

Nº 34

**Considerações
preliminares sobre
“A iniciativa das
Américas”**

Lia Valls Pereira

Novembro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE
"A INICIATIVA DAS AMÉRICAS"

LIA VALLS PEREIRA

NOVEMBRO/1990

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE
"A INICIATIVA DAS AMÉRICAS" (*)

Lia Valls Pereira
Consultora da Fundação Centro de
Estudos de Comércio Exterior
(FUNCEX)

VERSÃO FINAL

- (*) Trabalho preparado para o Seminário sobre "Alternativas Estratégicas do Brasil e da América Latina em Face do Plano Bush", promovido pelo "Forum Nacional" e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 09 de outubro de 1990.

RESUMO

O trabalho avalia o Plano Bush ou a "Iniciativa das Américas", a partir de três aspectos. O primeiro privilegia os condicionantes da política de relações externas Brasil-Estados Unidos. O segundo privilegia os possíveis impactos sobre a indústria brasileira de um Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos. O terceiro analisa o Plano Bush no contexto dos contenciosos entre os dois países na Rodada Uruguai. Argumenta-se que, não relegando a relevância das negociações sob a égide de "Iniciativa das Américas", o Brasil deve continuar perseguindo diretrizes multilaterais comerciais e políticas.

Í N D I C E

	<u>Página</u>
1 - INTRODUÇÃO.....	1
2 - ALGUNS ASPECTOS DA RELAÇÃO EXTERNA ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS.....	6
3 - ALGUNS ASPECTOS DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS.....	21
4 - CONCLUSÕES.....	59

1. INTRODUÇÃO

No dia 27 de junho de 1990, o Presidente Bush propôs um novo programa econômico para os países da América Latina e do Caribe. O programa teria sido motivado pela intenção do governo norte-americano em cooperar na consolidação dos recentes rumos observados nestes países — a implementação de regimes democráticos e reformas econômicas que privilegiam os mecanismos de mercado.

A proposta denominada — INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS: UMA NOVA ASSOCIAÇÃO PARA COMÉRCIO, INVESTIMENTOS E CRESCIMENTO — contempla os pontos discriminados, a seguir:

É proposto como objetivo de longo prazo a realização de um Acordo de Livre Comércio abrangendo todos os países das Américas. Considera-se que três áreas devam ser alvo de medidas no curto prazo, — comércio, dívida e investimento —, para o cumprimento desta meta.

Na área de comércio, é sugerida a criação de um acordo-quadro, onde os principais temas comerciais seriam discutidos entre o governo norte-americano e demais governos interessados. Estes acordos permitiriam detectar as principais questões subjacentes ao estabelecimento de um Acordo de Livre Comércio e funcionariam, ao mesmo tempo, como um fórum para negociações efetivas de redução de barreiras comerciais relativas ao fluxo de bens e serviços. Em adição, seriam incentivadas negociações que ga-

rantissem o livre fluxo de investimentos, proteção na área de direitos de propriedade intelectual e aperfeiçoamento dos procedimentos de solução de disputas.

De imediato, o governo norte-americano sugere reduções tarifárias superiores a 50% para produtos de interesse dos países latino-americanos, sem esperar reciprocidade.

Quanto à dívida, são realizadas propostas para decréscimo da dívida bilateral oficial, desde que os países preencham as seguintes condições: implementação de reformas econômicas negociadas com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; contratação de investimentos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e renegociação dos débitos com o sistema bancário internacional privado.

Os casos seriam estudados, individualmente por país, sendo factíveis reduções da dívida oficial em mais de 50%. Para os países considerados qualificados para este programa, além desta redução, se propõe o re-escalonamento do restante do principal em prazos longos. Quanto ao pagamento dos juros, estes poderão ser realizados em moeda local e depositados num fundo de apoio para investimentos em projetos sobre o meio-ambiente ou outros que tenham sido negociados com o governo norte-americano.

Igualmente, os Estados Unidos propõem a venda de parcelas significativas de empréstimos da Corporação de Crédito de Produtos Básicos e do EXIMBANK a fim de facilitar as transações

de conversão da dívida em investimento.

Finalmente, na área de investimentos é acenada a possibilidade de um novo programa de empréstimos do BID. O governo norte-americano se compromete igualmente a apoiar a criação de um fundo de investimento multilateral com prazo de cinco anos, sendo a sua contribuição de cem milhões de dólares anuais.

Antes do dia 27 de junho de 1990, qualquer análise sobre a questão da inserção brasileira na economia mundial considerava como dado o desafio derivado da marginalização do Brasil e da América Latina do processo de formação de grandes blocos econômicos. A unificação européia em 1992; o estreitamento de vínculos entre o Japão e os novos países industrializados (NICs) do leste asiático; o Acordo Estados Unidos-Canadá e sua extensão para o México e países do Caribe; a possibilidade de um acordo dos países da Bacia do Pacífico; a formação de uma área de livre comércio entre países da Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OECD); e o processo de abertura dos países do Leste Europeu diminuindo as possibilidades de inversão direta na América Latina — eram fatores que embasavam diversas interpretações sobre as melhores estratégias a serem selecionadas para a política comercial brasileira. Estratégias que, em geral apontavam para a diversificação de mercados, o reforço do multilateralismo e a consolidação do processo de integração latino-americana como elementos fundamentais na nova etapa de inserção do Brasil na economia mundial.^(*)

(*) Ver, por exemplo, LIMA (1989) e RICÓPERO (1989).

A proposta da "Iniciativa das Américas" representa um novo dado neste cenário que deverá ser analisado cuidadosamente pelos formuladores da política econômica e externa brasileira. Entende-la como irrecusável *a priori*, sob o argumento que esta é a única forma do país não correr o risco de total marginalização no comércio mundial é precipitado. Igualmente o é, a visão que uma integração do mercado brasileiro com o mercado norte-americano irá tornar o primeiro "celeiro" de produtos do segundo.

Numa perspectiva mais realista, o Plano Bush significa, em um primeiro momento, um aceno para a retomada do diálogo com os países latino-americanos. E, sob este ponto de vista, re_ufutar o diálogo, *a priori*, é que reforça o isolamento do país.

O presente texto visa selecionar algumas questões consideradas relevantes para uma avaliação das possíveis consequências da realização de um Acordo de Livre Comércio entre o Brasil e os Estados Unidos.

A primeira seção descreve as principais características das relações externas entre o Brasil e os Estados Unidos. O Brasil adotou a partir de meados da década de setenta, o que se convencionou denominar de "política externa independente". Qualquer acordo de livre comércio, mesmo contemplando somente aspectos econômicos, pressupõe motivações de ordem política dos governos envolvidos.

A segunda seção analisa as relações comerciais entre

o Brasil e os Estados Unidos e discute qualitativamente as possíveis implicações do Acordo de Livre Comércio sobre a indústria brasileira. Destaca-se, em seguida, os principais contenciosos do país com os Estados Unidos. Observa-se que as mesmas demandas norte-americanas na atual Rodada Uruguai em relação a serviços, investimentos e propriedade intelectual estão presentes no Plano Bush.

Finalmente, na terceira seção são sumarizadas as principais conclusões.

2. ALGUNS ASPECTOS DAS RELAÇÕES EXTERNAS ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS

O Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e Canadá seria explicado primordialmente por negociações realizadas pelas lideranças empresariais dos dois países. Já o Acordo Integração Brasil-Argentina seria motivado principalmente pela vontade política do governo desses países. Não obstante, a assinatura do primeiro só se concretizou pela coincidência dos interesses políticos de ambos os governos. O segundo encontra dificuldades por não ser lastreado em relações anteriores de fortes intercâmbios entre os países. (*)

Qualquer projeto de acordo de cunho econômico não é avaliado, portanto, pelos Estados-Nações que o realizam, sob a ótica estrita dos ganhos líquidos econômicos. Quanto mais visíveis forem estes últimos, certamente haverá menor resistência política. Entretanto, ganhos auferidos por possível melhora no poder de barganha político no cenário internacional e fortalecimento de posições almejadas em relação às estratégias para o desenvolvimento dos mercados domésticos são igualmente fatores relevantes no estabelecimento de motivações que conduzem à assinatura de acordos comerciais entre países.

(*) Ver TAVARES (1990) para uma análise comparativa destas duas experiências.

Na primeira parte é realizado um breve histórico das relações externas brasileiras entre o pós-guerra e o momento atual. Na segunda parte, analisam-se as perspectivas para a década de noventa. A análise é primordialmente fundamentada nos artigos de Correa (1989) e Sardenberg (1989).

2.1 - O Período 1945-1989

Segundo Correa (1989), as relações entre o Brasil e os Estados Unidos evoluíram historicamente condicionadas por dois fatores. De um lado, a intensidade de tensões entre as duas superpotências induziu a um maior ou menor grau de aderência do Brasil à esfera de influência norte-americana. Por outro lado, o grau desta aderência era igualmente condicionado pela percepção dos efeitos desta aliança para o desenvolvimento econômico brasileiro. Logo, podem ser distinguidas as seguintes etapas nas relações Brasil-Estados Unidos.

A primeira etapa compreende o período que vai desde o após II Guerra Mundial até meados da década de setenta. De forma geral, esta etapa é caracterizada pelo alinhamento do Brasil à política externa norte-americana. Não obstante, observam-se graus distintos neste alinhamento e, mesmo, procura de alternativas para a política externa brasileira.

Assim, entre 1945-1952, a extrema dependência do Brasil em termos de intercâmbio comercial, político e militar dos

Estados Unidos, o que ocorre praticamente com quase todos os países fora da esfera de influência soviética, implicou numa adesão irrestrita aos interesses da política externa norte-americana. Esta adesão culminou com a assinatura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos em 1952.

Entretanto, os ganhos econômicos desta aliança política não são repartidos igualmente entre as nações sob a esfera de influência norte-americana. A estratégia da "Guerra Fria" conduziu à concentração dos recursos norte-americanos para os países da Europa Ocidental e alguns países asiáticos.

Segundo Correa (1989, pg. 223) dada, *"a crescente decepção com os magros benefícios auferidos no período de alinhamento irrestrito, passou-se a enfatizar a conveniência da criação de arranjos multilaterais mais eficazes para a promoção do desenvolvimento econômico, por oposição ao bilateralismo característico da fase anterior"*.

Esta percepção, que o autor comprova através de discursos pronunciados por diplomatas brasileiros, não provocou mudanças substanciais nas relações de aliança com os Estados Unidos. (*)

Esta não mudança ou a ausência de fricções entre os dois países pode ser explicada por alguns fatores.

(*) Exceto, talvez, pela opção nacionalista de Vargas, mas cuja temporalidade não foi suficiente para delimitar um novo marco das relações entre os dois países.

Primeiro, na década de cinquenta a política brasileira de desenvolvimento econômico optou pelo aprofundamento do processo de industrialização, via modelo de substituição de importações. Este modelo não colide com os interesses políticos e econômicos norte-americanos. Por um lado, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek enfatiza a relevância da contribuição do capital estrangeiro neste processo. Esta contribuição coincide com as estratégias das empresas multinacionais de expansão para mercados com potencial consumidor, embora protecionistas em relação às importações. Por outro lado, o esquema protecionista associado ao modelo de substituição de importações não causava grande ônus para a economia norte-americana. A liderança dos Estados Unidos em termos de competitividade no mercado internacional que se traduzia também pela superioridade dos seus produtos no seu próprio mercado doméstico não conduzia a pressões significativas quanto à orientação da política comercial subjugada pelos interesses da política externa informada pela Guerra Fria.^(*)

Segundo, ao nível das relações comerciais o potencial de contradições era minimizado, como demonstram as negociações no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Por um lado, os esquemas protecionistas associados ao modelo de substituição de importações não eram questionados. Os países em desenvolvimento

(*) Isto não impede de que indústrias norte-americanas negativamente afetadas pela concorrência e com peso político reclamem prioridades de interesse doméstico, como foi o caso da indústria têxtil, o que levou à realização de um Acordo Voluntário de restrição às exportações com o Japão em 1956.

conseguem inclusive, formalizar a sua isenção da cláusula de nação mais favorecida e garantem tratamento diferencial e mais favorável na década de sessenta. Por outro lado, os Estados Unidos e outros países industrializados concentram os esforços de liberalização em áreas que consideram prioritárias, excluindo produtos agrícolas, têxteis e vestuário, considerados de interesse para os países em desenvolvimento.

Do ponto de vista brasileiro, era possível portanto, perseguir estratégias de desenvolvimento econômico não conflitantes com a condução da política de aliança com os Estados Unidos.

Este deslocamento entre a política de aliança e ganhos econômicos auferidos e a percepção que o desenvolvimento da economia brasileira não estava associado aos rumos do conflito Leste-Oeste, cria espaços para a formulação de uma "política externa independente". Esta foi a proposta do governo Jânio Quadros e do governo João Goulart.

Entretanto, esta opção coincidiu com o acirramento das tensões da "Guerra Fria", deslançado pelo conflito de Cuba, em 1962. Simultaneamente agudizavam-se no Brasil questões relativas à distribuição dos ganhos do desenvolvimento econômico e a própria orientação deste desenvolvimento. O debate brasileiro, em parte refletindo o acirramento das tensões Leste-Oeste, mais próximas devido ao fenômeno Cuba e, em parte, por questões de composição da própria sociedade brasileira, irá novamente privilegiar o alinhamento com os Estados Unidos, a partir da instauração do governo militar em 1964.

Novamente, este alinhamento no plano ideológico não se traduz em benefícios econômicos preferenciais por parte dos Estados Unidos. Entrada de capitais de empréstimos privados em moeda ou investimentos diretos estão mais relacionados com as condições macroeconômicas do país, que condicionam perspectivas de rentabilidade dos investimentos, do que posições ideológicas. E, neste sentido, a lógica que norteia as decisões privadas de investimento tem sido mais presentes no processo de industrialização brasileiro, do que os efeitos da política de alinhamento externa brasileira.

Mesmo que o discurso ideológico do governo brasileiro instaurado, a partir de 1964, fosse de aderência à influência norte-americana, este iniciou a primeira de uma série de contenciosos mais significativos com o governo norte-americano ao não assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968. Segundo Correa (1989, pg. 228/229) a não aderência do Brasil decorreu da percepção que o TNP atendia prioritariamente aos "interesses de segurança das superpotências e na cristalização de uma inaceitável divisão do mundo entre países "responsáveis" e países "irresponsáveis". Pode-se acrescentar que a ideologia de segurança nacional presente nos meios militares deve igualmente ter contribuído para esta decisão.

A avaliação do governo brasileiro de não adesão ao TNP não se traduziu, entretanto, numa opção de não-alinhamento à po-

lítica externa norte-americana ou mesmo a procura de estratégias fundamentadas em interesses próprios. Desta forma, o governo brasileiro continua apoiando a política de colonização portuguesa na África, assim como se alinha com os Estados Unidos nas questões árabes-israelenses.

Uma segunda etapa se inaugura a partir de 1974, iniciada pela crise do petróleo e pela percepção do isolamento diplomático do país em relação aos seus parceiros do Terceiro Mundo. (Correa 1989). A crise do petróleo não só obrigou o país a uma revisão de suas relações com os países árabes, como também a privilegiar um aprofundamento do modelo de substituição de importações combinado com uma estratégia mais agressiva de promoção às exportações. A emergência do Brasil como oitava nação industrial, ao mesmo tempo, com problemas que o aproximavam aos países do Terceiro Mundo e sem perspectivas de ingresso no grupo dos países que detinham maior poder político no cenário mundial, expresso por exemplo, pelo Conselho Permanente de Segurança das Nações Unidas, contribuiu para a opção brasileira de não-alinhamento. Não repudiando seus laços históricos com os Estados Unidos, o governo brasileiro procurou pautar suas relações internacionais em função de seus interesses domésticos e, simultaneamente, passou a ter maior grau de adesão em relação às questões terceiro-mundistas. É a fase da "política externa independente e pragmática" simbolizada pelo Acordo Nuclear com a República Federal Alemanha e o rompimento do Acordo Militar com os Estados Unidos, em 1977.

Os anos oitenta presenciaram vários fatores de deterioração nas relações Brasil-Estados Unidos derivados mais de questões econômicas do que ideológicos, apesar do acirramento das tensões Leste-Oeste, no início da década. Contenciosos associados à investigações de práticas desleais sobre as exportações brasileiras; investigações sob a égide da seção 301 na área de informática e produtos farmacêuticos; a classificação do Brasil como um dos países que mais obstruem a entrada de exportações norte-americanas e desrespeitam os direitos de propriedade intelectual; e posições conflitantes no GATT quanto à inclusão dos novos temas-investimentos, serviços e propriedade intelectual - dominam o cenário das relações Brasil-Estados Unidos.

A "política externa independente" brasileira foi fruto de um diagnóstico na qual a diversificação de laços econômicos era mais promissora para o país, dotado de um parque industrial relativamente diversificado, do que a expectativa de ganhos pela aderência irrestrita aos Estados Unidos. Igualmente esta política refletiu as dificuldades de posicionamento do Brasil na economia mundial. Sob certos padrões, o Brasil é um país pobre o que coloca próximo aos problemas encontrados em países classificados como menos desenvolvidos. Sob outros padrões, o Brasil é visto como um país que deve ser graduado entre os países em desenvolvimento, dado seu parque industrial e sua "performance" exportadora de bens para o mercado mundial. Ainda, entre os novos países industrializados, em especial os denominados "Tigres Asiáticos", o Brasil se distinguiria pelo potencial do seu mer-

cado interno, pela sua menor dependência de recursos naturais; pela sua relativa independência da esfera de influência das Superpotências — dado a sua menor relevância do ponto de vista de estratégia de segurança — e, logo, pela sua percepção que é possível uma estratégia de sobrevivência e crescimento na economia mundial através de uma posição minimizadora de conflitos com os Estados Unidos.

A formulação de uma nova "détente" inaugurada pela era Gorbachev entre as Superpotências tende, até certo ponto, a dirimir a definição de esferas de influências através de posições ideológicas. Por outro lado, ganham relevância, as tendências de integração e regionalização de espaços econômicos.

Neste novo cenário é reforçada a postura da "política externa independente" e do aprofundamento na diversificação comercial das relações do país. Implícito nesta argumentação estaria a constatação do processo de marginalização do Brasil, quer seja sob o ponto de vista político ou econômico dos interesses dominantes no novo quadro internacional.

O período após II Guerra Mundial até finais da década de oitenta mostrou que momentos de adesão irrestrita aos objetivos da política externa norte-americana teria rendido relativamente poucos benefícios para o Brasil. Adicionalmente, os contenciosos da década de oitenta com os Estados Unidos apontam "para um progressivo distanciamento, inexistindo, num e outro país fatores suficientemente poderosos para revalorizar a aliança" .

(Correa 1989, pg. 238).

2.2 - Perspectivas para a Década de Noventa

Kennedy (1987) aponta a existência de uma pentarquia na atual conjuntura do cenário internacional formada pelos Estados Unidos, União Soviética, China, Japão e Comunidade Européia. Em termos econômicos, entretanto, Japão e China serão os polos dominantes no futuro. No entanto, o poderio militar que se reflète nas decisões de política internacional ainda permanecerá durante algum tempo entre as duas Superpotências. Esta bipolaridade será atenuada, porém, a medida em que a capacidade econômica de ambos os países os obrigue à restrições nos custos de manutenção do equilíbrio militar. O reflexo disto será uma *"capacidade limitada para impor universalmente os seus interesses das Superpotências unilaterais e recíprocos"*. (Correa 1989, pg. 232).

Sardenberg (1989) desenvolve uma análise sugestiva sobre as possibilidades do Brasil neste cenário.

Inicialmente o autor chama a atenção que as regras de funcionamento da nova ordem mundial ainda não estão definidas. Uma das possibilidades seria a formação de um "diretório mundial", no qual os Estados Unidos e a União Soviética teriam papel preponderante e condicionariam até certo ponto, o comportamento das outras nações da pentarquia e dos demais países. Outra possibilidade seria a divisão tradicional por esferas de influência

entre as nações do pentagrama.

A indefinição, porém, do novo modelo ainda é grande. Entrementes, as nações procuram aumentar sua área de atuação através de políticas que usem "relacionamentos cooperativos". Alguns exemplos podem ser citados que ilustram essa indefinição:

- a) a abertura do Leste Europeu e a política da era Gorbachev podem sugerir uma aliança com a Europa Ocidental. Entretanto, um maior estreitamento das relações Washington-Moscú pode ser o caminho escolhido pelas Superpotências para gerenciarem os movimentos na Europa Ocidental e Oriental; (*)
- b) na sociedade americana, a ameaça japonesa pode ser analisada de duas formas. De um lado, sugere o reforço de laços com os países europeus e do continente americano. Por outro lado, a perspectiva de uma Europa econômica e politicamente forte induz à sugestões para consolidação da integração dos países da Bacia do Pacífico; e
- c) o Japão, na medida em que se consolida como nação economicamente líder, também deverá atuar cada vez mais no cenário político buscando alianças que fortaleçam sua posição no equilíbrio de forças na pen

(*) Sardenberg (1989) cita que Professor Kissinger teria uma proposta neste sentido, o que causou certamente desconfiança dos países europeus. A proposta de Kissinger demonstraria que mesmo na era da nova "détente" o papel das Superpotências poderia ser preservado.

tarquia mencionada.

Os países da América Latina pareciam ser vistos como parceiros com peso político e econômico insignificante para a definição de posições na pentarquia das nações líderes. Não obstante, os crescentes contenciosos do Brasil com os Estados Unidos na década de oitenta — investigações sobre práticas desleais; episódios relativos à importação de alta tecnologia e de regulação dos direitos de propriedade intelectual; e questões de ingerência nas políticas de preservação do meio ambiente — podem ser *"vistos como facetas de um esforço norte-americano mais amplo para ocupar, — enquanto é tempo —, espaços políticos e econômicos no Continente"* (Sardenberg 1989, pg. 272). Num momento de declínio da hegemonia norte-americana e num quadro marcado por indefinições, não poderiam ser desprezados os ativos que representam os países da América Latina, área de tradicional influência dos Estados Unidos.

Ainda para o autor citado, *"não seria correto prever para o Brasil, em nome de inter-dependência uma situação dependente, no contexto de um grupo mais amplo"* (Sardenberg 1989, pg. 270). Esta conclusão deriva-se do entendimento que o Brasil teria uma situação ímpar entre os países em desenvolvimento.^(*) Destacando-se os fatores como: parque industrial diversificado e abundância de recursos naturais, complexidade social aliada à uma

(*) Os outros países seriam a Índia e a China.

cultura homogênea, que dificultaria mudanças de rumo por pressões externas, entre outros fatores, entre outros.

2.3 - Algumas Considerações Pós-Plano Bush

Os autores analisados privilegiam a diversificação das relações internacionais e econômicas do Brasil, como a melhor diretriz para os rumos do desenvolvimento econômico do país. A primazia dos Estados Unidos nas relações com o Brasil nunca significaram aporte de recursos de forma a alterar as perspectivas de desenvolvimento do país. A entrada do capital estrangeiro norte-americano privado, assim como de outras origens, estão relacionados com a estabilidade política e econômica do país, regras estáveis e não contraditórias com os interesses desses capitais; e pelas estratégias globais de expansão dos mesmos.

Há no cenário internacional um deslocamento entre o poder econômico e político das nações. Do ponto de vista do mundo capitalista, os Estados Unidos mantêm posição líder em termos da condução de decisões de política internacional, embora sua hegemonia econômica tenha sido substituída pela ascensão da Comunidade Européia e o Japão, em especial. A instabilidade inerente de uma situação de oligopólio no poder econômico versus uma posição predominantemente monopolista no poder político leva a procura de estratégias que fortaleçam econômica e politicamente todos os atores envolvidos.

A "Iniciativa das Américas" pode ser entendida, neste

contexto, como uma procura do governo norte-americano de reforçar sua posição dentro do equilíbrio da pentarquia das nações líderes. E, sob este aspecto, aumente o poder de barganha dos países latino-americanos. Não há clareza como a tendência de formação de mercados regionais irá comprometer o multilateralismo comercial. Desta forma, a adesão à projetos de integração deve partir inicialmente da lógica dos ganhos líquidos de cada país individualmente.

A "Iniciativa das Américas" representaria, por outro lado, uma nova postura de política norte-americana. Substitui-se a política de contenciosos, em especial quanto ao Brasil, pela procura de uma política de cooperação econômica. Embora, isto não signifique necessariamente a renúncia dos Estados Unidos à temas que considere fundamentais.

Deve-se atentar que o Plano Bush não acena com nenhum plano de ajuda similar, por exemplo, ao que os países europeus estão procurando implementar no Leste Europeu. No tocante à dívida externa, não há nenhum compromisso de apoio oficial nas negociações com os bancos comerciais privados norte-americanos. Os critérios igualmente de qualificação para a renegociação da dívida oficial são os já sobejamente conhecidos e aplicados pelos organismos internacionais. Em adição, é sugerida a vinculação dos recursos obtidos à projetos de meio-ambiente o que expressa prioridade da política norte-americana.

Uma adesão irrestrita ao plano da "Iniciativa das Amé

ricas" não é, portanto, a melhor opção para o Brasil. Isto não significa, porém, que não devam ser apreciadas e encorajadas negociações que se traduzam em ganhos para a sociedade brasileira, desde que não sejam restringidas as opções do posicionamento multilateral do país.

3. ALGUNS ASPECTOS DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS

O objetivo desta seção é destacar os principais aspectos nas relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos que subsidiem uma avaliação dos possíveis benefícios econômicos advindos do Plano Bush, do ponto de vista da economia brasileira.

Não são analisados alguns pontos do Acordo. Primeiro, as propostas em relação à dívida externa. Uma renegociação da dívida oficial pode criar um cenário mais favorável para o posicionamento do Brasil no mercado financeiro internacional e, portanto, em relação aos seus devedores privados. Esta questão, porém, já tem sido objeto de diversas análises e não parece que o Plano Bush signifique uma grande alteração dos condicionamentos da posição brasileira, até o momento. Segundo, não são analisados os possíveis impactos de um maior aporte de recursos, via investimentos, para a economia brasileira. Não relegando a importância destes recursos para áreas específicas, estes não deverão alterar, em princípio, as possibilidades de retomada do crescimento econômico do país.

Dívida e investimento são pontos extremamente relevantes, do ponto de vista brasileiro, devendo ser prioritários na mesa de negociação entre os dois países. Em princípio o Brasil demandará o reconhecimento oficial que o pagamento dos encargos de dívida não podem mais comprometer metas domésticas de estabe-

lização e crescimento. E, simultaneamente, procurará obter o maior volume possível de investimentos para áreas que considere prioritárias e que não são necessariamente relacionadas às questões ambientais.

Inicialmente, descreve-se brevemente as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos. Em seguida é realizado um exercício especulativo sobre os possíveis efeitos do Acordo sobre a indústria brasileira. Finalmente, são analisados os principais contenciosos comerciais entre os dois países.

3.1 - A Estrutura do Comércio de Mercadorias Entre o Brasil e os Estados Unidos

A tabela 3.1 mostra a estrutura das exportações brasileiras por mercado de destino. A CEE e os Estados Unidos respondem por mais de 50% do destino das exportações, exceto no período entre meados da década de setenta e início da década de oitenta.

Esta queda é explicada, principalmente, pela maior intensificação do comércio com os países do Oriente Médio, decorrente da crise do petróleo, e pelo maior intercâmbio com os países da América Latina. Porém, a valorização do dólar, o maior crescimento da economia norte-americana em relação aos países europeus (a partir de 1983, em especial) e a crise dos países da América Latina levam a uma acentuada elevação dos Estados Unidos

na pauta de exportações brasileiras na década de oitenta. Desta forma, os Estados Unidos substituem a CEE, como principal mercado de exportação do Brasil e os dois mercados voltam a ser responsáveis por mais de 50% da demanda externa brasileira, a partir de 1983.

Tabela 3.1

Estrutura das Exportações Brasileiras por Mercado de Destino

Anos	EUA	CEE	ALADI	Japão	Oriente Médio	Demais
1970	24,68	28,11	11,06	5,29	0,62	30,24
1975	15,42	27,82	13,81	7,75	5,14	30,06
1980	17,43	26,55	17,18	6,12	5,16	27,56
1981	17,65	25,47	18,07	5,24	5,37	28,20
1982	20,00	26,98	14,19	6,41	6,05	26,37
1983	23,12	25,97	9,39	6,54	7,07	27,91
1984	28,55	22,80	10,48	5,61	5,39	27,17
1985	27,13	24,29	8,70	5,45	5,37	29,06
1986	28,22	26,26	11,28	6,77	5,03	22,44
1987	27,93	26,47	11,82	6,39	5,15	22,24
1988	26,65	28,74	10,99	6,91	3,85	22,82
1989	24,43	30,40	10,19	7,06	3,47	24,45

Fonte: Dados CACEX

Outro traço marcante na estrutura do comércio brasileiro com os principais parceiros do mundo desenvolvidos é o crescente acúmulo de superávits comerciais no final da década de setenta e nos anos oitenta. Estes se explicam, em grande medida, por alterações ocorridas na política industrial e comercial bra-

sileira.

Por um lado, o choque do petróleo suscitou o estabelecimento de medidas restritivas sobre os fluxos de importações, a partir de 1974. Por outro lado, privilegiou-se o avanço do processo de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos intermediários aliado a um programa de promoção das exportações, como motores do crescimento da economia brasileira. Concomitantemente, a adoção pelos países desenvolvidos do Sistema Geral de Preferências (SGP) facilitou a penetração das exportações brasileiras nos mercados dos países desenvolvidos.^(*)

A crise da dívida externa brasileira, em 1982, acentua ainda mais o uso de mecanismos restritivos às importações e ao esforço exportador. Simultaneamente, a queda do investimento na economia brasileira, desde o início dos anos oitenta, implicou numa redução na demanda por importações.

Os fatores acima apontados explicam, portanto, o surgimento de crescentes superávits na balança comercial entre o Brasil e os Estados Unidos, a partir do início da década de oitenta (ver tabela 3.2).

Em termos de composição da pauta de exportações para o mercado norte-americano há um crescimento acentuado do item manufaturados, cuja participação percentual passa de 14,5% para 75,1% entre 1970 e 1986. (Ver tabela 3.3).

(*) Os Estados Unidos aderem ao SGP, em 1976, e a CEE em 1971.

Tabela 3.2

Balança Comercial Brasil-Estados Unidos
(Em milhões de dólares)

Anos	Exportações Brasileiras		Importações Brasileiras		Balança Comercial
	Valor	% (a)	Valor	% (a)	
1970	676,1	-	823,8	-	-147,7
1971	760,0	12,4	954,8	15,9	-20,4
1972	931,2	22,5	1.211,8	26,9	-280,6
1973	1.122,4	20,5	1.818,4	50,1	-696,0
1974	1.737,1	54,8	3.078,6	69,3	-1.341,5
1975	1.337,3	-23,0	3.086,2	0,2	-1.745,9
1976	1.842,9	37,8	2.839,2	-8,0	-996,3
1977	2.148,7	16,6	2.401,4	-15,4	-252,7
1978	2.869,3	33,5	2.888,9	20,3	-19,6
1979	2.941,0	2,5	3.239,7	12,1	-298,7
1980	3.509,6	19,3	4.101,0	26,6	-591,4
1981	4.111,4	17,1	3.503,7	-14,6	607,7
1982	4.034,2	-1,9	2.861,2	-18,3	1.173,0
1983	5.063,5	25,5	2.409,2	-15,8	2.654,3
1984	7.709,8	52,3	2.297,0	-4,7	5.412,8
1985	6.956,0	-9,7	2.825,0	22,9	4.131,0
1986	6.306,0	-9,3	3.227,9	14,2	3.078,1
1987	7.325,1	16,1	3.186,8	9,8	4.138,3
1988	8.835,7	20,6	3.086,3	-3,15	5.749,4
1989	7.904,7	-10,5	3.870,8	25,4	4.033,9

Fonte: Cacex

(a) Variação percentual anual

Tabela 3.3
Composição da Pauta de Exportações Brasileiras
para os Estados Unidos

Anos	Básicos	Semi-Manufaturados	Manufaturados
1970	79,5	6,0	14,5
1975	50,3	7,3	40,0
1980	40,0	12,3	47,6
1985	17,2	7,7	75,1

Fonte: Dados CACEX

Já a composição da pauta de importações mostra um crescimento dos produtos básicos, cuja participação percentual se eleva de 9,5%, em 1970, para 28,9%, em 1985. Em contraposição, há um declínio relativo dos produtos manufaturados, caindo a participação percentual de 85,8%, em 1970, para 69,1%, em 1985. (Ver tabela 3.4).

Tabela 3.4
Composição da Pauta de Importações Brasileiras
Oriundas dos Estados Unidos

Anos	Básicos	Semi-Manufaturados	Manufaturados
1972	9,5	4,7	85,8
1976	15,3	2,8	81,9
1980	21,1	4,8	74,1
1985	28,9	2,0	69,1

Fonte: Dados CACEX

As mudanças observadas nas pautas de exportações e importações refletem o relativo sucesso dos programas de exportações brasileiras iniciados na década de setenta, os controles de importações após a crise do petróleo e a queda do nível de investimento, a partir dos anos oitenta.

As tabelas seguintes fornecem um quadro mais desagregado da composição da pauta de exportações e importações brasileiras nos anos oitenta.

Na tabela 3.5 apresentam-se os quinze principais produtos exportados para os Estados Unidos. No grupo dos produtos básicos, destacam-se as quedas percentuais do açúcar demerara e café em grão, entre 1980 e 1985. Em contraposição, observam-se elevações nos percentuais de alguns produtos manufaturados como calçados, caldeiras e máquinas, suco de laranja concentrado e gasolina. Desta forma, a diversificação da pauta indicaria um "salto qualitativo" em direção a produtos de maior valor adicionado.

Do lado das importações, os condicionamentos restritivos, antes mencionados, dificultam uma avaliação mais precisa das mudanças observadas na composição da pauta. Em especial, uma possível recuperação da taxa de investimento na economia brasileira e a modernização do parque industrial poderão ocasionar uma elevação do coeficiente de importações de bens de capital tecnologicamente mais avançados.

Tabela 3.5

Estrutura da Pauta de Exportações Brasileiras para os
Estados Unidos: Participação Percentual

Discriminação	1985	1980
1. Calçados	10,29	7,38
2. Caldeiras, Máqs. e Apar. e Inst. Mecânicos	9,42	4,40
3. Café cru em grão	8,75	17,69
4. Suco de Laranja concentrado	6,29	1,90
5. Gasolina	5,34	(b)
6. Material de transporte	4,61	4,53
7. Máquinas, apar. elétricos e objetos de uso eletrotécnico	4,24	3,55
8. Produtos siderúrgicos manufaturados	4,19	5,06
9. Óleo combustível de petróleo	2,99	1,17
10. Produtos químicos orgânicos	2,67	0,76
11. Estanho em bruto	1,78	(b)
12. "Scaps" e "largets" de ferro e aço	1,74	(b)
13. Manteiga de cacau	1,69	2,43
14. Fumo em folhas	1,39	1,70
15. Açúcar demerara	1,38	9,43
16. Ferro-ligas em bruto	(a)	1,60
17. Cacau em amêndoas, cru	(a)	1,57
18. Pasta química de madeira	(a)	1,25
Soma percentual dos principais produtos	66,75	64,42
Outros	33,25	35,58
Valor em US\$ 1.000 dos principais produtos	4.643.083	2.260.869

Fonte: Cacex - Séries Estatísticas

Notas: (a) O produto não figura entre os principais em 1985
(b) O produto não figura entre os principais em 1983

Na tabela 3.6 estão descritos os nove principais produtos importados dos Estados Unidos. As importações correspondem

basicamente às necessidades de suprimento de bens agrícolas (trigo); matérias-primas (produtos químicos orgânicos); minerais (hulha) e bens de capital (mecânicos e elétricos). Destaca-se aquela no item material de transporte, que não figura entre os principais produtos importados em 1985.^(*)

Tabela 3.6

Estrutura da Pauta de Importações Brasileiras dos Estados Unidos: Participação Percentual (%)

Discriminação	1985	1980
1. Caldeiras, máquinas, apar. e instrumentos mecânicos	15,05	14,65
2. Trigo em grão, sem casca	13,35	7,82
3. Máquinas, apar. elétricos e objetos de uso eletrotécnico	10,87	7,19
4. Hulha em bruto	9,85	4,54
5. Produtos químicos orgânicos	8,95	9,00
6. Aeronaves e suas partes e peças	6,91	(b)
7. Produtos da indústria química	4,10	3,39
8. Matérias plásticas artificiais	2,94	(b)
9. Produtos químicos inorgânicos	1,84	5,55
10. Material de transporte	(a)	10,29
11. Milho em grão	(a)	5,47
Soma percentual dos principais produtos	73,86	67,90
Outros	126,14	32,10
Valor em US\$ 1.000 dos principais produtos	1.921.489	2.784.583

Fonte: Cacex - Séries Estatísticas

Notas: (a) O produto não figura entre os principais em 1985
(b) O produto não figura entre os principais em 1980

(*) Não se pode inferir que esta queda efetivamente corresponda a uma menor dependência das importações de material de transporte. Seria necessário observar uma série mais longa de importações; assim como analisar o comportamento das indústrias produtoras deste item no mercado doméstico.

Observa-se contudo, que o avanço na penetração das exportações brasileiras no mercado norte-americano não se traduz em um peso significativo da participação brasileira neste mercado, conforme se observa na tabela 3.7

Tabela 3.7
Indicadores do Comércio Brasil-Estados Unidos (%)

Anos	$\frac{\text{Exportações Brasileiras}}{\text{Importações Americanas}}$	$\frac{\text{Importações Brasileiras}}{\text{Exportações Americanas}}$
1977	1,34	1,98
1980	1,37	1,60
1981	1,50	1,28
1982	1,58	1,12
1983	1,88	0,89
1984	2,26	1,05
1985	1,92	1,22
1986	1,63	1,49

Fonte: Dados IFS (International Financial Statistics)

Ademais, a análise dos principais países, que apresentaram saldos superavitários com os Estados Unidos, em 1987, indica o peso relativamente pequeno do Brasil na questão comercial norte-americana. (Ver tabela 3.8).

Tabela 3.8

Principais Países com Superávit na Balança
Comercial com os Estados Unidos - 1987

Países	Superávit
Japão	58,6
Formosa	19,0
Alemanha Ocidental	16,3
Canadá	11,7
Coréia do Sul	9,9
Hong Kong	6,5
Itália	6,2
México	5,9
Brasil	4,4
Reino Unido	3,9

Fonte: Conjuntura Econômica, abril 1988 - Ta-
bela 2, pg. 109.

3.2 - Algumas Considerações sobre os Possíveis Impactos do Acordo de Livre Comércio Brasil e Estados Unidos sobre a Indústria Brasileira

A estrutura da pauta de exportações e importações brasileira não evidencia os possíveis efeitos da realização do Acordo de Livre Comércio entre o Brasil e os Estados Unidos sobre a indústria brasileira por diversas razões.

Primeiro, requer-se uma análise quantitativa dos efeitos de criação e desvio de comércio. Segundo, a estrutura do intercâmbio comercial reflete o atual nível de proteção exercido

por ambos os países. Terceiro, a questão torna-se mais complexa ao admitir-se a hipótese que o Acordo se estende para outros países da América Latina.

Não obstante, algumas breves considerações sobre os estudos realizados a respeito da competitividade da indústria brasileira podem servir como indicadores dos setores que seriam mais negativamente ou positivamente afetados pelo Acordo.

As deficiências de indicadores de competitividade são largamente analisados na literatura relevante.^(*) Em adição, a seleção dos indicadores depende das definições de competitividade que os pesquisadores privilegiam e dos objetivos de seus respectivos estudos.

Está fora do escopo deste trabalho analisar a questão teórica de competitividade e das deficiências analíticas dos indicadores apresentados. Desta forma, o que se apresenta é um amálgama de indicadores que permitam traçar algumas características básicas da indústria brasileira.

O primeiro estudo selecionado é o de Lafay e outros (1989). Inicialmente, é definido um indicador de posição por mercado, da seguinte forma.

Seja X_{ki} e M_{ki} as exportações e importações do país i do produto K . Seja X_k e M_k as exportações e importações mundiais

(*) Não estão discriminados todos os mercados analisados pelos autores.

do produto K . Define-se $x = X_{ki}/X_k$ e $m = M_{ki}/M_k$. Em seguida, o indicador de posição por mercado é obtido pela diferença entre x e m (saldo relativo). A idéia de comparar o crescimento do saldo do país do produto k em relação à demanda mundial do produto. Logo, se o indicador é negativo, o país tem uma posição desfavorável no comércio internacional.

A tabela 3.9 resume alguns dados apresentados pelos autores. O valor apresentado é a diferença do saldo relativo entre 1986 e 1967. A primeira, segunda e terceira colunas descrevem os resultados obtidos para os Estados Unidos, Japão e América Latina, respectivamente, por mercados de produtos.^(*) A última coluna descreve este mesmo indicador para alguns mercados e países ou regiões selecionadas pelos autores.

A deterioração da posição norte-americana na grande maioria dos mercados selecionados na tabela deve ser analisada com cuidado, pois outros fatores, como a variação cambial, afetaram negativamente a evolução das exportações norte-americanas, no início da década de oitenta.

É apresentado, portanto, um segundo indicador de vantagem comparativa que mostraria os pontos fracos e fortes de cada país. Difere do anterior ao se mensurar a competitividade entre produtos para cada país. Enquanto o primeiro mensura a van

(*) Não estão discriminados todos os mercados analisados pelos autores.

tagem entre países para cada produto.^(*)

A tabela 3.10 descreve as indústrias que ganharam (+) e perderam (-) relativamente vantagens comparativas no período entre 1967 e 1986. Nos Estados Unidos, sob a perspectiva de indústria, os ganhos se concentraram em mecânica (motores e aeronáutica); eletrônica (material de informática e instrumentos de precisão); agro-alimentares (cereais e outros agrícolas não comestíveis); veículos (componentes de veículos); e química (produtos orgânicos e plásticos). No Brasil, os ganhos se concentraram em siderurgia (minerais ferrosos, ferros e aço); agro-alimentares (outros agrícolas não comestíveis, açúcar, bebidas e alimentos para animais); têxteis (fios, tecidos e couros); veículos (automóveis) e energia (produtos de refino do petróleo).

As desvantagens comparativas dos EUA, por sua vez, são tão localizadas nas indústrias de siderurgia (ferro e aço); não-ferrosos (metalurgia); veículos (automóveis); eletrônica (eletrônica para consumo); energia (petróleo bruto e produtos de refino do petróleo); têxteis (couros e confecções); e papel e madeira (manufaturados diversos). No Brasil, as desvantagens se concentraram em mecânica (aeronáutica e máquinas especializadas); eletrônica (componentes eletrônicos, material de telecomunicação e instrumentos de precisão); energia (carvão e petróleo bruto); agro-alimentares (cereais); e química (produtos orgânicos e graxas manufaturadas).

(*) O indicador é definido como:

Seja Y - o produto interno bruto do país i

X_{ki} , M_{ki} - as exportações e importações do produto k pelo país i

X_i e M_i - as exportações e importações globais do país i

Seja $g = (X_{ki} + M_{ki}) / (X_i + M_i)$. Define-se um saldo teórico como sendo:

$$z = g \frac{(X_i - M_i)}{Y}$$

O indicador de vantagem ou desvantagem comparativa é obtido, então através da diferença entre $(X_{ki} - M_{ki}) / Y - z$.

Tabela 3.9

Indicadores de Posição do Mercado

Mercados	Países			
	EUA	Japão	A.L.	Outros
Automóveis	-19,6	24,5	5,2	
Veículos utilitários	-28,6	16,2	10,4	
Componentes de veículos	-27,6	10,8	4,8	2,0 ^(*)
Eletrônica de consumo	-8,6	5,0	5,3	
Ótica e foto	-20,5	14,2	3,5	
Instrumentos de precisão	-18,4	6,5	3,3	
Material de telecomunicação	-29,7	21,2	7,6	
Material de informática	-19,2	18,0	3,3	
Componentes eletrônicos	-18,0	14,1	1,7	
Componentes p/distrib.de eletricidade	-16,5	8,2	5,9	
Motores, geradores, transform. eletr.	-21,1	9,9	8,2	
Confecção de vestuário	-17,1	-10,5	-	25,4 ^(b)
Calçados e couros	-12,3	-8,2	4,9	21,1 ^(b)
Fios e tecidos	1,2	-8,2	2,4	2,3 ^(b)
Ferro e aço	-1,1	6,2	5,9	3,2 ^(c)
Tubos de aço	-4,9	5,5	4,0	
Minerais e resíduos de ferro	10,0	6,3	3,2	11,7 ^(c)
Mobiliário	-15,6	-	-	9,2 ^(b)
Pasta de papel	3,7	-	4,8	-1,8 ^(b)
Publicações e impressos	-12,1	-	3,7	2,6 ^(b)
Máquinas especializadas	-9,6	6,2	4,7	
Máquinas-ferramentas	-12,4	13,5	2,9	
Motores e turbinas	-20,1	11,4	6,9	
Aeronáutica	-18,7	-2,9	3,7	
Farmacêuticos	-7,3	-1,5	4,2	4,5 ^(b)
Matérias plásticas, fibras e resinas	-9,3	-1,3	2,7	
Química orgânica básica	-13,8	0,9	4,2	
Cereais	-10,4	1,2	-0,9	
Agrícolas não comestíveis	0,4	2,8	-4,3	
Produtos a base de cereais	-15,8	-	11,1	6,5 ^(b)
Minerais e resíduos não-ferrosos	14,8	0,4	-9,8	
Metalurgia de não-ferrosos	-1,2	1,9	-5,5	
Produtos refinados de petróleo	-1,9	-1,5	-17,7	

Fonte: Lafay e outros (1989)

Obs.: (a) México; (b) Ásia em Desenvolvimento; (c) Brasil
 (-) Significa informação não disponível

Tabela 3.10

Estrutura de Vantagens Comparativas do Brasil e dos Estados Unidos

BENS	PRODUTOS PRIMÁRIOS		MANUFATURADOS DE BASE		BENS INTERMEDIÁRIOS		BENS DE EQUIPAMENTO		PRODUTOS MISTOS		BENS DE CONSUMO	
	EUA	BR	EUA	BR	EUA	BR	EUA	BR	EUA	BR	EUA	BR
I N D Ú S T R I A S												
SIDERURGIA		+	-	+								
NÃO FERROSOS			-									
MECÂNICA				+	+	-	+	-				
VEÍCULOS				+							-	+
ELÉTRICA												
ELETRÔNICA						-	+	-			-	
ENERGIA	+	-							-	+		
AGRO-ALIMENTAR	+	-								+	+	+
TÊXTIL											-	
MADEIRA, PAPEL											-	
QUÍMICA			+	-	+	-						

Fonte: Lafay e Outros (1989), tabelas 3.9, pg. 227 e 3.20, pg. 269.

Comparando-se o quadro de vantagens e desvantagens comparativas entre o Brasil e os Estados Unidos pode-se concluir que um acordo de livre-comércio entre os dois países beneficiaria primordialmente as indústrias siderúrgicas e têxteis. A relativa desvantagem dos Estados Unidos na indústria de veículos em relação ao Brasil mostra a deficiência desta análise, na medida em que a primeira está associada indubitavelmente à penetração japonesa deste produto no mercado internacional. O Brasil poderia ainda ter benefícios no setor agro-alimentar, exceto no caso de cereais. Possivelmente seriam negativamente afetados segmentos da indústria mecânica, eletrônica e química.

Esta análise, embora elucidativa, da tendência das vantagens comparativas dos dois países não pode ser interpretada como indicativo suficiente ou preciso dos efeitos de um Acordo de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos.

O estudo do "*Long Term Credit Bank of Japan*" e IPEA (1988) visa analisar o grau de competitividade da indústria brasileira a partir das seguintes variáveis: tecnologia de produção; qualidade; custos de produção; equipamentos de produção utilizados; e elementos tecnológicos (absorção e criação de tecnologia). Foram selecionados dez setores e o estudo foi conduzido através de pesquisas nas empresas.

A tabela 3.11 resume as principais conclusões da análise. O grau de competitividade de cada setor é medido pela qualidade de sua oferta, definida pelas cinco variáveis acima. O

grau de competitividade dos setores brasileiros é, então, comparado com o dos mesmos setores nos países industrializados (PI's) e nos novos países industrializados (NIC's). A cruz assinala o grau de competitividade similar ao dos PI's, NIC's ou abaixo destes dois últimos. Círculos ao redor da cruz significam que algumas empresas do setor tem padrões de competitividade similares aos dos países industrializados.

Tabela 3.11
Estudo da Competitividade Brasileira em Alguns
Setores Selecionados

Setores	Grau de Competitividade Internacional		
	Países Industrializados (a)	NICs (b)	Abaixo do Padrão (a) e (b)
Automóveis			X
Componentes de automóveis		X	
Fundição	X		
Máquinas-ferramentas		X	
Eletrônica de Consumo		X	
Computadores e periféricos			X
Semi-condutores			X
Siderurgia		X	
Aeronáutica	X		
Têxteis	X		

Fonte: Tabela II-6, pg. 171 - LTCB/IPEA (1988)

O indicador de vantagens comparativas (tabela 3.10) da

indústria brasileira de automóveis é positivo. Entretanto, observando-se os resultados da tabela 3.11, a indústria não é considerada competitiva no mercado dos PIs e dos NICs. Este desempenho desfavorável é primordialmente explicado pelo progresso relativamente pequeno da introdução de novas tecnologias e materiais nos equipamentos de produção e no produto final. Considerando-se que esta indústria é dominada pelas multinacionais, uma liberalização no setor de informática poderá induzir à introdução das novas tecnologias. Esta mesma liberalização afeta positivamente as indústrias de auto-peças, uma vez que algumas empresas conseguem ter padrões de competitividade similares aos dos países industrializados.

O setor de fundição é considerado altamente competitivo dado os seus pequenos custos de produção associados aos baixos custos de energia elétrica no país. Entretanto, é considerado deficiente a "capacidade de desenho" no setor, ou seja, elemento associado à questões de inovação na indústria.

Máquinas-ferramentas inclui empresas do nível dos países industrializados, embora seu grau de competitividade geral esteja associado ao dos novos países industrializados. Novamente aqui, a principal restrição refere-se à defasagem na introdução de produtos computadorizados. A indústria de máquinas-ferramentas comporta uma grande diferenciação de produtos e, neste sentido, alguns segmentos podem se beneficiar de um Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos. Permanece a questão de necessi-

dade de "upgrade" tecnológico para que as vantagens existentes atualmente não se desvançam.

Computadores, periféricos e semicondutores são reconhecidamente setores em que o atraso tecnológico do Brasil é relativamente grande. A liberalização dos produtos de informática poderá induzir algumas empresas multinacionais norte-americanas aqui já instaladas a modernizarem sua produção. Qual será o impacto sobre as empresas nacionais neste setor, uma vez que terão igualmente acesso às importações, é uma questão que exige estudos específicos.

O setor siderúrgico encontra alguns problemas na melhoria de qualidade dos seus produtos. Destacam-se os diferentes resultados quando são utilizados indicadores baseados em dados do comércio internacional, onde a expansão das exportações dos produtos siderúrgicos brasileiros indica grau de competitividade positiva para o Brasil, e quando se analisa o setor através da qualidade de sua oferta, onde este é considerado não competitivo em relação aos produtos dos PIs. O que pode estar indicando concentração das exportações brasileiras no mercado destes últimos em produtos de menor valor adicionado.

A indústria têxtil, especialmente confecções de têxteis do lar (*home textiles*) e a indústria aeronáutica, — pequenos aviões para transporte de passageiros em rotas curtas; posicionam-se como beneficiárias da possibilidade de uma maior abertura do mercado norte-americano, dada a alta qualidade de suas

ofertas.

Finalmente, quanto à eletrônica de consumo, baixos padrões de qualidade e segurança são fatores destacados como restritivos para a entrada desses produtos nos mercados dos países industrializados.

Em suma, dos dez setores analisados apenas três - têxteis, fundição e aeronáutica - atingem padrões de competitividade similares aos dos mercados dos países industrializados.

Um estudo detalhado da indústria têxtil, de confecções e calçados é realizado por Lucke (1990). O autor confirma a vantagem comparativa do Brasil nestas indústrias, porém para algumas linhas de produção somente, como confecções de têxteis dolar e calçados de couro. Coréia do Sul e Formosa possuem vantagens em um número maior de produtos destas indústrias. Sob este ponto de vista, o grau de benefício da indústria têxtil, depende em parte da margem de preferência que o Acordo estabeleça em relação aos principais concorrentes brasileiros.

Dupas e Suzigan (1988) consideram que, o parque industrial brasileiro é consideravelmente defasado tecnologicamente, exceto para alguns ramos industriais (aeronaves, siderurgia, celulose, parte do segmento de autopeças). Desta forma, explicam a competitividade da indústria que se expressa no crescimento das exportações de vários produtos — têxteis, confecções, calçados, automóveis, alimentos, mecânica, entre outros, como fruto dos se

guintes fatores:

- a) baixos salários que seriam, por exemplo, o único fator de vantagem do Brasil em automóveis em comparação com a Coréia do Sul e Formosa;
- b) disponibilidade de recursos naturais, relevante, por exemplo, para explicar as exportações de produtos siderúrgicos, alumínio, celulose/papel, alimentos, tecidos e confecções; e
- c) o sistema de promoção às exportações que vigorou até 1985.

O artigo de Araújo, Haguenaer e Machado (1989, pg. 29), sobre competitividade da indústria brasileira conclui que *"a base da estrutura industrial brasileira e, sem dúvida, competitiva, o que oferece perspectivas alentadoras quanto ao desempenho da economia a médio prazo"*. Os autores, através de indicadores de competitividade selecionados — relação preço interno/preço externo; índice de produtividade do trabalho; crescimento anual das exportações período 1980-1987; salários/valor de produção; valor de produção/salários + despesas operacionais (rentabilidade); e relação exportação/valor da produção; — analisam os complexos industriais brasileiros.^(*)

(*) Complexo industrial é um conceito que privilegia os efeitos de interdependência entre os setores industriais. Interdependência interpretada a partir dos encadeamentos estabelecidos ao nível de produção ou através de elementos da demanda-indústrias que atendam a um mesmo requisito de necessidade econômica.

A tabela 3.12 resume as principais conclusões dos autores.

Tabela 3.12
Avaliação da Competitividade dos Complexos
Industriais Brasileiros

Complexos	Características de Competitividade
Químico	Não passível de conclusão pela análise dos indicadores propostos
Metalmeccânica	Grande heterogeneidade dos segmentos que o compõem. Competitividade nos gêneros de metalurgia e siderurgia expresso nas indústrias de tratores, peças e acessórios para máquinas e equipamentos agrícolas. Indefinida a competitividade para automotriz e material elétrico. A política heterogênea de proteção em relação ao setor dificulta a análise.
Agroindústria	Índices de rentabilidade estáveis. Tendências, em geral, de declínio da participação dos salários no valor da produção. Elevação do índice de produtividade. Pode ser classificado, exceto laticínios e álcool, como composto de indústrias competitivas.
Construção Civil	Nenhuma indústria apresentou crescimentos significativos no índice de produtividade. Os preços internos próximos aos externos, exceto minerais não-metálicos. Altos índices de rentabilidade. Desempenho exportador favorável, exceto cimento. Complexo que permite sobrevivência das empresas.
Têxtil e Calçados	Índices de produtividade crescentes, exceto em couros e peles, e índices de rentabilidade estáveis ou crescentes. Fiação e tecelagem de fibras artificiais com preços internos superiores aos externos indicando defasagem tecnológica. Complexo, que realizados investimentos associados mais à racionalização do processo produtivo, do que vultuosos investimentos em bens de capital, mantém competitividade.
Papel e Gráfica	Todos os segmentos classificados como competitivos. Melhor desempenho nas indústrias de papel, celulose e papelão.

Fonte: Tabela construída a partir do artigo de Araújo, Haguenaer e Machado (1989)

A análise dos autores envolve várias considerações qualitativas como, por exemplo, a política de proteção vigente. Em adição, o próprio grau de heterogeneidade no comportamento dos indicadores em alguns complexos dificulta obtenção de resultados conclusivos. Em termos gerais, conclui-se que se o complexo industrial é a unidade relevante de análise, não há indícios de grande deterioração na competitividade da indústria brasileira, embora esta conclusão não se aplique necessariamente à todas indústrias pertencentes a um determinado complexo. Adicionalmente, observa-se que o estudo não visa medir o grau de competitividade da indústria brasileira em relação aos seus concorrentes internacionais.

Esta diversidade de considerações sobre a questão de competitividade da indústria brasileira deve ser considerado a partir de algumas observações relevantes para a questão da "Iniciativa das Américas".

Primeira, acordos de livre comércio estabelecem tarifas zero entre as áreas envolvidas, que podem cobrir parcialmente ou não a estrutura de comércio existente. Mantém-se o sistema de tarifas nacional em relação a terceiros países. A análise mais detalhada da questão de competitividade é, relevante, na medida em que pode hierarquizar a trajetória de progressiva liberação das tarifas.

Segunda, quanto mais similares são as razões capital/trabalho existentes nos países e com estruturas de produção que

comportam indústrias iguais, porém, com alto grau de diferenciação dos produtos, maiores são os ganhos de economias de escala e menores alterações são observadas na distribuição de renda. A integração da Comunidade Econômica, como é sobejamente conhecido, deslançou uma grande intensificação no comércio intra-indústria. Sob este ponto de vista, o Acordo Estados Unidos-Brasil produziria maiores alterações na distribuição de renda e recursos na economia brasileira. Ao mesmo tempo sugere a necessidade de identificar setores em que o comércio intra-indústria possa ser estimulado.

Terceira, a "Iniciativa das Américas" pressupõe liberdade de fluxo de investimentos. Qual irá ser a lógica das empresas multinacionais norte-americanas — exportações versus investimentos — é uma variável extremamente relevante nesta análise. A teoria do ciclo do produto aplicado ao comércio internacional conduz à proposição que países em desenvolvimento concentram sua produção em mercados ou produtos de penúltima geração, que passam a ser objeto de exportação para os países industrializados.

Ao mesmo tempo vários autores, como Corsepis e Wogart (1990) identificam vantagens na indústria brasileira que não são explicadas por estas hipóteses. Analisando o setor de máquinas e equipamentos não elétricos, por exemplo, observam que:

"Embora na realidade, as exportações mais importantes se encontram nos segmentos relativamente menos intensivos em capital humano dominados pelas empresas multinacionais, existem tam

bêm alguns ganhos significativos através de exportação de produtos mais complexos do setor de máquinas e equipamentos não eletrônicos para mercados fora da área da América Latina e outros países em desenvolvimento". Corsepius e Wogart - 1990, pg. 100).

Em relação à indústria de equipamentos eletro-eletrônicos, os autores concluem que é factível uma estratégia de especialização baseada na produção concentrada na aplicação de circuitos integrados específicos — "*application specific integrated currents*". A sugestão baseia-se na hipótese que países em desenvolvimento, com uma relativa dotação de capital humano podem se especializar em segmentos próximos à fronteira tecnológica dos países industrializados. Simultaneamente, esta estratégia permitiria importações de insumos à preços menores para serem utilizados na produção de bens que exigem grandes economias de escala.

As observações de Corsepius e Wogart (1990) sugerem que vantagens comparativas brasileiras não se concentram exclusivamente na produção de bens de tecnologias disseminadas. Haveriam nichos para penetração no mercado internacional, através da especialização em segmentos específicos de produtos com maior conteúdo de sofisticação tecnológica.

Sob esta ótica, até que ponto o Plano Bush limita este potencial da indústria brasileira é uma questão a ser determinada empiricamente. Alguns fatores que influenciam este processo podem ser, no entanto, detectados, tais como:

- a) a estratégia das empresas em explorar no mercado

doméstico brasileiro a diversificação da demanda nos países industrializados. Esta estratégia pressupõe a concentração na produção de bens, cuja competitividade não está baseada nos ganhos de uma produção em larga escala, porém nos ganhos derivados da especificidade de oferta e demanda; e

- b) Velloso (1990) sugere uma tipologia preliminar de estrutura de investimentos no intuito de assegurar vantagens comparativas para o Brasil, no novo quadro internacional. Esta tipologia baseia-se parcialmente na distinção de ganhos com produtos padronizados e produtos diferenciados. Desta forma é sugerido (Velloso 1990, pgs. 16/17):

i) "upgrading" de setores tradicionais — têxteis, calçados e alimentos, por exemplo. Estes setores contam em princípio com vantagens naturais, dada a dotação de recursos na economia brasileira. É necessário, portanto, investir nos determinantes de "criação de competitividade" — fatores associados à tecnologias de produção e inovação de produto (criação de estamparias, estilos de confecção, entre outros);

ii) "upgrading" dos setores das indústrias de bens intermediários, como siderurgia, petroquímica, metais não-ferrosos, entre outros. Dotação de fato-

res de produção representam vantagens naturais a serem traduzidas pela busca de rebaixamentos nos custos de produção. Em adição, fatores de "criação de competitividade" como informatização nos processos de produção e racionalização da capacidade produtiva devem ser privilegiados; e

*iii) desenvolvimento de segmentos que constituem nichos da indústria brasileira, onde criação de vantagens comparativas são mais relevantes do que dotação de recursos naturais. Exemplos seriam: pequenas aeronaves, algumas aplicações de **software**, exploração e prospecção de petróleo em alto mar, entre outros.*

A análise desta seção sugere as dificuldades de detectar possíveis pontos positivos ou negativos do Acordo de Livre Comércio Estados Unidos-Brasil sobre a indústria brasileira, na medida em que estes dependem da estrutura de investimentos a ser privilegiada, função tanto dos rumos da política industrial brasileira, como do padrão de aplicação dos investimentos diretos.

As considerações descritas na tabela 3.13 que resume os resultados dessa seção devem ser observadas com cautela e serem entendidas como meras conjecturas provocadoras de debates e suscitadoras de estudos mais específicos sobre a competitividade dos setores da economia brasileira, à luz de um possível Acordo de Livre Comércio Brasil-Estados Unidos. A tabela classifica as

indústrias brasileiras, segundo o grau de risco derivado da realização deste Acordo. Alto risco significa, por exemplo, indústrias que possuem, em princípio, pequeno grau de competitividade no mercado norte-americano e brasileiro.

Tabela 3.13

Possíveis Efeitos Sobre as Principais Indústrias Brasileiras
do Acordo de Livre Comércio Brasil/Estados Unidos

Grau de Risco	Indústrias/Setores
Pequeno	Indústrias que o Brasil já demonstrou capacidade de competitividade no mercado internacional e que se beneficiam pela dotação de recursos do país. Indústrias de produtos alimentares; têxteis; confecções; calçados; siderurgia; mobiliário; papel e papelão; por exemplo.
Médio	Segmentos da indústria de bens de capital, segmentos da indústria de eletrônica de consumo; segmentos da indústria de material de transporte; segmentos da indústria de material elétrico e de comunicações; segmentos das indústrias químicas, por exemplo. São segmentos industriais nos quais a competitividade no mercado doméstico brasileiro é, em parte, garantida pela estrutura de proteção. Por outro lado, são segmentos cuja penetração no mercado internacional exige contínuo "upgrading". Nos casos em que as vantagens derivadas de elementos tecnológicos sejam muito superiores para os produtos norte-americanos, haveria um risco médio.
Alto	As indústrias da área de informática, exceto alguns segmentos como o de produção de software especializados (exemplo: automação bancária). Segmentos do complexo metal mecânica; químico e de outros setores onde o hiato tecnológico entre o Brasil e os países industrializados é alto

Reitera-se o caráter conjectural da tabela. A indústria brasileira, como um todo, não será dizimada por um Acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Progressiva redução de tarifas; hierarquização na liberalização de setores; e política cambial adequada são condições óbvias, que nem precisam ser explicadas.^(*) Entretanto, várias questões básicas precisam ser melhor analisadas para que se avalie com mais precisão as consequências da liberalização comercial entre o Brasil e os Estados Unidos. Algumas seriam:

- a) em que medida o Acordo cristaliza o atual hiato tecnológico entre países industrializados e países em desenvolvimento, limitando os nichos passíveis de serem explorados pelo Brasil no espectro de produtos pertencentes à Terceira Revolução Industrial. Os NICs asiáticos podem avançar cada vez mais na exploração desses nichos penetrando no mercado norte-americano, o que colocaria o Brasil numa posição relativamente desfavorável no cenário internacional;
- b) as vantagens de um acordo de livre-comércio dependem dos diferenciais de custo de produção — por exemplo, suponha que os Estados Unidos produza o bem X por 8 dólares e o Japão por 5 dólares. A ta

(*) Ver ARAÚJO (1990a) que analisa, entretanto, as dificuldades de obtenção de uma política cambial "adequada" num projeto de integração latino-americano com os Estados Unidos.

rifa de importação brasileira é de 3 dólares. Ao realizar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, os dois produtos chegam no mercado brasileiro com o mesmo preço. Não obstante, há um custo implícito neste acordo, uma vez que o mesmo produto poderia ser adquirido a um preço menor, rebaixando-se a tarifa de importação. Desta forma, a realização de um acordo com os Estados Unidos deve atentar para a conveniência de privilegiar uma fonte de importações em detrimento de outras. Naturalmente, esta questão será função da margem de preferência concedida aos produtos norte-americanos, o que irá depender da própria estrutura tarifária brasileira; e

- c) não foram destacados os ganhos e perdas, do ponto de vista do consumo, para a sociedade brasileira. Estes são ganhos igualmente relevantes na avaliação de um Acordo de Livre Comércio, além dos efeitos sobre o lado da produção.

3.3 - Breve Evolução dos Contenciosos entre o Brasil e os Estados Unidos

Os contenciosos comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos proliferaram na década de oitenta.^(*)

(*) Ver Valls Pereira (1990) para uma descrição detalhada dos contenciosos.

Numa primeira etapa estes se concentraram em questões relativas à investigação sobre direitos compensatórios e práticas de **dumping**. Este resultado se explica, em parte, pela concentração das exportações brasileiras em setores considerados sensíveis na economia norte-americana (calçados e produtos siderúrgicos, por exemplo), assim como pela utilização intensiva de subsídios fiscais no programa de exportações brasileiras. Por outro lado, a intensificação dessas investigações refletem o acirramento das demandas protecionistas das indústrias norte-americanas tradicionais, que passavam por processos de racionalização e modernização de suas capacidades produtivas. Neste contexto, as indústrias com maior peso político obtiveram proteção através da realização de Acordos Voluntários de Restrição às Exportações, como foi o caso da indústria siderúrgica.

Numa segunda etapa, em especial a partir de meados da década de oitenta, os contenciosos, sob a égide da seção 301, tendem a se concentrar em questões relativas à acesso de bens e serviços norte-americanos no mercado brasileiro; questões de acesso do investimento norte-americano e regulação dos direitos de propriedade intelectual.^(*)

Os contenciosos entre o Brasil e Estados Unidos ex-

(*) A Seção 301 foi introduzida pelo Trade Act de 1974 e visava, principalmente, garantir o acesso das exportações norte-americanas prejudicadas pelo uso de práticas desleais dos parceiros comerciais. O seu campo de ação cresceu ao longo do tempo passando a incluir questões de prioridade intelectual, por exemplo. Países, que infringem a Seção 301, podem sofrer medidas de retaliação unilateral, por parte do governo norte-americano, como ocorreu em relação ao Brasil, no caso de produtos farmacêuticos.

pressaram o re-direcionamento na política comercial norte-americana. Esta deixa de atender prioritariamente aos interesses da política externa dos Estados Unidos e passa a ser utilizada com maior intensidade como instrumento de promoção dos interesses comerciais norte-americanos. A atenuação dos conflitos Leste-Oeste e a perda da posição hegemônica dos Estados Unidos no comércio mundial explicam, em grande medida, este re-direcionamento.

A nova postura da política comercial norte-americana reflete-se na relevância que vários temas ganharam nas relações comerciais entre os países. Dentre estes destaca-se o conceito de reciprocidade que passa a ser frequentemente interpretado como reciprocidade em termos de equivalência nos níveis de acesso ao mercado, e não mais, como reciprocidade na margem, como era implícito nas negociações tarifárias no GATT. Em adição, os Estados Unidos passam a demandar maior diferenciação no tratamento relativo aos países em desenvolvimento, através da extensão do conceito de graduação para todas as negociações ao nível do GATT.

Todas estas questões permeiam a atual Rodada Uruguai, no âmbito do GATT. Em 1982, começaram as negociações para o lançamento desta Rodada, que só se iniciou em 1986. A demora das negociações refletiu, principalmente, a diversidade de interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento na seleção de temas prioritários. De um lado, os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos novos temas —, serviços, prioridade intelectual e investimentos. Por outro lado, os países em

desenvolvimento consideravam que esta inclusão tenderia a relegar a segundo plano a questão do acirramento do proteccionismo praticado pelos países desenvolvidos.

As dificuldades de negociações tem sido relativamente grandes nesta atual Rodada, como por exemplo, em relação à questão de liberalização do mercado agrícola. Dois aspectos merecem, entretanto, ser ressaltados e que se relacionam com o Plano Bush.

Os Estados Unidos tem frequentemente anunciado, através de seus representantes oficiais, que o insucesso das negociações na atual Rodada os obrigará à negociações de caráter bilateral ou através de grupos restritos de países, o que penaliza países com menor poder de barganha no cenário internacional. Por outro lado, a experiência brasileira nas negociações relativas aos novos temas demonstrou dificuldade na formação de uma frente coesa dos interesses dos países em desenvolvimento. Desta forma, a criação de um mini-GATT, sob os auspícios da OECD é, em princípio, um projeto factível, dado um relativo maior grau de convergência de interesses dos países desenvolvidos.

Difícilmente o fim da Rodada Uruguai, previsto para dezembro de 1990, terá solucionado todas as questões envolvidas.

Por outro lado, mesmo que ocorra grande progresso no reforço do multilateralismo, isto não significará o fim dos contenciosos entre o Brasil e os Estados Unidos. Os contenciosos nas novas áreas — investimentos, propriedade intelectual e ser-

viços — refletem percepção de interesses distintos quanto à questões de desenvolvimento econômico. Ora, na medida em que os Estados Unidos privilegiam "políticas ativas ou estratégicas" como forma de assegurar sua posição no comércio internacional e que estas sejam percebidas como limitadoras do fortalecimento da posição econômica brasileira é natural que haja conflitos.

Ilustremos a questão com o tema relativo aos direitos de propriedade intelectual. Na proposta Bush há referências quanto à desejabilidade de regulação nesta área.

Correa (1989, pg. 1059) considera que a "reforma do sistema de propriedade intelectual pode ser considerado parte de uma nova modalidade de protecionismo tecnológico, com o objetivo principal de regular as relações com os países que, sobre a base de um caminho tecnológico imitativo, lograram desafiar posições dominantes no mercado internacional e ocuparam parcelas significativas dos espaços abertos por novas tecnologias".

Esta pode ser uma visão extremada da iniciativa de regulação do sistema de propriedade intelectual, porém o autor enuncia vários argumentos que demonstram a fragilidade da posição contrária, de que a regulação destes direitos incentiva pesquisa e desenvolvimento. Ausência de proteção pode ser, inclusive, fator de aceleração do progresso. Por exemplo, a indústria de semi-condutores se desenvolveu antes que se concebesse qualquer forma de proteção aos circuitos integrados.

Adicionalmente, Correa (1989) argumenta que os estudos existentes mostram que os principais métodos de apropriação da renda tecnológica são o *lead time* e a exploração das vantagens decorrentes do aprendizado. As patentes seriam um fator relevante de competitividade somente nas indústrias farmacêuticas.^(*)

Logo, a importância das patentes estaria associada a possibilidade de sua utilização como instrumentos para ganho de vantagens em negociações e obtenção de acesso a mercados via licenças.

Frischtak (1989) estuda a questão dos direitos de propriedade intelectual no Brasil. O autor observa que não é possível detectar uma relação entre estes direitos e fluxos de investimentos diretos em pesquisa e desenvolvimento.

Não obstante o autor conclui que a revisão do sistema de propriedade intelectual no Brasil é desejável em função da concorrência estabelecida entre diversos países para obtenção de investimentos diretos. As empresas multinacionais valorizam ambientes em que estão assegurados os seus direitos monopólicos das rendas derivadas de pesquisa e desenvolvimento.

Frischtak propõe, entretanto, que uma reforma do sistema patentário brasileiro deva estar associada com salvaguardas

(*) Neste sentido, entende-se porque os países desenvolvidos tendem somente a conceder proteção patentária quando consolidam suas indústrias nacionais farmacêuticas. Por outro lado, entende-se os interesses destas indústrias na questão da regulação dos direitos de propriedade industrial.

que induzam maiores esforços de pesquisa e desenvolvimento pelas multinacionais na economia brasileira.

O Plano Bush pode ser entendido, sob esta perspectiva, como um canal de negociações mais interessante para o Brasil, do que o GATT. As propostas do Plano ainda são suficientemente vagas para que se acrescentem temas de interesse do Brasil, como maior acesso à tecnologia. A questão a ser destacada é qual a margem de negociação do Presidente Bush com as multinacionais norte-americanas e com os próprios setores do governo que consideram arriscado transferências de altas tecnologias para países em desenvolvimento. Em adição, a procura de uma posição comum dos países latino-americanos poderá, talvez, ser alcançada. O que permitiria soluções mais vantajosas na área de direitos de propriedade intelectual, caso sejam atendidas as demandas norte-americanas na Rodada Uruguai.^(*)

Note-se, que a realização do Acordo não significará ausência de possíveis contenciosos. E que novos canais de entendimento entre os Estados Unidos e o Brasil podem ser criados independente do Acordo. Não obstante, o Acordo abre, sem dúvida, um novo espaço de negociações nas questões entre os dois países.

O multilateralismo assegura ao Brasil que, em princí-

(*) Uma das demandas norte-americanas na área de patentes implica praticamente no término da obrigação de exploração de patente. Assim, se o detentor da patente não desejar explorá-la no mercado do país X ou exportador do produto patenteado, fica vedado o acesso ao produto no mercado X.

pio, o país não é discriminado por sua posição relativamente menos vantajosa no cenário internacional. E logo, as negociações ao nível do GATT devem continuar como prioritárias na agenda brasileira. O GATT, entretanto, congrega um número muito grande de países com interesses convergentes. Desta forma, a "Iniciativa das Américas" pode representar um canal mais rápido para a solução dos contenciosos com os Estados Unidos.

4. CONCLUSÕES

O documento sobre as "Novas Diretrizes da Política Industrial Brasileira" privilegia a melhoria de competitividade da indústria brasileira como meta fundamental. Dentre uma das medidas a serem implementadas está a proposta de uma Reforma Tarifária, a ser realizada até 1994, e que prevê o estabelecimento de uma tarifa modal de 20% sobre as importações brasileiras. Adicionalmente, para novos produtos ou setores que sejam priorizados pela política industrial sugere-se que possam ser implementadas tarifas de até 40% temporariamente.

O relativo gradualismo da Reforma Tarifária brasileira expressa, talvez, uma preocupação dos formuladores de política econômica brasileira quanto aos rumos do plano de estabilização e quanto ao processo de modernização do parque industrial brasileiro. Em outras palavras, pressupõe-se que é necessário garantir "um tempo" para que as empresas brasileiras se ajustem a um novo ambiente competitivo. Em princípio, estas preocupações devem igualmente estar presentes na realização de um possível Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos.

Que questões devem ser apreciadas quanto à conveniência ou não da realização deste acordo, sob o ponto de vista brasileiro?

Primeira, a integração dos países latino-americanos é apontada como um caminho de fortalecimento desses países no cená

rio internacional. Neste contexto, o Brasil seria possivelmente uma nação líder deste bloco, o que parece dificultar o próprio processo de integração, dadas as questões de administrar problemas de soberania nacional no continente latino. O projeto "Integração das Américas" significa uma nova configuração, onde os Estados Unidos passam a ter a liderança deste processo. Esta, porém, é uma questão que não depende do Brasil, na medida em que os outros países latino-americanos optem pela realização do Acordo com os Estados Unidos. Adicionalmente, a possibilidade da "Iniciativa das Américas" ser um aglutinador dos interesses dos países latino-americanos e, portanto, viabilizador de aumento do poder de barganha desses países face aos Estados Unidos exigirá prévias e demoradas articulações. O cenário mais provável e otimista é que as negociações se realizem através de blocos de países como, os países do Cone do Sul e separadamente os países sob o Acordo de Cartagena.^(*)

Segunda, qualquer realização de um acordo suscita questões do dilema entre perda de autonomia versus ganhos obtidos. Este dilema se configurou na avaliação da realização do Acordo Estados Unidos-Canadá. Os fortes laços já existentes entre os dois países, onde mais de 80% das trocas bilaterais já eram realizadas em condições próximas ao do livre comércio, induziria à

(*) Os jornais brasileiros tem descrito as dificuldades dos governos latino-americanos em traçarem uma resposta comum. O que é previsível, na medida em que, existem perspectivas e interesses divergentes entre esses países.

pressuposição que as resistências domésticas seriam mínimas. Entretanto, segundo Araújo (1990), alguns segmentos na sociedade canadense entendiam que a realização do Acordo eliminaria as poucas diferenças existentes entre os dois países, e, logo, o Acordo significaria uma situação de anexação do Canadá aos Estados Unidos. Certamente este dilema se magnifica na realização de acordos entre parceiros de níveis de desenvolvimento e poder político no cenário internacional extremamente desiguais. Não obstante, como aponta Araújo (1990), no caso Canadá-Estados Unidos, o primeiro consegue manter programas de incentivos industriais e autonomia na condução de suas políticas de bem-estar.

Num Acordo de Livre Comércio o que se privilegia são condições que propiciem igualdade das condições de acesso ao mercado e, portanto, requer apenas coordenação da política cambial. O espírito da "Iniciativa das Américas" não se reduz a este ponto, como também no Acordo Estados Unidos-Canadá estão contempladas diversas outras questões, como: definição da harmonização de normas técnicas; criação de normas liberalizantes para a prestação de serviços, realização de investimentos e migração temporária; e criação de um fórum supranacional para lidar com contenciosos derivados de investigações sobre práticas industriais (Araújo 1990, pg. 7).

Estas questões associadas aos novos temas da Rodada Uruguai são indubitavelmente mais facilmente negociáveis entre países, ambos industrializados, e com interesses comuns na defi-

nição de estratégias de inserção no mercado internacional. Estes temas, porém, investimentos, serviços e direitos de propriedade intelectual, estão na base das estratégias de crescimento econômico dos países latino-americanos e repercutem em questões de distribuição dos ganhos desse próprio crescimento. Desta forma, deve haver ampla clareza nas estratégias de negociações quanto a estes novos temas. Qual o grau de autonomia que pode ser concedido depende, em primeiro lugar, que sejam definidos os projetos de desenvolvimento nas sociedades latino-americanas. A liberalização por si não é um objetivo de desenvolvimento. É um instrumento que pode ser escolhido, caso se considere que este propicia maiores ganhos para a melhoria do padrão de vida da sociedade, como um todo. Sob esta perspectiva é que possíveis perdas de autonomia através da realização de um Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos devem ser consideradas.

Terceiro, a concepção que, na medida em que vários países aderem à acordos, não há outro caminho, não deve ser enfatizada. A história do GATT ilustra o ponto assinalado. O Brasil entrou no GATT, desde o seu início. México, que só entrou em 1986, foi obrigado a pagar um "bilhete de entrada" mais caro, como a obrigação de consolidação de toda sua estrutura tarifária. Desta forma, dadas as dificuldades na formação de um bloco único de negociação dos países latino-americanos é preciso que o posicionamento do governo brasileiro se guie antes de tudo pela sua concepção das vantagens econômicas ou políticas na adesão à "Iniciativa das Américas". Participar, desde o início, das negocia-

ões é vantajoso para o país. A estrutura do Acordo não está definida e possibilidade de influenciar neste e perceber a conveniência ou não de adesão só é possível através das negociações entre os governos.

Quarto, se os atuais processos de liberalização das economias latino-americanas se sustentarem, não sendo interrompidos por motivações de instabilidade macroeconômica, e se os Estados Unidos e demais países da OCDE atenuarem práticas protecionistas que afetam as exportações dos países em desenvolvimento, diminuam as margens preferenciais estabelecidas pelos Acordos de Livre Comércio em relação aos fluxos de mercadorias. Este seria o cenário ideal, pois é compatível com o multilateralismo comercial. E, logo, não devem ser relegadas as negociações à nível de GATT.

As empresas multinacionais dirigiram-se na década de cinquenta para países, como o Brasil, em função de seu potencial de consumo. Atualmente, entretanto, empresas multinacionais tendem a optar por estratégias de mercado global. O potencial de consumo de um mercado isolado é marginal, sob este ponto de vista. Logo, a liberalização de serviços, investimentos e regulação dos direitos de propriedade intelectual passam a ser fundamentais na definição de suas estratégias de investimentos, ao nível mundial. A "Iniciativa das Américas" articula estas novas tendências e o poder dos países latino-americanos não é certamente suficiente para impedir estes rumos. Não obstante, estes países podem

através da "Iniciativa das Américas" pressionarem na obtenção de melhores posições na nova divisão internacional do trabalho.

Quinto, a política de alinhamento irrestrito aos Estados Unidos não repercutiram em ganhos significativos para o Brasil. O quanto o governo norte-americano estará disposto a conceder em troca de um possível fortalecimento de sua posição econômica e política no cenário internacional é questão a ser analisada, à luz das negociações que se estabeleçam. A adesão dos países latino-americanos ao Plano Bush fortalece esta posição. Não obstante, a não adesão também não irá modificar substancialmente os condicionantes de hegemonia norte-americana.

Sexto, a análise dos possíveis impactos do Plano Bush sobre a indústria brasileira destacou alguns condicionantes relativos à questão de competitividade. Não é possível, em qualquer projeto de liberalização, conhecer antecipadamente com precisão os seus efeitos. A liberalização deslança processos dinâmicos na economia, que alteram padrões de investimento, e, portanto, nas relações de intercâmbio entre os países. Desta forma, sugeriu-se uma linha divisória em termos do grau de risco para a indústria brasileira do projeto de Livre Comércio com os Estados Unidos.

O Plano Bush ainda está bastante indefinido e, logo, sua estrutura final irá depender das negociações estabelecidas pelos governos interessados. Neste artigo foram destacados três

aspectos.

O primeiro referê-se aos condicionantes políticos da Iniciativa Bush. Considera-se que em qualquer estágio de negociação é crucial o entendimento das motivações do parceiro. São estas que definem as concessões possíveis ou não de serem negociadas. Sob esta ótica, a "Iniciativa das Américas" privilegia a aliança econômica com os países da América Latina, acenando para possíveis ganhos nesta área. Argumentou-se que estes possíveis ganhos não devem, entretanto, relegar a posição multilateralista do Brasil, quer seja no campo político ou econômico.

O segundo refere-se aos possíveis impactos sobre a indústria brasileira do Acordo de Livre Comércio e como já menciono anteriormente, foi sugerido uma classificação exploratória das indústrias em termos de capacidade competitiva no mercado internacional. Salientou-se a questão de margens de preferências para a indústria norte-americana vis-à-vis outros parceiros. Em princípio, seria interessante para os Estados Unidos garantir em mercado preferencial, principalmente para os seus produtos associados aos novos setores de tecnologia de ponta, dada a concorrência japonesa e européia. A questão é, se em alguns segmentos isto não implicará em ônus para o Brasil, na medida em que limita o acesso a produtos de custos mais baixos. Decorrem, então, as observações realizadas quanto a desejabilidade que o Acordo de Livre Comércio caminhe *pari passu* com a redução geral das tarifas brasileiras.

O terceiro refere-se ao entendimento do Plano Bush dentro do contexto da Rodada Uruguai. Considerou-se que, sob esta ótica, a "Iniciativa das Américas" pode estabelecer um canal de negociações mais ágil para os contenciosos Brasil-Estados Unidos.