necessariamente, em adotar uma postura cautelosa e gradualista, assim como um acordo global que consubstancie um conjunto de vantagens e concessões.

As "recomendações consensuadas" do grupo de trabalho empresarial sobre acesso a mercados propõem que seja abordada de forma prioritária a negociação do setor agropecuário e da sua cadeia, adotando como ponto de partida a "eliminação de todos os subsídios". É sem dúvida uma postura prudente e que, no quadro de uma negociação vital como se afigura que será a da ALCA, serve para testar a boa-vontade e o espírito de cooperação dos países que são os maiores promotores na iniciativa, num terreno que pode eventualmente constituir uma oportunidade comercial importante para os países da região.

Tanto a questão dos subsídios como a das barreiras não tarifárias, no entanto, são reveladoras dos limites existentes ao processo. Nos subsídios, os EUA pretendem que esta é uma questão que diz respeito à existência de uma outra zona, concorrente, em que os subsídios são ainda mais importantes (a União Européia). Se neste terreno os subsídios têm ao menos uma justificativa formal, no caso das normas técnicas e dos padrões fitossanitários as práticas mostraram a sua natureza marcadamente protecionista. O Uruguai, por exemplo, tendo conseguido desenvolver uma política adequada de conformação às exigências sanitárias norte-americanas, teve logo após franqueado o seu acesso ao mercado dos EUA – mas dentro de um sistema de quotas e além disso com uma magnitude muito reduzida.

A incapacidade dos países meramente exportadores de promoverem os seus interesses comerciais contrasta flagrantemente com a aptidão dos países que, além de exportadores, são investidores e contam com uma rede de empresas afiliadas no exterior para protegerem seus interesses. De fato, as grandes empresas internacionalizadas são um agente poderoso na promoção das transações comerciais internacionais, que em

muitos casos correspondem a simples transferências de insumos e produtos entre unidades de uma mesma empresa ou de empresas coligadas. Além disso, estas empresas são, em muitos casos, solidamente estabelecidas em diversos países, onde sua presença e participação está consolidada e é reconhecida como legítima. Elas são por isso capazes de influenciar a orientação e as práticas aceitas em favor dos seus interesses.

Isto sugere que uma fragilidade comercial importante dos países que se restringem às atividades comerciais de exportação decorre da sua insuficiente internacionalização. Nesta fase de desenvolvimento das economias e das empresas, o investimento direto é um complemento cada vez mais indispensável do comércio. Isto é válido para as empresas, como o é para os países e para as suas políticas comerciais. A ausência de empresas de origem nacional ativamente internacionalizadas torna-se um elemento de fragilidade comercial, seja pela incapacidade de promover as exportações enquanto fluxos intra-empresa, seja pela impossibilidade de influenciar as políticas a partir "de dentro". Neste sentido, a fragilidade do sistema empresarial brasileiro (de capital nacional) e a sua incipiente internacionalização dispensam comentário.

O Comércio Intra-Firma

Os fluxos intra-firma constituem a modalidade de comércio característica dos países desenvolvidos. Eles são a expressão da forma típica das grandes empresas contemporâneas — fortemente internacionalizadas e seletivamente integradas aos territórios que as abrigam. Mais de 1/3 das exportações dos Estados Unidos e 2/5 das suas importações referem-se a transações entre matriz e filiais[11]. Na realidade, a um padrão já tradicional, que as estatísticas documentam há já vários lustros, a onda recente de globalização adicionou importantes aspectos qualitativos.

---

[11] Zeile, William J., "U.S. Intrafirm Trade in Goods", em Survey of Current Business, fevereiro de 1997, pp. 23-38.

Na vaga contemporânea de fusões e aquisições, freqüentemente seguidas de reestruturações, as grandes empresas e grupos integrados passaram a adotar estratégias mais consistentes, onde os investimentos e o comércio internacional são pensados e implementados de forma articulada. O comércio deixa assim de ser o resultado (residual) de decisões de investimento levadas a cabo num quadro de economias nacionais relativamente fechadas, para ser o elemento que permite às empresas internacionalizadas racionalizarem — numa perspectiva privada e microeconômica — o conjunto das suas atividades produtivas e das suas funções empresariais. A utilização intensiva das modernas tecnologias de comunicação e das novas modalidades de transporte permite que as empresas respeitem as exigências de uma produção coordenada de forma eficaz, ao mesmo tempo em que implantam localmente apenas frações dos processos produtivos, abastecendo-se de insumos estratégicos de uma forma "global", sobretudo nos circuitos matriz-filiais. Os elementos apresentados a seguir, avançados de uma pesquisa em curso, permitem visualizar a natureza deste fenômeno para uma amostra de grandes empresas estrangeiras com atividades no Brasil[12].

O exame dos fluxos de comércio das principais filiais estrangeiras com atividade na indústria brasileira confirma a importância do comércio intra-firma. De fato, antes da abertura, como depois dela e da valorização cambial que se seguiu à estabilização, a maior parte das grandes empresas importadoras cujo capital é de origem estrangeira recebeu do país de origem o principal das suas importações. Isto é válido para o conjunto das empresas de origem estrangeira e pôde

[12] GEEIN, "A estrutura do comércio exterior brasileiro em 1989 e 1997 e sua evolução: uma análise centrada na estratégia das grandes empresas multinacionais", Projeto de pesquisa em andamento.

ser comprovado para uma amostra constituída das maiores empresas estrangeiras[13,14].

Nesta amostra (das 25 principais empresas importadoras de origem estrangeira — 10 européias, 10 norte-americanas e 5 japonesas), pudemos constatar que a maior parte delas recebe do país da matriz a fração mais importante das suas importações. Seguindo as mesmas hipóteses que foram adotadas por R.Baumann no seu estudo sobre as exportações intra-firma, é possível construir coeficientes de importações correspondentes.

A primeira observação sugerida pelas informações das empresas estrangeiras, quando comparadas às suas congêneres nacionais, é que as suas importações são muito mais concentradas em um único país — o do controle do capital da empresa.

No ano de 1989, procediam do país de origem do capital da empresa nada menos de 61,5% das importações totais da amostra de empresas, um número que aumentou ligeiramente no ano de 1997 (65,2%), com a inclusão de empresas recém-instaladas no Brasil. Neste ano, 19 sobre 25 empresas importavam majoritariamente do país de controle da empresa (sendo que em 3 dos 6 casos restantes é a Argentina o país de origem preponderante das importações). Em grande número de casos

---

[13] A hipótese subjacente acompanha a adotada por Renato Baumann, num estudo sobre o comércio intra-firma centrado nas exportações. Ver R. Baumann, "Uma avaliação das exportações intra-firma do Brasil: 1980 e 1990", em *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 23, n. 3, dezembro de 1993; pp. 487-512.

[14] Em diversos casos, não é possível deixar de relacionar a centralização do capital e a desnacionalização de segmentos importantes dos diferentes setores das estratégias de importação das grandes empresas internacionais que comandam grandes complexos econômicos e são a peça-chave da organização do conjunto das relações inter-empresas. Fragilizadas pelas importações comandadas pelas grandes empresas de capital estrangeiro, as fornecedoras tradicionais foram em muitos casos objeto de uma aquisição tornada assim incontornável. Freqüentemente, a mudança de controle permitiu imediatamente restabelecer a rede de fornecedores existente nas configurações originais dessas grandes empresas internacionais.

as importações procedentes do país de origem da filial ultrapassa a metade das suas importações totais, alcançando em certos casos os 3/4 e mesmo acima.

Independentemente do fato de que as importações de todas as empresas contidas na amostra aumentaram de forma muito acentuada, muito mais do que as respectivas exportações, constata-se que permanece válida a observação de que os vínculos comerciais importadores são preponderantemente com o país de controle do capital e, presumivelmente, com a matriz e a sua constelação de empresas.

O que estas observações sugerem é a existência de vínculos comerciais seletivos e preferenciais entre as filiais e as respectivas matrizes, independentemente do país de controle do capital da empresa e da sua inserção setorial.

O Investimento Direto Estrangeiro

Os fluxos de investimento direto estrangeiros em direção aos chamados países em desenvolvimento retomaram o dinamismo nos anos 90, após um período de retração nos anos 80 em que as grandes empresas internacionalizadas concentraram as suas estratégias em avanços tecnológicos e na conquista de posições nas indústrias e nos mercados dos seus principais rivais. As grandes empresas internacionalizadas vêm procurando preencher lacunas nos casos dos países em desenvolvimento em que não haviam ainda assumido posições importantes. Na era das empresas globalizadas, nenhum rival que se pretende ativo pode ignorar as posições do seus rivais — efetivos e potenciais — e nem os mercados emergentes.

Uma grande parte dos fluxos em direção àqueles países asiáticos que são menos restritivos em relação ao capital estrangeiro pode ser explicada pela ação deste efeito de recuperação do atraso, da mesma forma como, no caso dos mercados já conquistados, a simples

manutenção de antigas posições pode ser suficiente para produzir um fluxo estável de lucros, seja para reinvestimento local ou para subsidiar os esforços competitivos e a expansão internacional da matriz. Adicionalmente, uma parte crescente dos fluxos de investimento direto estrangeiro em direção aos países em desenvolvimento destina-se menos à constituição de novas capacidades do que para a aquisição de aplicações seguras em setores administrados, que assegurem aos seus titulares (fundos de pensão, tipicamente) uma margem adicional de rentabilidade fixada em patamares que não conseguem obter em seus países de origem[15].

É neste contexto que podem ser interpretados os movimentos dos fluxos de investimento direto estrangeiro em direção aos países em desenvolvimento. Países e regiões já incorporadas à esfera das grandes empresas internacionalizadas podem, mais dificilmente, aspirar a conquistar fluxos tão significativos como os do passado ou os de regiões em incorporação — salvo, é claro, quando estratégias são concebidas e implementadas por políticas voltadas para essa finalidade, incrementando de forma voluntária as ações de rivalidade entre os diversos membros de um mesmo oligopólio.

O Padrão do Investimento Estrangeiro no Brasil

Uma das principais características do modelo brasileiro de industrialização corresponde à elevada participação de empresas de capital estrangeiro de todas as procedências. No seu conjunto, a participação das empresas de capital estrangeiro é muito elevada, muito mais do que em todos os demais países com uma estrutura industrial comparável[16].

---

[15] Chesnais, F., *La Mondialisation Financière — Genèse, Coûts et Enjeux*, Syros, Paris, 1996.

[16] Sobre este ponto, ver o relatório da Organização das Nações Unidas.

Esta participação ocorreu, desde os anos 50-60, na maior parte das atividades econômicas, mas sobretudo nos setores industriais mais dinâmicos, que ocuparam as posições centrais na estrutura industrial "fordista". Dada a fragilidade dos grupos econômicos nacionais, estes setores foram sendo ocupados desde o início, por uma dinâmica de rivalidade e de acordos tácitos dentro de uma estrutura oligopolística formada por capitais estrangeiros das principais procedências.

O eventual favorecimento desequilibrado de capitais de uma única origem significaria não apenas o fim deste padrão de rivalidade, mas também a introdução de uma distorção competitiva de grande amplitude. Afinal as empresas com origem nos EUA poderiam, mais facilmente do que as outras, integrar seletivamente as suas operações no continente, onde contariam com a vantagem indiscutível de barreiras reduzidas ou nulas. Estas se somariam ainda às suas tradicionais vantagens no continente, que vão das marcas já consagradas à vinculação monetária. Especialmente nas indústrias mais densas, tecnologicamente mais avançadas ou baseadas em um leque de insumos e componentes sistematicamente articulados, as economias de aglomeração tenderiam cada vez mais a se sobrepor às eventuais economias estáticas de custo de mão-de-obra e de outros fatores naturais ou estáticos. Assim, na maior parte dos setores industriais e especialmente naqueles onde a densidade de valor adicionado é superior, a eliminação desequilibrada das barreiras tarifárias tenderia a produzir: 1) uma clara desvantagem para as empresas européias e asiáticas, com inevitável esvaziamento das suas decisões de investimento *vis-à-vis* o Brasil e o Mercosul: 2) uma nova hierarquização da divisão do trabalho dentro das grandes empresas norte-americanas, concentrando ainda mais as atividades intensivas em tecnologia nos centros das empresas matrizes e reforçando a especialização do Mercosul nas atividades de baixo valor agregado embora em alguns casos e processo possa ser disfarçado pela *decomposição* e *deslocalização seletiva* de etapas e fragmentos dos processos de produção, inclusive na fase final de montagem.

Tabela 6.A — Posição do Investimento Direto Estrangeiro dos EUA — 1990 (US$ bilhões)

	todas as indústrias	petróleo	Manufaturados								comércio atacadista	bancos	finanças (exceto bancos) seguros e bens imóveis	serviços	outras indústrias
			total	alimentos	química	metais	máquinas (exceto elétricas)	equipamentos elétricos e eletrônicos	Equipamentos de transporte	outras					
Total global	430,52	52,83	170,16	15,57	37,99	10,52	30,88	15,55	21,52	38,14	43,68	20,67	109,66	13,45	20,08
Canadá	69,51	10,49	33,27	2,54	6,06	2,84	2,99	1,85	7	10,01	5,37	1,08	11,66	2,19	5,45
Europa	214,74	21,33	85,03	7,83	20,1	4,92	19,56	5,84	8,48	18,28	25,82	9,12	60,64	8,71	4,11
Am. Latina	71,41	4,20	23,66	2,99	4,95	1,7	3,1	1,55	3,65	5,72	2,82	6,03	30,42	0,97	3,33
Argentina	2,53	0,47	1,34	0,33	0,37	*	*	0,03	0,05	0,22	0,15	0,34	0,17	0,04	0,03
Brasil	14,38	0,51	11,49	1,03	1,77	0,97	2,24	0,73	1,67	3,09	0,16	0,51	1,43	0,12	0,16
Chile	1,90	*	0,25	0,02	0,13	-0,14	0,001	*	*	0,17	0,16	0,36	0,87	*	0,13
México	10,31	*	7,78	1,12	1,7	0,35	0,53	0,68	1,76	1,65	0,55	*	0,62	0,29	0,96
Ásia e Pacífico	64,72	12,21	26,39	2,1	6,14	0,87	5,06	5,93	2,36	3,94	9,28	4,13	5,77	1,4	5,54
Total global	100,00	12,27	39,52	3,62	8,82	2,44	7,17	3,61	5,00	8,86	10,15	4,80	25,47	3,12	4,66
Canadá	100,00	15,10	47,86	3,65	8,72	4,09	4,30	2,66	10,07	14,40	7,73	1,55	16,78	3,15	7,84
Europa	100,00	9,93	39,60	3,65	9,36	2,29	9,11	2,72	3,95	8,51	12,02	4,25	28,24	4,06	1,91
Am. Latina	100,00	5,88	33,13	4,19	6,93	2,38	4,34	2,17	5,11	8,01	3,95	8,44	42,60	1,36	4,66
Argentina	100,00	18,61	52,94	13,04	14,62			1,19	1,98	8,69	5,93	13,43	6,72	1,58	1,19
Brasil	100,00	3,52	79,88	7,16	12,31	6,74	15,57	5,08	11,61	21,48	1,11	3,55	9,94	0,83	1,11
Chile	100,00		13,19	1,05	6,86	-7,38	0,05			8,97	8,44	18,99	45,89		6,86
México	100,00		75,44	10,86	16,48	3,39	5,14	6,59	17,07	16,00	5,33		6,01	2,81	9,31
Ásia e Pacífico	100,00	18,87	40,78	3,24	9,49	1,34	7,82	9,16	3,65	6,09	14,34	6,38	8,92	2,16	8,56

Fonte : Survey of Current Business , agosto de 19 94 .

* suprimido, na fonte, para evitar revelação de dados de companhias individuais

Tabela 6.B — Posição do Investimento Direto Estrangeiro dos EUA — 1995 (US$ bilhões)

	todas as indústrias	petróleo	Manufaturados								comércio atacadista	bancos	finanças (exceto bancos) seguros e bens imóveis	serviços	outras indústrias
			total	alimentos	química	metais	máquinas (exceto elétricas)	equip. elétricos e eletrônicos	Equipamentos de transporte	outras					
Total global	717,55	70,23	250,25	32,44	62,15	12,03	33,72	25,24	33,98	50,7	67,22	28,12	228,74	32,77	40,21
Canadá	85,44	10,40	42,22	5,11	6,8	3,2	2,3	1,59	12	11,21	7,18	0,93	14,3	4,06	6,37
Europa	361,00	25,88	123,22	15,52	37,55	5,66	19,06	10,1	12,3	23,03	34,36	13,26	130,81	22,14	11,34
Am.Latina	128,25	5,99	36,88	7,5	8,44	1,51	3,3	1,62	6,18	8,36	7,44	5,8	60,61	2,7	8,83
Argentina	7,50	0,75	3,23	1,01	1,46	0,15	-0,001	0,05	0,11	0,46	1,06	0,84	0,96	0,18	0,48
Brasil	23,71	0,68	18,36	2,27	3,77	0,89	2,92	0,85	3,05	4,61	0,69	0,89	2,6	0,18	0,31
Chile	5,88	*	0,55	*	0,17	-0,08	0,004	0,007	*	0,24	0,33	0,52	1,76	*	2,36
México	15,98	0,13	9,84	2,94	1,34	0,36	0,46	0,48	2,39	1,87	0,78	0,3	2,26	0,37	2,29
Ásia e Pacífico	125,83	21,32	44,4	3,96	8,15	1,37	8,9	11,12	3,4	7,51	17,67	7,38	21,1	3,38	10,6
Total global	100,00	9,79	34,88	4,52	8,66	1,68	4,70	3,52	4,74	7,07	9,37	3,92	31,88	4,57	5,60
Canadá	100,00	12,17	49,41	5,98	7,96	3,75	2,69	1,86	14,04	13,12	8,40	1,09	16,74	4,75	7,46
Europa	100,00	7,17	34,13	4,30	10,40	1,57	5,28	2,80	3,41	6,38	9,52	3,67	36,24	6,13	3,14
Am.Latina	100,00	4,67	28,76	5,85	6,58	1,18	2,57	1,26	4,82	6,52	5,80	4,52	47,26	2,11	6,88
Argentina	100,00	10,00	43,07	13,47	19,47	2,00	-0,01	0,67	1,47	6,13	14,13	11,20	12,80	2,40	6,40
Brasil	100,00	2,87	77,44	9,57	15,90	3,75	12,32	3,58	12,86	19,44	2,91	3,75	10,97	0,76	1,31
Chile	100,00		9,35		2,89	-1,36	0,07	0,12		4,08	5,61	8,84	29,93		40,14
México	100,00	0,81	61,58	18,40	8,39	2,25	2,88	3,00	14,96	11,70	4,88	1,88	14,14	2,32	14,33
Ásia e Pacífico	100,00	16,94	35,29	3,15	6,48	1,09	7,07	8,84	2,70	5,97	14,04	5,87	16,77	2,69	8,42

Fonte : Survey of Current Business, setembro de 1997.

* suprimido, na fonte, para evitar revelação de dados de companhias individuais

Tabela 6.C — Posição do Investimento Direto Estrangeiro dos EUA — 1996 (US$ bilhões)

	Todas as indústrias	petróleo	Manufaturados								comércio atacadista	bancos	finanças (exceto bancos) seguros e bens imóveis	serviços	outras indústrias
			total	alimentos	química	Metais	máquinas (exceto elétricas)	equipamentos elétricos e eletrônicos	Equipamentos de transporte	outras					
Total global	796,50	75,48	272,56	36,18	69,43	13,6	35,02	29,52	33,54	55,27	72,46	32,5	257,21	36,67	49,6
Canadá	91,59	11,00	43,82	5,36	7,39	3,04	2,85	1,73	11,22	12,24	7,76	0,97	15,82	4,73	7,49
Europa	399,63	28,91	134,73	16,67	42,39	7,03	20,12	12,1	12,13	24,31	37,6	14,01	146,38	23,83	14,17
Am.Latina	144,21	6,49	40,61	9,26	9,8	1,66	2,84	1,46	6,01	9,57	7,69	5,63	69,18	3,51	11,1
Argentina	8,06	0,85	3,7	1,01	1,69	0,2	**	0,06	0,2	0,55	0,73	0,96	1,1	0,21	0,51
Brasil	26,17	0,70	19,35	2,86	4,11	0,96	2,19	0,66	3,44	5,13	0,53	1,16	3,02	0,26	1,15
Chile	6,75	*	0,59	*	0,2	-0,11	0,005	0,009	*	0,26	0,37	0,57	2,05	*	2,78
México	18,75	0,17	11,41	3,98	1,92	0,42	0,57	0,45	1,84	2,22	0,76	0,44	2,86	0,52	2,59
Ásia e Pacífico	140,40	19,94	49,38	4,39	8,72	1,52	9,1	13,21	4,05	8,39	18,91	10,93	23,74	4,01	13,5
Total global	100,00	9,48	34,22	4,54	8,72	1,71	4,40	3,71	4,21	6,94	9,10	4,08	32,29	4,60	6,23
Canadá	100,00	12,01	47,84	5,85	8,07	3,32	3,11	1,89	12,25	13,36	8,47	1,06	17,27	5,16	8,18
Europa	100,00	7,23	33,71	4,17	10,61	1,76	5,03	3,03	3,04	6,08	9,41	3,51	36,63	5,96	3,55
Am.Latina	100,00	4,50	28,16	6,42	6,80	1,15	1,97	1,01	4,17	6,64	5,33	3,90	47,97	2,43	7,70
Argentina	100,00	10,55	45,91	12,53	20,97	2,48		0,74	2,48	6,82	9,06	11,91	13,65	2,61	6,33
Brasil	100,00	2,67	73,94	10,93	15,71	3,67	8,37	2,52	13,14	19,60	2,03	4,43	11,54	0,99	4,39
Chile	100,00		8,74		2,96	-1,63	0,07	0,13		3,85	5,48	8,44	30,37		41,19
México	100,00	0,91	60,85	21,23	10,24	2,24	3,04	2,40	9,81	11,84	4,05	2,35	15,25	2,77	13,81
Ásia e Pacífico	100,00	14,20	35,17	3,13	6,21	1,08	6,48	9,41	2,88	5,98	13,47	7,78	16,91	2,86	9,62

Fonte : Survey of Current Business, setembro de 1997.

* suprimido, na fonte, para evitar revelação de dados de companhias individuais

** entre — US$ 500 mil e US$ 500 mil

Tabela 7 – Estrutura do estoque de investimento direto no Brasil por país de origem e setor de destino

(milhões de dólares)

	Alemanha	EUA	França	Holanda	Itália	Japão	R. Unido	Suíça	Total
Ind. Transformação	6779,5	8437,2	1821,8	1471,3	2210,1	3214,8	690,2	1675,0	30899,6
Siderurgia	23.6	0.0	0,0	19.5	101.9	282,7	13,0	14,9	638.9
Metalurgia	590.6	551.6	73,3	17.1	206.2	492,5	26,0	46,7	2613,7
Mecânica	1023,6	1144.0	63,7	92,7	165,0	369,4	73,8	112,5	3310,7
M.Eletron El.Comun.	535,4	1409,6	86,0	92,7	211,1	474,2	21,7	271,7	3717,2
Autopeças	779,5	204.3	44,6	7,3	4,9	45,6	4,3	0,0	1161,6
Automobilística	1732,3	796.7	3,2		1251,8	264,5	17,4		4472,3
Papel e celulose	149,6	388.2		26,8		132,2	43,4	6,4	813,1
Química	763,8	1450,5	643,4	973,6	12,1	319,2	195,3	165,6	5575,9
Farmacêutica	692,9	796.7	51,0	41,5	2,4	4,6	65,1	184,7	1916,7
Têxtil	15,7	81,7	31,9	19,5	7,3	314,6	56,4	25,5	697,0
Vestuário	7,9	122,6	3,2	2,4	2,4	13,7	4,3	48,8	290,4
Alimentos	244,1	469,9	89,2	9,8	58,2	109,4	21,7	583,8	2091,0
TOTAL	7874,0	20429,0	3185,0	2440,0	2426,0	4560,0	4341,0	2123,0	58082,0
Distribuição por setor									
Ind. Transformação	86,1	41,3	57,2	60,3	91,1	70,5	15,9	78,9	53,2
Siderurgia	0,3	0	0	0,8	4,2	6,2	0,3	0,7	1,1
Metalurgia	7,5	2,7	2,3	0,7	8,5	10,8	0,6	2,2	4,5
Mecânica	13	5,6	2	3,8	6,8	8,1	1,7	5,3	5,7
M.Eletron El.Comun.	6,8	6,9	2,7	3,8	8,7	10,4	0,5	12,8	6,4
Autopeças	9,9	1	1,4	0,3	0,2	1	0,1	0	2
Automobilística	22	3,9	0,1	—	51,6	5,8	0,4	—	7,7
Papel e celulose	1,9	1,9	—	1,1	—	2,9	1	0,3	1,4
Química	9,7	7,1	20,2	39,9	0,5	7	4,5	7,8	9,6
Farmacêutica	8,8	3,9	1,6	1,7	0,1	0,1	1,5	8,7	3,3
Têxtil	0,2	0,4	1	0,8	0,3	6,9	1,3	1,2	1,2
Vestuário	0,1	0,6	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	2,3	0,5
Alimentos	3,1	2,3	2,8	0,4	2,4	2,4	0,5	27,5	3,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Distribuição setorial por país									
Ind. Transformação	21,9	27,3	5,9	4,8	7,2	10,4	2,2	5,4	100
Siderurgia	3,7	0,0	0,0	3,1	15,9	44,3	2,0	2,3	100
Metalurgia	22,6	21,1	2,8	0,7	7,9	18,8	1,0	1,8	100
Mecânica	30,9	34,6	1,9	2,8	5,0	11,2	2,2	3,4	100
M.Eletron El.Comun.	14,4	37,9	2,3	2,5	5,7	12,8	0,6	7,3	100
Autopeças	67,1	17,6	3,8	0,6	0,4	3,9	0,4	0,0	100
Automobilística	38,7	17,8	0,1	0,0	28,0	5,9	0,4	0,0	100
Papel e celulose	18,4	47,7	0,0	3,3	0,0	16,3	5,3	0,8	100
Química	13,7	26,0	11,5	17,5	0,2	5,7	3,5	3,0	100
Farmacêutica	36,2	41,6	2,7	2,2	0,1	0,2	3,4	9,6	100
Têxtil	2,3	11,7	4,6	2,8	1,0	45,1	8,1	3,7	100
Vestuário	2,7	42,2	1,1	0,8	0,8	4,7	1,5	16,8	100
Alimentos	11,7	22,5	4,3	0,5	2,8	5,2	1,0	27,9	100
TOTAL	13,6	35,2	5,5	4,2	4,2	7,9	7,5	3,7	100

Fonte de dados primários: Banco Central do Brasil. Elaboração NEIT/UNICAMP, retirado de Laplane & Sarti, 1997

Este eventual reforço das posições das empresas de origem norte-americana, sobretudo nas atividades centrais, através da estratégia de concentração nos seus pólos industriais mais avançados obrigaria as empresas de outras procedências a "mimetizar" aquele comportamento, única forma de não concederem às suas rivais uma vantagem que poderia se tornar cumulativa. O resultado seria, assim, uma progressiva deslocalização de parcelas crescentes dos investimentos de origem estrangeira nos setores de maior densidade industrial para o continente norte-americano.

Há inúmeros apoios a este argumento. Um estudo recente argumenta que "impacts of FTAs among Latin American countries will be positive for both Latin America and Japan. Enlarged regional markets will make investment in the machinery industries economically more feasible for Japanese firms. In contrast, FTAs with US participation will bring about discriminations against Japanese firms by improving competitiveness of tariff-free US firms and by making indirect trade by Japanese firms difficult. Japanese firms, especially the machinery ones, will be forced to increase direct investment in order to cope with the discriminations. Against Latin American expectations, however, a vast majority of the Japanese investment will be most probably directed to the United States. This is due to the increasing importance of non-wage factors in location decisions by Japanese machinery firms and to their fear that export-oriented Japanese investment in Latin American worsens US protectionism. Still, the countries like Mexico and Brazil where the Japanese investment have heavily invested in machinery industries have a chance of receiving more, if not substantial, Japanese investment in those industries. For other Latin American countries, where Japanese firms have only a limited manufacturing base, FTAs with US participation will bring about little increase of Japanese investment in the machinery industries. Japanese investment in those countries will continue to concentrate in resource-processing industries.

New Japanese investment in "niches" other than machinery industries can also be expected. However, the lion's share of increased Japanese investment in the manufacturing industries will most probably go to the United States. Once established in the US, Japanese firms will be able to increase exports to Latin American markets thanks to the FTAs. This could worsen the trade balance of Latin American countries."[1]. Este mesmo argumento poderia ser aplicado às empresas de origem européia, tradicionalmente a fonte mais importante do investimento estrangeiro no Brasil.

Como conseqüência, os investimentos estrangeiros na América Latina, tanto das empresas norte-americanas como de outras procedências (extra regionais), tenderão a se concentrar nos setores de atividade econômica mais intensivos em recursos naturais ou em custos de fatores em que a região oferece vantagens e a focalizar-se, nos casos dos setores mais densos, nas etapas indispensáveis ao abastecimento dos mercados locais. Uma eventual especialização nestas atividades seria desvantajosa para o conjunto dos países da região, mas o seria – duplamente – para os países de estrutura industrial mais diversificada. Além da perda de conteúdo industrial e tecnológico, com todas as conseqüências que isso acarretaria, Argentina e Brasil teriam que passar a competir entre si e com outros países da região pelos investimentos estrangeiros nas atividades menos densas. Se para os países menores esta especialização é factível, mesmo que seja pouco promissora, na eventualidade de uma entrada mais agressiva dos maiores países da região em concorrência direta nestas áreas até mesmo aquela factibilidade estaria ameaçada. Por esta razão, não é difícil concluir que uma integração continental que dificulte a manutenção duplamente diversificada (por origem geográfica e por destino setorial) dos fluxos de investimento estrangeiros é prejudi-

---

[1] Tsunekawa, Keiichi, "Japanese investment in liberalising Latin American economies: current pattern and possible impact of FTA initiatives", em *Revista de Economia Política*, vol. 15, n. 3, julho-setembro 1995; pp. 84-96.

cial para o conjunto dos países, e não apenas para aqueles que contam hoje com uma estrutura industrial mais diversificada.

Desvio de Comércio ou Desvio de Investimento?

A principal crítica à integração regional no âmbito do Mercosul origina-se dos autores que consideram que ela não cria comércio, mas apenas desvia comércio, por ação de mecanismos artificiais. O argumento apoia-se, evidentemente, numa análise de (in)eficiência alocativa e apela para a evidência de que os países da região comercializam entre si produtos que não exportam para outros países. Isto constituiria uma prova da ineficiência da estrutura de produção e do caráter artificial dos fluxos de comércio. A conclusão inevitável é que melhor seria se, num quadro de abertura mais ampla e de tratamento não discriminatório, os países importassem esses produtos de fabricantes mais eficientes, exportando-lhes artigos de especialização correspondente.

O que esta argumentação supõe é que a eficiência alocativa é dada por custos de fatores e por funções padronizadas de produção. Ora, as decisões de investimento, as suas respectivas escalas e modalidades, assim como as "funções de produção" que adotam, dependem de considerações que envolvem expectativas e estratégias empresariais. A existência de um ambiente mais favorável aos investimentos é muito relevante pois permite alargar as fronteiras do cálculo econômico, superando os limites da "eficiência alocativa ex-ante". É isto, precisamente, que o mercado regional cria — a possibilidade, para as empresas, de tomar decisões de investimento que só se justificam pela existência de um mercado regional integrado e de uma eficiência dinâmica construída pelas próprias decisões, voltadas para este mercado integrado e assim ampliado.

Desse ponto de vista, a integração regional desvia, sim, fluxos comerciais, mas o faz depois de ter desviado fluxos de investimento e de ter subvertido a alocação que as empresas privadas teriam adotado no caso em que o mercado comum não existisse (i.e. sob a hipótese de

que cada indústria tivesse que fazer frente à concorrência internacional a partir de escalas de produção inferiores e de uma maior diversificação de atividades industriais). Os novos fluxos comerciais resultam, portanto, de uma escala de produção maior, que resultou de decisões de investimento novas, que só se justificaram pelos novos parâmetros estruturais do mercado integrado. Os fluxos comerciais existem no interior da zona não pelo artificialismo da proteção, mas porque o conjunto das políticas, incluída aí a proteção seletiva, sinalizou para as empresas privadas e para as suas respectivas decisões de investimento que estas podiam justificar-se como resultado das novas dimensões dos mercados. Estas dimensões, assim como as decisões privadas que lhes correspondem, tornarão redundante uma parte da proteção, uma vez que as decisões de investimento tenham sido consubstanciadas numa nova estrutura eficiente de produção. Como a tarifa média (e modal) do Mercosul não é elevada e como, além disso, as taxas de câmbio dos países membros estão supervalorizados é muito reduzido o risco de concretização de investimentos ineficientes, distantes dos padrões mundiais de competitividade. É esta a racionalidade da integração seletiva — viabilizar a obtenção de uma eficiência dinâmica nos casos em que esta não pode ser conseguida pelas decisões privadas sem o horizonte propiciado pelas políticas públicas. Estas podem distorcer temporariamente a eficiência alocativa microeconômica, mas na verdade elas estarão criando uma nova eficiência alocativa dinâmica e possivelmente durável.

Financiamento e Acesso a Recursos Financeiros.

Uma das principais fragilidades e das grandes empresas e dos grupos empresariais brasileiros corresponde à discriminação que sofrem no acesso a recursos financeiros. Por um lado, inexistem recursos domésticos em condições que possam ser consideradas competitivas em termos internacionais. As empresas brasileiras não dispõem internamente de fontes de financiamento equivalentes às de suas congêneres inter-

nacionais, mesmo nos casos em que as suas condições de operação e de concorrência parecem semelhantes[2]. Por outro lado, mas analogamente, não dispõem de condições comparáveis de acesso aos recursos financeiros internacionais. Aliás, as margens (spreads) pagas no período recente, de "reinserção" nos fluxos internacionais de crédito e de financiamento, são freqüentemente superiores àquelas pagas na fase precedente de endividamento, nos anos 70.

Esta discriminação se traduz num freio à expansão internacional destas empresas, numa carga pesada sobre os seus resultados correntes e numa ameaça permanente à sua existência autônoma. Dado o elevadíssimo nível das taxas reais de juros domésticos as nossas grandes empresas se beneficiam desses recursos para as suas estratégias internas, em face às empresas e grupos aos quais esses recursos são vedados.

No entanto, a comparação relevante nesta fase de globalização, assim como num cenário de adesão às iniciativas de integração continental, deve ser com as empresas dos países desenvolvidos em expansão internacional e com posições no mercado brasileiro e no Mercosul. Enquanto existir um "spread" de risco Brasil, criando um diferencial desfavorável para as empresas brasileiras o aprofundamento da integração com os países em que estes recursos são amplamente disponíveis e mais baratos para as empresas locais e globais só pode representar uma desvantagem adicional.

A análise do caso mexicano e da sua adesão ao TLCAN mostra que as suas empresas continuaram a sofrer uma margem de discriminação muito importante no seu acesso a recursos financeiros dos mercados globais e dos Estados Unidos. As comparações mais recentes entre

---

[2] Seria o caso das empresas brasileiras (públicas ou privadas) que têm dimensões internacionais e uma implantação sólida nos seus setores de atividade e no comércio internacional. As empresas de mineração, de siderurgia e de celulose estariam dentro desta categoria.

as suas captações e as captações brasileiras mostram que elas se fazem em condições muito semelhantes, a despeito do fato de que a integração daquele país ao TLCAN está muito avançada e que os riscos de uma insolvência (*default*) não parecem, realisticamente, ser importantes (haja vista a intervenção coordenada que se seguiu à crise de 1994, assim como as "garantias reais" que foram fornecidas para a operação de salvamento dos créditos).

Assim, uma relevante deficiência estrutural com que se defrontam as empresas brasileiras e do Mercosul, são os custos de capital mais elevados, fato que não parece poder ser equacionada pela pura e simples adesão à ALCA, como mostra o caso mexicano. É a constatação que pode ser feita do exame das tabelas seguintes. Independentemente do quadro de criação do TLCAN, as taxas de captação conseguidas pelas empresas e instituições mexicanas não apresentaram uma evolução significativamente mais favorável que as demais economias comparáveis, em que pese o fato de Argentina e Brasil não contarem com o mesmo grau de colaboração estratégica do México com relação aos Estados Unidos.

Tabela 8 – Margens Pagas pelas Captações dos "Países em Desenvolvimento"

(em centésimos de pontos de porcentagem)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Margens ("spreads")	1111	631	831	396	1039	1044	537	507

Fonte: FMI 1997[1]

[3] Folkerts-Landau, David e outros, "International Capital Markets: developments, prospects and key police issues", Washington DC, novembro de 1997

Tabela 9.A — Argentina: Captação de Recursos Externos — Indicadores Diversos — 1991/96[4]

	1991				1992				1993			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio[5]	---	381	---	500	449	449	394	381	527	---	305	330
Prazo Médio[6] (sem *put*)	---	1,5	---	2,8	3,7	3,5	3,9	4,6	3,5	---	4,8	7,4
Prazo Médio (com *put*)	---	1,5	---	2,8	3,7	3,5	3,9	4,6	3,5	---	4,8	7,4
Número de Operações	---	1	---	6	2	7	7	4	5	---	13	17
Volume Captado[7]	---	15	---	750	150	310	559	430	360	---	1.802	3.010

	1994				1995				1996			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio	310	321	292	389	---	281	346	409	435	381	401	357
Prazo Médio (sem *put*)	5,1	3,1	2,7	5,3	---	3,9	5,1	5,8	5,5	8,0	5,1	9,1
Prazo Médio (com *put*)	5,1	3,1	2,7	5,3	---	3,8	5,1	5,8	5,5	7,9	4,5	7,4
Número de Operações	9	8	10	12	---	3	5	12	12	16	13	19
Volume Captado	1.140	904	728	2.044	---	1.473	1.105	1.581	3.317	2.849	1.828	4.121

Fonte: Banco de dados do Departamento de Captação de Recursos da Área Financeira e Internacional do BNDES, a partir de informações da Gazeta Mercantil, International Financial Review, Financial Times, Wall Street Journal *e relatórios de diversos bancos.*
Obs.: Prazo médio (sem put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de não exercício da cláusula de* put*; e prazo médio (com* put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de exercício da cláusula de* put.

---

[4] As informações são extraídas de um trabalho de Selmo Aronovich. Aronovich, S., "O Custo de Captação Externa por meio de *Bonds*: Considerações sobre as Recentes Experiências de Argentina, Brasil e México", in *Revista do BNDES*, utilizando estatísticas catalogadas pelo próprio banco a partir da imprensa internacional.

[5] Em centésimos de pontos de porcentagem.

[6] Em anos.

[7] Em milhões de dólares.

Tabela 9.B — México: Captação de Recursos Externos — Indicadores Diversos — 1991/96

	1991				1992				1993			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio	318	594	179	386	385	385	256	373	357	311	312	307
Prazo Médio (sem *put*)	4,0	5,0	7,5	5,9	3,7	7,0	7,3	5,1	5,0	6,7	5,3	10,5
Prazo Médio (com *put*)	4,0	5,0	7,5	5,9	3,7	7,0	7,3	5,1	5,0	6,7	5,3	10,5
Número de Operações	3	3	3	12	4	4	4	17	6	3	9	14
Volume Captado	386	650	275	822	330	458	750	2.015	948	375	908	1.640

	1994				1995				1996			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio	223	347	353	471	420	300	348	407	430	357	399	279
Prazo Médio (sem *put*)	6,4	3,2	6,2	3,0	6,5	2,0	2,5	5,0	5,6	8,3	7,0	6,5
Prazo Médio (com *put*)	6,4	3,2	6,2	2,7	6,5	1,5	2,5	5,0	5,6	8,3	6,7	6,5
Número de Operações	12	3	7	4	1	4	5	1	11	9	10	5
Volume Captado	2.925	415	1.040	435	137	776	2.299	699	3.276	2.734	9.771	1.228

Fonte: Banco de dados do Departamento de Captação de Recursos da Área Financeira e Internacional do BNDES, a partir de informações da *Gazeta Mercantil, International Financial Review, Financial Times, Wall Street Journal* e relatórios de diversos bancos.
Obs.: Prazo médio (sem *put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de não exercício da cláusula de *put;* e prazo médio (com *put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de exercício da cláusula de *put*.

Tabela 9.C — Brasil: Captação de Recursos Externos — Indicadores Diversos — 1991/96

	1991				1992				1993			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio	---	---	609	546	559	466	516	586	614	575	467	425
Prazo Médio (sem *put*)	---	---	3,4	2,6	2,3	2,9	3,4	2,9	3,3	2,9	4,3	4,3
Prazo Médio (com *put*)	---	---	3,4	2,6	2,3	2,9	3,4	2,9	3,1	2,8	4,1	3,8
Número de Operações	---	---	4	6	11	23	4	10	15	22	18	30
Volume Captado	---	---	555	850	945	1.705	320	475	962	1.305	1.600	2.249

	1994				1995				1996			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Spread Médio	368	470	443	396	296	420	411	425	381	386	374	304
Prazo Médio (sem *put*)	4,5	3,0	3,5	3,7	4,5	2,0	2,6	3,7	4,8	5,5	4,9	6,5
Prazo Médio (com *put*)	3,0	3,0	2,9	3,0	4,5	2,0	1,8	2,5	3,8	3,9	3,9	4,5
Número de Operações	20	2	8	36	4	19	20	30	20	31	32	38
Volume Captado	1.320	76	495	2.400	177	3.103	1.174	2.359	2.579	3.582	2.407	4.804

Fonte: Banco de dados do Departamento de Captação de Recursos da Área Financeira e Internacional do BNDES, a partir de informações da *Gazeta Mercantil, International Financial Review, Financial Times, Wall Street Journal* e relatórios de diversos bancos.
Obs.: Prazo médio (sem *put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de não exercício da cláusula de *put;* e prazo médio (com *put*) = prazo médio adotando-se a hipótese de exercício da cláusula de *put*.

Tabela 10 — Indicadores da América Latina: Ratings — 1992/1997

País	1992	1993			
	4° Trim.	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Brasil	B2/NR	B2/NR	B2/NR	B2/NR	B2/NR
Argentina	B1/NR	B1/NR	B1/NR	B1/NR	B1/NR
México	Ba2/BB+	Ba2/BB+	Ba2/BB+	Ba2/BB+	Ba2/BB+

	1994			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Brasil	B2/NR	B2/NR	B2/NR	B2/NR
Argentina	B1/NR	B1/NR	B1/NR	B1/BB-
México	Ba2/BB+	Ba2/BB+	Ba2/BB+	Ba2/BB+

	1995			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Brasil	B1/B	B1/B	B1/B+	B1/B+
Argentina	B1/BB-	B1/BB-	B1/BB-	B1/BB-
México	Ba2/BB	Ba2/BB	Ba2/BB	Ba2/BB

	1996			
	1° Trim.	2° Trim.	3° Trim.	4° Trim.
Brasil	B1/B+	B1/B+	B1/B+	B1/B+
Argentina	B1/BB-	B1/BB-	B1/BB-	B1/BB-
México	Ba2/BB	Ba2/BB	Ba2/BB	Ba2/BB

	1997	
	1° Trim.	2° Trim.
Brasil	B1/B+	B1/BB-
Argentina	B1/BB-	B1/BB
México	Ba2/BB	Ba2/BB

Fontes: JP Morgan Securities Inc., Latin American credit ratings, *Emerging Markets Research*, New York, diversos números; Salomon Brothers, Guide to developing country credits: an overview of economic and political fundamentals, *Emerging Markets Research*, Sep. 1993; e BNDES, *Relatório trimestral de mercado financeiro internacional*, diversos números.

Gráfico 1

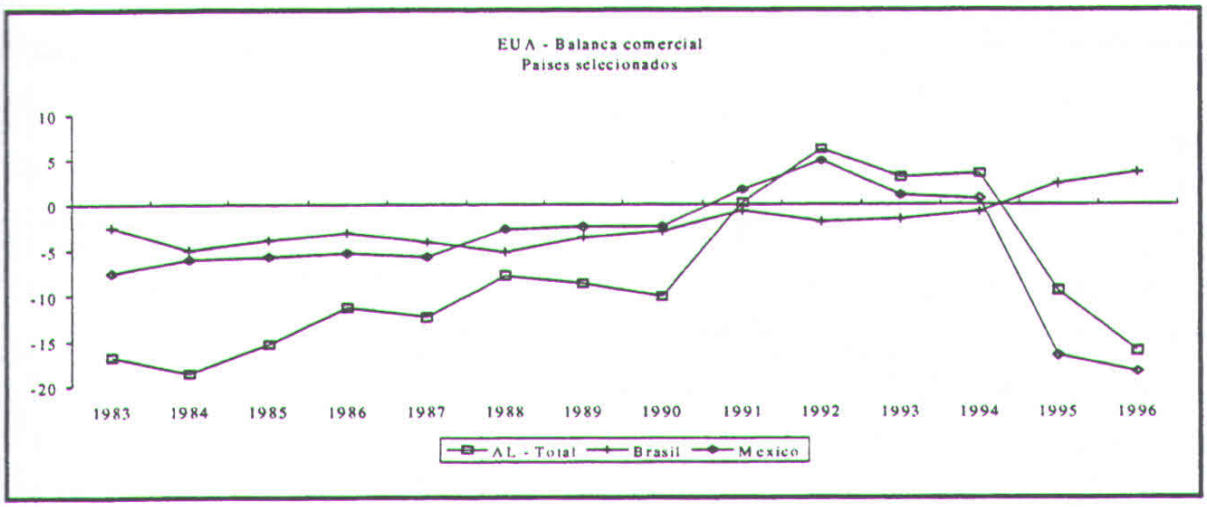


Gráfico 2

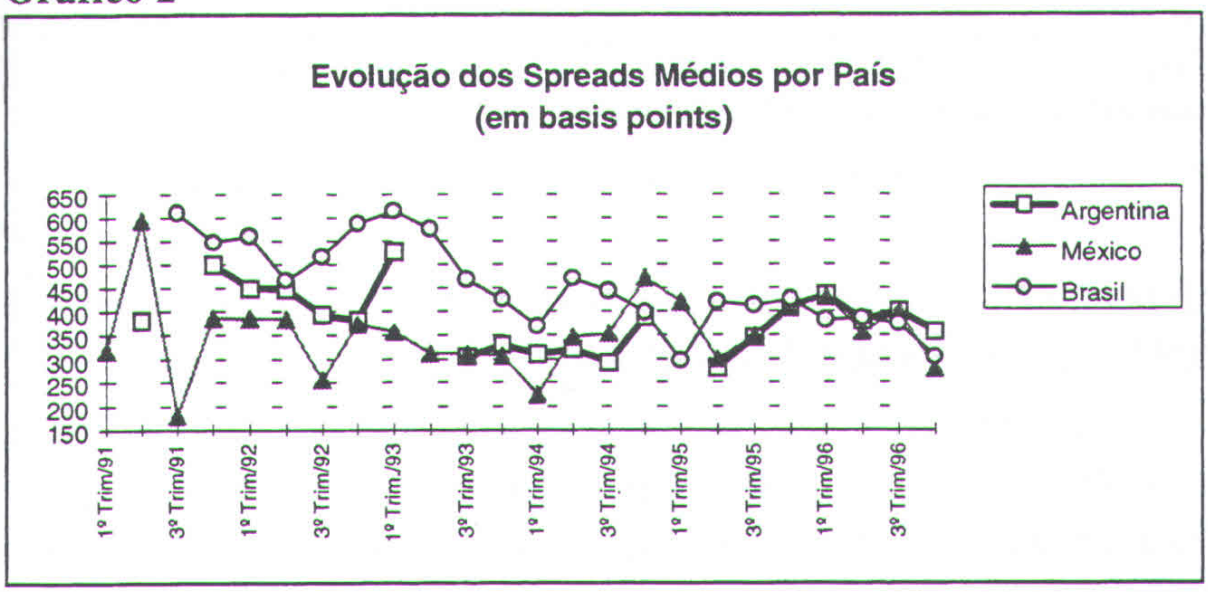


Gráfico 3

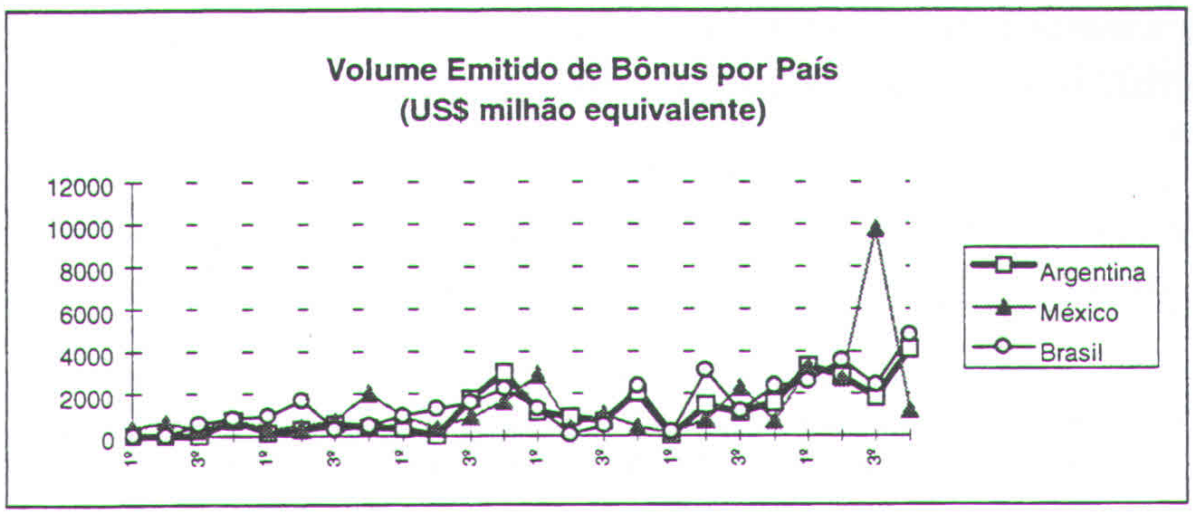
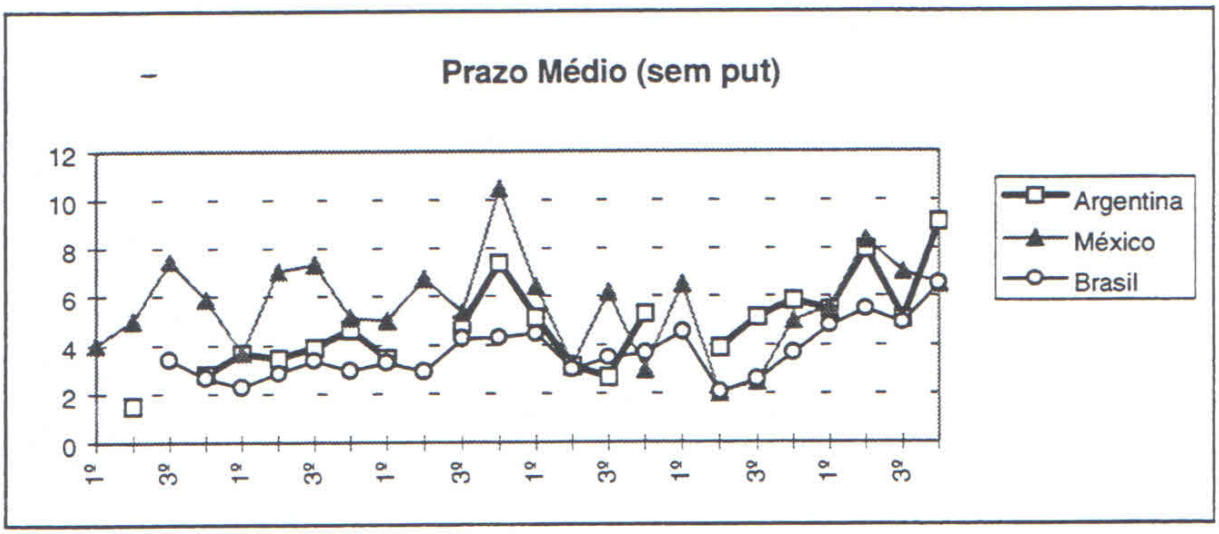


Gráfico 4



Fonte: Banco de dados do Departamento de Captação de Recursos da Área Financeira e Internacional do BNDES, a partir de informações do *International Financing Review, Financial Times, Gazeta Mercantil e Wall Street Journal.*

Obs.: O cálculo do spread *médio apenas leva em consideração os títulos de renda fixa.*

Diferenciação dos Setores de Atividade Econômica Face à Abertura e ao Projeto de Integração

Um dos eixos das estratégias adotadas pelos interesses favoráveis à liberalização no Brasil foi, desde os anos 80, o de "conquistar" para a sua causa os setores de atividade econômica com exportações importantes para os Estados Unidos. Os seus mercados dependem diretamente da política comercial norte-americana e são, portanto, favoráveis à liberalização. Além disso, estão mais inclinados do que outros a internalizar as pressões no sentido da abertura.

O documento do IBRE[8] sustenta que os setores exportadores tradicionais (suco, açúcar, fumo, preparações de produtos tropicais) são os mais favoráveis à implementação da ALCA, pelo fato de que reú-

[8] FGV, "Primeiro relatório no âmbito do contrato de prestação de serviços realizado pela FGV/IBRE e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo para a assessoria técnica relativa ao processo de construção da formação da ALCA", mimeo, março de 1997.

nem tarifas elevadas para os seus insumos, reduzidas para os produtos e restrições de acesso aos mercados. Se as tarifas elevadas para os insumos são um problema que efetivamente o setor deve enfrentar e para o qual a abertura pode significar um remédio eficaz, o mesmo não poderia ser dito das perspectivas de evolução dos mercados "integrados".

Parece pouco realista imaginar que os setores de atividade econômica que já contam com um elevado grau de extroversão e com uma participação muito elevada nas importações e na oferta total do produto nos principais mercados possam continuar a expandir-se sem enfrentar o agravamento das barreiras protecionistas com que se deparam há muito tempo. É precisamente pelo fato de que as exportações destes setores têm uma participação alta no mercado dos Estados Unidos que eles enfrentam e são vulneráveis às pressões da política comercial norte-americana e dos pretextos que ela invoca para, em cada caso, internalizar no Brasil, enquanto ações pró-abertura, os interesses dos setores exportadores norte-americanos.

Uma estratégia mais eficaz a médio e longo prazo parece ser, portanto, a de evitar uma "exposição" excessiva destes e de outros setores de atividade econômica já importantes no mercado dos Estados Unidos. Conseqüentemente, a estratégia para estes setores deveria ser a de buscar uma diversificação de mercados. De uma forma mais geral, do ponto de vista do conjunto da economia brasileira, a estratégia adequada parece ser a de buscar uma diversificação da pauta e dos mercados de destino, evitando assim a manutenção de setores reféns da política comercial norte-americana e da sua tendência, freqüente, de adotar estratégias agressivas e utilizar pretextos circunstanciais. Complementarmente seria a internacionalização ativa das nossas grandes empresas exportadoras que poderia permitir algum atenuamento das barreiras às suas exportações. A aquisição de parte do setor de suco de laranja na Flórida por empresas brasileiras é um exemplo interessante deste tipo de estratégia.

A maior parte do apoio que poderia ter a proposta da ALCA seria de setores com densidade industrial e trajetórias dinâmicas potenciais. Estes setores, no entanto, já são fortemente internacionalizados de forma passiva, com participação *elevada ou exclusiva* de empresas de capital estrangeiro. Estas, no caso em que sejam de origem norte-americana, tenderão a avaliar a integração como positiva, justamente pelo fato de que introduz uma vantagem concorrencial relativamente às empresas de outras origens. Nem sempre será assim, no entanto. É possível imaginar que, no caso das empresas de origem norte-americana em que os fluxos de comércio mais importantes são com filiais instaladas em outros países que não os Estados Unidos, elas tenham pelo menos uma avaliação mais mitigada a respeito das vantagens de uma integração total e rápida[9].

No entanto, na medida em que estes setores antecipem que o processo é irreversível, e que a posição deles é insustentável, pode ocorrer que pendam rapidamente para a proposta alternativa, com vistas a atrair para a compra de seus ativos as empresas transnacionais em busca de posições mais sólidas no Mercosul. Por isso, a agenda negociadora deve sinalizar de forma clara e inequívoca o seu desiderato de preservação dos interesses industriais brasileiros, sobretudo nos setores de maior densidade industrial. É nestes setores, precisamente, que as dificuldades para avançar são maiores; é onde, por isso mesmo, a antecipação de dificuldades futuras advindas da integração ampliada poderia dar curso a uma reversão radical de estratégias.

---

[9] É possível imaginar que, na indústria automobilística, a maior beneficiária da integração continental seja a Chrysler, e não a Ford e a GM, cujas relações comerciais mais importantes da filial brasileira são com as filiais européias. É nelas que se concentram as linhas de produtos habitualmente adotadas também no Brasil.

Agricultura

Uma das áreas problemáticas da integração é sem dúvida a agrícola. Avançar na integração significa reconhecer que não apenas as barreiras comerciais devem ser removidas, mas devem também sê-lo as práticas que distorcem os preços e as condições de concorrência. No que se refere aos produtos agrícolas, isto envolve principalmente os subsídios. A alegação (da parte dos Estados Unidos) de que os seus subsídios dependem fortemente da existência de subsídios em países que não fazem parte da ALCA só reforça o argumento brasileiro de que as negociações devem avançar multilateralmente no sentido da liberalização e da equalização das condições de funcionamento dos setores nas diferentes áreas. Em outras palavras as negociações para a ALCA deveriam ser articuladas às negociações envolvendo as demais áreas, neste caso a União Européia.

Quanto aos subsídios cruzados em áreas estratégicas (como em equipamentos), a questão é mais complexa e envolve uma avaliação de áreas em que os diferentes países têm interesse em constituir uma trajetória de aprendizado e de capacitação. Se a teoria moderna do comércio internacional se apoiou num produto de tecnologia complexa ("alta tecnologia") em que competem o bloco europeu e os EUA, é no entanto forçoso reconhecer que para outros países o conceito pode ser aplicado a áreas de conteúdo tecnológico baixo ou intermediário, mas que podem representar oportunidades reais de criação de riqueza, de efeitos cumulativos de aprendizado, assim como de desdobramentos para outras atividades.

Infra-Estrutura

As infra-estruturas são um dos fatores fundamentais do processo de integração. Esta percepção está presente em diversos documentos empresariais latino-americanos, onde se constata uma ênfase impor-

tante na constituição e no melhoramento das infra-estruturas como pré-condição para que a competição entre os diferentes países possa ocorrer de forma positiva e construtiva, com oportunidades para todos os participantes[10]. Uma das questões centrais da desigualdade intrínseca dos padrões de comércio envolve os tipos dos produtos comercializados pelos diferentes países, que estão associados às formas de organização do próprio comércio. Em termos médios, o comércio dos países mais desenvolvidos do hemisfério tem uma densidade (valor sobre peso ou volume) superior para as exportações do que para as importações. Assim, as suas exportações enfrentam barreiras comerciais menos importantes do que as exportações dos países menos desenvolvidos.

Um mesmo constrangimento (ou custo) de infra-estrutura afeta menos o fluxo de exportação do país mais desenvolvido do que o fluxo de exportação do país menos desenvolvido. Por esta razão, pela própria natureza do comércio entre países de diferentes graus de desenvolvimento, as deficiências de infra-estrutura afetam mais os países de menor grau de desenvolvimento.

No processo de integração que foi levado a cabo na Europa, os países menos desenvolvidos, ao serem incorporados a um processo há muito tempo já em andamento e em relação ao qual padeciam de desvantagens notórias, receberam investimentos volumosos, dirigidos a diversos setores mas concentrados sobretudo nas infra-estruturas. Eles destinaram-se a criar condições favoráveis para a sua integração efetiva na CEE.

---

[10] O documento da FGV intitulado "Primeiro relatório no âmbito do contrato de prestação de serviços realizado pela FGV/IBRE e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo para a assessoria técnica relativa ao processo de construção da formação da ALCA", de Março de 1997, aponta que "No contexto americano, discutir acesso a mercado antes de infra-estrutura é uma inversão pouco lógica da pauta de negociações." (p. 48)

Uma outra circunstância que reforça estas barreiras diz respeito às modalidades do comércio. Enquanto a maior parte das exportações dos países mais desenvolvidos se refere a comércio organizado no interior das suas grandes empresas internacionalizadas, que podem por isso mesmo organizar a logística desses fluxos de forma integrada e planejada, no caso das exportações autônomas das empresas originárias dos países menos desenvolvidos essa operação não está integrada com "filiais" atuando nos mercados de destino e portanto coordenando o conjunto das operações.

Setores e Empresas não Internacionalizados

Este argumento, aliás, pode ser ampliado para cobrir o conjunto das assimetrias dos fluxos de comércio que são ligadas ao grau de internacionalização das empresas oriundas de cada um dos países que comercializam. Enquanto os países mais desenvolvidos possuem empresas fortemente internacionalizadas, que podem organizar o comércio internamente à própria firma, as exportações e as importações dos países menos desenvolvidos são normalmente realizadas enquanto transações comerciais independentes. Uma conseqüência desta assimetria consiste na capacidade das empresas internacionalizadas de influenciarem os fluxos de comércio a partir de fora da sua economia de origem e de dentro da economia em que possuem filial.

Assim, no confronto entre uma economia internacionalizada ativamente (realizando investimentos diretos no estrangeiro) e uma outra que o é apenas passivamente (recebendo investimentos diretos), a primeira possui uma dupla vantagem. Por um lado, consegue influenciar a política de importações do seu próprio país de origem de forma mais homogênea e sem a influência de filiais de empresas do país exportador, cujos interesses seriam possivelmente diferentes. Por outro lado, as suas filiais conseguem ter voz e peso nas decisões de política comercial do país em que estão instaladas.

A análise dos setores em que a economia brasileira possui vantagens evidentes de competitividade e em que, apesar delas, tem que enfrentar elevadas barreiras protecionistas no mercado dos EUA (como da Europa e dos demais países desenvolvidos) mostra que a sua principal fragilidade não está na sua capacidade de produzir e de comercializar a preços competitivos, mas de "ter voz", a partir de dentro, nas economias de destino dos seus produtos. Esta fragilidade decorre em grande parte do reduzido grau de internacionalização das nossas empresas exportadoras.

Conclusão

Das seções anteriores conclui-se que a integração continental americana — que está em processo de discussão pela ALCA — apresenta uma perspectiva de ganhos limitados e de riscos desproporcionalmente elevados para a economia brasileira. Poucas sínteses — incluídas as acadêmicas — poderiam ser tão claras como o foi a do representante americano da USTR quando afirmou que a ALCA constitui *"a tremendous free lunch"* para os EUA[11].

É difícil imaginar que a integração continental possa distribuir equanimemente os ganhos e os custos de um processo que envolve atores tão desiguais. Isto é ainda mais claro quando os mecanismos preparatórios e as compensações que seriam necessárias estão subordinados a uma dinâmica onde os atores privados e públicos estão mergulhados numa lógica concorrencial onde os seus recursos também são marcadamente desiguais. Vejamos.

De um lado, os ganhos comerciais passíveis de serem conquistados pelo Brasil (e pelos demais parceiros da integração regional já em andamento) são muito limitados. Na agricultura e nos demais produtos

[11] Cf. FT, 01/09/97

da especialização regional, ligados na maior parte dos casos a recursos naturais, ou os produtos brasileiros são concorrentes dos produtos americanos nos mercados mundiais, ou eles se deparam no mercado norte-americano com a concorrência dos setores locais correspondentes. Neste último caso, enfrentam empresas e grupos econômicos estruturados e solidamente representados no plano político. Este aspecto do problema revela uma das assimetrias fundamentais do processo de integração: enquanto os setores exportadores norte-americanos são também fortemente internacionalizados e, por isso mesmo, têm uma presença muito ativa no interior dos países em que se abrigam os seus investimentos e interesses comerciais, o mesmo não ocorre com os setores exportadores brasileiros e dos demais países da região. Assim, a sua capacidade de desenvolver ativamente os mercados de exportação está duplamente fragilizada – pela internacionalização modesta e pela impossibilidade de influir localmente sobre as políticas comerciais.

Na maior parte dos casos, no entanto, a integração continental deverá inevitavelmente esbarrar nos demais atores presentes no mercado norte-americano. De fato, a ALCA não é o único eixo da política comercial norte-americana e os EUA desenvolvem, paralelamente ao seu próprio projeto de constituição da ALCA, os seus dois outros vetores de integração, um voltado para a Europa e o outro para a Ásia. Em ambos os casos, os países alvo da estratégia procuram adequar o cronograma e o conteúdo das negociações aos seus próprios interesses. É ilusório imaginar que os possíveis ganhos comerciais brasileiros no mercado americano a serem negociados com o executivo dos EUA sob uma eventual autorização legislativa ("fast-track") possam vir a ser estáveis ou duradouros. Muito pelo contrário.

Os produtos brasileiros deverão continuar a sofrer as conseqüências da fragilidade das suas empresas e dos seus grupos exportadores, insuficientemente internacionalizadas; e das políticas norte-americanas, que serão levadas a fazer concessões nos demais eixos de suas po-

líticas de integração. É precisamente pelo fato de que os outros blocos ou agrupamentos guardaram margens de manobra substanciais que eles poderão negociar em condições muito mais favoráveis; e em muitos casos serão capazes de reduzir substancialmente ou mesmo eliminar inteiramente as eventuais vantagens que o Brasil estaria conseguindo numa negociação mais acelerada. Isto é válido para o caso europeu, que negocia como bloco e onde os interesses estratégicos nas áreas tecnológicas avançadas se somam aos interesses solidamente estabelecidos nas áreas tradicionais[12]. É correto também para os países asiáticos, cujas políticas comerciais e de investimento protecionistas e discriminatórias foram sempre muito bem articuladas com as suas políticas industriais.

É, por isso, mal enfocado o argumento de que a negociação, para ser bem sucedida, depende simplesmente da aprovação da via legislativa simplificada (*o fast-track*). Com ou sem autorização legislativa, a negociação e as vantagens eventualmente concedidas pelos EUA estarão sujeitas às concessões que serão feitas posteriormente aos demais blocos com que os EUA negociam. Muitos destes países, por terem políticas protecionistas mais consistentes e por terem tecidos empresariais autóctones fortes estão em condições de definir e de sustentar negociações mais firmes, nas quais os seus setores produtivos entram com a perspectiva de produtores que não possuem vantagens adicionais imediatas na importação, ao mesmo tempo em que têm todo interesse em aumentar a abertura dos mercados externos de destino dos seus produtos.

---

[12] O exame dos episódios que cercaram as disputas entre a Europa e os EUA para autorização da fusão entre a Boeing e a McDowell-Douglas, em comparação com as negociações nas áreas ditas tradicionais, revela que o bloco europeu está muito mais propenso a recuar nas primeiras do que nestas últimas. É nestas, precisamente, que se concentram os interesses do Brasil e do Mercosul.

No caso do Brasil, se no plano das exportações os ganhos possíveis seriam limitados e/ou temporários, por outro lado, no plano das importações as perdas são potencialmente importantes. A estrutura industrial brasileira, sendo o produto de investimentos estrangeiros de diversas procedências, mantém vínculos comerciais correspondentemente diversificados. Quando se examinam os padrões de importação segundo a procedência das empresas e o destino setorial dos produtos, constata-se a importância dos vínculos com o país de origem das empresas, guardando correspondência com as respectivas áreas de especialização. Os exemplos mais claros deste padrão são as importações químicas provenientes da Europa e as eletrônicas, da Ásia. A introdução de um viés discriminatório neste padrão, em favor de um dos pólos mundiais e em detrimento dos demais, constituiria, evidentemente, uma perda de eficiência do conjunto da economia, não compensado por nenhum ganho em termos de crescimento de escalas de produção, pois não ocorreria nenhuma criação de investimentos. Ao contrário, o desequilíbrio em favor de um pólo ou bloco tende a inibir a disposição a investir por parte das empresas internacionais dos demais, enfraquecendo-se a rivalidade oligopolística em muitos setores. É inequívoco este risco de redução da atratividade do Brasil e do Mercosul, resultante de uma integração acelerada e assimétrica no âmbito das Américas.

Evidentemente, uma integração acelerada e assimétrica debilitaria o processo de formação e de desenvolvimento do Mercosul. Quanto a este, muito embora os efeitos positivos do processo ainda estejam muito aquém dos que poderiam ser criados por intermédio de políticas mais ativas e mais consistentes, a criação de um espaço mais amplo tem permitido o desvio não de comércio, no sentido estático, mas de investimentos, num sentido positivo e dinâmico: de constituição de novas capacidades, que alteram dinamicamente a alocação de fatores e criam, por essa via, novas capacidades produtivas e comerciais. Ao se ter adotado um "regime automotivo" comum, por exemplo, maximizou-se a

rivalidade interoligopolística e potencializou-se um vigoroso ciclo regional de investimentos.

O critério fundamental de avaliação dos processos de integração em que se engajam os países deveria referir-se muito mais à criação de capacidades novas de produção e à ampliação e diversificação dos fluxos de comércio do que, simplesmente, a uma redistribuição dos fluxos comerciais existentes. É por isso que a ampliação da presença brasileira no comércio internacional, embora dependa, evidentemente, das regras acordadas nos foros internacionais e da qualidade dos acordos de integração passados e futuros, será muito mais o resultado da capacidade da economia brasileira em acompanhar, pelo lado produtivo e empresarial, as transformações econômicas e tecnológicas em andamento internacionalmente. O reconhecimento da importância dos aspectos institucionais não deveria servir para ocultar o fato de que o comércio internacional é feito entre unidades econômicas estruturadas e com presença ativa no âmbito produtivo e comercial. Isto sublinha a relevância de ter um tecido empresarial constituído de unidades fortes e dinâmicas, capazes de enraizar a sua presença nos mercados externos com tecnologias, produtos e marcas próprios. Mas não se trata só de exportar, é indispensável contar também com filiais e unidades econômicas coligadas, capazes de expandir ativamente os fluxos comerciais intra-firma. Isto só é possível, evidentemente, por intermédio de empresas globalizadas ("global players"), empresas e grupos econômicos de dimensões correspondentes às *exigências* atuais do capitalismo.

É sabido que uma grande proporção do comércio internacional é hoje realizado nos circuitos internos das grandes empresas. Isto já foi documentado para diversos países e, no caso do Brasil, para as exportações das grandes empresas estrangeiras[13]. Este trabalho procu-

---

[13] Baumann, Renato, "Uma avaliação das exportações intra-firma do Brasil: 1980 e 1990", em *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 23, n. 3, dezembro de 1993; pp. 487-512.

rou avançar alguns elementos envolvendo também as importações das grandes empresas estrangeiras com atividades no Brasil. Os indícios permitem concluir que, em larga medida, as filiais de empresas estrangeiras permanecem uma extensão do espaço econômico de origem. É com empresas do país de origem – sejam elas unidades da própria multinacional ou unidades coligadas em distintos graus de afiliação — que as filiais instaladas no Brasil continuam a desenvolver o principal das suas "trocas" comerciais. Isto é válido para as empresas de todos os setores de atividade econômica e sobretudo para os setores industriais mais complexos, com elevado conteúdo tecnológico. São exatamente essas atividades de alto valor agregado e sofisticação tecnológica que apresentam elevado dinamismo no comércio internacional, com ênfase especial no comércio intra-indústria e intra-firma. Exatamente o contrário do que ocorre com os produtos estandardizados e *commodities,* onde as compras são baseadas em preços, em que a produção é em geral acessível a muitos produtores e a oferta é por isso mesmo elástica, freqüentemente com efeitos negativos sobre a remuneração dos produtores e sobre as receitas cambiais dos países.

É, portanto, ilusório acreditar que uma integração continental prematura e exclusivista possa oferecer oportunidades de desenvolvimento para a economia brasileira. Entretanto, a ALCA poderia representar uma oportunidade comercial e de investimento relevante para o Brasil e para o Mercosul sob determinadas condições que necessitarão ser construídas ao longo do tempo, com persistência e determinação.

Desde logo, como pudemos verificar, a ALCA é apenas um dos eixos da integração dos EUA; e todos os produtores, de todos agrupamentos/blocos, estarão sempre desejosos de aproveitar as oportunidades do maior mercado do mundo, que se afigura como o mais aberto em termos tarifários mas, também, como dos mais discriminatórios em termos das demais barreiras, e o único capaz de adotar medidas unilaterais com

"enforcement" assegurado. Por isso e por causa das características multilaterais do comércio e dos investimentos, no caso brasileiro e do Mercosul uma integração prematura e viesada no plano continental tenderia a introduzir sérias ineficiências econômicas, além de reduzir o poder de barganha e de atração de investimentos. **Neste contexto, à semelhança da política desenvolvida pelos Estados Unidos, a opção mais construtiva e mais vantajosa para o Brasil (e para o Mercosul) é a de perseguir simultaneamente uma política de integração multilateral vis-à-vis os três grandes blocos ou agrupamentos.**

A condução desta estratégia de três eixos de integração (i.e, face ao TLCAN, à U.E. e ao Japão-Pacífico) certamente exige a prévia consolidação e ampliação do Mercosul, bem como **requer tempo para amadurecimento das condições que permitirão a plena captura das oportunidades e benefícios, como veremos a seguir.**

São as seguintes as pré condições que nos parecem imprescindíveis para o aproveitamento das vantagens da integração:

- Desenvolvimento de empresas e grupos empresariais fortes, de grande porte, capazes de atuar globalmente;
- Desenvolvimento de novas especializações competitivas em setores de alto valor agregado, o que pressupõe o acúmulo de capacitação tecnológica e a formação de núcleos endógenos de inovação nos sistemas empresariais;
- Habilitação do Estado na implementação das políticas contemporâneas de proteção contra o comércio desleal, regulação dos monopólios e da concorrência, permitindo a instituição de trajetórias produtivas dinâmicas e sustentadas.

É evidente que a criação destas condições mínimas consumirá tempo e exige persistência. A trajetória pode, decerto, ser abreviada se

uma política de desenvolvimento competitivo viesse a ser implementada de forma coerente e afirmativa, a partir de políticas de fomento industrial, tecnológico e de comércio exterior. O objetivo deve ser a criação de uma estrutura empresarial forte e capacitada, preparada para capturar e usufruir dos benefícios da crescente integração, que deve ser multilateral e equilibrada: não-viesada para um determinado bloco e, certamente, avaliada e diferenciada do ponto de vista setorial, num caso como no outro sob os critérios de política de desenvolvimento que se deseja perseguir.

Bibliografia

Abreu, M.P., "O NAFTA e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos", em Reis Velloso, J.P., Mercosul & NAFTA — O Brasil e a integração hemisférica, *RJ, J.O. Editora, 1995.*

Abreu, M.P., "O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas", em Reis Velloso, J.P., Brasil — Desafios de um País em Transformação, *RJ, J.O. Editora, 1997.*

Alvarez, Roberto & Fuentes, J. Rodrigo, "Chile: efectos des acuedo con el Mercosur en la economía", em Comércio Exterior, *novembro de 1997.*

Aronovich, S., "O Custo de Captação Externa por meio de Bonds*: Considerações sobre as Recentes Experiências de Argentina, Brasil e México", in* Revista do BNDES, *1996.*

Baumann, Renato, "Uma avaliação das exportações intra-firma do Brasil: 1980 e 1990", em Pesquisa e Planejamento Econômico, *vol. 23, n. 3, dezembro de 1993; pp. 487-512.*

Corden, W. Max, "Strategic Trade Policy" Editado por Greenaway, David, Companion To Contemporary Economic Thought, *Routledge Londres 1991.*

FGV, "Primeiro relatório no âmbito do contrato de prestação de serviços realizado pela FGV/IBRE e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo para a assessoria técnica relativa ao processo de construção da formação da ALCA".

Folkerts-Landau, David e outros, "International Capital Markets: developments, prospects and key police issues", Washington DC, novembro de 1997.

Hoekman, Bernard & Kostecki, Michel, The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO, *Oxford University Press, 1995.*

Laplane, M.F. & Sarti, F., "O investimento direto estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias", Campinas, mimeo, junho de 1997.

OCDE, Perspectives de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, *Paris, OCDE, 1996.*

Sabbatini, R., ", Relatório parcial de projeto de pesquisa em andamento, Campinas, 1997.

Scholl, Russel B., "The International Investment Position of The United States in 1996", em Survey of Current Business, julho de 1997.

Tsunekawa, Keiichi, "Japanese investment in liberalising Latin American economies: current pattern and possible impact of FTA initiatives", em Revista de Economia Política, *vol. 15, nº. 3, julho-setembro 1995; pp. 84-96.*

Zeile, William J., "U.S. Intrafirm Trade in Goods", em Survey of Current Business, fevereiro de 1997, pp. 23-38.

Anexos

Anexo I

Os blocos da tabela estão assim constituídos, com base nas informações disponíveis :

UE : Alemanha, França, Inglaterra, Dinamarca, Países Baixos, Itália, Grécia, Luxemburgo, Irlanda, Portugal, Espanha, Bélgica ;

NAFTA : EUA, Canadá, México ;

Mercosul: Brasil, Argentina, Uruguai (dados inexistentes para o Paraguai) ;

ALCA : Canadá, México, EUA, Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, R .Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Serra Leoa, Trinidad & Tobago (dados inexistentes para os demais países) ;

Bloco Asiático : Japão, China, Coréia do Sul, Cingapura, Hong Kong, Malásia (dados inexistentes para os demais países) .

Anexo II

Comparação da variação 89-95 do coeficiente de importação brasileira proveniente dos sócios do Mercosul e do Mundo (incluindo o Mercosul)

Cod. Setor	Variação 89/95 Mercosul	Mundo (incl MS)
410 Cimento e clinquer	-85.867	384.087
420 Peças e estrut. de concreto, cimento e fibroci	82.180	1142.680
430 Vidro e artigos de vidro	83.459	331.735
440 Outros Prod. de Miner. Não-Met.	513.118	181.299
510 Siderurgia	-60.835	132.859
610 Metalurgia dos não-ferrosos	420.327	151.212
720 Outros produtos metalúrgicos	267.296	230.817
810 Maq.equip.e Inst.-Incl.Peças e acessórios	118.324	323.455
820 Tratores e Maq.Rod.Incl.Peças e Acessórios	6248.899	828.609
1010 Equip.p/Produção e distr. de Energia Elet.	675.954	100.225
1020 Condutores e outros mat.elet.excl. p/veículos	201.160	132.460
1030 Apar.e equip.elet.-Incl. eletrodom,maq. Escri	469.455	176.607
1110 Matl.,Apar. Eletrônicos e de Comunicação	154.780	412.316
1120 Apar.Recep.de TV, Rádio e Equip. Som	49046525.389	216.610
1210 Automóveis, utilitários, caminhões e ônibus	1418193.978	69638.288
1310 Motores e Peças p/veículos	809.721	299.586
1340 Fab. Outros veículos	265.057	62.793
1410 Ind. Da Madeira	158.517	222.614
1510 Celulose e Pasta mecânica	-45.087	50.413
1520 Papel, papelão e artefat. de papel	222.357	527.669
1610 Ind. Da Borracha	308.742	361.376
1710 Elementos Quím. Não petroq. ou carboq.	54.309	94.534
1820 Petroquímica básica e intermediária	-20.147	172.195
1830 Resinas, Fibras e Elastômeros	348.256	427.245
1910 Adubos e fertilizantes e Corret.Solo	-4.938	314.888
1920 Prod. Químicos diversos	-7.271	151.691
2010 Ind. Farmacêutica	566.745	126.380
2020 Ind. De Perfumaria, sabões e velas	26.573	194.578
2110 Laminados plásticos	4386.154	3289.086
2120 Artigos de mat. Plástico	1519.127	1284.709
2210 Benef., Fiação e tecel. de fibras naturais	138.535	383.592
2220 Fiação e tecel. de fibras artificiais ou sint	776.563	2671.920
2230 Outras ind.Têxteis	233.620	707.561
2420 Calçados	1629.410	1535.273
2510 Ind.do café	-	74777.458
2620 Moagem de trigo	331.064	337.026
2630 Conserv.de Fru. Legum. Incl. Sucos e Cond	60.861	334.057
2650 Ind. Do fumo	489.853	1446.084
2710 Abate Animais (excl. aves) e prep. De carnes	-21.113	-46.498
2810 Resfriamento e Prep. do Leite e Lat.	86.818	73.709
2910 Ind. Do açúcar	-	21290.989
3010 Óleos Veg. em bruto	364.302	302.989
3020 Refino de óleos veg. e fab. de gorduras p/alim	315.460	324.528
3120 Outras indústrias alimentares	277.659	317.726
3130 Ind. De bebidas	110.362	92.756
TOTAL GERAL	223.825	260.233

Fonte: Sabbatini, 1997

Comparação da variação 89-95 do coeficiente de exportação brasileira proveniente dos sócios do Mercosul e do Mundo (incluindo o Mercosul)

Cod.	Setor	Variação 89/95 Mercosul	Mundo (incl MS)
410	Cimento e clinquer	-45.041	14.045
420	Peças e estrut. de concreto, cimento e fibroci	213.336	140.635
430	Vidro e artigos de vidro	397.196	71.845
440	Outros Prod. de Miner. Näo-Met.	404.655	132.709
510	Siderurgia	361.429	60.271
610	Metalurgia dos näo-ferrosos	398.800	68.176
720	Outros produtos metalúrgicos	359.245	38.487
810	Maq.equip.e Inst.-Incl.Peças e acessórios	462.157	132.781
820	Tratores e Maq.Rod.Incl.Peças e Acessórios	372.878	84.171
1010	Equip.p/Produção e distr. de Energia Elet.	384.743	148.708
1020	Condutores e outros mat.elet.excl. p/veículos	285.868	64.567
1030	Apar.e equip.elet.-Incl. eletrodom.maq. Escri	457.732	47.680
1110	Matl.,Apar. Eletrônicos e de Comunicação	215.195	35.735
1120	Apar.Recep.de TV, Rádio e Equip. Som	-64.740	-29.662
1210	Automóveis, utilitários, caminhões e ônibus	418.778	-26.794
1310	Motores e Peças p/veículos	970.298	61.307
1340	Fab. Outros veículos	640.100	-30.004
1410	Ind. Da Madeira	1049.039	265.838
1510	Celulose e Pasta mecânica	11.850	29.465
1520	Papel, papelão e artefat. de papel	885.785	285.558
1610	Ind. Da Borracha	948.122	184.799
1710	Elementos Quím. Não petroq. ou carboq.	190.082	34.755
1820	Petroquímica básica e intermediária	26.450	8.155
1830	Resinas, Fibras e Elastômeros	462.017	87.698
1910	Adubos e fertilizantes e Corret.Solo	1236.054	240.713
1920	Prod. Químicos diversos	472.037	140.347
2010	Ind. Farmacêutica	711.525	42.358
2020	Ind. De Perfumaria, sabões e velas	271.384	111.142
2110	Laminados plásticos	933.092	790.150
2120	Artigos de mat. Plástico	1479.871	251.237
2210	Benef., Fiação e tecel. De fibras naturais	724.722	40.618
2220	Fiação e tecel. de fibras artificiais ou sint	1511.751	40.920
2230	Outras ind.Têxteis	585.377	71.301
2420	Calçados	408.333	29.009
2510	Ind.do café	830.694	151.739
2620	Moagem de trigo	1531.092	482.201
2630	Conserv.de Fru. Legum. Incl. Sucos e Cond	561.799	-2.001
2650	Ind. Do fumo	3155.674	770.790
2710	Abate Animais (excl. aves) e prep. De carnes	2227.218	29.024
2810	Resfriamento e Prep. Do Leite e Lat.	2585.234	222.931
2910	Ind. Do açúcar	4714.893	578.612
3010	Óleos Veg. em bruto	145.093	37.006
3020	Refino de óleos veg. e fab. de gorduras p/alim	370.541	-59.101
3120	Outras indústrias alimentares	333.598	53.994
3130	Ind. De bebidas	285.367	149.121
	TOTAL GERAL	422.509	50.779

Fonte: Sabbatini, 1997

ALCA - Notas Sobre o Impacto da ALCA Sobre o Sistema Jurídico Brasileiro[1]

*Luiz Olavo Baptista**

Introdução

Alguns temas são recorrentes em vários ambientes. Na economia, na política, nas relações do trabalho, nas reflexões dos meios acadêmicos, encontramos referências à mundialização ou globalização, a diferentes formas de regionalismo (cuja importância varia de acordo com a região), e ao chamado neoliberalismo.

Este começa a assumir características ideológicas de tal importância que pode ser tido como uma nova religião laica. Algum leitor da Bíblia poderia até compará-lo à adoração do bezerro de ouro pelos hebreus durante o *Êxodo* (quiçá na esperança – virtude teologal – de que um novo Moisés desça do Sinai para destruí-lo quebrando as tábuas da lei).

A característica militante tem como conseqüência impedir as pessoas de uma visão crítica do que ocorre – com medo da excomunhão pelos iniciados.

Por isso, há poucas análises sobre seu real conteúdo e efeitos, havendo, a par da adoração fanática, críticas, em geral desinformadas ou que partem de plataformas ideológicas, o que lhes impede o acesso à objetividade.

---

[1]Este trabalho representa o primeiro estágio da reflexão do autor sobre o impacto da ALCA no ambiente jurídico do Estado brasileiro, e foi elaborado a pedido do IPRI.

* Professor Titular da Faculdade de Direito da USP

Os regionalismos, por sua vez, são ora cantados em prosa e verso, ora combatidos ferozmente. Para esse tema, também faz falta uma visão equilibrada, analítica. Com a globalização passa-se o mesmo.

A ALCA é vista dentro desse quadro.

Há quem a recuse porque é forma de regionalismo, há quem a rejeite porque seria fruto do neoliberalismo, ou instrumento da globalização, e há ainda os sobreviventes do mundo bipolar que a abominam ou adoram apenas por ser iniciativa norte-americana.

É preciso que apreciemos o tema sob outro ângulo: o do impacto que terá e da sua conveniência para o Brasil.

Mas, ao fazê-lo sei que mesmo essa abordagem causará arrepios em alguns, dos missionários – neoliberalizantes, globalizantes e outros – aos interessados – lobistas, importadores, certos investidores – pois, para eles, seu ideário ou interesses colocam-se acima da noção de interesse nacional, e as análises críticas podem ser vistas como obstáculos ao seu modo de pensar.

Uns argumentarão o fato de que os Estados não têm mais importância (ou até que já morreram e apenas se aguarda seu enterro). Outros, que a idéia de Nação, além de anacrônica, só serve para separar a Humanidade e que, por isso, deve ser atirada na vala comum dos preconceitos e discriminações do passado. Enfim, outros ainda alegariam que o interesse é do mercado, e que a expansão deste, resultando no bem de todos, tudo o que se diga em contrário redunda no mal.

Este artigo, então, é exercício de navegação em águas perigosas. Certamente desagradará a todos, pelo menos em algum ponto. Porém, para quem tem a formação de advogado e de professor, esta é uma preocupação secundária. Para se advogar é preciso ter em vista o interesse do cliente, e não temer o desagrado dos que se opõem a

esse, e para descobrir a verdade científica é preciso saber dizer, ainda que entredentes, para o inquisidor de plantão: – *e pur si muove...*

Devidamente advertido o leitor de que – além da possibilidade de não gostar do estilo – não gostará de coisas que aqui serão ditas, passo a abordar a ALCA sob o ângulo do jurídico, enfocando-o a partir do que concebo como o interesse nacional de um brasileiro.

Desde logo, desagradarei os positivistas de plantão:– direito é história, é vinha que adquire características próprias do terreno em que cresce, e que depende do vinhateiro e de seus métodos para transmiti-las ao vinho que se extrairá de seus frutos.

Assim também os fatos econômicos, sociais, assim como a tradição e a cultura de cada povo, têm peso e efeitos certos e fundamentais no que é ou virá a ser o direito em cada época e lugar.

Mas uma característica da mundialização (talvez a mais evidente) é a tentativa de estabelecimento de padrões globais, inclusive no campo normativo. Estes se almejam para facilitar as movimentações dos fatores produtivos, permitindo que o movimento de integração global prossiga no âmbito econômico. Com isso, é afetado o universo jurídico, tendo em vista a exigência de novas regras para as atividades econômicas.

Portanto, para os adeptos da globalização, o vinho, digo, o direito deveria ser um *blend*, mistura cujo gosto pudesse agradar a todos na melhor das hipóteses, ou a desagradar apenas a algumas minorias na pior delas. Nada de vinhos regionais, com safras marcadas – apenas varietais sem indicação de safra, pois as melhores mescladas às piores levam ao produto anódino que qualquer um pode tomar sem fazer caretas.

Essa postura é irrealista, pois tanto quanto cada homem nasce com um paladar diferente, e seu gosto é educado no curso de sua vida por suas

experiências, assim também as suas necessidades em matéria de direito precisam ser específicas para sua cultura, e até mesmo para sua classe.

Essa idéia do *blend* jurídico conduz a um resultado similar ao dos textos dos tratados internacionais: a necessidade do consenso leva a concessões que tendem a diluir o conteúdo, ao mesmo tempo em que introduzem contradições e inexatidões, pois tanto mais vago o sentido mais fácil de torná-lo aceito por todos. Essas características levam, irresistivelmente, à necessidade de interpretação, e esta conduz à especificidade e diversidade.

O caso da OMC é antológico e autoexplicativo, pela sua contemporaneidade, amplitude temática e extensão geográfica. Não há texto mais difícil de se interpretar e aplicar, não há texto em que as interpretações possam ser mais diferentes.

Mesmo a existência de leis uniformes ou leis modelo não conduz à almejada unificação do direito, como qualquer leitor da *Revue de Droit Uniforme* da Unidroit pode constatar ao ler a crônica jurisprudencial.

Uma tendência de todos os movimentos de integração tem sido a harmonização de direito.

O emprego da palavra harmonização pode ser decorrente de duas atitudes teóricas. Uma, a de quem sabe que a uniformização formal do direito não leva a resultados concretos[2], outra a de quem procura o *blend* jurídico.

Como resultante pragmática, a última visão teórica abrange não só normas substantivas como também aquelas de procedimento. Tem uma incidência inegável sobre a cultura jurídica que tende a descaracterizar, levando à criação de um modo de pensar único, em geral o de quem detém a hegemonia.

---

[2]V. Luiz Olavo Baptista "The Unidroit Principles for International Commercial Law Project: Aspects of International Private Law" Tulane Law Review, July 1995

Alguns autores [3] apontam este fenômeno no Nafta, e por isto a proposta normativa contida neste tratado – que abrange desde regras aduaneiras até as de investimentos, passando por medidas de defesa econômica, limitações ao poder normativo dos Estados e mecanismos de solução de disputas entre outros temas – merece um exame, pelo impacto que pode ter sobre o Brasil, na eventualidade da ALCA vir a se concretizar.

Evidentemente as diferenças históricas, econômicas e políticas existentes entre os países da América Latina e os anglo-saxões da América do Norte, constituem-se num verdadeiro abismo, que teria que ser atravessado no domínio jurídico para que houvesse esta harmonização. Essa travessia pode ocorrer pelo predomínio de um sistema sobre o outro – que será superado, como os ameríndios foram, com a chegada dos europeus – ou pela criação de um *blend* jurídico.

Cabe assinalar que a palavra *integração* tem alcance mais amplo que o econômico, quiçá porque o elemento cultural, e, nele, o jurídico, cumprem o importante papel de criar o quadro no qual a atividade econômica se desenvolverá.

Abrange, como é inevitável, o aspecto social, e nele o jurídico desempenha funções diferenciadas, organizando a vida quotidiana, e às vezes induz a novos padrões sociais.

Dessa forma, o direito será fator de facilitação do comércio (ou obstáculo), elemento de organização social que dá estabilidade ao projeto integracionista, motor ou freio no seu percurso.

Os efeitos da integração regional sobre os Estados participantes, em geral, são mais profundos, porque mais concentrados, que os da mundialização. Por isso a necessidade da harmonização regional – uma

---

[3] Stephen Zamora, Nafta and the harmonization of the domestic legal systems: the side of the fact of free trade, XXI Arizona Journal of International Comparative Law, 401, 1995. Também The Americanization of Mexican Law non trade editions in the Northern American of free trade agreements, XXIV Law & Police and International Business 391, 1993. Ver também James F. Smith Confront in difference in the U.S. and Mexican Legal System in the Era of NAFTA, 1 U.S. Mexican Legal Journal 85 (1993).

variante do *blend* jurídico universal que resultaria da mundialização. Ela é mais específica, e portanto mais característica, respondendo a objetivos próprios de um número menor de participantes.

Temos sob nosso olhos a experiência do Mercosul, tendo sido um dos objetivos do Tratado de Assunção, definido no seu art. 10º, justamente,

"O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração."

Com efeito, o volume de normas emanadas do Mercosul, ou com ele relacionadas, destinadas à harmonização da legislação já não é pequeno, e tendo em vista o tempo decorrido, antes é preocupante operacionalmente que animadora, sobretudo no plano regulamentar.

A implementação dessas normas adquire, no curso da curta história do Mercosul, uma importância crescente. Basta ver a literatura sobre solução de disputas e sobre a aplicabilidade das normas da organização.

Dá também lugar ao aparecimento de teorias que passam a ver a integração como um fim em si mesma, e exigir a aplicabilidade das normas porque são de integração. Essa atitude – que poderá ter reflexos na temática da ALCA – merece uma breve nota.

Em geral, a pressão pela regulamentação e "jurisdicização" da normativa integracionista parte dos parceiros menores. É que o direito tende a proteger o fraco contra o forte. Parte também de setores da vida acadêmica encerrados na torre de marfim das disputas teóricas, incapazes de colocar as realidades da política e da economia nos seus esquemas mentais. Mas há outros aspectos que aparecerão no curso do tempo e que se enquadram no que chamarei de "aculturação jurídica", e que procurarei examinar mais adiante.

Feito este registro, anoto que há, sem sombra de dúvida, a tessitura de uma trama regulamentar que se sobreporá à nacional, em certas áreas – ao mesmo tempo em que com ela se mescla, em todos os níveis do poder.

Não é à toa que certos movimentos de integração regional deságuam num processo de federação ou confederação, como ocorreu na Europa, no século passado, com a experiência alemã do *Zollverein*, e vem ocorrendo em outros termos, na União Européia. O motor, ou melhor, a intenção motivadora desse rumo, é uma vontade política de algum centro hegemônico. No caso da Alemanha, foi a vontade da Prússia de unir os principados e reinos independentes. No da União Européia foi, de um lado, o desejo da democracia cristã de criar um bloco ideológica e politicamente unido capaz de fazer face ao império soviético, e de outro a necessidade da França e da Alemanha de se estabelecerem como pólos de um mecanismo agregador onde representassem a vontade hegemônica. De Adenauer e De Gaulle, até Kohl e Chirac, a concertação é constante, e o objetivo tem sido sempre o mesmo.

A proposta da ALCA é criar uma "zona de livre comércio". Desta a uma confederação, como a União Européia, a distância é grande. Entretanto, o objetivo da harmonização está presente.

Um exemplo muito marcante são os termos de referência para o Grupo de trabalho sobre resolução de controvérsias, elaborados por ocasião da III° Reunião dos Ministros de Comércio, em Belo Horizonte, em 1997, constando no Anexo II, abaixo transcrito:

"Anexo II

Termos de referência para o grupo de trabalho sobre solução de controvérsias

1. Preparar um inventário sobre os procedimentos e mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos pelos acordos, tratados e esquemas de integração existentes no hemisfério e os da OMC, anexando os textos legais.
2. Com base no inventário mencionado acima, identificar as áreas de convergência e divergência entre os sistemas

de solução de controvérsias no hemisfério, inclusive no que diz respeito à medida em que foram esses sistemas empregados.

3. Trocar pontos de vista, após consultas internas com o setor privado, no que diz respeito aos mecanismos para incentivar e facilitar o uso da arbitragem e outros meios alternativos de resolução de controvérsias para a solução de litígios comerciais internacionais.

4. Recomendar métodos para promover a compreensão dos processos previstos no Entendimento sobre as Regras e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias, da OMC.

5. À luz dos diversos assuntos a serem abrangidos pelo acordo da ALCA e outros fatores relevantes, trocar pontos de vista sobre possíveis enfoques da solução de controvérsias previstos no acordo da ALCA, segundo o Entendimento sobre as Regras e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias, da OMC.

6. Formular recomendações específicas sobre passos a seguir na construção da ALCA nesta área."

A leitura da Declaração de Princípios, assim como dos anexos Plano de Ação e Apêndice, de 11 de dezembro de 1994, frutos do Encontro das Américas em Miami, mostra-nos que outras atividades além do comércio de bens e mercadorias estarão sendo negociadas, e serão objeto dos tratados que irão compor a ALCA.

Esses documentos, por um lado contêm uma verdadeira súmula das pautas da diplomacia dos Estados Unidos, incluindo temas que foram propostos durante a Rodada Uruguai (e em outras rodadas anteriores) e que não foram adiante, problemas como o tráfico de drogas, o

terrorismo, a propriedade intelectual e outros. E por outro lado, estão presentes os temas tradicionais dos países latino-americanos, como a autodeterminação dos povos, o respeito ao direito internacional, o desenvolvimento sustentável, etc.

No decorrer das negociações, aparece um quadro organizacional semelhante ao do NAFTA, tanto quanto ao modo de criar fatos e temas para serem negociados, através da iniciativa de ONGs e *lobbies*, quanto ao papel a ser desempenhado por um sistema de solução de controvérsias, e temário a ser coberto.

Tudo isto tem um inegável impacto sobre as instituições dos países que participarem da ALCA (Parte I). Ademais, terá efeitos sobre a soberania, assunto que também é preciso examinar (Parte II).

Parte I – Impacto sobre as Instituições

Quase sempre as mudanças históricas (como as jurídicas) são resultado de pequenos passos, que não chegam a alarmar os participantes quando se dão – isso quando não passam desapercebidos – e por isto a reação é de acomodação. Afinal, tais modificações resultam de atitudes e crenças novas da sociedade.

Podem, em outros casos, decorrer de eventos externos, como a globalização e os novos acordos em matéria econômica, mas sua implantação também é quase sempre progressiva e permite o movimento de acomodação. Além do mais, num país das dimensões do Brasil há uma tendência a valorizar o universo mais próximo, familiar e fácil de compreender. O que permite que certos acordos internacionais introduzam importantes mudanças que passam desapercebidas até que produzam resultados. Os efeitos dessas novas regras se fazem sentir de modo difuso e constante, havendo necessidade de um *feed back* da sociedade que procura restaurar o equilíbrio perdido pelo sistema, adaptando-se às novas condições. Reagindo de forma modificada, o

sistema com nova composição de forças busca estabilizar-se em nova organização social.

Os tratados que influenciam a atividade econômica de modo forte, como os de Bretton Woods, na primeira metade do século, e da OMC, nesta segunda metade, como os do Mercosul, são exemplos de tratados que foram inseridos na ordem jurídica nacional com pouco debate, tanto no Parlamento, quanto na sociedade civil, apesar das grandes modificações que aportaram e vão aportar ao sistema normativo. Estas correm parelhas com alterações nas atividades econômicas, administrativas, comerciais, industriais, sociais.

Contudo, estes tratados não são *causa causandi* isolada, como também conseqüências de outras causas – como a mundialização financeira, a chamada revolução nas comunicações, e a ação das empresas transnacionais.

Agora, com a possibilidade de se colocar em ação uma nova experiência integradora – a ALCA – teremos novos vetores interferindo na homeostase do sistema jurídico brasileiro.

Essa interferência tem duplo alcance – tende a diminuir o âmbito de independência do sistema, ao mesmo tempo em que o muda qualitativamente.

O impacto sobre as instituições que um tratado da amplitude do ALCA terá não se cinge ao campo legislativo. Há, com certeza, a exigência de certas alterações e modificações que ocorrerão na natureza mesma das instituições, sendo as mais afetadas os Poderes Legislativo e Judiciário.

O papel desenvolvido por essas instituições será modificado pela transferência de poder que se operará.

A função legiferante escapará progressivamente dos organismos políticos nacionais para uma rede intergovernamental em expansão

(a qual por ser ainda informe e num estágio ainda pouco estudado de sua evolução não é claramente percebida no âmbito jurídico ou da ciência política), à qual se associarão com poder não regulamentado e sem controles democráticos as ONGs, e o *lobbies* de interesses econômicos que se colocam como os novos elaboradores do direito (Seção A).

O Judiciário será também objeto de mudanças no modo de agir que lhe serão impostas, sem prejuízo do esvaziamento de suas funções, redistribuídas a organismos administrativos com poder judicante ou a órgãos supranacionais, assim como a organização do Estado deverá assumir nova forma e conteúdo (Seção B).

A – Os Novos Elaboradores do Direito

Os grupos de trabalho criados para a preparação dos acordos da ALCA representam a parte visível de uma ação que vem sendo desenvolvida na criação do direito, por dois tipos de atores privados – ou se preferir, não estatais – as ONGs (§1) e os grupos de interesses econômicos através da ação dos *lobbies,* institucionalizada (§2).

§1 – As ONGs

A carta da ONU já previa a atuação, como observadores, de certas entidades – como a Cruz Vermelha, por exemplo – que eram chamadas de organizações não-governamentais.

Com o correr do tempo, associações civis, nacionais, de ação internacional, passaram a se enquadrar nessa categoria, sendo as mais evidentes as denominadas organizações verdes, que se interessam pela ecologia e temas relacionados (como a proteção dos animais contra tratamento cruel) e as que cuidam dos direitos humanos.

As organizações adquiriram um poder decorrente do uso dos meios de comunicação, mas também da sua ação constante no convencimento das autoridades e nas conferências internacionais, onde desco-

briram um meio eficaz de introduzir normas que de outra maneira talvez não conseguissem nos seus países de origem. A vantagem ainda seria maior pela universalização das regras.

A Conferência do Rio foi um exemplo claro do poder de mobilização e da ação das ONGs.

Pelo fato de serem monocórdios, esses grupos têm uma visão deformada da realidade e tendem a ignorar tudo o que não está na esfera de suas preocupações. Na ausência de um poder que combine esses interesses – quando legítimos – com o geral, as normas que resultarem de sua atuação serão inadequadas.

A inadequação é tanto mais grave porque a modificação de um tratado é muito mais difícil que sua elaboração, criando-se uma quase camisa de força legislativa.

§2 – Os Grupos de Interesse e Lobbies

O Foro Empresarial das Américas, em documento resultante de sua reunião de 18 a 21 de março de 1996, colocou como tema central de suas preocupações,

"crear una forma efectiva para lograr que para el año 2005 la asesoría y los intereses de la comunidad empresarial tengan una influencia efectiva en el proceso de negociación del ALCA por parte de los gobiernos;

garantizar que el sector privado esté suficientemente bien informado acerca de los objetivos de ALCA y del progreso que se puede lograr con el fin de:

analizar la implicaciones de ALCA en cuanto a los intereses comerciales y hacer los ajustes necesarios;

comprar y respaldar los objetivos de ALCA;

participar activamente en los esfuerzos de educación y apoyo, tanto dentro del sector privado como del publico en general"

A proposta é descritiva da atuação que os empresários se atribuem na criação da ALCA. Não só desejam saber, como pretendem influir, e o fazem.

Assim, tal como agem as ONGs, os grupos de interesse existentes no âmbito empresarial, representativos de vários setores se fazem ouvir através dos grupos de trabalho, da assessoria, enfim, da atividade de *lobby*.

Esta não tem a clareza e a transparência do processo parlamentar, e como bem indicado num editorial do jornal *O Estado de S. Paulo,* "é impossível distinguir precisamente a negociação e o trabalho preparatório"[?].

Dentre os grupos empresariais temos interesses não só setoriais como nacionais. Assim, Vincent McCord, Tesoureiro da Associação das Câmaras de Comércio Americanas na América Latina, num depoimento[2] aponta o NAFTA como modelo, eis que

"its broad coverage of trade and investment issues has been seen as the model around which Hemisphere-wide free trade would be built",

e diz claramente que consumidores e líderes empresariais não adquiririam bens norte-americanos,

"unless we maintain our leadership in setting the trade rules that allow them to successfully compete in these markets",

---

[2] Statement on "The Free Trade Area of the Americas", before the Trade Subcommittee, House Committee on Ways and Means, July, 22 1997.

e que:

"the business community wants the road map for Hemisphere-wide free trade to be built by our negotiators, under terms that are fair for our exporters and investors".

Exposição mais clara do desejo de influenciar as negociações não poderia ser encontrada. Mas não nos iludamos pensando que esse modo de pensar é exclusivo dos norte-americanos. Brasileiros, chilenos, colombianos, mexicanos etc., todos querem de algum modo influir para criar normas que os sirvam, ou pelo menos não atrapalhem suas atividades, defendendo, assim, seus interesses.

Dessa forma, temos um novo foro para a criação do Direito – Direito Internacional é certo, mas de efeitos locais pronunciados – onde os procedimentos democráticos tradicionais, previstos no modelo da representatividade e da tripartição dos poderes se vê contornado ou substituído por outro tipo de representatividade.

Com efeito, o papel do Legislativo será limitado a aprovar ou não o acordo já feito sem sua colaboração pelos funcionários do Executivo, que terão recebido informações – e sido influenciados, portanto, pelos grupos de interesse e ONGs mais eficientes.

O papel do Judiciário será de interpretá-lo e fazê-lo aplicar no âmbito da competência que lhe for assinada pelo acordo, eis que este criará seus próprios mecanismos de solução de disputas, que poderão – como ocorreu no NAFTA – esvaziá-la.

Por outro lado, como aspecto positivo, pode-se apontar para o fato de que a permeabilidade e a difusão que ocorrem na fase preparatória permitem o acesso a minorias e a grupos de interesse que talvez não tivessem representatividade no sistema tradicional, assegurando-lhes vez e voz.

Além disso, a existência de organismos de solução de disputas mais rápidos e modernos pode levar o Judiciário a sair da imobilidade e corporativismo e passar a se modernizar e tornar-se mais eficaz e eficiente.

Isso tudo pode decorrer do impacto que este tipo de negociações terá, e do desenho da ALCA, que pode vir a ser o patamar de uma nova maneira de se vir a organizar o Estado.

É o que passaremos a examinar, agora.

B – O Impacto sobre o Estado

Com efeito, se o Estado brasileiro já enfrenta dificuldades na administração do país, poderá contar, com certeza com outras, maiores, se e quando as novas regulamentações, propostas pela ALCA entrarem em vigor[3].

Fazer funcionar eficientemente – aí teremos parceiros que cobrarão esses resultados – a complexa matriz regulamentar que surgirá será um desafio. Como em toda rede, será a malha mais fraca que se romperá. Qual será?

Não se pode, entretanto, afirmar que essas dificuldades representam um beco sem saída.

O novo ambiente não é tão inacessível e ingovernável como poderia parecer, nem se sabe exatamente como poderá ser.

---

[3]Anote-se que a OMC, como o Mercosul, já vem causando esse efeito, ainda que de modo mais atenuado do que ocorrerá com a ALCA, por razões várias. O fato de que nosso país já foi chamado às falas na OMC, por mais de uma vez, o número de queixas que temos enfrentado no seio do Mercosul são elementos indicadores do que poderá ocorrer. Tenha-se presente que cada acordo novo tem que se conjugar com outros, o que torna a matriz regulamentar mais complexa.

O Estado não perderá completamente o poder de regulamentação, pois há áreas que escapam ao projeto da ALCA, assim como há a margem de ação que este poderia deixar (se o desenho corresponder ao do NAFTA) mas, sem sombra de dúvida, terá que proceder a modificações substanciais na sua estrutura administrativa para que possa manter a eficácia da atuação estatal.

O sistema tradicional hierárquico e em forma de pirâmide que faz parte do desenho tradicional do Estado-Nação ocidental não responde mais às necessidades desse novo desenho econômico, social e normativo que está sendo gerado pela intergovernamentabilidade e pela supranacionalidade. No caso do Estado brasileiro, menos ainda, por razões que são conhecidas de sobejo.

A coordenação vinda de cima para baixo precisaria ser substituída por uma forma mais descentralizada, com redes mais institucionalizadas de núcleos representativos de interesses que fizessem chegar até os níveis de decisão e coordenação mais amplos a informação necessária para as decisões do Estado [4].

Tanto da parte dos cidadãos como do Estado brasileiro há – de modo geral, embora com exceções – uma postura de auto-suficiência que os impede de ter consciência do tanto que já se delegou poderes a instâncias intergovernamentais e internacionais, o que tornou-os, de certo modo **receptores** e não **produtores** de regulamentos[5].

Os acordos intergovernamentais não somente colocam em jogo a responsabilidade do Estado para com os demais signatários como, também, face aos seus cidadãos. É aqui, neste último aspecto, que o im-

---

[4]V. Les Metcalfe. Le maillon le plus faible. In *Création de réseaux organisationnels dans un environnement réglementaire à niveaux multiples*, OCDE, 1993.

[5]Cf. John Braithwaite. *Perspectives d'un rapprochement international des réglementations à cent pour cent de réussite*. OCDE, 1993.

pacto da ALCA pode-se fazer sentir de modo pungente. As pessoas não estão sendo informadas suficientemente do que vem sendo desenvolvido e como são elaborados os textos.

Trata-se de negociações que forçosamente se fazem num foro que não é amplo e de participação restrita, razão pela qual as opções que se oferecem não têm sido discutidas nem examinadas pelo homem comum, da rua. Sem dúvida os grupos de interesse têm acompanhado, e mesmo elaborado ou influenciado, a elaboração dos documentos de trabalho. Mas sua visão é monocórdica.

A informação seria o canal natural para a solução desse problema. O que a dificulta é o fato de que os efeitos e a percepção dos temas que se vai regulamentar variam de um para outro nível da Administração, a exemplo do que concerne à repartição dos custos[6].

O papel do Estado seria desempenhado, então, sobre um tripé: o da difusão da informação, da abertura e estímulo à participação de grupos de interesses diversos (procurando fazer com que aqueles que têm interesses mais conflitantes estivessem sempre presentes nas discussões preliminares) e na arbitragem final entre o interesse geral e o dos participantes dos grupos de trabalho.

É claro que o risco dessa participação diversificada é a cacofonia, a criação de um viveiro de *lobbies,* de onde poderia resultar o uso das regulamentações para a criação de situações monopolistas ou favorecidas, em detrimento do interesse geral da sociedade.

É preciso registrar que no estado atual das coisas, bem feito o balanço, temos uma perda concreta de controle democrático no quadro nacional, o qual pode se agravar com o advento da ALCA, pois como

---

[6]Veja-se a polêmica sobre a exclusão do ICMS em produtos exportados, a propósito da chamada Lei Kandir, exemplo perfeito.

se viu da análise feita vem ocorrendo com a globalização do Direito uma perda do monopólio legislativo do Estado.

A avaliação dessa verdadeira *peau de chagrin*, será feita com base nos dados concretos da pauta que se discutirá. Essa pode nascer em breve ou se arrastar por alguns anos.

§1 – O Modelo que se Propõe

É importante examinar o relacionamento México-EUA no NAFTA – como modelo de laboratório do que poderia vir a acontecer na ALCA se ela sair, tal como é projetada em certos círculos dos Estados Unidos, e se o Brasil aderir a ela.

Lendo-se o texto da Declaração de Princípios, encontra-se a seguinte frase:

"Trabalharemos com base nos acordos sub-regionais e bilaterais existentes, com vistas a ampliar e aprofundar a integração econômica hemisférica e tornar esses acordos mais parecidos".

Ao procurar detalhar as regras para dar-lhe precisão, dificuldades similares às existentes quando da redação das normas do GATT aparecerão. É bem verdade que o número de países envolvidos é menor, e, talvez, sem grandes diferenças do ponto de vista ideológico. Outros fatores influenciarão a elaboração, como o peso relativo de alguns países da região, que, embora formalmente não altere os critérios de deliberação, na prática tem efeitos marcantes.

Além disso, como essas regras são aplicadas por algum setor da burocracia nacional dos países envolvidos, este poderá opor resistências pelo fato de que alguma modificação pode implicar em perda de poder.

O desenho do que poderá vir a ser dependerá em grande parcela da parte mais diligente e da sua capacidade de convencer as demais – porém não só – pois o Estado ou Estados que detiverem objetivamente o

maior poder econômico, político e militar terão maior capacidade de influenciar. Terão ainda mais recursos para compor e propor um modelo.

Os norte-americanos concebem a ALCA como uma versão ampliada do NAFTA, e se propõem a desenhar a primeira [7] de modo a que o resultado das negociações não seja muito distante daquele que laboriosamente negociaram na segunda, pois temem perder as vantagens adquiridas naquele acordo. Entretanto, quando se sentirem suficientemente fortes, procurarão modificar as regras aceitas no NAFTA para melhorar suas respectivas posições.

Os textos do GATT foram um ponto de partida para o NAFTA, e a referência às normas da OMC são constantes nos documentos das reuniões de Chefes de Estado e de Ministros da Iniciativa para as Américas. Este é outro elemento a indicar alguns parâmetros da configuração futura da ALCA.

Por isto, podemos supor que os princípios ali estabelecidos não serão mudados, entretanto, deverá haver esforços para que sejam ampliados e complementados por novas regras, em especial no que tange ao regime dos investimentos.

Haverá normas no tocante à liberalização e desenvolvimento dos mercados de capitais, à criação de uma infra-estrutura hemisférica, à comercialização e produção de energia, ao acesso ao mercado de telecomunicações e informação, ao turismo, a mecanismos de combate à corrupção, à erradicação do tráfico e produção de drogas ilícitas, à eliminação do terrorismo internacional, ao meio ambiente e biodiversidade, entre outros temas. A maior parte desses temas já foi objeto de acordos no seio do NAFTA e entre os países da área.

---

[7] Cf. Paul A. O'Hop, Hemispheric Integration and the Elimination of Legal Obstacles Under a NAFTA-Base System, 36 *Harvard International Law* 597 (1995); Brandy A Bayer Expansion of NAFTA: Issues and Obstacles Regarding Accession of Latin American States and Associations, 26 Georgia Journal of International Law, 615 (1997), entre outros.

Os novos parceiros da ALCA terão que avaliar se as normas propostas e colocadas em discussão protegem adequadamente seus interesses, se lhes convêm, e se, por isso, podem ou devem aceitá-las.

Entretanto, a sua análise no campo do direito será feita a partir da visão típica da *civil law*, enquanto seus parceiros do NAFTA estarão analisando as soluções sob o prisma da *common law*.

Geram-se conseqüências importantes como se pode avaliar no caso dos mecanismos de solução de disputas do NAFTA, e que se repetirão, possivelmente, na ALCA. Vejamos por quê.

§2 – Os Mecanismos de Solução de Disputas

Os primeiros a sentirem o impacto das diferenças culturais serão certamente os árbitros e painelistas em eventuais mecanismos de solução de disputas.

Eles terão que confrontar-se com as diferenças apontadas, compreender os fundamentos dos dois sistemas jurídicos e saber como cada uma das sociedades que a eles se submetem, as norte-americanas e a brasileira, pensam a respeito da lei.

Segundo Woodfin Butte [8]:

"o civilista acredita, quase como artigo de fé, que é possível que um único sistema, completo, coerente e lógico, governe todas as relações do homem (de fato, acredita que ele já existe pelo menos no sentido metafísico) e também, que a mente humana é capaz de pensar e desenvolvê-lo colocando-o no papel. Já para o advoga-

---

[8] Stare decises, Doctrine and Jurisprudence in Mexico and elsewhere. In Joseph Dainow (org.) et alii. *The role of Judicial Decisions and Doctrine in the Civil law and Mixed jurisdictions* p.p. 311, 314, 1974.

do da *common law*, isto em geral não tem a menor importância. Ele está preocupado em decidir os casos com a ajuda do precedente, com ou sem a ajuda de regras estabelecidas em áreas particulares. Se a partir desse processo, os acadêmicos podem começar a ver pedaços de um sistema nascente, ele está interessado nisso como instrumento potencialmente útil; mas ele não vê a descoberta do desenvolvimento de um sistema lógico e completo como esse como essencial ou mesmo de alguma importância para ele na sua tarefa contínua de buscar justiça de uma maneira infinita e variada de casos individuais".

Num artigo instigante, um advogado dos Estados Unidos comenta como poderia ser um sistema de solução de disputas na ALCA[9] partindo de uma reforma no NAFTA:

"A despeito da implantação do NAFTA e dos acordos do GATT em 1994, outras reformas são necessárias para criar um sistema de regras de comércio e práticas administrativas mais maleáveis e eficientes".

Ele propõe um sistema de solução de controvérsias eficiente, ou seja aquele que:

1. "investiga as queixas rapidamente e chega a conclusões baseadas em princípios que são vinculantes e obrigatórias para as partes;
2. previne riscos múltiplos sob forma de acionamento de várias demandas sobre práticas comerciais até que o resultado esperado pela indústria doméstica é alcançado;

---

[9] Charles M. Gastle. Policy Alternatives for reform of the Free Trade Agreement of Americas: Dispute Settlement Mechanisms. *Law & Policy in International Business*, vol. 26, p 735 e ss.

3. elimina vantagens táticas para ambas as partes de modo que as demandas não tenham início simplesmente para obter alívio **ad interim**, o que poderia determinar o resultado; e

4. *elimina a possibilidade de legislação comercial retaliatória, desenhada com o propósito de punir a parte mais bem sucedida e reverter os efeitos da decisão de um painel de solução de disputas."*

Conclui que é inegável que:

"um mecanismo efetivo exige um certo grau de renúncia à soberania (em favor de) tribunais internacionais. Isto, com certeza é algo que Canadá e Estados Unidos têm sido relutantes em fazer e pode representar uma barreira intransponível à implementação de um sistema verdadeiramente eficiente.

O conceito de um sistema eficiente de solução de disputas será inevitavelmente definido de modos diferentes de acordo com as perspectivas nacionais, ainda que todos concordassem que o objetivo desse mecanismo é a criação de um mercado realmente eficiente. Assim, a definição canadense de um sistema de solução de disputas eficiente é de um que resista a uma nova onda de protecionismo estadunidense prevenindo a criação de novas barreiras comerciais, seja através de legislação ou de outras armas do comércio dos Estados Unidos. (...) Uma visão dos Estados Unidos é diferente. Eles se vêem como um mercado aberto do qual parceiros comerciais têm-se aproveitado de modo injusto, engajando-se em práticas comerciais distorcidas que dão aos seus bens e serviços vantagens injustas. Estas teriam sido a causa dos déficits comerciais dos Estados Unidos nos anos 70"[10]

---

[10] Gastle, op. cit. p. 736/737.

Podemos pensar, desde logo, nas regras de direito existentes em cada um dos países por exemplo as que se aplicam aos subsídios e ao *dumping*.

Elas serão objeto, certamente, de mecanismos e instituições judiciais especiais que serão criados, por redatores que tentarão superar as dificuldades decorrentes da diversidade de pensar o direito. Podemos assistir a um *diálogo de surdos*, ou na melhor das hipóteses a um panorama de incomprensões semânticas intermitentes ou esparsas, que afetará a concepção do texto.[11]

O ponto de partida da reflexão sobre os subsídios e o *dumping*, sem sombra de dúvida, serão os textos do GATT/OMC, e os seus códigos *antidumping* e anti-subsídios. Entretanto, esses códigos têm as suas dificuldades de aplicação decorrentes, entre outras causas, do fato de que foram redigidos como acordos internacionais e não como normas jurídicas.

Outros problemas poderão ser encontrados no tocante à *revisão judicial dos painéis*[12] ou dos atos das partes, que se poderia pretender semelhantes aos do NAFTA, onde existe um processo específico de revisão das decisões dos painéis binacionais.

Entretanto, no Brasil isso poderia colocar-nos diante de problemas de ordem constitucional. O monopólio judicial e a visão tradicional de sua interpretação, associados à garantia do direito de revisão judicial de quaisquer agravos aos direitos individuais, podem impedir a adoção de mecanismos como os do NAFTA. Os juízes brasileiros, caso não se

---

[11] Basta atentar para o fato de que no Canadá se elaborou um dicionário especial para os tradutores do Governo, o qual contém, não só a palavra ou expressões correspondentes na outra língua, como é usual, mas uma explicação do sentido do verbete no contexto do outro sistema jurídico.

[12] Utilizei a tradução literal da expressão inglesa. Na verdade o que se revê judicialmente são as decisões dos painéis.

adote o modelo NAFTA, ver-se-ão diante da circunstância de decidir questões sobre deliberações dos painéis, com base em novos textos legislativos, sob um novo sistema com o qual não tiveram experiência prévia.

A arbitragem internacional é outra fórmula adotada no NAFTA para certas questões, que certamente será sugerida como necessária em quadros semelhantes, e talvez até mesmo em outros tipos de assunto, tendo em vista as críticas que se fazem internacionalmente ao Poder Judiciário na América Latina (e que não excluem o do Brasil).[13]

O tema adquirirá importância, pois a arbitragem, muito embora historicamente seja conhecida no Brasil e muito discutida pela doutrina, é ainda, do ponto de vista da prática, uma inovação.

A resistência, que a ela se manifesta em setores do Poder Judiciário, e a resistência encarniçada que lhe opôs a OAB há algum tempo atrás, sem falar na ignorância generalizada a seu propósito, representam dificuldades operacionais. A existência de mecanismos similares aos do NAFTA mostrará desde logo a falta de painelistas e árbitros disponíveis, qualificados, e que não apresentem conflitos de interesse, além da onda de resistência que certamente alguns setores da academia oporão a esses meios de solução de disputas. A experiência do Mercosul mostra que este poderá vir a ser um problema.

Do mesmo modo, o recurso aos tribunais e juízes locais, apresenta o problema do conflito de interesses, dada a lealdade que o funcionário tem que ter face ao seu próprio Governo.

A Constituição brasileira estabelece o princípio de que a lei não subtrairá do Poder Judiciário nenhuma lesão a direito individual. Estabelece também alguns princípios relativos ao modo como o processo se

---

[13] Para uma visão panorâmica ver os estudos do Banco Mundial, fundados em pesquisas feitas com seriedade, embora se possa discutir certas generalizações e conclusões.

desenrolará, o princípio do contencioso, e a ampla liberdade de defesa. Como os tribunais brasileiros apreciarão a existência de um sistema de decisão, por painéis e tribunais arbitrais, das disputas ocorridas entre empresas ou entre empresas e governos no quadro de um acordo de livre comércio nos moldes do NAFTA?

A Constituição mexicana – que contém princípios semelhantes aos brasileiros – suscitou dificuldades na implantação do tratado porque o sistema de painéis binacionais suplanta os tribunais locais, mas para que fosse lícito aplicar as disposições constitucionais mexicanas, as partes poderiam pedir ao Judiciário a revisão de uma decisão de qualquer painel.

No caso do Brasil, a interpretação predominante, de que o Poder Judiciário consiste unicamente dos órgãos apontados como tais na Constituição faria com que os mecanismos binacionais ou plurinacionais de solução de disputas envolvendo pessoas privadas não fossem considerados por parte do Poder Judiciário. Se isso ocorresse haveria a possibilidade de uma revisão.

Do outro lado, no México, existe o *amparo;* este corresponde ao nosso mandado de segurança, ainda que com efeitos mais limitados, porque a sua esfera de atuação abrange apenas o problema da constitucionalidade da lei e da legalidade das decisões judiciais.

Como trataria um juiz brasileiro, um mandado de segurança impetrado em relação a uma decisão de um painel que examinasse qualquer deliberação, por exemplo, da Comissão de Valores Mobiliários Brasileiros ou de uma agência *antidumping* do Brasil?

Tecnicamente, seria possível, por via de mandado de segurança, rever a decisão deste painel, o que iria contra o espirito do tratado (se fosse adotado o modelo do NAFTA).

Outro aspecto a ser discutido é o papel dos precedentes, comparado com o da jurisprudência em nosso sistema. Na *common law* temos

a doutrina conhecida como *stare decisis*. Esta doutrina estatui que as decisões anteriores servirão como precedente obrigatório das decisões posteriores, visando manter a coerência do sistema, que na sua origem era predominantemente costumeiro. Assim, sempre que uma decisão fosse adotada por um painel ela teria o efeito, nos Estados Unidos e em parte do Canadá, de servir como *case law* e, portanto, como precedente obrigatório.

Entretanto, no caso desta decisão produzir efeitos no Brasil, esse, com certeza, não seria o mesmo. Haveria mais um caso na jurisprudência, mais um precedente que não é obrigatório, e contra cuja obrigatoriedade muitos se erguem.[14]

No México, a dificuldade foi menor, ou quase inexistente: as decisões dos tribunais que se repetem por cinco vezes consecutivas e ininterruptas, são precedentes vinculantes para esses tribunais e para os juízes de hierarquia inferior, tendo o efeito que se pretenderia criar, aqui no Brasil, com a súmula vinculante. No Brasil, entretanto, esse ainda é "um sonho de uma noite de verão", e qualquer juíz pode decidir sem levar em conta as decisões dos tribunais superiores ou as suas próprias na mesma matéria, sendo fácil imaginar qual será a sua atitude quanto à deliberação de um painel, que para ele teria, culturalmente, menos valor que um acórdão ou sentença judicial. Como resolver este conflito?

Outro ponto em que as legislações conflitariam é quanto à natureza auto-executória dos acordos internacionais. No direito norte-americano, a maior parte dos acordos internacionais não é auto-executória. Exige-se que o Congresso passe uma legislação contendo as suas regras para que esses tratados produzam efeito.

---

[14] Basta atentar para a resistência das associações de magistrados e de advogados contra a instituição das sumulas vinculantes, propostas há algum tempo.

No Brasil, desde que o Congresso tenha aprovado o tratado e o Presidente o tenha promulgado, em princípio, ele poderá produzir efeito. Em alguns casos, o tratado exige a edição de uma norma, principalmente quando estabelece apenas princípios programáticos, noutros não. Isto nos colocará diante do problema da hierarquia das fontes quando do momento da aplicação. O tratado que colocou princípios gerais constituiria uma fonte direta ou seria apenas um princípio geral de direito? Como esse tratado se colocaria diante da lei?

Em matéria tributária temos a precedência do tratado sobre a lei em razão da disposição do Código Tributário Nacional, mas, em matéria de Direito Privado em geral, e para outras normas de Direito Público, não tributárias, isso não ocorre .[15]

Um dos traços fundamentais do chamado Direito Romano Germânico ou da *civil law* é a importância das formalidades no processo. Em especial, nos países de tradição ibérica, como é o caso do Brasil, as formalidades do processo muitas vezes sobrepassam o direito substantivo.

No sistema do NAFTA, as regras de procedimento não são abordadas, como se vê no seu capítulo XVIIII. Este é muito resumido, e a regra nº 2 diz que os painéis devem adotar o procedimento a ser seguido no caso particular por analogia às regras do capítulo XVIIII, ou que ele pode referir-se, para saber como agir, aos procedimentos de um tribunal que teria jurisdição no país importador.

Assim, aplicando esta regra para situações de vácuo legal, haveria uma tendência forte dos nacionais no painel, assim como da autoridade investigadora, de preferir seus próprios procedimentos e procurar aplicá-los.[16]

---

[15] Cf. Luiz Olavo Baptista. Inserção dos tratados no Direito brasileiro. In *Revista de Informação Legislativa*, out/dez 1996, p.71-80.

[16] Essa tendência, derivada do etnocentrismo presente em cada qual, se faz notar em muitos julgados em matéria de direito internacional, em todos os países.

Um dos aspectos típicos desse comportamento, que certamente surgiria em algum momento, decorre da importância que se dá, no direito brasileiro, às procurações. A existência e regularidade das procurações e das formalidades a elas atinentes é uma preliminar tradicional entre os advogados brasileiros. Isto poderá ser um problema.

Outro problema, também do ponto de vista do processo, é o da compreensão do que é um conflito de interesses.

Este é um tema muito mais cultural que jurídico – embora tenha repercussões nesta órbita – em que as diferenças são marcadas. O que pode ou não ser feito pelos funcionários e magistrados durante e após a função varia de país para país. No NAFTA, foi preciso estabelecer um código de conduta que estabelece limites e regras aplicáveis à escolha e ao comportamento dos membros dos painéis. Para se ter uma amostra das diferenças basta comparar o Código de Ética da OAB com a *Rules of Conduct* da ABA, ou comparar o que se admite que um Presidente da República pode ou não fazer no Brasil e um Primeiro Ministro faz no Canadá.

Entretanto, além das regras aplicáveis à solução de disputas haverá outras, de caráter substantivo, que mudarão também o conteúdo do direito de cada país se a ALCA vier a se constituir e que, em razão dos vínculos econômicos que acarretarão e reforçarão a sua estabilidade, dificilmente poderão ser modificadas, representando uma redução na autonomia e na soberania do Estado brasileiro. Merecem ser estudadas, para avaliação do ganho e da perda que acarretarão, se ocorrerem, para o conjunto e para determinados setores.

§3 – Os Setores que Serão Mais Visados

A imagem tradicional que a cooperação intergovernamental evoca é de harmonização. Todavia, é enganadora, pois este fenômeno encobre outro.

O que ocorre, na realidade, é uma amplificação crescente e paralela da complexidade normativa, com a introdução de novas formas de decisão, multiplicando os atores envolvidos, e complicando a teia normativa.

Surge então um conjunto de instituições e procedimentos que estão fora do campo tradicional da administração, o que a situa diante de novas temáticas quanto à confiabilidade, coerência e coordenação de funções.

A influência da interdependência que se gesta com a globalização e regionalização das normas – do que a ALCA é um exemplo com maior impacto[17] – ocorre não só no âmbito nacional, como no dos estados e municípios, afetando também as regiões e microregiões econômicas, independentemente da sua sujeição a uma ou outra esfera de poder.

Trata-se, não mais de criação de uma pirâmide legislativa, mas de uma matriz ou teia de aranha, onde as obrigações legais se dispersam e cruzam.

O volume e o caráter detalhado das regulamentações cresce, e a simplicidade legislativa é substituída pela prolixidade e complexidade. Isso decorre do processo de elaboração das normas intergovernamentais, e que, no caso da ALCA, atinge uma nuance diferente.

Nascem, desse modo, redes e parcerias que informalmente assumem papel legislativo, ora apresentando-se como ONGs, ora como associações de classe ou de setores industriais.

---

[17]Esse impacto é maior em razão de dois fatores: o primeiro é a dominância da economia dos EUA sobre a região e o seu papel hegemônico no quadro político mundial de nossos dias, e o outro o fato de que as regras propostas para os acordos da ALCA além de sua abrangência têm maior profundidade que, por exemplo as da OMC. No caso do Mercosul, o primeiro fator é eliminado, o segundo sendo minimizado pelas dissimetrias regionais.

Por outro lado, o Poder Judiciário, já assediado pela chamada "crise da Justiça" (que na realidade é uma queixa generalizada contra o que se percebe como lentidão nas decisões[18]) se verá ainda mais pressionado.

Novas matérias e uma mentalidade demandista de alguns de nossos futuros parceiros colocarão problemas de toda natureza para as empresas e para o Judiciário.

Umas terão que acudir a inúmeras demandas, inclusive no exterior, em razão de critérios diferentes no estabelecimento de competência judicial, outro terá que dar resposta rápida a situações novas e preparar seus integrantes da maneira mais eficaz para responder às novas situações, sob pena das pressões sociais levarem ao esvaziamento de sua competência.

As exigências terão o efeito benéfico de pressionar o aperfeiçoamento e modernização das nossas instituições.

A criação do novo perfil institucional incluirá operadores que ainda não desempenham papel preponderante na formação do direito em nosso sistema, e por isso não são objeto de regulamentação formal, mas que desempenharão um papel importante na criação e depois na gestão da ALCA.

Parte II – Efeitos Sobre a Soberania

A criação do Direito Internacional representa um paradoxo, na medida em que, sendo fruto da soberania, esta se vai esgotando à medi-

---

[18] O aumento da velocidade nas comunicações, em razão de novas tecnologias, mudou a percepção subjetiva do tempo para as pessoas. Assim, o que poderia ser julgado um prazo médio há 30 anos torna-se longuíssimo atualmente. Ademais, o processo tende a se tornar mais complexo e, tendo ocorrido aumento do número de recursos, as decisões são ainda mais postergadas. Outras criticas que se fazem ao Judiciário não têm o peso das que se referem a demora.

da em que o gera. Por essa razão, o conceito de soberania não é estático, mas sim dinâmico e evolutivo.

Poderíamos comparar sua trajetória à da autonomia da vontade face ao fenômeno contratual. De um lado, os sujeitos de direito vão restringindo suas opções, fixando-se numa que no momento lhes parece mais favorável, e de outro, normas de ordem pública aparecem que, conjugadas com as obrigações já assumidas, limitam a liberdade de contratar.

Contudo, no Direito Internacional, a proporção da mescla entre coação e adesão é oposta à existente no Direito Interno.

Chamar um Estado de ***sujeito*** é, no Direito Internacional, uma impropriedade técnica[19] quando se pretende dizer que ele está submetido a esse Direito. Na realidade, os Estados são destinatários e autores das regras. Isso ocorre de maneira direta pelos tratados e pelos costumes, e indireta através das fontes derivadas destas.

Tal ordem jurídica, de natureza voluntarista não nasce isolada no espaço. Ela se articula com outras, de menor extensão territorial – como as ordens jurídicas regionais, nascidas de movimentos de integração – e portanto se pode dizer, sob certo ângulo, que o Direito Internacional por vezes se despoja do seu caráter universal.

Acrescente-se a esse fato a existência de forças que atuam internacionalmente (ou de modo transnacional) como ocorre com as macroempresas ou com certas ONGs, e mediante sua atuação colocam regras e são capazes de aplicar sanções (em certos casos com alto grau de eficácia), e teremos outra ordem jurídica (porque completa e capaz de sancionar) atuando. Dessa forma, há um pluralismo de ordens jurídicas que tornou obsoleta a polêmica dualismo x monismo.[20]

---

[19] *Cf. François Rigaux.* La Loi des Juges. *Paris: Ed. Odile Jacob, 1997, p. 18.*

[20] Aliás, esta polêmica subsiste tão só em alguns ambientes acadêmicos, não tendo, nem aí, a importância que parecia ter no início do século.

Estamos num universo jurídico em que a coalescência das diferentes ordens jurídicas poderia levar a uma só, ou conduzir-nos por décadas, quiçá séculos (como aponta a história) de conflitos, compostos por várias formas, reproduzindo a situação existente na Idade Média.

As organizações regionais têm, sem sombra de dúvida, origem no direito internacional, através de um tratado, mas vão se desenvolver criando instituições próprias.

Dentre elas, adquirem singular relevo, pelos seus efeitos e pela possibilidade que têm de gerar um direito autônomo dos sistemas de solução de controvérsias.

São mecanismos destinados a fazer cumprir determinadas regras da organização (ou advindas de tratado) cujas atribuições e competência nascem de um acordo. Passam a exercê-las, na maioria dos casos, autonomamente, revestidas quanto às suas decisões, e o recurso aos mesmos, de um caráter obrigatório reforçado pela sua permanência.

Com efeito, uma das características do Direito é a sua permanência (ou estabilidade). Ela é mais importante no Direito Internacional por ser uma de suas fontes, eis que ela nasce da repetição dos atos, formadora dos costumes, podendo-se somar, também as decisões da jurisprudência, que se repetem ou tendem a se repetir, a essas fontes.[21]

A existência de várias ordens jurídicas, concomitantes, cada qual com sua esfera de atuação, nos conduz, inevitavelmente, ao problema da delimitação de seu âmbito, seus limites, e da solução dos conflitos que inevitavelmente ocorrem entre elas. Esta ocorre pela via da coordenação ou da hierarquia das normas.

---

[21] No caso europeu, talvez a mais importante fonte do direito comunitário e a que mais interferiu nos direitos internos foi a jurisprudência da Corte Européia.

Há uma regra de sociologia do direito, segundo a qual uma ordem jurídica é tanto mais estrita e detalhada quanto menor seu âmbito. Um regulamento de condomínio tem mais regras que a lei sobre condomínios, e esta deriva de uma ou duas normas constitucionais. Assim também, nas ordens jurídicas que atuam no plano internacional temos mais detalhes nas nacionais, e nestas que nas regionais, e mais ainda nestas que na internacional.

Há também um efeito em cascata, que faz com que a norma de caráter mais amplo tenha, por imposição lógica em alguns casos, hierárquica em outros, repercussão sobre o conteúdo das de menor amplitude sobrepondo-se. Com isto, muitos dos conflitos são evitados. Outros surgem quando ocorrem antinomias entre essas regras, ou quando, oriundas de fontes de mesmo nível hierárquico focalizam a mesma conduta. Existem, então, conflitos de leis sobre vigência, resolvidos por um sistema hierárquico de normas, e outros, espaciais, resolvidos por mecanismos de coordenação.

Os acordos de *Bretton Woods*, os do GATT/OMC, os que criaram a ALADI, os do Mercosul e a ordem interna dos países que os firmaram interagem de modos diferentes.

Regras de Direito Internacional já dizem ao Estado brasileiro o que este poderá fazer em matéria de integração, antes que firmasse novos acordos regionais. Assim, o Tratado de Assunção, ao criar o Mercosul, teve que obedecer às regras do GATT (e depois da OMC) e da ALADI, ordens jurídicas mais amplas que o precederam, e às quais o país se sujeitara.

Com base nesses fatos, podemos desde logo dizer que o primeiro impacto da assinatura do acordo da ALCA será, sem sombra de dúvida, uma redução ainda maior na liberdade de escolhas de que ainda dispõe o Estado brasileiro.

Caberá analisar – o que fica para outra oportunidade, já que só se poderá fazê-lo diante do texto final resultante das negociações – como interagirão as normas do Mercosul e da ALADI, que pretendem reger praticamente as mesmas situações diante da ALCA. [22]

Que alcance terá a restrição à soberania? Como ocorrerá? Como poderemos classificar seus efeitos?

A – Alcance das Restrições

Numa reunião de Chefes de Estado realizada em Miami em dezembro de 1994 – a que se denominou Cúpula das Américas, – os representantes de 34 países concordaram em dar início a negociações para construir uma zona de livre comércio que iria do Estreito de Behring ao de Magalhães, a ter início em 2005.

Foram firmados alguns documentos[23], dentre os quais uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação.

A proposta era de "buscar a prosperidade através de mercados abertos, integração hemisférica, e desenvolvimento sustentável". Para alcançar esses objetivos, preservar a democracia, garantir a segurança hemisférica, propuseram-se os signatários a "trabalhar através dos órgãos apropriados da OEA para fortalecer as instituições democráticas e promover e defender o predomínio da democracia representativa de acordo com a Carta da OEA", a "facilitar a completa participação dos nossos povos nas atividades políticas, econômicas e sociais de acordo com as legislações nacionais", assim como – e é o fulcro do discurso – "resolvemos começar a construir imediatamente a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na qual barreiras ao comércio e ao in-

---

[22] Uma pergunta que desde logo seria respondida caso no novo tratado se previsse, como no antigo GATT, os "grandfather rights".

[23] Não se tratou de acordos internacionais no sentido técnico da palavra.

vestimento serão progressivamente eliminadas. Resolvemos mais concluir as negociações até 2005, e acordamos em que progressos concretos para chegar a este objetivo devem ser alcançados até o fim deste século".

Há muitas outras afirmações, na sua maior parte retóricas ou fruto de exigências feitas pelos Chefes de Estado dos países menos desenvolvidos para consumo de seus públicos internos.

Basta ler o Plano de Ação e o Apêndice, para verificar a quem couberam as diferentes tarefas, e depois comparar com os resultados já alcançados pelos grupos de trabalho para ver quais os temas que realmente interessavam aos organizadores da reunião, e os de efeito retórico.

De qualquer modo, aconteceram mais reuniões, de Ministros e de Chefes de Estado, e a negociação prossegue.

No pronunciamento oficial que antecedeu a Reunião de Belo Horizonte, dizia o Ministro Luiz Felipe Lampreia:

"a ALCA constituirá o maior espaço comercialmente integrado do mundo"(...) e(...) "consolidará, também, a inserção competitiva das economias do continente nos fluxos internacionais de comércio e investimento, alterando, definitivamente, a natureza e o funcionamento dos sistemas econômicos de nossos países.

Ora, essa explicação nos dá idéia da amplitude da ALCA, e ao mesmo tempo do alcance das restrições que acarretará ao poder decisório e à capacidade de escolha do país – pois não se altera o funcionamento de sistemas econômicos sem tocar no jurídico – alcance esse amplíssimo.

Ao reunirem-se em Denver, os Ministros dos países das Américas acordaram em criar sete grupos de trabalho para focalizar as matérias que formavam o cerne da ALCA: acesso a mercados,

procedimentos aduaneiros e regras de origem, investimentos, normas técnicas que constituem barreiras ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios, antidumping e medidas compensatórias, e pequenas economias.

Na reunião de Cartagena, criaram-se novos grupos, cuidando de políticas que afetam a competição, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual.

Muitas dessas matérias já foram objeto de acordos internacionais, da OMC a tratados bilaterais, o que faz supor que a seu respeito se introduzirão preceitos especiais, aprofundando e especificando a regulamentação. Esta se fará, sem dúvida, nos limites dos acordos já existentes, de maior amplitude, e terá, por isso, que ocupar espaços até agora ainda não regulamentados internacionalmente.

Compras governamentais é um exemplo de regulamentação nova (para o Brasil), o mesmo se dirá dos serviços. Já a propriedade intelectual representou durante anos um elemento de conflito no relacionamento com os EUA que julgavam insuficiente a nossa regulamentação.

Depois, firmado o TRIPS, o contencioso praticamente se extinguiu, persistindo no tocante a certas regras preconizadas por setores específicos, como o farmacêutico, que não foram atendidos plenamente pela OMC.

A matéria ligada ao comércio de mercadorias – procedimentos aduaneiros e regras de origem, investimentos, normas técnicas que constituem barreiras ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias, – já foi regulamentada de um jeito ou de outro no Mercosul[24] e na OMC. Isso nos faz imaginar que o objeto das negociações é aprofundar estas normas, especificando-as.

---

[24] Na ALADI também, mas de modo mais restrito que no Mercosul.

No geral, o que vemos é a retomada no plano regional das teses dos EUA que não prevaleceram na OMC, o que representa um esforço diplomático correto por parte desse país, mas que cabe discutir de nossa parte, caso a caso, com serenidade, tendo em vista o interesse do Brasil.

Por isso, a avaliação que se fez ao tempo da assinatura dos acordos da OMC quanto aos limites à soberania nacional poderia ser usada neste caso, como ponto de partida. Entretanto, a decisão relativa à ALCA está presa a circunstâncias geográficas, econômicas e temporais diversas, o que pode e deve justificar uma nova avaliação.

Com efeito, haveria aspectos que poderiam se revelar positivos ao criar regras onde impera a ausência destas, e ao gerar mecanismos de solução de disputas que permitam escapar ao unilateralismo e à imposição dos interesses de economias mais fortes (ainda que, neste capítulo, a relatividade da força e a dinâmica do processo são importantes e exigem exame mais detalhado).

O importante é registrar que o processo pelo qual essas restrições à soberania se operarão é tão importante como seu alcance, pois faz parte do modo como elas se inserirão, de modo definitivo, no sistema.

B – Processo de Introdução das Regulamentações

A elaboração da ALCA está sendo precedida por reuniões preparatórias, realizadas segundo o procedimento consagrado nas conferências diplomáticas multilaterais, com a novidade de que os grupos de trabalho que estão preparando os textos que serão discutidos pelos delegados, na sua maior parte não são compostos por funcionários, mas sim pelos setores da sociedade a que os franceses se referem como les *millieux d'affaires,* e por organismos internacionais como a OEA e o BID.

A tarefa que esses grupos de trabalho assumiram foi a de relacionar e catalogar, sistematizando-as, todas as normas aplicáveis nas áreas de seus respectivos interesses. Essa catalogação tem por objetivo definir quais deveriam ser alteradas ou poderiam ser mantidas, sob o prisma do interesse de quem as analisa.

Como essas alterações, ou a manutenção do *status quo*, se cristalizariam na firma do tratado, automaticamente, cada um dos países, ao firmá-lo, estaria renunciando à soberania no tocante ao poder normativo quanto a esses itens.

No caso do Brasil, a competência legislativa, na maioria dessas matérias, é privativa da União, e, em alguns aspectos – como compras governamentais – concorrente dos Estados.

Poderemos então ter à frente algum conflito de competências que será preciso analisar bem.

A conseqüência, óbvia, é que, se de um lado ganha-se com a certeza de que a legislação das contrapartes manterá as regras estabelecidas de comum acordo, de outro, não poderemos mais mudar nossas leis nesse âmbito, a não ser nos limites que o tratado permita.

Os grupos de trabalho que foram criados para preparar os tratados da ALCA representam um esboço de institucionalização de uma prática que vem se desenvolvendo, cada vez mais, nos últimos decênios.

Trata-se da atuação crescente de atores sociais que representam interesses setoriais ou regionais e que têm a oportunidade, em razão da segmentação que ocorre na elaboração das normas decorrentes de tratados, de procurar determinar regras que lhes sejam favoráveis. A tentativa e o desejo em si mesmos não são negativos nem reprováveis – fazem mesmo parte do jogo democrático – o que é preocupante é que, pela pouca transparência, e pela complexidade das questões, os efeitos das regulamentações nem sempre podem ser percebidos pelo público e,

às vezes, passam desapercebidos sob os olhos do Estado, que não pode, então arbitrar entre os diferentes interesses presentes.

C – Qualificação dos Efeitos da Normativa Intergovernamental da ALCA

Uma avaliação da qualidade dos efeitos da normativa da ALCA seria precipitada a este passo. Sabemos apenas os objetivos que se visa, mas ignoramos o conteúdo.

Dessa forma teremos que pensar sobre os efeitos que a criação de novas normas terá nas instituições e no seu funcionamento.

Aí o problema se desdobra em dois aspectos: o da capacidade das instituições existentes responderem às novas exigências postas em prática pelo sistema, e o da necessidade delas se adaptarem a um desenho imposto pelas novas normas, que inclusive podem gerar a necessidade de novos órgãos do Estado, ou a reforma dos existentes.

Sem sombra de dúvida, a criação de um novo espaço econômico e comercial implica em um novo Direito da Concorrência. As instituições existentes não serão capazes de atender com a velocidade e o ímpeto necessário ao quadro que se desenhará com a ALCA. Isso porque teremos que conviver com um novo sistema jurídico, totalmente diferente quanto aos seus procedimentos, elaboração e história. A União Européia teve que conviver com o universo da *common law* em circunstâncias diferentes, mas que se revelaram não menos traumáticas.

O papel do formalismo jurídico é outro, deslocando-se do substantivo para o adjetivo, e o raciocínio é inverso.

A circunstância econômica e os fatos predominam na interpretação sobre a qualificação jurídica, ao contrário do que ocorre entre nós, ou em grau muito diferente.

Em matéria de Direito da Concorrência (Internacional), já temos dificuldades na organização de uma sistemática adequada a responder às situações criadas no seio da OMC e do Mercosul, e estas aumentarão quando vierem a vigir as regras da ALCA.

Se o modelo do NAFTA for adotado (e tudo indica que o será, ainda que com variantes) haverá um organismo de solução de disputas em matéria de Direito da Concorrência tal como ocorre no capítulo 19 daquele tratado. Cuida-se do dumping e das medidas compensatórias contra os subsídios. Ambas medidas de defesa comercial têm sido utilizadas abundantemente contra produtos brasileiros, tanto pelos EUA como pela União Européia. Ao revés, nossa capacidade de agir na matéria tem sido muito limitada.

É, então, um dos postos em que a reforma institucional será necessária, e poderá ter efeitos positivos, ao permitir-nos evitar medidas unilaterais ou ter um foro em que estas possam ser questionadas. Cabe lembrar, entretanto, que essa vantagem depende da obediência que os EUA tributem à letra dos acordos que celebrar. Por isso conviria examinar a experiência, nesse campo, do Canadá e do México.

No tocante aos investimentos temos outro sistema de solução de controvérsias.

Nos dois casos haverá uma instância de revisão intergovernamental que se sobreporá ao Poder Judiciário, e cujas respectivas decisões potencialmente podem conflitar.

Entretanto, tudo parece indicar que as regras da ALCA, obedecendo ao modelo do NAFTA, não cuidarão de situações específicas, mas deixarão estas para serem administradas pelos Estados Partes.

As normas da ALCA, então, estabeleceriam parâmetros ou princípios gerais, a serem observados tanto na prática do dia a dia do comércio como na edição de novas normas.

Ao contrário do Mercosul, que colocou para si, como objetivo, a harmonização do direito, no modelo do NAFTA, e provavelmente no da ALCA, essa não será visada, mas terá seu lugar ocupado pela exigência de que os comportamentos dos Estados Partes respeitem a regra do tratamento nacional e evitem a imposição de restrições comerciais novas.

Entretanto, a regra do tratamento nacional é vista numa perspectiva diferente da que foi formulada pela Doutrina Drago ou pela Cláusula Calvo. Alí, o que se deseja é a aplicação do tratamento nacional em relação às vantagens, e não aos ônus – onde imperariam, no mínimo, os *standards* do Direito Internacional, ou as regras do país de origem do capital.

Sem sombra de dúvida, não se aplicaria a regra do tratamento nacional no que concerne aos efeitos extra-territoriais da legislação, campo em que as empresas estrangeiras propugnarão aplicar a legislação do país de controle, e não a do hospedeiro.

Alguns temas, entretanto forçosamente serão regulados pelo tratado: regras de origem é um deles. Aí reside um perigo, pois a tentativa de criar *chasses gardées* para determinadas indústrias aparecerá nesse capítulo.

É com base nessas regras que nos EUA colocam obstáculos à utilização de componentes feitos no Japão ou a produtos originários do México. Então, pela diferença entre os critérios usados para definir a origem da mercadoria nos casos do NAFTA e do Mercosul, ter-se-ia que harmonizar os dois tratados, além de aprender a manejar uma nova fórmula de identificação da origem dos produtos, que será possivelmente variada e setorial e não genérica e abrangente como ocorre hoje.

Outra modificação que se pretende introduzir é a inspeção prévia nas importações – o que implicará em intromissão de funcionários de outros países no nosso território, obedecendo o modelo do NAFTA. Já se envolve, de certo modo, o aspecto institucional.

Conclusão

Estas notas, que se alongaram além do que o seu autor desejou, são reflexões sobre um esboço de projeto. Este ainda está muito indefinido para que, com precisão, se possa julgar se será benéfico, como e quanto. Isso só será possível quando houver maior definição. O paradoxal é que sendo uma elaboração normativa que nasce em meio a um processo de negociação, e não tendo tido o Brasil a oportunidade de elaborar a pauta desta, a inércia do processo pode levar a dois efeitos: um o de comprometimento, outro o de acomodação prévia.

No primeiro caso, ainda que as críticas surjam aqui e acolá, para os negociadores, na teia de compromissos que é a negociação de um grande acordo plurilateral, elas terão poucos efeitos. Sua reação será a de imaginar que os eventuais críticos não têm todos os dados do problema ou que é impossível mudar este ponto sem ter que renegociar o conjunto (e que os prazos não o permitiriam).

Na segunda hipótese, os setores da sociedade que se veriam afetados poderiam ir se prevenindo e preparando, num *feed back* ao fato que vislumbram no horizonte, como alguém que cobre a cabeça e ergue a lapela diante da chuva que se avizinha. Essa adaptação se faria sem reflexo crítico, como se o fato fosse inevitável como a chuva.

Assim é preciso que os textos sucessivos dos projetos que vêm sendo feitos sejam discutidos com cada setor brasileiro envolvido, passo a passo, e que sindicatos, organismos empresariais, o meio acadêmico, enfim todos os que tenham interesses e capacidade de reflexão possam apoiar e informar os negociadores para que estes tenham a oportunidade de colocar seu talento a serviço do país nas melhores condições, ou que a Nação, sentindo que as perspectivas que lhe são oferecidas não coincidem com seu projeto, as recuse.

O Brasil e a ALCA: Regionalização e Projeto Nacional de Desenvolvimento

*Marco Aurélio Garcia**

A proposta de formação de uma Área de Livre Comércio Americana (ALCA) e o lugar que o Brasil poderá vir (ou não) ocupar dentro dela tornaram-se temas relevantes do debate nacional, mesmo que sua irradiação e visibilidade na sociedade sejam ainda limitadas.

Compreensivelmente, a discussão tem-se centrado no impacto econômico que a ALCA terá para o Brasil, questão que ganha mais importância em função das aceleradas transformações porque passa o mundo e o período de transição que atravessa a economia brasileira.

As notas que seguem não pretendem discutir especificamente a dimensão econômica da ALCA, o que tem sido feito em inúmeros outros trabalhos.

Tratar-se-á aqui de explorar, em uma perspectiva histórica, as implicações políticas da formação de um mercado comum das Américas, especialmente seu impacto na definição de projetos estratégicos para o Brasil.

---

* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, com área de interesse no período contemporâneo, especialmente na história do trabalho e dos movimentos sociais. Secretário de Relações Internacionais do PT. Formado em Direito e Filosofia(Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Pós-Graduação na *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Professor da Faculdade de Economia da Universidade do Chile e da *Faculdade Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), Santiago, 1971-1973; Professor do programa de pós-graduação de Ciências Econômicas da Université de Paris X, Nanterre, e do Departamento de História da Université de Paris VIII, Vincennes, França. Tem artigos publicados no Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, México, Estados Unidos, Alemanha e França.

Essa preocupação obviamente exigirá incursões na esfera econômica e terá necessariamente que problematizar as determinações recíprocas desta com a esfera política.

A proposta do governo dos Estados Unidos de formação da ALCA é antes de mais nada um projeto político.

Ela se insere em uma estratégia internacional global daquele país, redesenhada a partir das transformações pelas quais o mundo passou a partir de fins dos anos oitenta.

Por maiores que venham a ser as conseqüências econômicas da formação dessa zona de livre comércio para o Brasil – e não há dúvidas que serão consideráveis – o enfrentamento da questão da ALCA tem de ser eminentemente político.

O projeto ALCA suscita a discussão de distintas percepções das relações internacionais e continentais, incide diretamente sobre processos de regionalização em curso e sobre as políticas econômicas que o Brasil hoje adota ou virá futuramente adotar.

Ainda que possa parecer um exagero retórico de conotações ideológicas discutíveis, não é descabido afirmar que a ALCA envolve centralmente questões de soberania nacional.

O debate sobre a ALCA é mais problemático na medida em que ocorre em um momento em que o país se vê confrontado com a necessidade de realizar uma profunda discussão sobre o que se convencionou chamar de novo projeto nacional de desenvolvimento. [1]

---

[1] A idéia de que o Brasil está confrontado com a exigência de definir um novo *projeto nacional de desenvolvimento* ganhou força nos últimos quatro anos. O artigo de Francisco Weffort, *"Fernando Henrique Cardoso, a segunda revolução democrática no Brasil"* [*Folha de S. Paulo,* 04.10.1994] aponta para a tese de que o país estaria entrando em uma nova fase de sua história a partir das eleições de 94. Declarações do próprio presidente sobre o "fim da Era Vargas", vão na mesma direção. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculada à Presidência da República vem desenvolvendo sistematicamente uma reflexão sobre esse novo projeto. *Cf.* "Cenários Brasil 2020", *in Parceiras Estratégicas,* Vol 1. No. 3, Junho/1997, p 9-18. Ver também "O mercado é excelente, desde que se tenha acesso a ele", entrevista com o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, *in Cadernos do Terceiro Mundo,* No. 203, novembro de 1997.

Essa questão, a despeito da urgência com que se coloca hoje, está objetivamente posta desde o final dos anos 70 e o início dos 80 quando, sob impacto de fatores exógenos e endógenos, evidenciaram-se sinais de esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista que o regime militar havia tentado levar às últimas conseqüências.

Em paralelo – e seguramente refletindo os impasses econômicos daquele momento – a longa transição política desenhada durante o governo Geisel entrava em uma fase crucial.

As particularidades da transição política no Brasil fizeram, no entanto, com que o debate sobre um novo projeto nacional fosse praticamente postergado ou, no mínimo, diluído.

Em primeiro lugar, pelo ritmo lento (e prolongado) do processo, que deu prioridade para as questões imediatas e urgentes da mudança institucional.

Em segundo lugar, pelo caráter pactado da transição e pela natureza específica do pacto estabelecido. Nele, os elementos de continuidade do *ancien régime* na segunda transição [2] foram muito significativos.

Quando ocorrem situações de ruptura democrática – como em vários outros processos históricos recentes – ou mesmo de forte descontinuidade política, criam-se condições favoráveis para uma reflexão estratégica de maior alcance sobre o futuro do país, na medida em que o passado como um todo é fortemente questionado.

---

[2] A noção de segunda transição é tomada de empréstimo a Guillermo O'Donnell. Ela designa o período imediatamente posterior ao fim do regime militar (a primeira transição recobriria o interregno que vai de Geisel a Figueiredo). Ela aparece no texto de O'Donnel "Os atores do pacto democratizante – reflexões sobre a transição brasileira" apresentado em seminário realizado na Universidade de São Paulo entre 16 e 19 de junho de 1987. Uma versão condensada dele foi publicada com o título " A Transição é um imenso pastiche" na revista *Senhor*, de 18.08.1987, p.p. 5-14.

Isso não ocorreu no Brasil.

Além do que se convencionou chamar de *entulho autoritário*, isto é, as sobrevivências institucionais da ditadura, a transição brasileira registrou uma extraordinária persistência da classe política oriunda do período anterior e, com ela, dos seus mores políticos. [3]

É provável que a morte de Tancredo Neves – que reunia em sua personalidade a substância e o estilo da transição pactada – tenha produzido um vazio político maior dificultando o debate estratégico sobre o futuro do país.

Seu sucessor – pelo passado, *modus operandi* e alianças que buscou compor – acabou presidente de um interinato relativamente longo e errático, afetado pela degradação do quadro macroeconômico e, compreensivelmente, tendo de concentrar-se na solução de questões conjunturais, o que fez no mais das vezes com desacerto.

Faltou ao governo Sarney a consistência e legitimidade para enfrentar adequadamente a questão da alternativa de desenvolvimento em uma perspectiva de longo prazo.

Em terceiro lugar, porque grande parte da transição no Brasil se deu em meio a uma considerável emergência da sociedade civil, como atestam, dentre outros exemplos, as greves de 78-80, as mobilizações sociais dos primeiros anos da década passada, a campanha pelas eleições diretas, o impacto do debate constituinte e, finalmente, as polarizadas eleições de 1989.

A combinação desses três fatores, especialmente o peso do último – a mobilização social – gerou impasses que postergaram a discussão sobre alternativas de longo alcance ao modelo em crise.

---

[3] Cf. *O'Donnell*, GUILLERMO, op. cit. p. 6

Os dois primeiros traços da transição – lentidão e persistência de elementos da velha ordem – dificultavam a criação de um quadro institucional favorável para que um debate dessa transcendência ocorresse em nível nacional e de forma adequada.

Já a emergência da sociedade civil, que poderia ter provocado uma ruptura democrática mais estirada no tempo e com isso propiciado uma discussão de fundo sobre alternativas, não produziu os resultados que a magnitude da mobilização podia fazer prever em um primeiro momento.

O resultado até certo ponto pífio desse período em termos de difusão de projetos nacionais não se explica exclusivamente pelas sobrevivências do período autoritário, pela ausência ou pela inadequação das instituições, já apontadas, ou finalmente pela incapacidade dos atores emergentes de construir alternativas de dimensão estratégica.

Pesaram também os efeitos da degradação econômica causada pela *década perdida* – a devastação do país por surtos inflacionários e recessivos intermitentes – e a desconstrução social que tudo isso acarretou.

Multiplicaram-se ações de resistência, nas quais se evidenciavam muito mais a defesa de interesses imediatos por parte dos atores sociais – trabalhadores, empresários, segmentos das classes médias – do que respostas globais, de caráter estratégico.

Não se trata de questionar a legitimidade de manifestações de resistência que esses e outros sujeitos desenvolveram no período, mas simplesmente de constatar que elas não foram acompanhadas de um debate mais sistemático sobre o futuro do país em um momento em que essa reflexão se fazia crucialmente necessária.

O vazio daí resultante foi particularmente grave tendo em vista também as radicais transformações pelas quais o mundo passava nos planos econômico, político e militar.

Era evidente que o reordenamento internacional em curso incidiria fortemente sobre a evolução do quadro brasileiro, como os anos seguintes mostraram, independentemente da valoração que se possa fazer das mudanças da situação mundial.

Daí não se pode inferir, no entanto, que os oitenta tenham sido uma década perdida politicamente.

Ao contrário, durante esse período, além dos passos dados no rumo da democratização institucional do país, a sociedade realizou uma significativa experiência política, constituiu novos sujeitos, construiu ou renovou muitos elementos de uma cultura republicana.

Fosse outra a correlação de forças e a qualidade do debate político, no entanto, esse período, especialmente as conjunturas do Plano Cruzado ou da elaboração da nova Constituição, teria ensejado uma discussão e, possivelmente, ações com conseqüências mais importantes para a construção de uma nova proposta de desenvolvimento.

A crise do projeto de desenvolvimento e a ausência de alternativas hegemônicas afetou diferentemente dois setores do Estado brasileiro, ambos dependentes do contexto internacional e de definições estratégicas nacionais: as Forças Armadas e a diplomacia.

Conjunturalmente, as FFAA foram golpeadas pela crise fiscal do Estado brasileiro que provocou restrições orçamentárias para a defesa, acarretando o sucateamento gradativo das instituições armadas e colocando praticamente a necessidade de redimensionar seu tamanho e de redefinir seu papel.

O impacto maior, no entanto, resultou de mudanças nos referenciais estratégicos.

Obviamente o fim do regime militar tirava das FFAA a preeminência política que elas haviam tido entre 1964 e 1984, ainda que seu lugar institucional não tenha sido substantivamente afetado nem se te-

nha registrado qualquer depuração no seu interior, como ocorreu em outros processos de transição. Persistiram muitos elementos de continuidade entre o regime militar e o período subseqüente, pelo menos nos anos da Nova República.[4]

Às mudanças internas que afetaram as Forças Armadas, somaram-se outras decorrentes das transformações mundiais em curso.

Com o colapso da URSS e o fim da *Guerra fria* desapareceu o fantasma do comunismo, por décadas o *inimigo externo* estratégico das FFAA de países que, como o Brasil, se situaram grosso modo no campo de alianças do mundo ocidental.

A nova conjuntura internacional e a democratização do país acarretaram, igualmente, o desaparecimento ou enfraquecimento da noção de *inimigo interno*. Partidos clandestinos foram legalizados e os dissidentes de ontem incorporados à vida política nacional. Esse processo foi tortuoso, bastando lembrar as intervenções das FFAA nos conflitos laborais dos oitenta, até então considerados assuntos de *segurança nacional.*

O colapso do regime dos generais na Argentina, na esteira da fracassada aventura das Malvinas, e a política subseqüente de aproximação Sarney-Alfonsin, contribuíram para o fim do histórico contencioso militar entre os dois países que tanta incidência tivera no passado na definição das concepções brasileiras de defesa.

Sem os *inimigos estratégicos* tradicionais – que haviam até então ocupado um lugar chave na doutrina militar do país – e pouco dispostas a aceitar os papéis de polícia que os Estados Unidos propunham para as FFAA do continente, as instituições armadas brasileiras passaram a viver uma crise de identidade, que tornou mais explícito o

---

[4] Cf. STEPAN, Alfred, *Os militares: da abertura à Nova República*, São Paulo, Paz e Terra, 1986, p 82.

impasse decorrente da ausência de um projeto de desenvolvimento para a Nação.

É evidente que as Forças Armadas brasileiras não foram as únicas no mundo a serem confrontadas com os complexos problemas criados pelo pós-guerra fria.

A combinação dessa conjuntura internacional com o fim da ditadura e os impasses do modelo econômico ao qual as FFAA se haviam historicamente associado tiveram um efeito adicional nessa crise de identidade.

A drástica reorientação macroeconômica ulterior, especialmente a política de privatizações, iniciada com Collor de Mello e aprofundada nos governos Itamar Franco e FHC, agravou o mal-estar nas Forças Armadas, na medida em que estas sempre viram no tipo de relação Estado-economia persistente no Brasil nas últimas décadas um elemento de significação estratégica.

Esse *états d'âme* dos militares não tiveram, no entanto, nenhuma expressão em termos de quebra de disciplina. Não comprometeram, assim, a estabilidade institucional.

O impacto do *tournant* histórico em questão sobre a política externa foi de outra natureza.

As flutuações ou indefinições da situação nacional não repercutiram automática e expressivamente na condução da política externa.

Por certo a crise econômica dos oitenta – ainda durante o regime militar – mudou a imagem exterior do Brasil. O país apareceu internacionalmente naquela conjuntura como uma área de instabilidade econômica e financeira.

A inflação acelerada e a recessão intermitente da década dissolviam o impacto favorável que o *milagre econômico* produzira nos setenta, pelo menos nos círculos financeiros de quase todo o mundo.

A crise larvar da dívida externa, a memória recente do quase colapso cambial de 1982, a moratória unilateral no governo Sarney, afetaram a credibilidade do Brasil junto à comunidade financeira internacional.

O advento da democracia não necessariamente compensou os problemas econômicos que o país enfrentou, sobretudo junto a governos e instituições que não se haviam constrangido até bem pouco tempo em manter bom relacionamento com o regime militar e que passavam então a ver com preocupação as greves, as mobilizações sociais e o crescimento das esquerdas no país.

A política externa a partir da segunda metade dos anos setenta, sob o impacto da crise do petróleo e a partir da leitura que o governo Geisel fez da nova conjuntura internacional, e de seu possível impacto no Brasil, sofreu transformações importantes em relação aos primeiros anos do regime militar.

Os militares acabaram por abandonar a política de *fronteiras ideológicas*.

Essa orientação, que norteara a diplomacia após a derrubada de Goulart cortando os laços do Brasil com o *Terceiro Mundo*, conduziu a um alinhamento incondicional com os Estados Unidos, ilustrado exemplarmente nos episódios da ruptura com Cuba ou do apoio político e militar à intervenção na República Dominicana.

Reataram-se fios com os projetos de *política externa independente* do pré-64, ainda que em um contexto internacional substancialmente distinto e obviamente sem os mesmos componentes ideológicos.

Não sem razão a nova orientação foi qualificada de *pragmatismo responsável,* como se se quisesse exorcizar com essa fórmula anódina qualquer contaminação ideológica suspeita vinda do período anterior ao golpe de Estado.

O conjunto de iniciativas da diplomacia brasileira acabou por conferir independência à política externa do país a partir da segunda metade dos setenta.

Na medida em que a nova diplomacia aparecia – com ou sem razão – funcionalmente associada a um projeto de Brasil-potência, isso afetava os alinhamentos tradicionais do país no hemisfério e gerava fricções com os Estados Unidos.

O esgarçamento de relações, acentuou-se com as posições que o governo brasileiro assumiu em uma âmbito internacional mais amplo, como a política *vis-à-vis* os processos de emancipação das ex-colônias portuguesas na África ou as tomadas de posição sobre o Oriente Médio.

As preocupações do presidente Carter com a violação dos direitos humanos no Brasil foram, por certo, saudadas por todos os democratas brasileiros e, em especial, pelas vítimas do autoritarismo.

Elas não apareciam, no entanto, claramente deslindadas de um sentimento de contrariedade que a independência da política externa brasileira provocara nos Estados Unidos.

Decisões soberanas suscitaram enormes controvérsias como a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, aguçaram esse mal-estar e acabaram conduzindo a rupturas, como a denúncia do acordo militar Brasil-Estados Unidos.

A citação de alguns pontos da política externa na fase final da ditadura militar serve para mostrar a complexidade que esse aspecto da política global brasileira assumiu naquela conjuntura e ajuda a entender o porquê de sua sobrevivência no período ulterior.

Abra-se aqui um parêntesis para problematizar as relações da política externa com o projeto nacional-desenvolvimentista naquele perí-

odo, tema que perpassa estas notas, mas sobre qual talvez seja útil antecipar algumas reflexões.

A política externa brasileira na segunda metade dos anos 70 – independente e com inegáveis traços terceiro-mundistas e por essa razão combatida até hoje por setores conservadores – procurava projetar na esfera internacional aquilo que os militares costumavam designar como *interesses nacionais permanentes*, para retomar uma fórmula cara aos ideólogos da Escola Superior de Guerra.

Esses *interesses nacionais permanentes* se expressaram em um projeto de desenvolvimento econômico e político, vigente de forma praticamente continuada desde os anos 30 e radicalizado pelos militares na segunda metade dos anos 70.[5]

Ele permitiu que o Brasil chegasse à condição de uma das dez maiores economias industriais do mundo.

No entanto, esse longo e quase que ininterrupto ciclo desenvolvimentista, caracterizou-se por uma forte concentração de renda e de poder.

Não por acaso, ao mesmo tempo em que chegava à condição de uma das maiores economias do mundo – o país que mais cresceu entre 1880 e 1980 – o Brasil ocupava (e ainda ocupa) um dos piores lugares em termos de desigualdades sociais e de repartição da riqueza criada.

Por outro lado, a maior parte desse longo período de crescimento econômico coincidiu com o abandono do Estado de Direito ou com um precário funcionamento do sistema democrático.

---

[5] Não se está querendo afirmar que a Escola Superior de Guerra aderiu doutrinariamente ao nacional-desenvolvimentismo, menos ainda à política externa que historicamente dele decorreu. O que se busca sublinhar é que noções como as de *desenvolvimento, nacionalismo econômico* ou a idéia de que é necessária uma *forte presença do Estado na economia* tiveram grande influência nas FFAA brasileiras, quando não foram nelas hegemônicas.

A marginalização econômica e social de amplos setores da população encontrava sua contrapartida na exclusão (ou pequena participação) da cidadania nas decisões nacionais.

Quando segmentos importantes da sociedade passaram a demandar uma participação na riqueza criada e a adoção de mudanças políticas que viabilizassem reformas econômicas e sociais, produziu-se a intervenção militar de 1964 com o objetivo central de restaurar as instituições ameaçadas pela emergência social.

Mas o Golpe de 1964, ao lado de seus propósitos autoritários de *reestabelecer a ordem*, apareceu igualmente, em um primeiro momento, pelo menos, como uma tentativa de reverter mais de trinta anos de uma história dominada pelo nacionalismo e pelo estatismo.

Naquela conjuntura, tudo se passa como se a polêmica que opusera *estruturalistas e monetaristas,* nos anos 50 e que tinha algumas raízes intelectuais no confronto Eugênio Gudin X Roberto Simonsen, nos anos 40, tivesse chegado ao fim com a vitória dos liberais.

Essa impressão foi reforçada pela condução econômica dos primeiros anos do regime militar: prioridade ao ajuste para combater a inflação, abertura, favorecimento ao capital estrangeiro, disciplina laboral, a começar pelos salários. Complementando tudo isso a política externa das *fronteiras ideológicas.*

Mas o velho projeto nacional de desenvolvimento, avesso a reformas sociais e democráticas, conseguiu sobreviver talvez pela capacidade de enfrentar, à sua maneira, a questão nacional.

Influenciado por ideologias nacionalistas – muitas de raízes autoritárias – o projeto hegemônico de desenvolvimento brasileiro sempre tentou ocultar ou diluir os conflitos que a exclusão social e política criava, em nome de um *interesse nacional* difuso, acima das classes e grupos sociais.

Esse nacionalismo, no entanto, não chegou assumir uma conotação xenófoba, menos ainda anti-imperialista.

Ao contrário, permitiu ao Brasil uma inserção internacional de baixa conflitividade o que facilitou historicamente a convivência com as grandes potências.

Mesmo quando procurou tirar partido dos conflitos internacionais em proveito de interesses nacionais, como nos anos 40, os governantes nunca deram à política externa do Brasil um caráter radical.

Essa radicalidade não existiu nem mesmo durante o breve governo de João Goulart.

Da mesma forma é falso, como se pretende fazer crer hoje, que o nacional-desenvolvimentismo tenha transformado o Brasil economicamente em uma autarquia ou mesmo que suas elites tenham flertado duradouramente com tal projeto.

Poucos países foram tão integrados à economia mundial e abertos ao capital internacional.

Não é surpreendente, assim, que em vários momentos da história recente, sobretudo no imediato pré-64, os temas anti-imperialistas, em particular a regulamentação dos capitais estrangeiros e uma política de nacionalizações, tivessem se transformado em elementos importantes do debate político.

Eles entraram na agenda de mobilização de movimentos sociais e partidos de oposição ou de forças políticas que integravam *a ala esquerda* de alguns governos, particularmente nos anos 50 e começo dos 60.

É sintomático igualmente que a chamada teoria da dependência, nas suas distintas versões, tenha tido seu impulso maior dentre os eco-

nomistas e sociólogos brasileiros, [6] todos então situados na oposição aos governos desenvolvimentistas.

A presença do Estado, tão citada, sobretudo quando se fala do período militar, e a correspondente adoção de políticas industriais ativas, incluindo medidas de signo protecionista, buscaram em geral compatibilizar os interesses de frações do capital internacional com o nacional, em nome do desenvolvimento, erigido como valor maior.

Não raro essas políticas industriais e medidas protecionistas beneficiaram setores multinacionais, como ocorreu com a indústria automobilística, para só citar o exemplo mais notório.

Essas iniciativas – cuja análise e valoração não estão aqui em debate – buscavam criar um sistema produtivo nacional, complexo e integrado, com o qual setores importantes das elites pensavam poder garantir uma inserção competitiva do Brasil no mundo.

Nesse sentido – pela sua abrangência e complexidade – pode-se falar de um projeto nacional.[7]

O projeto de desenvolvimento hegemônico, nas muitas décadas de sua história, quase sempre avesso às práticas democráticas, procurou incorporar, co-optando, setores da sociedade, especialmente aqueles que se constituíram a partir da industrialização e da urbanização do país.

---

[6] Cf. GOLDSTEIN, Lidia. *Repensando a Dependência*, São Paulo, Paz e Terra, 1994. O livro oferece uma instigante e atualizada análise econômica dessa corrente de pensamento que marcou o pensamento social latino-americano nos anos sessenta e parte dos setenta.

[7] A baixa intensidade do nacionalismo brasileiro não foi capaz de eliminar conflitos com interesses econômicos e políticos internacionais, defendidos ou não por governos estrangeiros. O nacionalismo econômico do fim dos dois governos Vargas, o conflito do governo JK com o FMI ou a Lei de Informática do governo militar são exemplos de um contencioso internacional larvar que o desenvolvimentismo brasileiro invariavelmente alimentou em sua longa trajetória.

O que sociólogos e cientistas políticos descreveram sob o nome de populismo nas décadas de 40, 50 e 60, corresponde em muito a esse fenômeno.

Da mesma forma, os generais do período militar, mesmo que hostis a qualquer tipo de mobilização social, estimularam a busca de consensos passivos na sociedade a partir de seus êxitos econômicos e sobre os quais pudessem se apoiar sem risco.

Tratou-se de transformar o *milagre brasileiro*, incluindo sua imagem internacional favorável, em um instrumento de legitimação e de uma arregimentação com componentes ideológicos fascistóides, e fortes apelos nacionalistas.

As políticas ativas de desenvolvimento que o Estado brasileiro adotou – e às quais corresponderam os grandes ciclos de desenvolvimento em 1930/40, em meados dos anos 50 e nos 70 – beneficiaram-se de conjunturas internacionais em boa medida favoráveis e consistentemente exploradas pelos sucessivos governos.

A política externa do país nessas ocasiões foi um instrumento essencial para a consecução dos objetivos nacionais que os governantes definiram como pertinentes para aquelas conjunturas mas também em uma perspectiva de mais longo prazo.

O fato da construção nacional ter provocado graves desigualdades sociais (e regionais) e de ter evoluído basicamente em um quadro político-institucional autoritário não é um problema menor, sobretudo para aqueles que acreditam – como o autor dessas notas – que a verdadeira constituição da Nação no plano sócio-político tem de ser resultado de um processo capaz de associar a obtenção da justiça social à vigência do Estado de Direito, com generalização da cidadania, radicalização e renovação da democracia.

Pode parecer contraditório criticar o autoritarismo do regime militar e o caráter excludente de seu modelo econômico e, simultaneamente, a valorar aspectos de sua política externa, especialmente no período compreendido entre 1974 e 1984.

O certo é que, na medida em que recusava os dilemas colocados por uma política internacional dominada pelo primado do conflito Leste-Oeste e pelo hegemonismo das grandes potências daí decorrente, a diplomacia brasileira contribuía objetivamente para a democratização das relações internacionais, ainda que, evidentemente não tirasse todas as conseqüências dessa posição.

Da mesma forma, na medida em que dava importância maior ao conflito Norte-Sul, a política externa do governo brasileiro era obrigada a enfrentar questões relacionadas com a iniqüidade econômica e social da ordem mundial, pendendo para uma aliança com países cuja inserção internacional enfrentava constrangimentos semelhantes àqueles com os quais o Brasil se defrontava.

Essa política tinha também componentes de democracia e justiça social, que não podem ser desconsiderados.[8]

Outra coisa é que a independência da política externa brasileira encobrisse (às vezes nem tanto) os projetos de constituição de uma alternativa nuclear própria, os devaneios de transformar o Brasil em uma grande potência militar e outros delírios próprios do pensamento geopolítico caboclo naquela época.

---

[8] O resgate desses aspectos da política externa do período 1974-1984 está em JAGUARIBE, Hélio, "Presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos", in HIRST, Monica (org), *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.p. 75-82. Ver também LAFER, Celso. "Análise das possibilidades diplomáticas de um governo Tancredo Neves", in HIRST, Monica (org), op. cit. p.p. 83-96

Isso não impediu, no entanto, que várias posições do Itamaraty pudessem ser retomadas no período democrático, desvestidas de seus eventuais supostos autoritários. Afinal, algo semelhante havia acontecido antes. Muitas das teses do *pragmatismo responsável,* como se assinalou, tinham suas origens na política externa independente do pré-64.

Fica claro na análise da segunda metade do regime militar os níveis de homologia e de autonomia que a política externa pôde circunstancialmente ter em relação à política global do país ou até mesmo em relação a definições estratégicas integrante do que até aqui foi chamado de Projeto Nacional de Desenvolvimento.

Homologia, posto que as opções diplomáticas buscavam viabilizar uma inserção internacional definida a partir de parâmetros nacionalistas e estatistas.

Autonomia porque, para realizar esse tipo de inserção, e tendo em vista os constrangimentos e oportunidades internacionais do período, era necessário romper com o alinhamento conservador da diplomacia das *fronteiras ideológicas* próprias da guerra fria e assumir uma postura independente que tinha subjacente a crítica ao caráter iníquo e antidemocrático da ordem mundial vigente.

Um regime autoritário, que aprofundou a desigualdade social, operou na esfera internacional em contradição com essas práticas internas.

Nos anos 80, mesmo na conjuntura pós-regime militar, a política externa manteve muitos elementos de continuidade em relação ao período anterior ganhando com isso consistência relativa.

O advento da democracia aconselhava realizar importantes ajustes na diplomacia brasileira, além daqueles decorrentes da necessidade de repensar o lugar do Brasil no mundo a partir das profundas transformações pelas quais esse mundo começava a passar, tanto na sua organização econômica, como na sua configuração política.

Tudo isso foi possível realizar tendo em vista a qualificação profissional do Ministério das Relações Exteriores e o espírito republicano de grande parte de seus quadros.

Mas havia questões cuja resolução não estavam ao alcance do Itamaraty.

A própria leitura da evolução da situação internacional – e o tema crucial de nossas relações com os Estados Unidos, por exemplo – não era simplesmente um problema de política externa, a ser resolvido por diplomatas ou *experts,* mas uma questão ligada à necessidade de formulação de um projeto nacional.

Não por acaso a partir de 1990 – quando começaram a perfilar-se mais claramente outras opções estratégicas para o país, sobretudo quando ganharam força as teses liberais – passou-se a falar mais explicitamente em mudar a política externa do Brasil.

Proliferaram declarações sobre a necessidade do Itamaraty "abandonar o terceiro-mundismo" e preparar o ingresso do Brasil "no Primeiro Mundo.[9]"

---

[9] Antes mesmo que se iniciasse o governo Collor, *O Estado de S. Paulo* (24.02.1990) saudava em editorial "A nova política externa": "Não é apenas o abandono do *africanismo* (sic)... o que parece ser o tom da nova política externa brasileira. O que a caracterizará, será uma atitude frente aos muitos problemas que se foram acumulando ao longo dos anos que vão do fim do Governo Castelo Branco até o início da Nova República, acumulação essa que contribuiu para que as relações com os parceiros tradicionais do Brasil se tornassem cada vez mais críticas." O mesmo *Estado de S.Paulo*, um ano depois, dava a palavra ao Chanceler Francisco Rezek, que fazia um balanço preliminar de sua gestão, insistindo na dicotomia Primeiro/Terceiro Mundos e na necessidade de passagem deste para aquele. "Ser do Primeiro Mundo", dizia o ministro, "não é uma questão de vontade política. Dela depende, isso sim, o propósito de abdicar do discurso terceiro-mundista, da política de ressentimento e desafio (...) não tanto por ser reprovável, mas por ser ineficaz". (Cf. "Terceiro-mundismo é política ineficaz", entrevista a Oliveiros S. Ferreira e Antonio Carlos Pereira, *OESP*, 03.03.1991). Alguns meses depois, o tom de Rezek era menos categórico. Em matéria intitulada "Política externa sofre crise de identidade" (*Folha de S. Paulo*, 02.09.1991), o jornalista da *Folha* constatava que Collor "não conseguiu aliar o País ao Primeiro Mundo (...) e renega o terceiro-mundismo praticado pelos governos anteriores". Na mesma matéria, o Ministro Rezek informa que previra meses antes que o Brasil enfrentaria dificuldades em sua travessia de um mundo para outro, sobretudo porque "os países ricos pregam um liberalismo que não praticam".

Como a alternativa de inserção internacional que emergia correspondia muito mais a um *não-projeto nacional*, ela não chegou a provocar uma mudança consistente e duradoura da política externa.

Pesaram para o fracasso dessa inflexão igualmente as fortes resistências da sociedade em relação a esse não-projeto, resistências essas que encontravam eco na cultura política que o Itamaraty construíra durante anos.

O avanço do regionalismo, especialmente o projeto do Mercosul – a despeito de sua fluidez ou até mesmo das ambigüidades iniciais – colocou novos freios nas tendências de revisionismo radical da política externa independente.

O regionalismo que o Brasil abraçara era resultado de uma leitura, nem sempre explicitada, do contexto internacional, sobretudo dos efeitos da globalização. Uma política externa que não considerava as questões da soberania nacional como *preconceitos do século XIX* tinha razões para inquietar-se com a mundialização econômica em curso e buscava no Mercosul uma forma de proteção.

A associação regional perseguia a criação de condições mais favoráveis para uma presença do(s) país(es) em um mundo cada vez mais complexo e ameaçador para a sobrevivência nacional, independentemente das oportunidades que eventualmente criasse.

O desafio da construção nacional não aparece nessa visão oposto à regionalização. Ao contrário, pode viabilizar-se através dela.

Por essa razão a discussão de um novo projeto nacional de desenvolvimento, exige desde o início uma rigorosa leitura da cena internacional e, a partir dela, definições precisas sobre que tipos de inserção buscar.

O regionalismo passa a ter uma importância decisiva nas estratégias de inserção mundial.

Antecipando algo que faz parte das conclusões dessas notas, a integração regional e a inserção mundial deixam de ser consideradas como questões a serem definidas posteriormente à formulação de um projeto nacional.

Trata-se de problemas cujo enfrentamento passa a ser simultâneo a essa reflexão fundamental.

Os problemas essenciais da política externa do país – alianças, atitudes *vis-à-vis* as organizações mundiais, regionalismo ou projetos da magnitude da ALCA – não podem ser abordados apenas a partir de uma perspectiva tática.

Exigem o enfrentamento da questão estratégica sobre o tipo de Brasil que se quer e que pode ser construído no próximo milênio.

Esse trabalho parte do suposto que uma proposta como a da ALCA – pelas implicações que tem para a vida econômica, política e social do país e pelas conseqüências que terá para a inserção do Brasil no mundo – não pode mais ser enfrentada com definições políticas residuais atualizadas ao sabor dos acontecimentos.

Ela exige inequivocamente uma avaliação do contexto internacional e das oportunidades e condicionantes que este cria para a definição de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Com essas questões dirimidas – ou pelo menos explicitamente reconhecidas – será mais fácil dar os passos táticos próprios a toda ação política concreta inclusive traçar orientações mais seguras em relação às iniciativas a serem adotadas nas negociações em curso.

Se é certo que não se faz política (sobretudo externa) só com princípios, não é menos certo que não se pode ter uma postura internacional sem princípios, ou com ambigüidades em relação a eles.

É interessante sublinhar, no entanto, que a reflexão sobre a política externa, não é apenas um subproduto de uma formulação estratégica *interna.*

Ela passa a ser um elemento fundante da estratégia global de (re)construção nacional.

Com esses esclarecimentos fica mais fácil enunciar o caminho que essas notas irão seguir.

No item I buscar-se-á captar alguns traços da evolução histórica da situação internacional e do significado que dentro dela tem a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas.

A seguir (II) examinar-se-á o contexto e os antecedentes da ALCA, o que ela representa para os Estados Unidos e para sua política hemisférica.

Posteriormente (III), a ALCA será visualizada a partir de uma perspectiva brasileira, problematizando-se as alternativas estratégicas que se abrem para o Brasil em termos de um novo projeto nacional e sua tradução na política externa. Tratar-se-á de mostrar que a política externa, como já foi dito, não é um simples complemento do projeto nacional, mas um de seus elementos essenciais.

Somente assim as opções de regionalização aparecem como resultado de uma reflexão que incorpora ao lado dos interesses econômicos e políticos nacionais a necessidade que um país tem de defender valores em suas relações internacionais.

A cena internacional

A reunião dos presidentes em abril 1998, em Santiago do Chile, foi originalmente pensada como um momento importante no processo de constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA) proposta por Bill Clinton no encontro precedente de Miami em dezembro de 1994.

O alcance dessa segunda conferência esteve de antemão comprometido pelas restrições que o projeto ALCA sofre nos próprios Estados Unidos.

O presidente dos EUA foi obrigado a retirar o pedido de *fast track* que fizera ao Congresso, no ano passado, para não enfrentar uma derrota parlamentar de graves conseqüências para a credibilidade de sua política no continente.

Com isso, a Casa Branca ficou sem os instrumentos para operar com a precisão, liberdade e rapidez necessárias as negociações para a formação da ALCA.

As resistências nos EUA são significativas se se leva em conta que refletem a opinião de amplos setores da sociedade norte-americana, empresariais, sindicais e de movimentos ligados à preservação do meio ambiente.

Elas já haviam aparecido quando da negociação do Tratado de Livre Comércio (NAFTA) assinado com o Canadá e México, aprovado por escassa maioria no Legislativo.

Não se trata, assim, de um obstáculo conjuntural que possa ser removido com grande facilidade.

A essas dificuldades internas somaram-se as que a diplomacia norte-americana encontrou para obter consenso no resto do continente não só sobre aspectos substanciais do projeto, como sobre o processo e os ritmos de sua implementação.

Em alguns casos tratou-se de uma oposição à própria proposta de formação da ALCA, ainda que não necessariamente as coisas tenham aparecido de forma tão drástica.

Isso não significa um fracasso a *priori* do encontro de Santiago do Chile nem que o projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas tenha perdido viabilidade.

A reunião preparatória de San José, Costa Rica, em fevereiro de 1998, retomou o debate sobre importantes questões de procedimento para a decisão dos presidentes em Santiago cujo impacto é significativo para a continuidade do processo.

O simples inventário das divergências de conteúdo surgidas nessa ocasião, porém, mostra a presença (recorrente) de temas que recobrem diferendos substantivos, como é o caso da inclusão ou não no debate das chamadas cláusulas sociais e ambientais, defendida pelos Estados Unidos e que sofre a oposição do Mercosul.

Da mesma forma, surgiram problemas de procedimento, que mal encobrem divergências de fundo que os distintos países /blocos regionais mantêm em relação à ALCA.

É o caso, por exemplo, da exigência dos países do Mercosul de que o princípio do *single undertaking* oriente a negociação dos distintos acordos permitindo que sua vigência ocorra simultaneamente.

Apesar disso, a perspectiva de que a agenda de Santiago dê ênfase a questões educacionais confere *per se* relevância ao encontro, ainda que represente um desvio no caminho originalmente previsto para a consecução de uma zona de livre comércio no continente.

O projeto de formação da ALCA se insere em uma tendência mais ampla de regionalização surgida nas últimas décadas, cuja importância foi reforçada a partir da década de 1980.

Esses processos de regionalização têm de ser analisados no marco de um movimento maior de mundialização econômica correntemente qualificado como de *globalização* – fórmula conceitualmente

fluída que aponta para uma acentuada internacionalização dos mercados, dos processos produtivos e dos sistemas financeiros.

A simultaneidade dos processos de globalização e regionalização têm historicamente revelado aspectos conflitantes, ainda que essa conflitividade não apareça necessariamente em forma aguda a ponto de torná-los incompatíveis.

Os movimentos de mundialização/regionalização são sobredeterminados a partir de fins dos anos 80 e começo dos 90 pela nova situação política internacional criada a partir do colapso da URSS e do *campo socialista.*

Esses dramáticos acontecimentos puseram fim não só à ordem política mundial construída em Teerã (1943), Yalta (1944) e Potsdã (1945), com as inflexões que o advento da Guerra Fria introduziu ulteriormente, como encerraram o próprio *curto Século XX*, para retomar a recente e já consagrada análise de Eric Hobsbawm. [10]

O fracasso do projeto de auto-reforma da URSS proposto por Gorbachev nos anos 80, que levou à autodissolução da União Soviética em 1991, precedida e acelerada pela decomposição dos regimes pró-soviéticos no leste europeu, teve como resultado a formação de um mundo *unipolar*, se por essa expressão se entende um mundo unilateralmente hegemonizado do ponto de vista econômico e político-militar pelos Estados Unidos.

Os acontecimentos que marcaram o fim dos anos 80 e começos dos 90 mostram uma extrema aceleração dos processos históricos em um curto espaço de tempo pondo em evidência igualmente a imprevisibilidade de transformações no cenário político

---

[10] Cf. HOBSBAWM, Eric J., *A Era dos Extremos*, São Paulo, Editora Companhia das Letras, 1997.

mundial que acarretaram profundas mudanças na correlação de forças internacional.[11]

Essas duas tendências, sobretudo quando combinadas, como no atual período histórico, exigem de todo observador da cena mundial um extremo cuidado analítico e uma igual prudência em termos de prospecção política, atitude particularmente recomendável quando se trata de apontar perspectivas de evolução da situação internacional e, a partir delas, formular políticas, especialmente as de alcance estratégico.

Cabe lembrar como nos anos 80 proliferaram as mais controvertidas teses sobre os desdobramentos da situação internacional: desde as análises sobre o declínio dos Estados Unidos[12] até a sub-filosofia de Francis Fukuyama sobre o *fim da História*, [13] passando pelas instigantes posições de Robert Kurz que viu no colapso do *socialismo de caserna* da URSS a antecipação de uma crise geral do sistema capitalista[14].

---

[11] A título de exemplo vale citar a percepção que um observador arguto como Kissinger tinha dos tempos e procedimentos necessários para que se operasse a unificação das duas Alemanhas, poucos meses antes que esse processo ocorresse. A complexa engenharia proposta pelo ex-Secretário de Estado se veria completa e rapidamente superada pelos acontecimentos. Cf. KISSINGER, Henry.

[12] A expressão mais ruidosa dos declinistas, como passaram a ser jocosamente conhecidos esses autores, é KENNEDY, Paul, *Ascensão e queda das grandes potências*, Rio de Janeiro, editora Campus, 1989. Dentre os muitos críticos do declinismo estão NAU, Henry, *The Myth of America's Decline: Leading the World Economy in the 1990's*, Oxford Unibersity Press, ROSENCRANCE, Richard, *America Economy Resurgence: a Bold New Strategy, Harper and Row,* NYE, Joseph, *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, Basic Books. Ver também PARKER, Dick, *Le débat actuel et le vrai débat*, (mimeo), New York, 1991.

[13] Cf. FUKUYAMA, Francis, *The End of History?*, National Interest, verão 1989, *O fim da História e o último homem*, Rio de Janeiro, Rocco, 1992. As teses do politólogo norte-americano desencadearam uma torrente de críticas. Ver, dentre outras, HOBSBAWM, Eric J. *A crise atual das ideologias*, in SADER, Emir, *O Mundo depois da Queda*, São Paulo, Paz e Terra, 1995 p. 220, GIANNOTTI, José Arthur, *O fim da História ou o fim da picada*, O Estado de São Paulo – Cultura, 22.08.1992, p.p. 1-2, GARCIA, Marco Aurélio, *Uma História sem fim*, in NOVAES, Adauto (org), Tempo e História, São Paulo, Editora Companhia das Letras, 1992, p.p. 89-101.

[14] KURZ, Robert, *O Colapso da modernização*, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1992.

O mundo deste fim de século aparece marcado, como foi observado anteriormente, por uma preeminência sem precedentes dos Estados Unidos.

Ela decorre da hegemonia econômica desse país como conseqüência do vigor de seu sistema produtivo e do lugar que o dólar ocupa no sistema monetário mundial.

Dissipadas as nuvens que pairavam sobre a economia dos Estados Unidos na segunda metade da década de 1980, e que se tornaram densas no início dos anos 90, esse país experimenta desde então um crescimento expressivo, que lhe confere uma das menores taxas de desemprego do mundo desenvolvido.

Com uma inflação baixa o governo começa a colher também bons resultados na esfera fiscal, considerada até bem pouco o calcanhar de Aquiles da economia norte-americana.

O clima de otimismo é tal que o presidente Clinton em seu recente discurso sobre o Estado da União permitiu-se retomar teses do reformismo social com as quais disputou e venceu sua primeira eleição e que haviam sido posteriormente negligenciadas.

A despeito das incertezas que a atual (des)ordem financeira internacional cria, os Estados Unidos parecem dispor de instrumentos para assegurar sua hegemonia, como se pôde observar nos últimos meses, sobretudo a partir do desencadeamento da crise das economias asiáticas.

Do ponto de vista político-militar a hegemonia dos Estados Unidos é mais visível ainda. Isso agravou o esvaziamento político de organizações multilaterais, como a ONU, ou a instrumentalização delas pela diplomacia norte-americana, como se evidenciou na crise do Golfo de 90-91, ainda que nos desdobramentos mais recentes a reação de alguns governos tenha conseguido criar sérios limites à desenvoltura absoluta

com a qual os EUA operaram internacionalmente em outras circunstâncias recentes.

É claro que essa hegemonia não se faz sem contrastes e a expressão *mundo unipolar* está longe de coincidir com a realidade de um universo homogêneo, isento de conflitos.

A construção européia prosseguiu e, em certo sentido acelerou-se, atravessada por sérios conflitos sociais, políticos e militares.

Ainda que no plano político-institucional e militar as questões colocadas para a UE estejam longe de resolver-se, é inegável que seus avanços econômicos são consideráveis. A implantação do euro pode representar uma ameaça à supremacia do dólar como moeda internacional de referência, a despeito dos sacrifícios que tem exigido.

Já as previsões de uma perda de hegemonia dos Estados Unidos em proveito de uma emergente Ásia – Japão, NICs, China, em especial – se revelaram apressadas, superficiais e impressionistas, pelo menos no curto prazo.

É certo que o prosseguimento e aprofundamento da crise que afeta o Extremo Oriente pode ter conseqüências graves para a economia norte-americana e a do resto do mundo.

Essas observações iniciais – compartilhadas pela maior parte dos analistas internacionais – buscam apenas enfatizar o que foi dito antes: qualquer exame da situação internacional, ainda que restrito a uma região como as Américas, além de estar sujeita ao relativismo de toda análise e prospecção histórica e política, é hoje sobredeterminado pelo clima de incertezas que cerca a economia mundial neste fim de século.

A mundialização da economia acabou por criar, junto com os efeitos antes descritos, as condições de possibilidade de globalização das crises com todas as implicações políticas que possam daí decorrer.

A perspectiva apontada é reforçado pela tendência à adoção de políticas macroeconômicas análogas por muitos governos nacionais, com o objetivo de lograr a estabilidade monetária.

Essas políticas de estabilização, com as particularidades nacionais de cada caso, correspondem à doutrina de organismos como o FED e todo o *establishment* econômico do governo dos Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional ou a OCDE e integram o ideário das autoridades econômicas dos principais países do mundo, da haute finance internacional, de boa parte do pensamento acadêmico e da mídia especializada.

Não por acaso seus críticos se referem a ele como um pensamento único, tentando atribuir a suas teses um caráter de inevitabilidade totalitária.

A combinação, com poucas variações, de uma abertura comercial com um modelo semelhante de ajuste financeiro, articulando políticas cambial e monetária, decorre da leitura que governos nacionais fazem das oportunidades e constrangimentos criadas pelo entorno econômico-financeiro internacional. Somente assim seria possível, segundo esses pressupostos, conseguir a estabilidade da moeda, considerada condição *sine qua non* para lograr o crescimento e, sobretudo, um novo tipo de inserção em um mundo em acelerada transformação.

Os radicais processos de privatização que esses governos implementam, têm como justificativa doutrinária a necessidade de retirar o Estado da economia, especialmente do setor produtivo, para que ele possa concentrar-se em suas *funções sociais.*

Na prática, o escopo principal da *desestatização* é a obtenção dos recursos necessários para saldar a dívida herdada e aquela que a própria estratégia de estabilização não faz senão crescer.

No hemisfério esse receituário teve suas regras basicamente codificadas no que passou a ser conhecido como Consenso de Washington.[15]

Acentuou-se a (inter)dependência econômica, não somente dos *mercados emergentes vis-à-vis* os grandes centros financeiros internacionais, como, paradoxalmente, destes em relação àqueles.

Desde o segundo colapso cambial do México (1994) até os acontecimentos atualmente em curso na Ásia e as projeções que os economistas fazem sobre qual país poderia ser a *bola da vez*, ficou evidente que uma crise mundial pode ter sua origem não no centro da economia mundial, como ocorreu tradicionalmente (1929, por exemplo), mas na *periferia,* daí irradiando-se para o centro e fazendo com que se precipitem crises locais e/ou regionais de vulto que podem ameaçar sistemicamente o conjunto da economia internacional.

Desnecessário dizer que essa (inter)dependência econômica, sendo resultado de opções de política econômica, é também uma (inter)dependência política *tout court.*

A recente crise cambial da Indonésia fez com que se deslocassem para Jacarta não só o máximo dirigente do FMI, Michel Camdessus, e um séquito de tecnocratas daquela instituição, como o Secretário da Defesa dos Estados Unidos. A um Congresso renitente em ajudar economicamente o regime do general Suharto, a Casa Branca não hesitou em explicitar que a estabilidade monetária da Indonésia era um assunto de segurança, que afetava os interesses estratégicos dos EUA.

---

[15] Cf. BATISTA, Paulo Nogueira, "O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos" in SOBRINHO, Barbosa Lima et alii, *Em Defesa do Interesse Nacional*, São Paulo, Paz e Terra, 1994, p.p. 99-144, TAVARES, Maria da Conceição, *O Dissenso de Washington* in SOBRINHO, Barbosa Lima, op.cit., p.p. 67-80 e Lições Contemporâneas de uma Economista Popular, Rio de Janeiro, 1994, particularmente p.p. 71-97.

Os ajustes aplicados na América Latina são uma resposta política (não só de política econômica) semelhante dada à crise que as economias do continente vinham enfrentando nos anos 70 fortemente agravadas pelo fenômeno da dívida externa.

Essas políticas econômicas foram e são aplicados por governos eleitos e/ou apoiados por amplas alianças cujo espectro político-ideológico vai da direita até setores originários da centro-esquerda.

Essas coligações são freqüentemente encabeçadas por personalidades provenientes dessa centro-esquerda ou do populismo, eleitas com programas de forte apelo social, cuja aplicação é postergada em nome de uma prévia estabilização monetária.

A própria estabilidade da moeda acaba por transformar-se em um valor de forte aceitação social, sobretudo quando, em sua fase inicial, o ajuste produz efeitos redistributivos junto às camadas pobres, além de pôr fim à anomia e à insegurança que hiperinflações ou situações prolongadas de inflação alta produzem.

A essas políticas econômicas tem correspondido uma hipertrofia do poder executivo, justificada pela necessidade de assegurar a governabilidade. O mesmo argumento, e a necessidade de prazos mais dilatados para consolidar o ajuste e operar uma mudança de fundo no modelo de desenvolvimento, fornece as bases para a tese do alargamento dos mandatos presidenciais, via reforma constitucional que institui a reeleição.

Os apoios logrados nos meios financeiros internacionais e a *boa imagem* que políticas e governantes produzem no exterior acabam por transformar-se em fatores de legitimação interna.

Diferentemente da conjuntura atual, os acontecimentos de 1929, se constituíram em um exemplo clássico de irradiação de uma crise do centro para a periferia.

Por oposição, eles podem oferecer um quadro de reflexão histórica sobre a situação atual.

O *crash* da economia norte-americana teve um efeito de demonstração sobre o conjunto da economia internacional, inclusive sobre a do continente.

Mas o impacto de 1929 não foi só econômico, ainda que essa dimensão seja em geral a mais estudada.

A recessão nos países centrais do capitalismo provocou na América Latina a crise do modelo *primário exportador*.

Esta, por sua vez, favoreceu em alguns casos (como o do Brasil, por exemplo) a adoção de políticas que permitiram o advento de uma *industrialização substitutiva de exportações* capaz de alterar o perfil da economia desses países e sua inserção internacional.

É evidente, no entanto, que essas novas opções de política econômica para fazer frente à crise exigiram redefinições de alianças sociais e políticas em vários Estados nacionais do continente, afetaram em muitas circunstâncias a forma e o funcionamento das instituições, repercutiram fundamente na política externa e ensejaram a emergência de novas correntes ideológicas.

Basta lembrar as mudanças provocadas na América Latina pelo surgimento, nos anos 30 e 40, de projetos com a preocupação de criar alternativas nacionais aos efeitos que a crise mundial prolongada acarretava.

Foi o caso do Varguismo, no Brasil, do Cardenismo, no México, da Frente Popular, no Chile ou do Peronismo na Argentina.

Nesses, e em quase todos os países do continente, a crise de 29 gerou situações de instabilidade que duraram vários anos e acarretaram profundas, ainda que diferenciadas, mudanças políticas, com troca violenta de governos e regimes.

Qualquer que tenha sido o diversificado rumo desse processo de mudanças, a análise deve evitar estabelecer nexos mecânicos de causalidade entre economia e política ou entre o *externo* e o *interno*.

O quê se convencionou chamar de *determinações econômicas*, particularmente as internacionais, não incidiu, com visibilidade expressiva, sobre realidades nacionais.

São antes as condições econômicas, sociais, políticas e culturais locais que vão (re)definir o verdadeiro impacto do contexto internacional.

Os efeitos dos acontecimentos de 1929 sobre a América Latina foram diferenciados, não somente porque as economias do continente eram distintas, mas, porque os sistemas políticos eram diferentes e, sobretudo, porque os atores sociais e políticos reagiram diferentemente frente a eles.

A despeito de contextos internacionais instáveis e imprevisíveis, próprios de uma situação de crise, é evidente, assim, que são necessários os elementos locais e específicos de inteligência das tendências gerais para que se possa não só entender uma conjuntura econômica particular como propor alternativas políticas.

Por mais determinantes que venham a ser tendências internacionais ou os condicionantes históricos locais na vida de uma nação, ou ainda, por maior incidência que tenham fatores fortuitos e *irracionais*, é evidente que a política se configura como uma ação onde se articulam reflexão e vontade que se exercem, por certo, sobre condições históricas dadas, mas que têm em muitos casos a capacidade de alterar profundamente essas condições.

O papel transformador das opções políticas sobre as condições históricas herdadas não se confunde com o mero voluntarismo. Ele tem-se revelado, porém, um componente importante da transformação

histórica, particularmente presente em momentos de crise, quando a sobrevivência de uma Nação e de seus valores se vê fortemente ameaçada pela incidência corrosiva de fatores externos e pela ação desagregadora interna que estes acarretam.

É importante pensar essas situações, como foi antes indicado, não somente como o resultado de fatores exógenos.

Na maioria das vezes – e isso parece ser particularmente verdadeiro hoje – há uma adequação entre certas tendências internacionais e decisões nacionais, sejam elas de curto ou longo prazos.

Para retomar o exemplo de 1929: a crise incidiu sobre todos os países, mas de forma distinta e, sobretudo, com resultados diferenciados. Todas as economias primário-exportadoras entraram em colapso, quase todos as nações foram fortemente afetadas social e politicamente. As conseqüências, no entanto, foram distintas.

Bastaria comparar as opções de política econômica seguidas por Brasil e Argentina na década de 1930 sob o impacto dos efeitos da crise mundial.

Enquanto o primeiro país dava alguns passos importantes na direção de um projeto industrial – ainda que preservando o pacto com os setores agrários – a Argentina persistia, pelo menos nos anos 30, em sua política liberal, como atesta o estabelecimento do Pacto Roca-Runciman.

A despeito de iniciativas industrializantes nessa década, uma orientação mais decidida nessa direção só ocorreria na segunda metade dos anos 40 com o advento de Perón.

Cronologicamente não-coincidentes, o Varguismo e o Peronismo, constituem uma periodização histórica comum, mantidas as diferenças sócio-políticas e ideológicas que caracterizam cada uma dessas experiências históricas. Ambos fenômenos, independentemente de

suas afinidades e diferenças, produziram em sua continuidade/ descontinuidade históricas percepções externas comuns.

Antecedentes e contexto no qual surge o projeto da Área de Livre Comércio das Américas

A origem da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas está na Iniciativa para as Américas que o presidente George Bush anunciou em 1990.

A Iniciativa é uma tentativa dos Estados Unidos de reconstituir uma política ativa vis-à-vis a América Latina e se dá em um contexto de modificação da situação internacional – antecipada pela crise larvar da URSS e do *campo socialista* que iria cristalizar-se nos anos seguintes com a dissolução da União Soviética, o fim da Guerra Fria e a vitória norte-americana na Guerra do Golfo.

Faz parte, de certa maneira, do projeto de *nova ordem mundial* que Bush anuncia depois da derrota de Sadan Hussein em 1991.[16]

O fim da Guerra Fria não só eliminou praticamente o conflito Leste-Oeste, como incidiu sobre o contencioso Norte-Sul.

O fosso entre o mundo desenvolvido e os países *em desenvolvimento*, no entanto, não cessou de aprofundar-se, como todos os indicadores econômicos e sociais do período mostram.

---

[16] "As conseqüências do conflito no Golfo se estenderam muito além dos limites do Oriente Médio; duas vezes antes, neste século, o mundo esteve convulsionado pela guerra; duas vezes, neste século, dos horrores da guerra surgiu a esperança de uma paz duradoura. Duas vezes antes essas esperanças acabaram se tornando um sonho distante(...) Até agora o mundo que conhecíamos era um mundo dividido, um mundo de arame farpado, muros de concreto, conflitos e Guerra Fria. "Agora podemos ver um mundo novo surgindo – um mundo em que existe a perspectiva muito real de uma *nova ordem*." "Bush exalta bravura dos vitoriosos na Guerra do Golfo – texto do pronunciamento do Presidente em sessão conjunta do Congresso, de 06.03.1991", United States Information Service.

Mais ainda, as condições da transição na ex-URSS e no Leste em geral fizeram com que esses países passassem a integrar o *Sul"* do mundo, pelo menos do ponto de vista econômico e social.

O poder de barganha que o Sul tivera na cena mundial diminuiu consideravelmente.

A noção de *Terceiro-Mundo* entrou em crise, pelas dificuldades dos países não-alinhados continuarem a desempenhar um papel próprio na cena mundial, explorando os espaços deixados pelo colossal confronto das grandes potências como havia sido feito durante o período da Guerra Fria.

Essa crise tornou-se maior na medida em que o modelo de desenvolvimento econômico hegemônico nos principais países do Sul foi fundamente questionado, sacudido pelo impacto da dívida externa e pela vaga liberalizante que começava a se estender pelo mundo.

O impacto do fim do conflito Leste-Oeste afetou não somente os macroequilíbrios de forças no mundo como incidiu de forma particular em algumas situações regionais.

No Oriente Médio, o virtual desaparecimento da *ameaça soviética* na região, determinou uma perda de importância estratégica de Israel para os Estados Unidos, coisa que os israelenses perceberam, e que ajudou na busca de uma solução negociada para a questão palestina.

O colapso da influência soviética na África, contribuiu para o fim da política de *apartheid* do governo de Pretoria. O regime racista tornou-se desnecessário enquanto subgendarme do Atlântico Sul e da parte meridional da África. Isso favoreceu uma transição relativamente tranquila, na forma, mas radical no conteúdo, como a que foi presidida por Nelson Mandela.

Essa solução teria sido difícil, para não dizer impossível, no cenário precedente da Guerra Fria.

Na própria América Latina começaram a fazer-se sentir efeitos da nova conjuntura internacional.

À exceção de Cuba, cada vez mais transformada em *questão de política interna* para os Estados Unidos, o Departamento de Estado passou a rever várias atitudes em relação ao continente latino-americano, especialmente na América Central.

É claro que essa mudança não se fez sem problemas e nem sempre houve homogeneidade entre as posições dos Departamentos de Estado e de Defesa, para não falar de outras agências governamentais cuja atuação é menos visível, mas, nem por essa razão menos *eficiente*.

É bom lembrar que a invasão do Panamá foi posterior ao fim da Guerra Fria, que nessa mesma época proliferaram teorias e, em alguns casos, ações propiciando guerras de *baixa intensidade*.

Nesse período, igualmente, um novo inimigo vai assumindo o lugar da *subversão comunista*: o narcotráfico. Não raro o governo norte-americano tentou estabelecer conexões entre um e outro fenômeno.

É indiscutível, no entanto, que se produziu uma certa distensão no continente, favorecida sem dúvida pela aceleração do processo de democratização política que ocorrera na América do Sul.

Na América Central, a derrota dos sandinistas nas eleições de fevereiro de 1990 tornou as coisas mais fáceis para a política norte-americana. Trata-se de uma situação nova e significativa. Uma força política radical, que havia sido guindada ao poder por uma revolução, decide poucos anos depois colocar esse poder em disputa, através de eleições livres. O resultado acabou por consolidar a vigência da alternância política e com ela o próprio regime democrático.

A heterogênea frente opositora ao Sandinismo não foi capaz de reverter o difícil quadro econômico e social interno ou de devolver a es-

tabilidade política, sobretudo quando tratou de anular as conquistas que a revolução havia proporcionado a inúmeros setores da sociedade.

Para a persistência desse quadro em muito contribuiu a miopia da política da administração republicana que se prolongou na gestão Clinton.

Já em El Salvador, resolveu-se o impasse entre o governo e a guerrilha, a partir da hábil articulação entre ações militares e políticas por parte da Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, da flexibilidade de parte da elite salvadorenha e da consistente iniciativa diplomática do Grupo de Contadora e do próprio desempenho da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Chegou-se a uma solução negociada que encaminhou uma das mais exitosas transições democráticas do continente. O governo dos EUA teve de apoiar esse esforço.

A experiência salvadorenha constituiu-se em um paradigma para a resolução do conflito de mais de trinta anos que mergulhou a Guatemala em uma onda de violência poucas vezes observada na América Latina. Os primeiros meses da paz alcançada naquele país, a despeito dos inúmeros problema pendentes, são indicativos de como o contexto pós-Guerra Fria contribuiu para mudanças políticas no continente.

Menos de quatro meses após o discurso celebrativo da vitória na Guerra do Golfo no Congresso dos Estados Unidos, Bush começava a perfilar de forma mais sistemática sua política pós-Guerra Fria para a América Latina.

Em junho de 1990 o presidente anuncia no Salão Leste da Casa Branca sua Iniciativa para as Américas.

Ele se diz " fascinado com as tremendas mudanças – mudanças positivas – que estão ocorrendo em todo o mundo" e destaca "uma maré de democracia jamais testemunhada na história deste hemisfério."

Mas não se trata apenas de uma virada política.

Esta *"tem seu paralelo na esfera econômica", posto que por "toda a região, nações estão se afastando de políticas econômicas estatizantes que sufocam o crescimento" e se voltam para o livre mercado para ajudar na realização do seu inexplorado potencial para o progresso."*

Bush afirma que, após retornar de Cartagena, onde encontrou os presidentes da área andina, mandou que o "secretário do tesouro Brady liderasse uma revisão da política norte-americana referente a essa região vital."

No anúncio da Iniciativa, fica evidente a diferença dessa política se comparada com outros políticas propiciadas pelos Estados Unidos no continente.

"A prosperidade em nosso hemisfério, diz Bush, depende de comércio – não de ajuda."

A ênfase está posta na construção de uma nova ordem econômica no continente sob um signo nitidamente liberal.

A Iniciativa propõe-se enfrentar três grandes problemas – o comércio, os investimentos e a dívida externa.

A *nova abordagem* da questão do pesado endividamento externo que a região enfrenta tem como solução "amenizar o ônus da dívida", com "importantes benefícios para nosso meio ambiente".

Partindo da constatação que a "concorrência pelo capital é hoje feroz", Bush conclui que a "... chave para investimentos maiores é ser competitivo – reverter as condições que desincentivaram tanto o investimento estrangeiro como o interno".

Para isso é necessário reduzir"...o ônus regulamentador – eliminar o matagal das barreiras burocráticas dos que aspiram a investir na América Latina."

O presidente completa suas afirmações com exemplos sobre o funcionamento precário da burocracia ou dos telefones ao sul do Rio Grande.

Mas o tema central é o do livre comércio.

Enfatizando uma das marcas ideológicas do período, George Bush insiste na idéia de que "a reforma por mercados livres é a chave para um crescimento sustentado e para a estabilidade política."

Por essa razão ele propõe que "iniciemos o processo de criação de uma zona de livre comércio no continente." E, com a mesma retórica, reitera a necessidade de " fazermos nosso objetivo definitivo um sistema de livre-comércio que una todas as Américas – do Norte, Central e do Sul."

"Contemplamos o dia em que as Américas sejam não apenas o primeiro hemisfério democrático plenamente livre – mas o dia em que todos sejamos parceiros iguais em uma zona de livre comércio que se estenda de Anchorage à Terra do Fogo." [17]

Estão lançadas as bases doutrinárias da proposta de criação da ALCA.

A proposta de George Bush deve ser inicialmente analisada a partir de alguns parâmetros:

- as mudanças do contexto internacional, e o lugar que a nova política para o Hemisfério ocupa na estratégia global dos Estados Unidos;
- a relação que a Iniciativa tem com outras políticas que os Estado Unidos propuseram para o continente no passado;

---

[17] "Pronunciamento do Presidente Bush sobre a Iniciativa para as Américas", Washington, 27.06.1990. Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América, USIS.

- a conjuntura dos anos 80/90 na América Latina;
- a forma como se articulam economia e política na Iniciativa para as Américas e posteriormente na ALCA, bem como o significado doutrinário subjacente a esse tipo de articulação.

Esses parâmetros não serão analisados separadamente.

Tratar-se-á de integrá-los no exame de antecedentes historicamente relevantes da política dos EUA para a América Latina, estudando em seguida sua articulação no projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas.

A Iniciativa para as Américas difere substancialmente de outras políticas que os Estados Unidos propuseram no passado para orientar suas relações com o continente.

Ela aparece à primeira vista como menos consistente e sistemática que essas políticas, ainda que seus efeitos, principalmente seus desdobramentos na formação da Área de Livre Comércio das Américas possam ser muito mais profundos e duradouros.

A pedra fundamental da política norte-americana para a América Latina – a Doutrina Monroe – contém elementos que se revelaram duradouros e recorrentes: um isolacionismo mais ou menos pronunciado e a idéia de transformar o resto do continente em uma espécie de reserva geopolítica, ainda que nem sempre com diretrizes precisas.

A retórica anti-imperialista latino-americana cunhou, inclusive, a expressão *patio trazero* para caracterizar o status que o continente teria segundo essa concepção.

Esses elementos estiveram presentes, a sua maneira, inclusive em outras iniciativas diplomáticas adotadas por Washington no século XX: particularmente a política de *Boa Vizinhança* e a *Aliança para o Progresso*.

O texto procurará mostrar que, a despeito das diferenças importantes da Iniciativa-ALCA em relação às políticas anteriores dos EUA para o Hemisfério, persiste (e se aprofunda mesmo) a idéia de fazer do continente uma reserva estratégica e de criar mecanismos de contenção, agora comerciais, *vis-à-vis* interesses extra-continentais.

A novidade da relação com a América Latina estaria hoje no fato dessa região passar a ter para os Estados Unidos uma significação comercial que até aqui não havia tido.

A evolução dos fluxos comerciais dos Estados Unidos com o continente indica nos últimos anos uma reversão significativa. A América Latina passou a exibir crescentes déficits comerciais e a ocupar um lugar relevante para as exportações dos EUA.

Para isso contribuíram a sobrevalorização cambial de boa parte das moedas dos países da região, as restrições não-alfandegárias que os Estados Unidos impõem a suas importações, mas, sobretudo, a forte abertura comercial impulsionada em praticamente todo o Hemisfério.

Para salientar a especificidade da proposta Iniciativa-ALCA pode ser oportuno realizar um exame, ainda que não exaustivo, de algumas políticas que os Estados Unidos desenvolveram em relação ao continente.

Privilegiar-se-ão algumas conjunturas-chave.

A política da boa vizinhança, proposta e implementada por Franklin D. Roosevelt nos anos 30 e 40 correspondeu a um período de profunda turbulência internacional, decorrente dos prolongados efeitos sociais da crise de 29 e de seu impacto sobre a situação política mundial, particularmente na Europa.

Essa política aprofundou-se e ganhou mais importância a partir do momento em que os Estados Unidos entraram na guerra.

Os EUA vinham de um período marcado por um forte isolacionismo – posição *vis-à-vis* a Liga das Nações e renúncia em exercer influência nos conflitos europeus, a despeito do papel fundamental que haviam desempenhado no desfecho da Primeira Guerra e do impacto mundial que as propostas de W. Wilson tiveram imediatamente após o conflito.

Essa posição foi modificada pouco a pouco por Roosevelt.

O Presidente apoiou a Grã Bretanha, quando esta suportava o impacto fundamental da Segunda Guerra. Há suficientes referências historiográficas que mostram o crescente engajamento dos Estados Unidos no conflito mundial antes mesmo do ataque japonês a Pearl Harbour.

No que se refere à América Latina, a Política de Boa Vizinhança, representava uma mudança substancial, se comparada a períodos anteriores, e aos que viriam depois.

Em primeiro lugar pela rapidez com que foi adotada, logo após o início da administração democrata.

Em segundo lugar pelas mudanças de conteúdo.

Os Estados Unidos buscavam evidentemente preservar e garantir reservas estratégicas – matérias primas – para um eventual ingresso na guerra, mas queriam sobretudo apoios diplomáticos e militares – bases e tropas.

Para lograr o envolvimento do continente nessa política, Washington privilegiava o relacionamento com regimes democráticos e buscava pautar-se por princípios não-intervencionistas, ainda que essas duas regras não tenham sido sempre seguidas à risca.

Roosevelt, conforme a deliciosa anedota, nunca rompeu com Somoza ("nosso f.d.p."...) e apesar do mal-estar que a decretação do

Estado Novo no Brasil produziu em Washington, a Casa Branca procurou manter um relacionamento fluído com o ditador Vargas.

A preocupação fundamental do governo norte-americano era a emergência de governos nacionalistas no Hemisfério que pudessem aliar-se com a Alemanha.

Vargas preocupava muito menos como ditador do que como possível aliado do Eixo, sobretudo tendo em vista as notórias simpatias de militares e políticos brasileiros pelas idéias autoritárias no mundo.

A reação dos Estados Unidos a Villaroel, na Bolívia, e o intervencionismo político aberto do embaixador Braden na Argentina para impedir a ascensão do general Perón ao poder, particularmente, são episódios emblemáticos desse aspecto mais duro da diplomacia norte-americana no período.

O clima de *entente* internacional, particularmente com a URSS e as inflexões que Stálin provocou na política soviética pós-43 – a dissolução da Internacional Comunista, especialmente – criaram um clima de descontração nas relações esquerda/direita no continente atenuando inclusive o sentimento anti-imperialista, ainda que por um lapso de tempo relativamente curto.

Episódios desse período são reveladores. O PC argentino e o embaixador Bradem, juntos, apoiando o conservador Tamborini contra Perón nas eleições presidenciais. Prestes sai da prisão do declinante Estado Novo e seu primeiro ato é o de ir à embaixada norte-americana no Rio para assinar o livro de pêsames pela morte de Roosevelt. Earl Browder, dirigente do PC norte-americano propõe dissolver os partidos comunistas no continente, tendo em vista a nova situação mundial.[18]

---

[18] TUTINO, Saverio, *L'ottobre cubain*, Paris: François Maspero, 1967. Ver especialmente capítulo 4.

A despeito de alguns traços intervencionistas, ainda que mais contidos, da política de Roosevelt, esta teve em relação à América Latina um caráter dominantemente propositivo, dando menos importância a uma dimensão defensiva presente em outros períodos, especialmente no que viria logo depois.

O pós-Segunda Guerra acaba por erodir rapidamente a política externa anterior dos Estados Unidos para a América Latina.

Com o advento da Doutrina Truman, a América Latina perdeu sua importância na política externa dos EUA e passou a ser vista fundamentalmente a partir dos parâmetros militares da Guerra-Fria.

É o período do TRIAR, de acordos militares bilaterais, da tentativa de envolver países do hemisfério no conflito da Coréia, da hostilidade a Perón e Vargas, da intervenção na Guatemala. [19]

Episódio sintomático da virada na segunda metade dos anos 40 é a recusa dos Estados Unidos em estender o Plano Marshall para a América Latina.

Ficava claro que a América Latina só ganhava importância na política externa norte-americana em situações críticas para o EUA – a Segunda Guerra, por exemplo – e quando essa região dava sinais de poder escapar de seu controle, na esteira do nacionalismo dos anos 30 e 40 que se consolidava no continente.

A proposta de constituição da Aliança para o Progresso, nos anos 60, ilustra também o anteriormente exposto.

Trata-se essencialmente de uma tentativa de resposta política (com componentes militares, menos visíveis em um primeiro momento) à Revolução Cubana.

---

[19] Cf. BETHEL, Leslie e ROXBOROUGH, Ian (org.), *A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

Os acontecimentos de Cuba em fins dos anos 50 e começo dos 60 ensejaram um forte movimento social e político no continente.

A revolução, com toda a aura de simpatia que provocou, coincidia com a crise dos modelos nacional-desenvolvimentistas na América Latina, que se revelavam incapazes de dar continuidade a um projeto de crescimento econômico, com distribuição de renda e expansão da democracia.

É simbólico que um dos personagens emblemáticos da Revolução Cubana – o argentino Ernesto Guevara – tivesse participado da última experiência fracassada de reformismo na América, cinco anos antes, o governo de Jacobo Arbens, na Guatemala, forjando a partir daquela derrota convicções sobre a necessidade de soluções mais radicais.

A radicalização social, política e ideológica do processo em Cuba, a deterioração das relações com os Estados Unidos – em muito alimentada pela arrogância e inabilidade de Washington – mas, sobretudo, a inflexão pró-soviética de Havana, criavam uma situação intolerável para o governo norte-americano.

A "América para os americanos" nesse período passa ser um não aos soviéticos, sobretudo a 100 milhas da Florida, o que ganha contornos dramáticos quando da instalação dos mísseis nucleares na ilha.

A política de contenção de Cuba passou a ser fundamental para os EUA na medida em que o processo naquele país teve um duplo efeito de demonstração no continente.

Em primeiro lugar, quando denunciava os Estados Unidos e seus aliados internos nos países latino-americanos como o principal obstáculo à consecução de reformas econômicas e sociais.

Em segundo lugar, quando afirmava que essas reformas só se fariam através de rupturas violentas, o que nem os partido comunistas pregavam naquele momento.

A Aliança pode ser entendida como uma autocrítica do governo norte-americano feita em condições dramáticas.

Trata-se de uma espécie de Plano Marshal tardio, sem a importância do original, mas com preocupações semelhantes: a contenção do risco de uma onda revolucionária através da ajuda econômica, acompanhada da adoção de medidas militares.

A Aliança para o Progresso combinava o reformismo social de um Teodoro Moscoso com iniciativas de contra-insurgência, que pouco depois fariam carreira no Vietnã.

Não por acaso os *boinas verdes*, que posteriormente lutaram na Indochina, são criados naquele período com o objetivo de combater a insurgência continental inspirada na Revolução Cubana.

A Aliança no período pós-Kennedy – não que JFK pudesse ter realizado política distinta daquela que Johnson implementou – coincidiu com a abertura de um novo ciclo de ditaduras na América Latina, sobretudo na América do Sul. Os militares – como o exemplo brasileiro de 64 indicou – apareciam como solução para a crise política decorrente dos impasses dos modelos nacional-desenvolvimentistas de inspiração cepalina.

A exceção na conjuntura foi o Chile de Eduardo Frei.

Não sem razão a eleição do democrata cristão em 1964, derrotando o socialista Salvador Allende, foi apresentada como "a revolução em liberdade", buscando com isso contrastar com a revolução (sem liberdade?) cubana.

A história mostrou que a crise chilena havia apenas sido diferida, em função de fatores sociais e políticos próprios. Nove anos

depois, após seis anos de reformismo democrata-cristão e da radical experiência socialista de Allende, a crise política decorrente das transformações econômicas em curso, levaram ao *pronunciamento* de Augusto Pinochet.

A participação dos Estados Unidos no episódio da ascensão de Pinochet foi de um intervencionismo mal-disfarçado.

A morte natural da Aliança para o Progresso criou um vazio na política norte-americana em relação ao continente.

Não que os Estados Unidos tivessem deixado de ter presença na América Latina. Faltava, no entanto, uma orientação abrangente e sistêmica.

A interlocução de Washington com a América Latina se fez mais difícil e complexa.

Por um lado estavam ditaduras militares anti-comunistas, algumas das quais sofrendo fortes tentações nacionalistas, como o já citado caso do Brasil pós-74 e, em certo sentido, até mesmo o Chile e a Argentina, ainda que em períodos menores e com menos intensidade.

Por outro, ditaduras militares nacional-reformistas, como a dos generais peruanos e equatorianos ou até mesmo a de Omar Torrijos, no Panamá.

É verdade que muitas das ditaduras militares adotaram prematuramente políticas econômicas de forte inspiração liberal, como foi o caso do Chile, ou mesmo a Argentina, durante a gestão Martínez de Oz.

Mas também é verdade que o liberalismo econômico não era um valor tão importante naquele período e, por outro lado, a imagem política que esses regimes projetavam no mundo convidava a uma certa discrição no relacionamento.

Isso é particularmente verdadeiro no interregno democrata de Carter, quando a política externa dos Estados Unidos enfatizou muito o tema dos direitos humanos.

Nos anos 80, quando justamente se processava a transição política para a democracia na maioria dos países da América do Sul atingidos por regimes militares, os Estados Unidos estiveram mais ausentes do que nunca.

Washington estava empenhado internacionalmente no enfrentamento das grandes questões estratégicas e talvez a única preocupação global que as administrações republicanas tinham em relação ao continente era o problema da dívida externa.

É evidente que havia outros contenciosos localizados provocados pelo nacionalismo dos generais brasileiros, pelos *excessos* de Pinochet ou pela aventura argentina nas Malvinas, para deter-se em três exemplos em períodos distintos.

É certo igualmente que nesse período a diversidade de processos políticos no continente tornava difícil homogeneizar uma orientação diplomática comum para toda América Latina.

Um elemento parece, no entanto, uniformizar grande parte do continente, ainda que ele só venha a tornar-se mais visível no final da década.

Não por outra razão a Iniciativa para as Américas vai transformá-lo no ponto nodal de sua proposta.

Trata-se da defesa do livre comércio.

A trajetória das reformas liberais na América Latina está longe de ser uniforme.

Mesmo a experiência dos Chicago Boys chilenos não tem a linearidade e coerência que muitos pretendem, ao apresentá-la como um thatcherismo *avant la lettre*.[20]

Exitosas ou não em seus propósitos finais, elas cumpriram no entanto um papel importante na criação de condições de possibilidade para a clara inflexão liberal que ocorreria no futuro.

Os componentes dessas políticas econômicas que pretendiam reverter o nacional-desenvolvimentismo eram: privatizações mais ou menos radicais, abertura comercial mais ou menos acentuada, desregulamentações, flexibilização das relações de trabalho, eliminação ou redução dos mecanismos de proteção social, ajustes fiscais e políticas monetárias ortodoxas, dentre outros.

Os efeitos foram também mais ou menos homogêneos: desindustrialização, desnacionalização do sistema produtivo, desemprego e exclusão social, em alguns casos (México e Chile, por exemplo) contra-reforma agrária.

O controle da inflação, ao final exitosos, foi alcançado de forma diferenciada e segundo periodizações bastante distintas.

Do ponto de vista sócio-político essas mudanças acarretaram uma alteração significativa na composição e natureza do empresariado, com grande ênfase na expansão de um setor financeiro, encolhimento da classe operária e, em conseqüência, debilitamento das estrutura sindicais que, em alguns países – Chile e Argentina, por exemplo – eram importantes. Aí se incluem igualmente as modificações quantitativas e qualitativas que ocorreram nos partidos de esquerda.

---

[20] Cf.GARCÍA, Rigoberto (comp.), *Economía y política durante el Gobierno militar en Chile, 1973-1987*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989 e DÍAZ, Álvaro, *Chile: hacia el pos-neoliberalismo?*, John Hopkins University, 1996.

Tudo isso produziu transições políticas nas quais os temas econômico e sociais estiveram relativamente pouco presentes, sem dúvida pela falta de atores sociais constituídos de forma consistente e capazes de vocalizar essas demandas.

Os relevante temas da democracia política foram os dominantes enquanto que as questões relacionadas com a democracia econômica e social passavam para um segundo plano.

A separação entre essas duas dimensões da democracia na transição criou uma situação de perigosa conflitividade.

Quando não há sintonia entre democracia política e democracia econômica e social é a democracia como um todo que fica ameaçada.

Já a transição brasileira, a despeito dos elementos de continuidade política assinalados no começo destas notas, deu-se em meio a grandes mobilizações da sociedade que aliavam as demandas por democracia política àquelas por reformas econômicas e sociais.

Como se viu, essas demandas econômicas e sociais não foram capazes, por falta da abrangência necessária, de colocar as bases do projeto nacional de desenvolvimento alternativo que o momento objetivamente exigia.

A diferença do Brasil em relação aos demais países latino-americanos que haviam passado por experiências militares, ou em relação ao regime de partido-Estado do México, estava em que, aqui, os militares, depois do breve interregno liberal, especialmente do governo Castelo Branco, reataram com o nacional-desenvolvimentismo, ainda que em bases distintas.

A conseqüência foram os altos níveis de crescimento do período do *milagre*, a expansão da classe operária e, inclusive, a formação de um empresariado com alguma preocupação com o mercado interno e com um projeto nacional de desenvolvimento.

Esses atores, além de outros, foram impedidos de apresentar suas demandas de forma mais precisa e enfática nos anos 70 em função do caráter repressivo de um regime que eliminou as instituições democráticas ou as fez funcionar como simulacro.

De qualquer maneira, o governo militar brasileiro foi menos repressivo que seus assemelhados, não por benevolência de seus generais, mas porque sua política econômica – ainda que concentradora de renda e excludente socialmente – promoveu crescimento, pleno emprego, além de ter interpelado um sentimento nacional muito forte.

Isso provocou certos níveis de distensão/coptação fazendo com que a emergência de focos de resistência fosse mais difícil.

A fragilidade política e orgânica das dissidências naquele período, completa o quadro explicativo.

A magnitude da repressão política no Chile, na Argentina ou no Uruguai refletia pelo menos três situações distintas daquela encontrada pelos militares brasileiros em 1964.

Diferentemente do Brasil, nos exemplos citado, tinha-se:

Em primeiro lugar, um governo e/ou movimento social com forte potencial desestabilizador sobre a ordem vigente que os militares trataram eficientemente de destruir.

Em segundo lugar, uma esquerda consistente, tanto em suas expressões partidárias como em sua dimensão social.

Em terceiro lugar, a radicalidade do programa econômico e da contra-reforma política que os militares pretendiam aplicar suscitaria naturalmente reações que exigiriam altos níveis de repressão sobre os setores afetados por essas medidas. A dramática história desses regimes ilustra exemplarmente o que acabou por ocorrer.

Um processo, nas condições em que transcorreu a transição brasileira tenderia a suscitar na sociedade resistências a uma transformação de tipo liberal, não tanto por razões doutrinárias, mas, sobretudo pela reação de segmentos sociais que teriam seus interesses efetivamente afetados por essa nova política econômica

É claro que a liberalização política permitiu também a emergência de partidos, sindicatos e organizações da sociedade civil que desenvolviam uma crítica político-ideológica às teses do liberalismo econômico. Essa crítica foi beneficiada por uma maior liberdade de imprensa e pela reativação do debate intelectual no país.

A conjunção de fatores objetivos (o peso do nacional-desenvolvimentismo, mesmo em crise) e subjetivos (as resistências sociais e políticas antes descritas) fez com que o liberalismo, que deu seus primeiros passos no governo Collor, fosse um fenômeno tardio no Brasil.

Diferentemente dos outros países citado, o país não havia reunido na sua experiência política recente todos os elementos necessários para uma inflexão liberal. Ao contrário, persistiam inúmeros focos de resistência, muitos de profundo enraizamento social.

Isso explica em boa medida porque se concentraram aqui as maiores barreiras sociais à política de livre comércio anunciada pela Iniciativa para as Américas e explicitada no projeto de criação da ALCA.

Não se trata de uma resistência doutrinária genérica mas fundada em interesses e valores.

Interesses, na medida em que muitos setores da sociedade – que vão dos sindicatos aos grandes empresários, passando pelos pequenos e médios produtores – estão convencidos que a ALCA pode ter um efeito desestruturador sobre suas vidas e atividades.

Valores, na medida em que, a despeito das mazelas do nacional-desenvolvimentismo – sobretudo seu caráter socialmente excludente e

politicamente autoritário – foi durante as décadas de sua vigência que o Brasil experimentou um espetacular crescimento e modernização.

O país foi capaz de ter a partir daí uma idéia de seu enorme potencial o que gerou um sentimento nacional muito forte.

Foi a aguda percepção desses interesses e valores nacionais que fez com que a diplomacia brasileira, mesmo durante a aventura Collor, não tivesse sucumbido à tentação das *relaciones carnales* com qualquer parceiro que fosse, particularmente com os Estados Unidos.

Hoje, ainda que os elementos de afinidade da agenda econômica do governo FHC com os supostos liberalizantes da ALCA sejam grandes, o Brasil transformou-se no principal obstáculo à implementação desse projeto, pelo menos na forma, nos prazos e ritmos propostos pelos Estados Unidos.

O autor destas notas – que se situa claramente na oposição – reconhece que nesse aspecto a *voz rouca das ruas* chegou um pouco aos ouvidos do governo.

O problema está em saber quais os limites e a eficácia dessa forma de resistência à ALCA.

Cabe perguntar, inclusive, qual seria a situação do Brasil nas negociações sobre a ALCA se o presidente Bill Clinton houvesse obtido o *fast track* do Congresso norte-americano em 1997.

Os Estados Unidos, a ALCA e o Brasil

Como já foi assinalado, a inflexão que a ALCA representa na política hemisférica dos Estados Unidos tem elementos de continuidade com o passado, mas apresenta algumas inovações.

Os elementos de continuidade estão representados pelo intervencionismo.

No passado mais distante – Política de Boa Vizinhança – esse intervencionismo foi diluído, ainda que nunca tenha sido descartado do arsenal de alternativas da diplomacia de Washington.

No período da Guerra Fria, esse intervencionismo foi pronunciado e assumiu características militares, muitas vezes explícitas – Guatemala e República Dominicana.

Durante a Aliança para o Progresso – que historicamente coincidiu com parte do período da Guerra Fria – combinou-se a busca de *entente* política, lubrificada por programas de ajuda, com medidas militares de forte potencial intervencionista consubstanciadas na doutrina de contra-insurgência, explicitados recentemente com a divulgação de chocantes documentos a respeito.

A novidade da Iniciativa e subseqüente proposta da ALCA está em que ela não decorre de uma situação em que os Estados Unidos se encontrem ameaçados política e militarmente que os leve – como nos exemplos anteriormente citados – a buscar a coesão continental para fazer frente a um perigo externo.

Ao contrário, os Estados Unidos afetam uma posição triunfante.

Como sintomaticamente disse o presidente Bush em seu discurso ao Congresso após a vitória no Golfo, antes citado, a Guerra Fria não somente terminou, os Estados Unidos venceram-na.

Em segundo lugar, tanto a Iniciativa como a ALCA explicitamente não estabelecem programas de ajuda.

Bush propõe mudanças cosméticas no tratamento da dívida externa, promete investimentos se forem feitas mudanças internas importantes nos países latino-americanos e acaba por transferir todas as expectativas para as conseqüências da abertura comercial.

Os 300 (ou 500) milhões de dólares de fundo de ajuda anunciados em dois documentos, contrastam com as disponibilidades muitas ve-

zes superiores da Aliança para o Progresso. Tendo em vista a magnitude dos problemas que enfrenta o continente é de se supor que essas quantias teriam um efeito insignificante na resolução de seus problemas econômicos ou sociais.

Finalmente, não há uma proposta política específica explicitada.

A celebração da democracia, tal como ocorrera no caso da Política de Boa Vizinhança, como no da Aliança para o Progresso, persiste.

É bem verdade que nessas duas conjunturas os EUA não hesitaram em manter relações com governos autoritários, desde que estes atendessem os objetivos maiores perseguidos pela Casa Branca: anti-fascismo, nos anos 30 e 40, anti-comunismo nos anos 60.

O que é novo é a associação entre democracia política e liberalismo econômico, mais especificamente livre comércio.[21]

A Iniciativa não chega a construir, e a ALCA a propor, uma agenda abrangente para a AL como a dos dois precedentes históricos resenhados.

Mas o caráter singelo e a aparência puramente econômica da ALCA recobrem, em realidade, o seu grande problema político.

Isso se constata retomando quase oito anos depois os três grandes temas econômicos do discurso de Bush.

A questão da dívida externa, aparentemente conjurada pelas negociações ensejadas pelo Plano Brady, ainda que tenha deixado de ter a dramaticidade e urgência que possuiu nos anos 80, ainda é um problema real, e, em alguns casos agravou-se.

---

[21] A associação entre democracia e livre mercado está no discurso de Bush antes citado, em Huntington, Samuel P., *A Terceira Onda – a democratização no final do século XX*, São Paulo: Editora Ática, 1994 e em FUKUYAMA, Francis. op. cit.

Basta olhar o crescimento o endividamento externo de países como o México, Brasil e Argentina. Além disso é claro que os modelos macroeconômicos de praticamente todos os países do continente contribuem para retroalimentar a dívida externa.

Não parece necessário insistir no fato de que esse problema econômico tem nítidas conotações políticas. Basta recordar como nos anos 70 e 80 ele incidiu na vida política dos países do mundo em desenvolvimento.

Os pré-requisitos para o afluxo de investimento estrangeiro que Bush exigia foram, em boa parte, criados a partir das mudanças na ordem econômica instituídas pelos parlamentos e presidentes dos países do continente.

O aprofundamento do processo de privatizações contribuiu para uma intensificação dos investimentos, da mesma forma que a falência de empresas industriais e de serviços nacionais, decorrente da abertura comercial selvagem, permitiu um processo de fusões/absorções sem precedentes.

Em um como em outro caso constata-se que nem sempre esses capitais são portadores da inovação tecnológica e da eficiência que forneciam a justificativa maior de sua atração.

Freqüentemente as empresas absorvidas suprimem divisões tecnológicas, quando não se transformam simplesmente em meras importadoras.

Os resultados das experiências de privatização – ainda que desiguais – mostram que os monopólios públicos foram muitas vezes substituídos por monopólios privados, que a eficiência buscada não foi atingida – em alguns casos houve claros retrocessos – que os custos aumentaram e que os empregos diminuíram.

A questão dos investimentos pode ganhar novos contornos no caso de vir a ser aprovado o MIA (Acordo Multilateral de Investimentos) a ser submetido em abril de 1998 aos países da OCDE.

Se tal ocorrer, é certo que as condições draconianas do MIA serão apresentadas aos países de todo o mundo, em especial os da América Latina, sob a forma de chantagem: ou aceita-se o acordo ou perde-se a chance de atrair capitais.

Tanto a política de investimentos desenhada nos últimos anos e proposta na Iniciativa, como sua radicalização no MIA[22], têm graves implicações no que se refere à soberania nacional.

É verdade que em muitos não produz espécie a desfaçatez com que um presidente estrangeiro fala sobre problemas internos de outros países.

Tudo se passa como se a América Latina devesse estar cotidianamente submetida a processos de certificação, não só relacionados com a forma de combate ao narcotráfico, como também de enfrentamento do déficit público, do câmbio, das relações de trabalho, da política tributária, da abertura comercial e de tantos outros itens.[23]

---

[22] Cf. TAVARES, Maria da Conceição. "Investimento direto externo: a quem interessa a globalização?", *Jornal do Brasil* (10.10.1996) e "Acordo de investimentos, privatização e cidadania", *Folha de S. Paulo* (01.03.1998). Ver também carta de sindicalistas "Aos participantes da 85a. Assembléia anual da Organização Internacional do Trabalho". Genebra: junho de 1997.

[23] Um exemplo pinçado dentre centenas: sob o sugestivo título "É necessário emendar a Constituição", a enviada da *Gazeta Mercantil* a Washington no Fórum sobre Investimento na América Latina, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) reproduz trechos da intervenção de Michel Camdessus, diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional. O patrão do FMI, depois de rasgados elogios à política econômica de Fernando Collor de Mello e de seu ministro, Marcilio Marques Moreira, adverte no entanto que "... há necessidade de serem aprovadas até meados do ano que vem, as emendas à Constituição, a segunda etapa da reforma tributária." *Gazeta Mercantil* (07/09.12.1991). Um pouco depois do prazo estabelecido por Camdessus o Congresso aprovou... o *impeachment* do Presidente.

Busca-se impor a lógica do *pegar ou largar* para condicionar as decisões internas que o país terá de tomar para criar um quadro propício à atração de investimentos.

As implicações políticas são óbvias.

O Poder Executivo, o Parlamento e mesmo o Judiciário, ficam cada vez mais limitados em suas atribuições. O Legislativo, por heterogeneidade política maior deverá estar cada vez mais superditado ao Executivo.

O chefe deste, na medida em qua assuma a racionalidade da nova ordem econômica, passará cada vez mais a desempenhar uma função cerimonial, assistindo o esvaziamento crescente de parte fundamental de suas atribuições.

Mas é para a questão do livre comércio que confluíram as preocupações centrais da Iniciativa e a proposta da ALCA.

O discurso com o qual o vice, Al Gore, anuncia a realização da reunião dos presidentes em Miami, pronunciado na cidade do México, em dezembro de 1993, faz uma referência às precedentes Políticas dos Democratas para América Latina e à da Boa Vizinhança e à Aliança Para o Progresso.

Essa referência cumpre uma função retórica, busca assinalar uma virada das relações da Casa Branca com o continente, que não parece ter-se traduzido em muitas ações. Basta lembrar que o presidente Clinton passou seu primeiro quadriênio sem pôr os pés na América Latina, nem mesmo no vizinho e parceiro México.

A fala de Gore, além de celebrar "a liderança visionária do presidente Salinas", oferece uma pista interessante para entender a importância que um país tradicionalmente protecionista começou a dar para o livre comércio.

A certa altura o Vice diz, em uma frase de insuperável sutileza, que nos últimos anos "... a América Latina reconquistou seu lugar de importância histórica, como mercado para produtos norte-americanos, tornando-se nosso mercado de exportação em mais rápido crescimento entre 1987-1992."[24]

Tal *privilégio* de importar cada vez mais dos Estados Unidos, resultante de uma abertura comercial em muitos aspectos unilateral e da sobrevalorização cambial, não parece reunir a unanimidade dos aplausos dentre os parceiros situados ao sul do Rio Grande.

Gore trata também a delicada questão das assimetrias entre nações.

Falando sobre as dificuldades que o governo dos Estados Unidos encontrou para aprovar no Congresso o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Vice disse que um "um dos mitos que tivemos de desmascarar foi a noção de que os acordos de livre comércio são inviáveis entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico."[25]

Mas é justamente essa assimetria entre a economia norte-americana e a dos demais países latino-americanos que se constitui no problema fundamental, sobretudo pelos seus efeitos econômicos e sociais, com os inevitáveis desdobramentos políticos.

Aqui a análise tem de ser mais cuidadosa pois se é verdade que a assimetria atinge a todos os países, não é menos certo que ela o faz de forma diferenciada produzindo situações dissímiles.

---

[24] Todas as referências e citações fazem parte de "Al Gore anuncia cúpula do Hemisfério em 1994.", United States Information Service (USIS), 12.01.1993. Para a evolução do comércio USA-América Latina no período posterior ver *Dupas*, Gilberto, "A questão da Alca e os interesses do Brasil", *in O Estado de S. Paulo – Caderno 2 / Especial Domingo* (13.04.1997).

[25] Cf. "Al Gore anuncia cúpula do Hemisfério em 1994." *loc. cit.*

Por exemplo: países pequenos, de economia menos complexa, com reduzido mercado interno, fortemente voltados para a exportação e em busca de constituir uns poucos nichos no exterior, podem beneficiar-se de um acordo de livre comércio do qual façam parte os Estados Unidos, desde que os itens que integram sua pauta de exportação não encontrem concorrência significativa nos EUA.

Países de economia complexa – como é o caso do Brasil –, com importante mercado interno, terão mais dificuldades junto ao mercado norte-americano na medida em que muitos dos produtos, sobretudo os de valor agregado, sofrerão concorrência fortíssima com os daquele país, podendo ser objeto de ações de ***dumping*** ou de medidas protecionistas extra-aduaneiras.

Além disso, a amplidão de seu mercado torna-o extremamente atraente para o Estados Unidos.

Ainda que as propostas relacionadas com as cláusulas ambientais e sociais apontem para questões absolutamente relevantes – o caráter predatório de inúmeros processos produtivos e as precárias condições do mundo do trabalho nos países em desenvolvimento – é evidente que a sua introdução em todas as agendas negociadoras norte-americanas obedece à necessidade de criação de mecanismos disfarçados de proteção.

Na medida em que se reforçam as resistências à ALCA no Congresso dos Estados Unidos, bloqueando sua implementação, a tendência do governo norte-americano é de acentuar no continente o perfil assimétrico da proposta, o que, em contrapartida, aumenta as resistências no exterior.

A assimetria da proposta aparece em questões de conteúdo e de forma.

De conteúdo, quando os negociadores norte-americanos buscam reduzir os itens em discussão, circunscrevendo-os aos temas do livre comércio e a seus correlatos diretos.

Um exame dos debates em Denver, Cartagena, Belo Horizonte e mais recentemente San José, mostra essa ênfase na posição dos EUA. A ampliação da agenda dos negociadores norte-americanos só ocorre com a incorporação dos temas trabalhistas e ambientais.

A tentativa de evacuar do debate as questões relacionadas com o desenvolvimento econômico repousa na convicção de que todos esses problemas se resolvem pela adoção do livre comércio.

Mas a experiência de uma década de reformas liberalizantes na América Latina não parece corroborar esse raciocínio.

O crescimento do continente nesse período foi medíocre – inferior às médias históricas – o desemprego e a exclusão social assumiram proporções dramáticas, o investimento agregado não vai além de 20%, bastante inferior ao das áreas de ponta do capitalismo mundial.[26]

Isso dá particular relevância aos problemas relacionados com a prevenção e/ou correção do impacto econômico e social que o estabelecimento da ALCA poderá acarretar, o que tem sido igualmente desconsiderado pelos negociadores norte-americanos.

Enquanto na Europa os mecanismos compensatórios foram amplamente utilizados na incorporação de países à UE (o caso de Portugal é emblemático), contribuindo para a atenuação das assimetrias, na visão norte-americana da ALCA este tema não tem lugar.

Essa discussão – tendo em vista que as diferenças entre países são muito mais pronunciadas no caso americano do que no europeu –

---

[26] Cf. *Edwards*, Sebastian, "O sofrível desempenho da economia da América Latina" *in Foreign Affairs – edição brasileira*, No. 6, março 1997, p.p. 3-7.

teria de estar colocada em destaque no momento fundacional da ALCA.[27]

A assimetria se faz visível também nos encaminhamentos de forma das negociações e no próprio estilo dos negociadores.

Exemplos a serem invocados são a pretendida celeridade nas negociações, encurtando inclusive os prazos originalmente definidos. O açodamento é tal que os EUA defendem o imediato funcionamento da ALCA logo após a Cúpula de Presidentes em Santiago. Por vezes há tentativas de chegar a acordos parciais que abreviem a consecução do objetivo final, evitando o *single undertaking* proposto pelo Mercosul como metodologia adequada.

Essa forma de negociação dos Estados Unidos é coerente com os pressupostos substantivos da ALCA. Por essa razão a discussão sobre o enfrentamento antecipado de outras formas de protecionismo dos Estados Unidos fica sempre subordinada à consecução de um acordo global.

Nesse mundo simplificado em que o livre comércio conduz necessariamente ao caminho do céu, a marginalização em relação a ALCA é apresentada como capaz de deixar qualquer país no umbral do inferno.

O modelo inicial de uma zona de livre comércio para os Estados Unidos seria o de ampliação do NAFTA, a despeito das dificuldades que o Tratado de Livre Comércio para a América do Norte enfrentou e enfrenta internamente até hoje.

---

[27] Uma discussão sobre esta temática, ainda que referida ao âmbito do Mercosul, está em *Hirst*, Monica, "La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología", *in Estudos Avançados*, Volume 10, No. 27, maio-agosto de 1996, p.p. 226-227 e passim.

Essa expansão gradual do NAFTA em um certo momento foi percebida por países da América Latina como a melhor via a seguir, o que justificou pedidos unilaterais de adesão.

A estratégia de expansão do NAFTA tinha duas vantagens para os Estados Unidos.

Em primeiro lugar atrairia aqueles países para os quais – pelo menos teoricamente – a assimetria com a economia norte-americana oferece menos problemas.

Era o caso do Chile, mas não só o dele.

Absorvida uma série de países – através do que muitos chamaram de estratégia do salame – com sucessivos cortes de fatias – o espaço de manobra para propostas alternativas de regionalização estaria sumamente reduzido.

O objetivo era enfraquecer e isolar o Brasil, para colocá-lo posteriormente frente a uma situação de fato em que tivesse de aceitar quaisquer condições para não ficar isolado.

A segunda vantagem para os Estados Unidos é que essa estratégia evitaria os traumas de uma negociação coletiva continental e todo o rosário de dificuldades que daí decorrem, como acabou ocorrendo.

Em termos de tempo, os prazos poderiam ser os mesmo, talvez até mais curtos do que o horizonte 2005.

Dois fatores contribuíram para que a estratégia de ampliação do NAFTA para todo o continente não prosperasse: as resistências à ALCA nos Estados Unidos e aquelas que surgiram na América Latina, como decorrência dos impasses que a Casa Branca enfrentava, da percepção dos riscos de uma zona de livre comércio com os Estados Unidos e da gravitação que o Mercosul começou a exercer, seja para criar uma alternativa à Área de Livre Comércio, seja para tornar a negociação desta mais favorável aos interesses dos países do Sul.

Analisando as vicissitudes que os EUA enfrentam na formação da ALCA, Gilberto Dupas[28], cita Giovanni Arrighi para mostrar que os Estados Unidos fracassaram em criar um consenso na América Latina em torno da ALCA por não haver conseguido construir uma hegemonia em torno dessa tese.

Para construir essa hegemonia os Estados Unidos teriam de propor um projeto que ocultasse os interesses específicos daquele país sob o manto dos interesses gerais do continente.

Salvo a pequena, ainda que retumbante, mas substantivamente inconsistente retórica de presidentes e funcionários norte-americanos, pouco foi feito de concreto na direção de construir consenso continental em torno a ALCA.

Talvez se trate de missão impossível, tantos são os efeitos que a assimetria de parceiros acarretará para uma zona de livre comércio e tão pouca é a disposição norte-americana de fazer concessões substantivas em termos de medidas compensatórias e outras que atenuassem essas diferenças.

O exercício da dominação, amparado pela força, é processo que difere radicalmente da construção da hegemonia, ainda que ambos possam se assemelhar, confundindo o observador.

Essas considerações são importantes para analisar as possibilidades de resposta que o Brasil tem para resistir à ALCA e, ao mesmo tempo, oferecer uma alternativa portadora da universalidade que a busca de hegemonia exige.

Não se faz necessário nenhum ardil que esconda o interesse particular no supostamente universal.

---

[28] Cf *Dupas*, Gilberto, *op. cit.*

Mas para atingir esses objetivos o Brasil tem de enfrentar algumas definições cruciais.

Primeiro, assumir sua identidade de país do que antes se chamava, com ou sem propriedade, de *Terceiro Mundo*, periferia, sul, ou o que seja.

Segundo, renunciar aos devaneios de ingresso no Primeiro Mundo que mergulharam no ridículo os Collor, Salinas e quejandos. A lista de candidatos está em aberto no continente.

Terceiro, afirmar claramente a necessidade de construir um projeto nacional de desenvolvimento que enfrente as questões do crescimento, que combata as múltiplas formas de desigualdade social e que se assuma como radicalmente democrático.

Quarto, projetar na esfera internacional uma política capaz de contribuir para a paz, a redução das desigualdades econômicas e sociais e para a democratização das relações internacionais.

Quinto, construir esta presença internacional com um grupo de países aos quais está ligado por razões geográficas, econômicas, sociais, políticas e culturais.

Sexto, todos esse passos, inclusive os relacionados com a presença internacional do país, têm de ser o resultado de um intenso processo de discussão na sociedade e em suas instituições representativas, convocando-se para ela toda a capacidade de reflexão presente nas universidades, partidos, sindicatos e demais instituições da sociedade civil.

Essas definições, ainda que apareçam reunindo problemas de dimensão interna e externa, formam em realidade um todo e são elementos essenciais da reconstrução de um projeto nacional de desenvolvimento do qual o Brasil está carente há pelo menos vinte anos.

A expressão projeto nacional apresenta dois problemas, que têm de ser esclarecidos: possui uma aparência autoritária e uma conotação nacionalista.

Aparência autoritária na medida em que parece reatar com uma certa tradição – com curso na direita e incursão na esquerda – de construir grandes desenhos intelectuais capazes de oferecer soluções nacionais ao povo *bestializado*. Alguém já disse que projeto é coisa de arquiteto e não de político.

Já a conotação nacionalista sugere a tentação da autarquia, mais perigosa nos dias que correm se se leva em conta a mundialização da economia, etc.

As experiências políticas e sociais que o país viveu nos últimos vinte anos mostram que qualquer esforço de elaboração sobre o futuro do país não poderá fazer-se à margem de uma forte participação social.

É claro que os intelectuais – exageradamente silenciosos nos últimos anos –deverão ter uma participação decisiva nesse projeto, mas não é menos evidente que ele só poderá efetivamente viabilizar-se se contar com a contribuição daqueles que – bem ou mal – fizeram a história desse país nas últimas duas décadas.

Essa participação dará uma marca democrática ao projeto.

Quanto aos riscos do nacionalismo é importante reiterar o que de alguma maneira está dito em mais de um lugar dessas notas.

Hoje não há possibilidade de construção nacional se não se leva em conta o entorno mundial e regional e se não se adota *vis-à-vis* deles atitudes práticas, propositivas.

No passado, quando o desenvolvimentismo era hegemônico, as parcas políticas de integração pensavam esse processo como uma somatória de Estados-Nação, unidos mais em torno dos vagos princípi-

os de uma fluída terceira via do que de um projeto de (re)organização mundial.

Isso era compreensível, na medida em que o mundo estava profundamente dividido e essa divisão trazia latente um risco de destruição total.

Com o fim da Guerra Fria e o colapso do desenvolvimentismo, mas sobretudo com os rumos da chamada globalização, os Estados-Nação afins do ponto de vista geográfico, econômico, político, cultural, etc. buscam associar-se não para anular sua identidade mas para potencializá-la internacionalmente.

O regionalismo exitoso é um processo de convergência de projetos nacionais, que vê na formação de blocos um passo indispensável para enfrentar a desordem econômica e política mundial.[29] Mas desse enfrentamento surgem desafios e respostas fundamentais para os problemas *internos*.

Não é possível integrar economias, como vem sendo feito no Mercosul, sem levar em conta a necessidade de compatibilizar os interesses não só dos grandes empresários, mas dos camponeses e trabalhadores urbanos, assim como de pequenos e médios produtores, que enfrentam os efeitos de dissimilitudes naturais, mas também de diferenças tributárias, creditícias, de apoio tecnológico e científico.

A política de construção nacional não é antagônica à regionalização, nem a antecede. De certa maneira há uma interação dialética entre nação e regionalização. Por essa razão o Projeto Nacional já incorpora elementos próprios de uma política de regionalização na sua própria formulação. É no marco da regionalização inclusive que se enfrentam os problemas resultantes das assimetrias nacionais e outras.

---

[29] *Guimarães*, Samuel Pinheiro, *"O lugar do Brasil em uma nova ordem mundial"*, *Gazeta Mercantil*, 08.03.1991.

Isso exige, no entanto, transcender os simples acordos de livre comércio, por maior importância que estes possam ter.

O futuro do Mercosul está diretamente ligado à retomada de políticas de desenvolvimento, exige transcender a simples coordenação de políticas macroeconômicas e assumir políticas ativas comuns agrícolas, industriais, energéticas e de infra-estrutura, de ciência e tecnologia, articular programas universitários, construir uma agenda social comum, especialmente sobre questões relacionadas com o mundo do trabalho. Esses avanços colocarão outros desafios: moeda única, instituições políticas, etc.

Ao mesmo tempo constituir-se-ão no principal instrumento de atração sobre os países do entorno imediato, na América do Sul, e sobre aqueles que contemplamos um pouco de longe, os países da África Meridional, com os quais temos afinidade étnicas, culturais e lingüísticas.

Não sem razão alguns burocratas internacionais manifestaram seu desagrado com o Mercosul.

A despeito de sua fluidez e incompletude, essa associação acabou por criar uma alternativa concreta à proposta da ALCA, não porque a substitua, mas porque expõe as fragilidades desta e a periculosidade que representa para os países da América do Sul.

Isso foi em grande medida percebido por boa parte dos países do continente que hoje acompanham as posições dos quatro países.

Resta a questão de tática política. Que fazer diante da proposta da ALCA, posto que há um quase consenso nacional de que o país tão cedo não estaria em condições de integrar a Área de Livre Comércio que os Estados Unidos agora propõem.

Entre os perigos da adesão e o risco da recusa, os negociadores tem optado pela protelação.[30]

A tática tem-se revelado até agora eficaz e beneficiou-se das indefinições do governo norte-americano, debilitado que se encontra por não ter obtido a via rápida do Congresso.

Não parece que uma tal tática por si só se mantenha e a conferência de Santiago dará respostas a esse respeito.

Algumas questões, apenas alinhadas sob a forma de itens para ulterior desenvolvimento apontam para passos concretos que devem coadjuvar a negociação.

Por certo, eles têm uma dimensão estratégica e correm o risco de não incidirem imediatamente sobre a conjuntura, mas nem por isso são menos imprescindíveis.

Resumindo, à guisa de conclusão:

- ao enfrentar o debate sobre o Projeto Nacional de Desenvolvimento terá sido dada uma resposta definitiva sobre o problema da ALCA. Não parece que uma política radical de livre comércio seja compatível com a sobrevivência da economia brasileira com um mínimo de autonomia;

- o fortalecimento, com expansão, do Mercosul, da mesma forma que o prosseguimento da política *vis-à-vis* a América do Sul, aumenta o poder de barganha do Brasil na negociação da ALCA;

---

[30] Cf. *Machado*, João Bosco e *Motta Veiga*, Pedro, "*A ALCA e a estratégia negociadora brasileira*" *in Revista Brasileira de Comércio Exterior* No. 51 p.p. 33-42, *Devlin*, Robert e *Garay, Luiz Jorge*, "*De Miami a Cartagena: nove lições e nove desafios para a ALCA*" *in Parcerias Estratégica*, V.1. No.3., junho de 1997, p.p. 191-216 e *Dupas*, Gilberto, *op. cit.*

- o aprofundamento das relações Mercosul-União Européia, cria contrapesos fundamentais em relação às pressões da ALCA;[31]

- não será mais útil trasladar para uma negociação mundial de livre comércio o que está sendo hoje debatido no marco da ALCA? Mais de um diplomata já expressou essa idéia.

[31] Essas notas se beneficiaram de minhas discussões com a professora Ana Maria Stuart, do trabalho de pesquisa de Mariana Paoli, do apoio técnico de Maria Coerin e da operação anti-virus em meu computador coordenada por Cíntia Ávila de Carvalho e Pedro Maia Soares sem a qual minhas dificuldades teriam sido maiores do que foram. Os subsídios documentais do IPRI foram de grande utilidade. A todos o meu agradecimento.

A ALCA e o Fim do Mercosul

Samuel Pinheiro Guimarães

Para os grandes Estados da periferia a formação de blocos econômicos e políticos é um dos fenômenos mais importantes do cenário internacional. O Brasil participa do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e das negociações de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), estando ambos os processos envoltos em véus de ilusão, retórica e insensibilidade política.

A ALCA faz parte de uma operação estratégica americana de amplo alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo, cuja implementação se inicia com a Cúpula de Miami – Reunião dos Presidentes das Democracias do Hemisfério, em dezembro de 1994 – com a significativa exclusão de Cuba, em uma primeira vitória dessa operação.

Os principais objetivos políticos do que se poderia chamar de "estratégia de Miami" seriam, do ângulo externo, consolidar a influência norte-americana sobre os maiores Estados da região, garantindo seu apoio em disputas dos EUA com outras potências, tais como a Rússia, a União Européia e a China; com Estados "renegados", como o Iraque, a Líbia e a Síria; e para suas estratégias específicas de combate às "novas ameaças", como o narcotráfico, o terrorismo e as migrações Sul-Norte e Leste-Oeste.

Do ângulo interno, seu objetivo seria consolidar vínculos de dependência jurídica. Tais vínculos impediriam modificações súbitas de política econômica e a adoção de políticas disciplinadoras dos fluxos de bens e de capital e promoveriam a adaptação da legislação e das instituições aos modelos norte-americanos, para facilitar a atuação das

megaempresas multinacionais americanas. A promoção das regras de *good governance* e da democracia formal, com a reeleição de dirigentes simpáticos a essa estratégia, contribuiria para alcançar este objetivo.

Do ângulo militar, essa estratégia visa a colocar sob "protetorado" militar americano os Estados da América Latina, por meio de acordos que dificultem ou impossibilitem o desenvolvimento de tecnologias avançadas, que são muitas vezes pela sua natureza duais (com uso militar e civil), que reduzam seus armamentos convencionais e, por último, que confiem às suas Forças Armadas apenas o papel de guardiães da ordem interna, transformando-as em forças policiais.

Na área econômica, os principais instrumentos da "estratégia de Miami" são a pressão pela adoção de políticas neoliberais de reorganização econômica, que "reduzam" (e enfraqueçam) os Estados e desregulamentem as economias e, finalmente, pela cristalização jurídica da abertura comercial e financeira, por meio de um tratado de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA.

O objetivo econômico norte-americano é estabelecer um território econômico único nas Américas, com livre circulação de bens, serviços e capitais, porém sem livre circulação da mão-de-obra, em especial aquela de menor qualificação, e, gradualmente, fazer adotar o dólar como moeda hemisférica, cuja emissão e circulação ficariam sob exclusivo controle norte-americano, ao contrário do euro, em que o controle da moeda é exercido de forma coletiva, pelos Estados da União Européia.Alguns dos objetivos intermediários ou parciais na execução da estratégia americana e que poderiam ser visados gradualmente, seriam:

a) consagrar a abertura externa feita pelos Estados latino-americanos, aprofundá-la e torná-la definitiva ao comprometer os Estados com acordos parciais, setoriais e eventualmente gerais de liberalização;

b) abrir setores ainda relativamente fechados das economias latino-americanas;

c) melhorar a competitividade comercial dos bens e serviços americanos nos mercados sul-americanos diante das empresas européias e em especial das brasileiras;

d) evitar o "retrocesso" em direção ao protecionismo e à estatização, que ocorre periodicamente quando das crises de pagamento das economias maiores como a brasileira;

e) obter concessões, antecipando o que seria objeto de negociação comercial na futura Rodada do Milênio da OMC, e nas negociações sobre capitais do acordo multilateral de investimentos, ora em elaboração na OCDE;

f) promover, aproveitando as crises de pagamentos, a vinculação entre o dólar e cada moeda nacional tornando assim todos os sistemas monetários latino-americanos "dolarizados", como já ocorre com a Argentina.

O Brasil é o único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul. Assim, é preciso encarar a ALCA como um projeto essencialmente entre o Brasil e os EUA, tendo em vista os parques industriais muito limitados dos demais países, com exceção do México e da Argentina; e os vínculos políticos e jurídicos existentes entre os EUA e a América Central e entre os EUA e diversos países sul-americanos, altamente dependentes do mercado e dos investimentos americanos, como é o caso da Venezuela e da Colômbia. O México e o Canadá participam do North American Free Trade Association (NAFTA) e portanto se encontram entrelaçados com a economia norte-americana. Por outro lado, a eliminação de tarifas aduaneiras e a criação de um território único entre o Brasil e

os pequenos e mesmo os países médios da América Latina não acarretaria maiores conseqüências para os empresários e trabalhadores brasileiros. A notória assimetria em termos de diversificação industrial, de serviços e de competitividade, como os balanços comerciais bilaterais revelam, e o próprio fato de que já existe um território único com a segunda principal economia de região, a Argentina, indicam que os impactos não seriam negativos ou extraordinários. A questão que se coloca para o Brasil de um território único nas Américas se refere não aos demais países subdesenvolvidos da região, mas sim ao que ocorreria com a economia, a sociedade e o Estado brasileiros como resultado da criação de uma área de livre comércio com a principal potência econômica, política, tecnológica e militar do mundo, que são os Estados Unidos.

A ALCA se denominaria assim mais apropriadamente Área de Livre Comércio Brasil – Estados Unidos (Alcbreu) e a partir deste ângulo é que deveria ser analisada pelos estrategistas brasileiros quanto a suas conseqüências econômicas e políticas para o Brasil, e para o Mercosul.

A ALCA e o Comércio no Mercosul

As preferências tarifárias, e não a maior competitividade de suas empresas, explicam a extraordinária expansão do comércio entre os países do Mercosul, desde 1991.

A principal vantagem econômica de curto e médio prazo do Mercosul para cada um dos quatro Estados membros é o acesso preferencial, sem pagamento de direitos aduaneiros e livre de barreiras não-tarifárias, ao mercado dos outros três países, o que lhe permite melhor concorrer com as empresas exportadoras, mais poderosas em termos financeiros, organizacionais e tecnológicos, dos países mais desenvolvidos, em especial os Estados Unidos.

Na medida em que, devido à ALCA, as empresas americanas e canadenses passem a desfrutar do mesmo tratamento de tarifa zero nos mercados do Mercosul deverão se reduzir as exportações do Brasil e da Argentina intra-Mercosul e os produtores brasileiros e argentinos, hoje protegidos da maior capacidade competitiva daquelas empresas pela Tarifa Externa Comum (TEC), sofrerão uma renovada e forte competição direta em seus próprios mercados nacionais. Assim, os atuais superávites americanos com os países do Mercosul se ampliariam, inclusive devido ao fato de que sendo a tarifa média americana mais baixa do que o nível médio da TEC, a redução a zero de ambas certamente ocasionaria um aumento mais do que proporcional das exportações americanas (e canadenses) para o Mercosul, não importa o que ocorresse com as barreiras não-tarifárias.

Nos outros países sul-americanos que, além dos Estados Unidos, constituem os principais mercados para as exportações de manufaturados brasileiros (setor dinâmico de nossa pauta, único que pode se expandir de forma consistente a longo prazo) passarão os produtos dos países do Mercosul, e aí principalmente os brasileiros, a sofrer a competição americana e canadense, pois desapareceriam as preferências a eles hoje concedidas pelos acordos de alcance parcial da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

O ganho para as exportações brasileiras, em decorrência da redução a zero das tarifas norte-americanas e mesmo da derrubada das barreiras não-tarifárias não seria significativo, tendo em vista a menor competitividade dos manufaturados brasileiros diante da produção local americana, européia e asiática no mercado interno dos Estados Unidos e dos produtos agrícolas brasileiros diante da maior eficiência da agricultura americana.

Assim, do ponto de vista do comércio exterior, a ALCA significaria um provável aumento do déficit com os Estados Unidos e uma

redução das exportações brasileiras para a América do Sul, com o resultado final de um aumento do déficit global da balança comercial brasileira.

A ALCA e a Formação de Capital

Um dos principais estímulos ao investimento direto estrangeiro em qualquer região do mundo tem sido a "vantagem" que deriva de saltar as barreiras que protegem os mercados nacionais e assim, dentro deles, produzir o que antes não se podia, ou era difícil, exportar, inclusive gozando agora de maior estabilidade de regras. Haverá uma tendência à redução da formação de capital industrial no Brasil e na Argentina (únicos países com estrutura industrial avançada na região) devido à redução do estímulo aos investimentos diretos americanos que hoje se fazem para aproveitar a "preferência Mercosul", isto é, a tarifa zero entre os quatro mercados, consolidada juridicamente, "defendida" pela TEC, e que inclusive pode vir a se alterar para cima em certas circunstâncias, dificultando as exportações.

Aos menores investimentos diretos americanos corresponderão menores investimentos diretos de países europeus e asiáticos no Mercosul. Os investidores dessas regiões preferirão se instalar no maior mercado da ALCA, os Estados Unidos, ou se instalar no México, de mão-de-obra mais barata que a americana ou canadense e vizinho da Califórnia, da América Central e do norte da América do Sul, para de lá exportar para os demais países da região. O Brasil, cujo sudeste é hoje o centro econômico dinâmico do Mercosul, se tornará "excêntrico", distante e mais caro em relação ao território da ALCA considerado como um todo e perderá assim um dos principais estímulos de que hoje se beneficia para atrair capitais.

A partir da assinatura da ALCA, as empresas americanas instaladas no Brasil poderão importar insumos dos Estados Unidos com tari-

fa zero e reduzir as suas compras de fornecedores locais, brasileiros ou estrangeiros, o que afetará por um lado a produção e a balança comercial brasileira e, por outro lado, colocará as empresas americanas no Brasil em melhor posição competitiva em relação às empresas européias e asiáticas, instaladas no Brasil ou que exportam para o Brasil. Tais empresas, por sua vez, reivindicarão a negociação de acordos semelhantes de eliminação de tarifas entre o Mercosul e a União Européia e, eventualmente, entre o Mercosul e o Japão e outros países asiáticos.

A ALCA e o Mercado de Mão-de-obra

Uma das formas de compensar o desequilíbrio de vantagens na constituição de uma área de livre comércio de amplo escopo como viria a ser a ALCA, em que os países com excedente de capital e de bens se beneficiam da integração comercial e financeira, seria a possibilidade dos países, com escassez de capital e de bens, porém com excedente de mão-de-obra não-qualificada, poderem "exportá-la" e se beneficiar de suas remessas, como ocorreu no passado com os países europeus em relação à América do Norte e aos domínios brancos do Commonwealth. Esta hipótese não parece ter maior possibilidade de vir a ocorrer no caso da ALCA, pois os Estados latino-americanos que deveriam estar interessados em apresentar esquemas de livre circulação de mão-de-obra não os apresentam como ponto de negociação enquanto as restrições políticas e legais americanas à imigração são notórias. Assim, a criação de uma verdadeira zona econômica, como está se verificando progressivamente na Europa, não se verificaria no caso da ALCA.

Assim como o NAFTA consagrou as restrições à circulação de mão-de-obra na América do Norte, tudo indica que a política de imigração norte-americana em especial quanto a mão-de-obra não-qualificada permanecerá e que a ALCA não incluiria a possibilidade de livre movimentação de mão-de-obra no continente. Naturalmente, a mão-de-obra

altamente qualificada continuará sendo benvinda ao mercado americano e seu ingresso e "enraizamento" na sociedade americana continuará a ser facilitado.

Os processos de "recrutamento" de mão-de-obra qualificada e promissora permanecerão através de um sistema integrado que inclui a difusão da língua inglesa e da cultura americana; o intercâmbio unidirecional de estudantes e professores; a concessão de bolsas de pós-graduação; a atração de executivos altamente qualificados para a direção de empresas multinacionais nos Estados Unidos e o incentivo a bolsistas altamente promissores para lá permanecerem e se integrarem ao sistema de ensino ou de produção.

Assim, os Estados da América Latina tenderão a permanecer como "depósitos" de mão-de-obra não-qualificada e barata e como geradores eventuais de pessoal altamente qualificado (uma situação semelhante ao fenômeno da biodiversidade) cujos custos de formação inicial financiariam, e que "fertilizaria" o mercado de trabalho norte-americano devido à sua criatividade e ao talento científico daqueles que se destacaram.

Respostas do Mercosul à ALCA

Este cenário e as conseqüências acima descritas não se materializariam integralmente no curto prazo, mas são tendências inexoráveis no médio e longo prazo na medida em que não há indícios de natureza econômica, social ou política que permitam prever que as empresas brasileiras poderão se tornar competitivas em relação às americanas de tal forma que pudessem, no médio ou longo prazo, se beneficiar da ampliação do território que resultaria da ALCA.

Governos, acadêmicos e empresários têm sugerido que seria conveniente, necessário ou até imprescindível, antes de negociar de fato o ingresso do Brasil na ALCA, fortalecer o Mercosul através da expan-

são de seus vínculos econômicos internos; da construção de políticas macroeconômicas e setoriais comuns; ou de sua ampliação geográfica, pela criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – a ALCSA.

A Expansão do Comércio do Mercosul

A acelerada redução de barreiras entre os quatro países e deles em relação ao resto do mundo, em cumprimento do calendário do Tratado de Assunção (1991), fez crescer as importações entre os quatro países de 5,3 para 20,1 bilhões de dólares e suas importações do resto do mundo de 29 para 80 bilhões de dólares, no período entre 1991 e 1997. Por outro lado, as exportações entre os quatro países cresceram de 5,1 para 19,7 bilhões de dólares e suas exportações para o resto do mundo de 41 para 62 bilhões de dólares.

O superávit global de 12 bilhões de dólares em 1991, que os países do Mercosul tinham em seu comércio com terceiros países, se reduziu rapidamente e passaram a ocorrer déficits crescentes a partir de 1994 que atingiram, em conjunto, 18 bilhões de dólares em 1997.

A capacidade desses países de competir no mercado mundial não tem aumentado na medida em que suas exportações, para países fora do Mercosul, passaram de 41 bilhões de dólares em 1991 para 62 bilhões de dólares em 1997, enquanto as exportações mundiais (exclusive as exportações intra-Mercosul) passaram de 3,4 trilhões de dólares para 5,2 trilhões no mesmo período. A participação de suas exportações para terceiros países (extra-Mercosul) no total das exportações mundiais passou assim de 1,20% para 1,17%.

Brasil e Argentina, que são os principais países do Mercosul, têm voltado gradualmente à condição de exportadores primários, com tudo o que isso significa de deterioração de termos de intercâmbio, de flutuações bruscas de preços, de aumento de concorrência de novas

áreas de produção, de dificuldade de acesso aos mercados desenvolvidos e de lento crescimento da demanda. Por outro lado, contrariando as expectativas nutridas pela Rodada Uruguai, a liberalização dos mercados agrícolas ou não ocorreu ou não teve as conseqüências esperadas e o Brasil se tornou, não um grande exportador de produtos agrícolas, mas sim um dos maiores importadores mundiais de produtos agrícolas e agro-industriais.

A vulnerabilidade dos países do Mercosul a choques externos parece estar aumentando devido à lenta expansão de suas exportações, à redução gradual do seu valor agregado, ao aumento acelerado e indiscriminado de importações e à elevada dependência dos dois países menores, e agora também da Argentina, do mercado brasileiro.

Os déficits no comércio de bens e em outros itens do balanço de transações correntes, que foram também desregulamentados e abertos, tais como transportes, viagens, tecnologia e remessas financeiras, vêm sendo financiados pelo ingresso de capitais de curto prazo, pela venda de ativos do Estado, por investimentos diretos e por empréstimos.

As estratégias de financiamento do setor externo e de atração de capital por meio de altas taxas de juros e de câmbio "fixo" fizeram com que a dívida externa do Mercosul passasse de 188 bilhões, em 1991, para 303 bilhões de dólares, em 1997. A crise latente do balanço de pagamentos, em especial do brasileiro, foi assim se formando antes das crises na Ásia ou na Rússia e deriva da crescente desconfiança dos capitalistas internacionais em nossa capacidade de saldar compromissos, da corrida para realizar lucros e, no caso dos capitalistas brasileiros, da preocupação em preservar o valor de seus ativos denominados em reais.

A crise cambial latente no principal país do Mercosul tem natureza "estrutural" e não apenas conjuntural, que pudesse ser remediada rapidamente por uma mudança de política cambial. A

megaoperação de salvamento, conduzida pelo FMI, bancos internacionais e governos credores, em 1998, se de um lado revela a dimensão da crise de outro será ineficaz para dissolvê-la. As próprias políticas que são condições para concretizar essa operação, ao estimular a desnacionalização de empresas e a abertura ao capital estrangeiro de setores de "non tradeables", como o bancário e infra-estrutura, contribuem para agravar os mecanismos que geram inexoravelmente crescentes saídas de divisas.

A estratégia de desvalorização cambial ou a adoção de uma política de câmbio flutuante, ainda que pudesse auxiliar no enfrentamento dos desequilíbrios externos, seria insuficiente. Do lado da importação, diversos setores incorporaram em seus processos produtivos insumos importados, às vezes com o desaparecimento das indústrias locais que antes os fabricavam, e a privatização, a desnacionalização de empresas e de "cadeias produtivas" tornaram essas importações "estruturais". A desvalorização cambial impulsionaria os preços dos produtos industriais importados e da produção doméstica que com ela compete e efeitos semelhantes se verificariam na área agrícola e de abastecimento, ainda que nessas áreas a recuperação da produção doméstica pudesse ser mais rápida.

Quanto à exportação, de um lado as estruturas dos mercados internacionais caracterizadas pelo comércio intrafirmas, pela estratégia das empresas multinacionais de divisão de mercados e pelas dificuldades de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, devido ao neoprotecionismo, agravado pelo desemprego naqueles mercados, e de outro lado, as dificuldades para financiar exportações, subsidiá-las ou "promovê-las", limitariam em muito a possibilidade de expansão rápida das exportações. De toda forma, a dimensão do superávit comercial que teria de ser alcançado a curto prazo, a continuidade provável de uma política de elevadas taxas de juros e o desestímulo conseqüente aos investimentos produtivos e não-especulativos indicam que a desvaloriza-

ção teria um efeito menor do que o esperado por seus defensores, ainda que acompanhada por uma brutal e profunda recessão. Ademais, o impacto da desvalorização sobre a parte "dolarizada" da dívida pública interna e as dívidas das empresas privadas brasileiras em dólar são elementos dissuasivos da adoção de uma política de desvalorização cambial rápida.

É necessário lembrar que certos itens do balanço brasileiro de transações correntes são naturalmente deficitários, no curto e médio prazo, pelo menos. Os investimentos diretos brasileiros no exterior são muito menores do que os investimentos estrangeiros no Brasil assim como são diminutos os financiamentos concedidos pelo Brasil a terceiros países e portanto, as receitas de lucros e de juros tendem a ser muitíssimo inferiores às despesas. As receitas de fretes dificilmente podem crescer pela situação precária da marinha mercante e da indústria naval. O balanço da conta de tecnologia tende a ser deficitário pela reduzida geração de patentes e pelo descontrole atual sobre os contratos de tecnologia. O Brasil, finalmente, é um pólo emissor de turistas e sua infra-estrutura turística, apesar de progressos recentes, ainda não é capaz de reverter a tendência de déficit na conta de viagens internacionais.

Os déficits nesses itens de transações correntes tendem a permanecer e até a se ampliar em condições normais e sua redução dependeria de controles e restrições administrativas. Assim, qualquer redução significativa do desequilíbrio no balanço de transações correntes como um todo somente pode ocorrer, ainda que com as dificuldades apontadas, por meio da geração de superávites na balança comercial.

Assim, a probabilidade de virem a ser necessários controles rígidos sobre as transações comerciais, cambiais e outras transações correntes é cada vez mais elevada, em especial no Brasil, país que é o centro do Mercosul e cuja situação econômica e política tem impacto

decisivo sobre a economia dos três outros Estados. Entre outras medidas, isso poderá fazer com que venha a ser indispensável a elevação da Tarifa Externa Comum, o que acarretará resistências e fortes protestos da Argentina, Paraguai e Uruguai e dos países extra-Mercosul como os Estados Unidos, que hoje têm grandes superávites com o Mercosul e com o Brasil e que seriam afetados pelo aumento de tarifas em uma conjuntura internacional estagnada e marcada por um resistente desemprego.

O "aprofundamento" do Mercosul

A estratégia de "aprofundamento" do Mercosul – isto é de promover a transição de uma união aduaneira para uma comunidade econômica através da adoção de políticas comuns setoriais (indústria, agricultura, previdência, trabalho, comércio exterior) e macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial) para enfrentar os desafios da ALCA e a ela sobreviver se defronta com a questão das assimetrias.

As assimetrias entre os quatro países do Mercosul são extraordinárias e constituem a dificuldade maior, ao lado da vulnerabilidade externa, para a coordenação conjuntural de políticas macroeconômicas, para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a construção de instituições supranacionais.

O Brasil corresponde a 72% do território; a 79% da população; a 69% do PIB; a 64% do comércio exterior; a 48% do comércio intra-bloco e a 62% da dívida externa do Mercosul. Por outro lado, o Brasil apresenta péssimos índices sociais nas áreas de educação, saúde, habitação, concentração de renda, expectativa de vida, mortalidade infantil etc. Paraguai e Uruguai, somados, correspondem a 5% do território; a 4% da população; a 3% do produto; a 5% do comercio exterior; a 10% do comércio intra-bloco e a 2% da dívida externa dos Estados do Mercosul.

As diferenças de características, de problemas, de disparidades regionais e sociais e de potencial indicam que as políticas econômicas e sociais adequadas e aplicáveis ao principal país do Mercosul – o Brasil – tem de incorporar estratégias e instrumentos essencialmente distintos daqueles que seriam recomendáveis aos demais Estados membros. Ademais, as diferenças periódicas de "momento" (expansão ou retração) no ciclo econômico, de etapa de desenvolvimento, de potencial e perspectivas dos países do Mercosul na esfera internacional dificultam até mesmo o exercício de imaginar como seriam definidas e implementadas políticas comuns.

Tais eventuais políticas comuns teriam de ser elaboradas e geridas por instituições comuns, supranacionais, integradas por representantes, políticos e técnicos, indicados pelos Estados-membros, ou por mecanismos intergovernamentais.

Na medida em que necessitam receber parcelas de soberania dos Estados membros, as instituições supranacionais, para serem democráticas, isto é, representativas e legítimas, devem, em sua composição, "corresponder" razoavelmente às populações dos países – dimensão política – e à importância e complexidade produtiva das suas sociedades – dimensão econômica.

As assimetrias no Mercosul ocorrem em tal escala que a definição da proporção da participação de cada país nessas instituições se torna quase impossível, pois o Brasil, em qualquer aspecto, corresponde a mais de 50% do conjunto dos Estados-membros, sendo que as assimetrias entre o Brasil e os dois Estados menores são extraordinárias. Se ao Brasil correspondesse menos do que a metade do número de integrantes de qualquer organismo supranacional (Comissão, Parlamento, Tribunal) a população e a economia brasileiras estariam radicalmente subrepresentadas. Por outro lado, se mais da metade dos membros fosse de brasileiros, a opinião destes sempre prevale-

ceria na tomada de decisões e, portanto, a instituição não seria democrática, pois os demais países estariam em uma situação de minoria sistemática.

Entre as políticas comuns está a monetária, a partir da criação de uma moeda comum, o que vem sendo apresentado recentemente como solução para "aprofundar" o Mercosul por alguns acadêmicos, altos funcionários e recentemente pelo próprio governo argentino. A própria organização de um Banco Central do Mercosul encontraria aqueles obstáculos, sendo impossível aceitar a ilusão de que seus dirigentes, após serem designados, se tornariam "neutros" e "imparciais", perdendo a sua nacionalidade e visão do mundo.

A definição e gestão, por mecanismos intergovernamentais, de políticas comuns aos quatro Estados do Mercosul, ainda que não esbarrasse na questão das assimetrias e da representatividade, seria uma operação de grande complexidade e que exigiria, acima de tudo e de início, uma visão razoavelmente compatível e uma política comum dos dois principais Estados diante dos desafios internacionais que tem de enfrentar, no processo assimétrico e altamente tumultuado da globalização, o que hoje, 1999, está longe de ocorrer.

Mesmo que a definição e execução de políticas comuns fosse possível, elas poderiam ser insuficientes para fortalecer, em tempo hábil e na escala necessária, o capital brasileiro ou o capital estrangeiro no Brasil frente à nova concorrência, sem limites e sem defesas, gerada pela área continental de livre comércio.

Por outro lado, as iniciativas pontuais dos países do Mercosul, como o reconhecimento de diplomas escolares, a criação de passaporte comum e outras, ainda que louváveis, não têm maior impacto sobre o cerne do desafio político e econômico, para o Brasil e o Mercosul, que coloca a estratégia americana de formação da ALCA.

A Ampliação do Mercosul

Outra estratégia que vem sendo apresentada para enfrentar o desafio da ALCA seria de, ampliando o Mercosul, aumentar a capacidade de negociação com os EUA e o Canadá e tornar esta negociação mais equilibrada.

A "ampliação" do Mercosul, incorporando, por adesão ou associação, outros países, está vinculada à questão da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) o que torna necessário apresentar um rápido histórico daquele organismo e daquele que o antecedeu, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

A frustração brasileira pela ausência de um "Plano Marshall para a América Latina" após a Segunda Guerra Mundial; a proposta da Operação Pan-Americana; o Tratado de Roma e o tratamento preferencial concedido aos Estados africanos; os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre industrialização, comércio e ampliação dos mercados nacionais pela integração, levaram, em 1960, à criação da ALALC, com a participação dos países da América do Sul e do México.

Em 1969, no seio da ALALC, surgiu o Pacto Andino, uma associação entre Chile, Bolívia, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, com objetivos de planejamento econômico e políticas comuns nas áreas industrial e de investimentos. Seus resultados foram inicialmente modestos devido à pequena dimensão dos mercados, ao baixo nível de acumulação de capital e às rivalidades e divergências entre os seus membros – que levou, por exemplo, à saída do Chile.

Após um período inicial de remoção negociada de barreiras tarifárias, a ALALC não cumpriu seu ambicioso cronograma de doze anos para formação da zona de livre comércio e sofreu, a partir de 1973, os efeitos das crises do petróleo que levaram a súbitas e drásticas

dificuldades de balanço comercial e à renovação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países membros.

Em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI, uma organização muito mais flexível, que permitiu manter os tratamentos preferenciais concedidos pela ALALC e expandi-los por meio de acordos bilaterais ou plurilaterais de preferências, com a aprovação tácita do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

A ALADI não deve ser subestimada, pois o tratado que a constitui é o instrumento legal que permite aos Estados-membros conceder tratamento preferencial entre si, sem ter de obedecer ao artigo XXIV do GATT (hoje Organização Mundial do Comércio), e a suas exigências de prazo e de volume de comércio que os acordos bilaterais da ALADI estão longe de atender. A ALADI constitui assim, na prática, uma rede de acordos preferenciais entre os Estados membros, de alcance muito variado quanto ao número de produtos beneficiados e às preferências concedidas.

Em 1986, tendo em vista as limitações da ALADI, Brasil e Argentina decidiram iniciar um programa de integração e cooperação econômica bilateral que, além da formação gradual de uma zona de livre comércio e eventualmente de uma união aduaneira, previa a elaboração de políticas comuns e programas de cooperação em áreas de alta tecnologia tais como a nuclear, a aeronáutica, a informática e a biotecnologia. Esse programa tinha também objetivos políticos pois, ao contribuir para remover a histórica desconfiança entre os dois países e sua competição por influência econômica e política na América do Sul, em especial no Cone Sul, lhes permitiria uma atuação conjunta mais eficiente no cenário político internacional, nas organizações multilaterais e em suas relações bilaterais com as grandes potências.

Graças à aplicação dos princípios de gradualismo, flexibilidade, realismo e equilíbrio de vantagens, o programa teve êxito na remoção negociada de obstáculos e na criação de um espírito de cooperação entre as administrações econômicas, políticas e militares dos dois países.

Em 1988, antes da eleição presidencial argentina, decidiram os dois governos celebrar um Tratado de Integração que, ao ser ratificado pelos Congressos dos dois países, conferisse maior legitimidade aos princípios, consolidasse os resultados do programa e engajasse os Legislativos no processo de integração, tornando-o menos burocrático e mais democrático.

Com a eleição e a posse dos presidentes Carlos Saul Menem (1989) e Fernando Collor de Mello (1990), as políticas econômicas dos dois países sofreram radical transformação, tendo sido adotadas nos dois países filosofia e políticas econômicas neoliberais que tinham como princípio central a abertura unilateral do setor externo e, em especial, do comércio.

Assim, em 1991, com o Tratado de Assunção, as autoridades dos dois países decidiram aceitar a participação do Uruguai e do Paraguai e transformar o programa bilateral, com seus mecanismos graduais e adaptados às peculiaridades dos diferentes setores e momentos, em um esquema automático e acelerado de redução e eliminação de tarifas, com a formação de uma tarifa externa comum, como instrumento auxiliar do processo geral de redução de tarifas, em que já estavam empenhadas.

O Mercosul constituiu-se assim em um instrumento de *lock in* (de "trancamento"), a níveis baixos, da política geral de redução de tarifas e barreiras não-tarifárias, de características multilaterais, ao consagrar tal política em um tratado internacional regional, em que três dos quatro participantes tendem a favorecer uma política de tarifas aduaneiras baixas.

A leitura do Tratado de Assunção revela que seus objetivos são prioritariamente comerciais, de liberalização e abertura de mercados, sem pretensão efetiva à coordenação de políticas macroeconômicas e à formulação de políticas comuns, mencionando apenas sua conveniência, sem estabelecer compromissos ou indicar mecanismos para atingir tais fins.

A formação do Mercosul colocou em questão os chamados acordos de alcance parcial (AAPs), que haviam sido celebrados anteriormente entre cada país do Mercosul e os demais membros da ALADI.

Esses acordos "perfuravam" a Tarifa Externa Comum de forma desigual. A título de exemplo, nos AAPs entre os países do Mercosul e a Venezuela, o tratamento tarifário concedido pela Venezuela para um mesmo produto era desigual em relação a cada país do Mercosul e vice-versa, assim como era desigual o elenco de produtos incluídos em cada AAP bilateral.

A ampliação geográfica do Mercosul tem significado principalmente um processo da regularização do *patrimônio* histórico de concessões tarifárias, através de sua *multilateralização.*

O acordo com o Chile – que é um acordo de associação, pois o Chile não se tornou membro do Mercosul – veio a ter um caráter distinto, devido à importância dos fluxos de comércio desse país com os países do Mercosul, às questões políticas entre Chile, Argentina e Brasil e ao interesse de vincular o Chile ao Mercosul frente à sua intenção, demonstrada em certo momento, de se associar ao NAFTA.

A Bolívia, apesar de fazer parte do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina e de ter tarifa em comum com os demais membros da Comunidade, celebrou isoladamente um acordo de associação com o Mercosul. A reduzida importância comercial da Bolívia como mercado, sua elevada dependência comercial em relação ao Mercosul (isto é, ao

Brasil e à Argentina) e seu incipiente parque industrial tornaram esse acordo um exercício de harmonização dos níveis tarifários dos acordos bilaterais anteriores entre aquele país e os Estados do Mercosul.

As negociações com a Venezuela e demais membros da Comunidade Andina têm encontrado sérios obstáculos enquanto que a decisão argentina, em 1998, de renovar unilateralmente seu acordo bilateral com o México causa profunda preocupação, ao romper a frente de negociação do Mercosul com os parceiros da ALADI.

Conclusões

Assim, além das crises internas que absorvem atenções e esforços, de um lado a estratégia de *aprofundamento* do Mercosul esbarra na ideologia neoliberal, livre-cambista e multilateralista das autoridades econômicas argentinas e brasileiras e nas assimetrias entre os Estados, as quais dificultam a elaboração de políticas comuns através de mecanismos intergovernamentais ou de instituições supranacionais enquanto que a estratégia de ampliação geográfica não tem significado a inclusão de novos Estados no Mercosul, mas, principalmente, a regularização das diferenças de tratamento tarifário entre os países do Mercosul e os demais membros da ALADI, sem que tenham ocorrido significativas diferenças pela inclusão de grande número de novos produtos.

Por outro lado, caso a ALCA venha a se materializar, a zona de livre comércio do Mercosul se ampliará de quatro para trinta e quatro parceiros, restando apenas a Tarifa Externa Comum (TEC) que sofrerá forte pressão para *desaparecer* em decorrência da eventual negociação de um acordo de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul. Assim, caso se implantem a ALCA e uma zona de livre comércio com a União Européia, o Mercosul terá desaparecido de forma definitiva como instrumento de política comercial preferencial e como embrião de união econômica.

A ALCA trará como conseqüência global o agravamento do desequilíbrio comercial entre Brasil e Estados Unidos e do desequilíbrio global do comércio exterior brasileiro. Como a parte financeira é tratada de forma estanque pelos países credores, o desequilíbrio do balanço de contas correntes se agravará, principalmente caso persistam as políticas de câmbio *fixo* e de altas taxas de juros para atrair capitais de curto prazo, com as conseqüências sobre a acumulação de capital, o nível de produção e o emprego.

Por outro lado, a criação de um território econômico comum faria com que as decisões tomadas em Washington no campo da política monetária e fiscal tivessem um impacto maior do que têm hoje sobre a atividade econômica em toda a área, sem que a população brasileira estivesse sequer representada nesse processo decisório. Naturalmente, que se a atual "âncora cambial" for transformada em *currency board* i. e. for estabelecida legalmente a paridade entre o dólar e o real, desaparecerá a possibilidade de política monetária autônoma.

O Brasil se tornará o maior e mais inerme Estado periférico pois ainda que seus governantes superem as amarras ideológicas que os tolhem e recuperem a capacidade de ação política autônoma, o Brasil enfrentaria enormes dificuldades pois veria reduzida drasticamente, com a ALCA e o acordo com a União Européia, a possibilidade legal de utilizar os mecanismos de política industrial, tecnológica e comercial para acelerar a acumulação interna de capital, necessária ao aumento da produtividade, da produção e da renda de sua população crescente.

Os desequilíbrios sociais e econômicos internos se agravarão sem que o Estado tenha os recursos, a visão ideológica, a vontade política e a possibilidade legal de intervir de forma enérgica (e não paliativa) no processo social, econômico e tecnológico, enquanto que a vulnerabilidade externa se agravará pelo descompasso entre os setores comercial e financeiro do balanço de pagamentos.

SEMINÁRIO

1ª sessão

Rio de Janeiro, 06 de março de 1998

ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil

Armando Vidigal
Almirante, Assessor para Assuntos Internacionais do Syndarma

Armando Castelar Pinheiro
Professor, Diretor do Departamento Econômico do BNDES

Carlos Geraldo Langoni
Professor, Fundação Getúlio Vargas – RJ

Carlos Ivan Simonsen Leal
Professor, Diretor da FGV/RJ

César Guimarães
Professor, IUPERJ

Eduardo Gouvêa Vieira
Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Fábio Erber
Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Gelson Fonseca Jr.
Embaixador, Assessoria Especial da Presidência da República

José Alfredo Graça Lima

Embaixador, Diretor-Geral do Departamento Econômico do Itamaraty

Luciano Coutinho

Professor, Universidade de Campinas

Luciano Martins

Diretor do Grupo de Análise e Pesquisa da Presidência da República

Luiz Fernando Ligiéro

Ministro, Chefe da Assessoria de Comunicação Social do Itamaraty

Luiz Henrique Bahia

Professor, Diretor do NUSEG

Luiz Pinguelli Rosa

Professor, Diretor da COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Marco Aurélio Garcia

Professor, UNICAMP; Secretário de Relações Internacionais do PT

Maria da Conceição Tavares

Deputada Federal

Mário Villares

Empresário, Diretor do Departamento de Comércio Exterior da FIESP

Paulo Neves de Aquino

General, Comandante de Operações Terrestres do Exército

Robert Mangels

Empresário, Presidente da Mangels S.A.

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Waldimir Pirró e Longo

Professor, Universidade Federal Fluminense

Wanderley Guilherme dos Santos

Professor, Universidade Cândido Mendes

Wilson Cano

Professor, Universidade de Campinas

2ª sessão

São Paulo, 08 de maio de 1998

Antônio Barros de Castro

Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Carlos Mariani

Empresário, Presidente da Associação Brasileira da Indústria Química

Clodoaldo Bueno

Professor, Universidade Estadual Paulista

Emerson Kapaz
Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo

Gilberto Dupas
Professor, Coordenador de Assuntos Internacionais do IEA/USP

José Tavares de Araújo
Professor, Unidade de Comércio da OEA

Luciano Coutinho
Professor, Universidade de Campinas

Luiz Augusto de Castro Neves
Embaixador, Diretor-Geral do Departamento das Américas do Itamaraty

Luiz Fernando Ligiéro
Ministro, Chefe da Assessoria de Comunicação Social do Itamaraty

Marco Aurélio Garcia
Professor, UNICAMP; Secretário de Relações Internacionais do PT

Marcus Vinicius Pratini de Moraes
Empresário, Presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil

Paulo Delgado
Deputado Federal

Paulo Nogueira Batista Jr.
Professor, Fundação Getúlio Vargas – SP

Raphael de Almeida Magalhães
Ex-Ministro da Previdência e Assistência Social

Ricardo Markwald

Professor, PUC/RJ; Coordenador de Pesquisas da FUNCEX

Rubens Barbosa

Embaixador, Embaixada do Brasil em Londres

Sérgio Xavier Ferolla

Brigadeiro, Ministro do Superior Tribunal Militar

Yêda Crusius

Deputada Federal

IMPRESSÃO E ACABAMENTO



GRÁFICA E EDITORA BANDEIRANTE LTDA.
Av. Pará - nº 151 - Campinas - Goiânia - GO
Fone: (062) 233-4082 - Fax: (062) 233-2278

Capa de FRANCISCO GALENO

Parnaíba, Piauí, 1957. Reside e trabalha em Brazlândia, cidade satélite do Distrito Federal. Freqüentou o ateliê-escola do pintor Moreira Azevedo, artista português radicado em Brasília, 1977. Fez curso-livre com Maria Pacca, no Centro de Criatividade da Fundação Cultural do DF, sob direção de Luiz Aquila, 1978.

Exposições Individuais

1996 - Galeria Anna Maria Niemeyer, Rio de Janeiro - Ária Galeria de Arte, Recife - Santuário Menino Jesus de Praga, Brazlândia
1995 - Documento da Galeria de Arte, São Paulo - Marina Potrich Galeria de Arte, Goiânia - Galeria Le Corbusier, Embaixada da França, Brasília
1989 - Espaço Capital Arte Contemporânea, Brasília - Documenta Galeria de Arte, São Paulo - Documenta Hauer Shopping, Curitiba
1985 - Galeria de Arte ECT, Brasília
1982 - Biblioteca Érico Veríssimo, Brazlândia
1980 - Galeria de Arte do SESC, Brasília - Galeria B da FCDF, Brasília

Prêmios

1995 - Prêmio Especial, Salão Victor Meirelles, Florianópolis
1990 - Prêmio de Viagem ao Exterior, Maratona de Pintura, Brasília
1987 - Prêmio de Aquisição, Salão de Brasília
1986 - Prêmio de Aquisição, IX Salão Nacional de Artes Plásticas, Rio de Janeiro
1985 - Prêmio Nacional Ático Vilas Boas, II Salão Nacional de Goiânia
1979 - Prêmio de Aquisição, II Salão das Cidades Satélites, Brasília

Principais Exposições Coletivas

1991 - Viva Brasil Viva, Lijvalchs Konsthall, Estocolmo, Suécia - BR 80, Itaú Galeria de Arte, Brasília e Goiânia - Oito Pintores de Brasília, Museu de Arte de Brasília.

Publicações do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais:

- Direitos Humanos no Século XXI, (1998);

- Desafios: Reino Unido e Brasil, (1998);

- Estratégias: Índia e Brasil, (1998);

- Challenges: United Kingdom and Brazil, (1997);

- Instituições de Pesquisa (Research Institutions), (1997);

- Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século, (1997);

- Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização, (1996);

- South Africa and Brasil: risks and oportunities in the turmoil of globalisation, (1996);

- Brasil e Alemanha: a construção do futuro, (1995).

Hélio Jaguaribe
José Tavares de Araujo
Luciano Coutinho & João Furtado
Luiz Olavo Baptista
Marco Aurélio Garcia
Samuel Pinheiro Guimarães

ACS/MRE
CNPq
PETROBRAS