

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

O BRASIL FRENTE AOS MACRO-BLOCOS COMERCIAIS E O GATT

Nota Técnica Temática do Bloco
"Condicionantes Internacionais da Competitividade"

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Consórcio. Não representa a opinião do Governo Federal.

Campinas, 1993

Documento elaborado pelo consultor Pedro da Motta Veiga (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior/FUNCEx).

A Comissão de Coordenação - formada por Luciano G. Coutinho (IE/UNICAMP), João Carlos Ferraz (IEI/UFRJ), Abílio dos Santos (FDC) e Pedro da Motta Veiga (FUNCEx) - considera que o conteúdo deste documento está coerente com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), incorpora contribuições obtidas nos workshops e servirá como subsídio para as Notas Técnicas Finais de síntese do Estudo.

CONSÓRCIO

Comissão de Coordenação

INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ
FUNDAÇÃO DOM CABRAL
FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR

Instituições Associadas

SCIENCE POLICY RESEARCH UNIT - SPRU/SUSSEX UNIVERSITY
INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI
NÚCLEO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - NACIT/UFBA
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - IG/UNICAMP
INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Instituições Subcontratadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE
ERNST & YOUNG, SOTEC
COOPERS & LYBRAND BIEDERMANN, BORDASCH

Instituição Gestora

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS - FECAMP

EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

Coordenação Geral:	Luciano G. Coutinho (UNICAMP-IE) João Carlos Ferraz (UFRJ-IEI)
Coordenação Internacional:	José Eduardo Cassiolato (SPRU)
Coordenação Executiva:	Ana Lucia Gonçalves da Silva (UNICAMP-IE) Maria Carolina Capistrano (UFRJ-IEI)
Coord. Análise dos Fatores Sistêmicos:	Mario Luiz Possas (UNICAMP-IE)
Apoio Coord. Anál. Fatores Sistêmicos:	Mariano F. Laplane (UNICAMP-IE) João E. M. P. Furtado (UNESP; UNICAMP-IE)
Coordenação Análise da Indústria:	Lia Haguenaue (UFRJ-IEI) David Kupfer (UFRJ-IEI)
Apoio Coord. Análise da Indústria:	Anibal Wanderley (UFRJ-IEI)
Coordenação de Eventos:	Gianna Sagázio (FDC)

Contratado por:

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

COMISSÃO DE SUPERVISÃO

O Estudo foi supervisionado por uma Comissão formada por:

João Camilo Penna - Presidente	Júlio Fusaro Mourão (BNDES)
Lourival Carmo Mônaco (FINEP) - Vice-Presidente	Lauro Fiúza Júnior (CIC)
Afonso Carlos Corrêa Fleury (USP)	Mauro Marcondes Rodrigues (BNDES)
Aílton Barcelos Fernandes (MICT)	Nelson Back (UFSC)
Aldo Sani (RIOCELL)	Oskar Klingl (MCT)
Antonio dos Santos Maciel Neto (MICT)	Paulo Bastos Tigre (UFRJ)
Eduardo Gondim de Vasconcellos (USP)	Paulo Diedrichsen Villares (VILLARES)
Frederico Reis de Araújo (MCT)	Paulo de Tarso Paixão (DIEESE)
Guilherme Emrich (BIOBRÁS)	Renato Kasinsky (COFAP)

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

José Paulo Silveira (MCT)

Wilson Suzigan (UNICAMP)

SUM`RIO

RESUMO EXECUTIVO	1
INTRODUÇÃO	23
1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS	25
1.1. Comércio Internacional e a Crise do Multilateralismo	25
1.1.1. Antecedentes e evolução da Rodada Uruguai	27
1.1.2. O GATT e os países em desenvolvimento: uma nova perspectiva	34
1.1.3. As perspectivas do multilateralismo nos anos 90	37
1.2. Gestão da Interdependência e Processos de Regionalização	40
1.2.1. A estratégia norte-americana	43
1.2.1.1. Unilateralismo e fragilidade estrutural	43
1.2.1.2. Do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) às iniciativas continentais: uma perspectiva do Brasil ...	46
1.2.2. A estratégia da CEE	54
1.2.2.1. Antecedentes	54
1.2.2.2. Do ajustamento nacional à dinâmica da unificação	56
1.2.2.3. A unificação da CEE e os parceiros externos	61
1.2.2.4. Da unificação da CEE ao espaço europeu ampliado	66
1.2.2.5. A transição na Europa do Leste: impactos sobre os PEDs e o Brasil	68
1.2.3. A estratégia do Japão	71
2. IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL	79
3. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA	81
3.1. Multilateralismo	81

3.2. Política Externa "Ativa" no Continente Americano	82
3.3. Políticas Específicas para a CEE e os Países Asiáticos	86
3.4. Conclusões	86
4. INDICADORES	88
BIBLIOGRAFIA	89

RESUMO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista do sistema de comércio mundial, os anos 80 se caracterizaram pela crise dos organismos de regulação multilateral e pela emergência de modelos concorrentes de gestão da interdependência.

Entre estes modelos, a integração supranacional por regiões adquiriu, ao longo da década, peso crescente, colocando como hipótese a configuração de uma economia mundial dividida em blocos comerciais protecionistas. Embora tal hipótese - simplista, sem dúvida, nesta formulação - não possa ser completamente descartada, o tema das relações entre os processos de regionalização e a tendência à liberalização dos fluxos econômicos internacionais tem sugerido a elaboração de diferentes cenários para a evolução do sistema de comércio mundial nos anos 90.

O texto discute os antecedentes e a evolução da Rodada Uruguai, do GATT, apontando a crescente distância entre o escopo de um multilateralismo voltado para regular medidas de fronteira e a dinâmica de um ciclo de internacionalização que dilui os limites entre as medidas de política econômica doméstica e externa. O multilateralismo que deve emergir da atual Rodada tem escopo ampliado - ao incluir serviços, agricultura, medidas de investimento, etc. - mas deve conviver, ao longo da década de 90, com as instâncias de regulação unilaterais e regionais (políticas nacionais e de agrupamentos regionais), responsáveis por iniciativas de administração de comércio e de harmonização de políticas econômicas em âmbito regional.

Para o Brasil, um papel renovado do multilateralismo é essencialmente positivo, não só por ser, para um país de pouco

capital político, a alternativa de encaminhamento de conflitos via negociações multilaterais superior àquela representada pela pressão bilateral, mas ainda por permitir evitar um peso excessivo das regulações bilaterais ou regionais na conformação do novo sistema mundial de comércio, minimizando os riscos de marginalização do Brasil (e da América do Sul).

As estratégias do bloco norte-americano, da CEE e do Japão são analisadas detalhadamente, buscando identificar as principais implicações destas estratégias para o Brasil.

1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS: AS ESTRATÉGIAS REGIONAIS

1.1. A Estratégia Norte-Americana

As árduas negociações que marcaram a preparação e depois a realização da Rodada Uruguai e a permanência do déficit comercial em patamares inéditos condicionaram a conformação da política comercial norte-americana nos anos 80, ao longo dos seguintes eixos:

- a extensão da aplicação de medidas protecionistas setoriais de tipo não-tarifárias: acordos voluntários de restrição às exportações, uso dos mecanismos *anti-dumping*, etc.;
- a constituição de uma hierarquia de preferências, que rege as condições de acesso dos demais países ao mercado norte-americano, através do estabelecimento de acordos bilaterais de livre-comércio, da Iniciativa para a Bacia do Caribe e da imposição de sanções a parceiros considerados desleais;
- o recurso à pressão unilateral para resolver conflitos bilaterais de comércio e para forçar a abertura de mercados de países considerados protecionistas pelos Estados Unidos, especialmente no que se refere a serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual; e
- os esforços para ampliar o campo do que os governos consideram como política comercial e, portanto, passível de negociações bilaterais. A inclusão dos novos temas na agenda da política comercial já aponta nesta direção, mas, sem dúvida, são as discussões iniciadas em 1989 com o Japão sobre os meios para reduzir o desequilíbrio comercial bilateral - a iniciativa relativa aos entraves estruturais - que melhor ilustram esta tendência.

A Lei do Comércio norte-americana de 1988 sanciona e consolida estas tendências, próximas da concepção de "comércio administrado", segundo a qual existem, no mundo, blocos comerciais que se guiam por diferentes diretrizes de política e seguindo regimes de comércio muito diversos entre si, devendo, pois, ser tratados de maneira diferenciada.

A política comercial foi portanto, nos Estados Unidos, o principal componente das políticas de ajustamento às condições cambiantes da competição internacional. No plano interno, em que pese as iniciativas governamentais de incentivo às formas cooperativas de pesquisa (Semicondutor Advanced Technology/Sematech, etc.) e a crescente importância das correntes que defendem a adoção de uma política industrial ativa nos setores estratégicos de alta tecnologia, prevaleceu a tradição norte-americana de não-envolvimento do Estado e a estratégia de reestruturação da oferta se baseou em políticas de desregulamentação e de competição.

A recente vitória democrata nas eleições presidenciais deve significar uma revisão do paradigma de política econômica adotada ao longo da década de 80: a explicitação de uma política industrial voltada para a qualificação da força de trabalho e a melhoria da infra-estrutura física e tecnológica deve ser priorizada, ao mesmo tempo em que se intensificam as pressões para a adoção de uma política comercial administrada, especialmente nas relações dos Estados Unidos com o Japão e os NPIs da Ásia.

No que diz respeito ao Brasil, a conformação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) representa a iniciativa externa dos EUA de maior impacto. Embora os impactos do NAFTA sobre as exportações brasileiras tendam a ser mínimos no curto prazo - dada a permanência de restrições de acesso dos produtos mexicanos ao mercado dos EUA - no longo prazo "o deslocamento das exportações brasileiras pode atingir patamares significativos, não só como resultado da eliminação gradual das

tarifas e demais barreiras ao comércio (mas também) da reestruturação industrial em curso no México (a qual) ganhará impulso significativo com o provável aumento do fluxo de investimentos norte-americanos resultante da implementação do NAFTA" (Machado, 1992).

O NAFTA e a Iniciativa para as Américas (IPA) conectam os processos de integração em curso na América Latina e aqueles que envolvem os países desenvolvidos da América do Norte. Admitindo-se ser o NAFTA um processo irreversível e que o tema da ampliação de uma área de preferencialização (e não propriamente de livre comércio) promovida pelos Estados Unidos permanecerá na agenda de negociação entre os países do continente, ganha especial relevância a discussão de como se negociará o encaminhamento desta preferencialização.

Tanto a IPA quanto o NAFTA são iniciativas tributárias do padrão de política comercial norte-americana dos anos 80: a ênfase na discriminação como incentivo econômico para os parceiros se traduz na prioridade às negociações bilaterais e unilaterais, no uso do unilateralismo agressivo e no consenso sobre a fadiga do GATT e do multilateralismo. Além disto, ambas fazem da agenda de política definida pelo Washington Consensus¹ e da liberalização da área dos "novos temas" da Rodada Uruguai requisitos de *readiness* a serem preenchidos pelos candidatos às negociações.

Para o Brasil, o tema da ampliação da zona de preferencialização a partir dos Estados Unidos se coloca na perspectiva - inédita para o país - de uma integração assimétrica. De fato, no âmbito latino-americano, tal desafio não se coloca para o Brasil, mas para seus parceiros menores no Mercosul. Os custos derivados de uma integração assimétrica seriam, neste caso, de três tipos:

¹ O "Washington Consensus" é um conjunto de doutrinas e recomendações de política econômica de cunho liberal, adotado pelo FMI e pelo Banco Mundial nos anos 80 (controle monetário, ajuste fiscal, liberalização comercial e financeira, desregulamentação, privatização, negociação da dívida externa nos moldes do Plano Brady, etc.).

1) vinculados à exposição da indústria brasileira à competição de um país que apresenta níveis de desenvolvimento e de produtividade que lhe são em muito superiores.

2) relacionados ao preenchimento dos requisitos de habitação já referidos e à adoção de políticas liberalizantes nas áreas dos novos temas da Rodada Uruguai. Para um país, como o Brasil, com tradição de políticas ativas e discriminatórias do ponto de vista setorial, estes custos "horizontais" tendem a se identificar com a perda de graus de liberdade no manejo das políticas industrial e de comércio.

Neste sentido, a proposta norte-americana interessa hoje sobretudo aos países onde já se incorreu nos custos do ajustamento decorrente da liberalização unilateral, que adotem um padrão de intervenção pública na economia considerada não discriminatória pela visão oficial dos Estados Unidos e que tenham - antes mesmo do acordo - parte significativa de seu comércio concentrado nas relações com os Estados Unidos.

3) vinculados à eventual perda, em termos de eficiência e de bem estar, decorrente de uma liberalização bilateral (ou minilateral) frente à hipótese de liberalização unilateral, principalmente se os esquemas de preferencialização discriminarem contra terceiros países, conduzindo a padrões de especialização internacional ineficientes e à cartelização dos mercados integrados.

O balanço dos condicionamentos, custos e incentivos relacionados à negociação de uma agenda de liberalização do Brasil - e do Mercosul - com os EUA sugere, para nossos países, a adoção de um *approach* cauteloso, mas baseado na hipótese de geração de incentivos positivos e de interesses empresariais convergentes.

1.2. A Estratégia da CEE

Com o Projeto 1992, as primeiras preocupações com as perspectivas da unificação ficaram por conta dos parceiros comerciais da CEE, temerosos de um deslocamento das fronteiras do protecionismo, do nível nacional para o da Comunidade, ou inquietos com o fato de que - para viabilizar sua meta - os diversos países europeus tenham que chegar a um compromisso entre os diversos níveis de proteção nacional ora existentes e que tal compromisso teria como referência os níveis aplicados pelos países mais protecionistas. Afinal, a política agrícola comum (PAC) é um exemplo acabado de protecionismo e o perigo - para os parceiros comerciais - é que a harmonização das políticas nacionais de comércio siga este modelo.

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, as resistências da CEE à revisão de sua política agrícola não autorizam muito otimismo no que se refere às condições de acesso dos países em desenvolvimento ao mercado de produtos agroalimentares da Comunidade.

Por outro lado, ao avaliar os impactos da unificação do mercado europeu sobre os países em desenvolvimento, é importante ressaltar que o comércio entre a CEE e estes países é tributário "de um complexo sistema de preferências comerciais e de restrições às importações"² e que este sistema é um dos dois fatores que condicionam a capacidade relativa dos diferentes países em desenvolvimento (PEDs) para manter-se no - ou, eventualmente, conquistar parcelas do - mercado europeu. O segundo fator é a qualidade da oferta de exportação e o perfil de especialização dos diferentes países em desenvolvimento.

No que respeita ao sistema institucional que rege as condições de acesso, pelos PEDs, ao mercado da CEE, instaura-se uma hierarquia de preferências que beneficia as exportações de manufaturados e da maioria dos produtos agrícolas dos PEDs

²UNCTAD (1990) *Rapport sur le Commerce et le Développement 1989*. Nations Unies.

signatários da Convenção de Lomé, bem como aquelas oriundas dos PEDs, da Bacia do Mediterrâneo (exceto produtos têxteis e de vestuário). Na região do Mediterrâneo encontram-se países que já solicitaram a adesão à CEE: Turquia, Malta, Chipre e Marrocos. No caso de Malta e Chipre, o acordo destes países com a CEE prevê o estabelecimento, a médio prazo, de uma união aduaneira.

Nesta hierarquia, os países da América Latina e da Ásia não ocupam posição de destaque. Pelo contrário, além das exportações oriundas destas regiões se beneficiarem cada vez menos dos Sistemas Gerais de Preferências (SGP) dos países comunitários, são elas o alvo preferencial das barreiras não-tarifárias erigidas ao longo dos anos 70 e 80, pelos países da CEE, quando não pela própria instância comunitária.

No caso dos países latino-americanos, as características da oferta de exportação e o perfil de especialização de suas economias ainda vêm agravar uma situação desfavorável na hierarquia de preferências de acesso aos mercados da CEE. De fato, ao contrário dos NPIS da Ásia, com especialização internacional em setores cujo dinamismo se vincula a novas formas de demanda final e que expandiram sua parcela de mercado na CEE ao longo dos anos 80 - em que pesem as barreiras não-tarifárias - a especialização latino-americana, e brasileira em particular, tendeu a perpetuar um padrão exportador para a CEE centrado em matérias-primas.

A ampliação da preferencialização da CEE para os países do Sul da Europa pode também afetar a competitividade das exportações dos PEDs e, neste caso, especialmente as daqueles países cuja estrutura de oferta apresente semelhanças com as dos membros meridionais da CEE (Portugal, Espanha e Grécia) e as de países do Mediterrâneo que dispunham até então de um acesso ao mercado comunitário mais amplo do que os países da península ibérica. A concorrência em alguns setores de bens de consumo (calçados, têxteis e vestuário), intermediário (papel e celulose, aço, madeiras e couro) e de capital (mecânica) tende a se

acentuar e pode-se supor que, em alguns destes setores, medidas protecionistas sancionem os compromissos intra-CEE em torno da idéia de reduzir os custos de ajustamento das economias menos desenvolvidas da Comunidade.

É conflituoso o avanço do processo de ampliação da preferencialização da CEE para com os países em desenvolvimento de sua periferia imediata. As tensões intra-CEE no atual estágio de coordenação macroeconômica têm tido repercussões políticas importantes e não favorecem a absorção de "novas" importações de origem extra-comunitária.

Para o Brasil, as transformações econômicas e políticas por que passa a Europa do Leste tendem a ser apreendidas como um novo fator de ameaça que reduz, ainda mais, a viabilidade da meta de reconectar dinamicamente a economia nacional com as forças motrizes da economia mundial.

Neste caso específico, a preocupação maior vincula-se à possibilidade de que a integração do Leste Europeu à economia internacional, além de representar a entrada de novos competidores na área do comércio, acentue a concorrência por investimentos externos e por financiamento dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais.

De uma maneira geral, Hungria, República Tcheca e Polônia parecem melhor posicionadas para, a médio prazo, se habilitarem a receber novos investimentos e para desenvolverem uma estratégia exportadora em setores intensivos em energia e recursos naturais, bem como em segmentos econômicos onde a necessária modernização tecnológica complementar, em termos de capacidade competitiva, a já existente mão-de-obra qualificada.

A virtual capacidade de competição daqueles países em mecânica, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, têxteis e segmentos de máquinas e equipamentos, deve preocupar a médio prazo o Brasil.

No curto prazo, a similaridade entre a pauta de exportações brasileiras e a pauta de exportáveis das economias da Europa Oriental sugere a existência de riscos quanto a desvio de comércio em detrimento do Brasil, uma vez que os países do Leste Europeu estejam em condições de adotar estratégias agressivas de exportações de manufaturados e sejam beneficiados por condições privilegiadas de acesso aos mercados da CEE - o que, muito provavelmente, deverá vir a ocorrer.

1.3. A Estratégia do Japão

As políticas de ajustamento estrutural adotadas pelo Japão ao longo dos anos 70 têm como especificidade - em relação aos demais países - o incentivo a um padrão de "ajustamento por realocação", ou seja, por transferência da produção para países onde a relação entre custos de produção e linhas de produtos fosse a mais adequada.

Ou seja, neste padrão de ajustamento estava sempre presente o componente de investimento direto no exterior (IDE), sendo uma característica de tal investimento japonês o fato de não ser orientado principalmente para atender ao mercado doméstico do país-receptor, mas sim exportar para terceiros países. Neste sentido, difunde-se um novo tipo de estratégia internacional de empresas, essencialmente *trade-oriented* e assentada na especialização dos investimentos diretos por produto e por zona geográfica, em função das vantagens comparativas e dos obstáculos ao intercâmbio em cada país³.

Ao longo dos anos 70 e 80, a sofisticação deste tipo de estratégia, muitas vezes desencadeada como uma reação defensiva a pressões protecionistas, desemboca na montagem de redes industriais coerentes, integradas vertical ou horizontalmente,

³ DOURILLE, E. (1990) Le système productif japonais joue la carte de la globalisation. *Economie et Statistique*, n. 232, mai. Paris.

segundo os casos, e combinando diversificação de produtos e especialização geográfica em uma lógica de escala planetária: a globalização.

Com o levantamento de barreiras protecionistas nos países desenvolvidos no final dos anos 70, os investimentos japoneses procuram principalmente os Estados Unidos, tendência que se mantém até hoje, em que pese o recente crescimento da participação da CEE na recepção de investimentos do Japão e o desenvolvimento, a partir do final de 85 - com a valorização do iene - de um importante fluxo de recursos para os NPIS asiáticos e, mais recentemente, para os países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, etc.).

No que diz respeito à Ásia - inicialmente os NPIS, em seguida também os países da ASEAN - os investimentos japoneses deram origem a um fluxo de comércio entre os países da região, configurando a criação de uma rede de solidariedades empresariais e de complementariedades econômicas que - para alguns - justifica aplicar ao conjunto da região a denominação de "bloco".

A expansão das importações japonesas nos últimos anos suscita a preocupação de que, em função da constituição deste "grupo comercial informal", somente os países asiáticos venham a se beneficiar daquela tendência, os demais países - desenvolvidos e em desenvolvimento - apresentando-se em posição relativamente desfavorável para concorrer no mercado japonês.

As medidas adotadas pelo Japão e Coreia para incentivar a demanda doméstica e a perspectiva de continuidade de crescimento da China, ao longo dos próximos anos, sugerem que as importações da região da Ásia Oriental apresentarão, na década de 90, um dinamismo talvez inédito. No entanto, as oportunidades que se oferecem potencialmente ao Brasil em função deste dinamismo serão reduzidas, na prática, pelo fato de que nossas exportações para a região sofrerão intensa concorrência.

Assim, por um lado, os países asiáticos de renda média e estruturas produtivas concentradas em manufaturas de médio/alto conteúdo tecnológico concorrerão com o Brasil nos produtos mais "nobres" de nossa pauta de exportação, por outro lado, os países da ASEAN, do subcontinente indiano e a China pressionarão as exportações brasileiras nos segmentos de produtos de menor valor agregado, onde o custo da mão-de-obra constitui um forte determinante da competitividade internacional.

Isto não significa, porém, que não existam oportunidades a serem aproveitadas. As altas taxas de crescimento dos NPIS asiáticos e da China acenam com a abertura de oportunidades comerciais (por exemplo, para a agroindústria), cujo aproveitamento exigirá capacidade de prospecção e antecipação, *marketing* eficiente, etc.

2. IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Em resumo, o trabalho identifica três fatores que condicionarão a evolução do sistema mundial de comércio nos anos 90:

- as condições em que se concluir a Rodada Uruguai do GATT;
- a situação macroeconômica e o desempenho comercial dos países da OCDE, em especial a evolução dos fluxos de comércio entre os Estados Unidos e o Japão;
- a evolução dos processos de integração em curso na Europa e na América do Norte.

Enquanto o primeiro fator determinará o novo escopo do multilateralismo e seu papel relativo enquanto instância de produção de regras para o comércio internacional, o segundo influenciará a capacidade de adaptação dos países líderes da OCDE às novas regras do jogo da competição internacional e, por esta via, condicionará a capacidade de resistência dos governos destes países às pressões protecionistas e às demandas pela proliferação de medidas de administração do comércio bilateral.

O terceiro fator explicitará melhor o papel econômico e político das iniciativas de regionalização e, em particular, o grau de conflito entre tais iniciativas e o processo de liberalização dos fluxos internacionais de comércio e investimento.

O cenário que se delineia quanto à evolução destes fatores sugere que a principal ameaça à continuidade do processo de liberalização vincula-se às perspectivas de descoordenação macroeconômica entre os países da OCDE e, em particular, do grau de desequilíbrio das relações comerciais entre os EUA e o Japão.

A perspectiva de uma conclusão relativamente bem-sucedida da Rodada Uruguai sugere um papel ampliado para o multilateralismo e o consenso de que o GATT pode passar a tratar de temas e medidas não estritamente relacionados com política comercial.

Este dado é de extrema relevância, pois o fato de que o atual ciclo de internacionalização tenha nos investimentos a sua força motriz e veicule um novo paradigma industrial e tecnológico levará inevitavelmente ao surgimento de pressões para o tratamento, em instâncias internacionais, de questões e de políticas até então consideradas como de escopo doméstico.

3. RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Diante deste quadro, são as seguintes as diretrizes recomendadas para as políticas comercial e diplomática.

3.1. Multilateralismo

Para o Brasil, é desejável que o tratamento destas questões se processe nos foros do multilateralismo, onde a geração de regras e de disciplinas quanto ao uso de instrumentos e mecanismos de política industrial e tecnológica tende a seguir um padrão menos restritivo do que aquele que emerge de negociações bilaterais com países desenvolvidos.

O reforço do multilateralismo é, portanto, a principal diretriz de política que decorre da análise aqui empreendida, ainda que a emergência do "neomultilateralismo" signifique que o país deverá ver discutidos, em instâncias multilaterais, temas em que o desconforto brasileiro é evidente, como o meio ambiente. Neste caso, caberá ao Brasil admitir a negociação de tais temas, evitando que estratégias neoprotecionistas de países da OCDE se abriguem sob o manto de valores universais.

O argumento aqui desenvolvido sugere que estes temas fazem parte da nova agenda de negociações internacionais e que, na década de 90, estarão competindo, não só regulações multilaterais, regionais e nacionais, mas também diferentes mecanismos de difusão e *enforcement* destas regulações: os acordos multilaterais pactuados, os processos de integração e a pressão ("influência assimétrica") dos países politicamente mais fortes. Para o Brasil, a opção multilateral aparece como nitidamente superior em relação às demais.

Outro argumento que sanciona a opção pelo multilateralismo refere-se ao fato do Brasil ser um *global trader*, ou seja,

comerciar com todas as grandes regiões do mundo, tendo portanto interesses em todas elas: a distribuição geográfica das exportações brasileiras (30% para a CEE; 20% para os EUA; 15% para a Ásia Oriental e 15/20% para a América Latina) explicita esta característica do país.

Se o multilateralismo é a prioridade de política, cabe discutir se esta estratégia é suficiente ou exige linhas de ação auxiliares, que concretizem o fato de que, na agenda de negociações internacionais dos anos 90, ganharão crescente peso, e de forma simultânea, os temas relacionados a processos de integração profunda, a esquemas de preferencialização e a arranjos de "comércio administrado".

A idéia de uma estratégia internacional mais complexa do que a simples defesa do multilateralismo é reforçada pela análise apresentada no estudo. De fato, em todas as experiências descritas, ressalta a tendência à concretização de espaços preferenciais de comércio e de harmonização de políticas econômicas, produzindo uma hierarquia de parceiros definidos não tanto pelas condições bilaterais de acesso aos mercados, mas pelas condições relativas de acesso *vis-à-vis* de outros fornecedores.

3.2. Política Externa "Ativa" no Continente Americano

Os debates sobre os efeitos de médio prazo da conformação do NAFTA sobre o Brasil revelam que, sem que se alterem as condições absolutas de acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano, deterioram-se tanto as condições relativas de acesso àquele mercado frente ao México, quanto as condições relativas de acesso aos mercados latino-americanos diante dos membros do NAFTA.

É em suas relações com os países do continente americano que se vai evidenciando com maior nitidez que os incentivos para a

atualização da política externa brasileira envolvem não somente aspectos relacionados ao atual padrão de comércio do país, mas ainda aspectos negociais, exigindo que se leve em conta a estratégia de terceiros países.

Por isto mesmo, a principal linha de ação auxiliar aqui proposta se refere à "ativação" da política externa brasileira para o continente americano, o que inclui:

1) a **estratØgia para o Mercosul**, que deve ser prioritária, pois a participação do Brasil no Mercosul funcionará certamente como o condicionante básico da estratégia continental do país. Esta idéia abriga, na realidade, dois sentidos: primeiro, uma evolução favorável do processo do Cone Sul "habilita" os membros do Mercosul para negociações com outros países do continente, conferindo-lhes um capital de credibilidade superior ao que dispõem isoladamente. Segundo, as iniciativas do país no âmbito continental devem levar em consideração os compromissos assumidos pelo Brasil no Mercosul, bem como as forças centrífugas que possam dificultar a consolidação do processo - inclusive a concorrência de outros projetos de integração e, em particular, daqueles envolvendo os Estados Unidos.

2) a **estratØgia para os demais países da AmØrica do Sul e a ALADI**. Uma nova geração de acordos bilaterais concretizaria o processo de revitalização da ALADI, profundamente articulado à liberalização comercial unilateral em curso em todos os países da região. Com esta liberalização, perdem funcionalidade os acordos de aplicação restrita que eram a marca da ALADI e emerge uma nova geração de acordos abrangentes, que combinam uma agenda de ampla liberalização comercial com temas específicos prioritários para os países que os negociam e com o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias.

Para um país como o Brasil, que dispõe de enorme peso econômico e político na América do Sul, pareceria desnecessária uma política externa ativa no subcontinente, os esforços

negociais se concentrando no Mercosul. Tanto mais que a retomada do crescimento, a liberalização comercial, a proximidade geográfica e a heterogeneidade das estruturas produtivas parecem fatores suficientemente fortes para transformar a América do Sul em área de expansão natural das exportações de manufaturados brasileiros, tornando prescindível uma política externa ativa na área.

Na realidade, porém, todos estes fatores configuram tão somente um grande potencial de crescimento das vendas externas brasileiras para a América do Sul. Nas novas condições geradas pelas iniciativas de integração que articulam tanto os países desenvolvidos da América do Norte e países latino-americanos (o NAFTA e futuros acordos nos marcos da Iniciativa para as Américas), quanto o México e países sul-americanos, a concretização deste potencial e a expansão sustentada das exportações brasileiras para o subcontinente, no médio prazo, dependerão crescentemente de uma ativa política externa, centrada em temas típicos de acordos de complementação econômica (liberalização do comércio, transporte e infra-estrutura, financiamento do intercâmbio).

3) a **estratégia frente às iniciativas norte-americanas no continente**. Neste caso, não se trata de propor uma linha de adesão aos projetos norte-americanos, mas reconhecer que seria conveniente "abrir com os EUA, junto com os parceiros do Mercosul, conversações preliminares para explorar quais seriam as condições de possibilidade e os custos de uma futura negociação", evitando também o imobilismo e "uma perigosa postura de auto-marginalização"⁴.

3.3. Políticas Específicas para a CEE e Países Asiáticos

A baixa prioridade relativa do Brasil para a CEE e os países asiáticos não significa que não se deva ter políticas específicas

⁴ Ricúpero, R. (1993) *A Rodada Uruguai o Sistema Multilateral de Comércio*, mimeo.

para cada uma destas áreas, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento, mas que é difícil que estas políticas possam desempenhar um papel relevante na redefinição da dimensão internacional da estratégia de desenvolvimento do Brasil. Como já se observou, porém, uma postura comercial ativa e flexível será necessária se se desejar ampliar a presença do Brasil em um continente em transformação - como a Europa - e em uma área de forte crescimento - como a Ásia.

3.4. Conclusões

De uma maneira geral, o quadro que emerge das tendências do sistema mundial de comércio sugere para o Brasil um cenário onde as restrições sobrepõem-se às oportunidades. A intensificação dos fluxos intra-regionais de comércio e investimento (na Ásia, América do Norte e Europa) não só reduzem a capacidade de atração de investimentos externos pelo país, como ainda introduzem ameaças novas à competitividade de nossas exportações naqueles mercados. Por outro lado, o novo conteúdo do multilateralismo e a proeminência, na agenda de negociações internacionais, dos temas típicos de processos de integração (harmonização de políticas) restringem a margem de liberdade de que disporão as autoridades brasileiras no manejo dos instrumentos de política comercial e industrial.

A liberalização comercial em curso e os compromissos assumidos no Mercosul e no GATT em matéria de política de importação alinham o Brasil à tendência internacional de redução de entraves aos fluxos de comércio mas, indiscutivelmente, reduzem a margem de autonomia nacional no manejo destes instrumentos e, em especial, de seu uso em estratégias industriais. Portanto, uma das implicações principais, para o Brasil, dos processos em curso no plano internacional envolve precisamente a idéia de que a política comercial brasileira - e, em especial, a sua política de importação - será necessariamente pouco ativa e somente de forma muito seletiva poderá ser

instrumentalizada segundo objetivos de política industrial, ao contrário do que ocorreu em décadas anteriores.

Da mesma forma, o reforço do multilateralismo como estratégia prioritária e a priorização do Mercosul como estratégia regional implicarão a adoção, pelo país, das normas e diretrizes multilaterais e sub-regionais, inclusive em áreas onde, como já se observou, o desconforto negocial do Brasil tende a ser grande. Na medida em que as novas regulações se apliquem a áreas de política econômica tradicionalmente identificadas como "domésticas", o cumprimento dos compromissos multilaterais e do Mercosul implicará uma crescente imbricação entre as agendas externa e interna de política econômica - o que exigirá um esforço de capacitação de órgãos do Executivo, mas também do Legislativo, em relação aos temas ditos "externos".

Finalmente, a persistência de fortes incentivos para a prática do "comércio administrado" e para iniciativas unilaterais voltadas para regular relações bilaterais de comércio com base em resultados (e não em regras) significa, para o Brasil, que as restrições não-tarifárias continuarão a afetar nossas exportações para a zona OCDE, ainda que - a médio prazo e em um quadro macroeconômico internacional mais favorável - a tendência estrutural aponte para a redução das pressões para medidas de proteção na fronteira e a emergência de formas mais sofisticadas de defesa dos mercados domésticos.

QUADRO-RESUMO

AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA		AGENTE/ATOR					
		EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
ACAD.							
1. Opção pelo Multilateralismo							
- MRE		X					
2. Linhas de ação auxiliares:							
2.1. Política ativa no continente americano: a) priorizar o Mercosul; b) revitalização da ALADI através de nova geração de acordos abrangentes de complementação econômica; c) conversações preliminares com os EUA, junto com os parceiros do Mercosul, sobre as condições e custos de uma futura negociação.							
- MRE		X					
2.2. Políticas específicas para a CEE e os países asiáticos, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento.							
- MRE		X					
Legenda: EXEC. - Executivo							
LEG. - Legislativo							
JUD. - Judiciário							
EMP. - Empresas e Entidades Empresariais							
TRAB. - Trabalhadores e Sindicatos							
ONGs - Organizações Não-Governamentais							
ACAD. - Academia							
Nota: Em caso de coluna em branco, leia-se "sem recomendação".							

4. INDICADORES

Os indicadores relevantes para o monitoramento dos impactos das mudanças no comércio internacional (GATT e surgimento dos macro-blocos regionais) são os indicadores de desempenho comercial apontados na Nota Técnica Temática "Política de Comércio Exterior: Política de Exportação e Competitividade da Indústria Brasileira", do Bloco de Condicionantes Internacionais.

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista do sistema de comércio mundial, os anos 80 se caracterizaram pela crise dos organismos de regulação multilateral e pela emergência de diversos modelos de gestão da interdependência. Embora a interdependência econômica internacional não seja um fenômeno novo, a crise do sistema de Bretton Woods, no início dos anos 70, sanciona e acelera a deterioração da capacidade de regulação da economia internacional (Jacques, 1988).

Nos anos 80, a evolução da economia internacional na direção de um regime multipolar ocorreu simultaneamente a um novo ciclo de internacionalização dinamizado pelos fluxos de investimento e aprofunda os desequilíbrios entre os países-líderes da zona OCDE.

Políticas comerciais nacionais de cunho protecionista, iniciativas de coordenação de políticas macroeconômicas no plano supranacional e o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais no GATT expressam as novas tensões e os conflitos vinculados ao aprofundamento do novo ciclo de internacionalização.

A partir de meados da década de 80, no bojo dos processos que levaram à "fadiga" do GATT e ao acirramento dos conflitos comerciais bilaterais, a formação de espaços econômicos supranacionais por regiões tende a se consolidar como a forma dominante de gestão da interdependência.

O desenvolvimento do fenômeno da regionalização em um ambiente marcado por "fricções sistêmicas" (Ostry, 1982) e por políticas protecionistas sugere o cenário de consolidação de "blocos comerciais" e de "guerra de blocos". Trata-se aí, porém, de uma visão simplista de um futuro em que a questão central - do ponto de vista do sistema de comércio mundial - parece ser menos

a administração da "globalização" do que a gestão da regionalização, ou seja, o gerenciamento das relações (de oposição e de complementariedade) entre as dinâmicas "intrabloços" e "interbloços".

O primeiro item está dividido em duas sessões. Na seção 1.1, discute-se a crise do multilateralismo e sua evolução em direção a novo paradigma, vinculado menos à administração de uma agenda de produtos do que à gestão de uma agenda de políticas - comerciais e não comerciais (Tussie, 1991). Na seção 1.2, são analisadas as principais características do fenômeno de "regionalização" na zona OCDE e, em especial, os diferentes processos envolvendo a CEE, os EUA e o Japão.

No segundo item, são sintetizadas as implicações para o Brasil do quadro analisado no item anterior, enquanto o terceiro item apresenta recomendações para a política externa brasileira.

Finalmente, o quarto item refere-se aos indicadores para o monitoramento dos impactos das mudanças no comércio internacional.

1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

1.1. Comércio Internacional e a Crise de Multilateralismo

A reestruturação e a realocização produtiva determinada pela difusão internacional do paradigma industrial associado à microeletrônica constituem a essência do atual ciclo de internacionalização. Neste sentido, as dinâmicas desencadeadas por este processo não envolvem somente os setores de alta tecnologia, pois na medida em que os países da OCDE tendem a se especializar cada vez mais em tais setores, produz-se no conjunto das indústrias um intenso movimento de reestruturação, que - em muitos casos - pode incluir a realocização geográfica de plantas eo estabelecimento de *networks* industriais dentro de uma lógica de *global production and sourcing*.

Neste quadro, as características dos fluxos comerciais sofrem alterações profundas, consolidando um quadro onde se observa:

- a rápida expansão da participação de maquinaria, material de transporte e produtos *science based* (eletrônicos e farmacêuticos, por exemplo) no total do comércio mundial;

- a crescente relevância de fenômenos como economias de escala e diferenciação de produtos na determinação dos padrões de especialização e na configuração dos fluxos de comércio internacional - essencialmente intra-indústrias - resultantes daqueles padrões. O comércio intra-industrial que, em 1965, representava 46% do comércio mundial, passa, em meados dos anos 80, a responder por 60% deste total, concentrando-se no comércio entre países da OCDE e entre estes e os NPIS da Ásia. Cerca de 75% do comércio de produtos intensivos em ciência dentro da OCDE correspondem a operações intra-industriais, "facilitando a transferência de novas tecnologias entre países

de alta renda, o que acelera a convergência de níveis de produtividade (Fardoust & Dhareshwar, 1990);

- a concentração dos fluxos de comércio no interior dos três grandes "blocos comerciais": América do Norte, CEE e Ásia Oriental. De fato, "desde o início dos 80, o volume de comércio dentro de cada bloco cresceu mais rápido do que o total do comércio mundial", o que - na ausência de barreiras protecionistas suficientemente fortes para discriminar parceiros externos aos blocos - pode aumentar a competição e incrementar a produtividade;

- a expansão do comércio de serviços que acompanha o *upgrading* do comércio mundial, expresso na crescente participação de produtos intensivos em ciência e em tecnologia. Tal expansão ocorre na medida em que, na produção e comercialização daquele tipo de bens, é cada vez maior o conteúdo de serviços. Também no comércio de serviços, observa-se a concentração dos fluxos na zona da OCDE. Segundo dados da UNCTAD, em meados da década de 80, 70% das exportações e 73% das importações de serviços ocorriam na OCDE. Naquele momento, o comércio de serviços já representava valor equivalente a 38% do comércio mundial de mercadorias;

- a queda significativa e contínua da participação dos produtos primários e das indústrias de base na produção e no comércio, "em resposta às mudanças na demanda mundial e aos efeitos das novas tecnologias sobre os processos produtivos" (Fardoust & Dhareshwar, 1990), os quais reduzem o conteúdo "material" da atividade industrial em benefício de seu conteúdo "intelectual" (Lafay et alii, 1989).

Embora o comércio internacional tenha crescido, ao longo dos anos 70 e 80 mais rapidamente do que o produto mundial (5% a.a. contra 4% a.a. nos anos 70, e 4% a.a. contra 2,8%, entre 1980 a 1989), os investimentos internacionais constituíram, principalmente na última década, a força motriz do processo de

reestruturação industrial, no plano mundial. Em consequência, não só os estoques de investimentos diretos no estrangeiro, no mundo cresceram em 123% (ou seja, 9,3% a.a.), entre 1980 e 1989, mas também os fluxos de comércio passaram a refletir crescentemente os efeitos dos fluxos de investimento - ao contrário de ciclos de internacionalização anteriores, onde os fluxos de investimento voltaram-se para o "desenvolvimento" de mercados nacionais e não eram *trade-oriented*. Em função destas novas tendências, as agendas de negociação internacional passaram a incluir crescentemente não só temas de política comercial, mas também todos aqueles *issues* que afetam os fluxos de investimento internacional - envolvendo políticas industriais e tecnológicas para além dos instrumentos de restrição ao comércio na fronteira.

Como já se observou, passa-se de uma agenda de produtos e de comércio a uma agenda de políticas e de investimentos e discute-se crescentemente a capacidade de instâncias multilaterais para definir regras do jogo adequadas às novas características da economia mundial. O lançamento da Rodada Uruguai do GATT, em 1986, e a inclusão de "novos temas" de negociação (direitos de propriedade intelectual, serviços e medidas de investimentos relacionadas com o comércio) representam uma tentativa de produzir uma regulação multilateral compatível com as características estruturais apontadas e sancionam a prioridade concedida aos temas de investimento na agenda de negociações internacionais.

1.1.1. Antecedentes e evolução da Rodada Uruguai

O GATT foi estabelecido no final da década de 40, na sequência de uma tentativa frustrada de criar uma organização internacional de comércio - International Trade Organization (ITO) - que conformaria com o FMI e o Banco Mundial o quadro institucional da cooperação econômica e financeira internacional sob hegemonia norte-americana, no pós-guerra.

O essencial da funcionalidade do GATT para a liberalização comercial no pós-guerra reside em sua capacidade para fornecer um registro multilateral para o encaminhamento e solução de conflitos comerciais e para submeter à vigilância multilateral as práticas comerciais dos países-membros, reduzindo-lhes a liberdade para ações unilaterais. Ademais, o GATT foi bem-sucedido nos esforços para remover "o entulho burocrático resultante da escalada protecionista da década de 30" (Araújo Jr. & Naidin, 1989) e para reduzir significativamente os níveis de proteção tarifária aplicados por países desenvolvidos.

Ao fundar sua lógica de funcionamento sobre uma combinação de princípios e exceções - na realidade, as exceções podem ser consideradas como princípio, na medida em que expressam a idéia do compromisso entre objetivos nacionais e internacionais - o GATT forneceu aos países-membros margens substanciais de autonomia para a condução de suas políticas econômicas externas e domésticas e, em especial, para a implementação de estratégias de desenvolvimento que muito pouco tinham a ver com os princípios liberais.

No entanto, a década de 80 assiste à emergência de um conjunto de fenômenos que parecem afetar negativamente a funcionalidade do GATT em relação ao objetivo de promover a montagem de um quadro de regulação que favoreça a liberalização e a expansão do comércio mundial.

Até então, os artigos do Acordo autorizando restrições quantitativas às importações por motivos vinculados à deterioração da balança de pagamentos, e admitindo a utilização de mecanismos de assistência estatal para promover o desenvolvimento econômico, a cláusula de salvaguarda, as regras que tratam exclusivamente do tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento (incluídos no acordo de 65) e, na Rodada de Tóquio (1975-1979), a confecção de diversos códigos regulando o uso de barreiras não-tarifárias, barreiras técnicas, compras governamentais, subsídios, *dumpings* e direitos

compensatórios (Valls Pereira, 1989), este conjunto de regras compunham um quadro suficiente para produzir os compromissos que asseguraram tanto a expansão do comércio mundial quanto a adesão de países desenvolvidos e em desenvolvimento ao multilateralismo.

Na realidade, as cinco primeiras rodadas do GATT (entre 1947 e 1961) trataram quase que exclusivamente de reduções tarifárias. Na década de 1950, os Estados Unidos impuseram cotas às importações de produtos agrícolas, ao abrigo do Artigo XI do GATT e negociaram com o Japão o acordo de restrição voluntária às exportações de têxteis, que dá origem ao Acordo Multifibras. Tais medidas não significaram um distanciamento norte-americano em relação às normas multilaterais, pois o compromisso dos Estados Unidos com a liberalização comercial refletia principalmente a submissão da política comercial daquele país aos objetivos estratégicos da política externa baseada na polarização Leste-Oeste e no papel hegemônico dos Estados Unidos na coalizão ocidental.

A década de 60 assiste à consolidação tanto dos esforços de integração da CEE - que participa em bloco da Rodada Kennedy (1964-1967) - quanto da hierarquia de preferências comerciais praticada pela Comunidade e expressa na Convenção de Lomé e nos Acordos ACP. Vistos como exceções aos princípios do GATT, estas medidas têm como contrapartida a incorporação, no tratado, de uma parte exclusivamente dedicada ao tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento.

A Rodada seguinte - Tóquio (1973-1979) - ocorre em um cenário de crise, que afeta todas as economias desenvolvidas, obrigando-as à adoção de políticas deflacionistas e a medidas de ajustamento estrutural com um importante componente protecionista e defensivo. As restrições não-tarifárias tendem a ser mobilizadas como instrumentos de política industrial setorial e de proteção temporária ao processo de ajustamento estrutural e de modernização dos setores atingidos pela concorrência

internacional e, em especial, por aquela oriunda dos novos países industrializados (NPIs).

Por outro lado, a Rodada de Tóquio sanciona a nova posição relativa dos países em desenvolvimento, tal como ela se revelara através da capacidade para elevar substancialmente os preços do petróleo e do fenômeno de surgimento e consolidação dos novos países industrializados (ou em industrialização).

Neste contexto, a Rodada de Tóquio obtém avanços significativos na elaboração de diversos códigos para regular os procedimentos não-tarifários e reconhece a validade da regra de tratamento mais favorável e diferenciado para países em desenvolvimento no âmbito destes códigos. Menos bem-sucedidos foram os esforços para negociar, naquela Rodada, as questões agrícolas e de salvaguardas, fazendo com que, neste último caso, a partir do término da Rodada, os países desenvolvidos recorressem aos códigos *anti-dumping* e de subsídios, que haviam sido negociados para ações protecionistas que tipicamente representariam medidas de salvaguardas (Araújo Jr. & Naidin, 1989).

Em que pese os avanços obtidos na Rodada de Tóquio, não resta dúvida de que aí se evidenciam as dificuldades para que o GATT continue desempenhando sua função, de forma satisfatória para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

De fato, o contexto da crise econômica nos países desenvolvidos, a erosão da posição hegemônica dos Estados Unidos - e seus efeitos tanto sobre a economia mundial quanto sobre a relação até então vigente entre política externa e política comercial deste país - e o surgimento de novos competidores no mercado internacional (o Japão e os NPIs) dificultam a absorção, no quadro regulatório do GATT, das tensões comerciais daí decorrentes. Na realidade, crescimento acelerado das economias centrais, posição hegemônica incontestável dos Estados Unidos e uma razoável estabilidade do quadro da competição internacional

constituem elementos essenciais do ambiente que permitiu ao GATT funcionar a contento, de sua criação até a década de 70.

Se até então a diversidade de modelos econômicos de desenvolvimento - com algumas estratégias muito distantes do liberalismo - não parecia incomodar os países desenvolvidos, esta atitude muda quando modelos "alternativos" começam a gerar políticas agressivas de exportação e a alterar o quadro de vantagens comparativas em favor dos novos participantes no jogo. Frente à confrontação competitiva de sistemas sócio-econômicos - e até mesmo culturais - muito diversos, adquire relevância crescente o uso do conceito de reciprocidade.

Frente à já condicionada regra da nação mais favorecida - que assegura a difusão multilateral das concessões bilaterais - cresce a importância da norma de reciprocidade, no bojo de um processo em que os países desenvolvidos se conscientizam:

- primeiro, que ao se confrontarem sistemas sócio-econômicos muito diversos, a adoção de normas de regulação comercial baseadas em princípios genéricos implica uma distribuição desigual de custos e de benefícios. Neste sentido, o primado do conceito de reciprocidade submete a lógica de difusão das regras acordadas bilateralmente - até então regida pela cláusula da nação mais favorecida, que constituía a garantia do multilateralismo - a um processo de negociações sucessivas que desembocam na politização das relações internacionais. A difusão de concessões acordadas bilateralmente deixa de ser automática, na medida em que a reciprocidade passa a condicionar a cláusula de nação mais favorecida;

- segundo, que o sistema do GATT viabilizou a emergência dos *free-riders*, em geral países em desenvolvimento que se beneficiaram dos direitos e vantagens do sistema multilateral sem assumir as obrigações decorrentes de sua adesão a este sistema.

Esta dupla percepção virá, na década de 80, alimentar as teses de que a heterogeneidade econômica e social do conjunto de países que formam o GATT acaba por dificultar os esforços de liberalização do comércio e de adequação do quadro regulatório multilateral às novas modalidades de operação da economia internacional - o que se buscava pela negociação de acordos nos chamados "novos temas" (direitos de propriedade intelectual, serviços, investimentos).

Neste cenário, a "fadiga" do GATT (Hufbauer, 1989) forneceria o incentivo básico para a conformação de uma zona de livre comércio e investimento reunindo os países da OCDE e alguns dos novos NPIS (basicamente os asiáticos). Da mesma forma, a defesa do "minilateralismo" e dos acordos regionais/bilaterais como alternativa ao multilateralismo se desenvolve nos anos 80, principalmente nos Estados Unidos, embora, mesmo fora deste país, autores que defenderam o enfoque do multilateralismo ressaltem a necessidade de um reforço da cooperação entre países industrializados, que se situam em um "ambiente estratégico" (Jacquemin & Sapir, 1990).

Ao longo da década de 80 e à medida em que se acentua a preocupação com o *trade-off* globalização x formação de blocos regionais, a idéia de constituição de um mini-GATT de países industrializados - com uma agenda de negociações baseada em temas típicos de processos de integração profunda - passou a ser considerada ainda mais positivamente tendo em vista os efeitos atenuadores que tal conformação produziria sobre as tendências protecionistas presentes na dinâmica de criação de blocos comerciais.

A "leitura" da crise do GATT à luz dos paradigmas do liberalismo neoclássico e do protecionismo desenvolvimentista, além de pouco esclarecedora em relação aos fatores que desestabilizaram os compromissos sancionados pelo Acordo, reproduz uma polarização ideológica inadequada às transformações por que passará a economia mundial nos anos 90.

A crítica à proteção às indústrias nascentes nos países em desenvolvimento - brandida pelos arautos do liberalismo nos países desenvolvidos - também se aplicaria à bateria de medidas não-tarifárias com que estes últimos tentam defender suas indústrias senis. Por outro lado, a inclusão de novos temas nas negociações multilaterais de comércio - defendida pelos países desenvolvidos e pelos liberais - parece pertinente e incontornável, tendo em vista que tal inclusão simplesmente significaria reconhecer o fato de que a imbricação entre comércio e investimento, os vínculos estreitos entre produção industrial e prestação de serviços e "as interações entre controle do investimento e domínio tecnológico" (Araújo Jr. & Naidin, 1989) são um dado de realidade crescentemente importante na rotina das operações industriais e nas relações econômicas internacionais. Neste sentido, da mesma forma que para as barreiras não-tarifárias, seria mais adequado regulamentá-las em um registro multilateral do que permitir uma imposição "selvagem" de regras com base em medidas unilaterais e em acordos bilaterais.

As pressões para a inclusão dos novos temas na agenda de negociações se manifestam desde o início das conversações para o lançamento de uma nova Rodada do GATT, em 1982. O Brasil foi uma das principais expressões da resistência a tal inclusão, sob o argumento de que isto significaria relegar a segundo plano a questão da proliferação das barreiras não-tarifárias nos países desenvolvidos. O objetivo dos países desenvolvidos foi alcançado, através de um compromisso que contemplou a incorporação de "todos os assuntos pendentes" e que definiu que as negociações sobre comércio de serviços deveriam acontecer em um grupo diverso daquele encarregado do comércio de bens (Valls Pereira & Piani, 1989).

Vários avanços foram obtidos em diferentes temas de negociação na Rodada Uruguai, tendo o impasse se cristalizado unicamente em um campo onde a polarização não opõe países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas, de um lado, os Estados

Unidos e, de outro, a CEE: a liberalização do comércio agrícola. Neste caso, a coalizão liberalizante reúne os Estados Unidos e o grupo de Cairns (que agrupa países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre os quais o Brasil), em oposição à CEE.

No que se refere aos temas em que o Brasil ofereceu maior resistência ao avanço das negociações - os novos temas -, parece hoje claro que a inclusão destes na agenda de negociações multilaterais pode representar, para um país com as características do nosso, mais vantagens que desvantagens. Ademais, para além do interesse dos países desenvolvidos em se beneficiar de suas vantagens comparativas, a necessidade de regular, em âmbito internacional, fluxos de investimento, comércio de serviços e transferência de tecnologia decorre da lógica de internacionalização associada à difusão do novo paradigma industrial e tecnológico.

A prioridade destes temas reflete uma evolução de fato da economia mundial, e admitir tanto a importância de uma regulação multilateral dos novos temas quanto a idéia de que tal regulação se dará ao longo de um vetor de liberalização, não significa abrir mão de negociar os espaços de autonomia dos países em desenvolvimento, na melhor tradição do GATT.

1.1.2. O GATT e os países em desenvolvimento: uma nova perspectiva

Curiosamente, o GATT, que no início da Rodada Uruguai era visto como uma instância dominada pelos países desenvolvidos e como um instrumento de pressão sobre os países em desenvolvimento, vê agora ressaltadas suas qualidades e identificada sua utilidade enquanto organismo de regulação do comércio extremamente flexível e pragmático. Este pragmatismo, através de uma lógica política fundada na negociação, no compromisso e na sanção, reconhece numerosas exceções e preserva substanciais margens de manobra para os países signatários do

Acordo. Entre as especificidades nacionais explicitamente reconhecidas pelo GATT, encontram-se aquelas que caracterizam os países em desenvolvimento, beneficiários de um estatuto que lhes concede "tratamento diferencial e mais favorável" na aplicação do Acordo.

A concessão deste tratamento aos países em desenvolvimento constitui uma das principais "exceções" autorizadas pelo Acordo, na medida em que restringe o campo de aplicação dos dois grandes princípios do GATT: a reciprocidade e a incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida - que assegura a extensão de concessões negociadas bilateralmente aos demais países signatários do Acordo.

Na realidade, a crescente percepção da importância do GATT para países em desenvolvimento e, em particular, para o Brasil, parece refletir a convergência de diversos fenômenos:

Primeiro, a constatação de que o GATT, é antes de tudo, um foro e um conjunto de mecanismos institucionais que canalizam conflitos e controvérsias, partindo de uma visão que pouco deve ao liberalismo ingênuo e que se assenta antes na lógica da negociação, entre as partes contratantes, "dos níveis de proteção compatíveis com a realização do comércio exterior dos diferentes países" (Araújo Jr. & Naidin, 1989). Visto como um processo negocial, pouco importa quão distante o GATT se encontre das miragens do livre-comércio, pois o relevante seria "ordenar e institucionalizar as práticas comerciais (dos diferentes países) para que se delimite seu campo de ação (ou seja) para que se submetam a códigos de conduta acordados internacionalmente" (Valls Pereira, 1989), reduzindo-se assim o grau de incerteza, de arbitrariedade e de unilateralismo na gestão do comércio mundial.

Segundo, a verificação de que, para países de menor poder político e peso econômico relativo no cenário internacional, multilateralismo é uma alternativa superior ao bilateralismo ou ao "minilateralismo" - isto é, à formação de zonas de livre

comércio sob hegemonia de um país ou bloco de países desenvolvidos (Fritsch, 1988) - seja pela flexibilidade das regras negociadas nos foros multilaterais, seja pelo fato de que a lógica de negociação prevalecente no GATT é superior, para um país em desenvolvimento, à lógica de exercício de "influência assimétrica" (Mistral, 1986) que caracteriza a solução de controvérsias nas relações econômicas bilaterais entre países com distintos níveis de desenvolvimento e de poder relativo.

Terceiro, a constatação de que a evolução da política comercial dos países desenvolvidos ao longo dos anos 70 e 80 se deu no sentido da proliferação das restrições não-tarifárias ao comércio, e do uso crescente da "influência assimétrica" e do unilateralismo para definir não só as condições de acesso dos demais países aos seus mercados domésticos, mas para reconceituar a própria noção de política comercial, estendendo seu escopo ao conjunto das políticas econômicas domésticas e externas que afetam a competitividade e o comércio. O GATT pode ser, para os países em desenvolvimento, o foro mais adequado ao debate desta nova agenda de políticas e formas de intervenção do Estado na economia e suas conseqüências para o comércio internacional.

O recurso mais intensivo ao unilateralismo e ao mecanismo da "influência assimétrica" preocupa, sobretudo, quando se constata que a Rodada Uruguai ocorre em um período da história em que "há um desequilíbrio de forças muito maior do que existia, por exemplo, na década de 70, em que, depois da emergência da OPEP, da inflação do preço do petróleo, chegou-se até à ilusão de que a correlação de forças havia mudado, de que o mundo em desenvolvimento tinha ganho uma posição para influir sobre as questões" (Ricúpero, 1988). Agora, ao contrário do contexto em que se realizou a Rodada de Tóquio, na década de 70, a questão da ameaça de desconexão entre Norte e Sul substitui o quadro de redução das "distâncias" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e o bloco OCDE demonstra, em sua dinâmica de comércio e investimento, uma autonomia inédita

face aos países do Sul. De outro lado, a própria noção de países em desenvolvimento perde consistência à luz das diferenciações internas a este grupo e às dificuldades (daí decorrentes) para que estes atuem, nas negociações, de forma coordenada e defendendo as mesmas posições. Na realidade, em muitos dos temas sob negociação no GATT - especialmente nos chamados novos temas - as clivagens de posição dividiram o grupo dos países em desenvolvimento, ao invés de aglutiná-los.

1.1.3. As perspectivas do multilateralismo nos anos 90

As perspectivas de conclusão da Rodada Uruguai - em torno do Draft Final Act de A. Dunkel, seu Secretário-Geral -, se por um lado representam a garantia de que o multilateralismo continuará a desempenhar um papel relevante na conformação do sistema mundial de comércio, por outro não é suficiente para restabelecer a hegemonia incontestada daquela instância na regulação do comércio internacional.

De fato, coexistem ativamente com o multilateralismo - e suas instituições - processos de regionalização, sistemas de comércio administrado e iniciativas de integração profunda que alteram profundamente as relações entre as várias instâncias produtoras de regulações no âmbito do comércio internacional e, portanto, redefinem o papel do multilateralismo.

Este se verá ampliado pela incorporação - ainda que parcial - da agricultura e dos têxteis ao GATT, pelo aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, a introdução do Trade Policy Review Mechanism, o aperfeiçoamento de normas de subsídios, *anti-dumping* e salvaguardas, etc. Por outro lado, há possibilidades reais de que o GATT seja substituído por uma nova Organização Multilateral de Comércio, com jurisdição sobre os chamados novos temas (Ricúpero, 1993).

O sistema multilateral passa a incorporar temas típicos da regulação do atual ciclo de internacionalização - indo além da definição estrita de política comercial - e aperfeiçoa instrumentos de regulação dos fluxos na fronteira, estabelecidos por Rodadas de negociação anteriores.

O dado paradoxal consiste em que esta expansão do escopo das regras multilaterais não deve determinar, no curto prazo, qualquer redução do peso que adquiriram no sistema mundial de comércio as instâncias de regulação unilaterais e regionais. Em outras palavras, aquela expansão não se dará às custas da redução do espaço hoje ocupado pelas políticas bilaterais e de "blocos" e pelas iniciativas de administração do comércio e de harmonização de políticas em espaços regionais.

Neste sentido, não só "o sistema mundial de comércio do futuro não vai nascer de uma ruptura drástica com o presente" (Ricúpero, 1993), mas ele herdará dos anos 80 o fato de combinar elementos heterogêneos e razoavelmente contraditórios entre si.

Herdará, inicialmente, a nova agenda de negociações baseada em políticas comerciais em sentido amplo e, com ela, a existência de um *double track* de desenvolvimento de iniciativas de harmonização destas políticas e de produção de convergência sistêmica entre as diferentes economias. O GATT - ou a instituição que o suceder - fornecerá o primeiro *track*, oferecendo o quadro de referência para que os países em desenvolvimento aceitem "normas internacionais a princípio enunciadas apenas para os desenvolvidos" em áreas de política não estritamente comerciais (Ricúpero, 1993).

As iniciativas de regionalização mais aprofundadas (CEE, por exemplo) e a própria OCDE oferecerão o segundo *track* de produção de convergência sistêmica, avançando especialmente em áreas onde a obtenção de um consenso no GATT apareça como inviável e onde a geração de normas aceitas pelos países desenvolvidos apareça como

prioritária, à luz do objetivo de evitar o acúmulo de tensões e conflitos comerciais intra-OCDE.

Herdará, ainda, a tradição "bilateralista" dos anos 80, incentivada pela persistência de fortes desequilíbrios comerciais entre os Estados Unidos e o Japão e pelo fato mesmo de que a competição por "bons" investimentos na zona OCDE tende a criar novas fontes de conflitos comerciais - em sentido amplo - e a manter alimentada a agenda de negociações bilaterais. A revalorização recente, nos Estados Unidos, do uso da Super-301 sugere que o recurso ao bilateralismo como forma de resolução de conflitos comerciais tende a se intensificar, pelo menos nos próximos dois ou três anos.

Para o Brasil, o cenário que se vai delineando, em termos de sistema de comércio mundial, apresenta aspectos positivos e negativos. A liberalização comercial unilateral empreendida pelo país colocou-o em posição "incomparavelmente mais confortável do que no passado" (Ricúpero, 1993), nos assuntos tradicionais do GATT: em termos da agenda de produtos, o Brasil é hoje identificado como um *full member* do GATT, desvencilhando-se da imagem de *free-rider* (*Trade Policy Review*, oct. 1992).

No plano das iniciativas regionais, o Brasil participa do Mercosul e, provavelmente em poucos anos, deverá negociar - com os demais países do Cone Sul - algum tipo de acordo de liberalização comercial e de investimentos com os Estados Unidos. Uma eventual negociação com os Estados Unidos trará à tona aquela que parece ser a maior dificuldade do país em termos de relações internacionais: a abordagem de uma agenda de políticas, através de uma ótica de liberalização e de um vetor que afastará o modelo de relação entre Estado e economia do paradigma do período desenvolvimentista. Como observa Ricúpero (1993), "aí se concentrarão talvez algumas das dificuldades mais intratáveis, especialmente as que se originam da inevitável tensão entre a pressão em favor da "convergência sistêmica" e as especificidades e aspirações de países com as características do Brasil. É nesse

terreno que se testará continuamente a capacidade brasileira de elaborar e negociar posições de meio termo que admitam a consideração de temas como o meio ambiente e as normas de competição, sem permitir que estes assuntos, sobretudo o primeiro, sirvam de pretexto para impor uma variante do neoprotecionismo contra países em desenvolvimento".

1.2. Gestão da Interdependência e Processos de Regionalização

Em um cenário de mudanças rápidas no mapa de vantagens comparativas, de expansão dos setores vinculados às novas tecnologias e de ameaças protecionistas, reforçam-se os incentivos para o estabelecimento de zonas de livre comércio e de outras formas de integração econômica supranacional. Este cenário coloca, também, como requisito para uma evolução onde prevaleçam os componentes cooperativos, a capacidade de gestão da interdependência por mecanismos e órgãos supranacionais que vão do G-7 ao GATT, passando pela OCDE.

As sucessivas reuniões realizadas, a partir de 1985, pelos chefes de Estado e Ministros das Finanças dos sete maiores países industrializados (o G-7) buscam avançar na coordenação de políticas macroeconômicas, de forma a viabilizar, entre outras coisas, uma absorção não traumática dos desequilíbrios entre os países-líderes da OCDE. A falta de coerência das políticas econômicas dentro dos países e entre eles intensifica os movimentos de curto prazo das taxas de câmbio e contribui para criar aqueles desequilíbrios.

Os conflitos que emergem, para cada governo nacional, da arbitragem permanente entre objetivos nacionais e supranacionais ou entre soberania e interdependência contribuem para explicar as dificuldades que o G-7 enfrenta no processo de coordenação de políticas macroeconômicas.

Se a gestão da interdependência mostra-se problemática na esfera dos principais países desenvolvidos e no campo da política macroeconômica, ela tampouco é "automática" e não conflituosa no âmbito da OCDE e no campo das políticas estruturais.

Nestas políticas, esforços relativamente bem-sucedidos para harmonizar as regulações de tratamento ao investimento direto estrangeiro, de competição, de reforma dos mercados financeiros e de financiamento ao comércio exterior contrastam com os

resultados menos convincentes observados na reforma das políticas comercial, agrícola e industrial.

Em todos os níveis em que seja praticada - do G-7 ao GATT, do bilateral ao multilateral - a gestão da interdependência é sempre um processo conflituoso, de constituição de consensos em torno de diretrizes de harmonização de políticas dentro dos países e entre eles e em torno da transferência de soberania da instância nacional para alguma instância supranacional. Os processos de integração econômica são experiências de gestão da interdependência e, na medida em que se consolidam três grandes conjuntos de atores estratégicos no jogo do comércio mundial, coloca-se o problema do gerenciamento concomitante da interdependência intrabloco (entre países de um bloco) e interblocos (entre países de blocos diferentes). Trata-se de enfrentar o *trade-off* potencial entre globalização e regionalização e estabelecer as premissas de um cenário de multipolaridade cooperativa, afastando a "síndrome dos anos 30" que paira sobre as perspectivas do comércio mundial nos 90.

A força política da regionalização provém da sua capacidade de fornecer aos Estados nacionais uma solução de compromisso entre o "acatamento" do princípio da interdependência - e, portanto, do imperativo de se gerarem regras e instâncias de gestão da interdependência - e a administração pragmática dos interesses políticos e econômicos de cada Estado-nação. Evitam-se os inconvenientes do multilateralismo sem, no entanto, impedir o funcionamento das instâncias multilaterais. Para alguns estudiosos, a regionalização poderia até mesmo funcionar como um fator de aceleração da liberalização multilateral, ao permitir contornar obstáculos a este processo, tais como a lentidão do processo decisório e a baixa capacidade de *enforcement* que caracterizariam os organismos multilaterais.

Neste início de década, dois grandes eixos comandam crescentemente a estruturação de espaços supranacionais e a difusão da regionalização. São eles:

- **O eixo OCDE.** A intensificação, nos anos 80, dos fluxos de comércio, investimento e tecnologia no interior da zona OCDE e o processo de harmonização de políticas empreendido em seu seio constituem os pressupostos a partir dos quais alguns autores defendem, seja a criação de uma zona de livre comércio e investimento reunindo os países da OCDE e eventualmente os novos países industrializados (NPIs) da Ásia (Hufbauer, 1989; Lawrence, 1991), seja a simples continuação dos esforços de liberalização dos fluxos comerciais e de fatores já levados a cabo pela OCDE.

Independente de sua especificação, tais propostas pretendem privilegiar as relações internas à zona OCDE e incentivar a emergência de um cenário cooperativo entre os países que compõem o "ambiente estratégico" da economia mundial (Jacquemin & Sapir, 1990).

Dentro da visão de uma economia mundial multipolar - ou especificamente tripolar -, este é o eixo das relações interpólos ou interblocos. Para Lawrence (1991), "uma coalizão dos principais poderes econômicos poderia atuar como um freio contra a corrida em direção ao comércio administrado ou aos blocos regionais independentes", "contra-arrestando" as tendências centrífugas que decorreriam de um fracasso definitivo nas negociações da Rodada Uruguai.

- **O eixo representado pela consolidação dos pólos CEE, América do Norte e Japão.** Na realidade, a regionalização ao longo deste eixo envolve dois processos: a constituição do núcleo básico do pólo e a estruturação hierárquica de preferências e de relações privilegiadas entre este núcleo e as diversas economias de "sua" periferia. À medida que estes núcleos se consolidam internamente na América do Norte e na CEE, ganha em importância - na dinâmica de difusão dos pólos regionais - a institucionalização do relacionamento preferencial entre tais núcleos e agrupamentos ou países "externos". Vale observar que, muitas vezes, o volume e o direcionamento dos fluxos de comércio

internacionais já sugerem a existência de relações privilegiadas, embora não necessariamente institucionalizadas.

Segundo Lafay e Unal-Kesenci (1991), a análise empírica dos fluxos de comércio intra e interpólos sugere que "os fundamentos de uma organização da economia mundial dentro do quadro de vastas regiões já existem, pois eles correspondem à configuração presente do comércio internacional. Os acordos concluídos entre os Estados, em geral, só fazem reforçar os laços privilegiados tecidos pela proximidade geográfica, histórica, cultural ou econômica".

Importante ao longo da década de 70, o eixo Sul-Sul perde peso nos anos 80, com a recentralização do dinamismo econômico nos países desenvolvidos e com a estagnação da grande maioria dos países em desenvolvimento.

O fato é que os anos recentes testemunharam uma importância crescente destes dois grandes vetores de regionalização, bem como da própria força do fenômeno da regionalização: de um lado, a evolução lenta da OCDE em direção à harmonização política e à liberalização dos fluxos comerciais e de investimentos; de outro, a consolidação da tripolaridade, tanto pela estruturação dos núcleos dos pólos, quanto - mais recentemente - com o desenvolvimento de iniciativas de articulação entre tais núcleos e as regiões que estruturalmente gravitam em torno deles. O resultado destas duas tendências é a "preferencialização" das relações comerciais em todo o mundo.

1.2.1. A estratégia norte-americana

1.2.1.1. Unilateralismo e fragilidade estrutural

Para os Estados Unidos, a década dos 80 se inicia com a aplicação da política econômica de Reagan, combinando expansionismo fiscal e austeridade monetária. Enquanto as

defasagens conjunturais e as divergências no comportamento da demanda interna entre os Estados Unidos e a Europa, bem como os efeitos de gestão macroeconômica sobre o valor do dólar se encarregavam de produzir crescentes déficits comerciais no balanço de pagamentos americanos, os Estados Unidos se empenharam em incluir na agenda daquela que seria a próxima Rodada do GATT, os chamados "novos temas": serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual.

As árduas negociações que marcaram a preparação e depois a realização da Rodada Uruguai e a permanência do déficit comercial em patamares inéditos condicionariam a conformação da política comercial norte-americana nos anos 80, ao longo dos seguintes eixos:

- a extensão da aplicação de medidas protecionistas setoriais de tipo não-tarifárias: acordos voluntários de restrição às exportações, uso dos mecanismos *anti-dumping*, etc. Estas medidas eram aplicadas a setores industriais ameaçados pelo fluxo de importações que está na origem do déficit comercial norte-americano;

- a constituição de uma hierarquia de preferências, que rege as condições de acesso dos demais países ao mercado norte-americano, através do estabelecimento de acordos bilaterais de livre-comércio (com o Canadá e com Israel), da Iniciativa para a Bacia do Caribe e da imposição de sanções a parceiros considerados desleais;

- o recurso à pressão unilateral para resolver conflitos bilaterais de comércio e para forçar a abertura de mercados de países considerados protecionistas pelos Estados Unidos, especialmente no que se refere a serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual; e

- os esforços para ampliar o campo do que os governos consideram como política comercial e, portanto, passível de

negociações bilaterais. A inclusão dos novos temas na agenda da política comercial já aponta nesta direção, mas, sem dúvida, são as discussões iniciadas em 1989 com o Japão sobre os meios para reduzir o desequilíbrio comercial bilateral - a iniciativa relativa aos entraves estruturais - que melhor ilustram esta tendência.

A busca de reciprocidade comanda a implementação da política ao longo destes quatro eixos, recorrendo a iniciativas unilaterais e fazendo das relações bilaterais o terreno preferido para negociar questões pertinentes à política econômica externa dos Estados Unidos. A Lei do Comércio norte-americana de 1988 sanciona e consolida estas tendências, próximas da concepção de "comércio administrado", segundo a qual existem, no mundo, blocos comerciais que se guiam por diferentes diretrizes de política e seguindo regimes de comércio muito diversos entre si, devendo, pois, ser tratados de maneira diferenciada.

A política comercial foi portanto, nos Estados Unidos, o principal componente das políticas de ajustamento às condições cambiantes da competição internacional. No plano interno, em que pese as iniciativas governamentais de incentivo às formas cooperativas de pesquisa (e.g. Semicondutor Advanced Technology/Sematech, etc.) e a crescente importância das correntes que defendem a adoção de uma política industrial ativa nos setores estratégicos de alta tecnologia, prevaleceu a tradição norte-americana de não-envolvimento do Estado. Assim, a estratégia de reestruturação da oferta baseou-se apenas em políticas de desregulamentação.

A permanência de elevados déficits comerciais até o início dos anos 90 alimenta as pressões protecionistas e reforça a tese de que o déficit pode ser reduzido por medidas de política comercial defensivas desencadeadas contra os parceiros considerados desleais.

De fato, a percepção de que a queda do dólar - na segunda metade dos anos 80 - não foi suficiente para produzir o ajustamento externo, amplia o espaço dos defensores da teoria do comércio administrado e dos partidários de uma política industrial ativa, que - atacando as fragilidades estruturais da indústria norte-americana - aumente o potencial competitivo desta.

A recente vitória democrata nas eleições presidenciais deve significar uma revisão do paradigma de política econômica adotado ao longo da década de 80: a explicitação de uma política industrial voltada para a qualificação da força de trabalho e a melhoria da infra-estrutura física e tecnológica deve ser priorizada, ao mesmo tempo em que se intensificam as pressões para o aprofundamento da política comercial administrada, especialmente nas relações dos Estados Unidos com o Japão e os NPIS da Ásia.

A visão que parece prevalecer na nova administração federal atribui às fragilidades estruturais da economia norte-americana o déficit comercial do país com o Japão, somente de forma secundária considerando as "práticas desleais de comércio" ou o protecionismo japonês como fonte deste desequilíbrio. Isto significaria que, a médio prazo, na estratégia de recuperação estrutural, os instrumentos de política industrial e tecnológica tendem a adquirir maior importância *vis-à-vis* dos mecanismos de restrição de cunho comercial, embora, no curto prazo, seja provável uma combinação transitória dos dois tipos de política. Significa também que, para os ideólogos da nova administração federal, a principal *issue* de política econômica externa envolve os investimentos diretos e que a política comercial e os acordos de integração devem ser instrumentalizados com os objetivos de atrair para os Estados Unidos investimentos de elevado conteúdo tecnológico e de "abrir" mercados externos para os investimentos norte-americanos.

1.2.1.2. Do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) às iniciativas continentais: uma perspectiva do Brasil

O NAFTA estabeleceu-se sobre a base de dois fenômenos: a) a intensidade das relações econômicas preexistentes entre EUA, Canadá e México, tanto em termos de comércio quanto de investimento; b) o processo de negociação e o estabelecimento de um acordo de livre comércio entre EUA e Canadá, em 1989, o qual fornece o quadro de referência para as negociações do acordo tripartite.

A agenda do NAFTA inclui questões de comércio e de investimento, e prevê prazos longos de liberalização nos setores considerados sensíveis pelos diferentes parceiros. Como observa Machado (1992), "as disposições acordadas não permitem classificar o NAFTA na categoria de Acordo de Livre Comércio, dada a extensão do período de transição necessário à completa liberalização do comércio (que para alguns setores chega até a 15 anos) e a definição de regras de origem bastante restritivas para setores com elevada participação no comércio intra-regional. O NAFTA configura, portanto, apenas a criação de uma "zona preferencial de comércio" com a adição de acordos envolvendo a regulação dos fluxos de investimentos, comércio de serviços e propriedade intelectual".

Embora os efeitos do NAFTA sobre as exportações brasileiras tendam a ser mínimos no curto prazo - dada a permanência de restrições de acesso dos produtos mexicanos ao mercado dos EUA -, no longo prazo "o deslocamento das exportações brasileiras pode atingir patamares significativos, não só como resultado da eliminação gradual das tarifas e demais barreiras ao comércio (mas também) da reestruturação industrial em curso no México (a qual) ganhará impulso significativo com o provável aumento do fluxo de investimentos norte-americanos resultante da implementação do NAFTA" (Machado, 1992).

O NAFTA e a Iniciativa para as Américas (IPA) conectam os processos de integração em curso na América Latina e aqueles que envolvem os países desenvolvidos da América do Norte. Admitindo-se ser o NAFTA um processo irreversível e que o tema da ampliação de uma área de preferencialização (e não propriamente de livre comércio) promovida pelos Estados Unidos permanecerá na agenda de negociação entre os países do continente, ganha especial relevância a discussão de como se negociará o encaminhamento desta preferencialização.

Tanto a IPA quanto o NAFTA são iniciativas tributárias do padrão de política comercial norte-americana dos anos 80: a ênfase na discriminação como incentivo econômico para os parceiros se traduz na prioridade às negociações bilaterais e unilaterais e no uso do unilateralismo agressivo (tendo como pano de fundo o consenso sobre a fadiga do GATT e do multilateralismo). Além disto, ambas fazem da agenda de política definida pelo "Washington Consensus"⁵ e da liberalização dos "novos temas" da Rodada Uruguai requisitos de *readiness* a serem preenchidos pelos candidatos às negociações.

O avanço das negociações no âmbito do NAFTA faz do acordo com o México um modelo que informará as discussões bilaterais e minilaterais no bojo da IPA, embora aquele acordo tenha várias disposições específicas, relacionadas com a contigüidade geográfica entre os Estados Unidos e o México e com o elevado nível de transações comerciais e de fluxos de investimento entre os dois países, antes mesmo das negociações de integração. Ainda assim, é legítimo supor que o acordo com o México definiu uma agenda básica e as condições a serem preenchidas pelos países latino-americanos na perspectiva de negociações com os Estados Unidos.

⁵ O "Washington Consensus" é um conjunto de doutrinas e recomendações de política econômica de cunho liberal, adotado pelo FMI e pelo Banco Mundial nos anos 80 (e.g. controle monetário, ajuste fiscal, liberalização comercial e financeira, desregulamentação, privatização, negociação da dívida externa nos moldes do Plano Brady, etc.).

O modelo que emerge das negociações do NAFTA apresenta três características relevantes para a nossa análise. Primeiro, trata-se de acordo que se distancia de um modelo de ZLC clássico, mantendo restrições setoriais nos setores considerados sensíveis, introduzindo regras restritivas de origem e de conteúdo nacional e prevendo longos períodos de transição para a liberalização comercial. Segundo, o escopo do acordo é substancialmente ampliado, para incluir questões relacionadas com investimento, propriedade intelectual e serviços (*tradeables* e não-*tradeables*), reafirmando a prioridade concedida pelos norte-americanos a estes temas, desde o início dos anos 80, em diversas instâncias e foros de negociação. Terceiro, temas envolvendo a gestão da distribuição dos custos de ajustamento e reestruturação no país menos desenvolvido são praticamente excluídos da agenda de negociação.

Isto significa que a agenda de liberalização destes acordos é ampla, em termos de escopo, inclui modulações e restrições setoriais, de forma a torná-los politicamente sustentáveis nos países envolvidos nas negociações, e exclui a criação de mecanismos compensatórios de ajustamento estrutural. Se, por um lado, tal desenho reduz resistências aos acordos, por outro ele introduz preocupações no que diz respeito à concretização do aumento de eficiência e de bem estar potencialmente associado aos efeitos dinâmicos de todo processo de integração. Whalley (1992), avaliando o NAFTA, contrasta o otimismo das estimativas de ganhos de bem estar para o México, decorrente da hipótese de completa liberalização dos fluxos comerciais entre os três países-membros, com as preocupações acerca das regras restritivas de origem e de mecanismos de proteção setorial que reduzem os ganhos potenciais e praticamente reservam o mercado mexicano para fornecedores dos Estados Unidos.

Para o Brasil, a possibilidade de ampliação de uma zona de preferencialização a partir dos Estados Unidos coloca uma perspectiva - inédita para o país - de integração assimétrica. De fato, no âmbito latino-americano, tal desafio não se coloca para

o Brasil, mas para seus parceiros menores no Mercosul. Os custos derivados de uma integração assimétrica seriam de três tipos:

1) Os custos vinculados à exposição da indústria brasileira à competição de um país que apresenta níveis de desenvolvimento e de produtividade que, na média, lhe são em muito superiores. Valls Pereira (1991) classificou os setores industriais brasileiros segundo o grau de risco a que se encontrariam submetidos no caso de um acordo de livre-comércio com os EUA, ressaltando o médio ou elevado risco existente para setores de informática/automação e para segmentos da indústria metal-mecânica, química e de material elétrico. Estes custos setoriais traduzem-se nos perigos associados a um processo de exposição mais acelerado (ou mais intenso) do que aquele previsto pela reforma comercial em curso e na decorrente ameaça de um aprofundamento da heterogeneidade industrial brasileira segundo o critério básico de competitividade setorial *vis-à-vis* dos Estados Unidos.

2) Os custos relacionados ao preenchimento dos requisitos de *readiness* já referidos e à adoção de políticas liberalizantes quanto aos novos temas da Rodada Uruguai. Para um país como o Brasil, com tradição de políticas ativas e discriminatórias do ponto de vista setorial, a adoção dessas regras significa perda de graus de liberdade no manejo das políticas industrial e de comércio (Bouzas & Lustig, 1992).

Neste sentido, a proposta norte-americana interessa sobretudo aos países que já incorreram os custos da liberalização unilateral. Isto é, aos países que já adotaram um padrão de intervenção do Estado na economia considerado não discriminatório pela visão oficial dos Estados Unidos e que tenham - antes mesmo do acordo - parte significativa de seu comércio concentrado nas relações com os Estados Unidos.

3) Os custos vinculados à eventual perda, em termos de eficiência e de bem estar, decorrente de uma liberalização

bilateral (ou minilateral) frente à hipótese de liberalização unilateral, principalmente se os esquemas de preferencialização discriminarem contra terceiros países, conduzindo a padrões de especialização internacional ineficientes e à cartelização dos mercados integrados.

Esta avaliação dos custos potenciais - para o Brasil - de um processo de liberalização entre o Mercosul e os EUA (ou o NAFTA), no contexto de difusão de acordos de preferencialização no continente, leva à priorização de duas *issues*:

Primeiro, o processo de expansão da área de preferencialização que os EUA estarão propondo, implícita ou explicitamente, através de suas prioridades de negociação e do gerenciamento das cláusulas de acesso e dos requisitos de *readiness*. Em um ambiente dominado pelos processos de liberalização unilateral e pela difusão de acordos intra-regionais, a dinâmica de expansão de uma zona de preferencialização sob a égide dos EUA tende a pressionar significativamente países membros destes acordos, criando riscos de desagregação na medida em que pressões externas venham a se somar a tensões endógenas à integração.

Em princípio, a intenção norte-americana de negociar com o Mercosul reduz tais riscos, mas é realista supor que ela só se manterá enquanto o acordo sub-regional tiver credibilidade externa e seus membros forem capazes de priorizar os objetivos da integração frente a outros interesses na área continental.

Por outro lado, não são desprezíveis os incentivos para que os participantes do NAFTA - e, em especial, os EUA e o México - administrem suas políticas externas no continente e suas posições diante dos esquemas de preferencialização intra-regional no sentido de desempenharem o papel de *hub* em um modelo de ampliação da área de liberalização de tipo *hub and spoke*.

Na realidade, um modelo *hub and spoke* maximizaria os efeitos de desvio de comércio e de investimento que tendem a ser gerados nos mercados do continente, com a difusão dos acordos de preferencialização envolvendo os EUA e o México, de um lado, e os países latino-americanos, de outro. O Brasil, país latino-americano mais afetado pela implementação do NAFTA, sofreria, no médio prazo, os efeitos do deslocamento de suas exportações intra-ALADI pelos produtos mexicanos e dos EUA.

Segundo, o escopo e o modelo de gestão dos acordos em que se basearia a expansão da área de preferencialização. Como esta expansão se traduziria em uma sucessão de integrações assimétricas, ela deveria não só afastar-se do modelo *hub and spoke*, mas também: a) evitar mecanismos que implicassem discriminação contra terceiros países e a cartelização dos mercados integrados; b) contemplar mecanismos que caracterizassem a idéia de reciprocidade assimétrica, prevendo-se prazos diferenciados para a liberalização comercial e, de forma mais geral, definindo uma estratégia de transição politicamente sustentável em direção a uma ampla liberalização das relações econômicas.

A geração de incentivos positivos - e não defensivos - para a negociação de esquemas de preferencialização depende de um tratamento adequado destas duas *issues*. Na situação atual, os incentivos positivos estão principalmente relacionados com o padrão de exportações brasileiras para os mercados norte-americanos e com as perspectivas de um acesso maior e mais seguro àqueles mercados, enquanto os incentivos negociais são principalmente de caráter defensivo (evitar a marginalização, reduzir as chances da IPA exercer uma pressão desagregadora sobre o Mercosul, etc.).

Quanto ao incentivo potencial que se vincula à reconexão do país com um dos pólos dinâmicos da OCDE, é preocupante o fato de que os efeitos do acordo de livre comércio entre os EUA e o Canadá tenham levado à intensificação dos debates, neste último

país, sobre desindustrialização e sobre os custos de ajustamento decorrentes das estratégias de racionalização e de especialização das empresas. Para um país como o Brasil, a ampliação da heterogeneidade e a conformação de configurações econômicas e sociais dualistas seriam efeitos de difícil absorção política, dado o grau de desigualdade de renda prevalecente.

Da mesma forma que o medo da marginalização pode levar a uma avaliação errônea de custos e benefícios associados aos esquemas de integração econômica, o otimismo quanto à possibilidade de um acordo com os EUA prever mecanismos compensatórios não deve ser excessivo.

Como observa Ostry (1992), a assistência para o ajustamento estrutural é uma das bases da *deep integration* (junto com a convergência macro e microeconômica). Não parece ser um objetivo dos EUA criar, com os acordos de preferencialização, as bases para uma integração profunda no continente. Por isto mesmo, pode-se considerar que a hipótese de uma agenda baseada na "reciprocidade assimétrica" careça hoje de realismo, não só pelas restrições que a ela se colocam do lado dos EUA, mas também porque os países latino-americanos que incluem em sua agenda de política externa a prioridade à integração com os EUA já realizaram grande parte dos esforços de ajustamento dentro de uma lógica liberal e excluíram o tema da política ativa de reestruturação de sua agenda de política econômica doméstica.

O balanço dos condicionamentos, custos e incentivos relacionados à negociação de uma agenda de liberalização do Brasil - e do Mercosul - com os EUA sugere, para nossos países, a adoção de um *approach* cauteloso, mas baseado na hipótese de geração de incentivos positivos e de interesses empresariais convergentes. Isto supõe, inicialmente, um longo processo de negociação e "entendimentos" ou acordos de princípio, no estilo das relações México-EUA, entre 1985 e 1989. Estas relações incluíram a assinatura de um Entendimento Bilateral sobre Subsídios e Direitos Compensatórios (1985), de um Marco de

Princípios e Procedimentos para Consulta Referente a Comércio e Investimento (1987) dos Entendimentos Setoriais para Produtos Têxteis e Siderúrgicos e de um Entendimento Referente a Comércio e Investimento (1989).

No entanto, a abordagem desta fase de negociações já exige a definição de algumas diretrizes quanto ao escopo - e aos limites - de um eventual futuro acordo. De forma muito tentativa, são listadas a seguir diretrizes de uma agenda de liberalização recíproca pertinente aos interesses do país e ao objetivo de contribuir para o *upgrade* da inserção internacional da economia brasileira:

- a agenda de acesso aos mercados contemplaria a prioridade à redução das barreiras não-tarifárias. No caso das tarifas, sempre que possível se levaria em conta o fato de que os custos associados à liberalização bilateral recaem essencialmente sobre os países em desenvolvimento, de menores níveis de produtividade e desfrutando de proteção relativamente elevada: um esquema de reciprocidade assimétrica permitiria, através do *timing* diferenciado para a eliminação de tarifas intra-área de preferencialização, ponderar este aspecto;

- o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias, que modere o recurso unilateral às legislações *anti-dumping* e de direitos compensatórios. Nesta área, se evoluiria para entendimentos sobre subsídios e temas de investimento relacionados com o comércio, reduzindo crescentemente a margem de liberdade das autoridades nacionais para usar, com objetivos protecionistas, legislações destinadas a coibir práticas desleais de comércio.

1.2.2. A estratégia da CEE

1.2.2.1. Antecedentes

Entre os países desenvolvidos, foi naqueles pertencentes à CEE que o longo período de crise e instabilidade que caracteriza a economia mundial desde o início dos anos 70 produziu efeitos negativos mais profundos.

Enquanto os Estados Unidos conseguiram manter uma posição de, pelo menos, co-hegemonia, o Japão vem ocupando crescentemente espaços na economia mundial e os NPIS do Extremo Oriente e da América Latina desenvolveram, na década dos 70, estratégia de exportação de manufaturados que atingiu duramente a produção industrial doméstica de vários países da CEE.

De uma maneira geral - e à exceção da antiga República Federal da Alemanha (RFA) - os países da CEE se distanciaram dos dois pólos hegemônicos da economia mundial e passaram a ocupar uma posição intermediária entre estes e os NPIS. O ritmo de crescimento dos países da CEE experimentou queda durante um longo período de tempo e a redução da produtividade industrial foi compensada, em termos econômicos, por elevados níveis de desemprego. A estratégia adotada externamente por aqueles países foi um incremento do grau de proteção, sancionando compromissos sociais fortemente institucionalizados entre o Estado, o capital e o trabalho, a nível nacional.

Ao longo da década dos 70, este tipo de reação nitidamente defensiva implicou não só a proliferação de medidas protecionistas "na fronteira", mas também a adoção de políticas industriais voltadas para fornecer "respostas temporárias" ao que se considerava como "movimento cíclico temporário" (Lawrence, 1988), ou seja, a crise desencadeada a partir do início da década.

De maneira geral, a intervenção governamental assumiu a forma de esquemas de apoio setoriais, "salvamento" de firmas e políticas de desenvolvimento regional, tendo conseguido antes

adiar o ajustamento do que viabilizar sua concretização a custos sócio-econômicos considerados aceitáveis.

A percepção da profundidade da crise, no final dos anos 70 e início dos 80, levou a uma alteração do diagnóstico dominante de "crise transitória" ou de "choque exógeno", adquirindo relevância, como interpretação alternativa, a idéia de crise estrutural, cuja superação exigiria "a redução dos efeitos negativos exercidos sobre a atividade econômica, pela rigidez e as distorções dos sistemas de incitação" (Mazier, 1989).

Este diagnóstico e as propostas de políticas a ele associadas foram desenvolvidas pela OCDE e orientaram amplamente as políticas econômicas aplicadas pelos países desenvolvidos nos anos 80, no campo da fiscalidade, da política industrial e de concorrência, de regulamentação dos mercados financeiros e do trabalho, etc.

A nível da CEE, esta mudança de percepção - associada às restrições fiscais redobradas com o segundo choque do petróleo - produziu uma orientação menos defensiva e emergencial na gestão da política industrial e comercial. O foco deslocou-se dos setores tradicionais para os de novas tecnologias e, enquanto o protecionismo comercial continuava a ser ativado para proteger os setores pressionados pela concorrência dos NPIS (os setores tradicionais), novos instrumentos da política industrial eram introduzidos nos países da CEE para enfrentar a competição *high-tech* do Japão e dos Estados Unidos nos setores "de futuro" (Jacquemin & Sapir, 1990).

A política de apoio aos "campeões nacionais", aplicada nos anos 70, perde força, sendo gradualmente substituída por projetos de pesquisa pré-competitiva e por uma concepção de política mais funcional do que setorial, configurando um quadro em que se reduziu o viés "anti-ajustamento" das políticas defensivas dos anos 70.

Ao mesmo tempo, programas de cooperação no âmbito da CEE se desenvolviam no campo industrial e tecnológico, principalmente naqueles setores em que a fragilidade dos países europeus frente a seus concorrentes do Primeiro Mundo se evidenciava crescentemente.

1.2.2.2. Do ajustamento nacional à dinâmica da unificação

Em meados da década dos 80, a compreensão das características tecnológicas e econômicas da nova lógica industrial baseada na microeletrônica apontou os limites das estratégias de "saída da crise" e de competitividade apoiadas em mecanismos nacionais de financiamento e de P&D e em mercados de consumo "nacionais".

Os esforços, feitos em escala nacional, para compatibilizar as políticas domésticas e as tendências de integração internacional levariam, em diversos países da CEE, a uma redução do grau de coerência interna do setor industrial - sancionada pela deterioração dos resultados da balança comercial de diversos destes países - e ao aumento do poder econômico das empresas multinacionais do Japão e dos Estados Unidos, em setores estratégicos para um novo ciclo de investimentos.

Tornou-se claro que os esforços para internalizar, a nível nacional, os determinantes da competitividade ampliaram a dependência dos países da CEE em relação aos dois pólos hegemônicos e restringiram as já limitadas margens de autonomia de que dispunham formuladores de política econômica dos países da CEE, no que diz respeito às decisões de investimento, de escolhas de especialização e de política industrial.

Por outro lado, entre o final dos anos 70 e 1985, em que pese a mudança na direção da política econômica aplicada pelos países da CEE, estes assistiram à deterioração de sua posição competitiva no plano internacional. Mais grave ainda, esta

deterioração afetou principalmente os setores de elevado conteúdo tecnológico e cuja demanda mundial apresenta as maiores taxas de crescimento, dentro do conjunto da indústria. A elevada propensão da CEE para importar produtos de alta tecnologia - aí incluídas máquinas e equipamentos - sancionava a posição relativamente frágil da comunidade em setores que exigem concentração de esforços de P&D e onde as economias de escala desempenham papel central na obtenção de condições de competitividade (Emerson *et alii*, 1988).

Com uma configuração da oferta industrial, principalmente nos setores mais dinâmicos, marcada por baixas taxas de expansão da produtividade e pela insuficiência relativa, tanto em investimentos em P&D quanto em recursos humanos qualificados, a CEE viu sua posição industrial se deteriorar face ao Japão e aos Estados Unidos. Entre 80 e 86, a produção industrial da CEE cresceu 5%, contrastando com as taxas nitidamente mais elevadas que se observaram no Japão (21%) e nos Estados Unidos (15%).

Do lado da demanda, pesava negativamente: "o papel das diversas barreiras e políticas nacionais (normas, tarifação, compras públicas) que limitam a demanda potencial pelos produtos de alta tecnologia e que anulam o efeito de aprendizado e de treinamento que a experiência acumulada do consumo passado provoca" (Jacquemin & Sapir, 1990).

Para que os esforços até então empreendidos em nível nacional tivessem alguma chance de êxito, haveria que se mudar a escala em que eram pensados os problemas e as soluções correspondentes. Enfrentar a concorrência conjunta das nações desenvolvidas não-européias e dos NPIS imporia, nesta formulação, a ativação de instituições que compõem a Comunidade Econômica Européia e a formulação e implementação de políticas na escala da Comunidade.

Conforme dois analistas desta questão: "dezesseis anos depois de completada a união alfandegária, em 1968, não era mais

possível, para a Comunidade, ignorar a ameaça emergente para a competitividade dinâmica dos negócios europeus e a relação entre o desempenho industrial inadequado da CEE e a fragmentação de seu mercado" (Pelkmans & Robson, 1987).

Em 1985, o Conselho Europeu, reunido em Milão, adotou as recomendações de uma de suas comissões, relativas às medidas que viabilizariam a criação de um mercado interno europeu e permitiriam a eliminação das barreiras ao fluxo de pessoas, mercadorias e fatores ainda existentes entre os países da CEE.

Desencadeava-se o Projeto 1992, de remoção de todas as barreiras ao comércio e à livre circulação de fatores entre os países da Comunidade. O diagnóstico que inspira o Projeto aponta para a configuração, nos países da CEE, de um ambiente de pouco incentivo à competitividade, decorrente não só da estrutura oligopólica de grande parte dos mercados setoriais, mas também da segmentação administrativa e política que as restrições e normas nacionais impunham ao mercado.

Os ganhos econômicos associados à unificação do mercado europeu decorreriam da emergência de novos incentivos à competição e de quatro tipos de efeitos: a) redução dos custos resultante de uma mais adequada exploração de economias de escala; b) maior eficiência das empresas, racionalização das estruturas industriais e uma fixação de preços mais próxima dos custos de produção, tudo isto em função de mercados mais competitivos; c) ajustamento entre as indústrias com base em vantagens comparativas tornadas explícitas em um mercado integrado; d) fluxo de inovações, de novos processos e novos produtos, estimulado pela dinâmica do mercado interno (Emerson et alii, 1988).

Para além dos ganhos estáticos - ou seja, aqueles produzidos *once for all* no momento da remoção das barreiras - o Projeto 1992 aposta nos ganhos dinâmicos da unificação, ou seja, aqueles impactos contínuos e cumulativos sobre a economia que decorrem de

uma mudança de ambiente competitivo. As tentativas de quantificação destes efeitos revelam que estes poderão ser bem superiores aos efeitos estáticos medidos quando se lançou o Projeto 1992 (Baldwin, 1989). Os efeitos dinâmicos refletem as alterações na dinâmica da inovação tecnológica e no comportamento estratégico das empresas diante de um novo ambiente competitivo, determinando, a médio prazo, uma nova configuração da oferta produtiva. Setores onde, hoje, as restrições ao comércio intra-CEE são maiores tendem a ser aqueles mais afetados pela unificação e é nestes setores que se espera obter as maiores reduções de preços e custos reais.

A dinâmica liberalizante, no plano interno à Comunidade, do Projeto 1992 é inconteste. Nas palavras de Curzon Price (1988): "se alguém tiver que resumir o que está por trás do espírito de 1992, é a idéia de que o livre comércio, a livre prestação de serviços e o livre movimento de capital financeiro serão implantados sem a harmonização prévia de Leis - porque isto é impossível. Tem, portanto, o efeito de lançar os sistemas legais e as políticas governamentais em uma arena competitiva e deixar que as forças de mercado persuadam os governos individuais a adaptar seu aparato legislativo espontaneamente, antes que sua indústria ou suas finanças públicas sejam irreparavelmente danificadas".

A qualificação deste processo de liberalização foi objeto, no entanto, de amplo debate político na CEE. De fato, a quantificação dos ganhos econômicos associados à unificação do mercado europeu parece ter relegado a segundo plano a avaliação dos ajustamentos que necessariamente se farão na Comunidade, bem como dos impactos destes processos sobre a já elevada taxa de desemprego da CEE. Associada a esta questão, debatem-se os efeitos da unificação em termos regionais, ou seja, até que ponto uma unificação apoiada exclusivamente em políticas de desregulamentação e de liberalização ampliaria as já importantes desigualdades entre regiões e países da Comunidade.

No limite, discute-se aí a importância (ou não) de agregar ao processo de liberalização associado à criação do mercado único um conjunto de políticas ativas que minimizem os eventuais custos sócio-econômicos do ajustamento estrutural e reduzam o seu impacto setorial e/ou regional, atenuando os riscos de constituição de um modelo de Comunidade dualista, em termos de renda e de dinamismo econômico.

Por outro lado, argumenta-se que a consolidação do mercado único da CEE não seria condição suficiente para gerar a retomada da expansão da produtividade e para permitir à economia comunitária recuperar uma posição competitiva nas indústrias de novas tecnologias. Segundo este ponto de vista, sem políticas industriais e tecnológicas ativas, os benefícios da unificação poderiam ser capturados, em grande parte, pelos Estados Unidos, Japão e, dentro da Comunidade, exclusivamente pelo país mais rico, a Alemanha.

De uma maneira geral, pode-se admitir que as teses de combinar liberalização comercial intra-CEE com políticas industriais e tecnológicas concebidas e implementadas a nível de Comunidade são, hoje, dominantes. Na realidade, esta supremacia não só traduz a superação, nos países da OCDE, do "catecismo" ultraliberal do início dos anos 80, mas também reafirma a tradição dos países da Europa Ocidental em matéria de política industrial ativa e, mais do que isto, os princípios sócio-políticos da chamada "economia social de mercado", amplamente dominantes na CEE e nos países da EFTA.

Para os países externos à CEE, a tese da adoção de políticas industriais e de acompanhamento da unificação, embora possa significar o aumento das ameaças associadas ao "protecionismo tecnológico", por outro lado reduz os riscos de uma generalização do protecionismo comercial, tanto mais viável quanto mais conflituoso e longo for o processo de ajustamento das economias da CEE à nova situação. Neste sentido, uma política industrial ativa e políticas de acompanhamento podem contribuir para reduzir

as pressões protecionistas "na fronteira" e para que a política de comércio exterior da CEE tenha um corte mais liberal.

1.2.2.3. A unificação da CEE e os parceiros externos

Com o Projeto 1992, as primeiras preocupações com as perspectivas da unificação ficaram por conta dos parceiros comerciais da CEE, temerosos de um deslocamento das fronteiras do protecionismo, do nível nacional para o da Comunidade, ou inquietos com o fato de que - para viabilizar sua meta - os diversos países europeus tenham que chegar a um compromisso entre os diversos níveis de proteção nacional ora existentes e que tal compromisso teria como referência os níveis aplicados pelos países mais protecionistas. Afinal, a política agrícola comum (PAC) é um exemplo acabado de protecionismo e o perigo - para os parceiros comerciais - é que a harmonização das políticas nacionais de comércio venha a seguir este modelo.

Os representantes da CEE não pouparam, com suas declarações, seus preocupados parceiros comerciais. Afinal, se a construção européia visava viabilizar e acelerar a reestruturação e a modernização do parque produtivo da Comunidade, algumas medidas transitórias de proteção no âmbito da CEE haveriam de ser tomadas, para evitar que uma ampla abertura comercial pusesse em cheque os objetivos estratégicos.

Ainda neste plano, o Comissário Europeu para o Comércio e empresários de grupos multinacionais europeus ressaltaram a importância do conceito de reciprocidade, como modulador do protecionismo europeu. Trata-se de um novo conceito de reciprocidade, que busca "uma simetria, não tanto na equivalência legal das condições de acesso aos mercados, mas antes na equivalência de seus efeitos econômicos", e que seria aplicável tanto ao terreno comercial quanto dos investimentos e das regras de acesso aos mercados públicos.

A mensuração da reciprocidade pelo critério de equivalência de seus efeitos econômicos dá, indiscutivelmente, abrigo a toda uma série de argumentos e medidas de proteção, refletindo ainda, a preocupação - existente na CEE - de que os principais beneficiários da unificação européia sejam as empresas multinacionais americanas e japonesas, ou seja, que a reestruturação industrial européia seja determinada por estas, reproduzindo, a nível europeu, o que vinha se observando nas economias nacionais dos países da CEE.

Enquanto as medidas transitórias se aplicariam a setores que atualmente desfrutam de algum tipo de proteção - automóveis, têxteis, calçados, etc. - a reciprocidade seria utilizada nas negociações sobre comércio e investimento de serviços.

A preocupação maior dos parceiros comerciais da CEE, e em particular dos Estados Unidos, concentra-se, porém, na definição das diretrizes de política industrial voltadas para os setores de alta tecnologia, precisamente aqueles setores estratégicos no novo regime de acumulação e nos quais Japão e Estados Unidos adquiriram vantagens comparativas.

Desde o anúncio do Projeto 1992, e em função tanto das perspectivas de uma "Fortaleza Europa" quanto da realidade dos sinais protecionistas emitidos pela CEE na gestão de sua política de comércio exterior na segunda metade dos anos 80 e início dos 90, empresas japonesas e norte-americanas ampliaram seus investimentos diretos na Comunidade. De acordo com estudo da CEPAL (1990), "as novas indústrias em que estes países se estabelecem são aquelas em que cada um deles apresenta maiores vantagens comparativas": máquinas não-elétricas e química, para os Estados Unidos; equipamentos elétricos e de transporte, para o Japão.

Mesmo alguns destes investimentos encontram barreiras, concretizadas em torno do estabelecimento de requisitos de

conteúdo local, defendidos ativamente por grandes empresas européias.

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, a resistência da CEE à revisão de sua política agrícola não autoriza muito otimismo no que se refere às condições de acesso desses países ao mercado de produtos agroalimentares da Comunidade.

Por outro lado, ao avaliar os impactos da unificação do mercado europeu sobre os países em desenvolvimento, é importante ressaltar que o comércio entre a CEE e estes países é tributário "de um complexo sistema de preferências comerciais e de restrições às importações" (UNCTAD, 1990) e que este sistema é um dos dois fatores que condicionam a capacidade relativa dos diferentes países em desenvolvimento (PEDs) para manter-se no - ou, eventualmente, conquistar parcelas do - mercado europeu. O segundo fator é a qualidade da oferta de exportação e o perfil de especialização dos diferentes países em desenvolvimento.

No que respeita ao sistema institucional que rege as condições de acesso, pelos PEDs, ao mercado da CEE, instaura-se uma hierarquia de preferências que beneficia as exportações de manufaturados e da maioria dos produtos agrícolas dos PEDs signatários da Convenção de Lomé, bem como aquelas oriundas dos PEDs, da Bacia do Mediterrâneo (exceto produtos têxteis e de vestuário). Na região do Mediterrâneo encontram-se países que já solicitaram a adesão à CEE: Turquia, Malta, Chipre e Marrocos. No caso de Malta e Chipre, o acordo destes países com a CEE prevê o estabelecimento, a médio prazo, de uma união aduaneira.

Nesta hierarquia, os países da América Latina e da Ásia não ocupam posição de destaque. Pelo contrário, além das exportações oriundas destas regiões se beneficiarem cada vez menos dos Sistemas Gerais de Preferências (SGP) dos países comunitários, são elas o alvo preferencial das barreiras não-tarifárias

erigidas ao longo dos anos 70 e 80, pelos países da CEE, quando não pela própria instância comunitária.

No caso dos países latino-americanos, as características da oferta de exportação e o perfil de especialização de suas economias ainda vêm agravar uma situação desfavorável na hierarquia de preferências de acesso aos mercados da CEE. De fato, ao contrário dos NPIS da Ásia, com especialização internacional em setores cujo dinamismo se vincula a novas formas de demanda final e que expandiram sua parcela de mercado na CEE ao longo dos anos 80 - em que pesem as barreiras não-tarifárias (BNTs) - a especialização latino-americana, e brasileira em particular, tendeu a perpetuar um padrão exportador para a CEE centrado em matérias-primas.

A ampliação da preferencialização da CEE para os países do Sul da Europa pode também afetar a competitividade das exportações dos PEDs e, neste caso, especialmente as daqueles países cuja estrutura de oferta apresente semelhanças com as dos membros meridionais da CEE (Portugal, Espanha e Grécia) e as de países do Mediterrâneo que dispunham até então de um acesso ao mercado comunitário mais amplo do que os países da península ibérica (UNCTAD, 1990). A concorrência em alguns setores de bens de consumo (calçados, têxteis e vestuário), intermediário (papel e celulose, aço, madeiras e couro) e de capital (mecânica) tende a se acentuar e pode-se supor que, em alguns destes setores, medidas protecionistas sancionem os compromissos intra-CEE em torno da idéia de reduzir os custos de ajustamento das economias menos desenvolvidas da Comunidade.

É conflituoso o avanço do processo de ampliação da preferencialização da CEE para com os países em desenvolvimento de sua periferia imediata. As tensões intra-CEE no atual estágio de coordenação macroeconômica têm tido repercussões políticas importantes e não favorecem a absorção de "novas" importações de origem extra-comunitária.

Neste contexto, a política de comércio exterior da CEE parece conter elementos protecionistas não desprezíveis, expressos na adoção de um critério de negociação bilateral baseado na reciprocidade, na defesa da política agrícola comum e na manutenção de barreiras não-tarifárias.

A prioridade concedida, no entanto, aos setores de novas tecnologias pela política industrial da CEE leva a que se considere o uso do "protecionismo tecnológico" como uma hipótese bastante provável, até porque compatível com as diretrizes de política industrial implementadas na zona OCDE a partir dos anos 80.

Política industrial ativa e protecionismo tecnológico podem significar, como já se viu, menores pressões para proteção na "fronteira" e, nos setores mais dinâmicos da indústria, uma combinação de condições restritivas ao investimento direto e irrupções seletivas de medidas não-tarifárias de restrição ao comércio.

Na realidade, a configuração da política industrial para os setores de baixa e média intensidade tecnológica - inclusive segmentos do setor de máquinas e equipamentos - deverá determinar o grau de protecionismo comercial que se aplicará às exportações - reais ou potenciais - de países como o Brasil. Neste sentido, se a completa integração dos países do Sul da Europa à CEE pode ensejar - como compensação - a adoção de BNTs às exportações oriundas dos PEDs, o peso destas medidas protecionistas na política de comércio exterior da Comunidade será função da estratégia industrial definida para tais setores.

Mesmo no cenário mais otimista, não se pode excluir BNTs temporárias adotadas no curso de processo do ajustamento. Ademais, a experiência recente atesta que as BNTs tendem a ser utilizadas com mais intensidade quanto maior se revela o dinamismo das exportações de determinado produto dos PEDs e quanto maior a parcela de mercado conquistado por estas. Nesse

sentido, não se pode excluir a hipótese de que, na convergência destes processos - dinamismo exportador de alguns PEDs e a harmonização de políticas e regulações nacionais na CEE - se gere uma dinâmica protecionista levando ao aumento das restrições existentes ao acesso das exportações dos PEDs ao mercado comunitário.

1.2.2.4. Da unificação da CEE ao espaço europeu ampliado?

Se, nas relações da CEE com os PEDs, há uma complexa hierarquia de preferências, elas são "preferências subordinadas" à prioridade conferida:

- primeiro, às relações intra-CEE. Um alto executivo da Fiat pediu, recentemente, que as autoridades da Comunidade "dissessem com clareza que o mercado único deve, em primeiro lugar, oferecer vantagens às empresas européias" (CEPAL, 1990). É esta prioridade "doméstica" que alimenta os mitos da "Fortaleza Europa" e as hipóteses, mais plausíveis, de um aumento do protecionismo a nível comunitário como meio para viabilizar a harmonização de regulações; e

- segundo, às relações com a Europa não-CEE e, em primeiro lugar, com os países da EFTA, com os quais os países da CEE já dispõem de acordos bilaterais de livre comércio, expandindo-se para áreas como o comércio agrícola, os serviços, os investimentos. Ainda no campo das relações européias, destaca-se a importância que a Europa do Leste, em fase de transição, adquiriu para a CEE, cujas empresas poderão desempenhar papel central na transformação da oferta produtiva instalada naquela região (ver adiante considerações mais detalhadas sobre esta questão). Desde já, em que pese a complexidade da transição em curso nas economias e sociedades do Leste Europeu, revela-se o papel de destaque da CEE e de seus membros, na implementação do Banco Econômico para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e

na mobilização de recursos financeiros para viabilizar os programas econômicos dos novos governos daqueles países.

Compatibilizar a dinâmica da integração comunitária com a adoção de medidas concretas no sentido de estabelecimento de um espaço econômico europeu ampliado parece ser o eixo central das prioridades externas da CEE. A gestão do relacionamento com a Europa do Leste e a EFTA mobiliza hoje parte importante dos esforços da CEE, concentrados, no campo da política "doméstica", na negociação da trajetória da unificação monetária, como evolução "natural" do Sistema Monetário Europeu (SME), criado em 1979 e que constitui o "exemplo mais bem-sucedido de harmonização de políticas cambiais no mundo contemporâneo" (Araújo Jr., 1991). A discussão sobre o cronograma da unificação monetária remete, na verdade, à questão seguinte: até que ponto os governos nacionais terão que transferir (à CEE) o controle sobre a política macroeconômica e fiscal dos diferentes países? O aprofundamento da coordenação de políticas macroeconômicas na CEE é inevitável e a Comissão vem pregando, neste sentido, a instituição de procedimentos de vigilância multilateral sobre as políticas econômicas nacionais. De acordo com a proposta da Comissão, a partir de relatórios regulares sobre a situação macroeconômica de cada país, o Conselho de Ministros das Finanças (ECOFIN) da CEE recomendaria, por voto de maioria, eventuais mudanças da política de determinado país-membro. Nesta área, a assinatura do Tratado de Maastricht representa um avanço, em termos de projeto e cronograma de unificação monetária e econômica para a CEE, em que pese os percalços para a sua ratificação e a crescente instabilidade que se verifica no seio da CEE, ao longo dos últimos meses.

1.2.2.5. A transição na Europa do Leste: impactos sobre os PEDs e o Brasil

Para o Brasil, as transformações econômicas e políticas por que passa a Europa do Leste tendem a ser apreendidas como um novo

fator de ameaça que reduziria, ainda mais, a viabilidade da meta de reconectar dinamicamente a economia nacional com as forças motrizes da economia mundial.

Neste caso específico, a preocupação maior vincula-se à possibilidade de que a integração do Leste Europeu à economia internacional, além de representar a entrada de novos competidores na área do comércio, acentue a concorrência por investimentos externos e por financiamento dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais.

Estas preocupações expressam a percepção de que a mobilização política, econômica e financeira dos países desenvolvidos no sentido de apoiar o processo de transição das economias do Leste Europeu contrasta, por exemplo, com a baixa receptividade encontrada na reunião do G-7 em Houston, em julho de 1990, pela proposta norte-americana de criar um fundo para "lastrear" os investimentos vinculados à Iniciativa para as Américas.

Se este tipo de constatação reforça, no Brasil, a percepção da mudança em curso como uma ameaça, a realidade é que entre as intenções e os gestos pode haver uma distância maior do que supõe uma reflexão alimentada pela "síndrome da marginalização".

A euforia, que prevaleceu no Primeiro Mundo, até o início de 1990, cedeu lugar à cautela e à constatação de que há uma questão central que precede a discussão dos efeitos da transição no Leste Europeu sobre os fluxos de comércio, de investimento direto e de financiamento internacionais. Trata-se da própria viabilidade da transição em curso, muito diferenciada segundo as características dos países - situação econômica no início do processo, nível de endividamento externo, grau de industrialização - segundo a estratégia de mudança adotada - transição gradual ou choques radicais, como o programa de Jeffrey Sachs na Polônia - e segundo a capacidade e a legitimidade política dos governos nacionais para gerenciar um processo que necessariamente acarretará,

durante um certo período, queda de nível de vida, desemprego, etc. Como os países do Leste Europeu se diferenciam nitidamente uns dos outros à luz de qualquer destes critérios, é de se esperar que haja tantos processos de integração à economia mundial quantas economias nacionais existem hoje naquela região.

Supondo-se viável a transição em curso, os efeitos recessivos dos planos de estabilização adotados em diferentes países e a desorganização da produção no período de desmantelamento da regulação estatal devem reduzir eventuais impactos daquela integração sobre os fluxos de comércio internacional, no curto prazo.

Durante um certo período, o Leste Europeu não produzirá - com algumas exceções setoriais - nem grandes oportunidades de comércio para outros países, nem novos competidores no mercado internacional. Também as vicissitudes da fase de transição reduzem a capacidade regional de atração de investimentos externos e diretos.

De uma maneira geral, Hungria, República Tcheca e Polônia parecem melhor posicionadas para, a médio prazo, se habilitar a receber novos investimentos e para desenvolver estratégias exportadoras em setores intensivos em energia e recursos naturais, bem como em segmentos econômicos onde a necessária modernização tecnológica complementar, em termos de capacidade competitiva, a já existente mão-de-obra qualificada.

A virtual capacidade de competição daqueles países em mecânica, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, têxteis e segmentos de máquinas e equipamentos, deve preocupar a médio prazo o Brasil. De imediato, já alarma o empresariado e os sindicatos da Europa Ocidental, que alertam para os perigos de *dumping* pós-socialista e de uma competitividade alavancada por custos salariais reduzidos e pelas desvalorizações maciças das moedas dos países do Leste.

Para o setor de bens de capital, não se pode ignorar o fato de que os países do Leste têm uma tradição produtiva acumulada e de que os investimentos diretos de países da CEE e da AFTA poderiam suscitar associações e *joint-ventures* destinados a gerar complementaridade entre linhas de produção de empresas no Leste e no Oeste, contribuindo para desverticalizar e especializar a estrutura industrial no setor nos países do Leste Europeu.

Este movimento, se ocorrer, aumentaria sensivelmente o potencial competitivo de um setor que enfrenta, pela sua configuração estrutural, alguns desafios equivalentes àqueles com que se defronta o setor brasileiro de máquinas e equipamentos.

Do lado das importações e dos investimentos diretos, a abertura do Leste favorecerá especialmente a Alemanha, que fornecerá boa parte de bens de capital necessários à reestruturação industrial da região.

No plano de financiamento: "a mobilização financeira a favor do "grupo dos cinco", de um lado, e da RDA, de outro, poderia se traduzir em tensões importantes nos mercados internacionais de capitais, e, portanto, em uma elevação das taxas de juros de longo prazo", sendo que, "a demanda de capitais dos países do Leste ocorrerá em um contexto de saturação crescente dos mercados mundiais, resultante das necessidades manifestadas não só pela Europa do Sul, mas também pelos Estados Unidos (modernização da rede de infra-estrutura) e o Japão (grandes projetos de infra-estrutura), sem falar das necessidades vinculadas à unificação alemã" (Adda & Colin, 1990).

No curto prazo, a similaridade entre a pauta de exportações brasileiras e a pauta de exportáveis das economias da Europa Oriental sugere a existência de riscos quanto a desvio de comércio em detrimento do Brasil, uma vez que os países do Leste Europeu estejam em condições de adotar estratégias agressivas de exportações de manufaturados e sejam beneficiados por condições

privilegiadas de acesso aos mercados da CEE - o que, muito provavelmente, poderá vir a ocorrer.

1.2.3. A estratégia do Japão

Ao longo dos anos 60, 70 e início dos 80, uma política industrial ativa sustentou um rigoroso deslocamento da especialização internacional da economia japonesa, dos setores intensivos em mão-de-obra não-qualificada em direção àqueles intensivos de tecnologia e em trabalho qualificado. Segundo estudo de Balassa & Noland (1988), o Japão aumentou sua vantagem comparativa em doze entre dezenove categorias de produtos de alta tecnologia, e em particular naqueles segmentos em que os Estados Unidos perdiam competitividade internacional. Segundo os citados autores, "os resultados (desta evolução) mostram um padrão complementar de especialização, o Japão tendo vantagem comparativa em produtos nos quais os Estados Unidos têm desvantagem e vice-versa".

O modelo japonês de competitividade se manifesta a partir dos seguintes fatores: a) "vantagens-custo importantes, baseadas em elevados ganhos de produtividade, em uma política cambial hábil e em uma remuneração limitada dos fatores; b) uma estratégia de especialização apoiada em vantagens comparativas de custos e em um esforço sustentado de investimentos desembocando na construção progressiva de vantagens extra-custo; c) um crescimento forte baseado na conquista de mercados externos e no "fechamento" do mercado interno" (Mazier *et alii*, 1988).

Todos os fatores são igualmente importantes, mas cabe ressaltar a capacidade de gerar, no bojo de uma estratégia de especialização baseada em vantagens-custo, uma série de vantagens-extra-custo vinculadas à qualidade dos produtos, ao estabelecimento de redes de comercialização e à estabilidade das relações entre os produtores e seus parceiros (clientes, fornecedores, distribuidores, etc.).

A desvalorização do dólar, a partir de 1986, introduziu importantes alterações no cenário sobre o qual o Japão montou essa estratégia. A valorização do iene não anulou integralmente as importantes vantagens-custo comparativas de que dispunham os pólos japoneses de especialização. Além disto, existia naquele momento, para as empresas japonesas, "uma substancial margem de manobra em virtude do inchamento dos lucros na exportação ao longo dos anos precedentes. Finalmente, as vantagens extra-custo que se desenvolveram podem, no futuro, substituir as vantagens-custo" (Mazier *et alii*, 1988). Em consequência, as empresas puderam adotar, em sua política de exportação, uma estratégia de *market-share*, reduzindo margens de lucro para manter o mercado conquistado.

Os estudos sobre o desempenho industrial e de comércio exterior do Japão reforçam a idéia de que a competitividade compatível com um mundo onde não há vantagens comparativas adquiridas de uma vez por todas é necessariamente sistêmica, na medida em que é a resultante da combinação de esforços e diretrizes compartilhados pelo setor público e pelos agentes privados, sendo - neste sentido - o produto de uma mobilização dos recursos humanos, técnicos e financeiros de uma sociedade.

A flexibilidade e a capacidade de adaptação às condições cambiantes da demanda internacional e do mapa das vantagens comparativas são os motores deste modelo de competitividade, assentado: a) na gestão integrada das funções de produção, no âmbito da empresa: integração e coordenação das funções *marketing*, desenho, produção, etc.; b) na estreita colaboração entre as empresas e seus parceiros e, em particular entre o setor de máquinas e equipamentos e seus clientes e fornecedores; c) na articulação entre setor financeiro e setor industrial, que compartilham uma concepção estratégica de negócios não submetendo a lógica do investimento produtivo ao critério de rentabilidade de curtíssimo prazo; d) no pragmatismo estratégico que orienta a capacidade de mudança de direção das políticas japonesas, quando

os seus resultados se mostram decepcionantes. Este pragmatismo - comum ainda aos NPIs da Ásia - revelou-se extremamente adequado para a gestão de um ambiente marcado pela incerteza econômica e pela mudança tecnológica.

A convergência deste conjunto de fatores conferiu à economia japonesa a flexibilidade necessária para que se implementassem políticas industriais e de comércio exterior que viabilizariam o permanente *upgrading* das exportações japonesas, em um período da história onde as regras multilaterais não questionavam a autonomia e o ativismo das políticas nacionais.

As políticas de ajustamento estrutural adotadas pelo Japão ao longo dos anos 70 têm como especificidade - em relação aos demais países - o incentivo a um padrão de "ajustamento por realocação", ou seja, por transferência da produção para países onde a relação entre custos de produção e linhas de produtos fosse a mais adequada.

Ou seja, neste padrão de ajustamento estava sempre presente o componente de investimento direto no exterior (IDE), sendo uma característica de tal investimento japonês o fato de não ser orientado principalmente para atender ao mercado doméstico do país-receptor, mas sim exportar para terceiros países. Neste sentido, difunde-se um novo tipo de estratégia internacional de empresas, essencialmente *trade-oriented* e assentada na especialização dos investimentos diretos por produto e por zona geográfica, em função das vantagens comparativas e dos obstáculos ao intercâmbio em cada país (Dourille, 1990).

Ao longo dos anos 70 e 80, a sofisticação deste tipo de estratégia, muitas vezes desencadeada como uma reação defensiva a pressões protecionistas, desembocou na montagem de redes industriais coerentes, integradas vertical ou horizontalmente, segundo os casos, e combinando diversificação de produtos e especialização geográfica em uma lógica de escala planetária: a globalização.

Até o final dos anos 60, no entanto, o IDE não era incentivado pela política industrial japonesa, o objetivo central desta sendo a criação de um aparelho produtivo poderoso no país e a expansão das exportações.

Ao longo da década dos 70, os investimentos industriais no exterior concentram-se em indústrias de tecnologia banalizadas, altamente consumidoras de energia e nas quais as empresas japonesas apresentam algum tipo de competência única em matéria de processo produtivo. Tais investimentos concentram-se na Ásia e em países em desenvolvimento não-asiáticos.

Com o levantamento de barreiras protecionistas nos países desenvolvidos no final dos anos 70, os investimentos japoneses procuraram principalmente os Estados Unidos, tendência que se mantém até hoje, em que pese o recente crescimento da participação da CEE na recepção de investimentos do Japão e o desenvolvimento, a partir do final de 85 - com a valorização do iene - de um importante fluxo de recursos para os NPIS asiáticos e, mais recentemente, para os países da ASEAN (Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, etc.).

Apesar da intensificação dos fluxos de IDE japônês, o estoque de investimentos externos deste país o coloca na quinta posição no mundo. Por outro lado, os investimentos estrangeiros no Japão são pouco significativos, "as participações cruzadas entre empresas num mesmo grupo constituindo o maior obstáculo à compra por um elemento exterior ao grupo" (Dourille, 1990).

No caso dos IDEs japoneses nos Estados Unidos, a implantação de produtores e, depois, de fornecedores de insumos, matérias-primas e componentes obedeceu a uma lógica em que estratégias inicialmente defensivas, destinadas a contornar obstáculos protecionistas "na fronteira", se transformaram em estratégias ofensivas de "substituição de importações" voltadas para a construção de redes industriais coerentes e para a conquista de parcelas crescentes de mercado, desrespeitando - como bem

observou Dourille (1990) - a "sacrossanta lei oligopólica de divisão ordenada dos mercados".

Os Quadros 1 e 2 ilustram a cronologia da dinâmica importações-proteção-implantações que alimentou a expansão do IDE japonês nos Estados Unidos, bem como a estruturação de um "setor automobilístico japonês" naquele país, entre 1978 e 1988.

QUADRO 1
IMPORTAÇÕES JAPONESAS E PRESSÕES NORTE-AMERICANAS

ANO AUTOS	ELETR. DE MASSA	MÁQ. EQUIP.	SIDERURGIA
1968/76	Sony(1972)	Yamazaki (1968)	
1977	Acordo Voluntário de Restrição às Export. de TV Japonesa		Sistema de Preços
1978 Honda	Toshiba		Fixação de Preços Mini-
1979	Hitachi Sharp Matsushita	mos	
1980 1981 Acordo Volunt. Res-		Hitachi	Mitsubishi
trição 1982/83	JVC	Solicitação das Ind. EUA no Congresso p/ limitar importações	Contr. das
1984	Sumitomo (fibras óticas)		Import. de
1985/89	Todas as grandes cias. japonesas se instalam		Aço(1984) de

QUADRO 2
SETOR AUTOMOBILÍSTICO JAPONÊS NOS ESTADOS UNIDOS

Autopeças e Acessórios

104 empresas (1978)

142 empresas (1988)

300 empresas (previstas 1993)

Siderurgia

N. K. K. (1984)

Kawasaki (1986)

Sumitomo Metal (1986)

Automóvel

Honda(1982)

Nissan(1983)

Toyota(1984)

Mazda(1987)

Mitsubishi /Chrysler(1988)

Suzuki /GM Canadá(1989)

Isuzu/Fuji Heavy(1988)

Pneumáticos

Sumitomo Rubber/

Dunlop(1985)

Bridgestone/

Firestone(1988)

Rede de Comercialização

Toyota/GM(1984)

Mitsubishi /Chrysler(1988)

Fonte: Dourille, E. (1990) Le système productif japonais joue la carte de la globalisation. *Economie et Statistique*, Paris, n. 232, mai.

No que diz respeito à Ásia - inicialmente os NPIs, em seguida também os países da ASEAN - os investimentos japonesas deram origem a um fluxo de comércio entre os países da região, configurando a criação de uma rede de solidariedades empresariais e de complementaridades econômicas que - para alguns - justifica aplicar ao conjunto da região a denominação de "bloco".

A expansão das importações japonesas nos últimos anos suscita a preocupação de que, em função da constituição desse "grupo comercial informal", somente os países asiáticos venham a se beneficiar desta tendência; ficando os demais países - desenvolvidos e em desenvolvimento - em posição relativamente desfavorável para concorrer no mercado japonês (UNCTAD, 1990).

Esta preocupação cresce ainda mais quando se consideram as vantagens comparativas dos países asiáticos no mercado japonês,

em função do diferencial dos custos de transporte e do fato de que boa parte da configuração do perfil de especialização internacional das economias da Ásia é atribuível à dinâmica de investimentos diretos japoneses. Se se agregar a estes dados o dinamismo exportador que os países da Ásia-Pacífico (ou Ásia Oriental) vêm demonstrando em todos os mercados de países desenvolvidos, deve-se admitir que aquela preocupação procede. A participação do comércio intra-regional nas exportações totais dos países asiáticos do Pacífico passou de 34% para 45%, entre 1986 e 1990, contrastando com o que se verificou na primeira metade dos anos 80, quando as exportações asiáticas para a América do Norte cresceram mais do que as exportações intra-regionais.

Principalmente em setores de máquinas e equipamentos, estudo da UNCTAD (1990) revelou que: "os investimentos diretos japoneses no exterior desempenham um papel determinante nas importações japonesas provenientes dos países em desenvolvimento da Ásia. Neste sentido, os países em desenvolvimento desejosos de penetrar no mercado japonês de máquinas (...) deverão certamente incentivar a atuação das empresas japonesas em seus territórios". As medidas adotadas pelo Japão e Coréia para incentivar a demanda doméstica e a perspectiva de continuidade de crescimento da China, ao longo dos próximos anos, sugerem que as importações da região da Ásia Oriental apresentarão, na década de 90, um dinamismo talvez inédito. No entanto, as oportunidades que se oferecem potencialmente ao Brasil em função deste dinamismo poderão ser reduzidas, na prática, pelo fato de que nossas exportações para a região tendem a sofrer intensa concorrência.

Assim, por um lado, os países asiáticos de renda média e estruturas produtivas concentradas em manufaturas de médio/alto conteúdo tecnológico concorrerão com o Brasil nos produtos mais "nobres" de nossa pauta de exportação; por outro lado, os países da ASEAN, do subcontinente indiano e a China pressionarão as exportações brasileiras nos segmentos de produtos de menor valor

agregado, onde o custo da mão-de-obra constitui um forte determinante da competitividade internacional.

Isto não significa, porém, que não existam oportunidades a serem aproveitadas. As altas taxas de crescimento dos NPIS asiáticos e da China acenam com a abertura de oportunidades comerciais (por exemplo, para a agroindústria), cujo aproveitamento exigirá capacidade de prospecção e antecipação, *marketing* eficiente, etc.

2. IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Três fatores condicionarão a evolução do sistema mundial de comércio nos anos 90: a) as condições em que se concluir a Rodada Uruguai do GATT; b) o grau de coordenação macroeconômica e o desempenho comercial dos países da OCDE e, em especial, a evolução dos fluxos de comércio entre os Estados Unidos e o Japão; c) a evolução dos processos de integração em curso na Europa e na América do Norte.

Enquanto o primeiro fator determinará o novo escopo do multilateralismo e seu papel relativo enquanto instância de produção de regras para o comércio internacional, o segundo influenciará a capacidade de adaptação dos países líderes da OCDE às novas regras do jogo da competição internacional e, por esta via, condicionará a capacidade de resistência dos governos destes países às pressões protecionistas e às demandas pela proliferação de medidas de administração do comércio bilateral.

O terceiro fator explicitará melhor o papel econômico e político das iniciativas de regionalização e, em particular, o grau de conflito entre tais iniciativas e o processo de liberalização dos fluxos internacionais de comércio e investimento.

O cenário que se delineia quanto à evolução destes fatores sugere que a principal ameaça à continuidade do processo de liberalização vincula-se à perspectiva de descoordenação macroeconômica entre os países da OCDE e, em particular, do grau de desequilíbrio das relações comerciais entre os EUA e o Japão.

O papel dos "blocos" regionais nesta evolução não está dado *a priori*, pois a presença deste agrupamento pode inclusive ter um papel positivo para o processo de liberalização, ao moderar posições e atitudes de seus membros individuais e ao buscar

consensos internos menos próximos de posições protecionistas derivadas de compromissos de base nacional.

Da mesma forma, a perspectiva de uma conclusão relativamente bem-sucedida da Rodada Uruguai sugere um papel ampliado para o multilateralismo e o consenso de que o GATT pode passar a tratar de temas e medidas não estritamente relacionados com política comercial.

Este dado é de extrema relevância, pois o fato de que o atual ciclo de internacionalização tenha nos investimentos diretos a sua força motriz e veicule um novo paradigma industrial e tecnológico levará inevitavelmente ao surgimento de pressões para o tratamento, em instâncias internacionais, de questões e de políticas até então consideradas como de escopo doméstico.

3. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

Diante deste quadro, são as seguintes as diretrizes recomendadas para as políticas comercial e diplomática.

3.1. Multilateralismo

Para o Brasil, é desejável que o tratamento da nova agenda de questões se processe nos foros do multilateralismo, onde a geração de regras e de disciplinas quanto ao uso de instrumentos e mecanismos de política industrial e tecnológica tende a seguir um padrão menos restritivo do que aquele que emerge de negociações bilaterais com países desenvolvidos.

O reforço do multilateralismo é, portanto, a principal diretriz de política que decorre da análise aqui empreendida, ainda que a emergência do "neomultilateralismo" signifique que o país deverá ver discutidos, em instâncias multilaterais, temas em que o desconforto brasileiro é evidente, como o meio ambiente. Neste caso, caberá ao Brasil admitir a negociação de tais temas, evitando que estratégias neoprotecionistas de países da OCDE se abriguem sob o manto de valores universais.

O argumento aqui desenvolvido sugere que estes temas fazem parte da nova agenda de negociações internacionais e que, na década de 90, estarão competindo, não só regulações multilaterais, regionais e nacionais, mas também diferentes mecanismos de difusão e *enforcement* destas regulações: os acordos multilaterais pactuados, os processos de integração e a pressão ("influência assimétrica") dos países politicamente mais fortes. Para o Brasil, a opção multilateral aparece como nitidamente superior em relação às demais.

Outro argumento que sanciona a opção pelo multilateralismo refere-se ao fato do Brasil ser um *global trader*, ou seja,

comerciar com todas as grandes regiões do mundo, tendo portanto interesses em todas elas: a distribuição geográfica das exportações brasileiras (30% para a CEE; 20% para os EUA; 15% para a Ásia Oriental e 15/20% para a América Latina) explicita esta característica do país.

Se o multilateralismo é a prioridade de política externa, cabe discutir se esta estratégia é suficiente ou exige linhas de ação auxiliares, que concretizem o fato de que, na agenda de negociações internacionais dos anos 90, ganharão crescente peso, e de forma simultânea, os temas relacionados a processos de integração profunda, a esquemas de preferencialização e a arranjos de "comércio administrado".

A idéia de uma estratégia internacional mais complexa do que a simples defesa do multilateralismo é reforçada pela análise aqui apresentada no item 1. De fato, em todas as experiências descritas na seção 1.2, ressalta a tendência à concretização de espaços preferenciais de comércio e de harmonização de políticas econômicas, produzindo uma hierarquia de parceiros definidos não tanto pelas condições bilaterais de acesso aos mercados, mas pelas condições relativas de acesso *vis-à-vis* de outros fornecedores.

3.2. Política Externa "Ativa" no Continente Americano

Os debates sobre os efeitos de médio prazo da conformação do NAFTA sobre o Brasil revelam que, sem que se alterem as condições absolutas de acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano, deterioram-se tanto as condições relativas de acesso àquele mercado frente ao México, quanto as condições relativas de acesso aos mercados latino-americanos diante dos membros do NAFTA.

É nas relações com os demais países da América do Sul e com os países do NAFTA que se evidenciam, para o Brasil, os riscos

maiores vinculados à consolidação de um novo sistema de comércio mundial. Embora o Brasil seja um *global trader* e o conjunto ALADI + América do Norte só tenha respondido por 37,0% das exportações brasileiras em 1991, este conjunto absorveu cerca de 54,0% das exportações brasileiras de manufaturados no mesmo ano. A participação das exportações brasileiras dos setores que apresentam maior dinamismo no comércio mundial - material de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos e eletroeletrônicos e químicos - no comércio com os países do continente americano supera em muito a participação destes mesmos setores no total das exportações brasileiras. Enquanto a participação destes setores nas exportações totais do Brasil atingiu, em 1991, 21,3%, ela atingiu 48,5% no caso do Mercosul e 51,6% no caso de três países da ALADI extra-Mercosul (Chile, Colômbia e Venezuela). No caso do NAFTA, as exportações de material de transporte e de máquinas e equipamentos atingem 25,4%, contra 16,2% para o total das exportações brasileiras. Com tal participação na pauta dos setores onde o comércio intra-industrial é mais intenso, não surpreende que seja no intercâmbio brasileiro com a América Latina e com a América do Norte que se observam não só a maior incidência deste tipo de comércio, como também o mais significativo crescimento dos índices de comércio intra-industrial envolvendo o Brasil, entre 1980 e 1988.

Com uma pauta de exportações fortemente concentrada em manufaturados (76% do total das exportações para a América do Norte e 88% do total para a ALADI), é de se supor que o desempenho exportador futuro do Brasil no continente estará fortemente condicionado, pelo lado da demanda, por todos os fatores que determinarão não só as condições bilaterais, mas as condições relativas de acesso dos manufaturados brasileiros aos mercados do continente e, portanto, cada vez mais, pelo posicionamento do país frente aos esquemas de integração e de preferencialização que se vão conformando nas Américas e no mundo.

É, portanto, em suas relações com os países do continente americano que se vai evidenciando com maior nitidez que os incentivos para a atualização da política externa brasileira envolvem não somente aspectos relacionados ao atual padrão de comércio do país, mas ainda aspectos negociais, exigindo que se leve em conta a estratégia de terceiros países.

Por isto mesmo, a principal linha de ação auxiliar aqui proposta se refere à "ativação" da política externa brasileira para o continente americano, o que inclui:

1) **a estratégia para o Mercosul**, que deve ser prioritária, pois a participação do Brasil no Mercosul funcionará certamente como o condicionante básico da estratégia continental do país. Esta idéia abriga, na realidade, dois sentidos: primeiro, uma evolução favorável do processo do Cone Sul "habilita" os membros do Mercosul para negociações com outros países do continente, conferindo-lhes um capital de credibilidade superior ao que dispõem isoladamente. Segundo, as iniciativas do país no âmbito continental devem levar em consideração os compromissos assumidos pelo Brasil no Mercosul, bem como as forças centrífugas que possam dificultar a consolidação do processo - inclusive a concorrência de outros projetos de integração e, em particular, daqueles envolvendo os Estados Unidos.

2) **a estratégia para os demais países da América do Sul e para a ALADI**. Uma nova geração de acordos bilaterais concretizaria o processo de revitalização da ALADI, profundamente articulado à liberalização comercial unilateral em curso em todos os países da região. Com esta liberalização, perdem funcionalidade os acordos de aplicação restrita que eram a marca da ALADI e emerge uma nova geração de acordos abrangentes, que combinam uma agenda de ampla liberalização comercial com temas específicos prioritários para os países que os negociam e com o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias.

Alguns países, como o Chile e o México, vêm desenvolvendo uma ativa política externa na região, estabelecendo uma série de acordos bilaterais e minilaterais que não deixarão de produzir efeitos sobre o comércio exterior brasileiro. Para um país como o Brasil, que dispõe de enorme peso econômico e político na América do Sul, pareceria desnecessária uma política externa ativa no subcontinente, os esforços negociais se concentrando no Mercosul. Tanto mais que a retomada do crescimento, a liberalização comercial, a proximidade geográfica e a heterogeneidade das estruturas produtivas parecem fatores suficientemente fortes para transformar a América do Sul em área de expansão natural das exportações de manufaturados brasileiros, tornando prescindível uma política externa ativa na área.

Na realidade, porém, todos estes fatores configuram tão somente um grande potencial de crescimento das vendas externas brasileiras para a América do Sul. Nas novas condições geradas pelas iniciativas de integração que articulam tanto os países desenvolvidos da América do Norte e países latino-americanos (o NAFTA e futuros acordos nos marcos da Iniciativa para as Américas), quanto o México e países sul-americanos, a concretização deste potencial e a expansão sustentada das exportações brasileiras para o subcontinente, no médio prazo, dependerão crescentemente de uma ativa política externa, centrada em temas típicos de acordos de complementação econômica (liberalização do comércio, transporte e infra-estrutura, financiamento do intercâmbio).

Nas relações bilaterais com os países da área, a assinatura de acordos de integração não seria prioritária e o instrumento mais adequado ao aprofundamento do intercâmbio são os acordos de complementação econômica, moldados às especificidades da relação bilateral e prevendo alguns dispositivos básicos de harmonização e coordenação, como mecanismo de solução de controvérsias e regras de aplicação de legislação *anti-dumping* e anti-subsídios.

3) a **estratØgia frente às iniciativas norte-americanas no continente**. Neste caso, não se trata de propor uma linha de adesão aos projetos norte-americanos, mas reconhecer que seria conveniente "abrir com os EUA, junto com os parceiros do Mercosul, conversações preliminares para explorar quais seriam as condições de possibilidade e os custos de uma futura negociação", evitando também o imobilismo e "uma perigosa postura de auto-marginalização" (Ricúpero, 1993).

3.3. Políticas Específicas para a CEE e os Países Asiáticos

A baixa prioridade relativa do Brasil para a CEE e os países asiáticos não significa que não se deva ter políticas específicas para cada uma destas áreas, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento, mas que é difícil que estas políticas possam desempenhar um papel relevante na redefinição da dimensão internacional da estratégia de desenvolvimento do Brasil. Como já se observou, porém, uma postura comercial ativa e flexível será necessária se se desejar ampliar a presença do Brasil em um continente em transformação - como a Europa - e em uma área de forte crescimento - como a Ásia.

3.4. Conclusões

De uma maneira geral, o quadro que emerge das tendências do sistema mundial de comércio sugere para o Brasil um cenário onde as restrições sobrepõem-se às oportunidades. A intensificação dos fluxos intra-regionais de comércio e investimento (na Ásia, América do Norte e Europa) não só reduzem a capacidade de atração de investimentos externos pelo país, como ainda introduzem ameaças novas à competitividade de nossas exportações naqueles mercados. Por outro lado, o novo conteúdo do multilateralismo e a proeminência, na agenda de negociações internacionais, dos temas típicos de processos de integração (harmonização de políticas) restringem a margem de liberdade de que disporão as autoridades brasileiras no manejo dos instrumentos de política comercial e industrial.

A liberalização comercial em curso e os compromissos assumidos no Mercosul e no GATT em matéria de política de importação alinham o Brasil à tendência internacional de redução de entraves aos fluxos de comércio mas, indiscutivelmente, reduzem a margem de autonomia nacional no manejo destes instrumentos e, em especial, de seu uso em estratégias industriais. Portanto, uma das implicações principais, para o Brasil, dos processos em curso no plano internacional envolve precisamente a idéia de que a política comercial brasileira - e, em especial, a sua política de importação - será necessariamente pouco ativa e somente de forma muito seletiva poderá ser instrumentalizada segundo objetivos de política industrial, ao contrário do que ocorreu em décadas anteriores.

Da mesma forma, o reforço do multilateralismo como estratégia prioritária e a priorização do Mercosul como estratégia regional implicarão a adoção, pelo país, das normas e diretrizes multilaterais e sub-regionais, inclusive em áreas onde, como já se observou, o desconforto negocial do Brasil tende a ser grande. Na medida em que as novas regulações se apliquem a áreas de política econômica tradicionalmente identificadas como "domésticas", o cumprimento dos compromissos multilaterais e do Mercosul implicará uma crescente imbricação entre as agendas externa e interna de política econômica - o que exigirá um esforço de capacitação de órgãos do Executivo, mas também do Legislativo, em relação aos temas ditos "externos".

Finalmente, a persistência de fortes incentivos para a prática do "comércio administrado" e para iniciativas unilaterais voltadas para regular relações bilaterais de comércio com base em resultados (e não em regras) significa, para o Brasil, que as restrições não-tarifárias continuarão a afetar nossas exportações para a zona OCDE, ainda que - a médio prazo e em um quadro macroeconômico internacional mais favorável - a tendência estrutural aponte para a redução das pressões para medidas de

proteção na fronteira e a emergência de formas mais sofisticadas de defesa dos mercados domésticos.

4. INDICADORES

Os indicadores relevantes para o monitoramento dos impactos das mudanças no comércio internacional (GATT e surgimento dos macro-blocos regionais) são os indicadores de desempenho comercial apontados na Nota Técnica Temática "Política de Comércio Exterior: Política de Exportação e Competitividade da Indústria Brasileira", do Bloco de Condicionantes Internacionais.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSIN, M. & TUSSIE, D. (1992) *Globalization, Regionalisation and New Dilemmas in Trade Policy for Development*. Buenos Aires, FLACSO, jun.
- ARAUJO Jr., J.T. de & NAIDIN, L. (1989) Salvaguardas, Dumpings e Subsídios: A Perspectiva Brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 9, abr.-jun.
- BALASSA, B. & NOLAND, N. (1988) *Japan in the World Economie*. Washington, IIE.
- BALDWIN, R. (1989) The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, n. 9, oct. Cambridge.
- BOUZAS, R. & LUSTIG, N. (1992) *Apertura Economica, Integración Regional y la Iniciativa para las Americas*. Buenos Aires, FLACSO, jul.
- CEPAL (1990) *Europa 1992 y sus Consecuencias sobre America Latina*. Santiago.
- CRUZON PRICE (1988) 1992: *Europe's Last Chance?* Londres, Institute of Economic Affairs (Occasional Paper, 81).
- DOURILLE, E. (1990) Le Systeme Productif Japonais Joue la Carte de la Globalisation. *Economie et Statistique*, n. 232, mai. Paris.
- DUCOS, P. & LECOINTE, F. (1990) Le Déficit Extérieur Américain Peut-il se Résorber? *Economie et Statistique*, n. 232, mai. Paris.
- DUNNING, J. & ROBSON, P. (1988) Multinational Corporate Integration and Regional Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, 26(2), dec. Oxford.
- EMERSON, M. et alii (1988) *The Economic of 1992*. Oxford, Oxford University.
- FARDOUST, S. & DARESHWAR, A. (1990) *A Long-term Outlook for the World Economy: Issues and Projections for the 1990's*. Washington, The World Bank (Policy and Research Series, 12)
- FINGER, J.M. & MESSERLIN, P. (1989) *The Effects of Industrial Countries' Policies on Developing Countries*. Washington, The World Bank (Policy and Research Series, 3).
- FRITSCH, W. (1988) - *The New Minilateralism and Developing Countries*. Rio de Janeiro, PUC (Texto para Discussão, 208).
- HUFBAUER, G. (1989) Beyond GATT. *Foreign Policy*, n. 77, winter.

- JACQUEMIN, A. & SAPIR, A. (1990) La Perspective 1992 et l'Après Uruguay Round. *Economie Prospective Internationale*, n. 44, 4o. trim.
- JACQUES, P. (1988) Gérer Interdependance Économique Internationale. *Révue Economique*, n. 3, mai.
- LAFAY, G. et alii (1989) La Fin des Avantages Acquis. *Economica*, Paris.
- LAWRENCE, R. (1988) *Structural Adjustment Policies in Developed Countries: Report to UNCTAD Secretariat*. Genève.
- LAWRENCE, R.Z. (1991) *The World Trading System in the Nineties: Scenarios and Implications for Developing Countries*. OECD Development Centre, may (Unedited draft).
- MAZIER, J. (1989) Crise, Ajustement Structurel et Régulation. *Economies et Sociétés*, série F, n. 31. Paris.
- MISTRAL, J. (1986) Régime International et Trajectoires Nationales. In: BOYER, R. (org.), *Capitalismes Fin de Siècle*.
- OCDE (1989) *L'Investissement Direct International et le Nouvel Environnement International*. Paris.
- OCDE (1990) *Progress in Structural Reform*. Paris, OECD (Economic Outlook, 47) (Supplement).
- OSTRY, S. (1992) Beyond the Border: The New International Policy Arena. In: OECD, *Strategic Industries in a Global Economy*.
- PELKMANS, J. & ROBSON, P. (1987) The Aspirations of the White Paper. Oxford, *Journal of Common Market Studies*, 25(3), mar.
- RICUPERO, R. (1988) Uma Visão Política do Comércio Mundial: Entrevista com R. Ricúpero. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 19, set.-out.
- RICUPERO, R. (1993) *A Rodada Uruguai e o Sistema Multilateral de Comércio*. Mimeo.
- TUSSIE, D. (1991) La Ronda Uruguay, el Sistema de Comercio Internacional y los Países en Desarrollo: Consideraciones Preliminares. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 20.
- UNCTAD (1990) *Rapport sur le Commerce et le Développement 1989*. Nations Unies.
- VALLS PEREIRA, L. (1989) *Antecedentes da Rodada Uruguai*. Rio de Janeiro, Funcex (Texto para Discussão Interna, 30).

WHALLEY, J. (1992) *Regional Trade Arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA*. World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. Washington-DC, apr.