

ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil

José Tavares de Araujo Jr *

Introdução

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

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

Organização do Texto

A seção 2 apresenta um marco conceitual para explicar a superposição dos processos de regionalização e globalização. Esse instrumento analítico será utilizado diversas vezes nas seções seguintes para abordar os aspectos da ALCA relacionados com competitividade e inserção internacional das economias da região. A idéia central ali formulada é que a eficiência das firmas é determinada pelo ajustamento de seu vetor de produção às oportunidades de subcontratação existentes no mercado. Conforme mostrou Ronald Coase há cerca de 60 anos, a firma é uma instituição gerada pela existência de custos de transação no sistema produtivo. Qualquer contrato entre agentes econômicos pressupõe um conjunto de atividades para sua implementação, como coleta de informações, análise das condições de negociação, supervisão da conduta do parceiro e avaliação de resultados. Todas essas tarefas implicam custos de transação.¹ Sempre que os custos de produção forem inferiores aos custos de transação, os empresários poderão expandir as atividades de suas firmas através da eliminação de operações de compra e venda no mercado. Da mesma forma, um eventual declínio dos custos de transação reduzirá o escopo dos vetores de produção das empresas e aumentará as oportunidades para novos contratos entre os agentes. Em outras palavras, a relação entre os custos de produção e transação indica os níveis convenientes de diversificação e de integração vertical das empresas. Logo, mudanças nessa relação geram novas condições de concorrência no mercado doméstico e no exterior, e, conseqüentemente, novos padrões de comércio internacional.

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

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

As oportunidades e os riscos associados à heterogeneidade da ALCA são examinados na seção 4. Após uma rápida comparação com a União Européia, em termos da hierarquia de tamanhos e dos níveis de desenvolvimento econômico dos países membros, o foco da análise concentra-se no papel que potencialmente pode ser exercido pelas indústrias exportadoras para reduzir a assimetria dos interesses envolvidos na integração hemisférica. Na realidade, dentre os países da região, apenas Estados Unidos, Canadá, México e Brasil possuem pautas de exportação realmente diversificadas, com a peculiaridade de que os segmentos mais dinâmicos são os de insumos básicos e de bens de capital. Isto gera um relacionamento complexo entre as quatro economias, que envolve – em proporções distintas – interesses convergentes e conflitos comerciais.

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

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

A seção 7 analisa a agenda de negociações da ALCA sob duas perspectivas: os condicionantes domésticos da estratégia brasileira e as restrições externas. A interação desses dois planos é tratada através da teoria dos jogos superpostos, que descreve as situações nas quais políticas domésticas consistentes se transformam em negociações internacionais bem sucedidas. Além de destacar as

fragilidades da atual política comercial brasileira, esta análise identifica três lacunas importantes na atual agenda da ALCA: a questão monetária, as ajudas estatais e o desenvolvimento científico e tecnológico.

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

Produção Regional e Mercados Globais

A tabela 1 resume a evidência empírica necessária para ilustrar o argumento desenvolvido nesta seção. Os dados incluem as exportações mundiais, os custos de transporte, os preços “hedônicos” de computadores e as relações econômicas bilaterais de seis pares de países no período 1980/1995. As relações bilaterais são avaliadas através de quatro indicadores: [a] o índice de comércio intra-industrial, que expressa a média ponderada das transações realizadas pelas 25 indústrias listadas no anexo;² [b] os fluxos bilaterais de comércio; [c] o ritmo da integração econômica, que consiste no produto das duas variáveis anteriores; [d] os vínculos entre o comportamento dos preços de computadores e o processo de integração econômica, medidos através de dois coeficientes de correlação (o primeiro cobre o período inteiro, e está listado na coluna relativa a 1980; o segundo refere-se apenas à etapa 1983-1995).

A evolução dos custos de transporte é descrita pelo “Liner index” compilado pelo Ministério dos Transportes da Alemanha, com base nos fretes das mercadorias embarcadas ou desembarcadas nos portos da costa entre Antuérpia e Hamburgo, incluindo os navios de todas as bandeiras. Este índice

² A fórmula utilizada foi: $T = 1 - \frac{\sum (x_i - \bar{x})(m_i - \bar{m})}{\sum (x_i - \bar{x})^2 + \sum (m_i - \bar{m})^2}$, onde $(x_i - \bar{x})$ e $(m_i - \bar{m})$ representam as fatias das exportações e importações da indústria i nos totais respectivos do país. O índice T varia entre zero (ausência de transações intra-indústria) e um (integração intra-industrial máxima).

mostra que os custos de transporte intercontinental não variaram muito nos últimos 15 anos. Apesar da tendência declinante a partir de 1985, os fretes cobrados em 1995 ainda estavam levemente acima daqueles vigentes em 1980. Em suma, ao analisar as transformações recentes da economia mundial, podemos ignorar esta variável.

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

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

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportações mundiais	110	108	100	98	104	105	116	140	160	172	197	203	218	216	244	289
Fretes marítimos	84	98	100	99	127	134	112	103	102	105	94	99	97	95	92	88
Preços de Computadores	117	107	100	70	60	57	42	38	34	32	27	23	17	14	12	9
Argentina/Brasil	<i>-0,60</i>			<i>-0,78</i>												
Ritmo da integração	51	49	24	21	36	27	22	37	49	63	66	101	169	224	295	402
Comércio Bilateral	158	122	100	83	102	84	104	98	120	150	174	259	392	521	640	787
Fluxos intra-industriais	0,32	0,40	0,24	0,25	0,35	0,32	0,21	0,38	0,41	0,42	0,38	0,39	0,43	0,43	0,46	0,51
Austrália/Nova Zelândia	<i>-0,83</i>			<i>-0,91</i>												

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

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

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ritmo da integração	47	53	50	50	63	70	69	87	112	124	138	143	156	163	213	244
Comércio Bilateral	104	110	100	98	124	113	110	148	187	214	234	239	252	254	323	375
Fluxos intra-industriais	0,45	0,48	0,50	0,51	0,51	0,62	0,63	0,59	0,60	0,58	0,59	0,60	0,62	0,64	0,66	0,65
Canadá/Estados Unidos	<i>-0,88</i>			<i>-0,90</i>												
Ritmo da integração	61	69	66	77	97	101	102	110	131	134	146	145	154	171	204	233
Comércio Bilateral	96	107	100	114	138	143	142	154	181	189	202	202	217	241	279	311
Fluxos intra-industriais	0,64	0,64	0,66	0,68	0,70	0,71	0,72	0,71	0,72	0,71	0,72	0,72	0,71	0,71	0,73	0,75
Colômbia/Venezuela	<i>-0,60</i>			<i>-0,78</i>												

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

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

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ritmo da integração	18	15	17	11	13	12	11	14	19	18	34	38	65	83	99	151
Comércio Bilateral	66	105	100	71	67	51	37	47	55	54	73	107	142	231	238	326
Fluxos intra-industriais	0,27	0,14	0,17	0,15	0,20	0,23	0,31	0,29	0,35	0,34	0,47	0,36	0,46	0,36	0,42	0,47
França/Alemanha	<i>-0,81</i>			<i>-0,94</i>												
Ritmo da integração	99	86	80	79	76	80	109	134	147	161	203	200	216	180	206	253
Comércio Bilateral	119	104	100	97	92	98	133	166	185	195	240	240	253	211	239	299
Fluxos intra-industriais	0,83	0,83	0,80	0,82	0,83	0,81	0,82	0,81	0,80	0,82	0,84	0,83	0,85	0,85	0,86	0,85
México/Estados Unidos	<i>-0,71</i>			<i>-0,83</i>												

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ritmo da integração	33	43	26	32	50	60	78	51	87	97	140	153	411	431	422	445
Comércio Bilateral	141	176	100	82	109	123	114	90	142	169	216	285	498	526	596	598
Fluxos intra-industriais	0,23	0,25	0,26	0,39	0,45	0,49	0,69	0,57	0,61	0,57	0,65	0,54	0,83	0,82	0,71	0,74

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

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

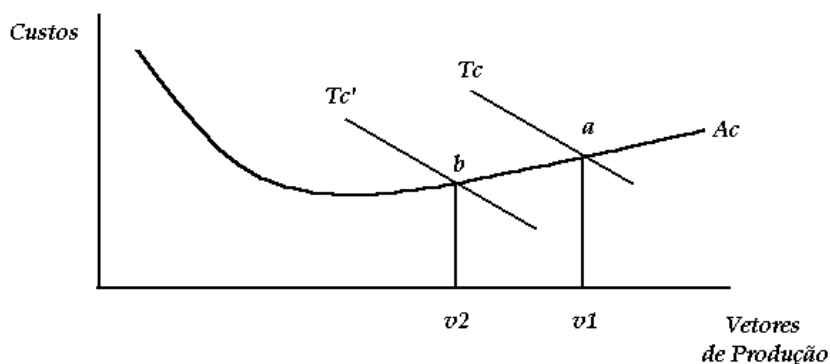
Tais condições afetam uma decisão estratégica que qualquer empresário toma periodicamente, que é a definição do escopo de atividades da firma e, em particular, de seu grau de integração vertical. O parâmetro básico desta decisão é a relação entre custos de produção e custos de transação, a seguir denominada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

Reestruturação Industrial e Padrões de Comércio: Um Esquema Analítico

Custos de transação podem subir devido a vários motivos, como normas burocráticas desnecessárias, sistemas judiciários erráticos, serviços públicos precários, ou escassez de capital humano. Da mesma forma, eles podem cair em virtude de desregulação, abertura econômica, políticas públicas transparentes e, sobretudo, progresso técnico que, sem dúvida, é o fator mais relevante. Enquanto os demais fatores só trazem benefícios uma vez, o progresso técnico redefine periodicamente a relação π , conforme indica a figura 1. As curvas Ac e Tc mostram os níveis dos custos médios e dos custos de transação para diferentes vetores de produção. Cada vetor inclui todas as atividades da empresa, isto é, tanto os insumos produzidos internamente quanto os bens finais ofertados no mercado. Imagine uma empresa produzindo $v1$ bens ao custo médio a . Se uma inovação tecnológica deslocar a curva de custos de transação de Tc para Tc' , a firma irá reduzir o escopo de suas atividades, concentrando-se num conjunto mais restrito de bens, $v2$, que serão

produzidos ao custo médio b . Neste momento, o vetor de produção $[v1-v2]$ será absorvido por outras empresas cujas estruturas de custos estejam mais ajustadas às novas condições do mercado. Assim, a subida da relação π promove simultaneamente a reestruturação de certas empresas e a expansão de oportunidades de mercado para aqueles produtores aptos a ofertar os bens e serviços que foram descontinuados no primeiro grupo de firmas. Em condições de livre comércio, tais oportunidades podem ser exploradas indiferenciadamente por fabricantes locais ou do exterior. Entretanto, no caso de insumos intermediários e serviços subcontratados, as empresas compradoras preferem em geral utilizar fornecedores situados nas proximidades de suas instalações, devido às limitações de tempo e aos custos de manutenção de estoques. Em síntese, a queda nos custos de informação gera novas estratégias de sobrevivência das firmas domésticas, eleva seu poder de competição e altera a inserção internacional do país. Por um lado, crescem os fluxos intra-industriais com os países vizinhos e, por outro, o comércio de bens finais com o resto do mundo.

Figura 1: Estruturas de Custos e Vetores de Produção



Com base nesses conceitos, retornemos à tabela 1. Os seis grupos de parceiros comerciais ali incluídos diferem em muitos aspectos, como o tamanho dos mercados domésticos, atributos geográficos, níveis de desenvolvimento econômico e políticas comerciais aplicadas a terceiros países. Não obstante, eles possuem duas características fundamentais em comum: um intercâmbio bilateral cuja expansão tem sido superior à do comércio mundial, e um processo de integração econômica baseado em níveis crescentes de transações intra-industriais. A explicação convencional para tais similitudes é a de que todos esses países aderiram a esquemas de integração regional no

passado recente.³ Embora correto para o caso da América do Sul, como veremos adiante, esse argumento não responde às seguintes perguntas: [a] por que o regionalismo entrou em moda num período marcado pelo intenso dinamismo do comércio multilateral? [b] por que as transações intra-industriais tornaram-se tão predominantes? [c] por que o comércio bilateral entre os países da OECD começou a crescer a partir de 1983, vários anos antes da proliferação dos acordos regionais? [d] por que países como França e Alemanha, cujos índices de comércio intra-industrial já eram altos em 1980, aprofundaram ainda mais a integração nos anos seguintes?

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

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

³ Em 1980, entre os países de nossa amostra, apenas França e Alemanha eram membros ativos de um acordo regional. Colômbia e Venezuela são fundadores do Pacto Andino, que embora exista desde 1969, só passou a funcionar efetivamente depois de 1990. Os acordos da ALADI eram, de fato, instrumentos para administrar quotas de importação entre economias fechadas. O tratado entre Austrália e Nova Zelândia foi firmado em 1983, a liberalização entre Argentina e Brasil começou em 1986, o acordo Canadá-Estados Unidos vigora desde 1989, e o NAFTA desde 1994.

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

3. A Inserção Internacional da Economia Brasileira

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

O desequilíbrio das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos tem sido objeto de vários estudos recentes (vide, por exemplo, Abreu, 1995; Markwald e outros, 1995; Motta Veiga e Machado, 1997). Conforme observaram Markwald e outros (1995): “As relações econômicas Brasil-EUA têm-se caracterizado pela existência de assimetrias que abrangem tanto o comércio de bens quanto o de serviços. Nos últimos anos, os EUA lograram expandir suas vendas ao mercado nacional a um ritmo superior à taxa de crescimento das importações brasileiras; por outro lado, a expansão das exportações brasileiras para os EUA foi menor, quando comparada com o desempenho do Brasil nos demais mercados, o que contribuiu para reduzir a participação das exportações brasileiras no total das importações norte-americanas. No conjunto, este desempenho implicou a redução gradual do saldo no comércio bilateral durante o período 1990-94 e a reversão da balança comercial, com [...] déficit para o Brasil no ano de 1995.” (p.i)

Tabela 2
Distribuição Geográfica do Comércio Exterior Brasileiro

<i>Parceiro</i>	<i>1975</i>		<i>1980</i>		<i>1985</i>		<i>1990</i>		<i>1995</i>	
	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>
Estados Unidos	15	25	17	19	27	20	24	21	19	21
União Européia	30	26	31	16	27	15	31	21	27	24
ALADI	14	6	17	11	9	12	10	1017	21	20
Resto do Mundo	41	43	35	54	37	53	35	41	33	35
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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

A queda na competitividade das exportações brasileiras, cuja origem mais remota está associada aos temas discutidos na seção anterior, acentuou-se nos últimos anos com a sobrevalorização cambial advinda do Plano Real e o horizonte de curto prazo que tem marcado a política de comércio exterior desde meados de 1994. Conforme registraram Baumann e outros (1997), entre julho de 1994 e setembro de 1996, das 13.428 posições tarifárias que formam o Sistema Harmonizado brasileiro, 11.183 itens foram mudados, dos quais 939 sofreram mais de três variações.⁴ Bens de capital e insumos intermediários estiveram entre os mais afetados, sendo suas regras de importação mudadas mais de cinco vezes! Dados os vínculos de encadeamento desses setores, essas mudanças significaram preços relativos instáveis para toda a economia.

⁴ De fato, na maioria dos casos, a primeira mudança foi devida ao estabelecimento da Tarifa Externa Comum do Mercosul em janeiro de 1995. Posteriormente, as alterações tem sido feitas através de sucessivas retificações nas listas de exceções à tarifa comum.

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

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

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

O segundo aspecto a notar na tabela 2 é a importância dos fluxos comerciais do Brasil com a União Européia e o resto do mundo, cuja participação no total das transações do país tem sido superior a 60% ao longo dos últimos vinte anos. Esta é uma peculiaridade que distingue a ALCA de outras iniciativas regionais. Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos, as duas principais economias do

projeto, são países cujos parceiros comerciais são diversificados. Por outro lado, conforme veremos na seção 4, a competitividade das principais indústrias exportadoras de ambos países é particularmente sensível às economias de escala a serem geradas pela integração hemisférica, ilustrando a lógica dos processos de regionalização da produção e globalização de mercados. Assim, o acesso ao mercado europeu, o diálogo com certos parceiros estratégicos como o Japão, e o fortalecimento da OMC como fórum multilateral de negociações são prioridades efetivas dos dois países líderes da ALCA. Tais características não asseguram que os governos irão adotar as estratégias mais adequadas aos seus respectivos interesses nacionais, devido aos fatores que discutiremos mais adiante, na seção 6. Mas indicam, pelo menos, que as contradições potenciais entre regionalismo e multilateralismo não são relevantes no caso da ALCA.

O terceiro fato registrado na tabela 2 é o crescimento do comércio com os países membros da ALADI nos últimos dez anos. Desde meados dos anos 80, o governo brasileiro vem revendo gradualmente sua política externa em relação aos países vizinhos. Após décadas de isolamento, quando se acumulavam as restrições burocráticas advindas do modelo de substituição de importações com as limitações políticas impostas pelos governos militares, as condições de intercâmbio na região tornaram-se ainda mais perversas na primeira metade dos anos 80, devido às medidas adotadas pelo Brasil durante a crise da dívida externa. Entre 1981 e 1985, as importações brasileiras dos países membros da ALADI foram reduzidas à metade, e, em consequência, as exportações também caíram na mesma proporção. Além de inúteis para atacar os problemas de balanço de pagamentos que o país vivia naquele momento, tais medidas contribuíram para acentuar a recessão doméstica e propagá-la no continente. Em 1985, a ALADI absorveu apenas 9% das exportações brasileiras e gerou 12% das importações.

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

Desempenho Exportador e Integração Hemisférica

As tabelas 3 e 4 mostram alguns contrastes entre a União Européia e a ALCA, com base nos indicadores relativos ao tamanho e ao nível de desenvolvimento industrial dos países que participam desses esquemas de integração. Na Europa, é quase indiferente medir a hierarquia dos Estados membros através dos dados de população, produto interno bruto (PIB) ou tamanho do parque industrial: os resultados são praticamente idênticos. Há algumas distorções mínimas. Por exemplo, a população da Itália é ligeiramente menor do que a do Reino Unido, enquanto que seu PIB e sua produção industrial superam em cerca de 3% os indicadores britânicos. Outras diferenças são mais expressivas: os níveis de desenvolvimento industrial da Espanha, Portugal e Grécia são inferiores aos dos demais parceiros. A assimetria de tamanhos também é considerável, já que as quatro economias maiores representam, aproximadamente, 80% do PIB e da produção industrial da comunidade. Entretanto, quando comparada às disparidades existentes no resto do mundo – e na ALCA, em particular – é notável a homogeneidade do mercado comum europeu.

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

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

País	População	PIB	Indústria
Alemanha	23.2	27.5	28.2
França	16.7	18.7	18.3
Itália	16.4	17.4	17.7
Reino Unido	16.7	14.9	14.7
Espanha	11.3	8.2	8.6
Holanda	4.4	4.6	4.6
Bélgica/Luxemburgo	3.0	3.3	3.6
Dinamarca	1.5	2.0	1.7
Portugal	2.8	1.6	1.0
Irlanda	1.0	0.7	0.9
Grécia	3.0	1.1	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

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

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

País	População	PIB	Indústria
Estados Unidos	34.9	76.2	72.7
Brasil	21.1	7.6	9.6
Canadá	3.9	6.2	7.6
Argentina	4.6	3.1	3.3
México	12.2	2.7	2.9
Colômbia	4.9	0.8	0.8
Venezuela	2.9	0.8	0.7
Chile	1.9	0.7	0.8
Outros	13.6	1.9	1.6
Total	100.0	100.0	100.0

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

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro

08 de maio de 1998, São Paulo

incertezas acentuam as resistências usuais aos processos de liberalização comercial, e dificultam a formulação das estratégias negociadoras nacionais.

Além dos desníveis conjunturais, é impossível exagerar as assimetrias estruturais da ALCA, conforme atesta a tabela 4. A população norte-americana corresponde a 34.9% do hemisfério, mas gera 76.2% do PIB e 72.7% dos bens industriais; a população brasileira é cinco vezes superior à canadense, mas o tamanho do mercado interno é similar nos dois países; o México tem três vezes mais habitantes do que a Argentina, mas sua produção doméstica aparenta ser inferior, devido às disparidades monetárias existentes entre as duas economias. Dentre os 34 países membros do projeto, os quatro países maiores contribuem com 93.2% da produção industrial...

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental
 (Bilhões de Dólares)

Códigos CUCI	Indústria	Argenti na	Brasil	Canadá	Chile	Colomb ia	Equado r	México	Venezu ela	USA	Total
011/012	Carnes	0,6	1,0	1,0						4,8	7,4
041	Trigo	0,7		2,6						4,1	7,4
054/056	Vegetais			0,7				1,3		2,4	4,4
057	Frutas				0,8	0,5	0,6	0,5		3,2	5,6
059	Suco de Laranja		1,0								1,0
061	Açúcar		1,0								1,0
071	Café		2,6			2,1					4,7
081	Rações Animais	1,3	2,2		0,5					3,4	7,4
121/2	Fumo		1,0							6,7	7,7
222	Sementes e Frutos Oleaginosos	0,9	1,3	1,2						4,7	8,1
421	Ceras e Gorduras	1,5	0,9							1,1	3,5
246/51;634/5;	Madeira, Celulose e Papel		2,8	23,7	1,5					18,3	46,3

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental
 (Bilhões de Dólares)

Códigos	Indústria	Argenti na	Brasil	Canadá	Chile	Colomb ia	Equado r	México	Venezu ela	USA	Total
641/2											
281; Divisão 67	Ferro e Aço	0,5	6,4	3,4				1,0	0,7	3,9	15,9
283/682	Cobre			1,5	4,3					1,7	7,5
321/2	Carvão			1,6						2,9	4,5
333/4	Petróleo	1,5	0,7	7,2		1,2	1,3	7,0	12,5	4,0	35,4
Divisão 34	Gás Natural e Manufaturado			6,1							6,1
Divisões 51/2; 59	Produtos Químicos	0,5	1,4	3,7				1,4		24,5	31,5
Divisão 58	Plásticos			0,8						3,8	4,6
684	Alumínio		1,2	3,5				0,7		2,8	8,2
971	Ouro não Monetário			2,6						5,6	8,2

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental
 (Bilhões de Dólares)

Códigos CUCI	Indústria	Argentina	Brasil	Canadá	Chile	Colômbia	Equador	México	Venezuela	USA	Total
Divisão 71	Equipamentos para Geração de Energia		1,3	3,7				3,3		20,3	28,6
Divisão 77	Maquinaria Elétrica		0,9	4,6				9,5		44,3	59,3
764	Equipamentos para Telecomunicações			2,6				2,3		14,0	18,9
723	Equipamentos para a Construção Civil		0,5							6,7	7,2
728	Outros Eq. para Indústrias Especiais			1,0						6,5	7,5
742/3	Bombas		0,7	0,7				0,6		6,8	8,8
752	Eq. para Processamento de Dados			1,6				1,2		17,7	20,5

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental

(Bilhões de Dólares)

Códigos	Indústria	Argenti	Brasil	Canadá	Chile	Colomb	Equado	México	Venezu	USA	Total
CUCI		na				ia	r		ela		
874	Instrumentos de Controle			1,0						11,2	12,2
759	Acessórios para Máquinas de Escritório			2,9				0,7		12,4	16,0
784	Auto Peças	0,5	1,4	7,5				2,3		21,6	33,3
792	Aviões			2,3						29,1	31,4
761	Televisores							2,7		0,8	3,5
762/3	Rádio e Equipamento de Som							1,3		1,1	2,4
781/3	Veículos		1,5	32,1				5,9		21,7	61,2
821	Mobiliário			2,1				0,8		3,1	6,0
Divisão 84	Confecções			0,8				1,7		5,5	8,0
851	Calçados		1,6								1,6
541	Produtos Farmacêuticos									3,8	3,8
898	Instrumentos Musicais							0,6		5,9	6,5

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 5: Principais Indústrias Exportadoras do Hemisfério Ocidental

(Bilhões de Dólares)

Códigos CUCI	Indústria	Argenti na	Brasil	Canadá	Chile	Colomb ia	Equado r	México	Venezu ela	USA	Total
	Total	8,0	31,4	122,5	7,1	3,8	1,9	44,1	13,9	330,4	563,1



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

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



Integração Regional e Crescimento Econômico

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

A indústria de bens de capital também cumpre um papel similar, mas através de mecanismos distintos, em virtude dos vínculos especiais que as exportações dessa indústria tem com outros três componentes básicos dos processos de integração: os fluxos de investimento, a prestação de serviços e a transferência de tecnologia. A compra de maquinaria pode visar objetivos variados, como o de manter o rendimento das linhas de produção vigentes, ampliar a capacidade instalada ou introduzir uma nova tecnologia, mas, em qualquer caso, está sempre associada a um projeto de investimento. Além dos serviços de manutenção e assistência técnica ao consumidor, a produção de equipamentos gera oportunidades de emprego para uma ampla gama de atividades nas áreas de engenharia de projeto, desenho de produtos, operações financeiras, análise de sistemas, etc. Afinal, toda máquina incorpora uma tecnologia que delimita o padrão de crescimento de produtividade nas indústrias usuárias. Devido a esse conjunto de vínculos, o comércio internacional de bens de capital promove o crescimento econômico através de dois efeitos complementares: no país exportador, ele estimula a difusão de novas tecnologias através da demanda de



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

componentes e serviços, isto é, gerando efeitos de encadeamento “para trás”; no país importador, as indústrias usuárias beneficiam-se da transferência de tecnologia, isto é, dos efeitos de encadeamento “para frente”.

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

Em suma, para que o projeto da ALCA seja capaz de harmonizar os interesses assimétricos envolvidos na formação de um mercado hemisférico, é indispensável que os países grandes da região cumpram seu papel de fontes geradoras de crescimento. Como vimos nos parágrafos anteriores, não basta abolir barreiras comerciais, é preciso também assegurar a



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

A Administração da Estabilidade Monetária

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

Regimes Cambiais e Harmonização de Políticas Macroeconômicas

Quando as taxas reais de câmbio de um conjunto de países são mantidas estáveis, e existem indicadores confiáveis de que esta situação será duradoura, minimiza-se a principal fonte de incerteza para as transações internacionais, que é o risco cambial. Diante de mercados externos mais transparentes, os fluxos comerciais tendem a se tornar mais regulares, em virtude do número de contratos com prazo mais longos para o suprimento rotineiro de bens e serviços. De fato, conforme vimos na seção 2, a estabilidade monetária das principais economias da OECD durante os últimos dez anos foi o fator que permitiu a rápida difusão naqueles países dos novos modelos de gestão empresarial baseados em terceirização, comércio intra-industrial e parcerias tecnológicas. Num ambiente de instabilidade macroeconômica, o processo de reestruturação produtiva descrito na figura 1 (p. 8) teria sido inviável, já que as inovações tecnológicas da indústria de informática não teriam se convertido em custos de transação declinantes.

Assim, a estabilidade cambial é um requisito básico para o encaminhamento de todas as demais providências necessárias à constituição de um espaço econômico unificado. A experiência européia durante os últimos trinta anos é um exemplo eloquente desse postulado. Cada etapa da formação do mercado comum correspondeu a um arranjo cambial particular. Nos anos 70, o mecanismo de coordenação que ficou conhecido como a “serpente” permitiu que o processo de integração avançasse sob uma conjuntura internacional adversa, marcada pelo fim do sistema de paridades fixas criado em Bretton Woods. Nos anos 80, o arranjo passou a chamar-se “Sistema Monetário Europeu” (SME),



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

um regime de bandas cambiais que gerou a estabilidade necessária para a implantação do projeto Europa 92, que finalmente aboliu as barreiras remanescentes aos fluxos de bens e serviços, capitais e cidadãos no interior da comunidade.⁵ Nos anos 90, sob a égide do Tratado de Maastricht e do Instituto Monetário Europeu, os governos preparam o lançamento da moeda comum, numa etapa em que o resto do mundo já se acostumou a tratar a comunidade como uma economia unificada.

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

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

⁵ Cabe lembrar que somente em 1986, após seis anos de prática com as novas regras do SME, os governos sentiram-se em condições de lançar o projeto Europa 92, que, a rigor, iria apenas implementar metas já fixadas desde 1958, na assinatura do Tratado de Roma. Essas datas tornam irônica a polêmica entre o Brasil e os Estados Unidos sobre os prazos da ALCA.



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

“international monetary history has been full of consultation and a good deal of collaboration but there has been very little full-fledged coordination (p.13).”

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

O Sistema Monetário das Américas

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



todo o período da estabilização. Mesmo nos casos bem sucedidos, o governo estará impossibilitado de aplicar políticas consistentes para promover a competitividade internacional da indústria doméstica enquanto vigorar a âncora cambial. Além disso, as medidas emergenciais que o governo é forçado a tomar para compensar parcialmente a perda de competitividade e conter os déficits comerciais – como subsídios às exportações, restrições às importações, programas de incentivos regionais ou setoriais, e outros tipos de isenções fiscais – significam obstáculos adicionais à integração regional.

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

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



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

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

No Brasil, tal como na maioria das economias latino-americanas, a estratégia de crescimento baseada na substituição de importações permitiu escamotear o dilema fiscal por várias décadas. Um dos principais subterfúgios era o de proteger a indústria local através de controles quantitativos das importações e outros mecanismos de reserva de mercado, que permitiam atender a uma parcela da demanda por recursos públicos através de transferências de rendas no interior da sociedade sem afetar o orçamento fiscal. Outros, mais evidentes, eram os subsídios implícitos nas operações do Banco do Brasil, Banco



Central, BNDES, bancos estaduais e demais agências públicas. Por fim, tais expedientes eram complementados pela longa lista de ações governamentais que se tornam viáveis em épocas de inflação, como a superestimação de receitas tributárias, o atraso na liberação de verbas, a aprovação de incentivos fiscais que serão compensados por impostos adicionais, que por sua vez criam oportunidades para novas formas de renúncia fiscal, etc.

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

Em síntese, os tópicos abordados nesta seção mostram que o projeto da ALCA só será sustentável a partir do momento em que os 34 países membros estiverem preparados para administrar os mecanismos de manutenção da estabilidade monetária na região. Caso contrário, ele será arquivado após a primeira crise de balanço de pagamentos. Entretanto, a maioria dos países latino-americanos ainda está por concluir as reformas econômicas iniciadas no passado recente, e o assunto de políticas cambiais sequer foi incluído na pauta de negociações.

O Mercosul e a ALCA

Em depoimento ao CPDOC, o presidente Ernesto Geisel registrou, a propósito de um diálogo com o presidente José Sarney, sua visão sobre as relações do Brasil com os vizinhos do Cone Sul: “Acho ótimo nos relacionarmos bem com a Argentina. Essa história de querer criar antagonismo entre o Brasil e a Argentina é bobagem. Temos que tratar de viver bem, ser bons vizinhos. Contudo, não podemos atrelar os interesses do Brasil aos da Argentina. O interesse maior do Brasil não está na Argentina, nem no Uruguai, nem no



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Chile, nem no Paraguai. O interesse do Brasil está, como já tive a oportunidade de dizer, no Hemisfério Norte, nos Estados Unidos, no Canadá, na Inglaterra, na França, na Alemanha, no Japão. É para lá que temos que nos virar. Lá vamos conseguir tecnologia, mercados, investimentos e financiamentos. O Brasil é um país muito grande, já tem uma expressão importante no mundo, não só pela extensão do seu território mas também pelo seu desenvolvimento que está aí desabrochando, pela sua produção agrícola e industrial, e tem que se virar para o Hemisfério Norte para crescer mais. Com a Argentina nós não vamos conseguir nada para crescer (D'Araujo e Castro, 1997, p. 449).” Mais adiante, Geisel declara: “Por isso eu sou cético, não acredito muito no êxito do Mercosul (ibidem, p. 450).” Embora raramente explicitada, esta visão das relações internacionais do país tem sido compartilhada por segmentos da elite brasileira há muitos anos. Em julho de 1986, quando os presidentes Sarney e Afonsin lançaram o programa de integração Brasil-Argentina, a iniciativa foi recebida com o mesmo ceticismo pelo empresariado brasileiro e pela comunidade de especialistas em temas de comércio exterior. De acordo com a sabedoria convencional da época, aquele projeto só seria exequível após o término do processo inflacionário nos dois países. Além disso, os benefícios potenciais da integração seriam irrelevantes para o Brasil, dado o diminuto volume de intercâmbio bilateral, que havia sido de apenas um bilhão de dólares em 1985. Por fim, as prioridades do comércio exterior brasileiro deveriam ser concentradas em melhorar o acesso aos mercados dos países industrializados, por motivos similares àqueles aludidos por Geisel: ganhos de escala, consumidores sofisticados e dinamismo tecnológico.

Em setembro daquele ano, o governo brasileiro também redefiniu suas relações comerciais com outro país do Cone Sul, o Uruguai. Através da atualização do PEC (Programa de Expansão Comercial), um antigo protocolo inoperante até então, praticamente toda a oferta potencial exportável daquele país passou a entrar no Brasil com isenção do imposto de importação. Com exceção de uma breve notícia na *Gazeta Mercantil*, a imprensa brasileira ignorou o evento, e, de fato, a única repercussão pública restringiu-se aos telegramas mal humorados de algumas associações empresariais às autoridades econômicas. Segundo a



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

opinião daqueles organismos, o novo PEC continuaria a ser tão inútil quanto seu antecessor, mas com um agravante: o Uruguai iria se transformar numa plataforma de operações triangulares, que visariam explorar o mercado brasileiro com produtos oriundos de terceiros países.

Não obstante tais avaliações iniciais, as duas providências acima referidas inauguraram uma nova etapa na história das relações internacionais do Brasil. Em 1989, o comércio com a Argentina e o Uruguai já havia alcançado um patamar correspondente ao dobro dos níveis vigentes em 1985, e na década de noventa o dinamismo desse processo foi mantido, em virtude de duas inovações concomitantes: a reforma comercial do governo Collor e o projeto Mercosul. Hoje em dia, embora o estágio da integração regional esteja muito aquém das fantasias anunciadas no Tratado de Assunção e ratificadas parcialmente no Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul tornou-se uma entidade acreditada internacionalmente. Por outro lado, apesar dos surtos de protecionismo *ad-hoc* do governo Fernando Henrique Cardoso, é remota a probabilidade de um retrocesso ao regime comercial que vigorou até o final dos anos oitenta.

O ceticismo que há 10 anos impregnava as opiniões contrárias à integração com os países do Cone Sul reincide agora no debate sobre as relações entre a ALCA e o Mercosul. Três tipos de propostas tem logrado certa popularidade. A primeira é a de que o projeto da ALCA só deveria ser implementado depois que o Mercosul tenha sido consolidado e estendido aos demais países da América do Sul. Portanto, a integração hemisférica não seria consistente com os interesses nacionais a curto prazo. Na mesma linha, um segundo tipo de argumento sugere que o processo de negociação seria necessariamente longo e com resultados imprevisíveis, já que uma parte da indústria brasileira não conseguiria enfrentar a concorrência norte-americana.⁶ Um terceiro argumento, mais radical, resume os dois

⁶ Como notaram Machado e Motta Veiga: “A >prioridade secundária= conferida pelo Brasil ao projeto ALCA reflete a existência de uma convergência de percepções, tanto da parte do governo quanto dos agentes econômicos, de que o setor produtivo nacional ainda estaria digerindo os impactos da abertura comercial e, portanto, não estaria apto a promover os ajustes necessários – e a contar com fatores de ordem sistêmica capazes de gerar condições satisfatórias – para o enfrentamento da concorrência dos produtos de origem norte-americana (1997, p.36).”

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

anteriores e propõe que a área de livre comércio fique restrita à América do Sul, para preservar um certo grau de independência em relação aos Estados Unidos.

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

Geografia Econômica e Políticas Inconsistentes

O processo de reestruturação produtiva estilizado na figura 1 (pag.8) sugere três considerações sobre o estágio atual do Mercosul. Em primeiro lugar, o extraordinário crescimento das transações regionais depois de 1985 pode ser caracterizado como um fenômeno de geografia econômica. Os reduzidos volumes do comércio exterior brasileiro com os países vizinhos até meados da década passada constituíam uma anomalia que contrastava com o grau de desenvolvimento da economia regional, sobretudo na área compreendida entre as cidades de Buenos Aires e São Paulo. Em nenhuma outra parte do

Na mesma linha, Abreu observa que: “A adoção de um cronograma conservador para a integração hemisférica parece, portanto, ser capaz de merecer o apoio de amplo espectro da opinião pública no Brasil. Os interesses demandantes de proteção naturalmente não verão com bons olhos a erosão adicional da margem tarifária e não-tarifária de que se beneficiam os produtos nacionais. Por outro lado, pelo menos parte dos críticos do protecionismo, mesmo que em princípio favoráveis à liberalização, terá preocupações quanto à capacidade de a economia digeri-la a médio prazo e/ou quanto às suas características preferenciais, isto é, discriminatórias (1997, p.11).”



mundo capitalista seria possível encontrar duas outras metrópoles vizinhas entre si, com tamanhos similares a essas, e cujas relações econômicas fossem tão limitadas. Assim, uma vez eliminadas as barreiras proibitivas, as empresas do Mercosul começaram a realizar os montantes de transações compatíveis com o nível de afluência da região.

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

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

Sob a hipótese de um cenário otimista, os governos do Brasil e da Argentina concluirão em breve seus respectivos programas de reformas e estarão em condições de administrar a estabilidade monetária regional segundo os termos discutidos na seção 5. Neste caso, a

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

principal prioridade na agenda do Mercosul serão as normas sobre as condições de concorrência, pelos motivos indicados a seguir.

O Protocolo de Fortaleza sobre Defesa da Concorrência⁷

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

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

No momento, as legislações nacionais sobre concorrência são bem heterogêneas no Mercosul. Uruguai e Paraguai não têm leis sobre essa matéria; na Argentina e no Brasil, embora existam tais instrumentos jurídicos, seus desenhos, normas de cumprimento e finalidades gerais diferem bastante. Na Argentina, o regime de concorrência compreende apenas a prevenção de práticas desleais; e atualmente está tramitando no Congresso um

⁷ Para uma discussão mais detalhada desse protocolo, vide Tavares e Tineo (1998).



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

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

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e o Comitê para a Defesa da Concorrência (CDC) são os órgãos executores do Protocolo. A função da CCM é julgar, enquanto a CDC responde pela investigação e avaliação dos casos. Modelados pela lei brasileira, o processo e o julgamento dos casos são conduzidos em três estágios. O processo é iniciado perante a autoridade responsável pela fiscalização da concorrência de cada país a pedido da parte interessada. O órgão de concorrência, após a determinação inicial de que a prática tem implicações para o Mercosul, pode submeter o caso à CDC para uma segunda determinação. As duas avaliações deverão seguir uma regra de análise de motivos, em que se devem fornecer a definição do mercado relevante e provas da conduta e dos efeitos



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

econômicos. Com base nessa avaliação, a CDC decide se a prática viola o Protocolo e recomenda as sanções ou outras medidas a serem impostas. O parecer da CDC é submetido à CCM para o julgamento final por meio de uma Diretriz. Como parte desses procedimentos, o Protocolo contém disposições sobre medidas preventivas e garantias de cessação. Este mecanismo permite que o acusado elimine a prática investigada em conformidade com certas obrigações assumidas junto à CDC. O acompanhamento dessas medidas e o cumprimento das sanções recaem no âmbito da competência das autoridades nacionais de concorrência.

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

O Protocolo também estabelece metas explícitas para a harmonização das políticas e leis internas sobre a concorrência. Segundo as normas ali acordadas, os países membros adotarão “no prazo de dois anos (sic) regras comuns para o controle de atos e contratos, de qualquer natureza, que possam limitar ou de algum modo prejudicar o livre comércio ou resultar na dominação do mercado regional relevante de bens e serviços, inclusive o que resulta de concentração econômica, com vistas a impedir seus possíveis efeitos anticompetitivos no Mercosul (Capítulo III, Art. 7)”. Além do mais, também em dois anos,



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

os países supostamente concluirão o projeto de normas e mecanismos conjuntos para orientar o Estado quanto a ações que limitam, restringem, adulteram ou distorcem a concorrência e afetam o comércio entre os Estados Partes! (Capítulo X, Art.32) Não obstante o irrealismo desses prazos, o Protocolo de Fortaleza aborda temas fundamentais para a consolidação do Mercosul. A implantação de um marco regulador das condições de concorrência é indispensável não só para que as empresas da região cumpram as funções schumpeterianas discutidas na seção 4, mas sobretudo para que os governos disponham de instrumentos que lhes permitam formular estratégias coerentes de negociação internacional, como veremos a seguir.

A Agenda de Negociações

Toda negociação internacional compreende dois processos superpostos. No plano doméstico, diferentes grupos de interesse pressionam o governo a adotar políticas que lhes sejam favoráveis; no plano internacional, os governos procuram firmar acordos que sejam instrumentais às suas prioridades domésticas e minimizem a resistência dos parceiros comerciais. Como observou Robert Putnam (1988), as negociações entre países soberanos e democráticos só se tornam efetivas na medida em que incorporem ambos os processos. Em vários estudos recentes sobre a economia política das relações internacionais, esta dinâmica tem sido tratada através da *teoria de jogos superpostos* (vide Putnam, 1988; Alt e Eichengreen, 1990; Grossman e Helpman, 1995). Nesse tipo de jogo, cada jogador enfrenta simultaneamente dois conjuntos de adversários em partidas distintas, mas as estratégias adotadas numa partida condiciona as possibilidades de escolha na outra. Uma das contribuições importantes da teoria de jogos superpostos é a de mostrar que é possível manter um sistema multilateral de comércio aberto entre nações submetidas periodicamente a pressões protecionistas (vide Tavares de Araujo, 1995). Para que esse resultado seja alcançado, é preciso que a agenda de negociações seja exaustiva na inclusão dos temas pertinentes em jogo, conforme sugere o exemplo hipotético descrito nos próximos parágrafos.

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Governo, Interesses Domésticos e Negociações Internacionais

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

Cada uma dessas políticas estabelece um vetor de custos – a ser absorvido pelos consumidores domésticos e os exportadores do resto do mundo – e um vetor de rendas, distribuídas entre produtores locais e do exterior. A configuração desses vetores depende dos instrumentos de promoção escolhidos pelo governo e das políticas que estiverem sendo implementadas pelos parceiros comerciais naquele momento. Por exemplo, se, ao invés de usar tarifas, o governo negociar um acordo de “restrição voluntária de exportações” (VER) com seus parceiros comerciais, uma parte das rendas de proteção será transferida aos exportadores do resto do mundo, conforme mostra a figura 2.⁸ Neste caso, dependendo da elasticidade da demanda por importações nos setores protegidos, é possível formular estratégias industriais cujos custos sejam absorvidos exclusivamente pelos consumidores nacionais, sem que o bem estar no resto do mundo seja prejudicado.

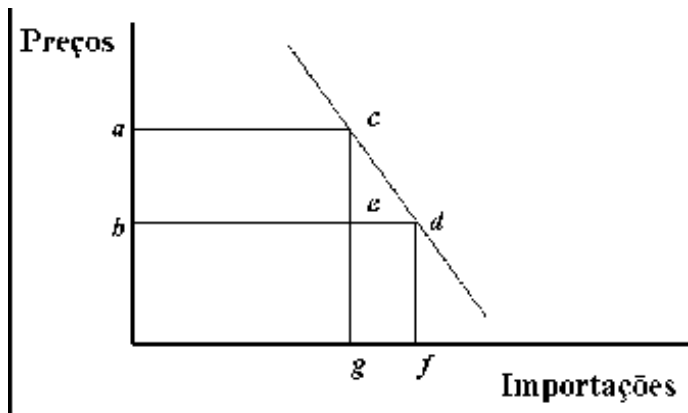
Suponha que num momento inicial o país esteja importando f unidades anuais de um determinado produto ao preço b e o governo decida restringir as compras externas a um

⁸ Além de acordos do tipo VER, existem outros mecanismos pelos quais rendas protecionistas podem ser transferidas ao exterior, como compras estatais e subsídios ao consumo de insumos industriais. É importante frisar que, embora toda política de proteção gere custos, estes não são repassados necessariamente aos parceiros comerciais. As estratégias de substituição de importações na América Latina, por exemplo, favoreceram durante décadas os fornecedores de bens de capital e de serviços de engenharia dos países desenvolvidos, compensando os danos sofridos eventualmente pelos exportadores de bens de consumo final daqueles países. Não por acaso, naquela época eram relativamente modestas as pressões internacionais em prol da abertura dos mercados dos países em desenvolvimento.

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

Figura 2: Rendas de Proteção Transferidas ao Resto do Mundo



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

Nos termos da teoria dos jogos superpostos, o governo define sua conduta em duas etapas que se repetem continuamente. No plano doméstico, as autoridades calculam os custos a



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

serem impostos aos consumidores⁹ durante a vigência das medidas sob consideração, o custo fiscal líquido dessas medidas (tarifas menos isenções fiscais) e as rendas de proteção eventualmente transferidas ao exterior. O valor atual desse vetor de custos é então comparado com os benefícios esperados: ampliação da capacidade produtiva, fortalecimento da base tecnológica nacional, crescimento do mercado de trabalho, melhoria da qualidade de vida, etc. E, em princípio, são selecionados os projetos com valores atuais positivos quanto aos benefícios líquidos, posto que ambas etapas do jogo são conduzidas de forma transparente.¹⁰ No plano internacional, o governo formula uma agenda de negociações que visa dois objetivos principais: assegurar o desempenho exportador da indústria nacional e convencer os parceiros comerciais de que as políticas nacionais não estão gerando consequências externas adversas. Com base no resultado dessas negociações, o governo reavalia sua conduta doméstica, que por sua vez dá origem a uma nova rodada de negociações...

A Experiência das Economias Avançadas

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

⁹ Note que o consumo doméstico compreende bens finais e insumos produtivos. Logo, nos custos impostos aos consumidores, também está incluído o viés anti-exportador gerado pelas medidas protecionistas.

¹⁰ A hipótese de transparência assegura que o governo não se tornará prisioneiro de estratégias clientelistas e que as medidas protecionistas cujos custos fiquem restritos ao território nacional não serão objeto de pressões internacionais.



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Assim, em 1974, o parlamento aprovou por consenso a criação da *Industries Assistance Commission* (IAC), uma entidade autônoma com o mandato explícito de promover a transparência das políticas domésticas, através da divulgação sistemática de informações sobre os impactos macroeconômicos das políticas setoriais, bem como estudos sobre as fontes de competitividade dos diferentes segmentos da economia australiana, natureza das barreiras à entrada e demais características das condições de concorrência vigentes no país. O primeiro relatório anual da IAC, cobrindo o período 1973/74, definiu da seguinte forma as atribuições da comissão: “In summary, the Commission’s role is to advise the Government on how individual industries, and industry in general, should be encouraged to develop in Australia. In providing this advice, it is required to have regard to the interests of the community as a whole, and relate its advice to the generally accepted economic and social objectives of the community. The Commission is concerned primarily with the long term development of industries, rather than with the fluctuations which may occur in their rate of development from one year to another, due to temporary changes in their business environment. The principles and objectives in the Industries Assistance Commission Act provide the general policy basis for the long term development of Australian industries (citado por Rattigan e outros, 1989, pp.98/99).”

Nas décadas seguintes, não obstante uma leve alteração na sigla da instituição, agora denominada de *Industry Commission* (IC), as atribuições não mudaram, conforme atesta o relatório de 1995: “The Commission’s work is aimed at assisting governments to determine where and how they can sustain and build on past efforts to improve the performance of the Australian economy. The Commission also seeks to enhance industry and community understanding of the benefits and costs of the changes Australia needs to make to increase growth and living standards (IC, 1995, p.25).”¹¹

Existem, evidentemente, diversos formatos institucionais alternativos capazes de preservar simultaneamente a coerência das políticas nacionais e a legitimidade dos interesses setoriais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a divisão de funções entre a Casa Branca e o

¹¹ Atualmente as atividades da comissão são divulgadas pelo internet: <http://www.ind.com.gov.au>



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Congresso na execução da política comercial visa justamente perseguir esse objetivo. Como se sabe, as regras da política comercial só podem ser alteradas no Congresso, mas as mudanças podem ser preparadas pelo executivo, através de autorizações específicas e temporárias, conhecidas como “fast track”. Como notou Alan Blinder (1997): “When the U.S. government negotiates a trade agreement, many issues are on the table. Because it is certain that any agreement will create both winners and losers, the relevant interest groups are mobilized for battle. If Congress were to vote on each component of a trade pact individually, politics-as-usual would probably pick any proposed agreement apart – leaving our trade negotiators in an untenable position. So Congress typically grants the administration ‘fast track’ negotiating authority for a limited period of time, and under certain stipulations. When negotiations are complete, Congress votes yes or no on the entire package with no amendments permitted. (At least that’s the idea; the reality is somewhat less tidy.) (p.125).”

Os Interesses Brasileiros e a Agenda da ALCA

No caso do Brasil, não obstante a abertura da economia e a estabilização dos preços domésticos, o governo não dispõe ainda dos instrumentos necessários para formular estratégias eficientes de negociação internacional. A reforma comercial de 1990 aboliu o marco institucional que durante mais de 30 anos havia administrado as importações no país mas não estabeleceu os mecanismos reguladores do comércio exterior que são usuais nas economias abertas. Assim, algumas práticas típicas do período anterior continuaram vigentes, como a de mudar tarifas através de portarias ministeriais e a ausência de critérios para medir custos de proteção. Além disso, como vimos nas seções anteriores, as regras tornaram-se voláteis. No passado, os empresários tomavam suas decisões com base no princípio de que as importações seriam complementares à produção doméstica; agora, estão submetidos à competição externa através de regras que mudam seguidamente.¹²

¹² As sucessivas mudanças na política brasileira de importações no período recente foram analisadas por Kume (1996), Moreira e Correa (1996) e Baumann e outros (1997).



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Na época da política de substituição de importações, a mudança de tarifas através de portarias tinha um motivo operacional, dado que o governo regulava o abastecimento doméstico procurando ajustar os preços dos bens importados aos da produção nacional, assegurando assim a norma da complementaridade.¹³ A manutenção dessa prática numa economia aberta serve apenas para atender interesses clientelistas, além de dificultar o ajustamento da indústria local às novas condições internacionais de concorrência, conforme vimos anteriormente.

Em síntese, a atual política brasileira de comércio exterior padece de três deficiências que a distinguem daquelas que são usuais nas economias avançadas. Em primeiro lugar, o país não dispõe de uma Lei de Comércio que assegure uma perspectiva de longo prazo às condições de concorrência no mercado doméstico, e defina os mecanismos de cooperação entre o executivo e o legislativo para mudar tarifas e outros instrumentos de regulação. Em segundo lugar, não existem mecanismos de supervisão e acompanhamento das medidas em vigor, tornando erráticos os períodos de vigência, e submetendo-os apenas aos interesses dos beneficiários. Em terceiro lugar, são escassas e fragmentárias as informações disponíveis ao público que permitiriam orientar um debate sobre a definição dos interesses nacionais.

De fato, a deficiência mais importante é a terceira, posto que, conforme sugere a experiência internacional, uma vez superado o problema da informação, torna-se relativamente simples definir os parâmetros das duas outras questões. Com base nos

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

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



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

elementos da teoria dos jogos superpostos, e tal como vimos no exemplo australiano, podemos identificar três conjuntos de dados relevantes para circunscrever o interesse nacional. O primeiro seria um relatório periódico descrevendo as medidas de proteção vigentes, bem como seus impactos no país e no exterior. O segundo revelaria o perfil de competitividade da economia e seus fatores explicativos, destacando os setores aptos a acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional, e justificando as medidas do primeiro relatório. O terceiro mostraria as consequências sobre a economia brasileira provenientes de medidas implementadas no resto do mundo.¹⁴

Ao lado desses constrangimentos domésticos, existem também algumas restrições externas à formulação de uma estratégia nacional eficiente no âmbito da ALCA, oriundas do formato da agenda de negociações que provavelmente será aprovada na reunião de Cúpula de Santiago, em abril de 1998. Como se sabe, o escopo atual das negociações hemisféricas vai bem além da eliminação de barreiras comerciais e cobre vários aspectos das relações econômicas internacionais, como investimentos, serviços, compras governamentais, antidumping e direitos compensatórios, normas técnicas, política de concorrência e propriedade intelectual. Trata-se, em suma, de criar uma área de livre comércio composta por mercados nacionais transparentes e cujas condições de concorrência sejam similares. Entretanto, o esquema analítico apresentado nos parágrafos iniciais desta seção mostrou que metas desse tipo só se tornam efetivas quando a agenda de negociações contém todos os temas pertinentes em jogo; caso contrário, os parceiros não conseguem formular estratégias consistentes com os seus interesses nacionais. Assim, de acordo com a evidência empírica reunida nas seções anteriores, seria preciso incluir ainda três temas adicionais na

¹⁴ Note que a descrição dos vetores de custos e rendas de proteção requer uma metodologia especial para cada tipo de medida. Considere três exemplos ilustrativos: a Zona Franca de Manaus, o regime automotriz, e as tarifas de importação sobre produtos da indústria de informática. No primeiro caso, caberia confrontar os benefícios regionais criados pela Zona Franca e os lucros extraordinários das empresas ali instaladas com das distorções provocadas na estrutura produtiva brasileira e os danos sobre os parceiros do Mercosul. No segundo caso, os incentivos concedidos às montadoras deveriam ser cotejados com as consequências sobre os preços e a qualidade dos veículos nacionais (indicadores de desempenho, segurança, durabilidade, consumo de combustível e impacto ambiental), o funcionamento da indústria de auto-peças, e a oferta de empregos diretos e indiretos. Entretanto, no terceiro caso, cujos efeitos são mais difusos, seria necessário estabelecer preliminarmente uma tipologia de impactos e a hierarquia dos setores afetados, com base na sensibilidade da estrutura de custos das diferentes indústrias às mudanças na relação π , entre custos de produção e custos de transação (vide figura 1, pag. 8).



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

agenda da ALCA: a questão monetária, as ajudas do estado, o desenvolvimento científico e tecnológico. A importância da questão monetária foi discutida na seção 5, e como vimos ali, esse assunto não consta da agenda por razões pragmáticas: por um lado, não é um tópico relevante para os Estados Unidos;¹⁵ por outro, vários países latino-americanos – inclusive o Brasil – não estão preparados para harmonizar as políticas cambiais no hemisfério. Os temas relativos às ajudas estatais e ao desenvolvimento científico e tecnológico são prioritários no caso da ALCA devido às assimetrias apontadas na seção 4. Embora a reunião de cúpula de Miami, que lançou o projeto da ALCA em dezembro de 1994, tenha destacado o papel dos investimentos em telecomunicações, energia e transporte como instrumentos auxiliares do desenvolvimento científico e tecnológico da região, tais empreendimentos não foram ainda incorporados à agenda.

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

¹⁵ É razoável supor, entretanto, que a recente crise financeira iniciada com a queda da bolsa de Hong Kong venha tornar a conduta americana mais sensível a esses temas no âmbito da ALCA.

Esse exercício é particularmente oportuno para o Brasil e outros países latino-americanos que se encontram envolvidos num ciclo de reformas econômicas inacabadas, posto que constitui uma fonte adicional de pressões em prol da coerência das condutas governamentais e do cumprimento de compromissos políticos anunciados em momentos eleitorais. O exemplo da política de concorrência é ilustrativo: esse é um tema que só adquiriu relevância na América Latina nos últimos anos, após o início dos programas de abertura comercial e ajuste fiscal. Tal como ocorreu no Brasil, vários países estão reformulando suas leis de defesa da concorrência e estabelecendo órgãos autônomos como o nosso CADE, com a finalidade de fiscalizar a conduta dos agentes econômicos, promover a eficiência produtiva e assegurar os direitos dos consumidores. São metas louváveis, mas árduas de atingir em sociedades acostumadas ao clientelismo, à paralisia do sistema judiciário e a políticas econômicas inconsistentes. Para essas agências, as negociações da ALCA oferecem a oportunidade para um contato mais estreito com as congêneres de outros países, trocas de experiências, avaliação dos impactos prováveis de determinadas decisões, adoção de procedimentos já testados em outros contextos, e, sobretudo, para reduzir os custos de aprendizagem na administração de instituições novas.

8. Conclusão

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 6

Matriz de Riscos e Oportunidades

<i>Tema</i>	<i>Riscos</i>	<i>Oportunidades</i>
<i>1. Fundamentos econômicos</i>	Várias firmas brasileiras ainda operam com vetores de produção inadequados e não estão preparadas para enfrentar uma redução da proteção. Fatores institucionais impedem a redução dos custos de transação no Brasil.	A integração hemisférica gera pressões para acelerar a reestruturação das firmas industriais instaladas no Brasil. Maior transparência das condições de concorrência nos mercados que integram a ALCA.
<i>2. Inserção internacional da economia brasileira</i>	O projeto da ALCA supõe que o Brasil tenha regras estáveis de comércio exterior: taxas de câmbio equilibradas e alíquotas de importação duradouras.	Recuperação da competitividade das exportações brasileiras no mercado americano. Consolidação dos vínculos econômicos na América do Sul.



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 6

Matriz de Riscos e Oportunidades

<i>Tema</i>	<i>Riscos</i>	<i>Oportunidades</i>
<i>3. Interesses exportadores</i>	<p>Entre os membros da ALCA, os interesses na formação de um mercado unificado são assimétricos.</p> <p>Apenas 4 países da região têm pautas de exportação diversificadas.</p>	<p>Elevação dos gastos públicos em ciência e tecnologia.</p> <p>Criação das condições que estimularão o setor privado a cumprir suas funções schumpeterianas.</p>
<i>4. Estabilidade monetária</i>	<p>Vários países da AL usam âncoras cambiais para combater a inflação.</p> <p>O dólar não é a âncora adequada para um eventual SMA.</p> <p>O Brasil não tem o controle fiscal requerido para a coordenação macroeconômica regional.</p>	<p>Se Argentina, Brasil, Canadá e México harmonizassem suas políticas cambiais, suas moedas serviriam de âncora inicial para formar o Sistema Monetário das Américas (SMA) e orientar a convergência das políticas macroeconômicas no hemisfério.</p>



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 6

Matriz de Riscos e Oportunidades

<i>Tema</i>	<i>Riscos</i>	<i>Oportunidades</i>
<i>5. Projeto Mercosul</i>	Até agora, a expansão comercial no Mercosul não foi afetada pelas deficiências de seus mecanismos institucionais, mas o avanço da integração requer a superação dessas limitações.	Apesar do irrealismo das metas do Protocolo de Fortaleza, a implantação de um marco regulador da concorrência é fundamental para a consolidação do Mercosul.
<i>6. Agenda de negociações</i>	A atual agenda da ALCA contém 3 lacunas importantes: a questão monetária, as ajudas estatais e C&T. Tais lacunas impedem que as assimetrias do hemisfério sejam tratadas adequadamente. O Brasil não dispõe de instrumentos para formular estratégias eficientes de negociação internacional.	As negociações da ALCA estimulam a transparência e a coerência das políticas domésticas. A negociação dos temas relativos à regulação dos mercados domésticos abre novas oportunidades de cooperação técnica no hemisfério.



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

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

Essas limitações não impedem, entretanto, análises conclusivas sobre dois pontos fundamentais: a mudança do padrão histórico de crescimento do país após o segundo choque do petróleo em 1979, e a redefinição das condições de concorrência no mercado doméstico, promovida pela reforma comercial do governo Collor. A tabela 7, elaborada por Bonelli e Gonçalves (1997), descreve a evolução do PIB, da agricultura e da indústria neste século. Em contraste com as elevadas taxas de expansão que haviam vigorado entre 1930 e 1980, a produção industrial sofreu uma contração anual média da ordem de 0,2% durante

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

os anos 80, e registrou um modesto crescimento de 2% a.a. entre 1990 e 1996. A tendência histórica, que até 1980, havia sido de 7,1% para a indústria, de 3,7% para agricultura, e 5,7% para o PIB, recuou, em seguida, para 6,0%, 3,6% e 5,0%, respectivamente.

Tabela 7

Taxas Médias Anuais do Crescimento Econômico Brasileiro no Século XX

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

Fonte: Bonelli e Gonçalves (1997)

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

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

A tabela 8, compilada por Moreira e Correa, descreve a evolução dos índices de produtividade do trabalho (relação entre produção física e número de horas pagas) por



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
 08 de maio de 1998, São Paulo

Tabela 8
Índices de Produtividade do Trabalho: 1990 - 1995

<i>Gênero da Indústria</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Minerais não Metálicos	100	114	106	118	134	146
Metalurgia	100	113	125	145	143	142
Mecânica	100	100	97	119	142	137
Material Elétrico e de Comunicação	100	111	109	140	173	192
Material de Transporte	100	113	121	146	168	177
Papel e Papelão	100	116	116	125	136	138
Borracha	100	114	115	144	146	150
Química	100	109	119	140	156	161
Farmacêutica	100	102	103	109	122	118
Perfumaria, Sabões e Velas	100	102	102	118	112	122
Matérias Plásticas	100	123	134	128	136	149
Têxtil	100	108	116	128	143	164
Confecções e Calçados	100	111	124	127	133	149
Produtos Alimentares	100	91	83	96	101	93
Bebidas	100	103	107	116	137	140
Fumo	100	109	76	90	129	156
Indústria de Transformação	100	110	115	130	143	150

Fonte: Moreira e Correa (1996)

Mesmo descontando-se as possíveis imprecisões dos dados da tabela 8, uma conclusão é inequívoca: Se forem corrigidas pelo menos duas inconsistências básicas de política econômica no Brasil – a sobrevalorização cambial e a ausência de normas perenes de



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

comércio exterior – e preenchidas as lacunas existentes na agenda da ALCA, o projeto de integração hemisférica certamente interessa à sociedade brasileira. Em última análise, tudo depende de que o governo cumpra uma tarefa cuja factibilidade já foi comprovada por vários outros: a defesa dos interesses do país com base no poder advindo da transparência e da racionalidade das políticas domésticas. Quanto ao setor privado, ele já demonstrou, no passado recente, sua capacidade de superar desafios mais sérios do que aqueles listados na tabela 6.

Por fim, cabe comentar brevemente três aspectos conspícuos da ALCA não abordados neste trabalho – os prazos de implantação, o mecanismo “fast track” do governo americano e as negociações tarifárias – e confrontar o diagnóstico do parágrafo anterior com duas avaliações céticas: a visão nacionalista e a liberal ortodoxa.

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

Assim, a polêmica que vem sendo mantida pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos sobre os prazos da ALCA não tem cabimento. A idéia de acelerar as negociações, defendida por alguns funcionários americanos, não resiste a uma análise superficial da agenda. O governo brasileiro, entretanto, ao invés de argüir que a tentativa de impor prazos irrealistas, além de inútil, provoca desgastes desnecessários ao processo de integração, tem assumido uma posição defensiva, sob o argumento de que precisa de tempo para consolidar o Mercosul e melhorar a competitividade da indústria nacional. A atitude correta, não só do



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

ponto de vista dos interesses brasileiros, mas sobretudo para assegurar a viabilidade do projeto hemisférico, seria a de denunciar a inconsistência da proposta americana e insistir na ampliação do conteúdo substantivo da agenda.

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

Um ponto consensual a respeito da ALCA é o de que a eliminação de tarifas e demais barreiras comerciais dependerá de um processo complexo de negociações, devido aos motivos levantados na seção 7 e às assimetrias apontadas na seção 4. No caso do Brasil, 25% das exportações destinadas aos Estados Unidos são taxadas com alíquotas superiores à média da tarifa americana, e a maioria dos produtos líderes da pauta bilateral está submetida a algum tipo de barreira não tarifária (cf. Markwald e outros, 1995). Além disso, os setores exportadores brasileiros enfrentam obstáculos outros mercados do hemisfério (cf. Tavares de Araujo, 1997). De uma perspectiva mercantilista, o Brasil estaria numa posição confortável para negociar a remoção dessas barreiras, posto que apesar da abertura recente, as tarifas brasileiras ainda são superiores às dos principais países da região.¹⁶ Entretanto, o marco analítico da seção 2 sugere uma avaliação distinta. A estratégia de integração que decorre daí tem como meta prioritária a minimização dos riscos de desvio de comércio,

¹⁶ Isto não significa necessariamente que a indústria brasileira esteja mais protegida do que as dos outros países, dado que, além da sobrevalorização cambial, os produtores locais são submetidos às distorções do sistema tributário, que contém impostos que não incidem sobre as importações.



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

O otimismo qualificado das conclusões deste trabalho diverge tanto do diagnóstico nacionalista quanto da crítica liberal ortodoxa. De fato, não é difícil caracterizar a ALCA como um instrumento imperialista destinado a subordinar as nações do hemisfério aos interesses das grandes empresas norte-americanas. Neste ponto estão de acordo ambas as correntes. Bhagwati e Panagariya (1996), por exemplo, dois típicos representantes da ortodoxia liberal, consideram que o principal objetivo dos Estados Unidos com esse projeto é ir além dos limites permitidos pela OMC, e extrair concessões adicionais dos países latino-americanos nas áreas de propriedade intelectual, meio ambiente e normas trabalhistas.¹⁷ Além de enfraquecer a OMC como foro regulador do comércio mundial, essa conduta cria privilégios que distorcem as condições internacionais de concorrência e limitam a autonomia dos países em desenvolvimento. Segundo Bhagwati (1997), caberia acrescentar um outro tipo de crítica: “I consider striving for an FTAA a great mistake. The reason is simple. Proliferating ‘free-trade areas’ have become a pox on the world trading system. It is a mark of Washington’s blurred vision and failure of leadership that, departing from a half-century of steadfast adherence to non-discriminatory multilateralism in trade, the administration has sought to build discriminatory free-trade areas instead (p.22).”

¹⁷ “This is exactly what the United States achieved, in terms of intellectual property protection and even concessions on environment and labor standards enforcement, by getting then president Carlos Salinas into a one-on-one bargaining situation in NAFTA. And now Chile is poised to accept these obligations as the price of getting into NAFTA. On the other hand, as the virtually unanimous developing country objections to labor standards demands at the WTO show, neither Mexico nor Chile would have agreed to these demands in the purely WTO context.” (Bhagwati and Panagariya, 1996, p.51)



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

Quanto aos danos ao multilateralismo, as evidências da tabela 1 (p. 6) são contundentes ao demonstrar a complementaridade dos processos de regionalização das estruturas produtivas e globalização de mercados. Da Nova Zelândia à Alemanha, da Venezuela à França, e da Colômbia à Austrália, governos das mais diversas orientações estão buscando, no mundo inteiro, fortalecer vínculos regionais e participar ativamente da OMC. Entre os membros da ALCA, além do Brasil e dos Estados Unidos, outras economias importantes como Canadá, Argentina e Chile possuem pautas comerciais diversificadas, que as estimulam a perseguir tais objetivos simultaneamente. Como diria Karl Marx, não se trata de um modismo, mas de um constrangimento histórico que está obrigando os Estados nacionais contemporâneos a ajustarem suas instituições aos ditames da nova base material da sociedade.



Anexo

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

- Bhagwati, J. E Panagariya (1996), “Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?”, in J. Bhagwati e A. Panagariya (orgs.), **The Economics of Preferential Trade Agreements**, AEI Press, Washington, D.C.
- Bhagwati, J. (1997), “Fast Track to Nowhere”, **The Economist**, Vol. 345, no. 8039, 18.10.97
- Blinder, A. (1997), “Is Government Too Political?”, **Foreign Affairs**, Vol. 76, no. 6.
- Bonelli, R., e Gonçalves, R. (1997), “Para Onde Vai a Estrutura Industrial Brasileira?”, **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Coase, R. (1988), **The Firm, The Market and The Law**, Chicago University Press.
- Corden, W.M. (1985), **Protection, Growth and Trade**, Basil Blackwell.
- D’Araujo, M.C., e Castro, C., (1997), **Ernesto Geisel**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Dahlman, C. (1979), “The Problem of Externality”, **Journal of Law and Economics**, Vol.22, no.1, pp.141-162.
- Fonseca, R. (1996), **Product Innovation in Brazilian Autos**, Ph.D. Thesis, University of California, Berkeley.
- Frankel, J., Stein, E. E Wei, S. (1995), “Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural, and the super-natural”, **Journal of Development Economics**, Vol. 47, pp.61-95.
- Grossman, G., e Helpman, E. (1995), “The Politics of Free-Trade Agreements”, **American Economic Review**, Setembro, pp. 667-690.

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

Putnam, R. (1998), "Diplomacy, and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games,

International Organization, 42, pp. 427-460.

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

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

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

Tavares de Araujo, J. (1995), "The Political Economy of Protection after The Uruguay Round",

CEPAL Review, no. 55.

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

Tavares de Araujo, J., e Tineo, L. (1998), "Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries", **The Antitrust Bulletin**, Vol. XLIII, no. 1.

* * Consultor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos. Ph.D. em Economia, Universidade de Londres (1982); Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Cargos já ocupados: Economista, Banco Interamericano de Desenvolvimento (1992-1995); economia comercial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Secretário Executivo, Comissão Brasileira de Tarifas (1985-1988); Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro (1981-1992).. Este trabalho foi



Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil, 06 de março de 1998, Rio de Janeiro
08 de maio de 1998, São Paulo

preparado para o *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores*. As opiniões aqui emitidas são da exclusiva responsabilidade do autor.

Disponível em:< <http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/alca/artigo02.doc>> Acesso em.: 19 nov. 2007.