

# A GESTÃO DA INTERDEPENDÊNCIA EM UMA ECONOMIA MULTIPOLAR: COORDENAÇÃO E CONFLITO

Pedro Motta Veiga\*

## 1 RESUMO

O aprofundamento da internacionalização em um quadro marcado pelo deslocamento de hegemonia entre os países centrais, pela instabilidade macroeconômica e pelas mudanças estruturais na indústria dos países centrais, coloca a gestão da interdependência – e suas formas – como um tema central para a análise das tendências de evolução da economia mundial nos Anos 90.

Tal gestão combina, necessariamente, cooperação e conflito: esforços para coordenar políticas macroeconômicas e para harmonizar políticas estruturais no seio da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se combinam com estratégias nacionais e/ou regionais de competitividade, necessariamente "diferenciadoras" – no sentido que a competitividade só pode emergir de uma diferenciação, ou seja de uma combinação, em base nacional ou regional, de conhecimentos, capitais, formas de organização industrial etc.

As novas formas de política industrial, que emergem nos países centrais, são vistas como soluções de compromisso entre as tendências à cooperação e à diferenciação (ou ao conflito): incentivo às indústrias nacionais de ponta e uso restrito do protecionismo comercial.

Analisa-se, no texto, as estratégias norte-americanas, da Comunidade Econômica Européia (CEE) e do Japão, ressaltando-se os efeitos destas estratégias sobre os países em desenvolvimento e, em particular, o Brasil.

## 2 A GESTÃO DA INTERDEPENDÊNCIA EM UMA ECONOMIA MULTIPOLAR: COORDENAÇÃO E CONFLITO

A evolução da economia internacional na direção de um regime de "multipolaridade de fato" se processa num período marcado tanto pelo aprofundamento da internacionalização das economias nacionais quanto pelos desequilíbrios entre os países líderes da OCDE ou pela conseqüente perspectiva de um ajustamento macroeconômico global.

-----  
\* Diretor Geral da Fundação e Centro de Estudos do Comércio e Exterior / FUNCEX e Consultor da UNCTAD.

Os efeitos combinados destes processos devem afetar as taxas de crescimento dos países da OCDE, as paridades cambiais e a competitividade relativa dos principais parceiros comerciais do mundo, influenciando o volume e a direção dos fluxos internacionais de comércio e de investimento.

Em um cenário de mudanças rápidas no mapa de vantagens comparativas, de expansão dos setores vinculados às novas tecnologias e de ameaças protecionistas, reforçam-se os incentivos para o estabelecimento de zonas de livre comércio e de outras formas de integração econômica supra-nacional. Este cenário coloca, também, como requisito para uma evolução onde prevaleçam os componentes cooperativos, a capacidade de gestão da interdependência por mecanismos e órgãos supra-nacionais que vão do G-7<sup>1</sup> ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), passando pela OCDE.

As sucessivas reuniões realizadas, a partir de 1985, pelos Chefes de Estado e Ministros das Finanças dos sete maiores países industrializados (o G-7) buscam avançar na coordenação de políticas macroeconômicas, de forma a viabilizar, entre outras coisas, uma absorção não traumática dos desequilíbrios entre os países-líderes da OCDE.

A falta de coerência das políticas econômicas dentro dos países e entre eles intensifica os movimentos de curto prazo das taxas de câmbio e contribui para criar aqueles desequilíbrios. De acordo com estudo da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1990):

"a orientação expansionista da política fiscal e restritiva da política monetária perseguida pelos Estados Unidos, em um momento em que as tendências gerais dos demais países da OCDE apontavam para a austeridade, foi um fator importante na valorização do dólar no início dos Anos 80; esta valorização, combinada com as defasagens no ritmo da demanda interna entre os Estados Unidos e seus principais parceiros comerciais, foi a causa mais importante do enorme déficit comercial americano".

As tentativas de regulação das taxas de câmbio desencadeadas pelo G-7 a partir da reunião do Plaza, em 1985, permitiram iniciar o processo de correção do valor do dólar, mas foram insuficientes para reverter os desequilíbrios externos das principais economias, de tal forma que, na reunião do Louvre, em 1987, insistiu-se na necessidade de ampliar a coordenação das políticas macroeconômicas, como meio de ajustar as balanças comerciais e de estabilizar o valor do dólar.

Os conflitos que emergem, para cada governo nacional, da arbitragem permanente entre objetivos nacionais e supra-nacionais (ou entre soberania e interdependência) contribuem para explicar as dificuldades que o processo de coordenação de políticas macroeconômicas do G-7 enfrenta. As fortes oscilações das paridades cambiais, no período recente, além de revelar a existência de estreitas interações entre os mercados financeiros globalizados e os mercados de divisas, apontam para a redução da "eficácia dos instrumentos de ação monetários e financeiros nacionais e, portanto, da capacidade de gestão macroeconômica dos governos" (UNCTAD, 1990).

-----  
<sup>1</sup> G-7 = Grupo dos sete países mais ricos (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Inglaterra e Canadá).

Ademais, a instabilidade das taxas de câmbio amplia o risco e a incerteza no comércio internacional e tende a gerar pressões protecionistas nos países com moedas sobrevalorizadas.

Se a gestão da interdependência se mostra problemática na esfera dos principais países desenvolvidos e no campo da política macroeconômica, ela é "automática" e não conflituosa no âmbito da OCDE – organização que reúne 24 países, entre os quais os Estados Unidos, Canadá, Japão, países da CEE, países nórdicos etc. – e no campo das políticas estruturais.

Nesta organização e neste campo, esforços bem sucedidos, para harmonizar políticas de tratamento ao investimento direto estrangeiro, de competição, de reforma dos mercados financeiros e de financiamento ao comércio exterior, contrastam com os resultados menos convincentes observados na reforma das políticas comercial, agrícola e industrial – em que pese ter a OCDE definido, para a reforma de todas estas áreas, princípios de "ajustamento positivo", que combinam, entre outros, a transparência e o caráter temporário das medidas de ajustamento, bem como a não-aceitação do recurso ao protecionismo na importação (Lawrence, 1988).

Como observa um documento recente da OCDE, nestas áreas, quando os governos são influenciados por considerações de competitividade, as políticas ampliam a intervenção do Estado, através de subsídios às exportações, apoio às novas indústrias e, crescentemente, através de mecanismos não mais de apoio setorial, mas de incentivo ao desenvolvimento de funções (pesquisas etc.). Quando as considerações que conformam as políticas envolvem os custos do ajustamento estrutural para setores, firmas ou regiões, os instrumentos utilizados, muitas vezes, são de proteção comercial seletiva (*AVRES* e *anti-dumping*) e apoios financeiros pontuais (OCDE, 1990). Ademais, a concepção mesmo de política comercial parece amplamente influenciada pela idéia de reciprocidade, que pode levar à prática do comércio administrado e à desvalorização do multilateralismo.

Outro documento da OCDE registra, no entanto, evolução positiva no desenho de políticas industriais, na medida em que:

- os aspectos mais defensivos das políticas em relação a setores ou empresas em dificuldades tendem a perder importância, o que denota uma mudança significativa nas políticas de ajustamento estrutural. Estas não tentam mais evitar a realocação de recursos conforme a evolução da demanda e das vantagens comparativas (OCDE, 1989). Setores tradicionais são incentivados a buscar o *up-grading* de suas linhas de produtos e a transformar suas estruturas industriais, em direção a uma maior especialização em segmentos dinâmicos. Não se busca mais prevenir o ajustamento através de medidas de proteção que acabam por se perenizar, mas apoiar "investimentos destinados a desenvolver novas especializações", melhorando a posição relativa das empresas nacionais face aos desafios crescentes colocados, nestes setores, pela concorrência dos Novos Países Industrializados (NPIs) e dos países do Leste Europeu (Jacquemín, Sapir, 1990); e

- as políticas regionais passam a ser vistas dentro da ótica acima descrita, "deixando, pelo menos em parte, de ser políticas de redistribuição cega" (OCDE, 1989), enquanto as políticas de apoio às pequenas e médias empresas adquirem um conteúdo crescentemente funcional, voltadas para a difusão de novas tecnologias, capacitação de recursos humanos etc.

De uma maneira geral, a OCDE observa como positivas as reformas dos sistemas de incentivos levados a efeitos por alguns dos seus membros, na medida em que os novos modos de intervenção governamental aparecem como "menos suscetíveis de gerar distorções da concorrência" (OCDE, 1989) e de produzir barreiras aos fluxos de comércio e de investimento internacionais.

Não se exclui, porém, a hipótese de que as políticas industriais possam se tornar menos transparentes e mais "dirigistas" nos próximos anos, na medida em que se chegue, por hipótese, a acordos para redução de barreiras ao comércio e em que os contínuos deslocamentos nas vantagens comparativas ameacem a existência de empresas e setores em determinados países ou regiões.

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

Neste processo, papel central estará reservado à CEE, que substitui, nos últimos anos, os Estados Unidos como núcleo dinâmico da economia mundial e que desencadeou uma dinâmica de integração capaz de atrair outros países e grupos da Europa, como a Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), originalmente formada por Áustria, Finlândia, Islândia, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça. A unificação alemã e as transformações na Europa do Leste, com todas as suas dificuldades, reforçam a posição central da Europa para os próximos anos. Por outro lado, dos três grandes parceiros comerciais, a CEE é a mais dependente do resto do mundo e, portanto, a que tem maiores incentivos para buscar um equilíbrio cooperativo na economia internacional e para evitar que se consolide um "multipolarismo de blocos".

Fatores macroeconômicos ligados à valorização das moedas européias face ao dólar, de um lado, e a adoção de uma política comunitária de comércio exterior de restrição às importações, como meio de reduzir as tensões intracomunitárias geradas pela integração de economias com graus de desenvolvimento muito diferentes, de outro, podem conformar a imagem de uma CEE protecionista em relação ao resto do mundo, impedindo-a de "capitanear" as iniciativas de criação de um ambiente cooperativo em um mundo multipolar.

## 3 ESTRATÉGIAS REGIONAIS E NACIONAIS

### 3.1 A estratégia norte-americana

Para os Estados Unidos, a Década dos 80 se inicia com a aplicação da política econômica de Reagan, combinando expansionismo fiscal e austeridade monetária. Enquanto as defasagens conjunturais e as divergências no comportamento da demanda interna entre os Estados Unidos e a Europa, bem como os efeitos de gestão macroeconômica sobre o valor do dólar se encarregavam de produzir crescentes déficits comerciais no balanço de pagamentos americanos, os Estados Unidos se empenharam em incluir na agenda daquela que seria a próxima Rodada do GATT, os chamados "novos temas": serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual (DPI).

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

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

Como observa o relatório da UNCTAD (1990):

"se este *approach* se generalizar, ele poderia abrir caminho para intervenções injustificadas da parte de interesses particulares, apoiadas pelos seus governos, nas políticas de desenvolvimento dos Países em Desenvolvimento (PEDs)."

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

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

A permanência de elevados déficits comerciais até o final dos Anos 80 alimenta as pressões protecionistas e reforça a tese de que o déficit pode ser reduzido por medidas de política comercial defensivas e ofensivas desencadeadas contra os parceiros considerados desleais.

De fato, a percepção de que a queda do dólar – na segunda metade dos Anos 80 – não foi suficiente para produzir o ajustamento externo, amplia o espaço dos defensores da teoria do comércio administrado e dos partidários de uma política industrial ativa, que – atacando as fragilidades estruturais da indústria norte-americana – aumenta o potencial competitivo desta. A continuidade de queda do dólar no período 1990-1991 pode contribuir para reduzir o peso político destas teses, principalmente se se confirmar que a atual paridade, associada à retração da atividade econômica nos Estados Unidos, estaria induzindo uma acentuada recuperação das exportações norte-americanas.

Os diferentes cenários de ajustamento externo norte-americano (Fardoust, Dhareshwar, 1990) sugerem que a combinação do ajustamento fiscal dos Estados Unidos com a coordenação de políticas macroeconômicas no seio do G-7 é essencial para se evitar a perspectiva de "soluções" que afetariam a capacidade de investimento norte-americano, impedindo que os efeitos positivos da queda do dólar sobre as exportações desencadeiem uma dinâmica de aumento da competitividade estrutural, vinculada aos investimentos de modernização e ao crescimento da produtividade.

Mesmo os cenários otimistas em relação ao processo de ajustamento, no entanto, indicam que não se deve esperar, para os próximos anos, reduções significativas nos diferenciais de taxas de crescimento da produtividade que separam os Estados Unidos do Japão e da Alemanha.

Uma tal situação pode comprometer as perspectivas de recuperação industrial e de "renovação" da especialização internacional dos Estados Unidos, perpetuando as tendências dos Anos 80 e comprometendo de forma durável a forte posição de que os norte-americanos ainda dispõem em termos de estrutura industrial e, em especial, no setor de bens de capital.

Neste setor, os produtores norte-americanos parecem ter sofrido "perdas irremediáveis nos seus mercados de exportação na fase do dólar sobrevalorizado, bem como no mercado interno face aos importadores concorrentes" (Ducos, Lecointe, 1990), o que contribuiria para explicar porque o saldo comercial permanece fortemente negativo, em que pese a queda do dólar.<sup>2</sup>

Enquanto o Japão e os países asiáticos se limitavam a deslocar a liderança norte-americana nos setores de bens de consumo, a indústria dos Estados Unidos não teve sua supremacia. No futuro, "sua posição se tornará mais frágil se a economia japonesa for capaz de prosseguir, nos bens de capital, o movimento iniciado no início dos Anos 80 e que ameaça o cerne do poder americano" (Lafay et al., 1989).

### 3.2 A estratégia da CEE

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

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

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

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

De maneira geral, a intervenção governamental assumiu a forma de esquemas de apoio setoriais, "salvamento" de firmas e políticas de desenvolvimento regional, tendo conseguido antes adiar o ajustamento do que viabilizar sua concretização a custos sócio-econômicos considerados aceitáveis.

-----  
<sup>2</sup> Alguns estudos revelam que o comportamento divergente de exportadores norte-americanos e japoneses, no que respeita às estratégias de preços na exportação (arbitragem entre estratégias de preços voltados para conquista ou manutenção de *market-share* ou estratégias de lucro), ajuda a explicar porque a queda do dólar e a valorização do yen não reduziram o déficit bilateral norte-americano (Ducos, Lecointe, 1990; Karczmar, 1990).

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

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

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

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

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

### 3.2.1 Do ajustamento nacional à dinâmica da unificação

Em meados da Década dos 80, a compreensão das características tecnológicas e econômicas da nova lógica industrial que se desenvolve no bojo das transformações induzidas pela microeletrônica apontou os limites das estratégias de "saída da crise" e de competitividade baseadas em mecanismos nacionais de financiamento e de P&D e em mercados de consumo "nacionais".

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

Tornou-se claro que os esforços para internalizar, a nível nacional, ampliaram a dependência dos países da CEE em relação aos dois pólos hegemônicos e

restringiram as já limitadas margens de autonomia de que dispunham formuladores de política econômica dos países da CEE, no que diz respeito às decisões de investimento, de escolhas de especialização e de política industrial.

Por outro lado, entre o final dos Anos 70 e 1985, em que pese a mudança na direção da política econômica aplicada pelos países da CEE, estes assistiram à deterioração de sua posição competitiva no plano internacional. Mais grave ainda, esta deterioração afetou principalmente os setores de elevado conteúdo tecnológico e cuja demanda mundial apresenta as maiores taxas de crescimento, dentro do conjunto da indústria. A elevada propensão da CEE para importar produtos de alta tecnologia – aí incluídas máquinas e equipamentos – sancionava a posição relativamente frágil da comunidade em setores que exigem concentração de esforços de P&D e onde as economias de escala desempenham papel central na obtenção de condições de competitividade (Emerson et al., 1988).

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

Do lado da demanda, pesa negativamente:

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

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

Conforme dois analistas desta questão:

"dezesseis anos depois de completada a união alfandegária, em 1968, não era mais possível, para a Comunidade, ignorar a ameaça emergente para a competitividade dinâmica dos negócios europeus e a relação entre o desempenho industrial inadequado da CEE e a fragmentação de seu mercado" (Pelkmans, Robson, 1987).

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

Desencadeia-se o Projeto 1992, de remoção de todas as barreiras ao comércio e à livre circulação de fatores entre os países da Comunidade. O diagnóstico que inspira o Projeto aponta para a configuração, nos países da CEE, de um ambiente

de pouco incentivo à competitividade, decorrente não só da estrutura oligopólica de grande parte dos mercados setoriais, mas também da segmentação administrativa e política que as restrições e normas nacionais impõem ao mercado.

Os ganhos econômicos associados à unificação do mercado europeu decorreriam da emergência de novos incentivos à competição e de quatro tipos de efeitos:

- redução dos custos de uma mais adequada exploração de economias de escala;
- maior eficiência das empresas, racionalização das estruturas industriais e uma fixação de preços mais próxima dos custos de produção, tudo isto em função de mercados mais competitivos;
- ajustamento entre as indústrias com base em vantagens comparativas tornadas explícitas em um mercado integrado; e
- fluxo de inovações, de novos processos e novos produtos, estimulado pela dinâmica do mercado interno (Emerson et al., 1988).

Para além dos ganhos estáticos – ou seja, aqueles produzidos *once for all* no momento da remoção das barreiras – o Projeto 1992 aposta nos ganhos dinâmicos da unificação, ou seja, aqueles impactos contínuos e cumulativos sobre a economia que decorrem de uma mudança no ambiente competitivo (Emerson et al., 1988). As tentativas de quantificação destes efeitos revelam que estes poderão ser bem superiores aos efeitos estáticos medidos quando se lançou o Projeto 1992 (Baldwin, 1989). Os efeitos dinâmicos refletem as alterações na dinâmica da inovação tecnológica e no comportamento estratégico das empresas diante de um novo ambiente competitivo, determinando, a médio prazo, uma nova configuração da oferta produtiva. Setores onde, hoje, as restrições ao comércio intra-CEE são maiores tendem a ser aqueles mais afetados pela unificação e é nestes setores que se espera obter as maiores reduções de preços e custos reais.

A dinâmica liberalizante, no plano interno à Comunidade, do Projeto 1992 é incontestável. Como observou Curzon Price (1988):

"se alguém tiver que resumir o que está por trás do espírito de 1992, é a idéia de que o livre comércio, a livre prestação de serviços e o livre movimento de capital financeiro serão implantados sem a harmonização prévia de Leis – porque isto é impossível. Tem, portanto, o efeito de lançar os sistemas legais e as políticas governamentais e uma arena competitiva e deixar que as forças de mercado persuadam os governos individuais a adaptar seu aparato legislativo espontaneamente, antes que sua indústria ou suas finanças públicas sejam irreparavelmente danificadas".

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

tação e de liberalização ampliaria as já importantes desigualdades entre regiões e países da Comunidade.

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

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

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

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

### **3.2.2 A unificação da CEE e os parceiros externos**

Com o anúncio do Projeto 1992, as primeiras preocupações com as perspectivas da unificação ficaram por conta dos parceiros comerciais da CEE, temerosos de um deslocamento das fronteiras do protecionismo, do nível nacional para o da comunidade, ou inquietos com o fato de que – para viabilizar sua meta – os diversos países europeus teriam que chegar a um compromisso entre os diversos níveis de proteção nacional ora existentes e que tal compromisso teria como referência os níveis aplicados pelos países mais protecionistas. Afinal, a política agrícola comum é um exemplo acabado de protecionismo e o perigo – para os parceiros comerciais – é que a unificação das políticas nacionais se dê em base semelhante àquela que determina execução da Política Agrícola Comum (PAC).

Os representantes da CEE não pouparam, com suas declarações, seus preocupados parceiros comerciais. Afinal, se a construção europeia visava viabilizar e acelerar a reestruturação e a modernização do parque produtivo da Comunidade, algumas medidas transitórias de proteção, a nível da CEE, haveriam de ser tomadas, para evitar que uma ampla abertura comercial pusesse em cheque os objetivos estratégicos.

Ainda neste plano, o Comissário Europeu para o Comércio e empresários de grupos multinacionais europeus ressaltaram a importância do conceito de reciprocidade, como modulador do protecionismo europeu. Trata-se de um novo conceito de reciprocidade, que busca "uma simetria, não tanto na equivalência legal das condições de acesso aos mercados, mas antes na equivalência de seus efeitos econômicos", e que seria aplicável tanto ao terreno comercial quanto dos investimentos e das regras de acesso aos mercados públicos (Reshaping, 1990).

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

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

A preocupação maior dos parceiros comerciais da CEE, e em particular dos Estados Unidos, concentra-se, porém, na definição das diretrizes de política industrial voltadas para os setores de alta tecnologia, precisamente aqueles setores estratégicos no novo regime de acumulação e nos quais Japão e Estados Unidos adquiriram vantagens comparativas. Não é por acaso que dois analistas europeus observaram a necessidade de um reconhecimento:

"muito explícito, por parte dos governos europeus, de que, se não se pretende que os benefícios da integração regional sejam capturados por firmas estrangeiras e pelos seus países de origem, uma maior atenção deve ser dada ao incentivo às empresas nacionais no sentido de proteger e aumentar suas estratégias e capacidades competitivas" (Duning, Robson, 1988).

De fato, haveria evidências para sugerir que:

"as companhias norte-americanas, devido ao seu tamanho e à sua liderança tecnológica e talvez por disporem de vários centros de produção na Europa foram mais capazes de capitalizar as oportunidades de mercado criadas pela remoção das distorções estruturais intra-CEE em alguns setores (...) e especialmente naqueles mais diversificados e tecnologicamente avançados" (Duning, Robson, 1988).

Desde o anúncio do Projeto 1992 e em função, tanto das perspectivas de uma "Fortaleza Europa" quanto da realidade dos sinais protecionistas emitidos pela CEE na gestão de sua política de comércio exterior na segunda metade dos Anos 80,

empresas japonesas e norte-americanas ampliaram seus investimentos diretos na Comunidade. De acordo com estudo da CEPAL (1990), "as novas indústrias em que estes países se estabelecem são aqueles em que cada um deles apresenta maiores vantagens comparativas": máquinas não-elétricas e química, para os Estados Unidos; equipamentos elétricos e de transporte, para o Japão.

Mesmo alguns destes investimentos encontram barreiras, concretizadas em torno do estabelecimento de requisitos de conteúdo local, defendidos ativamente por grandes empresas européias.<sup>3</sup>

Ainda assim, cresceu significativamente o investimento direto na CEE oriundo do Japão e Estados Unidos. Enquanto, entre 1981 e 1983, cerca de 15% do Investimento Direto do Estrangeiro (IDE) dos Estados Unidos tinham a CEE como destino, este percentual passa a 55%, entre 1984 e 1987. Entre estes mesmos anos, o indicador, para o Japão, passa de 10 a 17% (CEPAL, 1990).

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

Por outro lado, ao avaliar os impactos da unificação do mercado europeu sobre os países em desenvolvimento, é importante ressaltar que o comércio entre a CEE e estes países é tributário "de um complexo sistema de preferências comerciais e de restrições às importações" (UNCTAD, 1990).

Este sistema é um dos dois fatores que condicionam a capacidade relativa dos diferentes países em desenvolvimento para manter-se no – ou, eventualmente – conquistar parcelas do mercado europeu. O segundo fator refere-se à qualidade da oferta de exportação e ao perfil de especialização dos diferentes países em desenvolvimento.

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

Nesta hierarquia, os países da América Latina e da Ásia não ocupam qualquer posição de destaque. Pelo contrário, além das exportações oriundas destas regiões se beneficiarem cada vez menos dos Sistemas Gerais de Preferências (SGP) dos países comunitários (UNCTAD, 1990), são elas o alvo preferencial das barreiras não-tarifárias erigidas ao longo dos Anos 70 e 80, pelos países da CEE, quando não pela própria instância comunitária.

-----  
<sup>3</sup> Ver entrevista com o *chairman* do Conselho de Administração da Philips em Stone (1989).

No caso dos países latino-americanos, as características da oferta de exportação e o perfil de especialização de suas economias ainda vêm agravar uma situação desfavorável na hierarquia de preferências de acesso aos mercados da CEE. De fato, ao contrário dos NPIs da Ásia, com especialização internacional em setores cujo dinamismo se vincula a novas formas de demanda final e que expandiram sua parcela de mercado na CEE ao longo dos Anos 80 – em que pesem as Barreiras Não-Tarifárias (BNTs) – a especialização latino-americana, e brasileira em particular, tendeu a perpetuar um padrão exportador centrado em matérias-primas. Ademais, as diferenças de desempenho entre NPIs da América Latina e da Ásia, ao longo dos Anos 80 – no que diz respeito à dinâmica de investimentos e à evolução das taxas de produtividade – ampliou a distância entre as duas regiões, em termos de capacidade de implementar políticas de competitividade e de *upgrading* da estrutura de exportações.

Na medida em que, nos mercados de maior renda, inclusive a CEE, os consumidores busquem crescentemente produtos de alta qualidade, a capacidade dos exportadores do resto do mundo para ocupar parcelas daquele mercado estará vinculada ao atendimento de normas técnicas e de padrões de qualidade, o que supõe o *upgrading* de sua linha de produtos.

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

Neste contexto, a política de comércio exterior do Projeto 1992 parece conter elementos protecionistas não desprezíveis, expressos na adoção de um critério de negociação bilateral na reciprocidade, na defesa intransigente da política agrícola comum e na manutenção de barreiras não-tarifárias que tendem, inclusive, a ser mais utilizadas nos próximos anos, em função dos processos de ajustamento setoriais que se desencadearão ao longo da integração.

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

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

Na realidade, a configuração da política industrial para os setores de baixa e média intensidade tecnológica – inclusive segmentos do setor de máquinas e equi-

pamentos – deverá determinar o grau de protecionismo comercial que se aplicará às exportações – reais ou potenciais – de países como o Brasil. Neste sentido, se a completa integração dos países do Sul da Europa à CEE pode ensejar – como compensação – a adoção de BNTs às exportações oriundas dos PEDs, o peso destas medidas protecionistas na política de comércio exterior da Comunidade será função da estratégia industrial definida para tais setores.

Em estudo recente, dois conselheiros econômicos da CEE defenderam a adoção de uma política comunitária de comércio exterior em que a concorrência gerada pelas importações extra-CEE teria papel central na imposição, dentro da CEE, de intensa "disciplina concorrencial" e na geração dos efeitos dinâmicos vinculados à criação de um ambiente competitivo (Jacquemin, Sapir, 1990).

Segundo estes autores, o impacto concorrencial das importações de origem extra-comunitária é superior ao das oriundas da CEE, que muitas vezes correspondem a fluxos de comércio intra-firma e que são inócuos do ponto de vista do exercício de pressão sobre as estruturas de mercado oligopólicas. Neste sentido, a pressão extra-CEE seria fundamental, cabendo aos gestores comunitários adotar as políticas industriais que viabilizem a absorção dos custos de ajustamento associados a uma maior "abertura para o mundo".

Enquanto as recomendações dirigidas aos setores "de futuro" contemplam medidas de política industrial voltadas para a capacitação tecnológica e para o reforço dos laços de cooperação entre empresas européias, as diretrizes para os setores tradicionais incentivam não a consolidação das estruturas industriais, mas a transformação destas em direção a novas especializações e a produtos *haut de gamme* (Jacquemin, Sapir, 1990). A política industrial em relação às regiões do Sul da Europa ver-se-ia, portanto, influenciada por tais diretrizes, que excluem a adoção de medidas protecionistas que adiem ou evitem o ajustamento *sine die*. Nesse caso, as pressões protecionistas oriundas dos "novos membros" seriam minimizadas e o instrumento usado pela CEE na gestão do "inevitável ajustamento" seriam, de forma prioritária, seus fundos estruturais.

No entanto, mesmo no cenário mais otimista, não se pode excluir BNTs temporárias adotadas no curso de processo do ajustamento. Ademais, a experiência recente atesta que as BNTs tendem a ser utilizadas com mais intensidade quanto maior se revela o dinamismo das exportações de determinado produto dos PEDs e quanto maior a parcela de mercado conquistado por estas. Nesse sentido, não se pode excluir a hipótese de que, na convergência destes fatos – dinamismo exportador de alguns PEDs e o processo de ajustamento na CEE –, se gere uma dinâmica protecionista recorrendo essencialmente às BNTs.

### 3.2.3 Da unificação da CEE ao espaço europeu ampliado?

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

- primeiro, às relações intra-CEE. Um alto executivo da Fiat pediu, recentemente, que as autoridades da Comunidade "dissem com clareza que o mercado único deve, em primeiro lugar, oferecer vantagens às empresas européias" (CEPAL, 1990). É esta prioridade "doméstica" que alimenta os mitos da "Fortaleza Europa" e as hipóteses, mais plausíveis, de um protecionismo comunitário como meio para compatibilizar unificação e especialidades nacionais;
- segundo, às relações com a Europa não-CEE e, em primeiro lugar, com os países da EFTA, com os quais os países da CEE já dispõem de acordos bilaterais de livre comércio, cuja ampliação para áreas como o comércio agrícola, os serviços, os investimentos, está em fase de negociação. Ainda no campo das relações européias, destaca-se a importância que a Europa do Leste, em fase de transição, adquiriu para a CEE, cujas empresas poderão desempenhar papel central na transformação da oferta produtiva instalada naquela região (ver adiante considerações mais detalhadas sobre esta questão). Desde já, em que pese a complexidade da transição em curso nas economias e sociedades do Leste Europeu, se revela o papel de destaque da CEE e de seus membros, na implementação do Banco Econômico para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e na mobilização de recursos financeiros para viabilizar os programas econômicos dos governos recém-instalados naqueles países; e
- terceiro, às relações com os Estados Unidos e Japão, vistos como parceiros do "ambiente estratégico" conformado pela zona OCDE. Tendo em vista o alto grau de integração dos países da CEE à economia internacional, há que se considerar que este fato constitui um incentivo para que a CEE envide esforços no sentido da configuração de um cenário cooperativo dentro da zona. Sem dúvida, a prioridade concedida aos arranjos intra-CEE "modula" tais esforços, mas o fato de constituir um conjunto menos homogêneo que seus rivais – o Japão e os Estados Unidos – pode ser um poderoso indutor de iniciativas da CEE na direção de forjar um cenário cooperativo e de incentivar a cooperação "inter-blocos" (Jacquemin, Sapir, 1990).

Compatibilizar a dinâmica da integração comunitária com a adoção de medidas concretas no sentido de estabelecimento de um espaço econômico europeu ampliado parece ser o eixo central das prioridades da CEE. A gestão do relacionamento com a Europa do Leste e a EFTA, mobiliza hoje parte importante dos esforços da CEE, concentrados – no plano da política "doméstica" – em dois planos:

- a trajetória de unificação monetária, como evolução "natural" do Sistema Monetário Europeu (SME), criado em 1979 e que constitui o "exemplo mais bem sucedido de harmonização de políticas cambiais no mundo contemporâneo" (Araújo Jr., 1991). A discussão sobre o cronograma da unificação monetária remete, na verdade, à questão seguinte: "até que ponto os governos nacionais terão que transferir (à CEE) o controle sobre a política macroeconômica e fiscal dos diferentes países?" (Reshaping,

1990). O aprofundamento da coordenação de políticas macroeconômicas na CEE parece inevitável e a Comissão vem pregando, neste sentido, a instituição de procedimentos de vigilância multilateral sobre as políticas econômicas nacionais. De acordo com a proposta da Comissão, a partir de relatórios regulares sobre a situação macroeconômica de cada país, o Conselho de Ministros das Finanças (ECOFIN) da CEE recomendaria, por voto de maioria, eventuais mudanças da política de determinado país membro;

- os desdobramentos políticos da união econômica e monetária. Embora não haja automaticidade na produção destes desdobramentos, o fato é que o tema da coordenação de políticas externas a nível de CEE tem se colocado, principalmente no que respeita à política de defesa. Como observa Reshaping (1990), "qualquer movimento em direção a uma política comum de defesa afetarà a expansão da CEE", na medida em que pode vir a desincentivar a adesão de países com forte tradição de neutralidade.

### **3.2.3.1 A transição na Europa do Leste: impactos sobre os PEDs e o Brasil**

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

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

Para além das manifestações da "Síndrome da Marginalização", estas preocupações expressam a percepção de que a mobilização política, econômica e financeira dos países desenvolvidos no sentido de apoiar o processo de transição das economias do Leste Europeu contrasta fortemente com a baixa receptividade encontrada na reunião do G-7 em Houston, em julho de 1990, pela proposta norte-americana de criar um fundo para "lastrear" os investimentos vinculados ao chamado Plano Busch.

Enquanto no caso do Plano Busch fala-se em aportes da ordem de US\$ 300 milhões anuais durante cinco anos (total a ser dividido entre os três grandes parceiros da OCDE), até abril de 1990, os Estados desta organização e as instituições multilaterais anunciam a disposição de conceder US\$ 40 bilhões de aporte financeiro aos países do Leste Europeu, grande parte dos quais destinados à Hungria e à Polônia – sem incluir os recursos a serem mobilizados para a unificação da Alemanha.

Por outro lado, a atitude cooperativa dos países industrializados na negociação da dívida externa de alguns países do Leste (a Polônia, principalmente), a adoção de critérios de condicionalidade macroeconômica flexíveis e o estabelecimento de

formas originais de cooperação financeira contrastam com a estratégia de gestão, pelos países desenvolvidos, da dívida externa dos países da América Latina e com o rigor dos critérios de condicionalidade dos programas ao gosto do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Se estes aspectos reforçam, no Brasil, a percepção da mudança em curso como uma ameaça, a realidade é que entre as intenções e os gestos pode haver uma distância maior do que supõe uma reflexão alimentada pela "Síndrome da Marginalização".

A euforia, que prevaleceu no Primeiro Mundo, até o início de 1990, cedeu lugar à cautela e à constatação de que há uma questão central que precede a discussão dos efeitos da transição no Leste Europeu sobre os fluxos de comércio, de investimento direto e de financiamento internacionais. Trata-se da própria viabilidade da transição em curso, muito diferenciada segundo as características dos países – situação econômica no início do processo, nível de endividamento externo, grau de industrialização – segundo a estratégia de mudança adotada – transição gradual ou choques radicais, como o programa de Jeffrey Sachs na Polônia – e segundo a capacidade e a legitimidade política dos governos nacionais para gerenciar um processo que necessariamente acarretará, durante um certo período, queda de nível de vida, desemprego etc. Como os países do Leste Europeu se diferenciam nitidamente uns dos outros à luz de qualquer destes critérios, é de se esperar que haja tantos processos de integração à economia mundial quantas economias nacionais existem hoje naquela região.

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

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

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

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

Para o setor de bens de capital, não se pode ignorar o fato de que os países do Leste têm uma tradição produtiva acumulada e de que os investimentos diretos de países da CEE e da EFTA poderiam suscitar associações e *joint-ventures* destinados a

gerar complementariedade entre linhas de produção de empresas no Leste e no Oeste, contribuindo para desverticalizar e especializar a estrutura industrial no setor nos países do Leste Europeu.

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

Do lado das importações e dos investimentos diretos, a abertura do Leste favorecerá especialmente a Alemanha, que fornecerá boa parte de bens de capital necessários à reestruturação industrial da região. Oportunidade de negócios nos setores agro-industrial e de bens de consumo duráveis podem se manifestar para empresas brasileiras, a médio prazo.

No plano de financiamento:

"a mobilização financeira a favor do 'grupo dos cinco', de um lado, e da RDA, de outro, poderia se traduzir em tensões importantes nos mercados internacionais de capitais, e, portanto, em uma elevação das taxas de juros de longo prazo", sendo que, "... a demanda de capitais dos países do Leste ocorrerá em um contexto de saturação crescente dos mercados mundiais, resultante das necessidades manifestadas não só pela Europa do Sul, mas também pelos Estados Unidos (modernização da rede de infra-estruturas) e o Japão (grandes projetos de infra-estruturas), sem falar das necessidades vinculadas à unificação alemã" (Adda, Colin, 1990).

A Guerra do Golfo e as necessidades de recomposição das infra-estruturas destruídas e da capacidade de produção petrolífera reforçam as cores de um quadro onde as pressões de demanda nos mercados internacionais de capital tendem a manter elevadas as taxas de juros reais, no longo prazo.

Neste quadro, se as condições de rentabilidade dos investimentos no Leste Europeu se revelarem superiores às que se pode esperar em países como o Brasil, não resta dúvida de que a competição por recursos financeiros se resolverá favoravelmente aos países daquela região, prejudicando os países ditos "do Sul".

Embora na atual situação seja difícil efetuar cálculos de rentabilidade em países que acabam de ingressar no regime de preços não fixados administrativamente, o Brasil e a América Latina encontram-se em posição muito desfavorável quando se analisa sua capacidade em termos de atração de investimentos e financiamento.

O peso da dívida externa (e o permanente conflito que sua gestão implica, entre o governo brasileiro e a comunidade financeira internacional) bem como os efeitos das estratégias de ajustamento externo sobre os investimentos privados e públicos praticamente anulam a viabilidade da "entrada" de novos financiamentos e deterioram as condições gerais de rentabilidade dos investimentos.

Neste sentido, se o desvio de comércio provocado pela integração do Leste Europeu à economia internacional prejudicará no médio prazo principalmente países com perfis de especialização semelhantes ao da região – e é o caso do Brasil –, o desvio de investimentos potenciais afetaria negativamente economias que vivem situações macroeconômicas de recorrente instabilidade e um quadro financeiro preocupante.

Estas considerações qualificam o tema dos impactos das mudanças no Leste Europeu sobre a economia brasileira, evitando conclusões alarmistas ditadas pela "Síndrome da Marginalização", mas revelando em que condições aquele processo pode vir a afetar nossas empresas. Feitas as ressalvas em relação à viabilidade política e econômica do processo de transição naqueles países, a conclusão aponta para um conjunto de tendências de médio prazo em que o Brasil seria antes prejudicado que beneficiado pelas mudanças em curso.

### 3.3 A estratégia do Japão

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

Neste período, o Japão se especializou em produtos de alta tecnologia caracterizados por baixos custos de entrada, por atividades de P&D aplicadas aos produtos específicos e por uma produção em larga escala de componentes – em oposição às características que definem os segmentos de alta tecnologia em que os Estados Unidos se especializavam a partir de uma demanda fortemente influenciada pelo setor de defesa.

O modelo japonês de competitividade se manifesta a partir dos seguintes fatores:

- vantagens – custos importantes, baseados em elevados ganhos de produtividade, em uma política cambial hábil e em uma remuneração limitada dos fatores;
- uma estratégia de especialização apoiada em vantagens comparativas de custos e em um esforço sustentado de investimentos desembocado na construção progressiva de vantagens extra-custo; e
- um crescimento forte baseado na conquista de mercados externos e no "fechamento" do mercado interno" (Mazier et al., 1988).

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

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

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

A flexibilidade e a capacidade de adaptação às condições cambiantes da demanda internacional e do mapa das vantagens comparativas são os motores deste modelo de competitividade, assentado:

- na gestão integrada das funções de produção, a nível da empresa: integração e coordenação das funções *marketing*, desenho, produção etc.;
- na estreita colaboração entre as empresas e seus parceiros e, em particular, entre o setor de máquinas e equipamentos e seus clientes e fornecedores;
- na articulação entre setor financeiro e setor industrial, que compartilham uma concepção estratégica de negócios, não submetendo a lógica do investimento produtivo ao critério de rentabilidade de curtíssimo prazo;
- no modelo de intervenção governamental, de tipo "não-coercitivo", *public guidance* orientada para o mercado. Segundo um estudo sobre o tema, "os setores privados dinâmicos são receptivos a este tipo de orientação de forma a diluir tipos específicos de riscos que até mesmo os mais dinâmicos empresários e os acionistas mais sólidos financeiramente não podem assumir sozinhos. Estes riscos podem ser tecnológicos, políticos ou puramente financeiros mas são freqüentemente consequências inesperadas de políticas públicas em áreas como a gestão macroeconômica (...), ciência e tecnologia, defesa, comércio exterior (...) exigindo, portanto, alguma medida de divisão dos riscos públicos" (Schmiegelow, Schmiegelow, 1990); e
- no pragmatismo estratégico que orienta a capacidade de mudança de direção das políticas japonesas, quando os seus resultados se mostram decepcionantes. Este pragmatismo – comum ainda aos NPIs da Ásia – revelou-se extremamente adequado para a gestão de um ambiente marcado pela incerteza econômica e pela mudança tecnológica.

A convergência deste conjunto de fatores conferiu à economia japonesa a flexibilidade necessária para que se implementassem políticas industriais e de comércio exterior que viabilizariam o permanente *upgrading* das exportações japonesas.

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

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

Ao longo dos Anos 70 e 80, a sofisticação deste tipo de estratégia, muitas vezes desencadeada como uma reação defensiva a pressões protecionistas, desemboca na montagem de redes industriais coerentes, integradas vertical ou horizontalmente, segundo os casos, e combinando diversificação de produtos e especialização geográfica em uma lógica de conjunto em escala planetária: a globalização (Dourille, 1990).

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

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

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

Estes investimentos são praticados "não somente nos setores em que as indústrias japonesas possuem vantagens tecnológicas (...) mas também naqueles em que é útil a aquisição do *savoir-faire* (químico-farmacêutico)" (Dourille, 1990).

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

No caso dos IDEs japoneses nos Estados Unidos, a implantação de produtores e, depois, de fornecedores de insumos, matérias-primas e componentes obedeceu a uma lógica em que estratégias inicialmente defensivas, destinadas a contornar obstáculos protecionistas "na fronteira", se transformaram em estratégias ofensivas de "substituição de importações" voltadas para a construção de redes industriais coerentes e para a conquista de parcelas crescentes de mercado, desrespeitando – como bem observou Dourille (1990) – a "sacro-santa lei oligopólica de divisão ordenada dos mercados".

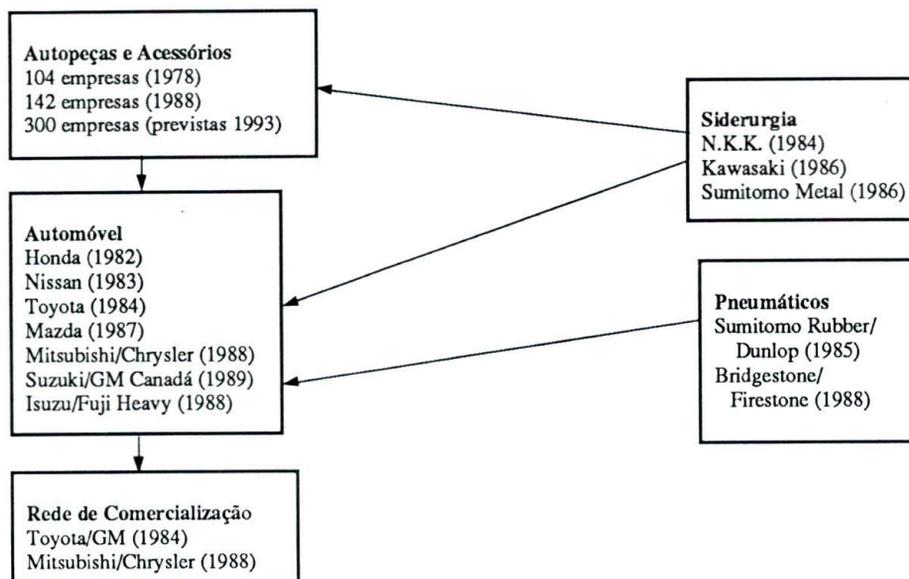
Os Quadros I e II ilustram a cronologia da dinâmica importações-proteção-implantações que alimentou a expansão do IDE japonês nos Estados Unidos, bem como a estruturação de um "setor automobilístico japonês" naquele país, entre 1978 e 1988.

### Quadro I Implantações Japonesas e Pressões Norte-Americanas

Ano	Eletr. de Massa	Máq. Equip.	Siderurgia	Autos
68 a 76	Sony (1972)	Yamazaki (1968)		
1977	Acordo Voluntário de Restrição às Exportações de TV Japonesa		Sistema de Preços	
1978	Toshiba	Fixação de Preços Mínimos		Honda
1979	Hitachi Sharp Matsushita			
1980		Hitachi	Missan	
1981			Contr. das Imp. de Aço (1984)	Acordo Voluntário de Restrição
82 a 83	JVC	Solicitação das Ind. EUA no Congresso p/limitar as Import.		
1984	Sumitomo (fibras óticas)		Nisshin Steel Kawasaki	
85 a 89	Todas as grandes companhias japonesas se instalam			

## Quadro II

### Setor Automobilístico Japonês nos Estados Unidos



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

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

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

Esta preocupação cresce ainda mais quando se consideram as vantagens comparativas dos países asiáticos no mercado japonês, em função do diferencial dos custos de transporte e do fato de que boa parte da configuração do perfil de especialização internacional das economias da Ásia é atribuível à dinâmica de investimentos diretos japoneses. Se se agregar a estes dados o dinamismo exportador que os países da Ásia-Pacífico (ou Ásia Oriental) vêm demonstrando em todos os mercados de países desenvolvidos, deve-se admitir que a preocupação referida procede.

Principalmente em setores de máquinas e equipamentos, estudo da UNCTAD (1990) revelou que:

"os investimentos diretos japoneses no exterior desempenham um papel determinante nas importações japonesas provenientes dos países em desenvolvimento da Ásia. Neste sentido, os países em desenvolvimento desejosos de penetrar no mercado japonês de máquinas (...) deverão certamente incentivar a atuação das empresas japonesas em seus territórios".

A estratégia empresarial japonesa na região da Ásia-Pacífico é incentivada pela política industrial do Japão, que identifica na "cooperação e no desenvolvimento" da região um dos vetores das "medidas de correção dos desequilíbrios econômicos globais e de revitalização da economia mundial" – conforme relatório do MITI (1988).

Este relatório é exemplar em sua capacidade de pensar estrategicamente desafios e oportunidades vinculados tanto à posição atual do Japão, quanto à instabilidade de uma economia mundial, "onde o papel da atividade econômica e da tecnologia – que constituem formas de poder nacional – estão se tornando extremamente importantes".

O ponto-chave é a discussão da contribuição que o Japão, enquanto um dos "poderes maiores" da economia mundial, pode dar para a montagem de um "novo globalismo" em que as fricções entre nações tende a:

"envolver não somente a dimensão comercial, mas questões sociais e culturais relacionadas ao modo de vida e valores. Trata-se de harmonizar a busca da abertura economicamente racional das sociedades (nacionais) com a preservação dos valores sociais de cada nação".

Diante da ameaça dos "regionalismos e do isolacionismo", o relatório propõe o novo globalismo, como construção de um "sistema de solidariedade internacional centrada no intercâmbio econômico e cultural".

Entre as medidas de política que concretiza o "novo globalismo", inclui-se a cooperação econômica e industrial com os Estados Unidos, não somente através da coordenação de políticas industriais de ajustamento estrutural, mas ainda por meio da integração entre as duas indústrias, o que, segundo o documento, ocorrerá pela via dos "investimentos japoneses nos Estados Unidos, de forma a promover a transferência de tecnologia industrial e de filosofia de negócios japonesa".

Além disto, sustenta-se a necessidade de uma cooperação global na região Ásia-Pacífico, "levando em consideração as diversas características de cada região (China, NPIs, ASEAN, Oceania etc.), e incluindo, neste quadro, a transformação do Japão em uma grande nação importadora" e a "construção de uma nova divisão internacional horizontal do trabalho".

Ademais, propõem-se medidas visando estabilizar a evolução monetária, em termos internacionais – entre as quais a "internacionalização do *yen*" – e a viabilizar a expansão dos fluxos internacionais de capital, ao mesmo tempo em que são definidas diretrizes de relacionamento com as corporações multinacionais, que dificultem as práticas discriminatórias destas e que permitam o estabelecimento de um quadro de coordenação de "políticas industriais internacionais" e a formulação de regras internacionais de jurisdição sobre as companhias multinacionais.

Finalmente, aponta o documento a necessidade de se promover a "abertura" da sociedade japonesa, tornando "o sistema social do Japão mais internacional, embora mantendo suas características culturais intrínsecas". As mudanças domésticas incluem a alteração de sistemas regulatórios de atividade econômica, a expansão das atividades de pesquisa básica em ciência e tecnologia e a difusão de sistemas de valores e de estilos de vida que serão vistos com aprovação pelos outros países e que farão com que o Japão seja "aceito como um membro integral" – e um pioneiro – da sociedade internacional.

Este documento revela a percepção de que a absorção do Japão como "parceiro de primeira grandeza" pelos Estados Unidos – principalmente – e pela CEE se dá de maneira conflituosa, dadas as especificidades das relações entre dinâmica econômica e fatores sócio-culturais que se observam naquele país.

Tais dificuldades incentivam o desenvolvimento de contenciosos comerciais entre o Japão e seus principais parceiros e a emergência da reciprocidade como regra de relacionamento econômico entre os países, embora não tenham impedido que, maior credor mundial a partir de 1984, aquele país contribua para viabilizar as políticas econômicas postas em prática pelo Governo Reagan, atuando como "a grande força estabilizadora do sistema financeiro mundial". Na segunda metade da década, quando a incerteza sobre o valor futuro do dólar ameaçou desmontar o precário equilíbrio sobre o qual se assentava a política macroeconômica dos Estados Unidos e o financiamento dos déficits deste país "foi o Ministério das Finanças do Japão que usou uma mistura de intervenção direta e de pressão moral para proteger o sistema financeiro dos Estados Unidos de uma elevação substancial de suas taxas de juros" (Hale, 1989).

O mesmo sistema regulatório e o mesmo padrão de relacionamento entre setores público e privado aos quais os Estados Unidos atribuem um forte viés protecionista contribuíram para apoiar a estabilidade financeira global, bem como "o *status* internacional do dólar como uma divisa-chave" (Hale, 1989).

#### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDA, J., COLLIN, R. Est -Sud: Les risques d'éviction in observations et diagnostics économiques. *Presses de la FNSP*, Paris, n. 34, nov. 1990.
- ARAÚJO Jr., J. Tavares de. A política comercial brasileira diante da iniciativa Bush. In: VELLOSO, J. P. (coord.) *Brasil e o Plano Bush*. Rio de Janeiro : José Olympio. 1991. Trabalho apresentado no Fórum Nacional Idéias para Modernização do Brasil.
- BALASSA, B., NOLAND, N. *Japan in the world economy*. Washington : IIE, 1988.
- BALDWIN, R. The growth effects of 1992. *Economic Policy*, Cambridge, n. 9, Oct. 1989.
- CEPAL. *Europa 1992 y sus consecuencias sobre America Latina*. Santiago, 1990.
- CRUZON PRICE. 1992: Europe's last chance? Londres : Insitute Economic Affairs, 1988. (Occasional Paper 81).
- DOURILLE, E. Le systeme productif japonais joue la carte de la globalisation. *Economie et Statistique*, Paris, n. 232, mai. 1990.

- DUCOS, P., LECOINTE, F. Le déficit extérieur américain peut-il se réajuster. *Economie et Statistique*, n. 232, mai. 1990.
- DUNING, J., ROBSON, P. Multinational corporate integration and regional economic integration. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 26, n. 2, Dec. 1988.
- EMERSON, M. et al. *The Economic of 1992*. Oxford : Oxford University ,1988.
- FARDOUST, S., DARESHWAR, A. *A long-term outlook for the world economy : issues and projections for the 1990's*. Washington : The World Bank, 1990. (Policy and Research Series, n. 12).
- HALE, D. Japan to the rescue. *The International Economy*. Washington, July/Aug. 1989.
- JACQUEMIN, A., SAPIR, A. La perspective 1992 et l'après Uruguay Round. *Economie Prospective Internationale*, Paris, n. 44, 1990.
- KARCZMAR, M. Does the U.S. need a weaker dollar. *The International Economy*, Washington, June/July, 1990.
- LAFAY, G. et al. La fin des avantages acquis. *Economica*, Paris, 1989.
- LAWRENCE, R. *Structural adjustment policies in developed countries: report to UNCTAD Secretariat*. Geneve : UNCTAD, 1988.
- MAZIER, J. Crise, ajustement structurel et régulation. *Economies et Sociétés - série F*, Paris, n. 31, March, 1989.
- et al. *Régulations nationales et compétitivité des grandes pays industrialisés*. Paris, 1988. mimeo.
- MITI. A time for choices. *Journal of Japanese Trade and Industry*. Tokyo, n. 5, 1988.
- OCDE. *L'investissement direct international et le nouvel environnement international*. Paris, 1989.
- . Progress in Structural Reform. *OECD Economic Outlook*, Paris, n. 47 (Supplement) 1990.
- PELKMANS, J., ROBSON, P. The aspirations of the White Paper. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 25, n. 3, March, 1987.
- RESHAPING. The EC: at the top of the slope. *The Economist*, London, 8 Dec. 1990.
- SCHMIEGELOW, M., SCHMIEGELOW, H. A european view of Japan's success. *The International Economy*, Washington, Aug./Sept. 1990.
- STONE, N. The globalization of Europe: an interview with W.Decker. *Harvard Business Review*, Harvard, May/June 1989.
- UNCTAD. *Rapport sur le commerce et le développement 1989*. Geneve, 1990.