

# Regionalização da Economia – a ALCA



*João Paulo de Almeida Magalhães\**

**Resumo:** O mundo de hoje se acha em processo de globalização, do qual regionalizações, como a ALCA, constituem um dos aspectos. Da perspectiva do Brasil e da América Latina em geral, a ALCA constitui algo mais que simples acordo de integração do tipo União Européia e MERCOSUL. A decisão que se tomar em relação a ela engajará todo o futuro do País. Assim, deve ser examinada a perspectiva do seu potencial impacto na evolução futura do País e da região. O autor começa por recapitular as características da globalização, descrevendo, em seguida, as condicionantes básicas das políticas de desenvolvimento e concluindo com o significado da ALCA para as mesmas.<sup>1</sup>

**Palavras-chave:** Globalização, MERCOSUL, ALCA, ALCSA.

## O SENTIDO DA GLOBALIZAÇÃO

A economia mundial é hoje marcada pelo fenômeno da globalização. Em termos estatísticos, a globalização se manifesta por acréscimo do comércio internacional em ritmo superior à expansão do PIB mundial e pelo incremento dos fluxos financeiros internacionais em velocidade ainda maior. Em termos tecnológicos, vamos encontrar o rápido progresso da informática, microeletrônica e dos meios de

comunicação e transporte. Da perspectiva institucional, o fenômeno toma a forma da desregulamentação das economias e de sua abertura ampla ao comércio e capital internacionais.

A posição do Governo brasileiro diante da globalização deflui, diretamente, de suas convicções neoliberais. Para essa corrente doutrinária, a globalização da ordem econômica internacional não encontra precedentes no passado. Ela teria provocado fratura no desenvolvimento histórico da humanidade. Os espaços nacionais se dissolveram na ordem global. Eles deixaram de

\* Economista.

1 Palestra proferida em 4 de setembro de 2001, no auditório da Bibliotheca do Exército.

ser o âmbito dentro do qual são tomadas as decisões econômicas, que passaram a ter lugar ao nível das empresas transnacionais e dos mercados financeiros mundiais. Hoje são as empresas, e não os países, que concorrem entre si. A disputa de mercados se transferiu do nível macro para o micro.

Em suma, as soberanias nacionais constituem algo em vias de desaparecimento. Para os neoliberais, se antes o Estado não devia intervir na economia, hoje ele simplesmente não pode fazê-lo, porque perdeu, substancialmente, o controle dos fatos econômicos. E isso é visto sem qualquer preocupação, porque se considera o processo globalizador altamente favorável.

A partir dessa visão neoliberal, o Governo brasileiro adotou estratégia de integração “passiva” no mercado mundial, caracterizada por rápida e unilateral abertura da economia às importações, ampla liberdade ao capital estrangeiro e privatização acelerada. Em linhas gerais, adota-se comportamento de braços cruzados diante dos efeitos da globalização.

Com respeito à globalização, o ponto de vista neoliberal apresenta defeitos fundamentais, que invalidam as opções de política econômica nele baseadas. Têm-se, assim, demonstrado (Ferrer, 1996) que a globalização está longe de ser novo e revolucionário processo econômico. Ela começou com as grandes navegações do fim do século XIV e começo do XV. Antes da Primeira Guerra Mundial, o comércio internacional e os investimentos das multinacionais representavam participação no PIB mundial igual à presente.

A afirmação de que as unidades nacionais se dissolveram diante da globalização é igualmente falsa. Presentemente, 80% da produção e 90% da poupança mundiais se destinam ao mercado interno. Os investimentos das multinacionais não vão além de 5% do total mundial. A concorrência continua sendo feita, fundamentalmente, entre países. Os países com boa infra-estrutura e melhores políticas de educação e pesquisa tecnológica levam vantagem sobre os demais. Assim, a baixa competitividade das empresas brasileiras é atribuída ao “custo Brasil”, ou seja, à ineficiência sistêmica do conjunto de nossa economia.

Não há qualquer razão para se afirmar que estados e soberanias nacionais se acham a braços com irreversível debilitamento. Batista Junior (1998) mostra que, em vez de declinar, o peso do setor público se elevou constantemente. Nos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), entre 1978-82 e 1991-95, os gastos públicos, como percentagem do PIB, aumentaram de 37,3% para 40,7%; a carga tributária, de 34,3% para 37,0%; a dívida pública, de 42,0% para 66,6%; e o déficit público, de 2,9% para 3,7%. Hirst e Thompson (1998) lembram que, durante a vigência do padrão ouro, as restrições à ação do Estado, em termos de políticas financeiras e cambiais, eram, pelo menos, tão grandes quanto as presentes.

No caso do mercado financeiro, a grande liberdade usufruída por seus agentes econômicos resultou do processo de desregulamentação, pelo qual os bancos centrais renunciaram voluntariamente aos seus

instrumentos de controle. A situação pode, no entanto, ser facilmente revertida por decisão unilateral das mesmas entidades. A simples adoção da proposta de imposto gravando a circulação internacional de capitais (imposto Tobin) modificaria, de maneira fundamental, o panorama presente. Batista Junior (1998), para comprovar a reversibilidade do processo, recorda o que aconteceu na década de 1930, como consequência da Grande Depressão. Do liberalismo do período anterior evoluiu-se, rapidamente e sem qualquer dificuldade, para abrangente intervencionismo.

Em termos de soberania, as perdas de fato registradas, e essas sim irreversíveis na persistência dos processos de regionalização, são as ligadas aos programas de integração regional. Assim, os países da União Européia renunciaram a sua autonomia em políticas cambiais, setoriais, financeiras etc., admitindo tanto moeda como banco central comuns. Isso não significa, contudo, o desaparecimento do poder soberano nacional, mas simplesmente sua transferência para esfera superior, que poderá, inclusive, exercê-lo de forma mais ampla e eficaz.

Posto que não se possa aceitar a posição oficial diante da globalização, não tem sentido condená-la liminarmente, ou mesmo considerá-la reversível. A tese dos ativistas de Seattle e Gênova – de ser ela sempre desfavorável aos subdesenvolvidos – é falsa.

Países como os “tigres asiáticos”, que se inseriram corretamente no processo de globalização, auferiram substanciais benefícios. Dos quatro pioneiros desse grupo, Cingapura registra hoje 29.610 dólares de produto por habitante, Hong Kong, 25.520

dólares e Coréia do Sul, 9.700 dólares (Banco Mundial, 2000). Não há dados para Taiwan, mas sua situação deve corresponder à da Coréia.

Os dados acima mostram que os dois primeiros países superaram, em termos de produto por habitante, a Inglaterra, sua antiga metrópole, e o terceiro atingiu o nível de Portugal que, sem ser considerado país rico, jamais foi colocado entre os subdesenvolvidos. A título de comparação, podemos lembrar que o Brasil não vai, hoje, em termos de produto *per capita*, além de 4.000 dólares por habitante.

Se o importante é inserção correta na globalização, cumpre sublinhar que países como o Brasil, que não a fizeram em tempo oportuno (isto é, há cerca de 30 anos atrás, como os asiáticos), deverão se defrontar, no futuro, com maiores dificuldades. Vejamos por quê.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas lançaram as chamadas Décadas do Desenvolvimento. Supunha-se que, com moderado apoio financeiro dos países desenvolvidos (cuja importância era inclusive estimada em documentos oficiais da instituição) as economias retardatárias seriam capazes de eliminar seu atraso. Diante da ausência de resultados, o programa foi abandonado, o que transferiu para medidas de tipo social a responsabilidade pela melhoria do padrão de vida das categorias mais pobres dos países subdesenvolvidos.

A par disso, trabalhos como o patrocinado pelo Clube de Roma (Meadows, 1972) punham em dúvida a suficiência dos recursos naturais do planeta para atender

às necessidades de um mundo composto, exclusivamente, de países desenvolvidos. Furtado (1981) ilustra o problema lembrando que o consumo *per capita* de energia nas economias maduras superava de oito vezes o registrado nas atrasadas. Ora, as fontes de energia conhecidas, ou a serem futuramente descobertas, dificilmente seriam capazes de atender à demanda de mundo composto, exclusivamente, de nações desenvolvidas.

No que concerne à disponibilidade de recursos naturais, a motivação principal da desvalorização das políticas de desenvolvimento se prende ao que se poderia chamar de “síndrome do petróleo”. Se a totalidade das populações de economias retardatárias ascendesse aos padrões de vida do Primeiro Mundo, a pressão sobre os recursos naturais do planeta determinaria drástica elevação nos seus preços, a exemplo do que sucedeu com o petróleo. Isso significaria redistribuição de renda em favor dos detentores de maiores reservas, e boa parte destes se acha, hoje, no chamado Terceiro Mundo. Evidentemente, as nações ricas não querem ver repetido o episódio dos “choques do petróleo” em escala algumas vezes maior.

Essa preocupação é claramente manifestada por Henry Kissinger, ex-Secretário de Estado norte-americano, ao afirmar que para os países industrializados preservarem seus atuais padrões de vida deve ser mantida a atual relação de troca entre seus produtos de exportação e os recursos não renováveis do planeta (Santos, 1998). A mudança que teme é a elevação do preço destes últimos em relação ao das manufaturas,

configurando-se o que chamamos de síndrome do petróleo.

As preocupações com o meio ambiente caminharão no mesmo sentido. Greider (1996) coloca a questão nos seguintes termos: os Estados Unidos têm um automóvel por 1,7 pessoas. Essa mesma relação na China é de 680 pessoas por veículo e o país tem 1,2 bilhão de habitantes. A camada de ozônio não resistiria à chegada da China aos padrões automobilísticos norte-americanos. Isso sem se falar na Índia e outras nações populosas do Terceiro Mundo.

Se para o futuro a inserção correta no processo de globalização será mais difícil, o Brasil (o mesmo vale para o restante da América Latina) é beneficiado por algumas importantes vantagens. Se os recursos naturais são escassos à escala do planeta, em nosso contexto nacional a situação pode ser considerada exatamente a oposta. No que se refere ao meio ambiente, o país não deverá ter dificuldade em manter a situação sob controle, a nível local. No concernente ao problema global, sua posição deverá ser, simplesmente, a de ignorar o problema. Os responsáveis pelas dificuldades atuais são os países desenvolvidos aos quais cabe, portanto, a responsabilidade de resolvê-las. O Brasil não vai deixar de se desenvolver para que os Estados Unidos continuem a dispor de 1,7 carros por habitante.

Para vencer os obstáculos com que se defrontará, o Brasil deve adotar atitude que Hélio Jaguaribe (1950) chamou de nacionalismo de fins. Este nada tem a ver com o nacionalismo de meios, xenófobo, sistematicamente contra o capital estrangeiro, fa-

vorável ao fechamento da economia e assim por diante. O nacionalismo de fins apresenta duas características básicas: (a) firme convicção de que o Brasil apresenta as condições requeridas para pleno desenvolvimento; e (b) disposição para adotar todos os meios necessários para consegui-lo. Entre esses meios se acham, certamente, a aceitação de investimentos diretos estrangeiros e a abertura da economia, desde que compatível com a política de desenvolvimento.

No século XIX, nacionalismo desse tipo – com Bismarck na Alemanha e Alexander Hamilton nos Estados Unidos – constituiu instrumento básico para a viabilização do processo industrial nesses dois países.

Dois exemplos servirão para ilustrar comportamento inspirado em nacionalismo de fins. Por volta de 1956, o FMI colocou objeções ao Programa de Metas afirmando que o prioritário era conter a inflação (20% ao ano). JK recusou qualquer concessão, ameaçando romper com o FMI. Este voltou atrás e o Programa de Metas foi implementado sem cortes.

Na crise asiática de 1997, a Malásia rejeitou o programa do FMI criando controle de câmbio, limitando remessas de lucros do capital estrangeiro etc. Em artigo recente, Dani Rodrik e Kaplan (2001) mostraram que, apesar disso, a recuperação daquele país foi igual, ou até mais rápida, que a da Coreia do Sul (inclusive no referente à entrada de capitais estrangeiros), que aceitou o auxílio e as imposições do FMI. Para Rodrik, isso equivaleu a uma verdadeira bofetada naquela instituição.

Outra manifestação do nacionalismo de fins é a recusa a aceitar, sem discussão,

paradigmas analíticos e políticas econômicas importados. Isso porque, baseados na experiência das economias maduras, não se ajustam frequentemente à realidade dos subdesenvolvidos. Além disso contêm, muitas vezes, defesa implícita dos interesses dos países de origem. Assim, se a teoria dos custos comparativos, proposta por economistas ingleses em começos do século XIX, não houvesse sido contestada por defensores do protecionismo industrial, a Inglaterra seria, hoje, o único país industrial (ou desenvolvido) do mundo.

Mais recentemente, a doutrina neoliberal, importada através do Consenso de Washington, resultou em graves prejuízos para o Brasil e para a América Latina.

#### **A DISPONIBILIDADE DE MERCADO COMO CONDIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO**

A inserção correta no processo de globalização depende de se adotar estratégia econômica capaz de conduzir o país ao pleno desenvolvimento. Nas linhas que se seguem mostraremos: (a) qual deve ser essa estratégia; e (b) que ela não coincide com o usualmente proposto pela economia oficial.

No processo de crescimento econômico, dois aspectos são igualmente importantes, a saber: o mercado e a oferta, função esta das disponibilidades de poupança. Na presente seção mostraremos como o mercado tem sido largamente ignorado pela economia oficial. Situação particularmente negativa no que se refere ao desenvolvimento econômico.

A literatura sobre o crescimento, inspirada na realidade das economias maduras,

ignora totalmente o aspecto da demanda. Ou seja, aceita, implicitamente, a validade da lei de Say, segundo a qual a oferta cria sua própria procura. Mesmo nas análises inspiradas no caso das economias retardatárias, o aspecto do mercado foi colocado em segundo plano. O enfoque principal esteve sempre na necessidade de criar poupanças em quantidade suficiente para que se pudesse lançar programas de eliminação do atraso econômico.

A única exceção a esse enfoque vamos encontrar em Rosenstein-Rodan (1961) e Nurkse (1955). Para eles, o tamanho mínimo das unidades produtivas imposto pela moderna tecnologia poderia gerar, nos subdesenvolvidos, problema de insuficiência de mercado. Era o fenômeno que se tornou conhecido como de indivisibilidade. Esse tipo de análise não foi, todavia, incorporado à economia oficial.

Contrastando com esse enfoque, estudos recentes começam a levantar a tese de que as poupanças tendem naturalmente a se elevar, desde que adotada estratégia de desenvolvimento viável e confiável. Na medida em que prospere essa linha de análise, de grande esquecido nas estratégias de desenvolvimento o mercado se candidata a tornar-se o aspecto central das mesmas.

Contribuição importante para esse novo enfoque vamos encontrar no relatório do Banco Mundial (1993) que recebeu o título de *East Asian Miracle*. Segundo este, baseado na experiência concreta dos países do Leste da Ásia, não é o aumento da poupança que acelera o crescimento, mas o crescimento acelerado que eleva a pou-

pança. E esse crescimento acelerado teve como base a exploração do mercado mundial de produtos manufaturados.

Colocando a questão em outros termos, diríamos que no Leste da Ásia todos os países registram taxas de poupança iguais ou superiores a 30% do produto, sem que seja possível identificar programa comum (susceptível de ser imitado) conducente a tal resultado. O que existe de uniforme entre eles é a política de crescimento para fora, de elevada eficácia e credibilidade.

A experiência do Chile é igualmente significativa a esse respeito. Sua taxa de poupanças supera largamente a dos demais países da América Latina. Durante algum tempo se supôs que isso decorria de se ter passado do sistema de repartição para o de capitalização na previdência social. Na verdade, porém, tal não foi o caso, inclusive porque as maiores poupanças do sistema previdenciário foram, freqüentemente, compensadas pela queda das poupanças individuais (Ocampo, 1998). Também se mostrou que os maiores investimentos provieram de diversas fontes, dependendo do setor considerado. Isso indica que, ao se adotar modelo exportador viável e com credibilidade, as poupanças aumentaram sem que existisse política de caráter global visando esse resultado.

A literatura especializada começa a tomar conhecimento desses fatos. Srinivasan (1999), ao analisar as contribuições recentes para a análise do desenvolvimento, comenta da seguinte forma a relação entre poupança, investimento e crescimento: “Claramente, a relação de causalidade entre cres-

cimento, poupança e investimentos vai em ambas as direções. Lewis e seus contemporâneos enfatizavam a cadeia causal indo de investimentos exógenos para o crescimento. A outra linha de causalidade é entre as oportunidades de crescimento e os investimentos.” (p. 28) Barro (1999), no seu estudo sobre as determinantes do crescimento, é ainda mais taxativo ao afirmar: “Um coeficiente positivo entre a taxa (...) de investimento, numa regressão de crescimento, pode refletir a relação positiva entre oportunidades de crescimento e investimentos antes do que o efeito positivo de uma taxa mais elevada de investimento, exogenamente determinada, sobre o crescimento.” E, mais adiante, afirma: “Esses achados sugerem que muito do efeito positivo estimado da taxa de investimento no crescimento (...) reflete a relação inversa entre oportunidades de crescimento e investimento.” (p. 32 e 33)

Ocampo (1998) reconhece a existência dessa nova interpretação ao afirmar que, usualmente, considera-se a cadeia causal poupança–investimento–elevação do produto. Mais recentemente, contudo, volta-se a aceitar a interpretação keynesiana de que o incremento do produto determina aumento proporcional da poupança.

Essa concepção já se acha, inclusive, incorporada em livros de texto, conforme se verifica em Hossain e Chowdhury (1998). Segundo eles: “O crescimento econômico pode também elevar a taxa de poupança. Por exemplo, as economias altamente poupadoras e de rápido crescimento do Leste da Ásia experimentaram elevado crescimento antes de suas taxas de poupança se elevarem. A implicação é que a aceleração

das taxas de crescimento nos países em desenvolvimento é possível na ausência de um salto inicial na poupança (...). Os testes Granger de causalidade (...) confirmam o elo do crescimento para a poupança. Uma visão consensual está emergindo de que existe um círculo – virtuoso – entre crescimento e poupança. Aceleração no crescimento aumenta a taxa de poupança que, por sua vez, alimenta a elevação do crescimento.” (p. 116)

Em síntese, Srinivasan e Barro falam das “oportunidades de crescimento” determinando a elevação de investimentos (e poupança) e não o contrário, como até recentemente se supunha. Ocampo afirma estar-se voltando à visão keynesiana de não ser o aumento de poupança que permite maiores investimentos, mas estes (evidentemente viabilizados pelas “oportunidades de crescimento”) que geram poupanças correspondentes. Ora, essas “oportunidades de crescimento” nada mais são que a existência de mercado ganhando; portanto, este o *status* determinante principal do processo dinâmico de longo prazo.

Para comprovar a importância do mercado nas estratégias de desenvolvimento, nada melhor do que apontar as causas do insucesso do atual modelo econômico brasileiro. Inspirado na Economia oficial, ignorou a questão do mercado, o que se revelou a causa principal do seu fracasso.

Vejamos os erros do modelo de integração “passiva” em curso ou, mais especificamente, porque não conseguiu garantir mercado do nível requerido pela política de desenvolvimento. Também aqui tomaremos

como exemplo o caso do Brasil que, em linhas gerais, corresponde ao que se passou com os demais membros do Acordo.

A estratégia de integração passiva no mercado mundial em curso no Brasil apresenta três características principais: (a) dentro de rigorosa visão neoliberal, abstenção do Estado com funcionamento livre e desimpedido dos mecanismos do mercado; (b) total abertura da economia às importações, supondo que a concorrência externa, ao elevar a produtividade da empresa local a níveis internacionais as tornaria naturalmente exportadoras; e (c) dependência para o rápido incremento das exportações de empresas multinacionais, cujas filiais brasileiras controlam os setores mais dinâmicos do comércio internacional.

Em termos de mercado, os resultados foram os seguintes: diante da passividade do Poder Público, o país se especializou na exportação de *commodities* agrícolas e industriais, que correspondiam a suas vantagens comparativas naturais. Ora, esses setores, além de baixo valor adicionado, caracterizam-se por demanda internacional de lento crescimento, fato agravado pela multiplicação dos concorrentes (Magalhães, 2000). No que se refere à abertura da economia, ela não levou, como se esperava, ao rápido incremento das exportações, que continuaram se expandindo abaixo da média mundial. Em sentido oposto, as importações subiram rapidamente, transformando contas correntes aproximadamente equilibradas em déficit de 25 bilhões de dólares. Ou seja, de um lado, não ocorreu a esperada conquista de ampla fatia do mercado externo; de outro,

parte significativa do mercado interno foi, em função da abertura, transferida a exportadores estrangeiros.

Finalmente, as filiais de empresas alienígenas, em comportamento facilmente previsível e amplamente justificável, recusaram-se a entrar nos grandes mercados mundiais já atendidos por suas matrizes. Como consequência disso, as exportações brasileiras de bens de rápido crescimento no mercado mundial e tecnologia mais avançada se concentraram nos pequenos e pouco dinâmicos mercados de países vizinhos e alguns outros subdesenvolvidos. Isto é, o modelo de integração passiva no mercado mundial fracassou por não ter conseguido atender ao requisito básico de qualquer política bem-sucedida de desenvolvimento, a saber, mercado de dimensões e dinamismo adequados. Desde sua implantação na década de 1980, o incremento anual médio do PIB brasileiro ficou abaixo de 2%.

#### AVALIAÇÃO DA ALCA

Constituindo a disponibilidade de mercado condicionante principal das políticas de desenvolvimento, as integrações econômicas regionais devem ser avaliadas em função de sua capacidade de contribuir para a existência de mercado. Na presente seção, após descrever o papel das integrações econômicas na criação de mercado, passaremos a indagar o significado da ALCA em termos da obtenção, pelo Brasil, do pleno desenvolvimento. Para melhor equacionar o problema, indagaremos, contudo, preliminarmente, qual o impacto, em termos de mercado, do MERCOSUL e da



ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americano, recentemente proposta).

Com respeito ao mercado, e da perspectiva de país considerado individualmente, três coisas podem suceder nos acordos de integração regional – duas negativas e uma positiva. O primeiro efeito negativo ocorrerá se produtores eficientes de outros participantes do acordo capturarem mercado antes atendido pelo país. Nesse caso, significativos desinvestimentos podem ocorrer. O segundo efeito negativo existirá se todo incremento futuro de mercado for absorvido por empresas eficientes de outros participantes. Quanto ao resultado positivo, este aparecerá se o mercado mais amplo, proporcionado pela integração, permitir ao país economias de escala ou a realização de investimentos antes inviáveis dado o pequeno tamanho do mercado nacional.

A resposta à indagação sobre se as integrações são ou não favoráveis ao desenvolvimento deve ser respondida em função de três casos: união entre países desenvolvidos, união entre países subdesenvolvidos e união entre países em nível diferente de desenvolvimento.

No primeiro caso, não deverá haver problema de grandes transferências de mercado entre participantes (com os conseqüentes desinvestimentos) ou de monopolização dos aumentos do mercado por alguns participantes. A demanda tende a se orientar para os produtores eficientes, de menores custos e, portanto, de preços favoráveis. Ora, na integração entre países igualmente desenvolvidos, os níveis de eficiência são uniformemente elevados, o que não autoriza grandes deslocamentos de demanda en-

tre os participantes. As perdas de alguns ramos são normalmente compensadas por ganhos em outros, sem desinvestimentos líquidos significativos. Quanto ao futuro, todos os participantes se acham em condições iguais no que se refere ao aumento da produtividade inexistindo, portanto, risco de açambarcamento do mercado futuro por um ou alguns deles. O resultado final deverá ser, assim, positivo em termos de viabilização de importantes ganhos de escala. Esse tipo de análise é, aliás, amplamente confirmado pela experiência da União Européia.

Tudo o que se disse acima vale, em boa parte, para eventuais integrações entre países subdesenvolvidos. Seus níveis de produtividade e a capacidade de aumentá-los são semelhantes, o que exclui o risco de grandes deslocamentos de mercado entre os participantes ou de monopolização dos incrementos deste por alguns deles. A situação nesse caso é, todavia, mais complexa. No concernente ao MERCOSUL, os dois principais sócios apresentam razoável equilíbrio em termos de competitividade de suas empresas inexistindo, portanto, maiores problemas. Na ALCSA, todavia, a situação é diferente. Vejamos por quê.

Na década de 1960, ocorreu na América Latina importante tentativa de se criar ampla área de livre comércio, a ALALC (Área Latino-Americana de Livre Comércio). Ela fracassou essencialmente porque os países de menor porte temiam a concorrência da indústria brasileira que, sendo mais avançada, açambarcaria a totalidade do mercado para manufaturas. Ou seja, no caso da integração entre países igualmente subdesenvolvidos, mas de peso econômi-

co diferente, certas precauções se fazem necessárias. O fracasso da ALALC indica, de fato, que para a aceitabilidade do modelo de integração entre subdesenvolvidos é indispensável assegurar a todos os membros participação equânime nos mercados de maior dinamismo e valor adicionado por trabalhador. Alguma coisa nesse sentido foi tentada no Grupo Andino e sua experiência deve ser aproveitada. Em suma, posto que a integração entre países da América Latina, todos igualmente subdesenvolvidos, não apresente maiores restrições, algumas dificuldades devem ser contornadas.

O grande problema aparece no caso de integração entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, do tipo proposto na ALCA. Examinaremos a questão com base nas prováveis conseqüências para os dois principais participantes – Brasil e Estados Unidos.

Sendo este último detentor não só de uma das mais avançadas indústrias do mundo, como eficiente produtor agrícola, poder-se-ia, numa primeira aproximação, supor que absorveria a totalidade do mercado, com desinvestimentos maciços na economia brasileira. Sucede, porém, que a especialização internacional se faz com base em custos relativos e não em custos absolutos. O normal seria, portanto, os Estados Unidos se concentrarem nos setores em que se revelam relativamente mais eficientes, deixando para o Brasil aqueles em que esse país é menos ineficiente.

Não parece difícil perceber que as empresas norte-americanas concentrar-se-ão nos setores de tecnologia mais apurada, mão-de-obra de maior qualificação e exigindo grande

capacidade de pesquisa e inovação. Estes são ramos que registram alto valor adicionado por trabalhador e mercado de acelerada taxa de crescimento. As empresas brasileiras ficarão com atividades largamente utilizadas de recursos naturais e mão-de-obra, todas elas de baixo valor adicionado por trabalhador e demanda de crescimento lento. Ou seja, a longo prazo, os Estados Unidos se tornariam país superdesenvolvido, porque teriam transferido para o Brasil setores de baixo valor adicionado por trabalhador. E o Brasil não iria além do semidesenvolvimento, por se ter especializado neles.

Valladão (1995) mostra que tal é exatamente o resultado esperado pelos dirigentes norte-americanos. Segundo ele, Robert Reich, Secretário do Trabalho e um dos mais influentes membros da administração Clinton declarou, para tranquilizar os sindicatos que, no âmbito da ALCA, os empregos de maior valor adicionado e, portanto, melhor pagos, irão naturalmente se localizar nos Estados Unidos.

Não se está, com isso, afirmando que nas integrações entre desenvolvidos e subdesenvolvidos estes últimos registrem sempre perdas. Eles terão, pelo contrário (conforme demonstra a experiência do México), importantes vantagens nos prazos curto e médio, através da transferência para seus territórios de atividades intensivas de mão-de-obra. Sua perda será a longo prazo, dado que terão renunciado à completa eliminação do atraso econômico.

A “aposta” do México no NAFTA (supostamente modelo para a ALCA) tem justificação mais ampla em conseqüência do relacionamento especial entre os dois paí-

ses. Diante da verdadeira invasão dos Estados Unidos por imigrantes ilegais mexicanos, o Governo norte-americano poderá, no futuro, concluir ser a única forma eficaz de contornar o problema a redução da diferença entre o padrão de vida dos dois países. Nesse caso, o México se beneficiará de algo equivalente a novo Plano Marshall, que compensará, total ou parcialmente, as desvantagens da especialização em setores *labour using*.

A situação é bastante distinta para outros países da América Latina como o Chile que, recentemente, envidou ingentes esforços para ingressar no NAFTA, ou acelerar o lançamento da ALCA. Se bem-sucedido, seus ganhos de curto prazo seriam, pelo menos, duvidosos, porque as empresas norte-americanas com atividades *labour using* continuarão a fazer seus investimentos na fronteira mexicana. E, a longo prazo, não há qualquer motivo para que um eventual novo Plano Marshall seja estendido ao Chile.

Nos debates sobre a ALCA, foi apresentado argumento em seu favor que merece ser examinado.

A EMBRAER é hoje considerada o grande caso de sucesso da política econômica brasileira. Ora, essa empresa utiliza somente 20% de componentes nacionais. Ela seria, portanto, segundo certos defensores da ALCA, simples “maquiladora”, como as instaladas na fronteira do México com os Estados Unidos. Careceria, assim, de base a objeção de que a ALCA nos tornaria especialistas em “maquilagem”. Como se opor a um acordo cujo resultado seria a multiplicação de ou-

tras tantas EMBRAERs em numerosos setores da economia brasileira?

A falha básica da objeção está em que ela identifica *outsourcing*, que é o que faz a EMBRAER, com a “maquilagem” realizada pelas empresas mexicanas da fronteira dos Estados Unidos. Recapitemos.

Nos últimos vinte anos as técnicas de produção das empresas evoluíram do rígido “taylorismo-fordismo” para o que ficou conhecido como “toyotismo-flexibilização”. A superioridade deste último sistema teve sua consagração quando o Governo norte-americano, para salvar suas montadoras, se viu obrigado a impor ao Japão quotas de exportação de automóveis.

O “toyotismo-flexibilização” trouxe o *just in time*, a qualidade total e, o que interessa à nossa análise, o *outsourcing*. Este é o sistema pelo qual a empresa moderna seleciona os componentes a serem integrados em seu produto final entre os fornecedores de todas as partes do mundo, escolhendo os que oferecem melhores condições de qualidade e preço. O *outsourcing* tornou-se condição básica de crescimento e, em alguns casos, até de sobrevivência dos setores reais dinâmicos da economia. Tal fato foi, aliás, tristemente confirmado pela experiência de nossa indústria de construção naval, que já chegou a empregar 40 mil trabalhadores e hoje praticamente desapareceu. Enquanto seus concorrentes, como os estaleiros da Coreia do Sul, recorriam largamente ao *outsourcing*, os brasileiros, inclusive estimulados pelo Governo, insistiam em restringir a maioria de suas compras às navieças nacionais.

Do ponto de vista que nos interessa, o importante é que as empresas utilizadoras do *outsourcing*, como a EMBRAER, são as que devem ser caracterizadas como nucleares. Elas fazem pesquisa tecnológica, criam modelos próprios, têm mão-de-obra de alta qualificação, elevado valor adicionado por trabalhador e competem acirradamente no mercado mundial.

As características e origem das empresas que fazem “maquilagem” pode ser ilustrada com o caso do *flying geese* asiáticos.

O Japão – e outros países industriais –, para baixar seus custos, transferiam as linhas de produção que exigiam muita mão-de-obra para os países de baixos salários. Esse fenômeno foi, inclusive, tratado na literatura como de “relocalização”. Quando os salários se elevavam, as instalações eram transferidas para outros países onde estes continuavam baixos. Donde a denominação de “gansos voadores”.

Do ponto de vista de nossa discussão, o importante é que as “maquiladoras” são empresas periféricas, operando com trabalhadores de baixa qualificação, gerando pouco valor adicionado por trabalhador, inteiramente dependentes em termos de mercado (sendo freqüentemente filiais de uma empresa nuclear). Nelas, a pesquisa tecnológica e a criação de modelos próprios não têm sentido, porque essas tarefas são de responsabilidade das empresas nucleares de que dependem.

Em síntese, a EMBRAER não é “maquiladora” mas sim empresa nuclear e, como todas as outras desse tipo, pratica o *outsourcing*. Na cadeia produtiva ela se acha no extremo oposto das “maquilado-

ras”. Colocá-la na mesma categoria que as “maquiladoras” mexicanas porque, como estas, incorpora componentes externos ao seu produto final equivale a considerar aviões a jato iguais a motocicletas por ambos usarem motor. Nossa restrição à ALCA permanece, portanto, plenamente válida.

Esse é, todavia, um enfoque conceitual do problema. Verificação fatural é, contudo, no caso, também possível. A EMBRAER e as “maquiladoras” mexicanas existem e se acham em pleno funcionamento. Torna-se, assim, possível e simples verificar se as características operacionais da EMBRAER e das “maquiladoras” mexicanas obedecem ao mesmo modelo. Caso isso aconteça, suspenderemos imediatamente qualquer objeção à ALCA e passaremos, pelo contrário, a sustentar sua importância e urgência.

Teste alternativo seria o Governo brasileiro, seguindo o modelo que deu origem à EMBRAER, lançar política industrial cujo objetivo seria criar em, digamos, meia dúzia de setores diferentes, outras tantas empresas nucleares. Esse programa seria levado às negociações da ALCA como o carro-chefe da nova economia brasileira. Se, como se alega, essas empresas forem consideradas simples “maquiladoras”, não haverá objeção de parte dos Estados Unidos. E se isso realmente acontecer, perderiam validade todas as objeções à ALCA.

Para concluir, referir-nos-emos, rapidamente, a ponto levantado nos debates. Ainda se aceitando não serem as “maquiladoras” empresas nucleares como a

EMBRAER, com o passar do tempo não evoluiriam naturalmente para esse padrão?

Relevante no caso é a experiência da Coreia do Sul e esta, à primeira vista, parece dar resposta positiva à pergunta. Na fase de “plataforma exportadora”, aquele país baseou toda a sua economia em “maquiladoras”. Hoje, seu grande sucesso em termos de exportação e crescimento econômico está fundado em empresas nucleares. O que lá sucedeu foi o seguinte: na fase de plataforma exportadora, todas as facilidades foram concedidas às montadoras instaladas no país. Todas menos uma: elas não podiam colocar seus produtos no mercado interno coreano. Para atendê-lo surgiram, assim, empresas de controle coreano, com marcas próprias e conhecedoras da tecnologia básica do seu setor.

Quando, em função do aumento de salários, o modelo plataforma exportadora se esgotou, essas empresas, com base em amplo apoio governamental, se transformaram nas atuais nucleares. Elas, contudo, só puderam realizar a mudança pelo fato de a Coreia do Sul não estar ligada ao Japão por acordo do tipo área de livre comércio. Se estivesse, não teria sido possível, numa primeira fase, reservar o mercado interno para empresas nacionais e, numa segunda, ampará-las através de toda sorte de incentivos, inclusive medidas protecionistas.

A conclusão é, portanto, a seguinte: as “maquiladoras” mexicanas poderiam se transformar em nucleares com uma condição, a saber, não estar esse país ligado aos Estados Unidos por acordo de integração. Na inexistência dessa condição, mudança

do tipo observado na Coreia do Sul é completamente inviável.

## CONCLUSÃO

Em prefácio ao livro de Samuel Pinheiro Guimarães, Hélio Jaguaribe (1999) afirmou ser a ALCA um suicídio. Pelo que vimos anteriormente, se ela for levada adiante nos termos em que se acha hoje colocada, tal afirmação não está muito longe da verdade.

A pergunta é, então, a seguinte: por que o Governo brasileiro ignora esse fato? Decorreria isso de má-fé ou incompetência? Em nossa opinião, nem uma nem outra. O que existe hoje nas negociações da ALCA é uma espécie de diálogo de surdos. O que o Governo brasileiro deseja é: (a) suspensão imediata das restrições norte-americanas ao nosso aço, suco de laranja, álcool etc.; e (b) “empurrar com a barriga” a abertura geral e irrestrita de nossa economia desejada pelos Estados Unidos. Estes, em sentido oposto, querem a abertura econômica imediata e prolongar, por tanto tempo quanto possível, as barreiras a nossos produtos.

Esse constitui jogo perigoso de nossa parte, dado que a capacidade de pressão dos norte-americanos pode levar a concessões contrárias aos interesses nacionais. Como, por outro lado, é diplomaticamente difícil encerrar de forma unilateral as negociações, o aconselhável seria passar à ofensiva. Uma forma de fazê-lo consistiria na montagem de política industrial do tipo requerido para chegarmos ao pleno desenvolvimento. Esta objetivaria, por exemplo, reproduzir o modelo EMBRAER numa dúzia de setores da economia brasileira. Esse

programa industrial seria levado às negociações da ALCA, que passaria a ser aceita ou rejeitada na medida que o favorecesse ou prejudicasse.

No fundo, isso equivaleria a testar o real significado da ALCA para a economia brasileira. O resultado desse teste não nos

parece muito difícil de prever, considerando que, no âmbito do NAFTA (supostamente modelo para a ALCA), o México foi levado a subscrever compromisso de abandonar qualquer política industrial patrocinada pelo Governo.



## OBRAS CITADAS

- BANCO MUNDIAL. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nova York: Oxford University Press, 1993.
- . *World Development Report 2000/2001*. Nova York: Oxford University Press, 2000.
- BARRO, R. J. *Determinants of Economic Growth*. Londres: The MIT Press, 1999.
- BATISTA JR., P. N. *Mitos da Globalização*. São Paulo: PEDEX, 1998.
- FERRER, A. Desarrollo y Sudesarrollo en un Mundo Global: los Problemas de la America Latina, *Trimestre Económico*, out-nov-dez, 1996.
- FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GREIDER, W. *O Mundo na Corda Bamba*. São Paulo: Geração Editorial, 1998.
- HIRST, P. e THOMPSON, G. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- HOSSAIN, A. e CHOWDHURY, A. *Open-Economy Macroeconomics for Developing Countries*. Northampton: Edward Elgar, 1998.
- JAGUARIBE, Hélio. Prefácio em GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos Anos de Periferia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- . *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- MAGALHÃES, J. P. A. *Brasil, Século XXI*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MEADOWS, D. H. *Limits to Growth: a Report for the Club's of Rome Project on the Predicament of Mankind*. Nova York: Universe Books, 1972.
- NURKSE, R. *Problemas de Formación de Capital*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1955.
- OCAMPO, J. A. *O Desafio da Transformação Produtiva com Igualdade*. Em Modelos e Políticas de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- ROSENSTEIN, R. *Problems of Development in Eastern and South Eastern Europe* em OKUN, B. e RICHARDSON, R. (orgs). Nova York Roll, Rinehart and Winston, 1961.
- SANTOS, J. C. *Globalização: Ideologia e Pragmatismo* (Tese de Mestrado). Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ (mimeo), 1998.
- SRINIVASAN, T. N. *The Sources of East Asian Economic Growth* em Gustav Ranis e outros (orgs). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northampton: Edward Elgar, 1999.
- VALLADÃO, Alfredo G. A. *Le Retour du Panamericanisme*. Paris: CREST, 1995.