

DO MERCOSUL À INTEGRAÇÃO AMERICANA

Luiz Carlos Bresser Pereira
Vera Thorstensen

Política Externa, 1 (3), dezembro 1992: 122-145

O Brasil atravessa, atualmente, um momento importante de decisão na sua Política de Relações Internacionais e de Comércio Externo. O momento é de opção por uma dentre duas estratégias possíveis. A primeira é a manutenção do multilateralismo. É a estratégia que o Brasil há muito vem adotando: não se estabelecem laços especiais com os grandes blocos regionais atualmente em formação, além dos laços criados com os países do Cone Sul. A segunda é a estratégia da integração americana, ou seja, da inserção da economia brasileira dentro de um bloco regional de comércio, liderado pelos Estados Unidos, como resposta à Iniciativa para as Américas proposta pelo Presidente Bush em 1990.

As razões que apontam para a necessidade de se repensar a questão da inserção internacional do Brasil estão baseadas no fato de que o quadro de referências usado até ao momento foi destruído. Já não serve mais para os Estados Unidos, e provavelmente deixou de fazer sentido para o Brasil. Não nos resta, portanto, outra alternativa senão a de nos reposicionar no novo quadro referencial.

Desde 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai iniciaram um processo de integração econômica de amplo alcance, e que deverá estar realizado até o final de 1994. Apesar das dificuldades de uma experiência como esta, os países do Mercosul têm consciência de que essa integração não pode excluir toda uma estratégia de inserção internacional, uma vez que só o Mercosul não tem a dimensão para dinamizar a economia de seus membros e tirá-los da fase recessiva em que se encontram.

A opção Mercosul já foi tomada e não se encontra aqui em discussão. O ponto em análise é o das futuras opções de alianças dentro de uma Nova Ordem

Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Fazenda e é professor na Fundação Getúlio Vargas (FGVSP); Vera Thorstensen é economista e é professora na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

Internacional. O que se coloca como questão de fundamental importância para o Brasil, e seus aliados do Mercosul, é a escolha da estratégia futura de inserção internacional.

Uma opção é a da manutenção da estratégia do multilateralismo, onde o Brasil não defende alianças especiais com nenhum outro grande parceiro ou bloco comercial e mantém sua política de diversificação das exportações por produtos e por países de destino. Tal opção vem sendo defendida e implantada nas décadas de 70 e 80.

Outra opção é a de reforçar uma aliança com os Estados Unidos, sem prejuízo maior de nossas relações com o resto do mundo. A partir da proposta dos Estados Unidos de 1990, com a Iniciativa para as Américas, o principal objetivo é o de se construir uma zona de livre comércio na região, além de possibilidades de novos investimentos e administração da dívida. Com essa proposta o Brasil poderá se beneficiar do acesso a um grande mercado, com abertura para obter novos investimentos e tecnologia, mas terá como contrapartida os custos que tal abertura poderá causar à economia nacional, ainda despreparada para enfrentar a concorrência americana, além dos custos do desvio de importações de outras regiões comerciais. Em compensação, o Brasil estaria “comprando uma apólice” contra as incertezas do futuro, principalmente contra os eventuais problemas que o fortalecimento dos blocos regionais, inclusive o norte-americano, poderão gerar como: protecionismo seletivo a certos produtos, defesa dos interesses dos membros do bloco, e medidas unilaterais contra o alegado “unfair trade” de exportadores fora do bloco. Estas são atividades que se tornaram a prática de um comércio internacional cada vez mais administrado e menos liberalizado, em um mundo no qual não existe mais uma potência hegemônica que garanta o multilateralismo (Krasner, 1976).

Neste trabalho examinaremos a política do Brasil em relação à integração americana. Na primeira seção faremos uma análise do novo quadro de referências que o Brasil enfrenta depois do colapso do comunismo e o fim da Guerra Fria. Em seguida analisaremos o eventual interesse da Comunidade Européia e do Japão pelo Brasil. Na terceira e na quarta seção discutiremos respectivamente o interesse nacional dos Estados Unidos e do Brasil em relação à formação de um Bloco Americano. Na quinta seção veremos os contra-argumentos, que vem sendo usados pelo Brasil para se opor ou adiar sua adesão à idéia.

Adotaremos no trabalho uma abordagem histórica ou realista. O multilateralismo pode ser teoricamente a opção a longo prazo mais racional para o Brasil, como é para qualquer país do mundo. No curto e no médio prazo, entretanto, é preciso que o Brasil analise quais são as tendências do comércio e da economia mundial, e tome iniciativas, ao invés de ser arrastado pelas circunstâncias ou então ver-se excluído do sistema econômico mundial que está se formando.

O novo quadro de referências

Vários fatores definem o novo quadro de referências internacional. A desaceleração do crescimento econômico nos países desenvolvidos e particularmente nos Estados Unidos a partir do primeiro choque do petróleo, o extraordinário êxito do Japão e dos tigres asiáticos, a consolidação da CE - Comunidade Européia, a revolução democrática no Leste Europeu marcando o colapso do comunismo, e a crise econômica da América Latina nos 1980s estão entre os fatos históricos novos que ajudaram a definir a nova ordem internacional, exigindo uma tomada de posição da parte do Brasil.

Quatro aspectos desse processo de mudança são especialmente relevantes para a definição desse novo quadro:

1. A passagem de um modelo bipolar para um modelo multipolar. A Nova Ordem Internacional – definida em 1989 com a queda do Muro de Berlim, a reunificação das Alemanhas e o colapso do bloco soviético – destruiu o antigo modelo da bipolaridade de poder entre Estados Unidos e URSS. Com o fim da Guerra Fria, o mundo assiste, perplexo, ao vazio das lideranças militares e econômicas e ao nascer de um novo modelo multipolar, que talvez fique centrado na tríade da CE, dos Estados Unidos e do Japão, em confronto com outros pólos de poder mais políticos que econômicos. Dentre eles provavelmente teremos a Rússia, aliada ao que sobrar da CEI – Comunidade dos Estados Independentes, o renascer do Grupo Islâmico e a própria China em processo de abertura para o exterior.

2. Fim da hegemonia dos Estados Unidos. Os Estados Unidos já perderam a liderança do comércio mundial para a CE, tanto em importações quanto em exportações. Também perderam a liderança tecnológica nos setores de ponta e de produção em massa como automóveis, informática e de telecomunicações para o Japão. Os Estados Unidos passaram de líderes de investimentos no exterior a grandes devedores internacionais, com uma dívida externa global de mais de USD 1 trilhão, uma dívida interna de cerca de USD 200 bilhões e um déficit comercial de cerca de USD 100 bilhões. Atualmente a liderança da economia internacional está vaga, mas junto com os Estados Unidos, dois outros candidatos já estão posicionados: a CE e o Japão. Como o Japão tem peso econômico mas nenhum peso político na arena internacional é a CE, agora a caminho da União Européia, sem dúvida, a candidata mais forte à liderança mundial (Thurow, 1992).

3. Globalização das economias. A globalização dos mercados, da produção e dos investimentos acaba com os modelos das economias nacionais centradas nos mercados internos e dá prioridade às atividades da exportação, que nos últimos anos vêm crescendo mais que as atividades internas. Tal globalização leva também à internacionalização do comércio, da transferência da tecnologia de produto e de processo, e à ênfase ao investimento direto dentro dos grandes mercados como proteção a eventuais medidas discriminatórias.

4. *Enfraquecimento do multilateralismo e fortalecimento do regionalismo.* A complexidade sempre crescente das relações comerciais internacionais acabaram abalando os princípios básicos defendidos pelo GATT - General Agreement on Tariffs and Trade, que estão baseados na liberalização do comércio e nas negociações multilaterais e que condenam todas as discriminações entre parceiros comerciais. Nos últimos anos, no entanto, o mundo vem assistindo ao fortalecimento do “comércio administrado”, ou seja, do protecionismo seletivo em relação a produtos ou parceiros especiais e da adoção de medidas unilaterais contra um comércio que seria desleal, e à formação de blocos regionais. De acordo com o estudo de Braga e Yeats as transações internacionais subordinadas a acordos regionais correspondiam em 1988 a 53,7% do comércio mundial, dos quais 30,5% referiam-se às transações internas na CE e 5,3, às entre Estados Unidos e Canadá. Nesse estudo, entretanto, os autores, depois de assinalarem que o sistema de acordos minilaterais de comércio já alcançou uma dimensão irreversível, concluem que “the proliferation of managed trade initiatives seems, to us, to pose a larger threat to the multilateral trade system in a post-Uruguay Round world than new preferential trading blocks” (1992: 21).

Tais blocos possuem uma tipologia própria: (a) bloco econômico via mercado comum como o da CE; (b) bloco comercial via FTA (Free Trade Agreement) como a NAFTA (North American Free Trade Agreement), reunindo Estados Unidos, Canadá e México; e (c) bloco de produção concertada, do tipo que está se formando entre o Japão e os países do Pacífico, visando atingir os grandes mercados externos, mas não pretendendo criar uma zona comercial entre eles.¹ Conforme as dificuldades que estão sendo encontradas na Rodada Uruguai do GATT indicam, a ambiciosa tentativa de fortalecer o GATT como regulador do comércio internacional foi frustrada exatamente porque os parceiros internacionais já vinham optando por um regionalismo pragmático contra um liberalismo comercial hoje inatingível.

É nesse quadro que começam a se estabelecer no continente novos relacionamentos, que talvez sejam o embrião da Nova Ordem Americana. Desde a Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 70 o relacionamento entre os Estados Unidos e os demais países das Américas foram marcados por um processo de cooperação e conflito, em que este se originava no projeto nacional de industrialização substituidor de importações adotado pelos países latino-americanos, enquanto que a cooperação provinha da solidariedade da região com os Estados Unidos em seu confronto com a URSS. A década de 80 foi marcada pelo conflito de interesses em torno da dívida externa, e pela tomada de consciência por parte da América Latina de que deve enfrentar a crise fiscal e realizar as reformas estruturais orientadas para o mercado, já que seu velho modelo de desenvolvimento

1 - Sylvia Ostry propõe uma tipologia de modos de integração baseada em sua profundidade. Teríamos “integração profunda”, envolvendo dimensões econômicas, políticas e institucionais, como a CE, e “integração natural ou econômica”, como o NAFTA e o bloco do Leste asiático (1992: 5).

protecionista esgotou-se. A década de 90 será provavelmente marcada por novas ameaças, agora ligadas aos temas econômicos e sociais como: combate às drogas, controle de imigração e proteção ambiental, O ponto chave do novo relacionamento, entretanto, concentrar-se-á na redução e consolidação das dívidas da América Latina, na continuidade e bom êxito da estabilização e das reformas estruturais, e principalmente nos esforços orientados para a retomada do desenvolvimento que ainda não está assegurada.

Em vista deste último objetivo, os Estados Unidos, através da Iniciativa para as Américas, fizeram uma proposta inicial de criação de uma Zona de Livre Comércio Americana, que garantida aos países latino-americanos o acesso ao seu mercado. A proposta do Presidente Bush, independente dos méritos que lhe são intrínsecos, reforça-se pelo fato de que os outros dois blocos em formação — a CE e o bloco japonês – não revelam o mesmo interesse pela América Latina.

As prioridades da CE e do Japão

Durante o final da década dos anos 80, o Brasil e a América Latina imaginaram que a CE iria alterar substancialmente sua postura em relação à região, com a entrada de Portugal e Espanha na Comunidade. Mas além de novos acordos de cooperação, já na terceira geração, que englobam vasto repertório de iniciativas, os elementos essenciais como acesso a mercado e fluxos de investimento ou financiamento não foram alterados. O único privilégio do Brasil é gozar do SPG – Sistema de Preferências Generalizadas, mas, como forte usuário desse sistema, sofre o perigo de ter vários de seus produtos excluídos do próximo programa que está em negociação. Na área de financiamentos e apoios, é verdade que o volume de recursos cresceu, mas está destinado aos países menos desenvolvidos da região, especialmente a América Central.

Em termos de dívida externa, a Comissão da CE tentou no final dos anos 80 politizar a questão, mas recebeu orientação dos Estados Membros de que esse assunto seria prerrogativa dos governos dos Estados e não assunto comunitário, Mais ainda, os Estados Membros da CE seguiram a liderança dos bancos comerciais americanos, os grandes detentores da dívida da América Latina, e nada de novo foi conseguido.

A CE, a partir de 1986, reaparece no cenário internacional como grande potência econômica, através da concretização do Mercado Interno que inclui a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Passou então a representar um parceiro importante não só pelo tamanho de seu mercado, mas pela possibilidade de concretizar novos acordos de cooperação comercial, investimentos e tecnologia. A CE, entretanto, defronta-se hoje com grandes desafios: aprofundamento da Comunidade com o estabelecimento da união monetária e união política, negociados em Maastricht em 1991 e em difícil processo de ratificação

pelos parlamentos nacionais dos 12 Estados Membros; alargamento da Comunidade com a adesão de novos membros como Áustria, Suécia, Finlândia, Suíça e Noruega em um prazo de 3 anos, e com a adesão dos países da Europa Central como Hungria, Polônia e talvez das Repúblicas Tcheco e Eslovaca em 5 ou 7 anos; construção de toda uma política de segurança ao redor de suas fronteiras contra sérios e novos problemas como imigração maciça, tráfico de drogas, crime organizado, além de ameaças reais como o terrorismo, o fanatismo político derivado do crescimento da direita ultra conservadora e o fanatismo religioso derivado do crescimento do fundamentalismo islâmico dentro e fora das suas fronteiras; e, principalmente, o ressurgir das antigas rivalidades étnicas que colocam em cheque todo o conceito do Estado-Nação, base da construção europeia.

Por outro lado, a CE, ao longo dos últimos anos, estabeleceu todo um sistema de preferências comerciais e concessões econômicas com o objetivo de criar um bloco econômico alargado sob sua influência:

- com os países da EFTA (Áustria, Suíça, Suécia, Finlândia, Noruega, Islândia e Liechtenstein) através de um quase mercado comum com a CE, a chamada AEE – Área Econômica Européia, que inclui a livre circulação de mercadorias, pessoas, capitais e serviços, mas não inclui a área agrícola
- com os países da Europa Central (Hungria, Polônia e Repúblicas Tcheco e Eslovaca) através dos acordos Europeus, com abertura nas áreas de ferro e gusa, têxtil e produtos agrícolas principalmente
- com os países do Magreb e Mashreq do Norte da África, que objetiva um Acordo de Livre Comércio e se concentra nas áreas agrícola e têxtil
- com os países ACP (África, Caribe e Pacífico), ex-colônias européias, através dos Acordos de Lomé de cooperação comercial, econômica e financeira

Dentro desse quadro, é difícil acreditar que a CE possa conceder à América Latina mais do que acordos políticos, cheios de boas intenções, mas de fraco conteúdo econômico. Na verdade, é importante analisar como os novos acordos de associação e os novos acordos de cooperação comercial da CE com seus parceiros privilegiados afetam as exportações brasileiras para a CE, uma vez que essas zonas são preferenciais no relacionamento com a Comunidade e o Brasil não o é. O quadro atual já não pode iludir mais o Brasil nem a América Latina. As prioridades da CE estão concentradas no Eurobloco. Fora ajudas humanitárias, pouco se pode esperar da CE em termos de concessões comerciais.

Análise semelhante poderia ser feita em relação ao Japão. Seu interesse pela América Latina e em particular pelo Brasil é claramente marginal. Pelo Brasil houve um certo interesse nos anos 70, na medida em que o Brasil parecia complementar sua falta de recursos naturais, mas desde a crise dos anos 80 o seu desinteresse tomou-se quase agressivo. Sem prejuízo da competição que mantêm entre si, uma das características das empresas japonesas é o caráter solidário de sua atuação internacional. Através de uma coordenação invisível, que pode partir do governo ou das associações empresariais japonesas, a decisão de investir ou de não investir em um país ou região torna-se comum a quase todas as empresas. Ora, em nível regional a decisão do Japão parece ter sido a de concentrar-se na construção do seu bloco de produção no Leste e Sudeste da Ásia. A América Latina interessa os japoneses de forma distante. É comum ouvirmos deles a afirmação de que “a América Latina é área de influência dos Estados Unidos”.

O interesse nacional dos Estados Unidos

Diferente é a atitude dos Estados Unidos em relação à América Latina, conforme a Iniciativa das Américas mais uma vez revelou. Antes de examinarmos o interesse dos Estados Unidos pela região, vejamos rapidamente sua política comercial, que, nos últimos anos, vem se desenvolvendo de acordo com três dimensões distintas (Preeg, 1992).

No nível interno, a política comercial americana pode ser caracterizada como de um protecionismo seletivo em resposta às pressões dos setores industriais de menor competitividade. Dentre os setores protegidos salientam-se as indústrias automobilística, eletrônica, informática, siderúrgica e de confecções. Outra característica é a da prática do unilateralismo contra qualquer medida considerada desleal ao comércio dos Estados Unidos, o que gera uma atitude de retaliação imediata, mesmo contra os princípios do GATF (Secção 301, Super 301 e 301 Especial).

No nível multilateral, os Estados Unidos foram os mais interessados no lançamento da Rodada Uruguai do GATT, em 1986, e responsáveis pela inclusão de novos setores nas negociações como: agricultura, têxteis, serviços, propriedade intelectual e investimentos.

No nível regional, os Estados Unidos lideram a formação do NAFTA - North America Free Trade Agreement, que visa a criação de uma zona de livre comércio não só com o Canadá (desde 1989), como com o México (1994). A formação do NAFTA é uma nova opção política dos Estados Unidos, diante da constatação da realidade de novos blocos comerciais.

Não é este o momento para discutir se zonas de livre comércio devem ser “trade diverting” ou “trade creating”. Desde que, nos anos 50, Jacob Viner definiu

estas duas possibilidades, claramente optando pela primeira, o tema é discutido. Blocos regionais na forma de zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras (“custom unions”) são permitidas pelo artigo XXIV do GATT que assim estabeleceu uma exceção ao seu princípio básico de não discriminação (a cláusula da nação mais favorecida), desde que a constituição do novo bloco não implique em elevação das barreiras ao comércio com o resto do mundo e que, dentro do bloco, as tarifas tendam para zero. Desde então se discute esse artigo, particularmente em relação à CE, o mais bem sucedido caso de regionalismo.

Os Estados Unidos, embora tenham aprovado o artigo XXIV sempre foram fortemente a favor do multilateralismo. Apoiaram a constituição do bloco europeu, principalmente por motivos políticos. Agora, porém, verifica-se uma nítida mudança de posição. Conforme observa Krasner, “the end of the Cold War does mean that the United States will become increasingly economically self-interested in its international economic policies. It will no longer be as strongly committed to multilateralism. This will make regional blocks more attractive” (1991: 340).

Nesse quadro, embora haja resistência dentro dos Estados Unidos, e críticas de economistas liberais como Baghwati, que vêem na formação dos blocos uma clara ameaça ao comércio internacional livre (1992), a tendência geral naquele país é de apoiar o acordo, a partir da tese de que acordos regionais não conflitariam com a perspectiva mais geral e mais de longo prazo a favor do multilateralismo (Dornbusch, 1991; Hufbauer and Schott, 1992).

O regionalismo, porém, é ainda marginal para os Estados Unidos, que, na prática, mantém uma agressiva política de manutenção de seus principais mercados (CE) e de abertura de novos mercados (Japão). E também nesses mercados concentra os seus investimentos estrangeiros. Toda vez que um setor nacional se sente prejudicado com as chamadas práticas desleais de comércio, os Estados Unidos reagem violentamente contra o “agressor”, deixando de lado os discursos políticos e agindo de forma unilateral.

A proposta da criação do Bloco das Américas pelos Estados Unidos teve sua origem em duas percepções importantes. A primeira delas visava uma política de segurança de mercados, mais amplos que os conseguidos com o Canadá e México, diante de um eventual fracasso da Rodada Uruguai e do enfraquecimento do GATT como moderador e supervisor do comércio internacional. A segunda visava um efeito político importante. A Iniciativa foi lançada pelo presidente Bush em agosto de 1990, nas vésperas da reunião do G7 em Houston. Dessa forma o presidente norte-americano procurava contrabalançar o peso específico da CE, apoiada em seu bloco de países satélites, e do Japão fortalecido pelo seu bloco de produção no Leste e Sudeste da Ásia, com o bloco liderado pelos Estados Unidos: um bloco que poderia ser chamado de Bloco das Américas ou Associação Americana de Livre Comércio.

Os americanos parecem já haver decidido que seu interesse nacional coincide com a formação do NAFTA. Não está claro para eles, entretanto, se vale a pena ampliar esse bloco em direção a um Bloco Americano. Os interesses dos Estados Unidos por trás da proposta da Iniciativa para as Américas poderiam ser classificados em dois tipos: os interesses retóricos e os interesses reais.

Os interesses de caráter retórico ou político tiveram objetivos políticos imediatos e justificaram a proposta da Iniciativa para as Américas como um elemento de pressão dos Estados Unidos contra o fortalecimento do bloco da CE e do Japão. Por outro lado, a possibilidade de se criar uma zona de livre comércio americana constituir-se-ia em uma arma dos Estados Unidos contra os países europeus, que insistiam e ainda insistem na proteção de sua agricultura, levado ao impasse as negociações da Rodada Uruguai do GATT Assim, se a liberalização e o multilateralismo do comércio não fossem obtidos, os Estados Unidos estariam compensados com a formação de FTA's com países estratégicos: Israel (1985), Canadá (1989), México (1993) e talvez todas as Américas em um futuro próximo. Mas a força do argumento do Bloco das Américas contra o Eurobloco, dentro das negociações do GATT, foram esvaziadas com a aliança dos Estados Unidos com o Grupo de Cairns de produtores agrícolas como Austrália, Nova Zelândia, Argentina e Brasil, que formaram outro grupo de pressão contra a CE.

Mas se existem interesses retóricos que não apenas são usados como elemento de impacto nas negociações internacionais, também existe uma série de interesses reais que justificam uma aliança comercial dos Estados Unidos com a América Latina e mais ainda com o Brasil.

Dentre os interesses reais dos Estados Unidos para uma integração com a AL destacamos:

1.Impossibilidade de dominar todos os mercados do Terceiro Mundo. Os Estados Unidos estão começando a reconhecer que deixaram de ser a grande potência hegemônica mundial. Como grande potência do modelo bipolar, a defesa do multilateralismo e da liberalização do comércio eram as estratégias de maior interesse nacional. Mas hoje a realidade é outra. Como líder hegemônico do mundo ocidental, os Estados Unidos ditaram as regras do jogo internacional e podiam deter posições privilegiadas em muitos mercados. Atualmente a liderança mundial é disputada pela CE e pelo Japão, que já há alguns anos, construíram áreas sob suas influências. Assim a CE firmou sua liderança no Norte da Europa, no Leste Europeu (exceto CEI), no Norte da África e na África Sub-Saariana. O Japão vem fortalecendo sua posição no Leste e Sudeste da Ásia, inclusive a China. Os Estados Unidos tem ainda posição dominante na América do Norte e Oriente Médio e, historicamente, na América Latina.

O Grupo Islâmico concentra grande influência nos países muçulmanos do sul da CEI, no Oriente Médio e detém forte influência no Norte da África. A lógica

de seu comportamento atual é pouco previsível. Na verdade, o fundamentalismo islâmico se propõe como uma alternativa ao mundo capitalista e ao mundo comunista. Nesse espaço, a influência americana sofrerá fortes restrições no futuro.

Dentro do quadro atual, a liderança dos Estados Unidos na América Latina não será contestada pelas outras lideranças mundiais, CE e Japão, que estão imersos na concretização das suas próprias áreas de influência.

2. *Interesse de administrar o problema da dívida.* Os grandes debates da década dos anos 80 foram às várias tentativas de se resolver o problema da dívida do Terceiro Mundo. No caso dos Estados Unidos, a dívida da América Latina (USD 420 bilhões) foi o ponto mais importante. Se a maior parte da dívida da região está nas mãos dos bancos privados americanos, a continuidade de um fluxo dos pagamentos está subordinada à geração de divisas via exportações. A certeza do acesso ao mercado americano poderá ser um ponto importante da administração desse problema.²

3. *Necessidade de um novo diálogo entre Estados Unidos e América Latina.* Se a crise da dívida ocupou a década dos anos 80, e o problema de segurança das Américas foi minorado com a implosão do Mundo Soviético, os Estados Unidos precisam de um novo argumento para relançar o diálogo esvaziado com a América Latina. Assim, a Iniciativa para as Américas, relança o tema econômico para o diálogo Estados Unidos x América Latina nos anos 90. Assim temos a priorização do econômico sobre o político e uma tentativa de resolução das novas ameaças e conflitos entre as duas regiões: drogas, imigração e ambiente. Os Estados Unidos são um ator sem “script” diante de uma América Latina marginalizada. Interesses novos precisavam ser criados para reaproximá-los. A Iniciativa para as Américas foi o elo de ligação escolhido para o novo diálogo.

4. *Interesses comerciais.* A criação do bloco liderado pelos Estados Unidos é uma necessidade real, e não apenas retórica, e nasce como resultado das grandes incertezas que cercam o mundo atual. Apesar de a América Latina, como um todo, ter nos Estados Unidos o seu maior parceiro comercial (para o Brasil os Estados Unidos é o segundo parceiro, depois da CE), as exportações dos Estados Unidos para a AL estão caindo ano após ano. Recuperar uma posição confortável é de interesse real para os Estados Unidos.

Roberto Bouzas e Juan Carlos Barbosa, depois de realizar uma série de entrevistas com homens de negócios e representantes do governo dos Estados Unidos, concluíram que os EUA consideram ainda prematura a negociação de uma

2 - Conforme observa Bhagwati, “the offer in June 1990 by President Bush to get more nations from South America to join the United States in a free trade area [...] is reflective of the compulsions that the debt crisis there imposes on America policy to respond in a regional framework to ensure the this crisis remains manageable and does not engulf the United States, whose banks are principally endangered by it” (1992: 15).

zona de livre comércio com o Mercosul. Primeiro será necessário terminar o acordo com o México. Mas revelaram grande interesse pelo Cone Sul e particularmente pelo Brasil, que “foi caracterizado como um sócio interessante para os Estados Unidos não apenas por se tratar de uma economia com um alto potencial de dinamismo, mas também porque oferece perspectivas amplas para uma expansão das exportações americanas, já que a economia brasileira continua sendo uma economia relativamente fechada”. Por outro lado, “sublinhou-se o potencial de expansão (do Brasil) se as empresas norte-americanas instaladas no Brasil reorientarem mais intensamente sua produção do abastecimento do mercado interno para as exportações” (1992: 44-45).

Em síntese, terminada a Guerra Fria e a hegemonia econômica dos Estados Unidos, há uma perspectiva de enfraquecimento do GATT e o fortalecimento dos blocos regionais. Entre eles, os Estados Unidos, embora ainda inconformados com a perda da hegemonia, e desejando muito naturalmente manter seu comércio aberto com todo o mundo, não terão outra alternativa senão dar força ao Bloco das Américas. Este bloco será de grande utilidade para os Estados Unidos não apenas para exercer pressão e barganhar posições no contexto internacional, mas também para assegurar um espaço preferencial para suas exportações e investimentos.

O interesse nacional do Brasil

Diante do novo fato político que é o convite para o Brasil participar da Iniciativa das Américas, pode-se perguntar, qual é o interesse nacional do Brasil, Devemos ou não aceitar uma proposta como essa? Afinal, sem reais interesses por parte dos agentes econômicos não há acordo que funcione.

Os verdadeiros interesses do Brasil na integração americana derivam da sua conscientização de que a antiga ordem internacional, que justificava a sua estratégia multilateralista, foi destruída, Com a Nova Ordem Internacional é preciso repensar toda a estratégia de inserção do Brasil em nível mundial. Esses novos interesses são comuns não só ao Brasil, como ao Mercosul, e à própria América Latina.

Algumas transformações em nível internacional justificam o novo interesse nacional do Brasil. Em primeiro lugar temos o fracasso do modelo do Brasil como potência do Terceiro Mundo. O modelo praticado nas últimas décadas, do Brasil como grande potência do terceiro mundo e como um dos líderes do grupo dos países não alinhados fora do domínio dos Estados Unidos ou da ex-URSS esgotou-se com a crise da dívida externa e o esgotamento da estratégia de substituição de importações. Aquela estratégia de caráter nacionalista, que alcançou seu auge nos anos 70, não se revelou nos anos 80 uma alternativa realista capaz de promover o desenvolvimento do Brasil. Ao invés de pressionarmos o Primeiro Mundo para a

obtenção de tratamento preferencial,³ não tivemos outra alternativa senão adotar uma atitude defensiva diante da pressão dos credores para cobrar suas dívidas. Ao mesmo tempo fomos obrigados a reconhecer os erros de política econômica a que haviam levado o prolongamento artificial da estratégia de substituição de importações nos anos 70 através do financiamento externo. As idéias de redução do Estado, através da liberalização comercial, da desregulação e da privatização tornaram-se então dominantes, colocando um ponto final na estratégia terceiro-mundista do Brasil.

Em segundo lugar, temos a crise do Estado. Desde os anos 30 o Estado foi o grande ator do processo de desenvolvimento brasileiro. Atuava através de três instrumentos: (1) o modelo econômico de substituição de importações, que deu um grande impulso para a industrialização de alguns países da América Latina; (2) os subsídios aos setores industriais considerados estratégicos; e (3) o investimento direto em empresas estatais (state-owned enterprises). No entanto, no início dos anos 60 essa estratégia de desenvolvimento já se havia esgotado. Foi artificialmente mantida nos anos 70 através do endividamento externo, que financiou os projetos substituidores de importação e uma nova onda de subsídios e de criação de empresas estatais. Mas o custo dessa opção foi afinal terrível. Resultou em uma profunda crise do Estado no Brasil, que tem dois componentes: (a) uma crise fiscal diretamente relacionada com a dívida externa que financiou os gastos excessivos por parte do Estado, e que se traduziu no aumento excessivo da dívida pública, na redução da poupança pública, que afinal tornou-se negativa, e no desaparecimento do crédito público; e (b) a superação da estratégia de intervenção do Estado baseada na substituição de importações.

A crise do Estado no Brasil é a causa fundamental das altas taxas de inflação que tomaram conta do país, da redução dos investimentos e da estagnação econômica. Nestes últimos 12 anos o Brasil vem enfrentando a mais grave crise econômica de sua história. Por isso está claro que os anos 90 e o novo quadro internacional exigem uma mudança radical do modelo de inserção do Brasil. O Brasil precisa, ao mesmo tempo, definir um novo projeto nacional de desenvolvimento e internacionalizar sua economia.

A internacionalização da economia não significa, como pretende Washington e o Primeiro Mundo em geral a estabilização dos preços, a redução do Estado e a simples abertura da economia. Esse tipo de estratégia supõe que o aumento dos investimentos, absolutamente essenciais para a retomada do desenvolvimento, terão como origem os investimentos estrangeiros realizados pelas empresas multinacionais. Ora, esta pressuposição não é realista. É possível e desejável esperar o aumento dos investimentos estrangeiros, mas sabemos que os limites desse tipo de fonte de recursos são muito claros. As grandes alterações do quadro internacional modificaram os pólos da atenção política e econômica para

3 - Esse foi o motivo da estratégia da “nova ordem internacional” que os países não-alinhados adotaram nos anos 70.

outras regiões do globo. As áreas prioritárias para a promoção comercial e novos investimentos passaram a ser: a própria CE com a concretização do seu Mercado Interno de 1992, os países da Europa Central, agora sobre a influência da CE e que podem servir como plataformas de exportação para a própria CE, os países do Pacífico que se transformaram em plataformas de exportação para os grandes mercados da CE e dos Estados Unidos e o México que negociou a sua entrada no NAFTA liderado pelos Estados Unidos (Hurrell, 1992). Além das mudanças dos pólos de atração políticos e econômicos, os números atestam a marginalização da AL no cenário internacional. Em 1950 representava 11 % das exportações mundiais, em 1985 cerca de 5 % e em 1990 cerca de 3%.

A alternativa que envolve a definição de um novo projeto nacional passa, em primeiro lugar, pela recuperação da capacidade de poupança do Estado. O Estado precisa recuperar a sua capacidade de poupança, seja aumentando receita, seja diminuindo despesa corrente, seja cancelando ou consolidando dívida (cujos respectivos juros reduzem a poupança pública). Por outro lado, necessita abrir sua economia, de forma a garantir maior competição externa e mais eficiente alocação de recursos. Mais ainda, deve estimular a entrada da tecnologia necessária para modernizar a indústria e torná-la adequada aos ditames da filosofia da globalização de mercados e produção. Estas políticas, mais uma competente política industrial e tecnológica, as duas financiadas pela poupança pública recuperada, servirão de base para uma postura agressiva nas suas atividades exportadoras, necessárias para estimular os investimentos internos e gerar saldos positivos de divisas.

A partir desse quadro de referências, examinemos a política de comércio externo do Brasil, Esta também vem se desenvolvendo nos últimos anos, dentro de três dimensões diferentes (Azambuja 1991). No nível interno, a política tem sido de abertura e liberalização do comércio com o rebaixamento das tarifas brasileiras em valores significativos, até o final de 1993. No nível regional, o Brasil tem se empenhado ativamente na criação de um mercado comum que abrange mercadorias, serviços e fatores produtivos (pessoas e capitais) com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, e que deve estar formado em 1995. No nível multilateral, o Brasil vem tendo um papel relevante nas negociações, ainda em aberto, na Rodada Uruguai do GATT, e se revela defensor da tese da não discriminação de obrigações e concessões, e, mais recentemente, da liberalização do comércio internacional. Alguns pontos da negociação que se arrasta em Genebra têm especial significância para o país: agricultura, têxtil (textile), propriedade intelectual e serviços. Uma quarta dimensão se abrirá caso o Brasil decida contribuir mais ativamente para a criação do Bloco das Américas.

No final da década dos 80, o Brasil constatou que a estratégia de substituição de importações havia se esgotado, que a mais eficiente alocação de seus recursos dependia da abertura de seus mercados e que a retomada do desenvolvimento deveria agora basear-se na agressividade das suas exportações. Esta percepção mais o peso da dívida e a pressão dos organismos multilaterais pela adoção de reformas estruturais levou o Brasil a iniciar a abertura da sua economia.

O fluxo do comércio do Brasil em valores globais, nos últimos anos, demonstrou que seus principais parceiros são CE, Estados Unidos/Canadá e ALADI. As proporções da pauta de exportações para 1991 foram: CE com 31%, Estados Unidos/Canadá com 21,5% e ALADI com 15%. As exportações para Estados Unidos/Canadá lideram a pauta até 1988 e em 1989 foram substituídas pela CE. O quadro em 1990 era de 31,4% para a CE, 25,8% para Estados Unidos/Canadá, e 10,2% para a ALADI. O que se verificou em 1991 foi um deslocamento das exportações dos Estados Unidos/Canadá para a ALADI, conforme demonstra a análise da pauta de exportação brasileira (Ver Quadro 1).

O fluxo de produtos exportados para os principais parceiros, no entanto, evidencia uma importante característica. As exportações para a CE, em 1990, são de 43% de manufaturados contra 57% de matérias-primas e semi-industrializados. Já as exportações para os Estados Unidos e Canadá são de 76% de manufaturados contra 24% de matérias-primas e semi-industrializados. Assim, o fluxo para os Estados Unidos/Canadá é mais diversificado e com maior nível de industrialização (ver Quadro 2).

Quadro 1
Brasil - Exportações por Zonas Econômicas (%)

	1988	1989	1990	1991
ALADI	11,0	10,2	10,2	15,5
EUA + Canadá	29,3	26,6	25,8	21,5
CE	28,7	30,6	31,4	31,0
Japão	6,9	7,1	7,5	8,2
Ásia	8,2	9,3	9,5	9,8
Oriente Médio	4,4	3,5	3,4	3,5
Outros	11,4	12,8	12,2	10,1

Fonte: Decex.

Quadro 2
Brasil - Exportações de Manufaturados por Zonas Econômicas (%)

	1988	1989	1990
ALADI	84,2	84,0	86,7
EUA + Canadá	74,4	76,6	75,8
CE	39,1	38,9	42,7
Japão	25,3	19,6	16,6
Ásia	61,6	43,6	41,8
Oriente Médio	60,1	62,4	53,6
Outros	44,1	44,6	43,3

Fonte: Decex.

Mais ainda, se analisarmos o bloco econômico da CE teremos todo um sistema de preferências dentro da sua Política Comercial, que envolve grandes alianças e altos níveis de privilégios com a EFTA, Europa Central, Países ACP e Países Mediterrânicos. Uma análise mais detalhada de tais acordos, bem como das pautas de suas exportações para a CE, demonstram que vários produtos da pauta das exportações brasileiras para a CE serão seriamente afetadas no futuro próximo. Dentre eles: ferro, gusa e aço, produtos agrícolas como carne e oleaginosas, têxteis e calçados, autopeças, papel e papelão.

É ainda importante lembrar que em termos de América Latina, o maior parceiro comercial ainda são os Estados Unidos Para o Brasil individualmente o principal mercado é a CE.

Quanto ao SPG - Sistema de Preferências Generalizadas, o Brasil tem acesso tanto à CE quanto aos Estados Unidos dentro desse sistema, que permite a

exportação de uma série de produtos com redução ou isenção tarifária, mas dentro de quotas pré-estabelecidas. É conhecida, entretanto, a vontade política, tanto dos Estados Unidos quanto CE, de darem maior acesso, dentro desse sistema, aos países menos desenvolvidos, o que afetará as exportações brasileiras para tais mercados.

Assim, apesar da CE ser atualmente o maior parceiro comercial do Brasil, os Estados Unidos e Canadá apresentam vantagens positivas: as exportações para os Estados Unidos e Canadá possuem maior valor agregado, a pauta é mais diversificada e os produtos exportados têm menor probabilidade de serem afetados por acordos especiais. Dentre os produtos que constam da pauta de exportações do Brasil para os Estados Unidos temos: aeronaves, máquinas, equipamentos de transporte, autopeças, calçados e químicos. A ênfase da pauta para a CE é de: suco de laranja, complexo soja, açúcar, café, aço e ferro.

Por outro lado o Brasil e a América Latina terão que enfrentar os produtos mexicanos no mercado dos Estados Unidos e Canadá, após o início do NAFTA. Com o desmantelamento tarifário entre os membros do NAFTA, o Brasil terá que enfrentar um concorrente com vantagens estratégicas de proximidade e tarifas nulas, disputando o mesmo mercado final. A tendência atual da formação dos blocos regionais dentro do comércio externo deu origem a novas práticas para as relações internacionais: uma delas é a regra das preferências crescentes para os membros do bloco, mesmo que isto derrube o princípio mais importante do GATT o da não discriminação; a outra é a regra do protecionismo seletivo dos membros do bloco contra os produtos de países fora do bloco, com a utilização da prática do comércio administrado para se evitar maiores retaliações (Ex: automóveis, eletrônica, aço, têxtil, dentre outros). Dentro desse quadro é claro que os prejuízos que o Brasil terá com a formação do NAFTA poderão ser grandes. Haverá um desvio de comércio do Brasil para o México em relação aos Estados Unidos, que não dependerá apenas da eliminação das barreiras alfandegárias entre os dois países, mas também do fato de que as barreiras não alfandegárias serão certamente eliminadas para o México e não para o Brasil.⁴

Na verdade, o Brasil e a América Latina estão marginalizados no cenário internacional. A opção Mercosul foi fundamental e caminha a passos rápidos. Mas não é uma opção suficiente para gerar o dinamismo econômico e tirar a América Latina do quadro de estagnação em que se encontra. Em um mercado de antagonismos e rivalidades de blocos, tal marginalização pode ser fatal.

4 - Estimativas realizadas pelo Banco Mundial e referidas por Sérgio Abreu e Lima Florêncio (1992: 11) indicam que os ganhos brasileiros com a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias poderiam atingir cerca de US\$ 0,9 bilhão ao ano, ou seja, inferiores apenas aos do México na mesma situação (US\$ 1,6 bilhão).

Os contra-argumentos

A análise que acabamos de apresentar leva à conclusão de que o Brasil deveria interessar-se ativamente pela formação de um Bloco Americano. Não é esta, entretanto, a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) e de alguns dos principais economistas que analisam as relações internacionais do Brasil.

De acordo com sua visão, o Brasil tem uma vocação essencialmente multilateral, não lhe interessando participar de acordos regionais continentais. Apenas o Mercosul é visto como aceitável. O argumento que desenvolvem para substanciar sua posição é extremamente simples. O Brasil tem uma pauta de exportações extremamente diversificada em termos de destinos. Os Estados Unidos são responsáveis por apenas um quarto das exportações brasileiras, enquanto que para o México os Estados Unidos representam quase três quartos de suas exportações. Portanto, não faria sentido para o Brasil conceder preferências para os Estados Unidos.

Adicionalmente temos outros argumentos. Winston Fritsch enumera dois: dentro do Mercosul o Brasil perderia mercado para os Estados Unidos com a redução das barreiras comerciais, Por outro lado, como os Estados Unidos não são o mais eficiente supridor de boa parte das importações brasileiras, os ganhos da liberalização bilateral são menores do que os da liberalização multilateral. Fritsch afirma em seguida que “the only economic rationale for a Brazilian interest in the Bush Initiative... is to gain discriminatory access to the larger US market. Yet, the evaluation of such prospective gains cannot be made for at least two reasons. The first is that they depend on the still uncertain outcome of the Uruguay Round,, The second is the credibility of free market access” (1991: 4).

Um argumento que revela o receio do Brasil de abrir sua economia para os Estados Unidos é apresentado por Hélio Jaguaribe (1991). Segundo ele, teríamos dois modelos de integração: “modelo de redistribuição de fatores” e “modelo de reestruturação de sistemas”, O primeiro seria próprio de países pequenos; o segundo se aplicaria ao Brasil, Na verdade, porém, o que se pretende é condicionar a abertura à transferência de tecnologia e a capacitação gerencial do Brasil. Ora, não há dúvida quanto à necessidade de se desenvolver no Brasil uma política industrial, tecnológica e de capacitação da mão de obra. Mas pretender condicionar a integração a estas medidas é simplesmente demonstrar desinteresse pela integração.

A diplomacia brasileira, conforme se pode ler em um texto recente e muito representativo da posição brasileira de Sérgio Abreu e Lima Florêncio, reconhece que os Estados Unidos caminham para a criação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio - AHLC após a criação do NAFTA, admite que “a médio prazo devemos estar preparados para a possibilidade de nos associarmos a uma AHLC”, mas a “a

opção de ingressar (com os outros países do Mercosul em uma AHLC não deveria constituir, a curto prazo, prioridade para nossa política de comércio exterior” (1992:

10). Na verdade, a posição brasileira contrária à Iniciativa das Américas é marcada pela desconfiança e a cautela, As relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos foram nos anos 80 extremamente conflitivas.⁵ Mais conflitivas do que com a CE e o Japão porque estes, diante da crescente competição das exportações brasileiras de manufaturados, trataram simplesmente de se proteger, enquanto que os Estados Unidos, apegados aos princípios do livre comércio, eram obrigados a recorrer a medidas unilaterais. Por outro lado, o Brasil tem uma longa tradição de temer o “imperialismo” dos Estados Unidos e de se proteger contra ele. A estratégia de substituição de importações e a política externa terceiro-mundista, que o Itamaraty com muita competência desenvolveu durante muitos anos, era, essencialmente, uma forma de proteção contra esse imperialismo.

Nestes termos, toma-se muito difícil para o Brasil aceitar rapidamente a hipótese de uma maior integração com os Estados Unidos. As desconfianças aumentam imediatamente. Entretanto, como as teses imperialistas estão fora de moda, a alternativa cautelosa de defesa é desqualificar a proposta norte-americana: “a proposta não é para valer”, “falta conteúdo à Iniciativa Bush”, “vamos esperar para ver”.⁶ O argumento de que não há tendência no sentido de formação de blocos comerciais era absolutamente dominante no Itamaraty até muito recentemente.⁷ Com a crescente consolidação do NAFTA, esta tese está obviamente perdendo força.

Outra estratégia mais sutil de oposição à Iniciativa Bush foi a adotada pelo Embaixador Santos Neves (1991), Seu argumento é o de que a criação do NAFTA, em cujas normas não existe uma cláusula de acesso para o restante da América Latina, significa a decisão dos Estados Unidos de marginalizar a América do Sul. Com o fim da Guerra Fria, desapareceram o Segundo e o Terceiro Mundo, Temos agora quatro blocos: o europeu, o japonês, o norte-americano, o que se constituirá em torno da Rússia. De forma que “the South is not a fifth block, not even a lesser block. The peoples and nations of the South are simply those who have not found a place in the emerging international order, an order that seems to be guided by a harsh ‘principle of exclusion’” (1992: 5).

5 - Ver, a respeito, Braga e Silber.

6 - Esta posição, entretanto, parece que começa a mudar. Segundo informa o jornal *Gazeta Mercantil* (22.8.92), em seminário realizado na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, no dia 21 de agosto, quando este artigo estava sendo finalizado, “pela primeira vez desde que foi anunciada a conclusão dos trabalhos para criação do NAFTA, oficialmente o Itamaraty reconhece que a competitividade brasileira no mercado dos EUA deve ser afetada pelas concessões feitas ao México no acesso a produtos de altas tarifas e em setores protegidos, como cítricos, têxteis e cerâmica. Esta constatação foi feita pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, em seu discurso”.

7 - Ver, por exemplo, Celso Luiz Nunes Amorim, chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, que argumenta que apenas a CE seria efetivamente um bloco comercial (1991).

Neste quadro, continua Santos Neves, o NAFTA representa a um divisor histórico, a liquidação do conceito econômico de América Latina, obrigando-nos a retornar ao conceito geográfico de América do Sul: “the creation of the North American Free Trade Agreement brings to the fore the fact that the Latin America idea, although plentiful in historical substances, has lost a large measure of its economic and political trust”.

O Brasil e a América do Sul encontram-se, portanto, ameaçados de exclusão. Daí, entretanto, não conclui Santos Neves que devemos buscar fortemente a integração no Bloco Americano. Dele estamos excluídos por definição. Não nos restaria, assim, outra alternativa senão continuar a lutar pelo multilateralismo. Seguindo a linha do governo Collor, “Brazil aggressively opposes all forms of regionalized protectionism. All blocks must be open to international trade” (1992: 17).

Citei mais longamente Santos Neves porque se trata de uma análise inteligente e criativa, que representa muito bem a posição brasileira, apesar da advertência do autor, em nota de rodapé da primeira página, que suas idéias “should not be construed to represent, in whole or in part, the official positions of the government of the Federative Republic of Brazil”. Sem dúvida, a posição oficial do Brasil é mais moderada, mais diplomática. Mas é uma posição contrária à agressiva adesão do Brasil ao Bloco Americano,

Ora, já deve estar claro que existe na posição brasileira uma contradição fundamental. De um lado, admite-se que há uma forte tendência no sentido do regionalismo. Mais ainda, admite-se que esse regionalismo poderá representar a exclusão do Brasil e da América do Sul. De outro lado, porém, se insiste em lutar contra todo e qualquer tipo de regionalismo, a favor do multilateralismo, como se fosse mais fácil lutar contra o regionalismo do que contra as dificuldades que certamente teremos para termos acesso ao Bloco Americano.

Esta posição é obviamente irrealista. Revela um determinismo geográfico inaceitável. O Chile também faz parte da América do Sul e no entanto já está na linha para ser incluído no NAFTA. Por outro lado, traduz velhas desconfianças em relação aos Estados Unidos, que hoje já, não fazem sentido. Não porque nossos interesses nacionais coincidam hoje com os dos Estados Unidos, Continuamos a ter muitas áreas de conflito com aquele país. Mas porque já não somos um país tão fraco e desvalido que não possa negociar seus interesses.

Conclusões: um seguro contra as incertezas do futuro

Na verdade, o multilateralismo continua a ser um ideal a ser atingido. Mas devemos ser realistas. A curto e médio prazo não há espaço no mundo para o multilateralismo. Os blocos estão em pleno processo de constituição. Blocos que

poderão não ser um obstáculo ao multilateralismo futuro, desde que não sejam acompanhados de maiores barreiras de comércio e da adoção de práticas de comércio administrado. Ou tratamos de ser incluídos no Bloco Americano, ou ficaremos de fato excluídos.

Nosso papel, neste caso, não pode ser de espera e de cautela. Não faz sentido continuarmos a esperar que os Estados Unidos tomem a iniciativa, ou que explicitem melhor o que pretendem com o Iniciativa para as Américas. O Brasil é suficientemente grande e maduro para adotar uma posição ativa neste plano, para ajudar a construir o Bloco Americano. A liderança caberá, sem dúvida, aos Estados Unidos, que hesitarão em nos admitir. Como estão hesitando em relação ao próprio México. As diferenças de nível de desenvolvimento entre os Estados Unidos e o Canadá, de um lado, e a América Latina, de outro, constituirão o principal obstáculo real à integração. Mas, como a Integração Americana atende tanto aos interesses nacionais dos Estados Unidos como os do Brasil, não há razões para que ela não se concretize.

O comércio externo da CE, Estados Unidos e Japão, em 1991, se incluirmos o comércio intra-comunitário, representou 58 % do comércio mundial. Excluído o comércio intra-CE, esse valor foi de 35 %. Tais dados evidenciam o peso dessas três potências no cenário internacional, Apesar de cada um deles estar criando e fortalecendo suas próprias zonas de influências e de comércio preferencial, nenhum deles poderia pensar em perder seus principais mercados. Sendo assim, o fato da AL se tornar um parceiro preferencial, não significa alteração da posição americana no cenário do comércio internacional.

A grande vantagem para os Estados Unidos na criação do Bloco das Américas seria a criação de um quadro institucional que daria suporte a vários interesses econômicos como: acesso ao mercado da AL, regulamentação de regras para investimentos e proteção da propriedade intelectual. Além desses, daria o suporte institucional para tentar resolver alguns sérios problemas econômicos como: migração clandestina, tráfico de drogas, proteção ao ambiente.

A grande vantagem para o Brasil e para a própria AL seria o fim da marginalização e isolamento ao qual estão submetidos nos últimos anos, principalmente diante do contexto incerto que se configura com a Nova Ordem Internacional. Em termos de fluxos de exportações, o Brasil não precisa negociar acesso para produtos primários ou semi-industrializados em nível de “commodities”, uma vez que basta que sejam produtos competitivos para que tenham mercado. Assim, para a CE, a estratégia brasileira determinante é a da eficiência. Para os manufaturados, a prática tem demonstrado que cada vez mais o comércio internacional vem se tornando administrado. Sendo assim, para o mercado dos Estados Unidos a negociação de uma zona de livre comércio pode ser uma estratégia decisiva a curto prazo.

A Iniciativa para as Américas é para o Brasil uma “apólice de seguro” contra as perplexidades e indefinições em um mundo de rivalidades de blocos e ausência de lideranças econômicas hegemônicas. Os Estados Unidos lançaram a proposta. Cabe ao Brasil deixá-la morrer, ou dar-lhe conteúdo real, A aposta com o futuro pode ser de um eventual isolamento do Brasil, pode ser o Brasil ser obrigado a, na última hora, aderir a um bloco já formado pelos principais países da América Latina, ou pode ser Brasil liderando os interesses da América do Sul no Bloco das Américas centrado nos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso L. N., “O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico”, Universidade de São Paulo, Política Internacional e Comparada, *Série Política Internacional* n.º 4, jun. 1991.
- Azambuja, Marcos C., “O novo quadro internacional: Europa e América Latina”. Reunião Preparatória, II Fórum Euro-Latino Americano, Brasília, nov. 1991.
- Bhagwati, Jagdish, “Regionalism and multilateralism: an overview”, Nova York, Columbia University, Department of Economics, Discussion Paper 603, abr. 1992.
- Bouzas, R. and J. C. Barbosa, “Estados Unidos y el acuerdo de libre comércio de America del Norte: Implicaciones para la Argentina y el Mercosur”, Buenos Aires, FLACSO, jul. 1992.
- Dornbusch, Rudiger, “If Mexico prospers, so will we”, *The Wall Street Journal* abr. 1991.
- Florêncio, Sérgio A. L., “Área hemisférica de livre comércio: dados para uma reflexão”, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, *Boletim de Integração Latino-Americana* n.º 5, abr. 1992.
- Gilpin, Robert, *The New World Political and Economic Order*, Paper apresentado na Conferencia sobre a Nova Internacional, Fórum Nacional, Rio de Janeiro, abr. 1992.
- Hakim, Peter, “President Bush’s Southern Strategy: the enterprise for the Americas initiative”, *The Washington Quarterly*, primavera de 1992.
- Hufbauer, G. and J. Schott, *North-American free trade: issues and recommendations*, Washington, DC: Institute for International Economics, 1992.
- Hurrell, Andrew, “Regionalism in the Americas? Latin American in the new world order a regional bloc of the Americas”, *Internacional Affairs*, Royal Institute of Internacional Affairs, vol.68, Londres, jan. 1992.
- Jaguaribe, Hélio, “O Brasil e a iniciativa Bush”, In João Paulo dos Reis Velloso, org., *O Brasil e o Plano Bush*, São Paulo, Nobel, 1991.
- Krasner, Stephen D., “State power and the structure of international trade”, *World Politics* 28 (3), abr.1976. Republicado in J. Frieden and D. Lake, *International Political Economy*, New York, St. Martin’s Press.
- Krasner, Stephen D., “Regional economic blocs and the end of the Cold War”, Trabalho apresentado ao Intemational Colloquium on Regional Economic Integration, São Paulo, Universidade de São Paulo, dez.. 1991.
- Ostry, Sylvia, *New international order: the regionalization trend*. Paper apresentado na Conferencia sobre a Nova Ordem Internacional, patrocinado por Fórum Nacional, Rio de Janeiro, abr. 1992.
- Preeg, Erenest H. – “The U.S. leadership role in the world trade past, present, and future”, *The Washington Quarterly*, primavera 1992.
- Primo Braga, C. e S. Silber, “Brasil e EUA: a era da reciprocidade”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.º. 17.

- Primo Braga, C. and A. Yeats, "The simple arithmetics of existing multilateral trading arrangements and its implications for a post-Uruguay Round world", Washington, The World Bank, International Trade Division, working paper.
- Santos Neves, Carlos Augusto, "South America and the emerging blocs". Paper apresentado na Conferência sobre a Nova Ordem Internacional, Fórum Nacional, Rio de Janeiro, abr. 1992.
- Thurrow, Lester, 1992 *Head to Head: The Coming Economic Battle, Among Japan, Europe and America*, Nova York William Morrow, 1992.
- Hufbauer, G. and J. Schott, *North-American free trade: issues and recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.

Apêndice Estatístico

Quadro 3

Brasil - Exportações por Zonas Econômicas (US\$ bilhões)

	1988	1989	1990	1991
ALADI	3,7	3,5	3,2	4,9
EUA+ Canadá	9,9	9,2	8,1	6,8
CE	9,7	10,5	9,9	9,8
Japão	2,3	2,4	2,3	2,6
Ásia	2,8	3,2	3,0	3,1
Oriente Médio	1,5	1,2	1,1	1,1
Outros	3,8	4,4	3,8	3,2
Total	33,8	34,4	31,4	31,6

Fonte: Decex

Quadro 4

Importações dos Estados Unidos (US\$ bilhões)

Ano	1985	1990
Mundo	358,9	515,6
Canadá	67,9	93,2
Japão	72,4	93,1
CE	71,4	95,4
América Latina	48,3	66,7
México	19,3	30,8
Brasil	8,1	8,6
Argentina	1,2	1,7
Chile	0,8	1,5
Venezuela	6,8	9,9
Colômbia	1,5	3,4
Equador	2,0	1,5
Peru	1,1	0,8
% Imp. AL/Imp. total	13,5	12,9
% Imp. AL – Méx./Imp. total	8,1	7,0
% Imp. Brasil/Imp. total	2,3	1,7

Fonte: OCDE

Quadro 5

Exportações dos Estados Unidos (US\$ bilhões)

	1985	1990
Mundo	205,2	371,5
Canadá	67,9	93,2
Japão	73,4	93,1
CE	71,4	95,4
América Latina	29,5	52,2
México	12,8	27,4
Brasil	3,1	4,9
Argentina	0,7	1,1
Chile	0,7	1,6
Venezuela	3,1	3,0
Colômbia	1,5	2,0
Equador	0,6	0,7
Peru	0,5	0,8
% Imp. AL/Imp. total	14,4	14,1
% Imp. AL – Méx./Imp. total	8,1	6,7
% Imp. Brasil/Imp. total	1,5	1,3

Fonte: OCDE

Quadro 6
Importações da Comunidade Européia (US\$ bilhões)

	1985	1990	1991
Mundo	308,9	587,6	607,6
EFTA	62,3	137,9	136,2
EUA/Canadá	58,1	120,1	125,2
Japão	21,7	58,7	63,7
ACP (69)	23,2	25,5	23,5
Países Mediterrânicos	33,7	53,7	53,5
América Latina	22,7	32,3	31,9
Brasil	8,0	11,7	11,6
México	3,9	3,7	3,8
Colômbia	1,3	1,9	2,1
Venezuela	3,0	2,3	2,0
Chile	1,4	3,3	3,1
Argentina	2,5	4,4	4,7
Uruguai	0,2	0,8	0,5

Peru	0,8	1,0	1,0
Equador	0,2	0,5	0,7
Bolívia	0,2	0,1	0,2
Paraguai	0,2	0,5	0,5
% Imp. AL/Imp. total	7,4	5,5	5,2
% Imp. Brasil/Imp. total	2,6	2,0	1,9

Fonte: Eurostat

Quadro 7
Exportações da Comunidade Européia (US\$ bilhões)

	1985	1990	1991
Mundo	287,8	533,1	520,9
EFTA	64,4	141,5	133,9
EUA/Canadá	72,5	109,1	99,0
Japão	8,0	28,8	27,3
ACP (69)	14,9	21,1	19,6
Países Mediterrânicos	33,5	57,9	56,5
América Latina	11,1	19,2	21,5
Brasil	2,1	4,7	4,9
México	2,1	5,0	5,9
Colômbia	0,8	1,0	1,1
Venezuela	1,7	2,2	2,3
Chile	0,6	1,5	1,4
Argentina	1,2	1,5	2,1
Uruguai	0,2	0,3	0,4
Peru	0,4	0,4	0,5
Equador	0,4	0,4	0,6
Bolívia	0,2	0,1	0,1
Paraguai	0,2	0,3	0,2
% Imp. AL/Imp. total	3,9	3,6	4,1
% Imp. Brasil/Imp. total	0,7	0,9	0,9

Fonte: Eurostat