UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

PEGGY BEÇAK

EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL - ESTADOS UNIDOS DE 1945 A 1995: NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERNA E DOS "INTERESSES NACIONAIS"

SÃO PAULO
– 2007 –

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

Evolução das relações comerciais Brasil – Estados Unidos de 1945 a 1995: no contexto da política externa e dos "interesses nacionais"

Peggy Beçak

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em História.

História Econômica
Orientador: Profa. Dra. Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright

São Paulo
–2007–

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, pela estrutura e formação que me proporcionaram e que são tão fundamentais à minha vida.

Agradeço a minha mãe, pelo amor, apoio e incentivo incondicional, pela compreensão a tantas ausências, pelo companheirismo, e por tudo que sempre me ensinou e ensina.

Agradeço a minha irmã pelo amor, incentivo e companhia.

Agradeço ao Luiz, pelo amor e pela compreensão a tantas ausências e por estar sempre perto.

Agradeço a Profa. Dra. Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright pelos ensinamentos, pela dedicação e pelos profícuos cafés acadêmicos, onde estabeleci e cultivei muitas amizades.

Agradeço aos Profs. que participaram da banca de qualificação pelas críticas construtivas.

Agradecimento aos colegas da USP Adelina, Custódio, Edson, Perillo, Rodrigo, Rosana, Sérgio e Tadeu.

Agradeço ao Nicky, Tweeny, Snow, Astor e Thully, pelo amor e companhia.

Agradeço a todos por existirem e fazerem parte de minha vida.

RESUMO:

Esta tese trata das relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, através da perspectiva da história econômica, num recorte temporal de cinqüenta anos, que vão desde o pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos noventa, período no qual se desenvolveram importantes transformações produtivas, nas relações comerciais, bem como no relacionamento político-diplomático bilateral. Também remontam a este período, a formação do marco institucional de representação dos interesses sociais e produtivos, tanto nas economias nacionais, quanto no âmbito internacional. Nosso objetivo foi traçar a evolução deste relacionamento bilateral, a partir do tema da política comercial, inserida no contexto dos interesses nacionais – expressos pelos setores produtivos domésticos –, e pela política externa, que limitam ou potencializam a evolução da política comercial e que ao mesmo tempo também são influenciados por ela. Para validar nossos argumentos, utilizamos a cronologia como fio condutor, entrelaçando as posições diplomáticas das relações internacionais, com os acontecimentos econômicos, comerciais e institucionais de representação.

ABSTRACT:

This thesis is regarding Brazil's and United States of America commercial relationship under the economic history perspective, within a period of fifty years, since the post Second World War until mid nineties. In that period several important productive transformations occurred, at the commercial relationship, as well as at the bilateral political -diplomatic matters. It is also from that period the institutional representational mark of the social and productive interests, at the national and international economies. Our objective is to set an evolutionary track of those bilateral relationships, from the commercial point of view, inserted at the national interests context- expressed throughout the domestic productive sectors- and by the external policy which put a limit or give more strength to the commercial policy evolution, at the same time as they are influenced by it. In order to validate our arguments, we used the chronology as a conductor track, interlacing the diplomatic international relationship with the economic events, commercial and institutional of representation.

Serviço de Biblioteca e Documentação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B388

Beçak, Peggy
Evolução das relações comerciais Brasil – Estados Unidos de 1945 a 1995: no contexto da política externa e dos "interesses nacionais" / Peggy Beçak ; orientadora Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright. – São Paulo, 2007.
341 f. : il.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em História Econômica. Área de concentração: História Econômica) – Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

1. Comércio internacional (Brasil; Estados Unidos). 2. Relações econômicas internacionais (Brasil; Estados Unidos). 3. Política externa. 4. Política comercial. I. Título.

21ª . CDD 382.0981073

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS 3
LISTA DE FIGURAS 6
LISTA DE GRÁFICOS 7
LISTA DE QUADROS 8
LISTA DE TABELAS 9
INTRODUÇÃO 10
1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PERSPECTIVA HISTÓRICA 18
1.1 As Áreas Temáticas 20
1.2 A Identidade Nacional e os "Interesses Nacionais" 28
1.3 Os Grupos de Interesse e a questão da Representação Institucional 34
1.4 As "Políticas Externas" e a Política Interna 46
1.5 As Contribuições Teóricas 50
1.6 O Legado das Relações Bilaterais 65
1.6.1 A Vocação Produtiva 84
Considerações Finais 97
2 DO CENÁRIO PRÉ SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ O INÍCIO DA DÉCADA DE SESSENTA 103
2.1 A Era Vargas: de Roosevelt a Eisenhower 106
2.1.1 A Transição Dutra e Truman 113
2.1.2 A Volta de Vargas 124
2.2 A Ascensão de Kubitschek e a Política de Aproximação 132
2.3 A Alteração Produtiva de 1930 a 1960 142
2.4 As Instituições e a Representação dos Interesses 171
Considerações Finais 179
3 O EXERCÍCIO DA "INDEPENDÊNCIA" E DO "PRAGMATISMO" 184
3.1 Quadros, Goulart e Eisenhower: a construção da "Política Externa Independente" e o Ceticismo 185
3.2 Castello Branco, Costa e Silva, Médici e Nixon: A Reafirmação dos "Interesses Nacionais" e o Desenho de Longo Prazo 197
3.3 Geisel, Figueiredo e Reagan: do "Pragmatismo Responsável" à Responsabilidade Pragmática 204
3.4 A Consolidação Produtiva: do "Milagre" à "Década Perdida" 215
3.5 A Consolidação Representativa 239
Considerações Finais 251

4 EXTROVERSÃO E INTERDEPENDÊNCIA: A MATURAÇÃO DO MULTILATERALISMO 258
4.1 Reagan e Sarney: a Transição e a Interdependência 261
4.2 Collor de Mello, Bush e Clinton: Modernização e Reinserção Internacional, o Resgate dos "Interesses Nacionais" 272
4.3 A Maturação e o momento seguinte Produtivo 282
4.4 A Maturação e o momento seguinte Institucional 311
Considerações Finais 319
CONCLUSÃO.....322
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....326
APÊNDICE .....
ANEXO .....

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESITA: ..... Companhia Aços Especiais Itabira
ALCA: .....Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA: ..... Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALADI: .....Associação Latino-Americana de Integração
ALALC:..... Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APEX: .....Agência de Promoção de Exportações e Investimento
BEFIEX: .....Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BID: .....Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD: .....Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE: .....Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BTN: ..... *Non-Tradeable*
CACEX: .....Carteira de Comércio Exterior
CAMEX: .....Câmara de Comércio Exterior
CCCN: ……..…..*Customs Cooperations Council Nomenclature*
CCDC: .....Comitê Consultivo de Defesa Comercial
CEB: .....Coalizão Empresarial Brasileira
CECA: .....Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CECLA: .....Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
CEPAL: .....Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEXIM: .....Carteira de Exportação e Importação
CHESF: .....Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMN: .....Conselho Monetário Nacional
CNAE: .....Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CNC: .....Confederação Nacional do Comércio
CNI: .....Confederação Nacional da Índustria
COAL: .....Coordenadoria de Assuntos Legislativos
CONCEX: .....Conselho Nacional de Comércio Exterior
CPA: .....Conselho De Política Aduaneira
CPC: ……..……..*Central Product Classification*
CSN: .....Companhia Siderúrgica Nacional
CTIT: .....Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial
DECEX:..... Departamento de Comércio Exterior
DIC: .....Departamento de Indústria e Comércio
DPR: .....Departamento de Promoção Comercial

ECOSOC: .....Comissão Econômica E Social
ESG: .....Escola Superior de Guerra
FIBAN:..... Fiscalização Bancária do Banco do Brasil
FINAMEX: .....Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos
FINEX: .....Fundo de Financiamento às Exportações
FGPC: .....Fundo de Garantia para Promoção de Competitividade
FMI: ....Fundo Monetário Internacional
FOEXP: .....Grupo de Trabalho de Fomento às Exportações
FUNDECE: .....Fundo de Democratização do Capital das Empresas
FUNGIRO: .....Fundo para Financiamento de Capital de Giro
GATT: .....……..... *General Agreement on Tariffs and Trade*
GICI: .. ....Grupo de Trabalho Interministerial sobre o Comércio Internacional de Bens e Serviços
HS: …….....……..... *Harmonized Commodity Description and Coding System*
IBGE: .....Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
IBC:..... Instituto Brasileiro do Café
IBESP: .....Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
ICM: .....Imposto sobre Circulação de Mercadoria
IEDI: .....Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IPI: .....Imposto sobre Produtos Industrializados
IPEA: .....Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB: .....Instituto Rio Branco
ISEB: .....Instutito Superior de Estudos Brasileiros
ISIC: ……....*International Standard Industrial Classification*
ITO: .....……..... *International Trade Organization*
MDIC: .....Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL: .....Mercado Comum do Sul
MICT: .....Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MRE: .....Ministério das Relações Exteriores
NAB: .....Nomenclatura de Bruxelas
NBM: .....Nomenclatura Brasileira de Mercadorias
NCM: .....Nomenclatura Comum do Mercosul
OEA: .....Organização dos Estados Americanos
OIC: .....Organização Internacional do Comércio
OLP: .....Organização para a Libertação da Palestina
OMC: .....Organização Mundial do Comércio
ONG: .....Organização Não-Governamental
ONU: .....Organização das Nações Unidas
OPA: .....Operação Pan-Americana

OPEP: ....Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAEG: .....Plano de Ação Econômica do Governo
PEI: .....Política Externa Independente
PIB: .....Produto Interno Bruto
PICE: .....Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNB: .....Produto Nacional Bruto
PNBE: .....Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND: .....Plano Nacional de Desenvolvimento
PMD: .....País Menos Desenvolvido
PROEX: .....Programa de Financiamento às Exportações
PSI: .....Processo de Susbstituição de Importações
SALTE: .....Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SECOM: .....Setor de Promoção Comercial
SECEX: .....Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA: .....Seção Nacional para as questões da Alca
SENEUROPA: .....Associação Inter-regional Mercosul-União Européia
SEPRO: .....Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil
SGP: .....Sistema Geral de Preferências
SITC: ……..…..*Standard International Trade Classification*
SUMOC: .....Superintendência da Moeda e do Crédito
SUNAMAN: .....Superintendência Nacional de Marinha Mercante
TEC: .....Tarifa Externa Comum
TIAR: .....Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TRIMS: ……..…..*Trade-Related Investment Measures*
TRIPS: …… ….*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*
UBE: ....União Brasileira de Empresários
UNCTAD: ……..……*United Nations Conference on Trade and Development*
UNIDO: ……...…..*United Nations Industrial Development Organization*
URSS: .....União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USTR: …… …….*United States Trade Representative*
WCO: …… …..*World Customs Organization*

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Áreas de Estudo 18
FIGURA 2 - Níveis e Inter-Relações 19

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Participação do Brasil nas exportações e importações mundiais 237
GRÁFICO 2 - Evolução das exportações mundiais 237
GRÁFICO 3 - Evolução do comércio exterior do mundo, Brasil e Estados Unidos.....289
GRÁFICO 4 - Evolução da participação do país no comércio mundial (Brasil e Estados Unidos) 290
GRÁFICO 5 - Evolução das importações e exportações/ PIB - Brasil.....293
GRÁFICO 6 - Média das importações por categoria - Brasil 297
GRÁFICO 7 - Média das exportações por categoria - Brasil 298
GRÁFICO 8 - Evolução das exportações bilaterais Brasil - Estados Unidos 306

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Evolução da composição da pauta de exportações brasileiras 220
QUADRO 2 - Incentivos às exportações - Brasil 224
QUADRO 3 - Evolução por classes de produtos - Brasil 227
QUADRO 4 - Políticas e competências - Brasil 242
QUADRO 5 - Estrutura SITC, NCM e CNAE 249
QUADRO 6 - Reformas Político-Econômicas na América Latina 259

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Comissão Mista: estimativa da formação bruta de capital e da taxa de investimento 126
TABELA 2 - As Exportações e sua participação no PIB - Brasil.....146
TABELA 3 - Produção Industrial: taxas médias de crescimento segundo alguns gêneros - Brasil ...148
TABELA 4 - Exportações brasileiras segundo país de destino 151
TABELA 5 - Exportações, importações e saldo na balança comercial - Brasil 153
TABELA 6 - Exportações segundo grandes categorias - Brasil 154
TABELA 7 - Importações por grandes agregados - Brasil 156
TABELA 8 - Importações por categorias de uso - Brasil 157
TABELA 9 - taxa de crescimento das industrias manufatureiras - Brasil - Estados Unidos.....159
TABELA 10 - Balança comercial por área monetária - Brasil 161
TABELA 11 - Estrutura industrial segundo gêneros - Brasil 165
TABELA 12 - Modificações estruturais por gênero de indústria - Brasil 166
TABELA 13 - Estrutura das Exportações - Brasil 167
TABELA 14 - Participação dos produtos brasileiros na pauta dos principais importadores.....221
TABELA 15 - Exportações de alguns produtos primários - Brasil 222
TABELA 16 - Exportações por setores de atividade - Brasil 226
TABELA 17 - Exportações de manufaturados - Brasil 228
TABELA 18 - Importações por usos - Brasil 230
TABELA 19 - Composição da pauta de exportações por nível de valor adicionado - Brasil.....238
TABELA 20 - Evolução da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais.....290
TABELA 21 - Evolução dos Agregados de exportação - Brasil 292
TABELA 22 - Evolução da balança comercial - Brasil 292
TABELA 23 - Alíquotas médias nominais de importação por classe de produto - Brasil 294
TABELA 24 - Tarifa Média - Brasil 294
TABELA 25 - Distribuição das tarifas de importação - Brasil.....295
TABELA 26 - Média das importações por categorias SITC - Brasil.....296
TABELA 27 - Média das exportações por categorias SITC - Brasil.....298
TABELA 28 - Média das importações brasileiras dos Estados Unidos por classe de produto 299
TABELA 29 - Média das exportações brasileiras aos Estados Unidos por classe de produto 301
TABELA 30 - Importações americanas para consumo, originárias do Brasil 302
TABELA 31 - Balança comercial dos Estados Unidos, por parceiro comercial.....303
TABELA 32 - Tarifa média ponderada dos Estados Unidos e do Brasil por seção do SH.....307

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para esta tese refere-se a uma análise de história econômica, da política de comércio exterior entre o Brasil e os Estados Unidos, no período de 1945 até 1995.

O recorte geográfico justifica-se na constatação de que os Estados Unidos, desde há muito tempo – e o marco cronológico remonta ao reconhecimento da Independência –, sempre foram parceiros primordiais na construção da política externa brasileira, tanto no sentido diplomático quanto no fluxo comercial e financeiro.

No que diz respeito especificamente ao tema de política comercial – objeto de análise central desta pesquisa –, os Estados Unidos se apresentam como o principal importador de produtos brasileiros, começando com a importação de produtos agrícolas, que gradativamente evoluiu para uma absorção de maior valor agregado – englobando manufaturados e semimanufaturados –, além de terem sido os principais indutores do processo de industrialização brasileira e os maiores exportadores de bens de capital e de investimentos produtivos para o país.

O recorte temporal compreende um período medianamente longo, de cinqüenta anos, e justifica-se pelo propósito de demonstrar que, durante este período histórico, ocorreram significativas mudanças em três frentes: *(a)* no comércio mundial, com um movimento cíclico que vai do recrudescimento no pós-Segunda Guerra Mundial ao dinamismo a partir de meados da década de oitenta –; *(b)* no ordenamento institucional nacional e internacional, que se inicia na construção das instituições nacionais e multilaterais e se prolonga para uma maior interdependência econômica; e *(c)* na pauta produtiva, que sofre alteração e, como conseqüência, reflete nos fluxos comerciais bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos.

Os principais problemas que identificamos dizem respeito à baixa compreensão existente sobre as diferenças e influências entre as três políticas públicas, a saber: a política externa, a política de comércio exterior e a política comercial, além da falta de conhecimento mútuo entre os dois países em estudo, contribuindo, assim, para uma performance pouco positiva do comércio internacional bilateral.

Enquanto para o Brasil os Estados Unidos têm fundamental relevância, tanto no auxílio financeiro quanto para o fluxo de exportações e importações, para os Estados Unidos a importância do Brasil é relativa, representando muito mais uma influência regional geopolítica do que, propriamente, econômica e comercial.

Ainda assim, para o Brasil, os Estados Unidos ocupam ora uma posição de intromissão em questões de soberania interna, ora são questionados pela falta de apoio e negligência. Enquanto para os Estados Unidos, a visão é de homogeneidade entre o Brasil e os demais países latino-americanos, com características e demandas idênticas, destacando o Brasil apenas como nação fiel aos Estados Unidos e líder regional.

São três as hipóteses que levantamos:

A primeira diz respeito à inexistência de identificação do que seja uma política comercial externa no Brasil, com visão estratégica de longo prazo, evidenciando parceiros e setores produtivos de real “interesse nacional”, o que resulta, muitas vezes, em posturas apenas ideológicas e de curto prazo, levando o Brasil a posicionar-se tímida e passivamente no cenário externo.

A segunda identifica um problema institucional interno, no que diz respeito à pluralidade de esferas governamentais com competência para atuar ou influir no tema de comércio exterior, ocasionando superposição ou lacunas, que resultam em baixa eficiência e objetividade.

Por último, mas não menos importante, e decorrente das hipóteses anteriores, identificamos uma falta de coerência entre a condução da política externa e a política de comércio exterior, bem como a inexistência de uma política comercial que reflita uma visão estratégica de projeção do país em direção a uma maior participação no comércio mundial.

Este vácuo ou inconsistência parece ser conseqüência de uma deficiente construção dos vetores representativos dos interesses produtivos setoriais e da sociedade nacional.

Nesse sentido, o foco de nossa pesquisa é a política comercial bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, inserida no contexto da política externa e dos interesses nacionais, que assumem a função de variáveis impulsionadoras ou limitantes. Para a descrição e análise dos denominados interesses nacionais, utilizamos as entidades de representação produtiva.

Cabe observar que, embora o estudo se apóie no período de 1945 a 1995, incorporamos algumas informações e análises do período anterior, no intuito de contextualizar aspectos que ao longo do trabalho serão realçados, pois guardam similaridade ou correlação com as características registradas no período efetivamente abordado pelo estudo, restringindo-se a uma análise a partir da perspectiva brasileira.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, seguindo uma seqüência cronológica e evolutiva que buscou entrelaçar o desenvolvimento da política externa com a política de comércio exterior, o comportamento institucional e comercial, evidenciando, assim, nosso objetivo em demonstrar a correlação e dependência entre estas variáveis.

No primeiro capítulo, fizemos uma contextualização das áreas temáticas abrangidas na pesquisa, assim como das contribuições teóricas que serviram de base ao desenvolvimento da tese, acrescidas da perspectiva histórica das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos.

Ainda, nesse capítulo, abordamos a construção dos vetores representativos dos interesses produtivos setoriais e da sociedade nacional, organizados em grupos de pressão, para se fazerem representar pelo governo, como interlocutor dos denominados “interesses nacionais” no ambiente externo.

Nesse sentido, partimos de uma revisão sobre uma área temática mais ampla, que são as relações internacionais, em direção a um tema mais específico, que são as relações comerciais bilaterais, perpassando por outras áreas de influência como as questões econômicas internacionais em geral, o comércio exterior e a representatividade institucional.

Ainda no que diz respeito à leitura retrospectiva, discorremos sobre as correntes de pensamento econômico, entrelaçando-as cronologicamente com as correntes teóricas das relações internacionais, permitindo, assim, a compreensão dos argumentos econômicos, contextualizados em relação ao tempo e ao sistema internacional em que estavam inseridos.

Dessa forma, pretendemos suprir uma lacuna, apontada por Doellinger (1973: 148), de que a maioria das teorias trabalham com a “estática comparativa”, não conseguindo explicar a evolução dos padrões de comércio.

O destaque dado à perspectiva histórica da relação bilateral também buscou identificar a base de um relacionamento sedimentado no passado e que deve servir de referência na construção das futuras políticas públicas.

No segundo capítulo, tratamos da relação comercial bilateral, dentro dos critérios e perspectivas já apontados, no período imediatamente posterior ao final da Segunda Guerra Mundial até o começo da década de sessenta. Nessa época, o Brasil manteve uma relação de estreita aproximação com os Estados Unidos, o que refletiu em significativa influência comercial e institucional.

Também corresponde a esse período a construção do marco institucional representativo, tanto nacional dos Estados Unidos e do Brasil quanto internacional, que permanece inalterado até o início do século XXI, embora o contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, no qual estas instituições foram desenvolvidas, não guarda mais similaridade com o presente.

No terceiro capítulo, seguimos abordando a relação comercial bilateral, desta vez correspondente ao período de meados da década de sessenta até início da década de oitenta, identificada como um distanciamento da relação bilateral, justificada pela busca da independência e da afirmação da autonomia nacional.

Essa fase marcou uma inflexão na condução da política externa, com a aproximação brasileira às nações africanas, asiáticas e demais países com os quais o Brasil mantinha pouca relação diplomática, econômica e comercial, esboçando o objetivo de construir com autonomia novas relações internacionais.

Como demonstraremos, trata-se de uma fase no mínimo curiosa, à medida que os movimentos de exaltação ao nacionalismo e à independência indicavam uma tendência à marginalização da economia – fruto da aproximação a nações com pequena capacidade financeira e baixa complementaridade econômica –, mas que, ao mesmo tempo, correspondeu ao período em que ocorreu a inversão na pauta produtiva e a conquista do “milagre brasileiro”.

A curiosidade que mencionamos está no fato de que se tratou de uma fase de coincidências entre a maturação dos investimentos e da política econômica dos anos anteriores, propiciando condições para o início de uma fase econômica mais promissora, com um cenário externo também favorável e de expansão.

No quarto e último capítulo, terminamos a análise sobre a relação comercial bilateral no período entre meados da década de oitenta e meados da década de noventa, quando ocorreram mudanças no contexto internacional e na compreensão do marco institucional representativo, refletindo aquilo que veio a se denominar de “quebra dos paradigmas”.

Por uma questão de objetividade e foco, não abordamos as questões relativas às políticas cambial e financeira, restringindo-nos à esfera comercial. Também deixamos de analisar a proposta e os impactos da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), surgida no início da década de noventa, apesar da evidente correlação com a diplomacia, a política externa, o comércio exterior e a representação, exatamente em virtude da quantidade de nuances que apenas este estudo representaria. O que não nos impede de concluir, a partir da pesquisa realizada, de que representa uma nova fase na aproximação construtiva da relação bilateral, impulsionando mais uma vez a nação brasileira rumo a um outro salto produtivo, na conquista de maior participação internacional.

A metodologia utilizada constituiu-se na combinação entre os métodos dedutivo e indutivo, pois entendemos que estas duas abordagens são complementares e não excludentes.

Para evidenciar a evolução e a alteração comercial, pretendíamos realizar um monitoramento dos principais produtos comercializados entre o Brasil e os Estados Unidos desde o pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos noventa, porém a dificuldade em acessar os dados do período inicial levou-nos à utilização de uma base de informações secundárias, iniciando o monitoramento por produto apenas a partir de 1960, seguindo os critérios de Designação e Codificação de Mercadorias [1].

[1] Também denominado de Sistema Harmonizado (SH), é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições formado por seis dígitos, ver Apêndice A.

É possível que não existam senão falsos caminhos.

Porém, é preciso encontrar o falso caminho que te convêm.

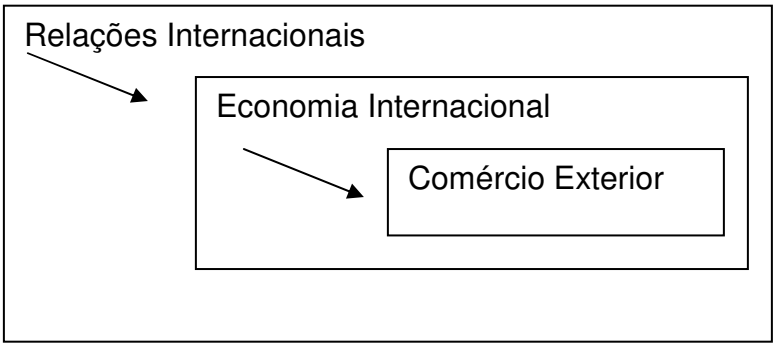
(SAMUEL BECKETT)

1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PERSPECTIVA HISTÓRICA

O objetivo do presente capítulo é contextualizar nosso objeto de estudo, que são as relações comerciais, no contexto das oportunidades e constrangimentos criados pela política externa e pelos “interesses nacionais”.

O caminho teórico percorrido, conforme indica a Figura 1, corresponde a um sistema internacional de três níveis, do mais amplo, que são as relações internacionais, para o mais específico, que são as relações comerciais, passando pela economia internacional.

Figura 1
Áreas de Estudo



(elaboração nossa)

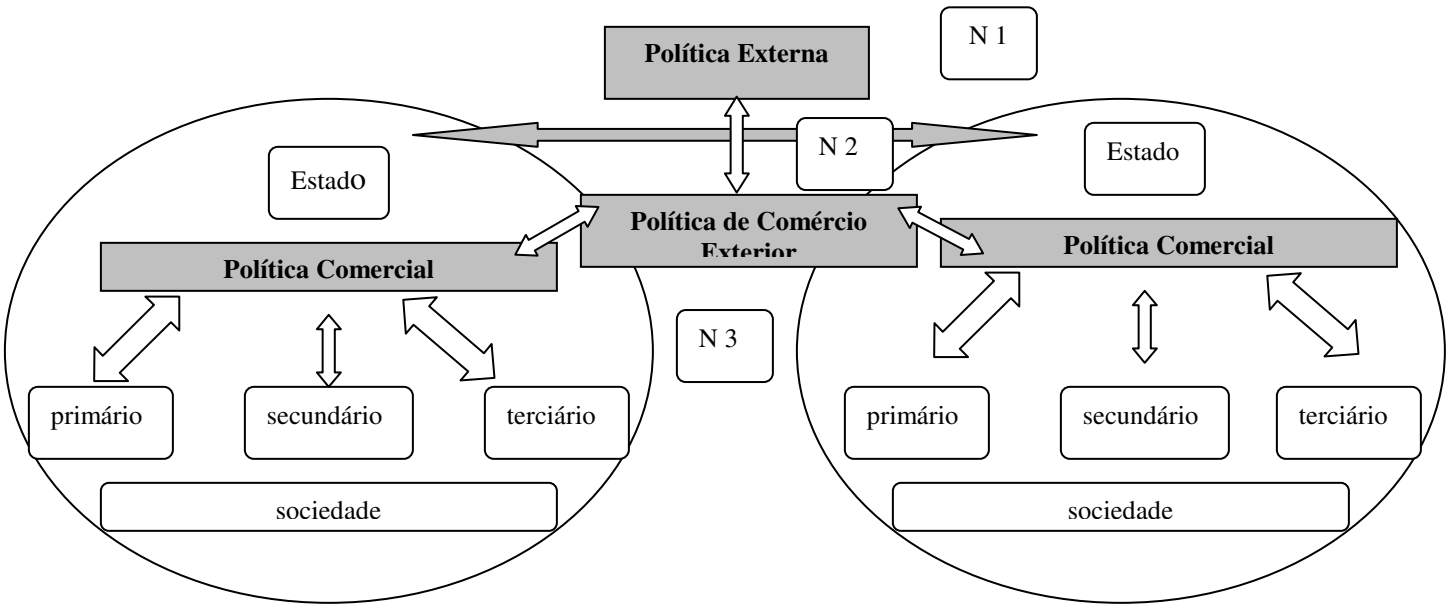
O estudo das relações internacionais engloba variáveis da história, da geografia, do direito e da economia, enquanto na economia internacional são analisadas as variáveis do lado monetário e do lado real da economia – como o sistema de produção. Para os objetivos de nossa pesquisa, restringimos a análise do lado real, sem qualquer tipo de comentário mais aprofundado sobre as questões monetárias.

Já o comércio exterior envolve especificamente as trocas de bens e serviços entre as nações. As relações entre os países ocorrem em dois níveis distintos, porém interdependentes – configurando um sistema de *inputs* e *outputs* – que compreende uma interface interna, na qual está inserida a política comercial de cada país, e uma interface externa, em que são estabelecidas a política externa e a política de comércio exterior.

A formulação da política comercial resulta do estabelecimento de vetores, construídos nos diversos setores produtivos e da comunicação destes com o Estado. Enquanto a política de comércio exterior se estabelece com base nas possibilidades advindas da política externa e do vetor final da política comercial.

Nesse sentido, partimos da premissa, esquematizada na Figura 2, de que existe uma relação de profunda interdependência entre as três políticas, de forma que cada uma delas tem o poder de limitar ou potencializar o sistema, de acordo com a existência ou não de coerência entre elas.

Figura 2
Níveis e Inter-Relações



Elaboração nossa.

Outra constatação que abordaremos ao longo deste capítulo é a existência de entrelaçamentos entre as escolas teóricas, tanto das relações internacionais quanto da economia internacional, no sentido de que a primeira influencie e seja influenciada pela segunda, seguindo um processo evolutivo que busca atender aos interesses da sociedade, mutantes em cada momento histórico.

Ainda no campo do debate teórico, fizemos uma abordagem sobre a construção e o conhecimento do que se denomina como identidade nacional e "interesses nacionais", ambos altamente vinculados à capacidade de comunicação da sociedade e dos setores produtivos com o Estado, por meio da atuação das instituições de representação.

Na última parte do capítulo, fizemos uma retrospectiva das relações bilaterais Brasil–Estados Unidos, herdada do passado colonial e do período de formação econômica das duas nações.

1.1 As Áreas Temáticas

Conforme explica Sarfati (2005: 30-32), o estudo das relações internacionais possibilita análises em dois níveis distintos: o micro – quando analisa a sociedade e os indivíduos –, e o macro – quando analisa os Estados, as organizações supranacionais e a estrutura do sistema internacional, ou seja, as ações dentro do sistema e dele para com o meio.

Nesse sentido, é possível compreender que as condições que levam um país a agir de determinada maneira estão condicionadas ao contexto de tempo e de espaço, influindo diretamente na tomada de decisão.

Por essa razão, percebemos que, muitas vezes, uma mesma situação, em outro tempo ou envolvendo outros países, pode levar a uma tomada de decisão totalmente diferente. A respeito, o chanceler Araújo Castro, (apud CORRÊA, 2000: 24), destaca como de fundamental importância a necessidade de se colocarem os fatos em uma perspectiva adequada.

Nessa abordagem, o diálogo interdisciplinar permite compreender a reciprocidade e a influência que cada uma das disciplinas desempenha sobre as outras, possibilitando uma percepção muito mais adequada do contexto.

A respeito, conforme propõe Braudel (apud CORRÊA, 2000: 25), o historiador tem papel central, superando os limites das diferentes ciências humanas e sociais, estabelecendo um estudo integrado das continuidades e descontinuidades para reconstruir a unidade.

Sobre o assunto, Maquiavel, ainda no século XVI, dizia:

> A história nada mais seria do que idas e vindas, subidas e descidas ou ciclos recorrentes '*ricorsi*'. Segundo ele, os assuntos do homem são regidos exclusivamente pela sorte, pelo destino. No seu curso de vida, os estados geralmente vão da ordem à desordem e desta novamente à ordem e assim por diante, ciclicamente, porque a natureza não permite que as coisas humanas e as coisas materiais permaneçam fixas (...). (apud CORRÊA, 2000: 23)

Para atuar no âmbito externo, os países se utilizam da diplomacia que, segundo Corrêa (2000: 23), mantém em seu ofício a necessidade permanente de desenvolver uma reflexão crítica, guardando expressiva vinculação com a história, à medida que ambas se nutrem constantemente dos precedentes. E conclui:

> Sendo a diplomacia a política pública que mais se alimenta da História – tanto da História do 'eu' quanto da História do 'outro' – existe, de fato, uma inescapável 'aliança estratégica' entre ambas. (CORRÊA, 2000: 29)

Na mesma linha de raciocínio, Sardenberg (1982: 21) complementa ao dizer que: “(...) a diplomacia de qualquer país tem por objetivo justamente influir, tanto quanto lhe é possível, na evolução da realidade internacional”.

Pressupõe-se, assim, que a política externa e a política de comércio exterior estão inseridas no conjunto de políticas públicas que devem representar os diversos interesses sociais e produtivos nacionais, expressos na forma de vetores, por meio das representações institucionais.

Para Braudel (apud CORRÊA, 2000: 36), a atuação diplomática se divide em três níveis: o primeiro vinculado à microdiplomacia – dominado pelos acontecimentos diários, mais operativos e reativos. O segundo nível relacionado a problemas diplomáticos de fatos específicos e pontuais, e o último envolvendo os problemas mais profundos, com uma dimensão mais complexa e de maturação mais longa, ultrapassando décadas e até séculos. Ou seja, a macrodiplomacia teria uma natureza mais perene, pouco permeável a influências conjunturais, ideológicas e político-partidárias.

Na visão tradicional de política externa, que perdurou por muitos anos até o final da Segunda Guerra Mundial, grande importância se imprimia ao conceito de poder, mensurado pela capacidade bélica de cada país. O tema central deste tipo de abordagem estava atrelado aos aspectos de fronteira e de segurança.

As questões relacionadas à economia, como o comércio e as finanças, ocuparam relevância secundária nos grandes debates sobre as relações internacionais e estiveram vinculadas especificamente ao ramo do estudo econômico.

Inversamente, em países mais pobres economicamente e de vocação pacifista, como é o caso do Brasil, o tema segurança recebeu preocupação secundária, ressaltando maior relevância justamente ao objetivo de desenvolvimento econômico.

Não por outra razão, o Brasil, considerado potência média – dada sua dimensão territorial e influência regional –, fez de sua política externa um baluarte para a conquista do desenvolvimento econômico. A respeito, ensina Lafer (2001: 75):

> Giovanni Botero, no seu livro de 1589 sobre a razão-de-estado, ao tratar conceitualmente de potências médias e de suas possibilidades de ação diplomática, aponta que elas teriam como característica não serem tão débeis e por isso tão expostas à violência como as pequenas, e simultaneamente não provocarem, por sua grandeza, a inveja alheia, como as grandes. Além disso, porque os do meio participam dos extremos, têm, em princípio, a sensibilidade para exercitar a virtude aristotélica da equilibrada busca do meio-termo.

Na composição do sistema internacional, percebemos que existem países mais atuantes e expostos, ao lado de outros menos atuantes, e atribuímos este comportamento às vocações de cada país para maior ou menor exposição internacional.

Para compreendermos esta predisposição, recorremos aos conceitos comportamentais de Jung[2] – de introversão e extroversão.

Segundo o autor, os interesses primários dos introvertidos concentram-se em seus próprios pensamentos e sentimentos, em seu mundo interior. O perigo deste comportamento está em imergir de forma demasiada no mundo interior, a ponto de perder o contato com o ambiente externo, marginalizando-se. Em oposição, os extrovertidos envolvem-se quase que completamente com o mundo externo, são mais sociáveis e conscientes do que acontece à sua volta.

---

[2] Carl Gustav Jung (1875-1961) psiquiatra suiço.

Em razão da grande exposição, os extrovertidos desenvolvem instrumentos de proteção para não serem dominados pelas exterioridades e para não se alienarem de seus próprios processos internos. Representando a extroversão, colocamos os Estados Unidos que, apesar de apresentarem, em certos momentos de sua história, atitudes introspectivas, como veremos adiante, desde sua formação mantiveram uma postura mais voltada ao exterior.

Em oposição, o Brasil, apesar de apresentar uma tendência histórica à introspecção, desenvolveu uma elite dirigente bastante sensibilizada aos fatos externos, à diplomacia e à sua história, consciente da importância do país em manter relações com o exterior, ainda que em posição coadjuvante, reafirmada na impressão destacada por Corrêa (2000: 26), ao expressar que "a sorte do Brasil esteve assinalada e freqüentemente determinada pelas circunstâncias externas (...)". Entretanto, estar simplesmente sensibilizado aos fatos externos não significa, necessariamente, compreendê-los.

De acordo com Deustch (1982: 47), deliberar sobre assuntos que envolvem a política externa exige um alto grau de informação, e como a sociedade, muitas vezes, não tem acesso a estas informações ou não consegue compreendê-las adequadamente termina por se afastar destes temas, delegando apenas ao Estado sua condução, assim,

> É mais fácil conquistar ampla concordância em assuntos de política externa do que interna, pois a maioria dos eleitores sabem pouco sobre negócios internacionais e com eles pouco se preocupam (...).

Ou seja, um país introspectivo tem um Estado coadjuvante do sistema internacional e uma sociedade coadjuvante do Estado.

Carmines e Stimonson, (apud HOLZHACKER, 2000: 27), afirmam que os indivíduos fazem uma distinção entre os assuntos “fáceis” – que envolvem todos aqueles relacionados às questões sociais, mais emotivas e de fácil assimilação, dos assuntos “fortes” – como as questões econômicas e as relações internacionais, que necessitam de maior quantidade e complexidade de informações.

Nesse sentido, o grau de escolaridade e o engajamento social são fundamentais na capacitação dos indivíduos, levando Wittkoff, (apud HOLZHACKER, 2000: 30), a concluir que um maior grau de educação possibilita uma visão internacionalista, enquanto que um menor grau de educação leva a posições isolacionistas.

Camargo, (In SACHS et al, 2001: 333), também destaca a importância da melhor formação educacional da sociedade, quando ensina que

> De nada adiantariam as grandes idéias (...) sem a presença de uma população mais educada e de uma opinião pública capaz de exercer a cidadania e a participação necessária ao exercício da ordem republicana (...).

Assim, a introspecção brasileira pode ser explicada pela baixa escolaridade e pelo baixo engajamento da sociedade aos temas internacionais, associada à restrição de recursos financeiros e à prioridade para o trato das questões internas.

Em contrapartida, os Estados Unidos, por um conjunto de características que envolvem desde a formação territorial pela conquista, o modelo educacional e a tolerância religiosa até o incentivo à invenção e à crença na liberdade, apresentam uma tipologia voltada à extroversão.

No caso da política externa brasileira, Costa (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 224-227) identifica que ela oscila entre duas escolas – os nacional-desenvolvimentistas e os pragmáticos. Os primeiros defendem um “Brasil forte, moderno e desenvolvido, soberano e influente na procura de seus interesses (...)”, e os pragmáticos, uma política externa “responsável”, identificada com os “interesses nacionais”, mas muitas vezes contraditória.

Ainda, sobre o assunto, Corrêa (2000: 31) afirma que

> A agenda da diplomacia sofreu alterações, mas não se mudaram os princípios fundamentais da política externa, (...) o de buscar, mediante a negociação pragmática e a afirmação dos valores nacionais, preservar nossa unidade e a inteireza do nosso projeto nacional de desenvolvimento (...).

Traço comum das políticas públicas de contato com o exterior é a necessidade de que elas reflitam e representem os interesses nacionais de longo prazo, ou seja, os objetivos mais permanentes da sociedade, o que não significa que estas políticas não devam remodelar-se, atualizar-se e adaptar-se às mudanças e necessidades de cada momento histórico. Elas podem ser conservadoras, mas atentas às necessidades de mudança.

Nas palavras de Sardenberg (1982: 41): "A política internacional está longe de ser um processo linear, pelo contrário, comporta avanços e recuos, pendências convergentes e conflitantes, incertezas e habilidades".

O monitoramento das necessidades mutantes e a comunicação entre o nacional e o exterior estão centrados na atuação do diplomata, a quem incumbe a capacidade visionária e simultânea de foco e de conjunto. Cabe, portanto, à atuação diplomática ponderar sobre os objetivos nacionais e as opções internacionais na formulação destas políticas públicas, traduzindo, como pondera Lafer (2002: 148), necessidades internas em possibilidades externas, em prol do desenvolvimento econômico do país.

Complementa Oliveira (2005: 12), ao dizer que a política externa é uma política de Estado e não de governo, devendo refletir os objetivos de longo prazo e, conseqüentemente, apresentar uma relativa continuidade.

Nas palavras do chanceler Saraiva Guerreiro (apud SARDENBERG, 1982: 21), ao exercer a diplomacia, deve-se estar atento a que "Cada ação requer avaliação de seu efeito imediato e, sobretudo, de seus efeitos a médio e longo prazo".

Ainda, segundo Oliveira (2005: 21),

> a) *o meio no qual a política externa é formulada é* relativamente *similar àquele* no qual a *política interna* também é formulada, e
>
> b) *o meio no qual a política externa é implementada é* relativamente *diferente daquele* no qual a *política interna* é implementada. (ênfase nossa)

No mesmo sentido, Lafer (In SACHS et al, 2001: 22) diz que a política externa "é uma política pública que se insere num sistema internacional de natureza predominantemente intergovernamental e interestatal".

Nessa linha, Sardenberg (1982: 21) ressalta duas dimensões da ação diplomática – a pequena diplomacia, voltada ao domínio econômico e a grande diplomacia – voltada às questões relativas à segurança. Isto porque a política externa, segundo Russell (In OLIVEIRA, 2005: 5), abrange três dimensões analiticamente separáveis – a político-diplomática, a militar-estratégica e a econômica.

Os valores culturais, sociais e políticos englobam-se na dimensão mais ampla da política externa – a político-diplomática, envolvendo a habilidade e a circunspeção da negociação, o tema da segurança insere-se no campo militar-estratégico, enquanto as finanças, o comércio e os investimentos, no campo econômico.

1.2 A Identidade Nacional e os "Interesses Nacionais"

Na busca do que seja a construção da identidade nacional, novamente recorremos à psicologia, por meio das análises de Kaplowitz (apud SARFATI, 2005: 278-279) que oferece uma significativa contribuição ao explicar o modelo de construção da auto-imagem nacional: "a influência da auto-imagem é sutil e se dá pelo inconsciente coletivo", por meio da construção de uma imagem oposta à nossa e projetada sobre o outro.[3]

Como o que se projeta é oposto à nossa imagem, Sarfati (2005: 278) conclui "(...) que a visão que um povo tem de si próprio é fundamental em seu processo de construção de uma política externa".

[3] O inconsciente coletivo estudado por Carl Jung refere-se a percepções herdadas do ambiente social, são materiais psíquicos que não provêm da experiência pessoal, são essencialmente os mesmos em qualquer lugar e não variam de pessoa para pessoa, enfim são modelos prévios da formação psíquica.

Mas, apenas estar circunscrito a um mesmo espaço, a uma mesma cultura e a uma história própria não chega a constituir uma nação que, conforme argumenta Vigevani (1989: 29), necessita de “uma vontade coletiva, uma vontade expressa de transformar-se em nacionalidade (...)”.

Assim, ainda segundo Vigevani (1989: 27), “o conceito de nação é muito diferente de acordo com as condições em que se desenvolveram as nacionalidades e se constituíram os Estados nacionais”.

Voltamos, portanto, ao argumento central da visão tradicional de política externa, a demarcação da fronteira. Já dizia Pontes de Miranda (apud CAMARGO In SACHS et al, 2001: 331): “precisamos demarcar as fronteiras do espírito nacional como já se fixaram as do território”.

Conforme argumenta Lafer (1993: 5), o fato de o Brasil ser uma Federação causa impacto na construção de sua política externa, à medida que “(...) a tradição histórica da República simboliza a unidade dentro da diversidade”.

Camargo (In SACHS et al, 2001: 308-309) também enfatiza a importância dessa característica, quando relembra que os líderes da independência norte-americana, ao construírem a unidade das treze colônias em um modelo federativo, criaram uma soberania partilhada entre a União – centralizadora – e os Estados – periféricos –. Esse modelo, copiado pelas repúblicas latino-americanas, institucionalizou uma forma de “cooperação espacial entre periferia e centro”.

Ainda, segundo Camargo (In SACHS et al, 2001: 308-312), o federalismo brasileiro possibilitou “a construção de identidades regionais” e de um “federalismo competitivo” salutar ao desenvolvimento da nação:

> O caráter ‘distributivo’ do federalismo (...) com forte dimensão ‘competitiva’ (...) permite que a nação se desenvolva (...) onde (...) essa mescla de cooperação e de competição, que oferece o regime federativo, cria condições de dinamismo, flexibilidade e negociação das mais atrativas, seja equalizando e integrando, seja competindo e inovando no plano da legislação e das políticas públicas.

De acordo com Corrêa (2000: 27), existe no Brasil uma confiança na “trindade do sentimento nacional”: a idéia de grandeza física, crença no futuro e pacifismo. Fatores que, embora positivos em certo sentido, em outro, resultam em passividade e acomodação. A idéia de que o futuro é promissor deveria pressupor um movimento nesta direção e não o imobilismo e a passividade ancorados na esperança e na crença do porvir.

Conforme destaca Lafer (1991: 183), “(...) a identidade não é um dado, mas um construído”, ou seja, a identidade nacional não é algo preestabelecido, tampouco estático. Não existe um determinismo histórico que faça a nação pertencer definitivamente a um estado de coisas e situações, se existir disposição para mudança.

A característica de gigantismo e imobilismo também foi destacada por Cardoso (apud CAMARGO In SACHS et al, 2001: 331) ao apontar que,

> No Brasil, a terra é grande demais. Empequenece o homem; depois esgota-o. Não há continuidade de seiva, não há ritmo de vida, não há seqüência de energia. Quando a corrente deve vir com maior vigor e experiência, vem a seca. Em um suceder de ciclos de apogeu e decadência, não há seqüência, não há ordem: é por demais violento o atrito passivo da simultaneidade de espaços vários e diferenciados dentro de um mesmo tempo. Não há pêndulo regulador que mantenha o equilíbrio; nenhum volante que se sustenha por si mesmo. E, desse modo, o acelerado de alguns órgãos, em contraste com o movimento retardado de outras peças do organismo, bem define a situação caótica do sistema por inteiro.

A possibilidade de mudança não é automática, à medida que a nação queira construir e reconstruir sua identidade poderá utilizar para esse fim as parcerias com o exterior, numa visão estratégica de longo prazo. A contribuição advinda do comércio com o exterior foi salientada por Delfim Netto (1971: 6) quando disse que

> O comércio exterior é o instrumento adequado para (...) modificação mais rápida da estrutura produtiva (...) consecução do objetivo básico da sociedade, que é a construção do poder nacional.

Nesse sentido, Freyre (apud SACHS et al, 2001: 494) enunciou a importância em se criar a identidade nacional ao dizer,

> Não deseja o Brasil ser subeuropeu nas suas aparências nem antieuropeu nas suas atitudes, porém juntar sua herança européia aos valores tropicais para assim formar um novo estilo de civilização.

Huntington (1996: 153-160) chama a atenção para o fato de que, no pós-Guerra Fria, mais precisamente a partir da década de noventa, conhecer a identidade cultural “é fator essencial para moldar as associações e os antagonismos de um país”. E complementa, propondo que os alinhamentos entre os países devam levar em consideração as semelhanças culturais e civilizacionais.

Portanto, a necessidade de construir a identidade nacional prescinde da definição do que seja o interesse nacional e, conseqüentemente, de como devem ser as atuações das políticas públicas. Se não for desse modo, estaremos lidando com algo totalmente abstrato.

A denominação “interesse nacional” pressupõe a existência de uma identidade coletiva que, de acordo com Bovero (apud LAFER, 1991: 183), é construída pelo que é comum, partilhado por todos os indivíduos, por algo que os une, diferente dos indivíduos que reafirmam sua identidade pela diferença.

No Brasil, a construção da identidade nacional consolidou-se, segundo Vigevani (1989: 29), quando a burguesia, na necessidade de firmar um mercado para sua produção, construiu um Estado centralizado.

De acordo com a visão tradicional das relações internacionais, o Estado, enquanto ator unitário e racional é quem define o ”interesse nacional”, portanto, quando nos referimos à existência de um “projeto nacional”, temos a idéia de que falamos de “coisas do Estado” e de que o “interesse nacional” está vinculado a escolhas estratégicas.

Outra característica interessante que parece contribuir para a definição do termo "interesse nacional" é a separação entre os interesses puramente internos dos externos. Obviamente, existe esta distinção, mas muitas vezes a separação entre ambas é tênue, às vezes, tão permeável que quase não há como dissociá-las. O fundamental, portanto, é exercitar políticas públicas externas que compatibilizem as duas áreas – interna e externa –, de maneira a atender como descreve Lafer (1993: 5),

> (...) as demandas da sociedade, dentro de critérios objetivos e consensuais, (...) satisfeita com o aproveitamento das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional.

Como constata Magnoli et al (2000: 34), "se não soubermos lidar simultaneamente com as frentes interna e externa, estaremos condenados à marginalidade política, econômica e social". Desse modo, ao mesmo tempo que entendemos precisar da ajuda externa para avançar e nos desenvolver, temos a convicção de que a ajuda externa não é desinteressada. De fato, Manson (1964: 119) conclui que mesmo os programas assistencialistas mostram que as finalidades secundárias da concessão de uma ajuda são cambiantes ao longo do tempo.

Apesar desses argumentos, concluímos que o conceito de "interesse nacional" é algo totalmente impreciso e, citando Paradiso (2000: 18), uma "repetição rotineira de fórmulas vazias de conteúdo".

Reunidos os argumentos pouco precisos do que seja a identidade nacional e o "interesse nacional", destacamos a observação de Viana (apud CAMARGO In SACHS et al, 2001: 334):

> O nosso grande mal é, de um lado, a ausência de um ideal nacional, a fraqueza do sentimento e do interesse coletivo, a debilidade do instinto político; de outro, a exacerbação do localismo, do facciosismo, e do mandonismo. (...) Estamos ainda muito longe de países de alta integração coletiva, (...). Infelizmente, pela nossa dissociação, pela nossa desintegração, pela nossa dispersão, estamos ainda quase num pólo oposto (...).

1.3 Os Grupos de Interesse e a Questão da Representação Institucional

De acordo com Araújo Júnior et al (apud FAJNZYLBER,1988: 22), quando analisamos o desempenho de determinada nação ante o comércio internacional, não estamos restritos à análise de um setor produtivo ou de uma empresa, estamos confrontando sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais.

Assim, tão importante quanto identificar e promover as vantagens comparativas e as trocas comerciais vantajosas está a compreensão do que são os grupos de pressão e como promovem a ação coletiva que viabilizará a própria construção dos grupos, legitimando sua atuação, com o fim de alcançar o bem-estar coletivo.

Abordar a questão de grupos de interesse remete ao conceito de proteção, um dos instintos mais antigos do universo, um impulso natural de preservação, intrínseco e indissociável da própria evolução sistêmica.

Do ponto de vista econômico e comercial, o protecionismo surgiu como um instrumento necessário para respaldar as atividades produtivas, ainda que temporariamente, na promoção das melhorias quantitativas e qualitativas das nações.

Para os intervencionistas, o início do processo de industrialização leva o Estado a subsidiar as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, a protegê-las da concorrência externa, por meio da imposição de barreiras às importações, especialmente, pelo uso das tarifas de importação.

A aplicação de tarifas desempenha, simultaneamente, as funções de restrição à entrada de produtos estrangeiros e fonte de arrecadação e redistribuição de recursos para as próprias atividades produtivas internas. Ao proteger a produção, o Estado garante a manutenção e eventual elevação da contratação de mão-de-obra que, por sua vez, alimenta a própria capacidade de consumo do mercado. Mas, ao mesmo tempo, pode estar penalizando a sociedade por sustentar atividades por vezes ineficientes.

Podemos, então, inferir que a busca pelo crescimento e desenvolvimento econômico implica necessariamente o constante e crescente protecionismo. Nesse particular, duas correntes de pensamento econômico – o intervencionismo e o liberalismo – divergem quanto à necessidade dessa prática e quanto aos benefícios proporcionados tanto ao indivíduo quanto à nação.

A corrente intervencionista – adepta do protecionismo - propõe a intervenção do Estado como fundamental para se atingir o objetivo do desenvolvimento, enquanto a corrente liberalista – contra a intervenção - argumenta que o manto protecionista afasta cada vez mais os ganhos de competência e a própria manutenção e evolução do processo produtivo rumo ao desenvolvimento, à medida que gera uma acomodação, fruto da falta de concorrência e de competição.

Os sistemas de produção representativos de tais doutrinas encontram-se no regime planificado e na economia de mercado. No centro de ambos, vários grupos, ora demandantes de maior proteção, ora de maior concorrência, evidenciam na prática a ocorrência de uma mescla das duas correntes, reconhecida pelo próprio sistema liberal quando diz: *nemo liberalis nisi liberatus* (ninguém é livre senão liberado).

Nesse sentido, pensarmos em uma sociedade totalmente sem proteção é no mínimo hiprocisia e utopia.

Com o incremento do comércio internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, as práticas protecionistas, como o uso de tarifas e quotas, não só persistiram, como passaram a ser reforçadas pela prática de barreiras mais sutis, como a profusão de barreiras não tarifárias, impondo restrições qualitativas, como padrões sanitários, técnicos e certificações.

Os principais demandantes dessas barreiras são os grupos de interesse que representam uma congregação de indivíduos com objetivos específicos e, às vezes, até divergentes, mas que conseguem identificar aspirações comuns, pelas quais trabalham de maneira organizada, conciliando divergências e consensos em prol de benefícios partilhados por todos. Outras vezes, os demandantes são a própria sociedade civil, que percebe os benefícios de curto prazo da proteção, mas não percebe os malefícios no longo prazo.

De acordo com Olson (1999: 33), uma característica comum em quaisquer desses grupos é que todos têm interesses nos resultados almejados, mas não são todos os membros que têm a mesma disposição para arcar com os custos de promover a ação que “beneficiará” a todos.

O dever de representação e a meta dos objetivos comuns fazem com que os grupos de interesse transformem-se em grupos de pressão – *Lobby*[4], com capacidade de influenciar as decisões das políticas públicas, atuando diretamente junto aos poderes Executivo e Legislativo.

Segundo Wotton (1972: 96), a atividade do *lobby* pode variar de acordo com a origem dos interesses envolvidos, a forma de organização dos interesses representados e a origem dos recursos utilizados nesta representação. Para uma adequada representação e construção de influência junto aos poderes públicos, é necessária uma quantidade significativa de recursos, o que resulta em uma hierarquia entre os grupos, dos mais influentes e vocálicos aos menos influentes.

Ainda de acordo com Wootton (1972: 98), a atuação do *lobby* pode variar conforme a natureza do alvo que se pretende atingir, a natureza dos partidos políticos e da própria cultura política.

Por outro lado, a medição da influência junto aos poderes públicos parece estar relacionada aos "dotes" que cada grupo possui – que podem advir de conhecimentos técnicos específicos, ou da quantidade de recursos financeiros envolvidos. Assim, atribui-se maior capacidade de influência aos *lobbies* ligados às atividades produtivas, quando comparado àqueles vinculados às questões sociais.

Observa-se essa situação porque, conforme Wootton (1972: 165), são esses grupos que efetivamente "sustentam" a máquina estatal e o mercado, ou seja, "o governo deve obrigações aos grupos produtores, imediata e diretamente, e num sentido que não é válido quanto aos outros tipos de grupos particulares (...)".

---

[4] A origem está nos Estados Unidos, mas existem duas explicações diferentes, uma delas argumenta que a atividade surge com os agricultores da Virgínia, que pretendiam exercer influência no Parlamento (FREIRE); a outra argumenta que surge com a derrota do movimento operário nas eleições de 1896. (GRAZIANO) – ambas citadas em OLIVEIRA, 2004: 12.

De acordo com Dahl (apud WOOTTON, 1972: 135), a capacidade de influenciar pode ser explicada como uma “relação entre atores, em que um ator induz outros atores a agirem de algum modo que, em outras circunstâncias, não agiriam”.

Situação idêntica aquela que apontamos no início do trabalho, quando percebemos que para situações aparentemente semelhantes, os países adotam distintos comportamentos, dependendo da conjuntura que vivenciam.

Faz sentido, então, a conclusão de Wootton (1972: 155) de que “os legisladores, talvez meio conscientemente, classificam os grupos segundo o valor aparente da sua contribuição societal”.

Para o cientista político Finer (apud WOOTTON, 1972: 146), a capacidade de influenciar não está tão relacionada ao tipo de grupo de interesse, mas à noção de “densidade e coesão” do grupo representado, porque uma ação advinda de um grupo grande e bem organizado tende a ser mais eficaz quando contraposta àquela originária de um grupo pequeno ou desorganizado.

Opinião discordante é expressa por Olson (1999: 41-48), ao afirmar que grupos com mais membros tendem a ser menos eficientes que grupos menores, porque levam mais tempo na identificação de consensos. Além do que, grupos heterogêneos – compostos de membros com mais poder e menos poder – demonstram disposições diferentes para arcar com o ônus de iniciar um movimento de pressão, tendendo a ser menos ativos.

Soma-se a esse fato a necessidade de desenvolver no grupo um sentimento voluntarista – normalmente representado na figura do membro mais poderoso – para dar início à representação e, conseqüentemente, arcar com os custos decorrentes.

O sentimento voluntarista, por sua vez, guarda explicação na corrente psicossociológica de Smelser e Turner[5] – que identifica o voluntário como a expressão de equilíbrio entre o individual e o coletivo.

Trata-se, portanto, de reconhecer que os objetivos e os comportamentos dos diversos grupos de interesse são diferentes, e que neste ambiente se desenvolve o exercício político que, como lembra Emmet[6] (apud WOOTTON, 1972: 46), "é algo que não se pode fazer sozinho. É um jogo de parceiros e oponentes".

A legitimidade dos grupos de pressão e a busca crescente pela influência já haviam sido identificadas na economia pelo principal expoente do pensamento liberal, Adam Smith, quando afirmou que os indivíduos "desejam ardentemente melhorar sua condição de vida material, (...) e que usarão a liberdade conquistada – ou os favores que, porventura, arrancarem da autoridade política – para fazer valer seu auto-interesse econômico". (GIANNETTI, 1993: 132)

Evidentemente, organizações mais ativas e vocálicas, mesmo que menos representativas economicamente, terão mais probabilidade de influir nas políticas públicas e na disputa por recursos, do que setores desorganizados ou passivos em sua representatividade.

Constata-se dos estudos sobre o assunto que existem disputas internas no mercado e em todas as formas de organização, com o objetivo não só de preservar a posição conquistada, mas também de promover o crescimento da influência e dos benefícios.

---

[5] Sociólogos Jonathan Turner autor de *The Structure of Sociological Theory* e Neil Smelser autor de *Looking back at 25 years of sociology.*

[6] Filósofa inglesa Dorothy Emmet, autora de *Function, purpose and power.*

Nesse sentido, devemos considerar a conclusão extraída da "Fábula das Abelhas" de Mandeville[7]: "imaginar que se possa basear todo um sistema econômico na hipótese de que os indivíduos agirão de acordo com o ideal da perfeição moral é não só uma fantasia tola, mas uma receita para o desastre". (GIANNETTI, 1993: 140)

A questão, então, está em perceber como o Estado será capaz de atender às demandas coletivas e ao mesmo tempo conciliar as demandas particulares.

Para Galbraith (1988: 104-105), quando o indivíduo procura proteger sua posição da intromissão externa, seja ela o governo, seja os indivíduos, seja outras instituições, ele faz uso de um "interesse defensivo" e, quando avança na satisfação de seus próprios interesses, está perseguindo os "fins afirmativos" que, em última análise, também se utilizaram anteriormente dos "interesses defensivos" para crescer e se afirmar.

Commons (apud OSER e BLANCHFIELD, 1983: 352-353) afirma que o principal conflito de interesses ocorre entre produtores e consumidores de riqueza, e cada um destes grupos encontra-se subdividido em subclasses conflitantes que, por sua vez, organizam-se de acordo com os interesses econômicos comuns ao grupo, o que resulta em uma ação coletiva dentro dos grupos e em um conflito de interesses entre os grupos. Desses conflitos, normalmente, extrai-se uma harmonia funcional de interesses.

O termo "ação coletiva" pode ser atribuído a Olson[8], para simbolizar aquilo que resultou da análise que fez sobre o comportamento dos indivíduos, ao utilizarem de modo coordenado e racional as organizações, na promoção do interesse comum, maximizando, assim, seu próprio interesse.

---

[7] Médico holandês Bernard de Mandeville autor de *Fable of the bees*.
[8] Mancur Olson (1932) Sociólogo e economista norte-americano, autor de *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 2 ed, 1971.

O estudo da ação coletiva consiste em interpretações psicológicas, sociológicas, antropológicas e políticas. Divide-se, basicamente, em dois grupos: aquele que identifica o sujeito coletivo (nós) e aquele que define o espaço da ação coletiva.

Voltando aos argumentos anteriormente abordados, o sujeito coletivo resultaria da definição da identidade nacional, enquanto que o espaço da ação coletiva representaria os "interesses nacionais".

A construção do sujeito coletivo encontra cinco diferentes identidades: *(1)* uma puramente psicológica e de base inconsciente[9]; *(2)* outra psicossociológica, com base em valores e necessidades sociais[10]; *(3)* uma terceira que entende o sujeito coletivo como consciente e racional[11]; *(4)* outra que coloca o sujeito coletivo em posição reflexiva e mediana[12] - oscilando entre o racional e o irracional, objetivo e subjetivo –; e, por fim, *(5)* aquela que caracteriza o sujeito coletivo como resultante do esgotamento de um sujeito racional e único[13].

De acordo com Prado (2006: 14), o sujeito coletivo está "confinado ao projeto de um mundo político liberal". Nessa concepção, as pessoas teriam a liberdade de se associar e de construir consensos para promover seus interesses. Obtém-se, assim, uma explicação para o entendimento do que seja o ambiente no qual se desenvolve a ação coletiva.

Citando Festinger (apud OLSON 1999: 18): "a atração que exerce a afiliação a um grupo não é tanto pela sensação de pertencer, mas mais pela possibilidade de conseguir algo através desse pertencer".

---

[9] Le Bom, Freud entre outros *apud* Prado, 2006: 7-8
[10] Smelser, Cantril e Turner & Killian *apud* Prado, *op cit.*: 7-8
[11] Escola Marxista e a Escola de Chicago *apud* Prado, *op cit.*: 7-8
[12] Sandoval, Gamson e Klandermans *apud* Prado, *op cit.*: 7-8
[13] Laclau, Mouffe, Melucci, e Touraine *apud* Prado, *op cit.*: 7-8

Assim como dissemos em relação à separação entre o nacional e o internacional, é bem possível que não exista uma separação nítida entre o individual e o coletivo, porque o individual pertence ao coletivo e tem traços de identidade comum com este, bem como o coletivo reconhece que sua representatividade é construída em bases particularistas.

Se não há uma clara dissociação na forma de organização, também não haveria de existir na própria dimensão do indivíduo, como enunciado por Von Mises (apud CASELLA, 1996: 251):

> O homem não é um ser que tenha, por um lado, uma dimensão econômica, por outro, uma dimensão política, dissociada uma da outra. (...). Os eventos políticos são a conseqüência inevitável da mudança das políticas econômicas.

Como falamos sobre o indivíduo e o coletivo, entendemos a pertinência em refletirmos sobre o conceito de bem-estar.

A teoria econômica do bem -estar indica que devem ser mantidos níveis ótimos de poupança interna, a fim de que se possam realizar os investimentos necessários ao funcionamento dos mercados nacionais, tendo como conseqüência o dinamismo das relações de troca com o exterior.

Mas, se os recursos forem escassos, existirá uma disputa na decisão de priorizar os investimentos, cabendo aos gestores públicos o estabelecimento destas prioridades, levando em consideração a satisfação do coletivo.

Há o bem-estar coletivo, relativo ao atendimento às necessidades de um maior contingente social, e o bem-estar individual, caracterizado pelo atendimento de interesses específicos de um grupo.

De acordo com essa análise, o governo, apesar de receber “dotes” dos grupos de interesse, deve levar em conta não apenas os ganhos econômicos decorrentes dos investimentos, mas também o atendimento às outras necessidades da sociedade, como a promoção dos benefícios públicos, que são proporcionados pelo Estado e consumidos por qualquer pessoa, inclusive por aquelas que não contribuíram para sua produção.

A defesa dessa posição não é consenso entre os cientistas políticos, como Bentley (apud WOOTTON, 1972: 158) que argumenta: “o interesse público é um mito, não havendo simplesmente nenhum interesse amplo o suficiente que abranja o sistema sócio-político global”.

É, portanto, na disputa pelos recursos financeiros e na busca de influência sobre as políticas públicas que irão surgir os grupos de interesse, como organismos representativos dos mais diversos segmentos civis da sociedade.

Para Galbraith (1988: 81), quanto maior a sociedade, mais importância confere-se às organizações e menos ao indivíduo, embora seja sempre possível identificar o indivíduo ou o grupo de indivíduos que orientam estas ações.

O poder de barganha é diferenciado entre os diversos setores produtivos e será ponderado de acordo com a relação que cada um destes setores produtivos mantiver com o comércio internacional. Aqueles que perdem com a concorrência externa serão contra um processo de abertura comercial, enquanto os que ganham serão a favor.

A multiplicidade de grupos de interesse busca influenciar o Legislativo e o Executivo na formulação e execução da política comercial e, conseqüentemente, na política de comércio exterior, trabalhando, portanto, com o objetivo de influenciar estas políticas para o benefício específico de cada grupo em questão, em detrimento dos interesses econômicos do resto da sociedade.

Quando olhamos para a questão da representatividade institucional, especificamente no que diz respeito a esta pesquisa – que são as relações comerciais internacionais –, identificamos que também no sistema multilateral[14], neste caso no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)[15] - principal foro de disciplina comercial internacional –, coexistem grupos de interesse que seguem as mesmas características mencionadas anteriormente e, neste caso, representadas pelos respectivos países de origem.

Uma boa ilustração desse argumento está na observação de Barros Netto (1987: 3), quando lembra que a maior dificuldade para a aprovação do órgão permanente de comércio, o *International Trade Organization,* (ITO)[16], esteve centrada na redação do protocolo de aplicação provisória, que pretendia se sobrepor às leis nacionais, exigindo a adaptação destas às bases normativas do acordo geral, o que nunca foi aceito pelos países signatários.

Assim, o GATT tornou-se um "foro de negociação e acomodação – de pressões multilaterais e de conciliação diplomática –, e não propriamente uma organização com iniciativa própria e poderes decisórios institucionais". (BARROS NETTO, 1987: 6)

Ainda, segundo Barros Netto (1987: 6-7), as cinco primeiras rodadas de negociação foram fortemente influenciadas pela legislação norte-americana, em razão da preponderância econômica e comercial dos Estados Unidos sobre as demais nações.

---

[14] Caracterizam-se pela participação voluntária de todos ou quase todos os países, sob critérios de neutralidade, ou seja, de forma imparcial.

[15] Originário da sigla em inglês *General Agreement on Tariffs and Trade*, surgiu como um acordo provisório, assinado por 23 países.

[16] Originário da sigla em inglês *International Trade Organization*, que seria uma organização multilateral do comércio, como atualmente a OMC, mas que acabou restringindo-se à parcialidade de temas com a aprovação do GATT.

Essa posição tendeu a uma pequena alteração a partir da Rodada Kennedy[17], em 1964, quando os países em desenvolvimento, por meio da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)[18], passaram a gozar de uma maior representatividade nas negociações. Voltaremos a ponderar sobre as rodadas de negociação do GATT e a atuação da UNCTAD, nos próximos capítulos.

Tais fatos reforçam nossa argumentação, quanto à capacidade vocálica e à preponderância do poder econômico entre os grupos de pressão.

No Brasil, a representatividade institucional, com atuação na área de política externa, concretiza-se por uma pluralidade de instâncias, o que polariza a discussão, dificulta a identificação de consensos e, portanto, dos reais "interesses nacionais".

No âmbito público, de acordo com a Constituição Brasileira, a definição da política externa e da política de comércio exterior cabe ao Poder Executivo e sua implementação e assessoramento, ao Itamaraty[19], que desempenha a função de representação diplomática do país. As questões vinculadas à área comercial são desempenhadas por outros organismos como os Ministérios da Agricultura e da Indústria.

Conforme destaca Camargo (In SACHS et al, 2001: 315), o Congresso desempenha a representação dos grupos de interesse, enquanto o Executivo é o representante direto da nação e do povo.

---

[17] O processo de negociação é desenvolvido através de rodadas de negociação. Desde o início do GATT até sua transição para a OMC foram oito rodadas – Genebra (47); Annecy (49); Torquay (50); Genebra (55); Dillon (60); Kennedy (64); Tóquio (73) e Uruguai (86). Ver Anexo C.

[18] Originária da sigla em inglês *United Nations Conference on Trade and Development,* foi criada com o objetivo de apoiar os países em desenvolvimento para garantir-lhes o acesso eqüitativo aos benefícios advindos de um comércio mais livre.

[19] A denominação provém da sede da Diplomacia no Rio de Janeiro. Atualmente está representado pelo Ministério das Relações Exteriores, que possui uma entidade acadêmica vinculada – a Fundação Alexandre Gusmão – e outra entidade de recrutamento e treinamento diplomático – o Instituto Rio Branco.

Como base de apoio para a construção dessas políticas públicas, estão os Ministérios diretamente envolvidos – Segurança, Planejamento, Fazenda e Economia –, além de secretarias e câmaras setoriais, estas últimas com participação de alguns setores organizados da sociedade.

No âmbito produtivo privado, a representação dos interesses está na atuação das federações e confederações produtivas, nas câmaras setoriais e, posteriormente, na atuação das organizações não governamentais (ONG´s).

O surgimento de cada uma dessas instituições e suas respectivas atuações serão objeto de descrição e análise nos próximos capítulos, seguindo a já mencionada evolução cronológica proposta neste trabalho.

No caso dos Estados Unidos, a política externa é definida pelo Congresso, sujeita a aprovação do Executivo. Apenas em alguns momentos, como abordaremos adiante, o Congresso concedeu ao Executivo esta prerrogativa.

Vale ressaltar, conforme aponta Bueno (2003: 22), que as práticas republicanas, tanto norte-americana quanto brasileira, salientam que a política externa seja uma responsabilidade direta do presidente.

1.4 As "políticas externas" e a Política Interna

A política externa e a política de comércio exterior são consideradas como áreas específicas e de distinta atuação, embora estejam interligadas. E, por esta razão, deve existir segundo observa Lohbauer (2004: 7) um pragmatismo muito maior na construção e na condução da política de comércio exterior, porque,

> Se a política externa engloba uma gama maior de interesses e deve nortear as relações políticas e estratégicas (...), *a política comercial* é bastante específica e *deve ser orientada aos mercados mais atraentes e rentáveis*. (grifos nossos)

Conforme esquematizamos anteriormente na Figura 2, a política comercial, que é fruto da identidade e do mais direto "interesse nacional", serve de base para a formulação da política de comércio exterior e da política externa, sofrendo constantes influências desta última.

Segundo Fonseca e Marconini (2006: 6),

> Comércio, no entanto, é certamente um tema relativo – e não absoluto. Não basta que o país se dê bem em relação ao seu desempenho histórico; é imperioso que ele se dê melhor do que seus concorrentes, que o *market-share* nacional cresça em relação à média mundial. Isso requer uma visão estratégica do comércio exterior e não apenas uma visão residual, conjuntural ou segmentada.

Realizar uma política de comércio exterior significa estabelecer relações de exportação e importação com o exterior, o que não se confunde com criar uma política comercial, que envolve o desenho de um projeto de comércio, com o estabelecimento de metas e ações relacionadas a questões não propriamente comerciais, mas que nela interferem, como infra-estrutura de transporte, comunicação, qualificação de mão-de-obra, custos burocráticos e legais, que são relevantes e devem ser priorizados em uma política comercial pró-exportação.

Conforme Oliveira et al (2006: 30), há uma correspondência direta entre as decisões de política externa e seus efeitos sobre os interesses nacionais.

Por isso mesmo, Lima (apud OLIVEIRA et al 2006: 29) diz: “(...) a política externa é um instrumento importante do projeto de desenvolvimento do país”.

Para Snyder, Bruck e Sapin (apud OLIVEIRA, 2005: 17-18), o processo decisório de uma política externa deve levar em consideração os grupos de interesse.

Porém, salienta Olson (apud VENTURA-DIAS, 2006: 8), a racionalidade individual não é suficiente para gerar uma racionalidade coletiva, tornando necessária a atuação das instituições na promoção destes resultados.

Nesse sentido, no Brasil, adota-se a postura de que o mercado externo constitui uma alternativa ao mercado doméstico, não havendo exatamente uma estratégia pensada para o exterior. Na maioria das vezes, este mercado é visto como uma alternativa à incapacidade, momentânea ou permanente, do mercado doméstico em absorver a própria produção. Há ainda uma outra explicação, a maior rentabilidade em vender ao exterior, muitas vezes, acaba por determinar o direcionamento das vendas.

De acordo com Markwald (2006: 3), a estratégia de negociações comerciais deve ganhar foco, definindo as prioridades mais diretas do país, guardando maior autonomia em relação às razões da política externa brasileira.

Com o processo de abertura econômica, iniciado em 1989, - e que será objeto de abordagem no último capítulo desta tese–, ocorreram ganhos de reestruturação, modernização e produtividade no mercado brasileiro, e os setores que mais cresceram foram exatamente aqueles que estiveram mais expostos ao comércio internacional. (FONSECA e MARCONINI, 2006: 6)

A histórica baixa participação do Brasil no comércio mundial – 0,78% em 2006[20] - pode e deve ser expandida, mas para isso são necessários investimentos e a promoção de ajustes macro e microeconômicos. Não se deve ignorar, todavia, que esta maior expansão levará a um aumento dos conflitos comerciais, implícitos à própria exposição mais acentuada.

Segundo Fonseca e Marconini (2006: 7),

> O comércio exterior ainda é um tema residual que atende de um lado a determinados preceitos econômicos e responde a determinadas demandas de natureza macroeconômica, enquanto de outro serve como instrumento para o exercício de uma diplomacia ativa, porém nem sempre fundamentada nos reais interesses econômicos e comerciais do país. Assim, por razões históricas e institucionais, o que se observa no Brasil é uma política comercial que não logra ter vida efetivamente própria, dependendo, para existir, das diretrizes macroeconômicas e geopolíticas de governos que não a elevam ao ápice estratégico que lhe convém. A situação é ainda pior quando essas diretrizes não apenas deixam de se complementar como também se contradizem – algo que se tem agravado nos últimos anos.

De acordo com Hirschman (1950: 14-16), o comércio exterior desempenha um "efeito abastecedor" na economia, porque possibilita suprir as necessidades de produtos que um país isoladamente não conseguiria atender. Também existe um "efeito influência", relacionado à importância que determinado país acaba exercendo sobre o outro.

---

[20] Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio por meio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), em *Evolução do Comércio Exterior Brasileiro e Mundial de 1950 a 2006*; percentual para o ano de 2006. A evolução desta participação será abordada ao longo dos próximos capítulos deste trabalho.

Por essa razão, de acordo com Macaulay (apud HIRSCHMAN, 1950: 35), deve haver maior distribuição do comércio exterior entre os países, evitando ou diminuindo uma excessiva concentração: "quanto maior as percentagens de exportação e importação para um país, mais difícil será substituir este mercado por outros" e, conseqüentemente, mais vulnerável e dependente estará o país.

Entretanto o próprio Hirschman (1950: 121) conclui que "em um mundo real, a correlação entre a concentração por país e a concentração por mercadorias é positiva e não negativa", porque serve de alavanca para o crescimento e o desenvolvimento.

Nesse sentido, segundo Fonseca e Marconini (2006: 9),

> Falta ao Brasil uma agenda de política comercial e inserção internacional que não confunda liderança com permissibilidade, geopolítica com comércio, ideologia com pragmatismo. Falta ao Brasil uma estratégia que resulte do diálogo com os principais interessados (...). Falta ao Brasil uma estrutura negociadora profissional e pragmática (...) para cumprir seu papel em nome dos interesses dos produtores e dos trabalhadores brasileiros.

1.5 As Contribuições Teóricas[21]

De acordo com Oser e Blanchfield (1983:13-17), as escolas de pensamento econômico surgiram em um determinado contexto histórico, para representar grupos de pensamento e de formação política, e à medida que a sociedade esteja em constante mutação, o pensamento econômico segue uma abordagem evolucionista, já que estas duas variáveis – tempo e sociedade – são indissociáveis.

[21] Sobre as escolas de pensamento econômico que serão analisadas neste tópico ver Organograma das Escolas de Pensamento Econômico em Anexo A.

Com relação às correntes de pensamento das relações internacionais não é diferente. Durante os séculos XVI e XVII, o pensamento de Maquiavel e Hobbes, representado no Realismo Clássico[22], considerava fundamental o estabelecimento de um Estado central, unitário e racional, para atender ao objetivo de controlar o permanente conflito de interesses entre indivíduos e entre nações.

A sociedade era considerada um obstáculo para a definição da política externa, porque não dispunha de conhecimento e informação suficiente para inferir nesse tema. Por outro lado, considerava-se a permanência do conflito de interesses como fruto da constatação de que estes eram sempre individuais e difíceis de serem compartilhados.

Na mesma época, desenvolvia-se a primeira doutrina da economia internacional, o Mercantilismo[23], que pregava a necessidade de acumulação como sinônimo de riqueza. O comércio desempenhava papel fundamental na busca deste objetivo, à medida que as nações, ao gerarem excedentes produtivos e comercializarem, acumulavam recursos, na época, os metais prata e ouro.

A esse respeito é interessante observar que, embora a escola de pensamento tenha declinado no século XVIII, de certa maneira, todas as nações permaneceram refletindo esta doutrina, pelo menos até meados de 1980, à medida que privilegiavam o superávit comercial como fonte de riqueza e de desenvolvimento econômico.

---

[22] Nicolau Maquiavel (1469-1527) e Thomas Hobbes (1588-1679) são os principais representantes desta Escola de Pensamento, que tem como característica a visão Estado-cêntrica, racional, baseada no poder pela força.

[23] Thomas Mun (1571-1641) e Josiah Child (1630-1699) são os principais representantes desta Escola de Pensamento, que marca a desintegração do Feudalismo e a formação dos Estados Nacionais, tendo como característica fundamental o acúmulo de metais preciosos por meio do uso do protecionismo e de uma forte autoridade central.

Também nessa doutrina econômica estava a premissa de construir um Estado forte e central, capaz de garantir a expansão dos mercados e o estímulo ao comércio exterior, por meio de práticas protecionistas, com vistas a conquistar o bem-estar nacional. A autoridade central era responsável não só pelos ganhos econômicos, mas também pelo fortalecimento das posições político-estratégicas.

Em contraposição à necessidade Estado-cêntrica defendida por Hobbes, surgiu o Idealismo Clássico[24] de Rousseau, argumentando que a existência de Estados absolutos levava ao acirramento da competição entre as nações, podendo resultar em guerras.

Na esfera produtiva e das trocas comerciais, surgia a Escola Clássica[25] imprimindo os benefícios que o livre-cambismo traria ao desenvolvimento das nações, em comparação ao modelo intervencionista pregado anteriormente pelo Mercantilismo. Para os clássicos, a liberdade das trocas comerciais levaria à necessidade de um constante desenvolvimento das forças produtivas, beneficiando a todos os participantes do processo de produção e de troca.

O contexto em que se desenvolveu o pensamento clássico está marcado pela industrialização da Inglaterra. No século XVII, a Inglaterra, em termos comerciais e de produção manufatureira, estava em posição inferior à Holanda e à França, respectivamente. Já no século XVIII, a Inglaterra assumia a posição de supremacia nas duas áreas. E, nestas condições, "podia empregar o livre comércio sem temer a concorrência externa". (OSER e BLANCHFIELD, 1983 : 49)

O liberalismo econômico está baseado na liberdade pessoal, de propriedade e de iniciativa, contrastando com as restrições feudais e mercantilistas, à medida que ressalta a importância de todas as atividades produtivas, em especial a industrial.

---

[24] Thomas More (1478-1535), Hugo Grotius (1583-1645) e Jean-Jacques Rousseau (1722-1778) são os principais representantes desta Escola de Pensamento.

[25] Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), são os principais representantes desta Escola de Pensamento, que tem como característica fundamental a não intervenção do Estado na economia.

Conforme argumentam Oser e Blanchfield (1983 : 52-54), foram os economistas clássicos que melhor analisaram as relações do comércio internacional, porque tinham uma visão macroeconômica do mundo, mas, ao mesmo tempo, cometeram um grave erro, ao pensar que o que se aplicava à Inglaterra contemporânea fosse válido para os demais países, em qualquer momento.

> (...) Não acreditamos que as leis naturais orientam o sistema econômico e as atitudes das pessoas. (...) a economia clássica com sua teoria do valor-trabalho conduziu às doutrinas socialistas; foi, portanto, condenada como teoria perniciosa pelos defensores da empresa privada.

A identificação das vantagens produtivas – sejam elas absolutas ou comparativas – permitiria auferir benefícios recíprocos e trocas vantajosas, além de dar acesso à diversidade de produtos que não somente aqueles produzidos no território nacional. Havia, portanto, uma importante atenção ao mercado não só produtor, mas também consumidor.

Smith acreditava na harmonia internacional de interesses e não na crença mercantilista de que cada nação iria buscar enriquecer-se à custa do país vizinho:

> A riqueza das nações vizinhas, contudo, embora perigosa na guerra e na política, é certamente vantajosa para o comércio. Em um estado de hostilidade, pode permitir a nossos inimigos manter frotas e armadas superiores às nossas próprias; mas, em estado de paz e comércio, deve permitir-lhes que comerciem conosco para um maior proveito e para conseguir um mercado melhor, seja para a produção imediata de nossa própria indústria, seja para o que quer que possa ser adquirido com este produto. Como um homem rico tende a ser melhor cliente para qualquer povo industrial em sua vizinhança que um pobre, também ocorre o mesmo com uma nação rica. (SMITH Livro II, Capítulo 3 apud OSER e BLANCHFIELD, 1983: 75)

Embora defensor do *laissez-faire, laissez-passer*, Smith compreendia a necessidade de intervenção do Estado apenas como garantidor de uma administração justa e na defesa da sociedade ante a ataques externos. Tolerava a adoção de tarifas protecionistas ao comércio, apenas para proteger a indústria nacional essencial à defesa do país. Dizia, ainda, que se o livre comércio viesse depois de muito tempo de protecionismo, deveria ser introduzido gradativamente, evitando a falência de muitas empresas e o desemprego. (OSER e BLANCHFIELD, 1983: 77)

Stuart Mill, outro autor clássico, dizia que o benefício material derivado do comércio internacional liberalizado não seria necessariamente proporcional entre as nações, mas mesmo assim seria benéfico para todos. (HIRSCHMAN, 1950: 12)

O liberalismo econômico ressaltava a importância de todas as atividades produtivas, em especial a indústria. Enquanto os mercantilistas diziam que a riqueza derivava do comércio, e os fisiocratas[26] incentivavam a agricultura, os clássicos defendiam o dinamismo dos três setores produtivos. Ou seja, assim como o Idealismo Clássico para as relações internacionais e a Escola Clássica para a economia, a liberdade de ação e associação seria mais benéfica aos envolvidos.

Surgido no pós-Segunda Guerra Mundial, o Idealismo Moderno, que se estendeu até meados da década de setenta, norteou a política externa da maioria das nações, com base na convicção da necessidade de um Estado uno e soberano, garantidor da supremacia do "interesse nacional" sobre qualquer tipo de compromisso internacional. E, para garantir tal "interesse nacional", o Estado deveria priorizar o desenvolvimento de um forte poder militar, configurando a denominada *high politics*.

---

[26] François Quesnay (1694-1774) foi o principal representante desta Escola de Pensamento Econômico, refutando as idéias mercantilistas e formulando pela primeira vez a base do liberalismo econômico, mudando o foco da análise da acumulação para a produção e nesta, fundamentalmente, a agricultura.

De acordo com essa corrente ideológica, os temas internacionais obedeciam a uma hierarquia de prioridades, o campo mais importante relacionava-se aos temas de segurança – *high politics* –, enquanto os demais assuntos, inclusive as questões econômicas, eram considerados de importância secundária e correspondiam à denominada *low politics*.

As decisões do Estado obedeciam a uma racionalidade absoluta e totalmente autônoma em relação a qualquer outro tipo de interesse que não o da segurança, inclusive o econômico. A segurança jamais estaria subordinada a outro tema, razão que levou Morgenthau a afirmar que a política internacional tem suas próprias lógicas e leis. (apud SARFATI, 2005: 93)

Ainda, de acordo com o idealismo moderno, o poder nacional seria mensurado pela localização geográfica, pela disposição dos recursos naturais e pela capacidade humana e técnica de transformá-los em produtos transacionáveis.

Quanto às atribuições das políticas públicas, havia uma nítida separação e subordinação entre a política externa e a política interna. Enquanto a externa preocupava-se com a segurança, a interna – subordinada à primeira – ocupava - se de todos os demais assuntos de interesse coletivo.

Essas características reforçam a idéia que abordamos anteriormente, ou seja, a influência das doutrinas das relações internacionais e da economia internacional sobre a construção da política externa e das relações comerciais entre os países.

Desde a Grande Depressão[27], mas com grande ênfase no pós-Segunda Guerra Mundial, o Neoclassicismo Keynesiano[28] foi a doutrina econômica dominante. Na visão keynesiana, ocorre uma adaptação da teoria econômica aos problemas contemporâneos, ou seja, o dinamismo econômico e os movimentos cíclicos – de ascensão e recessão – surgem em contraposição à idéia proposta pelos clássicos, da existência de um equilíbrio automático de mercado. De acordo com essa doutrina, a intervenção do Estado era vista como uma forma de sustentação do capitalismo.

Na América Latina, tal intervenção foi evidenciada pela Escola Cepalina[29], que propunha a industrialização e a mudança dos termos de troca – focando na produção e no comércio de produtos com maior valor agregado – como a única maneira capaz de modificar a dependência das economias periféricas em relação às economias centrais.

---

[27] Correspondeu a um período de significativa crise econômica mundial (1920-1933), fruto da crise financeira ocorrida na Bolsa de Nova York em outubro de 1929. O reflexo mundial da crise provocou uma drástica redução no comércio mundial, aumento do desemprego, estoque de produtos e conseqüente redução dos preços com a adoção de práticas protecionistas por parte dos Estados, abandonando os princípios do liberalismo.

[28] John Maynard Keynes (1883-1946), um dos principais economistas da primeira parte do século XX, era contra a idéia de equilíbrio automático defendida pelos clássicos, entendendo ser necessária a intervenção do Estado na vida econômica. De formação marginalista, rompeu com os preceitos ortodoxos da escola de pensamento tradicional.

[29] Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão regional das Nações Unidas, criado em 1948 com o objetivo de analisar as causas do subdesenvolvimento da América Latina e de propor ações capazes de gerar o desenvolvimento da região. Celso Furtado (1920-2004) foi o principal representante brasileiro da entidade, sendo seguido por outros brasileiros.

Essa escola de pensamento foi fortemente influenciada por List[30], que defendia o livre comércio dentro do território nacional como forma de dinamizar o comércio e a aplicação de tarifas elevadas para as importações manufaturadas, de maneira a proteger a nascente indústria nacional. Ao mesmo tempo, era contra a proteção à agricultura nacional, porque acreditava que a proteção à manufatura expandiria a agricultura interna e, conseqüentemente, possibilitaria a transformação da vocação produtiva e o desenvolvimento econômico. Seguindo estas idéias, List defendia a criação de uniões aduaneiras (denominadas de Zollverein[31]), que são propriamente espaços livres de comércio nacional e tratamento tarifário específico com o que é importado.

Nesse sentido,

> A elevação de um povo agrícola para *a condição de país ao mesmo tempo agrícola, manufatureiro e comercial somente pode ser conseguida sob a lei de comércio livre*, quando as diversas nações engajadas na época na indústria manufatureira tiverem alcançado o mesmo grau de progresso e civilização; quando não impedirem seu progresso respectivo por meio de guerras e legislação comercial adversa. (OSER e BLANCHFIELD, 1983: 194 – grifos nossos)

Na década de sessenta, surgia a Doutrina Comportamentalista (*behaviorismo*) argumentando que os Estados, assim como as sociedades que os compõem, são capazes de exprimir comportamentos previsíveis, sendo que o uso da racionalidade pura não seria útil para a compreensão das relações internacionais, porque o Estado não é unitário, é fruto da representação entre burocracia e grupos de interesse, que não agem necessariamente de maneira apenas racional.

---

[30] Friedrich List (1749-1846) economista e político alemão. Foi um dos precursores da Escola Histórica Alemã, que será abordada adiante.

[31] Criado na Alemanha em 1833, consistiu na abolição mútua de tarifas de importação entre a Prússia e a maior parte dos Estados independentes da Alemanha e no estabelecimento de um sistema comum de tarifas deste grupo com os demais países.

Ainda no final da década de setenta, essa doutrina deu lugar à teoria do Neo-Realismo, que fixava o foco da análise na relação sistêmica. Os pequenos atores – como empresas e organizações não-governamentais (ONG´s), embora reconhecidos, não eram capazes de afetar as decisões de política externa, que são definidas com base nas resoluções dos grandes atores – os Estados.

O pensamento neo-realista pressupunha a existência de um amplo contexto, no qual as decisões eram tomadas com base em um conjunto de variáveis. Waltz (apud SARFATI, 2005: 151) expressa bem este pensamento ao dizer que "o poder é medido ou traduzido pelas capacidades conjugadas que os Estados têm em seus setores políticos, econômicos e militares".

Estava assim criada uma nova abordagem para as relações internacionais. Uma realidade mais interdependente e complexa que aquela estudada anteriormente e que também se tornou válida para a economia.

O conceito de dependência evidenciado durante as décadas de cinqüenta, sessenta e setenta, cedeu lugar ao conceito de interdependência, inaugurando uma nova etapa que afetou todo o sistema produtivo e o comportamento social e político.

Essa etapa, conhecida como "quebra dos paradigmas", caracteriza-se pela formação de uma "interdependência complexa" como explica Sarfati (2005: 166-170), segundo a qual cada país apresenta múltiplos objetivos em sua relação com os demais atores internacionais, exigindo uma cuidadosa análise dos diversos interesses envolvidos e uma acurada capacidade do Estado em determinar suas escolhas.

Todavia, o processo de interdependência e integração que parecia indicar uma unidade fragmentou-se, uma vez que as escolhas e prioridades do Estado não conseguem contemplar a todos os segmentos ao mesmo tempo e na mesma proporção.

Assim, no sentido econômico, o conceito de integração foi objeto de estudo de diversos economistas[32], mas pode ser sintetizado pela contraposição entre três correntes de pensamento econômico: a marxista, a clássica-liberal e a estrutural-voluntarista.

A integração econômica, para os marxistas, significava o aperfeiçoamento e perpetuação de uma relação de dependência e submissão dos países mais pobres em relação aos desenvolvidos, caracterizando total incompatibilidade de interesses; para os clássico-liberais, um desdobramento lógico e automático da economia de mercado, permitindo alocações eficientes da produção, com ganhos crescentes no comércio e no bem-estar social.

De acordo com a interpretação estrututal-voluntarista, o movimento de interdependência caracterizava-se pela solidariedade entre os atores, construindo o conceito de Globalismo, segundo o qual o contexto internacional, com suas limitações estruturais, predispõe os Estados a agirem de determinada maneira. A visão histórica ganha maior dimensão neste pensamento, e os temas econômicos assumem papel central nas discussões internacionais:

---

[32] Röpke, Balassa, Viner, Frankel, Triffin, Tinbergen, Hoffman, Myrdal, Kindleberger, Marjolin e Schneider. (Ver CONESA *Conceptos Fundamentales de la Integración Econômica*. Cadernos Estudos Económicos [s.l]: Integración Latinoamericana nº 71, ago de 1982; BALASSA, *El Desarrollo Económico y la Integración*. México: Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos CEMLA, 1965

> Tendem a atribuir aos fatores econômicos um papel preponderante na explicação da política internacional, pois consideram que questões como Segurança são subprodutos de relações econômicas de dominação, portanto grande parte do comportamento das unidades do sistema internacional poderia ser entendida a partir da compreensão do papel do Estado dentro do sistema internacional. (VIOTTI e KAUPPI, 1993 apud SARFATI, 2005: 40)

De acordo com essa interpretação, as metas de desenvolvimento e de bem-estar projetam-se no longo prazo, a partir da intensificação do comércio, o que deve pressupor maior necessidade de concessão.

Além de evidenciar os benefícios da especialização e, conseqüentemente, da diversificação produtiva, acreditava-se que os modelos teóricos precisavam estar mais próximos da realidade dos mercados, abandonando ao máximo a premissa epistemológica do *caeteris paribus*.

Nesse sentido, dizia Viner:

> Constitui uma grande tentação para o teórico trabalhar partindo de umas poucas premissas, simplificando assim sua tarefa de análise; isso facilita alcançar respostas definidas e exatas por meio de métodos rigorosos e tecnicamente elegantes. Por outro lado, confirma-se a eficácia deste método, a doutrina, já antiga, que de muito duvidosa validez para as ciências sociais vê no progresso anterior da análise científica a substituição das soluções simples pelas complexas e as respostas concretas e exatas pelas contingentes e condicionadas. (VINER, 1966: 17-18, tradução nossa)

No final do século XX, surgiram os construtivistas, cuja base teórica era uma alternativa às escolas tradicionais. Criticam o uso da racionalidade como fonte interpretativa para explicar os interesses dos Estados, os quais, segundo eles, são construídos pela estrutura social, representada na atuação central do Estado.

De acordo com Wendt (apud SARFATI, 2005: 262), um dos principais teóricos dessa corrente de pensamento, os Estados podem atuar de maneira cooperativa ou não, tudo depende de como um identifica o outro. “A identidade é base da construção dos interesses (...)”. Assim, os Estados que apresentam uma certa identificação entre si tendem a desenvolver atitudes cooperativas, enquanto a incompatibilidade de interesses acaba por levar a relações conflituosas.

Novamente uma interpretação bastante próxima com os estudos sobre a integração econômica.

Wendt (apud SARFATI, 2005: 264) pactua da análise evolucionista, à medida que defende que as identidades, ao refletirem a estrutura social, são mutáveis ao longo do tempo. Esta “auto-reflexão da identidade do Estado” pode advir de modificações na estrutura social ou das sanções e recompensas que outros Estados oferecem.

Podemos argumentar, então, seguindo a ótica evolucionista, que o sistema internacional torna-se mais complexo em razão da maior intensidade das relações entre os países.

Embora não concordemos com os argumentos da próxima escola que iremos comentar, primeiramente pelo caráter extremado de seus princípios e segundo pela contrariedade ao sentido internacionalista, decidimos citá-la apenas pela coerência com nossa argumentação sobre a relevância da premissa histórica, significativa para a correta compreensão da evolução econômica e das relações internacionais.

A Escola Histórica Alemã[33] enfatizava a importância do relativismo e do estudo histórico da economia, como parte de um todo integrado – criticava a Escola Clássica com relação à metodologia dedutiva, estática, irreal e à desconsideração do estudo histórico da economia.

Essa escola de pensamento

> Afirmava que seu método histórico permitia estudar todas as forças de um fenômeno econômico, todas as facetas do comportamento econômico, e não apenas sua lógica econômica. (...) os economistas históricos eram reformadores, embora fossem conservadores (...). (OSER e BLANCHFIELD, 1983: 190)

Ainda segundo Oser e Blanchfield (1983: 191), o ponto mais significativo da Escola Histórica foi o fato de pressupor que a conjuntura é mutável, o que leva a evolução econômica e social à utilização do método indutivo.

Um dos principais críticos da dessa Escola foi John Neville Keynes (pai de Maynard Keynes)[34], que argumentava serem as premissas do pensamento histórico bastante limitadas na utilização da análise do passado, exatamente em função da freqüente mutação da sociedade.

---

[33] Surgida em 1840 e praticamente extinta com o final da Primeira Guerra Mundial, teve em Friedrich List, Wilhelm Roscher e Gustav Schmoller seus principais expoentes. Defensora de um nacionalismo extremado e de uma maciça intervenção do Estado, era contrária ao internacionalismo. O contexto econômico da Alemanha quando esta escola de pensamento econômico surgiu, era de manutenção da ideologia mercantilista originária da Inglaterra, embora nem lá ela ainda existisse. A Alemanha era uma economia essencialmente agrícola, atrasada no desenvolvimento industrial em relação à Inglaterra, necessitando portanto da assistência governamental para progredir.

[34] John Maynard Keynes (1883-1946) economista de destaque no século XX foi autor da denominada “Teoria Geral”, que demonstrava a inexistência de um equilíbrio automático na economia capitalista.

De qualquer maneira, conforme concluem Oser e Blanchfield (1983: 192),

> (...) o método indutivo histórico tornou-se aceito como complementar ao método dedutivo abstrato; a mudança dos tempos e as controvérsias metodológicas forçaram os dois a um casamento difícil, mas toleravelmente plácido"[35].

De acordo com Bueno (apud ALMEIDA, 1993: 13), a história das relações internacionais estuda a singularidade, o concreto, o irreversível, submetidos à força do tempo e à multidisciplinaridade, que são características fundamentais para a compreensão da realidade.

Com origem no início do século XX, a Escola Institucionalista[36], refletiu uma abordagem reformista, apresentando certa similaridade com a metodologia da Escola Histórica, sem, entretanto, ser nacionalista. Defendia as iniciativas liberais e democráticas, tendo influenciado, em grande medida, a formulação do *New Deal*[37].

Os institucionalistas argumentavam que

---

[35] A respeito da discussão metodológica é importante destacar a discussão proferida por Gustav Schmoller e Carl Menger (pertencente à escola marginalista), conhecida como "batalha dos métodos", onde discutiram a validade dos métodos indutivo e dedutivo, resolvendo, no final, que ambos os métodos são importantes e complementares.

[36] Thorstein Veblen (1857-1929), Wesley Mitchell (1874-1948) e Gunnar Myrdal (1898-1987) são os principais representantes desta Escola de Pensamento, que realizam a análise econômica tendo como base as estruturas e regras das instituições .

[37] Programa econômico utilizado para recuperação da economia dos Estados Unidos após a Grande Depressão, e que se baseou na adoção de uma série de medidas intervencionistas.

> A economia deve ser estudada como um todo, em vez de examinada em pequenas parcelas como entidades separadas isoladas do todo. (...) A atividade econômica não é simplesmente a soma das atividades pessoais motivadas individual e mecanicamente pelo desejo de ganho monetário máximo. Na atividade econômica, existem também padrões de ação coletiva que são maiores que a soma das partes". (...) Se desejarmos explicar o subdesenvolvimento de um país, devemos olhar para outras coisas além do nível de acúmulo de capital. (...) Precisamos também considerar fatores não econômicos como o desejo das pessoas de se submeterem à disciplina de trabalho. (OSER e BLANCHFIELD, 1983: 332)

Ressaltavam, ainda, grande ênfase ao papel das instituições, à medida que elas são responsáveis na regulação da vida econômica. Assim, julgavam fundamental a compreensão sobre o comportamento social e os padrões de pensamento que influenciam a sociedade. Acreditavam também na abordagem evolucionista da análise econômica, uma vez que a sociedade e suas instituições estão em constante mutação.

Em vez da harmonia de interesses, os institucionalistas reconheciam a existência dos choques de interesses. As pessoas se organizam em grupos para lutar pelo auto-interesse coletivo, não invalidando a existência de choques de interesses internos entre os vários grupos da sociedade e destes para com o governo. Observação, aliás, que havíamos destacado anteriormente. Nesse contexto, as instituições deveriam ser capazes de conciliar e representar os interesses conflitantes, visando atingir o bem comum e a eficiência do sistema econômico.

Veblen[38], considerado fundador da Escola Institucionalista, dizia que a tendência matemática para analisar a economia ignorava os determinantes institucionais do comportamento econômico. A matemática seria útil como instrumento de pesquisa, mas levava a uma visão mecanizada da ciência econômica, que é fundamentalmente humana.

---

[38] Thorstein Bunde Veblen (1857-1929) sociólogo e economista norte-americano.

As preocupações no pós-Segunda Guerra Mundial foram muito influenciadas pelo pensamento institucionalista, que incentivava maior integração entre as ciências sociais, demonstrando que os Estados são capazes de se comunicar e cooperar, se existirem instituições fortes.

1.6 O Legado das Relações Bilaterais

Um olhar para o passado de formação da geografia econômica dos Estados Unidos e do Brasil indica algumas similitudes de comportamento na evolução produtiva e em sua relação com o exterior.

Inicialmente, existiu a necessidade de reduzir o imperialismo europeu no Continente. Depois, houve a preocupação com a delimitação e a consolidação da fronteira nacional e, finalmente, a expansão e o início da aproximação com as nações vizinhas.

O movimento de rebeldia das colônias norte-americanas em direção à independência tiveram motivação na imposição, por parte da coroa inglesa, de uma série de medidas tributárias e restritivas ao comércio local, como a Lei de Navegação[39] e a Lei do Selo[40].

---

[39] Os comerciantes bostonianos e nova-iorquinos realizavam um comércio triangular, vendendo pescado, trigo, milho e carne para as Índias Ocidentais, de lá trazendo rum, açúcar e anil, que vendiam à Inglaterra em troca de produtos manufaturados. Com a Lei da Navegação em 1733, o transporte dos produtos não mais podia ser realizado com navios estrangeiros, tornando obrigatório o uso de navios, tripulação e portos ingleses.

[40] Nos termos dessa Lei de 1765, os documentos oficiais, os jornais e a emissão de papel-moeda eram taxados pela Inglaterra.

Insatisfeitos, os colonos norte-americanos promoveram um movimento de não aceitação da preponderância britânica sobre o comércio regional, tendo recebido o apoio de alguns países como França, Espanha e Rússia – que eram rivais da Inglaterra – até que, em 1783, foi oficializado o Tratado de Paz de Paris[41], no qual a Inglaterra finalmente reconheceu a independência dos Estados Unidos da América. Nesse mesmo ano, os Estados Unidos tentaram um aproximação ao mercado brasileiro, ao negociarem com Portugal um tratado comercial para permitir o acesso privilegiado ao Brasil, mas não obtiveram sucesso.

Foi somente em 1808, com a vigência da "Declaração de abertura dos Portos" – que pôs fim ao controle comercial português sobre o Brasil –, que as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos começaram a evoluir, embora sem muita intensidade.

A assinatura de um convênio aduaneiro bilateral, denominado de Acordo de Reciprocidade, pretendia dinamizar as trocas comerciais, possibilitando a livre entrada de café, açúcar e couro brasileiro no mercado estadunidense, em contrapartida a entrada também livre no Brasil de uma enorme lista de produtos que incluía trigo, máquinas, livros, carne de porco salgada e material para estrada de ferro, além de outros produtos – como banha, manteiga, mobília e manufatura de borracha–, com preferência tarifária 25% inferior àquelas vigentes para outros países.

[41] O Tratado de Paris (1783) pôs fim à guerra pela independência americana, quando o Reino Unido reconheceu oficialmente sua derrota. Os Estados Unidos receberam todos os territórios britânicos ao sul dos Grandes Lagos e do Rio São Lourenço, a leste do Rio Mississipi, e ao norte da Flórida, ainda colônia espanhola.

Mas, como constatam Cervo e Bueno (1986: 47), mesmo com a vigência desse acordo, o fluxo comercial entre os dois países praticamente não sofreu alteração. Aparentemente, as razões estavam na preponderância da influência britânica e na mútua desconfiança entre os dois países – para as autoridades brasileiras, o governo dos Estados Unidos era subversivo, e para os norte-americanos o Brasil ainda representava os interesses monárquicos. (BRAGA e SILBER,1988: 30)

De qualquer maneira, o acordo não vigorou muito tempo, porque os *lobbies* setoriais norte-americanos exerceram forte pressão para o fim dos regimes preferenciais e para a adoção de medidas protecionistas. A tarifa de importação dos Estados Unidos mantinha patamares elevados desde 1816, exatamente para afastar a concorrência dos produtos estrangeiros e para atender às demandas principalmente do norte do país, que rapidamente se industrializava.

Essas pressões se materializaram com a aplicação da tarifa McKinley[42] em 1895, que configurou um efetivo fechamento da economia estadunidense ao comércio internacional.

Entretanto, apesar desta aproximação comercial, o interesse prioritário da política externa norte-americana pela América Latina parece ter residido muito mais no sentido geográfico e de natureza territorial do que no sentido econômico de fornecedor de insumos.

[42] De autoria de William McKinley (1843-1901), foi uma das leis de comércio mais perversa dos Estados Unidos**,** elevando em 50% o imposto de importação.

Os Estados Unidos não aceitavam o domínio monárquico europeu em pleno continente americano. Não por outra razão, a Doutrina Monroe[43], proclamada em 1823, buscava consolidar a solidariedade continental e a não intervenção européia no continente americano. Essa doutrina dizia ser "inadmissível a intervenção de qualquer país europeu nos negócios internos e externos de países americanos (...)". (LIMA, 1980:7)

Estava, assim, justificada a postura adotada pelos Estados Unidos e, simultaneamente, por eles condenada – de intervenção – explicitada por meio do Destino Manifesto[44] e da Doutrina Monroe, como uma necessidade de proteção às nações recém-emancipadas.

Esse sentido missionário sempre permeou a formulação da política externa americana, traduzido na convicção de serem os Estados Unidos patronos da humanidade, não somente visando o interesse nacional e o aumento do poder da nação, mas também pela disseminação da liberdade pessoal e do bem-estar para toda a humanidade.

Aos Estados Unidos interessava que todas as colônias proclamassem sua emancipação, por esta razão procuravam estar infiltrados no interior das colônias, por meio de agentes diplomáticos – que se utilizavam de suas funções para manter uma observação fiel e próxima, incentivando ao mesmo tempo o sentimento libertário.

---

[43] Documento aprovado pelo Congresso norte-americano em 1823, quando da presidência de James Monroe, como uma espécie de advertência às potências européias, para que estas não tentassem reativar qualquer tipo de interferência sobre o continente americano, colocando os Estados Unidos como guardiões das nações latino-americanas recém-emancipadas.

[44] A ideologia do Destino Manifesto, surgida na metade do século XIX, funcionou como fator aglutinador dos indivíduos para a tarefa do expansionismo e da conquista de novos territórios ao oeste e sul do continente, transformando os americanos em um povo eleito, imbuídos de uma extrema autoconfiança e da certeza de cumprimento de uma missão moral sobre os demais povos.

Houve, inicialmente, nos Estados Unidos, uma busca pela emancipação do homem e posteriormente da nação, em seguida, a preocupação recaiu sobre a segurança da República e, finalmente, na expansão econômica.

Dessa forma, logo depois de declarar a independência, existiu a preocupação com a demarcação da fronteira, como dissemos anteriormente, tema central no pensamento tradicional das relações internacionais. Tal preocupação também foi visível no Brasil, na atuação do Barão do Rio Branco[45].

Durante todo o período colonial, a política externa brasileira esteve associada à necessidade de demarcação, consolidação e expansão do território para, posteriormente, dedicar-se à construção da formação econômica.

As práticas do exclusivo comercial e do abuso econômico, configurado na incidência de elevadas tarifas aduaneiras, também marcaram os movimentos pró-independência no Brasil.

Como destaca Almeida (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 16), a influência dos Estados Unidos sobre o Brasil nessa época foi marcante:

> Dom Pedro II era um sincero admirador dos progressos técnicos dos Estados Unidos (...) [e] A independência das treze colônias motivou patriotas brasileiros – entre eles os inconfidentes mineiros – a buscar ajuda americana para a libertação de seu país.

[45] José Maria da Silva Paranhos (1845-1912), historiador e diplomata, iniciou sua carreira como promotor dedicando-se à diplomacia ainda no Império. Foi Cônsul-geral em Liverpool (1876) e Ministro das Relações Exteriores durante 10 anos (1902-1912). Representa unanimidade nacional e internacional na atuação diplomática, tendo sido responsável pela demarcação das fronteiras brasileiras e pela conquista de três importantes territórios ao Brasil (Amapá, Santa Catarina e Paraná). Recebeu o título de Barão do Rio Branco em homenagem a seu pai – Visconde José Maria da Silva Paranhos, senador e diplomata, monarquista convicto.

Assim, podemos imputar ao ano de 1822-23, a primeira manifestação de uma política externa genuinamente brasileira, quando o país rompeu as relações com Portugal, provocando o início de uma competição internacional entre os Estados Unidos e a Europa, pelo domínio do mercado brasileiro.

O primeiro desafio dos ministros brasileiros foi assegurar o reconhecimento internacional da Independência e, posteriormente, tratar da delimitação da fronteira.

Os governos sul-americanos foram os primeiros a reconhecer a independência brasileira, seguidos pelos Estados Unidos, em maio de 1824, México (1825) e depois por algumas nações européias [46].

Historiadores como Cervo (1995: 140) chegam a afirmar a existência de um *lobby* português, constituído pela comunidade de origem portuguesa radicada no Brasil que, com forte influência sobre os primeiros passos da política externa brasileira, teria promovido um alinhamento, de forma subserviente, da diplomacia brasileira à portuguesa, garantindo uma certa influência européia no Brasil, mesmo após a independência, que continuou se estendendo até meados do século XX.

De fato, verificamos que após a conquista da independência brasileira, a influência portuguesa mais direta foi substituída pela influência britânica, que assim prevaleceu até 1845, ancorada em tratados comerciais com preferências tarifárias, que significavam menor tributação dos produtos ingleses, garantindo, assim, maior facilidade para a entrada destes produtos no mercado brasileiro.

---

[46] Portugal (agosto, 1825), Grã-Bretanha (outubro, 1825), França (outubro, 1825) e Áustria (dezembro, 1825).

O próprio reconhecimento da independência brasileira junto a Portugal envolveu uma negociação prévia com a Inglaterra, que pressupunha a concessão de benefícios comerciais, para que ela mediasse o processo de reconhecimento da nação.

Podemos dizer que assim como ocorreu nos Estados Unidos em certa fase de sua história, também na política externa brasileira, durante o Primeiro Reinado[47], houve uma tendência ao isolamento, com a diferença de que o isolamento dos Estados Unidos ocorreu em razão da maturação e do crescimento da economia, enquanto no Brasil decorreu da imaturidade da nação e da instabilidade econômica, responsável por sucessivas trocas de Ministros de Negócios Estrangeiros.

Essa rotatividade na pasta de negócios foi bastante intensa, tendo ocupado a posição nada menos que vinte e oito ministros, o que prejudicou uma postura mais extrovertida do país.

Em meados de 1840, as exportações brasileiras para os Estados Unidos haviam crescido, enquanto as importações originárias daquele mercado ainda eram restritas, atingindo aproximadamente 10% do total importado.

[47] Primeiro Reinado no Brasil corresponde ao período de 1822-31. Ver Anexo B.

Os Estados Unidos foram inicialmente uma nação essencialmente agrícola e em desenvolvimento, introspectiva economicamente e temerosa diante da grande potência européia. Porém, após a Guerra Civil[48] em 1862 e o período de reconstrução[49], o capitalismo norte-americano buscou expandir-se para além das fronteiras, iniciando uma fase extrovertida que reivindicava zonas de influência, a exemplo do que estava fazendo o imperialismo franco-britânico-alemão.

Nesse propósito, Almeida (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006 : 6) destaca os escritos de Hipólito José da Costa[50] quando descreveu os Estados Unidos como um país essencialmente agrícola, basicamente voltado para si mesmo, portanto introspectivo economicamente e temeroso diante das grandes potências européias.

A partir de 1870, os Estados Unidos, que haviam começado sua formação econômica com a agroexportação, passando pelo modelo de substituição de importações, chegavam ao modelo substitutivo de exportações, marcando a fase de maturação da economia norte-americana.

---

[48] Abrahão Lincoln (identificado com o Norte) foi eleito presidente dos Estados Unidos em 1860, mas esta vitória não foi acatada pelos estados escravistas do sul, que promoveram um movimento separatista liderado pela Carolina do Sul que, em convenção realizada em 1860, declarou-se fora da União. Os onze estados separatistas formaram os Estados Confederados, aprovando uma nova constituição e elegendo Jefferson Davis como presidente provisório. As duas regiões agiram como se fossem nações hostis, ameaçando a unidade conquistada pela independência das treze colônias. Ao final do conflito, após cinco anos de exaustivo combate e muitas perdas, o Sul se rendeu.

[49] Período que se inicia após o final da Guerra Civil, em 1865 e se prolonga até 1877, quando os Estados Unidos realizam a integração do país, que havia se separado formando os Estados Confederados.

[50] (1774-1823) Jornalista e diplomata brasileiro, foi enviado pela Coroa Portuguesa aos Estados Unidos, com o objetivo de trazer para Portugal o conhecimento das técnicas industriais utilizadas pelos norte-americanos.

Esse grande crescimento econômico que colocou o país na liderança da produção mundial de manufatura trouxe como resultado um forte sentimento nacionalista e, ao mesmo tempo, uma preocupação com as questões de emprego e segurança, que levaram o país e, portanto, sua política externa novamente à introspecção. Mesmo assim, os Estados Unidos despontavam como um importante comprador mundial, absorvendo do Brasil mais de 50% das vendas de café.

Passada a fase de insegurança, a política externa norte-americana alterou-se novamente, voltando-se para a extroversão e para a disputa, – a exemplo de outras potências como a própria Inglaterra no passado –, por um maior espaço no cenário internacional.

O melhor instrumento dessa fase configurou-se na formulação de uma política exterior pan-americana com um nítido objetivo econômico. Tanto que Bueno (2003: 38) ressalta o fato de que, neste período, "o comércio e as finanças passaram a informar, basicamente, a política exterior norte-americana".

Por razões geográficas e mesmo pelo passado colonial em comum, parecia ao capitalismo norte-americano que a América Latina era uma área natural para a expansão, que foi buscada principalmente a partir de 1889, sob a retórica do pan-americanismo. (CERVO e BUENO, 1986: 59). A tentativa de criar um sistema pan-americano, envolvendo todas as Américas foi tentada anteriormente, mesmo enquanto a influência britânica estava em plena ascensão na América Latina, mas sem sucesso.

No Brasil, a aproximação entre os Estados Unidos e a América Latina era tida como algo natural e previsível, como ficou evidente no Manifesto Republicano[51], em 1870: "Somos da América e queremos ser americanos".

---

[51] Declaração publicada em 1870 no periódico *A República* em defesa do fim da Monarquia e o estabelecimento da República. Os principais líderes deste movimento foram Quintino Bocaiúva e Joaquim Saldanha Marinho, ambos membros do Partido Liberal.

Defendia-se um gradual abandono das relações com a Europa – desfazendo a impressão de que o Brasil era o “diferente” da América, em razão da existência de instituições monárquicas no país –, promovendo simultaneamente a “americanização” das relações externas brasileiras. (LAFER, 2001a: 36). As relações exteriores do Brasil estavam originalmente voltadas para a Europa, sob pressão ou sob elementos de dominação, e encontraram dificuldades para conciliar a orientação inicial ao desejo sempre expresso de aproximação com a América do Norte. (CERVO e BUENO, 1986: 39)

O rompimento dos laços coloniais, como observa Sato (2005: 98), foi fortemente inspirado no exemplo norte-americano, assim como os princípios políticos que motivaram o movimento de independência e a própria construção de uma nova ordem política em todo o continente.

De fato, o regime político e as instituições brasileiras, que na época do império haviam sido modeladas com base nas instituições européias, passaram a seguir a democracia norte-americana. Tanto assim que “aderimos à descentralização federativa como Estados Unidos do Brasil”, com um regime presidencial e um Legislativo bicameral. (GRIECO, 1998: 115)

Como destaca Bueno (1995: 25), a República brasileira nasceu sob a égide da solidariedade americana e em antinomia ao europeísmo com o qual se identificara a Monarquia.

Esta nova orientação internacional ditada pelos Estados Unidos foi rapidamente percebida pelas elites brasileiras, que reorientaram a política externa no sentido de engajá-la ao contexto hemisférico e aproximá-la dos Estados Unidos, tanto no sentido político quanto comercial. (BUENO, 2003: 47)

Quintino Bocaiúva[52], que foi o primeiro Ministro das Relações Exteriores na República, não teve condições para desenvolver uma atuação muito significativa, em função da predominância dos problemas internos brasileiros sobre os temas internacionais da época, cabendo a seu sucessor fazê-lo.

A tarefa de afinar a política externa brasileira à norte-americana foi executada por Salvador de Mendonça[53], que atuou por mais de vinte anos como cônsul do Brasil nos Estados Unidos. Para ele, a aproximação do Brasil aos Estados Unidos era algo sobre o que não pairavam dúvidas, e a posição do Brasil deveria ser pragmática, objetivando vantagens a seu favor, até porque esta aproximação ocorreria, segundo suas próprias palavras, por "infiltração" ou por "inundação" e explicava-se:

> *Se por erro de política, nós outros, latinos, assumimos atitude hostil, e, com os nossos próprios receios, começarmos a dar asas e a sugerir ambições porventura ainda não despertadas e cuja realização ainda não é necessária e oportuna, quando chegar seu tempo, achar-nos-emos todos diante de uma força avassaladora, a que nunca poderemos oferecer barreiras eficazes: a inundação virá poderosa e inelutável.* Se, porém, iniciarmos, ou melhor, prosseguirmos na obra de paz e boa harmonia, que durante nove anos mantive com a firmeza de convicção de estar prestando ao Brasil o melhor serviço que lhe podia prestar, se conseguirmos criar um tribunal arbitral americano, no qual cada nação do continente tenha voto igual e neles se dirimam todos os pleitos e se resolvam todas as diferenças, tribunal que em futuro não remoto lançará as bases da grande Dieta Continental, onde só terão assento as nações sobreviventes; se, por *tais processos*, que *não requerem exércitos ou armadas, mas diplomacia hábil, patriotismo esclarecido e muito senso prático*, conseguirmos a grande obra de canalização, pela qual nos venham, em tempo próprio, capitais, braços, máquinas e por que não dizê-lo , a boa lição republicana, o respeito à lei e prática de verdade democrática, *o contato se dará sem abalo gradualmente, regularmente, e essa infiltração só nos pode ser benéfica*. [54] (Grifos nossos)

---

[52] Quintino Antônio Ferreira de Sousa Bocaiúva (1836-1912) jornalista e político.
[53] Salvador de Menezes Drummond Furtado de Mendonça (1841-1913).
[54] Carta de Salvador de Mendonça ao Presidente Campos Sales datada de Itaboraí em 21 de abril de 1902 (BUENO, 1995: 113)

Com a devida sensibilidade para entender o momento, Salvador de Mendonça entendia que a aproximação deveria prever uma troca. Assim, a concessão de facilidades comerciais, como a criação de um convênio aduaneiro possibilitaria um maior acesso ao gigante mercado americano, que a esta altura representava o destino de grande parte das exportações brasileiras de café.

Falaremos detalhadamente sobre o aspecto produtivo e comercial mais adiante, mas é importante salientarmos que pouco antes desta época, ainda no final do século XIX, os Estados Unidos já consumiam 3/4 da exportação brasileira de café, tornando-se o segundo maior mercado para o Brasil, absorvendo também açúcar e borracha, e vendendo produtos industrializados como algodão, trigo e tabaco.

Mas, foi especificamente com a nomeação do Barão do Rio Branco para o Ministério das Relações Exteriores que o Brasil imprimiu um outro tônus à atuação externa brasileira. A política externa preconizada por Rio Branco obedecia ao conceito clássico da ação diplomática – de que os países devem procurar fazer a melhor política de sua geografia. Por esta razão, voltou-se para a delimitação de fronteira e para a união e amizade entre os países sul-americanos. (LAFER, 2001a: 54).

Rio Branco procurou estabelecer com os Estados Unidos uma aliança mais estreita, promovendo a inserção internacional do Brasil que, em sua ótica, representaria a base para o desenvolvimento econômico e social do país. Com uma visão bastante pragmática, entendia que esta aproximação bilateral ajudaria o Brasil a tornar-se uma nação influente em toda a América Latina.

Conforme aponta Schott (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 183), essa aproximação atendia simultaneamente aos objetivos das duas nações, tanto no sentido econômico quanto político, inclusive porque ambos estão inter-relacionados.

Inicialmente a aproximação diplomática não se fez acompanhar de uma aproximação comercial, uma vez que o Brasil ainda mantinha fortes vínculos comerciais com a Europa, sendo o transporte, por exemplo, dominado pela navegação britânica e alemã.

De qualquer maneira, tal proximidade selou a denominada "aliança não escrita" entre os dois países que, anos depois, quando da criação da Liga das Nações[55], possibilitou ao Brasil receber o reconhecimento e o apoio norte-americano, como representante e porta-voz de toda a América Latina. (GORDON In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 42)

Essa nova dimensão na relação bilateral ficou ainda mais evidenciada no momento em que as legações brasileiras foram elevadas à categoria de embaixadas, tendo sido Joaquim Nabuco[56] o ocupante da primeira embaixada brasileira. A nomeação de Joaquim Nabuco foi uma demonstração clara de que o relacionamento entre os dois países tinha atingido um ponto ótimo, acentuando a americanização da política exterior inaugurada com a República. (CERVO e BUENO, 1986: 60). Inclusive no que diz respeito ao estreitamento das relações bilaterais, também competiu a ele a defesa do federalismo e das práticas liberais e democráticas que tanto agradavam as "elites republicanas" brasileiras, que apoiavam estas causas como fundamentais à prosperidade e à modernidade da nação.

---

[55] Organização Internacional criada em 1919, quando da Conferência de Paz de Paris, com o objetivo de garantir a paz e a resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento. Defendida como necessária por alguns estadistas, entre eles o presidente norte-americano Woodrow Wilson. Era composta de membros não-permanentes e permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão, Alemanha e União Soviética). Foi autodissolvida em 1946, transferindo suas responsabilidades para a então recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU).

[56] Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de Araújo (1849-1910) jurista, historiador e jornalista.

Entretanto, como ressalta Camargo (In SACHS et al, 2001: 308-312), a adoção deste sistema pelo Brasil diferia da forma como havia sido adotado nos Estados Unidos, pois

> Enquanto nos Estados Unidos o pacto federativo nascia de baixo para cima, resultante da agregação voluntária das treze colônias, no Brasil, ao contrário, a federação nascia de cima para baixo, no processo de desintegração do Estado unitário. Essa inversão histórica criou a situação singular (e o equívoco) de que o federalismo, no Brasil, é tido como sinônimo perfeito de descentralização.

No âmbito hemisférico, segundo Cervo (1986: 60), Rio Branco reconhecia que os Estados Unidos eram o centro de convergência, e que não havia possibilidade de se formar no continente americano qualquer bloco de poder capaz de opor-se a esse país, pela falta de coesão entre os países hispânicos e da reconhecida fraqueza existente entre eles. Ou seja,

> A visão realista de Rio Branco permitia-lhe não somente perceber com nitidez o peso dos Estados Unidos na nova distribuição do poder mundial, como também constatar que a América Latina ficaria fatalmente na sua área de influência.

Fundamental salientarmos que, já neste momento, a orientação da política externa brasileira foi pela pluralidade dos laços diplomáticos, não envolvendo o país em nenhum tipo de aliança preferencial que pudesse tolher os movimentos da chancelaria.

Nesse sentido, a americanização da política exterior do Brasil não implicava oposição ou rompimento com as potências da Europa, ao contrário, procurou-se manter um bom relacionamento, principalmente, com aqueles países que, além das relações de troca, forneciam capital e imigrantes ao país.

Mesmo durante a construção do pan-americanismo, existiu uma preocupação, tanto de Rio Branco quanto de Joaquim Nabuco, para preservar a autonomia do país. Exemplo disso está na interpretação brasileira dada à Doutrina Monroe, a fim de que ela não fosse entendida como uma declaração unilateral dos Estados Unidos, mas como parte do Direito Internacional das Américas, aplicável pela ação cooperativa e conjunta de suas principais repúblicas. (LAFER, 2001a: 66-67)

Como destaca Albuquerque (1998: 36), a manutenção da liderança política no hemisfério sempre foi meta fundamental da política externa americana, assim como evitar qualquer tipo de situação que pudesse ameaçar ou colocar em risco sua influência na região. Por essa razão, segundo Corrêa (2000: 30), podemos caracterizar a política externa brasileira até Rio Branco e inclusive sua própria gestão como alinhada e "defensivo-protetora".

Também é possível perceber que as relações do Brasil com os Estados Unidos sempre foram, desde o momento em que transcende a *pax* britânica, de extrema complementaridade de interesses, o que inclusive suscitava a impressão às demais nações latino-americanas – fundamentalmente à Argentina – de que esta aproximação objetivava sedimentar a hegemonia regional brasileira na América Latina.

Nesse sentido, o Barão do Rio Branco buscou habilmente promover e incentivar uma aproximação brasileira com as nações vizinhas, por meio da formação de uma *entente* com a Argentina e o Chile, que, anos depois (em 1915), viria a constituir-se em um acordo comercial preferencial denominado de Tratado ABC. (ALMEIDA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 17-18)

De qualquer maneira, mesmo com essas aparentes rivalidades regionais, a presença norte-americana pode ser interpretada como fator aglutinador na América do Sul, tanto que alguns estudiosos identificam que as relações externas de qualquer país do continente não poderiam ser adequadamente entendidas, sem levar em consideração as relações desses países com os Estados Unidos. (SATO, 2005: 98). Embora tal influência seja evidente, também não era possível negar a relevância do fortalecimento de uma atuação regional, o que levou o diplomata Oliveira Lima[57] a afirmar que a política externa brasileira deveria

> (...) basear-se em uma maior aproximação com a Argentina e demais repúblicas latino-americanas, na manutenção das tradicionais relações com o mundo europeu, e não na busca açodada de relações privilegiadas com os Estados Unidos da América. (LIMA, 1980: 10)

Assim, salvo exceções, o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos foi feito sem reservas e ao mesmo tempo em que declinava a influência britânica no país. (CERVO e BUENO, 1986: 68)

Conforme argumentamos anteriormente, as elites latino-americanas aceitaram com tranqüilidade a Doutrina Monroe, que depois juntou-se à política do *Big Stick* – ou grande porrete, como ficou conhecida no Brasil –, exposta pelo Corolário Roosevelt em 1904, criando um sistema propriamente pan-americano. Basicamente, esse Corolário complementava a Doutrina Monroe, à medida que rechaçava qualquer tipo de interferência externa no continente americano e, por conseqüência, nas áreas de seu interesse, ainda que por razões aparentemente justificáveis como a cobrança de dívidas.

[57] Manuel de Oliveira Lima (1867-1928).

Da mesma maneira, se alguma nação sob sua tutela não se comportasse segundo os preceitos da liberdade – individual, social, política e econômica – ou ferisse os interesses norte-americanos, os Estados Unidos não hesitariam em enviar a Grande Esquadra Branca (denominação da marinha norte-americana), para demonstrar a força do *Big Stick*. De acordo com Wiggins (2005: 14), esta política pode ser interpretada como uma política de cunho eminentemente hemisférico e não apenas norte-americana.

A política exterior agressiva de Roosevelt sobreviveu muito além de seu mandato, assim como a Diplomacia do Dólar[58] de Taft[59], suscitando debates sobre os prós e contras de um relacionamento mais próximo entre a América Latina e os Estados Unidos.

O advento da Primeira Guerra Mundial foi um marco para a ascensão e expansão da economia norte-americana no cenário mundial. A política externa brasileira nesse período foi fortemente afetada, não só pelo próprio conflito bélico, que limitava o foco das atenções internacionais, mas também pela imposição de restrições diplomáticas e comerciais entre as nações.

Nesse sentido, com a Alemanha houve o rompimento das relações diplomáticas, decorrente do torpedeamento de navios brasileiros por submarinos alemães. Com relação à Inglaterra, acentuou-se a queda da influência britânica, viabilizando que este espaço fosse cada vez mais ocupado pelos Estados Unidos, tanto na absorção comercial quanto nos investimentos. O período que vai de 1914-30 foi marcado pelo declínio da influência britânica e pela concomitante consolidação norte-americana na economia brasileira.

---

[58] Expressão cunhada durante a administração do presidente William Howard Taft (1909-1913) de estímulo aos empréstimos para o exterior, com o duplo objetivo de afastar em definitivo os interesses europeus e, ao mesmo tempo, dominar economicamente as pequenas repúblicas carentes de capital. Durante a gestão Taft, o capital norte-americano investido na América Latina chegou a representar 42,3% do total das aplicações diretas dos Estados Unidos no exterior.

[59] Sobre a sucessão de presidentes ver Apêndice B.

Podemos afirmar que, mesmo com a Inglaterra perdendo espaço no Brasil, não existiu, no período mencionado, propriamente uma disputa entre aquela nação e os Estados Unidos pelo domínio do mercado brasileiro, em razão de haver uma tranqüilidade britânica de que, sob a tutela do capitalismo norte-americano, estavam assegurados o espaço e o mercado ocupado pelas empresas inglesas instaladas no Brasil.

Antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos já haviam superado a Inglaterra, como principal parceiro comercial do Brasil. De acordo com Dewitt (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 116), em 1912, 36% das exportações brasileiras já eram direcionadas a este mercado, diante de apenas 15% para Grã-Bretanha, enquanto Nova Iorque superava Londres como o maior centro de financiamentos ao país.

O declínio da influência britânica continuou mesmo após o término da Primeira Guerra Mundial. No primeiro lustro da década de vinte, a compra de produtos norte-americanos pelo Brasil havia suplantado as importações da Grã-Bretanha.

A aproximação continental entre a América do Norte e a América do Sul – representada pelo Brasil - pode ser identificada desde o início como um relacionamento cordial e solidário, tanto que o Brasil, conforme indicamos anteriormente, aparece como único país da América Latina a participar da Primeira Guerra Mundial e da Liga das Nações[60] – o que lhe rendeu, mesmo posteriormente, retribuições de lealdade.

[60] Organização internacional criada em 1919, por meio da assinatura do Tratado de Versalhes, pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial, com objetivo de assegurar a paz mundial. A existência oficial é imputada ao ano de 1920, quando a Alemanha integra ao Tratado. A organização é extinta em 1942, exatamente por ter fracassado em seu objetivo de assegurar a paz, com a Alemanha novamente ocupando destaque.

O sentimento de tutela norte-americana sobre a América do Sul foi continuado e muito bem traduzido na frase do presidente Wilson[61], em 1915 ao dizer: "Nós não escolhemos o papel de sentinelas, mas não há mais ninguém para vigiar o portão". (WESSON, 1978: 45)

A política externa brasileira manteve com os Estados Unidos períodos de proximidade, com alguns intervalos de distanciamento. A proximidade envolvendo o auxílio que possibilitaria o desenvolvimento, e o distanciamento na justificativa de que a nação brasileira precisava ser "independente" e não "subordinada" aos interesses da nação desenvolvida.

Conforme aponta Corrêa (2000: 28),

> (...) é possível identificar uma sucessão de movimentos, de iniciativas e de ênfases de política exterior que colocaram o Brasil ora em aliança com o Norte desenvolvido, ora em coalizão com os países subdesenvolvidos do Sul, numa relação oscilante, afetada sempre pela equação de forças internas e pelas circunstâncias da relação de poder no plano internacional.

Assim como apresentamos identidades diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos, também existiram proximidades e semelhanças na esfera produtiva.

[61] Thomas Woodrow Wilson (1913-21) Ver Apêndice B.

1.6.1 A Vocação Produtiva

Toda economia apresenta uma herança produtiva, fruto do processo de colonização, da herança cultural e da formação econômica. Baseada na própria disposição dos fatores de produção, cada nação desenvolve uma vocação produtiva que, com o processo de evolução da economia, tende a permitir uma alteração e diversificação produtiva, com conseqüente alteração também na oferta de produtos transacionáveis.

Em razão da abundância dos recursos naturais e da relativa facilidade de mão-de-obra barata – inicialmente indígena, posteriormente negra e mais adiante imigrante[62], a economia brasileira, assim como a estadunidense, desenvolveram uma vocação produtiva baseada na atividade agrícola, marcada pela sucessão de ciclos produtivos.

Com o crescimento e declínio de cada um desses ciclos produtivos existiu o processo de colonização do país, à medida que a atividade produtiva impulsionava o deslocamento populacional e o desenvolvimento das cidades e atividades correlatas no entorno.

A produção era estimulada para a geração de excedentes exportáveis, seguindo, como salientamos anteriormente, ainda a lógica do pensamento mercantilista de exportar o máximo e importar o mínimo. No Brasil, os produtos de destaque foram o açúcar, a borracha e o ouro, além do tabaco, algodão e gado até chegar ao café, último produto a compor a fase cíclica agroexportadora.

---

[62] Conforme destacam Polianski e Shemiskine (1973: 9), O regime colonial implantado no território americano durante os séculos XVII e XVIII baseava-se na exploração da mão de obra indígena, dos negros e dos assalariados.

Nos Estados Unidos, a abundância de recursos naturais, notadamente petróleo, carvão, ferro e energia elétrica, também esteve atrelada a uma significativa facilidade de transporte hidroviário e ferroviário, fundamentais para a integração do vasto território e para o dinamismo comercial. Os produtos agrícolas de maior destaque foram o pescado, o trigo, o milho e o algodão.

Ambos os países começaram com uma agricultura comercial voltada em grande medida para a Europa, convivendo com gritantes diferenças regionais internas, marcando uma dicotomia entre o norte e o sul do país, com áreas desenvolvidas ao lado de outras bem atrasadas. Esta última semelhança, aliás, foi destacada por George (1989: 2-3), ao descrever a geografia econômica dos Estados Unidos, e se aplica perfeitamente ao Brasil, quando diz,

> *Sobrexistem manchas de extrema penúria econômica*, *zonas de falência crônica*, de empresas ultrapassadas e endividamento, *de miséria agrícola, no meio de regiões dominadas por empresas prestigiosas*, aplicando as mais avançadas técnicas (...). Tanto no plano espacial quanto na perspectiva histórica, *são o país da descontinuidade* e, mais do que da variedade, *dos contrastes, repousando tudo sobre um enorme potencial de recursos brutos* (...). (Grifos nossos)

Como dizem Almeida e Barbosa (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 6), “(...) os Estados Unidos também já foram um “ país em desenvolvimento”, ainda que a comparação possa parecer cronologicamente defasada ou mesmo historicamente anacrônica”.

Interessante observar, no caso dos Estados Unidos, que a vocação e a ênfase produtiva traduziram perfeitamente as percepções diametralmente opostas dos "pais fundadores" da nação – Jefferson e Hamilton[63]. Enquanto os ideais de Jefferson estavam ligados à formação de uma grande república rural, com forte inspiração fisiocrata, Hamilton vislumbrava a transformação dos Estados Unidos em uma grande potência industrial e na emergência de um importante sistema bancário.

Também no Brasil, a disparidade regional pode ser visualizada, pois embora o processo produtivo tenha tido início no norte do país, com os engenhos de açúcar e os ciclos produtivos tenham descido em direção ao sul, percorrido o território, até chegar ao centro-oeste, o país apresenta uma significativa disparidade sócio-econômica regional, com o norte atrasado e pobre, e o sul desenvolvido e rico.

Voltando à vocação produtiva dos Estados Unidos, ela foi marcadamente agrícola, direcionando-se logo à industrialização, com o uso de capital externo, principalmente inglês e práticas protecionistas ao mercado nascente. Depois de adotarem uma atitude agressiva em termos de comércio internacional, quando se voltaram contra o poder marítimo da Inglaterra, que dominava o comércio exterior – por meio da Lei do Embargo de 1807[64], os Estados Unidos promoveram uma importante evolução produtiva rumo à industrialização e à proteção contra a concorrência estrangeira.

---

[63] Durante a presidência de Washington em 1789, Jefferson ocupou o cargo de Departamento do Estado enquanto Hamilton ocupou o cargo do Tesouro.

[64] "Durante 14 meses, todos os navios norte-americanos limitaram-se aos portos americanos. As exportações caíram 80% em 1808 (...) não conseguiu concessões da Inglaterra, os Estados Unidos foram à guerra contra o poder naval mais forte do mundo (...)" (DEWITT In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 102-103)

Conforme destaca Grieco (1998: 79), a utilização de práticas protecionistas com objetivo de proteger a indústria nascente foi oficializada ainda em 1820 pelo denominado “sistema americano”, que estabelecia altas tarifas de importação, que se estenderam até a Primeira Guerra Mundial. A Comissão de Tarifas, criada em 1882, utilizou aumentos progressivos nas tarifas de importação, como forma de afastar a concorrência estrangeira e viabilizar a expansão das exportações norte-americanas que mais que decuplicaram entre 1790 e 1860, com destino majoritário para a Europa.

Os principais estímulos para a industrialização estiveram vinculados ao aumento da população interna – tanto de origem migratória quanto imigratória – e ao incentivo ao caráter inventivo. O contingente populacional foi significativo tanto no sentido de criar demanda doméstica para os produtos industrializados, quanto no de garantir oferta de mão-de-obra e pluralidade na capacidade inventiva.

Entre 1860-1910, a população empregada mais que triplicou e se concentrou na indústria manufatureira. O volume total de invenções registradas no escritório de patentes norte-americanas, nesse mesmo período, havia ultrapassado 240.000 invenções. A demanda industrial fez com que ocorresse uma expansão na produção de energia – base para a expansão produtiva – e, simultaneamente, um incremento no segmento agropecuário, com a utilização de máquinas e de novas técnicas de cultivo.

Procurou-se, dessa maneira, avançar rumo à industrialização, sem abandonar o setor primário que, ao contrário, representava importante proporção na Balança Comercial estadunidense, suprindo inclusive as indústrias de transformação, como a indústria alimentícia – exemplos da Armour e da Swift –, com a introdução de modernos métodos de abate, processamento e transporte. Ou seja, o crescimento e a alteração produtiva não foi setorialmente excludente, ao contrário, a alteração produtiva alavancou o dinamismo da produção primária e da infra-estrutura.

O crescimento econômico dos Estados Unidos ocorreu não só em razão de seu vasto mercado doméstico, mas também em grande medida pela demanda adicional de outros países, que cresciam e diversificavam suas próprias pautas produtivas e com isso necessitavam importar produtos de fora. Esse foi o caso da Europa, que adquiriu do mercado norte-americano considerável quantidade de algodão, trigo, fumo e outros produtos para suprir suas necessidades, enquanto crescia industrialmente.

Conforme destacam Colman e Geiger (1968: 179),

> Até o século XX, a economia norte-americana exportou, principalmente, matérias primas agrícolas e industriais e importou artigos manufaturados. Mas até que a produção industrial alcançasse e ultrapassasse largamente a produção de produtos primários, os Estados Unidos não deixaram de ser grande exportador de produtos agrícolas de consumo e, em menor escala, de matérias-primas industriais. A alta produtividade da agricultura norte-americana proporciona muito mais do que o necessário para satisfazer às exigências dos norte-americanos e permite aos Estados Unidos que sejam o fornecedor de excedentes de produtos naturais, como cereais e forragem para animais, frutas cítricas e outras, algodão, fumo, etc, para o mundo inteiro.

Segundo Polianski e Shemiskine (1973: 28), o capital estrangeiro foi de fundamental importância para a industrialização dos Estados Unidos na primeira metade do século XIX, enquanto a indústria fabril era montada com capital próprio, o capital inglês foi empregado na construção de ferrovias. A indústria têxtil algodoeira foi responsável pelo início da revolução industrial norte-americana. A metalurgia desenvolveu-se somente em 1810, e as empresas mais modernas começaram a ser constituídas em 1816, próximo de Pittsburg.

O setor de transporte teve importância comparável à industria têxtil, com as construções navais, mais baratas que as fabricações inglesas, sendo em grande parte vendidas ao exterior, possibilitando aos Estados Unidos o acúmulo de reservas.

Em 1860, os Estados Unidos ocupavam o quarto lugar no mundo, em termos de produção industrial, atrás da Inglaterra, França e Alemanha.

O comércio exterior dos Estados Unidos cresceu consideravelmente entre os séculos XIX e XX, sendo estabelecidas relações com a América Latina, principalmente com o Brasil, Venezuela e Argentina e restabelecidas as exportações para a Inglaterra. (POLIANSKI e SHEMISKINE 1973: 37-38) Apesar do incremento da produção e das exportações para o mercado mundial, os Estados Unidos continuavam a ser um país agrícola, que fornecia matérias-primas e produtos alimentícios, em especial para as cidades da Europa. Ou seja, apesar da independência política, os Estados Unidos continuavam dependentes economicamente da Europa.

A política comercial dos Estados Unidos assumiu um caráter marcadamente protecionista. A alíquota de importação de 1864 havia permanecido inalterada durante 20 anos, foi elevada em 1890 pela Lei McKinley, conforme mencionamos anteriormente – passando de uma média de 38% para 49%. Novamente em 1897, as alíquotas foram elevadas, com a Lei Dingley, que estabeleceu um aumento médio das tarifas para o patamar de 75%. (POLIANSKI e SHEMISKINE 1973 : 46)

A adoção dessas medidas terminaram com o acesso favorecido dos produtos brasileiros – café e açúcar, que haviam sido negociados por Rio Branco com a assinatura do Acordo de Reciprocidade, atendendo portanto à pressão e aos interesses produtivos setoriais norte-americanos.

De acordo com Bandeira (In DEWITT In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 116),

> Os Estados Unidos mantiveram altas tarifas protecionistas, mas as principais exportações brasileiras – café, cacau e borracha – entravam no país isentas de direitos aduaneiros. Tentativas dos Estados Unidos de obter reciprocidade no comércio de trigo, farinha e uma variedade de manufaturados, de máquinas de escrever e moinhos de vento a espartilhos e geladeiras fracassaram durante os anos de 1890. De 1890 a 1892, os Estados Unidos compraram (...) produtos brasileiros, 95% isentos de direitos aduaneiros. O Brasil importou (...) produtos dos Estados Unidos, 87% sujeitos a pesadas tarifas.

Mas, certamente, o que proporcionou à indústria norte-americana tornar-se célebre foi a alta exploração da mão- de -obra, com exigência de horas de trabalho e de eficiência, que geraram um espetacular aumento da produtividade, capacitando, portanto, a competitividade da indústria.

Entre 1850-60, o valor da produção da agricultura e da indústria eram praticamente idênticos, mas, em vinte anos, o valor da produção industrial equivalia ao dobro da produção agrícola e, em 1990, ao triplo. (POLIANSKI e SHEMISKINE 1973: 51)

Relevante também a posição que a produção industrial dos Estados Unidos passou a ocupar no mundo, em 1860 o país ocupava o quarto lugar e em 1900 havia conquistado a primeira posição na produção industrial mundial.

> A sociedade norte-americana tem sido caracterizada, em maior ou menor grau, por certas atitudes, como a orientação para o presente e para o futuro e não para o passado; a predisposição para alicerçar o pensamento e a ação em fatos atuais em lugar de guiar-se para costumes herdados (...) confiança no poder do pensamento racional e da ação humana para resolver problemas (...) disposição para fazer concessões ou acomodar interesses antagônicos de grupos e indivíduos (...) a sociedade norte-americana tem sido otimista, pragmática, racionalista, compreensiva e cooperativa. (...) Mas essas características (...) também criaram dificuldade e desvantagens próprias (...) a ausência de um sentimento forte do passado salvou a sociedade norte-americana da servidão de conceitos superados e técnicas obsoletas. Simultaneamente, entretanto, levou muitos norte-americanos a invejarem os que gozam de reconfortante consciência de pertencerem a uma longa e ininterrupta tradição histórica. (...) a fé no poder da razão humana e na inevitabilidade do progresso social produziu a ciência e a tecnologia (...) e concorreu para possibilitar a justiça e o bem-estar substanciais conseguidos na sociedade norte-americana. (...) a disposição de indivíduos e grupos para cooperar manteve coesa a sociedade norte-americana, a despeito das origens culturais e raciais heterogêneas de seu povo. (COLMAN e GEIGER, 1968: 28-29)

Os Estados Unidos transformaram-se em líderes industriais e promoveram uma malha ferroviária importante na união do imenso território nacional, enquanto o Brasil terminou o século XIX como uma economia agrária e sem a promoção de uma revolução nos transportes, dificultando assim a unidade territorial e o desenvolvimento econômico e social.

As bases produtivas agrícolas também tiveram um tratamento diferente entre os Estados Unidos e o Brasil. Enquanto lá se priorizou a distribuição da terra em pequenas fazendas, no Brasil dominaram os latifúndios.

> No início do século XX, os Estados Unidos estavam em uma posição forte para enfrentar a vigorosa concorrência da industrialização econômica global e os desafios econômicos da Europa Ocidental e do Japão. O país era a maior economia industrial do mundo, com um amplo e próspero mercado nacional unificado e protegido por altas tarifas. (...) O Brasil estava em uma posição débil diante da concorrência da economia mundial. A base industrial era fraca. A economia baseava-se em exportações agrícolas. O país possuía vários mercados regionais. Não havia um mercado nacional unificado devido a uma infra-estrutura de transportes deficiente. (DEWITT In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 113).

A imperativa dependência em relação à Inglaterra e o descompasso aduaneiro em favor da maciça exportação inglesa que ocorreram em relação aos Estados Unidos não diferiram no Brasil.

De modo geral, os tributos alfandegários no Brasil eram extremamente baixos, apesar de configurarem a principal fonte de receita do governo, uma vez que a tributação e a arrecadação doméstica eram insignificantes[65].

De qualquer forma, a assinatura do Tratado de 1810 com a Inglaterra – principal parceiro comercial do Brasil na época – permitia que os produtos ingleses importados pagassem tarifa de importação menor do que aquela cobrada das demais nações. Para a Inglaterra a alíquota era de 15% enquanto as demais nações pagavam em média 24%. Na prática significava uma grande absorção de manufaturados britânicos, inviabilizando qualquer tentativa de evolução industrial no país. Esse tratado acabou sendo estendido às demais nações industrializadas em 1828 e vigorou por quinze anos até 1842, e foi finalmente extinto em 1844.

[65] O imposto territorial não era cobrado porque contrariava os interesses dos donos de terras, o que gerava um sério problema de finanças públicas.

Portanto, o mercado brasileiro era integralmente abastecido por produtos estrangeiros, primeiro porque não existia oferta interna de produtos manufaturados e segundo porque também não existia qualquer tipo de estímulo para o início de uma produção industrial, inclusive porque a importação era barata. Neste sentido, praticamente tudo o que consumíamos vinha do exterior. Esta situação perpetuava um sério problema de endividamento das contas públicas, e para a reversão do déficit o governo elevou, ainda em 1844, a tarifa de importação – conhecida como Tarifa Alves Branco[66].

A medida foi aplicada para cerca de três mil artigos importados que passaram a pagar taxas que variavam de 20% (para os produtos mais necessários ao mercado interno) a 60%, com a maior parte das importações em torno de uma média de 30%, superior em 100% àquela oriunda do Tratado de 1810.

Ocorre que, embora o objetivo central da tarifa Alves Branco tenha sido a necessidade de estagnar a sangria das finanças públicas, ela terminou por gerar um encarecimento bastante significativo das importações, o que levou a redução das importações e ao conseqüente estímulo para a produção interna. Para protestar a aplicação dessa tarifa, a Inglaterra, principal prejudicada com a nova política comercial adotada pelo Brasil, aprovou a Lei Bill Aberdeen, que permitia à Marinha inglesa a perseguição de navios negreiros mesmo dentro dos portos brasileiros.

Posteriormente a essa fase, que marcou a autonomia alfandegária brasileira, foi editada uma série de leis de política comercial visando a reorganização da pauta comercial brasileira, atendendo simultaneamente ao estímulo à produção interna e a uma maior arrecadação.

---

[66] A proposta de elevação tarifária foi formulada pelo então ministro da Fazenda Manuel Alves Branco, dando origem à denominação da tarifa.

Entre 1857 e 1889, houve uma sucessão de leis alfandegárias – tarifa Sousa Franco, tarifa Silva Ferraz, tarifa Itaboraí, tarifa Rio Branco, tarifa Assis Figueiredo, tarifa Belisário de Souza e tarifa João Alfredo – em alterações quase anuais, que ora elevavam as alíquotas, ora reduziam, uma vez que não podemos esquecer a necessidade de o país manter as importações de certos produtos e de apaziguar as pressões das nações exportadoras. Merecem destaque a tarifa Rio Branco, implementada em 1874 de cunho liberal, e o caráter opositor impresso, logo em seguida em 1880, da tarifa Assis Figueiredo, altamente protetora, seguida pela última reforma alfandegária implantada no Império, com a lei João Alfredo.[67]

Dessa forma, como ressaltam Cervo e Bueno (1986 : 23), a política alfandegária resultou nem tão liberal que evitasse surtos de industrialização, nem tão protecionista que promovesse a industrialização de forma decisiva, aliás não apresentou continuidade.

Conforme afirma Nogueira de Paula (In DEWITT In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 104), "Como preço da emancipação política, o Brasil precisou hipotecar sua autonomia econômica para a Inglaterra", o que levou o Brasil assim como os Estados Unidos, a adotar medidas protecionistas em favor do mercado interno.

Deve-se lembrar, nesse sentido, que a preocupação em ampliar e diversificar os mercados internacionais já era percebida como necessária ainda na época do Império, tanto que D. Pedro II realizou uma série de viagens ao redor do mundo incluindo Europa, Estados Unidos, Egito e Palestina, promovendo a assinatura de vários tratados de Amizade, Comércio e Navegação, de forma a buscar minimizar a dependência e subordinação à Inglaterra.

---

[67] CERVO, A. L.; BUENO, C. *A política externa brasileira* Série Princípios. São Paulo : Ática, 1986 : 23

Nesse sentido, a constatação de Colm e Geiger (1968: 177) é precisa ao dizer que

> Essa dependência econômica (...) contrasta acentuadamente com a relação que existiu entre a Grã-Bretanha e a economia internacional durante o século XIX e, substancialmente, até a Primeira Grande Guerra. Durante esses anos, a Grã-Bretanha foi o líder do sistema econômico do mundo. O seu comércio exterior respondia por vasta proporção dos bens e serviços que ela produzia e consumia, e o investimento estrangeiro desempenhava papel de relevo na acumulação da poupança e do capital britânicos. Virtualmente, todo o comércio mundial se fazia com a unidade monetária britânica, a libra esterlina.

A defesa em favor da evolução produtiva rumo à industrialização não foi consenso no Brasil. A visão prevalecente era de que a agricultura era atividade prioritária, tanto que Joaquim Murtinho[68], que ocupou o posto de Ministro da indústria (1897) e Ministro da Fazenda (1898-1902), era contra qualquer tipo de apoio direto do governo à indústria, chegando a afirmar que o protecionismo apenas contribuía para a formação da riqueza em grupos específicos, que se acomodavam feito "parasitas". (DEWITT In ALMEIDA E BARBOSA, 2006: 113).

A primeira fase da industrialização brasileira, que se desenvolveu em duas etapas – a primeira com as indústrias leves e a segunda com as intensivas em capital –, evidenciou a importância dos imigrantes, que trouxeram para o país além do capital e do conhecimento produtivo, a cultura e os hábitos de consumo, fundamentais no despertar do desejo doméstico em consumir tais produtos e, conseqüentemente, no incentivo à produção e/ou importação.

[68] Joaquim Duarte Murtinho (1848-1911) engenheiro civil e médico.

A industrialização teve início com a produção dos bens de consumo não duráveis notadamente a indústria têxtil e alimentícia (assim como destacamos no caso dos Estados Unidos), uma vez que este tipo de indústria necessitava de relativamente pouco capital. Também foram significativos os investimentos estrangeiros em infra-estrutura – criando bancos, estradas de ferro, comunicação, energia e transporte urbano.

Interessante observarmos que fazendo um retrospecto para a época do início da formação histórica brasileira, no período dos ciclos do café e do açúcar, percebemos a inexistência de uma política externa de cunho geral. O que pode ser explicado em parte, como destaca Albuquerque (2000: 19-21), pela existência de interesses setoriais muito bem coordenados pelos próprios setores produtivos da época e, em outra medida, pela existência no Brasil de três idéias errôneas – a primeira de que a exportação se faz com excedente de produção; a segunda de que a importação deve ocorrer basicamente para produtos sem similar no mercado doméstico e a terceira de que o país deve buscar a auto-suficiência, “dependendo” pouco do exterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que abordamos neste capítulo, percebemos inicialmente que não existe uma clareza nas diferenças entre o que seja uma política de comércio exterior e uma política comercial, bem como sobre a vinculação destas com a política externa.

O problema, de acordo com nosso ponto de vista, reside em uma questão de base, o exterior sempre foi pensado como um meio e não como um fim. Nunca houve, nem por parte do governo nem por parte dos empresários, uma política diretamente pensada para o exterior. Da parte do governo, formular uma política de comércio exterior sempre esteve vinculado ao projeto de desenvolvimento econômico. Para o empresariado, o exterior sempre foi encarado como um mercado alternativo ao mercado doméstico, ou como receptor do excedente produtivo ou ainda como mercado de maior rentabilidade financeira.

Ocorre que existe, de fato, uma significativa diferença e total interdependência entre essas políticas, sendo a capacidade de identificá-las e diferenciá-las fundamental para um adequado posicionamento do país, e o efetivo atendimento aos “interesses nacionais”. O que pode variar é apenas o grau de permeabilidade entre tais políticas, estabelecidas de acordo com a maior ou menor inserção do país no cenário internacional, com o modelo de mercado – livre ou administrado – e com o modelo de representação dos interesses produtivos e civis.

Ou seja, países com perfil extrovertido como os Estados Unidos, estão mais inseridos no contexto externo e, portanto, causam mais constrangimentos e interferências sobre as políticas de outros países, além de estarem mais propensos a utilizar práticas de proteção em razão da maior exposição de seu próprio mercado.

Em contrapartida, os países introspectivos como o Brasil, tendem a sofrer mais interferências e causar menos constrangimentos, exatamente por estarem pouco inseridos no contexto externo. A posição assumida indica uma prioridade quase que constante no trato das questões domésticas em detrimento de um maior usufruto das relações exteriores.

Concluímos também que a predisposição para a extroversão ou introversão resulta da construção da identidade nacional e do diagnóstico do que sejam os "interesses nacionais" de cada país. A construção da identidade nacional se faz ao longo do período de formação de uma sociedade e define as características mais permanentes de uma nação, enquanto os "interesses nacionais" advêm das necessidades da sociedade durante seu processo evolutivo, sendo portanto mutáveis ao longo do tempo.

Também nos parece interessante destacar que a denominação "interesses nacionais" sugere a delimitação de um conjunto de temas, comuns à toda sociedade, considerados prioritários em relação a outros. Assim, por tratar-se de interesses amplos, talvez haja aplicabilidade apenas para questões igualmente amplas e pouco controversas, como a defesa da paz, da segurança, da soberania e da fronteira. Mas, relativamente vago para expressar interesses econômicos.

A pluralidade de interesses é comum no interior de qualquer nação e será maior quando esta for constituída por Estados independentes que se subordinam a um governo central. Assim, na formulação das políticas públicas, o governo central deve buscar atender às demandas e aos interesses dessas unidades federativas (os Estados), manifestados por entidades de representação.

Percebemos, nesse particular, que independentemente de qual seja o atendimento do Estado aos grupos de interesse – privilegiando-se um setor produtivo ou toda sociedade –, sempre haverá um transbordamento do benefício, de um grupo para o outro, em razão da existência de uma interdependência também nesta relação, a exemplo do que constatamos para as políticas externa de comércio exterior e comercial.

Se o atendimento do Estado estiver direcionado prioritariamente a um setor produtivo, os benefícios auferidos transbordarão à sociedade e vice-versa; se o atendimento estiver sendo priorizado a uma necessidade mais coletiva, favorecerá determinados setores produtivos. Portanto, em última análise, as políticas públicas acabam atendendo a maioria dos grupos de interesse, em proporções diferentes e em *timing* diferente.

Assim como afirmamos anteriormente, a predisposição para extroversão ou introversão são decorrentes da identidade nacional, também há reflexo no maior ou menor engajamento da sociedade para com os temas internacionais.

Com relação às contribuições teóricas, elas nos auxiliaram para demonstrar que, de fato, existe um entrelaçamento entre as doutrinas das relações internacionais, da economia internacional e do comércio exterior, à medida que os interesses de uma delas, num determinado momento, influenciam a outra e também são influenciados por elas. Por exemplo, quando nas relações internacionais dominava o realismo clássico, com as predominantes características de um Estado forte, e da importância ao tema segurança, na economia dominava o mercantilismo. No final dos anos setenta, quando surgiu o neo-realismo, argumentando na existência de um “amplo contexto”, afetado por diversas variáveis, a economia respondia com a teoria da interdependência.

Sobre o legado das relações bilaterais, elas demonstram que o Brasil, de fato, foi bastante influenciado pelos Estados Unidos, seja no processo libertário, seja na construção do modelo representativo, seja na evolução produtiva e de comércio exterior.

Inicialmente, houve a necessidade do reconhecimento da independência; posteriormente, a grandeza territorial e a vocação produtiva agrária cederam lugar à industrialização e à introspecção, com a proteção do mercado interno. Mais adiante, a consolidação física, social, política e econômica levaram à busca de novos mercados e, portanto, novamente à extroversão, reforçando a idéia de *recorsi* apontada por Maquiavel e de reconstrução constatada por Braudel.

Na relação bilateral, evidenciamos o fato de os Estados Unidos, desde há muito, configurarem-se como principal parceiro do Brasil, tanto no que diz respeito às relações internacionais, mais diretamente relacionadas a questões diplomáticas, quanto na vinculação comercial.

No decorrer da história, e com base no relacionamento inicial, as duas economias foram se tornando cada vez mais interdependentes, seja no sentido da influência regional e na concessão de tratamentos preferenciais, seja na complementaridade e evolução para uma relação comercial mais significativa – incorporando a troca de produtos de maior valor agregado.

Individualmente, a participação brasileira no cenário internacional foi relativamente pequena quando comparada à estadunidense, primeiro pela defasagem de capital e mesmo de maturidade enquanto nação; segundo, porque a principal preocupação das nações mais ricas esteve voltada às questões tradicionais de segurança, enquanto no Brasil o tema central era o próprio desenvolvimento da nação. De certa maneira, a possibilidade de o Brasil manter uma posição pacifista e eqüidistante nos assunto internacionais esteve ancorada na garantia de segurança continental, proporcionada pela relação bilateral "privilegiada" com os Estados Unidos.

Essa relação, construída desde a época da República, não significava para os Estados Unidos a renúncia brasileira no contato com outras nações. Entretanto, podemos identificar pressão na condução da política externa e nas discussões multilaterais com os países representando os grupos de interesses domésticos, tornando imperiosa a formação e a atuação das instituições nacionais de representação.

A única certeza possível é a de que tudo o que foi pensado no passado e tudo o que está sendo pensado hoje será repensado continuamente no futuro por pensamentos que ainda não nasceram.

(Luiz Felipe de Seixas Corrêa)

2 DO CENÁRIO PRÉ -SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ O INÍCIO DA DÉCADA DE 60

Neste capítulo, analisamos a aproximação ocorrida entre o Brasil e os Estados Unidos, no período que antecede a Segunda Guerra Mundial até o início da década de sessenta, inserida em um contexto de relações internacionais que ressaltavam a importância da segurança e do poder, com a afirmação da força bélica.

Conforme argumenta Pecequilo (2004: 121), é possível perceber um padrão histórico na condução da política externa norte-americana, segmentado em sete etapas, que vão desde o "experimento" até à "política de portas abertas"[69], passando pelo isolacionismo, unilateralismo, pela expansão das fronteiras, o pan-americanismo e a "consolidação do império".

A etapa denominada por Pecequilo de "consolidação do império" corresponde à fase em que os Estados Unidos assumem uma posição de preponderância no cenário internacional, valorizando os princípios antiimperialistas de defesa da liberdade e da democracia. O que é enfatizado por Joffe (apud Pecequilo, 2004: 133) como o fascínio norte-americano de exercer uma liderança baseada em uma hegemonia benigna, em nada semelhante àquela exercida pelos colonizadores no passado.

[69] Defendia direitos e oportunidades iguais entre as nações, não tolerando qualquer tipo de discriminação.

O projeto de liderança global, que havia sido idealizado por Wilson em 1918, veio a se concretizar no pós-Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos abandonaram a política externa de isolamento para se engajarem em uma postura internacionalista, priorizando a estabilidade e o equilíbrio mundial, como condição fundamental para a manutenção e expansão de seus próprios interesses nacionais. Nas palavras de Pecequilo (2004: 126), "(...) *uma escolha estratégica para promover o interesse nacional por meio da construção de uma ordem cooperativa* (...)" (Grifos nossos)

Na vertente econômica, a existência de um Estado uno e soberano tornava possível a adoção de políticas intervencionistas, capazes de assegurarem o interesse nacional. No Brasil, esse denominado "interesse nacional" esteve atrelado ao desenvolvimento econômico e à crença de que o desenvolvimento só poderia ser viabilizado com a ajuda externa, uma vez que o país era deficitário não apenas em capital, mas também em infra-estrutura.

De acordo com a convicção brasileira, a origem mais plausível desse auxílio externo deveria vir dos Estados Unidos, fundamentalmente por uma questão de lealdade e de coerência com a "aliança"[70] selada há tempos entre os dois países. Nesse particular, percebemos uma clara divergência de interpretação quanto ao significado do reconhecido relacionamento privilegiado entre as duas nações, o que foi inclusive evidenciado oficialmente em mais de uma ocasião.

[70] O termo "aliança não escrita" ou também *Entente Cordiale* foi criado como referência ao estreito e tácito relacionamento de apoio mútuo existente entre o Brasil e os Estados Unidos no início do século XX.

Para os Estados Unidos, a relação mais próxima entre os dois países era tida como algo natural, intrínseco entre povos americanos, mas restrita a um apoio às instituições – como a garantia à segurança, à fronteira, à soberania e ao mercado. Enquanto para o Brasil, o grau de envolvimento era algo muito mais intenso, um profundo e total comprometimento, inclusive e fundamentalmente no aspecto financeiro, uma efetiva co-responsabilidade com o projeto de desenvolvimento nacional.

Dessa forma, o projeto de desenvolvimento da nação brasileira se fez com base na ajuda externa e na crença de um usufruto permanente, oriundo de um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos. Por conta desse contexto na política externa, a economia brasileira apresentou um significativo florescimento e uma diversificação produtiva, fundamentais ao crescimento do país e ao estabelecimento de novos padrões de comércio internacional.

Conforme ressalta Malan (et al,1977: 14),

> O período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial se configura como uma das mais promissoras áreas de investigação, não só econômica como também política e social para a compreensão do que é – ou do que não é – hoje a sociedade industrial brasileira.

No que diz respeito à representação dos grupos de interesses, este período histórico também foi significativo, à medida que corresponde à criação das principais instituições de representação tanto internas quanto externas, possibilitando assim o reconhecimento dos foros de discussão e dos atores de interlocução.

2.1 A Era Vargas: de Roosevelt a Eisenhower

Ao tomar posse no início dos anos trinta e proclamar as linhas gerais da política externa, Franklin Roosevelt[71] buscou evitar a continuidade de uma orientação que, em seu julgamento, teria sido um sério erro estratégico cometido no passado e que esta administração pretendeu reverter: atribuir importância relativa à América Latina. (OLIVEIRA, 2005: 57)

Durante os doze anos de administração republicana[72], a política externa norte-americana foi caracterizada pelo isolamento, o que teria contribuído para o surgimento de políticas nacionalistas e autoritárias ao redor do mundo e, em especial, na América Latina,[73] contrárias ao livre comércio e ao fluxo internacional de capitais.

Mas, a crise de 29[74] e a Grande Depressão[75] provocaram a necessidade de reversão dessa política de isolamento, objetivando estimular a economia norte-americana a reagir à depressão, aumentando os níveis de produção e de comércio.

---

[71] Franklin Delano Roosevelt (1882-1945).

[72] Presidentes Taft (1909-13), Harding (1921-23), Coolidge (1923-29) e Hoover (1929-33). Ver Apêndice B.

[73] Fato reconhecido pelo próprio Secretário de Estado norte-americano Cordell Hull. Ver HULL, C. *The memories of Cordell Hull* MacMillan. New York, 1948 apud MALAN, 1977.

[74] Ocorrida em 29 de outubro de 1929 com a quebra da Bolsa de New York, fruto do agravamento de uma crise de múltiplas faces – superprodução agrícola e industrial não acompanhada por demanda interna (depressão nos salários), nem externa (Europa se recuperava da Primeira Guerra Mundial e concorria com os Estados Unidos na venda ao mercado mundial). Na área financeira, pequenos, médios e grandes investidores continuavam especulando, descolados do resto da economia nacional, até que por fim as ações foram levadas a baixas expressivas, refletindo o lado real do mercado.

[75] Em decorrência da Crise de 29, os Estados Unidos entraram em uma profunda depressão econômica, caracterizada pelo baixo movimento da economia que contabilizou o fechamento de inúmeras empresas, com o aumento do desemprego e conseqüente redução no consumo e aumento dos gastos de seguridade do Estado.

A percepção da necessidade de mudança na condução da política externa foi explicitada por Roosevelt ao formular o *New Deal*, que no plano doméstico caracterizou a adoção de políticas expansionistas e assistencialista[76] e, no plano externo, levou à denominada política da "boa vizinhança", cuja denominação decorreu da opção norte-americana por internacionalizar-se, começando por retirar-se pacificamente de países da América Central e do Caribe[77], onde até então mantinha intervenção militar.

Com a saída dos interventores norte-americanos, a rejeição à interferência dos Estados Unidos além de suas fronteiras diminuiu, transferindo às elites empresárias locais a responsabilidade pela manutenção da estabilidade em seus próprios mercados.

O próximo passo foi restabelecer a aproximação entre as nações, de maneira amistosa e cooperativa. Neste sentido, os Estados Unidos iniciaram uma série de programas de cooperação econômica, a começar pelo estabelecimento de uma efetiva agenda interamericana[78], que consistia em encontros oficiais para negociação de acordos comerciais com países latino-americanos.

O maior temor da administração norte-americana em relação à América Latina residia na aproximação que a Alemanha vinha realizando, notadamente com o Brasil e com a Argentina, os dois países mais influentes na região. Inicialmente, a aproximação foi comercial, com a Alemanha oferecendo manufaturas e bens de capital em troca de produtos primários, mas, com o passar do tempo, a ofensiva de Hitler[79] ameaçava afetar a precária estabilidade política e econômica na região, almejando estabelecer laços de maior vinculação entre estes países, o que contrariava os ideais de liberdade e de democracia.

---

[76] Assistencialismo ao desempregado (criação do salário-mínimo e do salário-desemprego) e ao aposentado.
[77] Cuba (1934), Haiti (1936), Panamá (1941) e República Dominicana (1941).
[78] A primeira reunião ocorreu em Montevidéu (1933), seguida de Buenos Aires (1936), Lima (1938), Panamá (1939), Havana (1940) e Rio de Janeiro (1942).
[79] Adolf Hitler (1889-45) foi chanceler e depois governou a Alemanha de 1934 até 1945.

Não por outra razão, o Departamento de Estado dos Estados Unidos chegou a elaborar um programa denominado de Cartel Roosevelt, no qual Washington se comprometia a comprar toda a produção primária das nações latino-americanas, desde que estas não vendessem para a Alemanha. Esse acordo não foi levado a efeito, mas serviu para sinalizar a predisposição dos Estados Unidos em ceder efetivamente na ajuda financeira à América Latina, desde que houvesse um real comprometimento da região para com os ideais preconizados.

No Brasil, o primeiro governo Vargas[80] (1930-45) manteve uma política externa bastante ativa, mas inicialmente um pouco distante dos Estados Unidos, conduzindo o que se denominou de "eqüidistância pragmática". A idéia foi de manter um distanciamento e um posicionamento de neutralidade ante a polarização ideológica surgida com os movimentos fascista e comunista, para posteriormente conduzir uma aproximação pragmática que envolvesse a barganha por vantagens.

A opção pela troca de vantagens ficava ainda mais favorecida, em razão do exercício da "política da boa vizinhança", e envolvia a troca entre o apoio político e a ajuda econômica. No exercício desse posicionamento, o Brasil assinou mais de trinta acordos comerciais com diversos países, entre eles com os Estados Unidos e a Alemanha, além de alguns países latino-americanos.

Em 1933, o Brasil juntamente com a Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai, assinou o Pacto Saavedra Lamas, um compromisso regional antibélico de não-agressão e conciliação, selando a intenção de identificar a região como sendo uma zona pacífica. Com os Estados Unidos e a Alemanha, as trocas comerciais foram intensificadas por meio da assinatura de acordos em 1935 e 1936, respectivamente.

---

[80] Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954), Bacharel em Direito, fez carreira militar. Foi deputado estadual (1909-1913-1917), deputado federal (1923), Ministro da Fazenda no governo Washington Luís (1926-27), governador do Rio Grande do Sul (1928-33).

Com o objetivo de equilibrar as contas públicas, o Brasil vinha implementando desde 1931 uma série de reformas econômicas que representavam um relativo fechamento da economia, como as medidas de controle cambial e as restrições às importações, com a adoção de altas tarifas de importação e o uso de quotas.

Conforme veremos adiante, apesar do distanciamento em relação ao exterior, o Brasil mantinha um relacionamento comercial mais favorável com a Grã-Bretanha, tanto que concedeu a ela o tratamento de "nação mais favorecida"[81], além de tê-la excluído da suspensão dos pagamentos de amortizações da dívida externa, pelo menos até 1937, quando então suspendeu em definitivo todos os pagamentos externos, inclusive com a Grã-Bretanha.

Voltando à questão da disposição norte-americana em ajudar efetivamente a América Latina, é interessante observarmos que ela coincidiu com o período inicial da Segunda Guerra Mundial e o abrupto declínio do comércio com a Alemanha[82] – que na época ocupava a posição de segundo parceiro comercial do Brasil. O auxílio foi de caráter financeiro e técnico, um na seqüência do outro, seguindo a lógica de que uma vez feita a transferência de recursos e a capacitação para a gestão administrativa, a função de amparo estava concluída, e o país apto a seguir sozinho rumo ao desenvolvimento.

---

[81] Quando se estabelecem vantagens comerciais mútuas entre países, mas diferenciadas em relação aos demais países.
[82] A redução do comércio foi motivada pelo bloqueio britânico ao Atlântico.

Nesse sentido, em 1941, os Estados Unidos concederam um empréstimo de 300 milhões de dólares ao Brasil – 200 milhões para a aquisição de material bélico e 100 milhões para financiar a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda. A construção da primeira siderúrgica no país representou o início da segunda fase[83] no processo de industrialização, com o surgimento das indústrias de base, o que evidentemente foi uma conquista de Vargas e fundamental à criação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da planta produtiva brasileira.

Em troca, o Brasil assumiu o compromisso de fornecer uma série de minérios[84] fundamentais para a manutenção da indústria bélica norte-americana. Tão logo foi efetivada a concessão do empréstimo, Vargas e Roosevelt delinearam como seria feita a participação brasileira na guerra, ao lado dos Estados Unidos, demonstrando um importante alinhamento entre as duas nações.

No que diz respeito ao auxílio técnico, ele foi basicamente constituído na formação de duas missões conjuntas entre norte-americanos e brasileiros, que compuseram as missões Taub[85] e Cooke[86] -, ambas com o objetivo de identificarem as causas do atraso no desenvolvimento econômico brasileiro, propondo em seguida projetos bilaterais de cooperação econômica, com vistas a possibilitar a superação destes entraves.

Essa prática da formação de missões bilaterais para auxiliar no desenvolvimento da economia brasileira foi herdada da relação mantida entre o País e o Reino Unido, desde o século XIX até meados do século XX.[87]

---

[83] A primeira fase da industrialização brasileira corresponde às indústrias demandantes de pouco capital para sua instalação, como as indústrias têxtil, calçadista e alimentícia.
[84] Borracha, zinco, magnésio, mica, níquel, estanho, bauxita, alumínio e quartzo.
[85] Chefiada por Alex Taub (1941) elaborou um relatório, que permaneceu secreto, mas que propunha um programa a ser desenvolvido em dez anos e que objetivava o desenvolvimento da infra-estrutura brasileira. Ver Apêndice C.
[86] Chefiada por Morris Cooke (1942) elaborou relatório que indicava as áreas prioritárias para o investimento em infra-estrutura, entre elas o setor de energia. Ver Apêndice C.
[87] Missões com objetivo comercial e financeiro. Ver Apêndice C e trabalho de Paulo Wrobel – Seminário Brasil-Reino Unido 18 e 19 de setembro de 1997 RJ IPRI.

Adepto à crescente aproximação brasileira com os Estados Unidos, Oswaldo Aranha[88], enquanto Ministro das Relações Exteriores do Brasil, procurou colocar o País na posição de parceiro privilegiado daquela nação, desempenhando a função de principal aliado regional no desenho de uma nova ordem internacional, sob a hegemonia militar, econômica e política dos Estados Unidos. Esta visão era objetiva e pragmática, à medida que havia a compreensão de que a relação entre os países, embora assimétrica, era contornável em um processo de trocas vantajosas para ambos os países.

Essa percepção foi evidenciada por Vizentini (2004: 21-22), ao expor que

> Apesar de ser um admirador da cultura e do poderio norte-americano, Oswaldo Aranha conseguiu ver os reais objetivos políticos dos EUA e analisar as relações internacionais de seu período objetivamente. (...) percebeu (...) que a posição política defendida pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, de aliado preferencial na América Latina embora existente era assimétrica. As expectativas que deveriam decorrer deste relacionamento eram percebidas de maneira bem diferentes entre brasileiros e americanos.

[88] Osvaldo Euclides de Souza Aranha (1894-1960), bacharel em Direito, fez Colégio Militar.

Para os Estados Unidos, uma vez estabelecida a aliança, não havia a necessidade de reafirmá-la, e ela seria praticada pontual e pragmaticamente, enquanto para o Brasil, ela precisava ser constantemente reafirmada e implementada em uma dimensão muito mais ampla. Havia, de qualquer forma, um consenso entre os dirigentes públicos e a elite produtiva brasileira de que o desenvolvimento do país dependia da participação do capital externo e do intervencionismo do Estado. (Malan et al, 1977: 23-24). Primeiro pela carência de capital e segundo pela pouca experiência em planejar ações para um desenvolvimento rápido e sustentável. O que aliás segue a tendência já explicitada de estabelecer missões conjuntas, técnicas e financeiras com a Europa e depois com os Estados Unidos.

Essa constatação foi corroborada por Malan (et al, 1977: 27), ao destacar que o próprio modelo industrial brasileiro, via substituição de importações, partiu fundamentalmente de um projeto norte-americano e não efetivamente de uma intenção nacional. Fato evidenciado no memorando elaborado pela Missão Cooke, ao descrever como objetivo da nação norte-americana nortear o Brasil no fortalecimento industrial, convertendo as importações, especialmente aquelas vindas dos Estados Unidos, em uma produção industrial no próprio País, com a utilização de matérias-primas nacionais. (Malan et al, 1977: 27-28)

O objetivo de um relacionamento intenso e interdependente com diversas nações era cada vez mais evidenciado pelos Estados Unidos, como condição para o exercício de sua liderança, tanto que Roosevelt afirmava :

> (...) aprendemos nossas lições (...) e devemos lucrar com elas. Aprendemos que *não podemos viver sozinhos* em paz; que *nosso bem-estar é dependente do bem-estar de outras nações* distantes. Aprendemos que devemos viver como homens, não como avestruzes. (apud Pecequilo, 2004: 125 – grifos nossos)

Estava assim concluída a fase do isolamento e iniciada a internacionalização dos Estados Unidos.

2.1.1 A Transição Dutra e Truman

Com a morte de Roosevelt, a política externa norte-americana passou por uma alteração, assumindo uma posição de profundo internacionalismo, o que representou para os Estados Unidos a necessidade de assumir por completo os custos pela manutenção da liderança global.

> Ao final da Segunda Guerra Mundial a situação hegemônica dos Estados Unidos, (...) permitiu-lhes estruturar uma nova ordem internacional quase inteiramente a seu molde, a *Pax* Americana. (...) Os Estados Unidos detinham vantagens talvez nunca obtidas por outra potência. (VIZENTINI, 2004: 18)

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a predisposição norte-americana para incentivar a América Latina foi relativamente abandonada, em razão da prioridade conferida à reconstrução da Europa e à política da contenção[89]. Essa prioridade naturalmente se justificava, uma vez que aquela região era considerada sensível à possibilidade de um avanço soviético, além de representar o principal mercado demandante de produtos norte-americanos.

Até 1946, o então presidente Truman[90] seguiu a política externa impressa por Roosevelt, de uma economia mundial mais integrada pelo fluxo de bens e capital. Mas, ainda no início daquele mesmo ano começou a enfrentar duas linhas de oposição, uma interna e outra externa.

---

[89] política norte-americana idealizada por George Kennan (1904-2005) -– visando conter o avanço soviético pelo mundo. Conhecida como Política da Guerra Fria em razão do equilíbrio de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética.
[90] Harry Salomon Truman (1884-1972).

A oposição interna vinha do Congresso norte-americano, que defendia um posicionamento não internacionalista e mais introspectivo, priorizando as necessidades internas e sendo capaz de responder às mazelas do pós-Segunda Guerra Mundial, como o aumento no nível de desemprego. A oposição externa vinha dos países menos desenvolvidos, entre eles o Brasil, que receavam abrir suas economias ao comércio mundial, em função da dificuldade em absorver concorrência externa, pela baixa competitividade da maioria de seus produtos e a alta demanda reprimida, levando a um risco de déficits indesejáveis.

A adoção do Plano Marshall[91] representou a integração destas duas vertentes e o fortalecimento da *pax* americana, porque ao mesmo tempo em que prestava ajuda externa aos países necessitados, altamente demandantes de produtos importados, possibilitava o aumento da produção norte-americana, além de colocar oficialmente os Estados Unidos no papel de liderança mundial. (MALAN, In HOLLANDA, 1977: 56-57)

Tanto assim, que no discurso de posse, que marcou o início do mandato de Truman, foram apresentados os quatro pontos que norteariam a política externa norte-americana a partir daquele momento: *(1)* apoio às Nações Unidas; *(2)* recuperação da economia mundial; *(3)* fortalecimento das nações "amantes da liberdade" e *(4)* disponibilidade do conhecimento técnico norte-americano para as regiões mais pobres do mundo. (MALAN In HOLLANDA, 1977: 69)

[91] Parte integrante da denominada "Doutrina Truman", o Plano Marshall – elaborado pelo General George Marshall, então Secretário de Estado dos Estados Unidos – constituiu-se em uma política de auxílio financeiro, com duplo objetivo: conter o comunismo através de pesados investimentos em armamentos e artefatos nucleares; e ao mesmo tempo auxiliar economicamente os países europeus assolados pela guerra, permitindo-lhes a reconstrução nacional. A distribuição dos fundos foi realizada por meio da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que entre 1948 e 1952 forneceu US$ 14 bilhões para a reconstrução da Europa.

Com essa posição, os Estados Unidos assumiram definitivamente a liderança internacional, o que significa incluir os custos políticos e financeiros em escala mundial, além de ideologicamente lançar a política da contenção ao avanço comunista.

> (...) a Doutrina Truman materializava politicamente a divisão do mundo preconizada um ano antes por Churchill. (...) enquanto a esquerda começa a ser perseguida (...) meses depois, era a vez dos conservadores, que através de suas políticas protecionistas e nacionalistas impediam o livre-comércio e o avanço sistemático da economia americana sobre seus países. (VIZENTINI, 2004: 20)

O anúncio do Plano Marshall, que objetivou a reconstrução da Europa e, portanto, a recuperação do mercado europeu para os Estados Unidos, terminou por relegar a América Latina a um plano secundário. Opção que repetia as linhas gerais da política externa adotada no passado pelos Estados Unidos e que havia sido reconhecida pelo país como um erro estratégico.

A repetição de tal política reacendeu o sentimento de abandono e assimetria entre a América Latina e, em especial, o Brasil e os Estados Unidos. Instado a oferecer o mesmo tipo de auxílio destinado à Europa à América Latina, Marshall teria respondido:

> O desenvolvimento latino-americano requer um tipo de colaboração na qual cidadãos e grupos privados teriam um papel muito mais importante a desempenhar que no caso do programa destinado a ajudar a reconstrução dos países europeus. (CONELL-SMITH apud MALAN, In HOLLANDA, 1977: : 67).

Mais uma vez, ficava evidente que, para os Estados Unidos, as prioridades econômicas neste momento estavam na reconstrução da Europa e que o interesse privilegiado com o Brasil, embora permanecesse, era restrito ao reconhecimento da lealdade e da capacidade de liderança regional.

Como destaca Atkins (apud PECEQUILO, 2003: 215),

> A idéia de hemisfério ocidental, de um "relacionamento especial" entre as Américas, perdeu muito de seu significado depois da Segunda Guerra Mundial. (...) A idéia permaneceu, entretanto, na retórica dos Estados Unidos com relação à sua política latino-americana, mas na realidade nenhuma relação interamericana especial existiu seja no sentido de exclusividade ou prioridade.

Havia para os norte-americanos uma coerência na promoção da internacionalização da economia mundial, com o objetivo de abolir as barreiras alfandegárias e as restrições de qualquer natureza ao livre fluxo comercial e financeiro. Uma prioridade e defesa de interesses em dimensão global e não regional. (VIZENTINI, 2004: 22)

Para o Brasil, o compromisso de lealdade e o relacionamento privilegiado estavam vinculados diretamente a um proveito econômico. O projeto de desenvolvimento da nação e mesmo a afirmação da liderança regional decorriam do auxílio econômico ao qual o país se julgava merecedor.

Reafirmando este pensamento, durante o governo Dutra[92], a política externa de aproximação com os Estados Unidos foi mantida pelo Ministro das Relações Exteriores Neves da Fontoura[93], que explicitou a idéia de alinhamento, ao romper em 1947 as relações diplomáticas com a União Soviética e com a China – ambos países de orientação comunista.

Mas, o distanciamento dos Estados Unidos em relação à América Latina, com o passar do tempo, foi ganhando contornos mais densos, a ponto de se transformar em um profundo sentimento antiamericanista. Conforme relembram Almeida e Barbosa (2006: 7), no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, houve uma completa "americanização do Brasil", principalmente no sentido cultural, que em seguida deu lugar à afirmação de um nacionalismo extremado, com viés antiamericanista.

Segundo Viola (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 75), a questão do antiamericanismo no Brasil pode ser atribuída a quatro fatores principais:

> Em primeiro lugar, o catolicismo, com sua atávica condenação do capitalismo (...). Em segundo lugar, a esquerda socialista e comunista, cuja razão de ser histórica foi a superação do capitalismo. Em terceiro lugar, o nacionalismo das elites estatais (particularmente diplomatas e militares), que aspiram ser tratadas como iguais pelas grandes potências e se ressentem por não ser tratadas como grandes pelos Estados Unidos. Em quarto lugar, os empresários subsidiados pelo Estado e protegidos da competição internacional, que detestam o livre mercado e percebem o modelo do capitalismo americano como ameaçador de seus privilégios.

O sentimento nacionalista na América Latina foi persistente e crescente durante longo período da história regional, acompanhando e refletindo o crescimento e a transformação dos setores produtivos e da sociedade. (VIZENTINI, 2004: 12-13)

---

[92] Eurico Gaspar Dutra (1883-1974), militar de carreira formou-se na Escola de Estado-Maior.
[93] João Neves da Fontoura (1887-1963), advogado e jornalista, foi Embaixador do Brasil em Lisboa (1943-45).

Do lado dos Estados Unidos, a posição eqüidistante manteve-se inalterada até final dos anos cinqüenta, intensificando uma relação de desgaste entre o país e toda a América do Sul.

Os problemas de relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos foram explicitados por John Abbink[94] ao retratar a enorme dificuldade que encontrou no Brasil, notadamente junto às elites dirigentes, ao procurar difundir os benefícios da doutrina liberal ao mercado e à sociedade. Para Abbink, os Estados Unidos deveriam urgentemente mudar seu relacionamento com a região, revertendo o forte nacionalismo e, portanto, a tendência isolacionista que as elites dirigentes latino-americanas procuravam consolidar.

Em telegrama ao Secretário de Estado dos Estados Unidos, Abbink escreveu:

> (...) espero que a próxima mensagem presidencial ao Congresso contenha uma referência que indique que nós não esquecemos inteiramente os problemas da América Latina. Isto já será o bastante no atual estado das coisas. (In *Foreign Relations of the United States,* 1948 vol. IX p. 373 e MALAN, 1977: 68)

Somadas à questão do distanciamento estavam a dependência econômica e a desigualdade na América Latina, que contribuíram para a propagação do isolacionismo, à medida que direcionavam as políticas públicas em direção às propostas elencadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)[95], que incluíam a redução das importações por meio de um modelo substitutivo que isolava o país de uma maior participação internacional, redirecionando a produção para um prioritário mercado interno.

---

[94] Representante dos governo dos Estados Unidos, que esteve no Brasil com a missão de promover os ideais liberais.

[95] Criada no âmbito da Organização das Nações Unidas, teve papel singular no grau de relacionamento da América Latina com os Estados Unidos e também na alteração da pauta produtiva da América Latina.

Nesse sentido, os pesquisadores cepalinos alertavam para o perigo de uma dependência e marginalização crônica da América Latina, caso os padrões de troca internacional não fossem modificados.

Em síntese, o pensamento explicitado por Prebisch[96] dizia que a situação de subdesenvolvimento da América Latina era perpetuada em razão de uma troca comercial desigual com as nações mais desenvolvidas, ou seja, enquanto a América Latina exportava produtos de baixo valor agregado – basicamente produtos primários –, realizando um esforço para geração de excedentes exportáveis, com vistas a se capitalizar, via todo seu esforço ser consumido em uma importação, originária dos países industrializados, que era de alto valor agregado.

Mantido esse padrão de trocas comerciais, a relação de dependência seria perpetuada, sendo fundamental que as nações latino-americanas desenvolvessem o setor industrial, capacitando os países na produção de maior valor agregado e de capital mais intensivo, substituindo assim as importações no abastecimento do mercado interno, para, posteriormente, alcançar um novo padrão de comércio internacional com a exportação de manufaturas.

De fato, a maioria dos países latino-americanos seguiram esse modelo de industrialização, com base na ameaça de que a demanda de produtos primários no mercado externo não iria se sustentar no longo prazo. No caso brasileiro, como já dissemos, tal visão motivou o início da segunda fase do processo industrial, com a expansão das indústrias de base e automobilística.

---

[96] Raul Prebisch (1901-1986) foi um dos fundadores da Cepal, tendo impresso importante contribuição à questão do desenvolvimento social e econômico da América Latina.

De qualquer maneira, a crise de expectativas da América Latina em relação ao relacionamento com os Estados Unidos continuou a se deteriorar, até que o Congresso Americano aprovou o *Act of International Development,* um projeto de Truman que correspondia exatamente ao quarto ponto de seu discurso de posse – disponibilidade de oferecer conhecimento técnico norte-americano para as regiões mais pobres do mundo –, permitindo, assim, o restabelecimento da formação de comissões econômicas mistas, a exemplo do que havia sido feito com as Missões Taub e Cooke.

Vários países latino-americanos[97] requisitaram a instalação dessas comissões, entre eles o Brasil, o que resultou na criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1948[98], chefiada por Abbink e Bulhões, cuja meta era realizar um levantamento das causas que retardavam o desenvolvimento econômico brasileiro, propondo, na seqüência, medidas específicas para sua superação. Dentre estas medidas estavam desde sugestões sobre áreas prioritárias para investimento, definição do papel do Estado na economia até o tratamento ao capital estrangeiro. Mas, não estava explícito o compromisso em prestar ajuda financeira direta, como havia ocorrido no passado com as missões bilaterais anteriores.

Conforme destaca Sette (In ALBUQUERQUE, 1996: 242), a proposta da Comissão não era fazer nenhum tipo de aporte financeiro, mas tão -somente diagnosticar as "áreas consideradas merecedoras de atenção prioritária para tornar possível o progresso brasileiro".

---

[97] Paraguai, Panamá, Nicarágua, Costa Rica, Chile e Peru. *Survey of United States International Finance,* 1950 Princeton University : 199 apud Malan, 1977: 69

[98] Ver Apêndice C.

A posição oficial dos Estados Unidos, expressa nos relatórios *Foreign Relations of the United States*, deixava claro que o Brasil deveria concentrar esforços para captar recursos domesticamente e, quando estes não fossem suficientes, recorrer ao sistema multilateral, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD[99], criado exatamente com a finalidade de financiar programas desta natureza. Uma clara demonstração de que não haveria auxílio direto dos Estados Unidos ao projeto de desenvolvimento do Brasil.

Sobre o sistema multilateral criado no pós-Segunda Guerra Mundial, que envolve o BIRD, falaremos mais adiante, ainda neste capítulo.

Com relação ao levantamento dos entraves ao desenvolvimento, o relatório final da Comissão apontou cinco fatores principais:

> 1. *Inexistência de um mercado nacional unificado*;
> 2. *Dependência do mercado externo*;
> 3. Elevada taxa de crescimento populacional;
> 4. Carência de suprimentos internos de energia;
> 5. *Baixa produtividade geral*;
> 6. *Diferenças de produtividade e salários entre várias regiões e entre agricultura e indústria*.
>
> (MALAN et al, 1977: 48 – grifos nossos)

E concluiu, assegurando que se tratava de fatores característicos e sistêmicos da economia brasileira, pois já haviam sido identificados nas missões anteriores e continuavam existindo em grau intensificado.

---

[99] Criado na mesma época que outros Organismos Multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), todos vinculados ao Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), cada um com uma finalidade específica na concessão de empréstimos.

As medidas sugeridas para a reversão do quadro delineado consistiam em restabelecer a estabilidade dos preços internos, com um orçamento equilibrado e o controle sobre o crédito, além da necessária promoção da poupança interna, por meio de medidas fiscais, monetárias e cambiais. Ênfase também foi dada à necessidade de aumento das exportações e eventualmente à redução das importações, com vistas a aumentar as reservas internacionais, além da supressão dos mecanismos contrários a um maior afluxo de capital estrangeiro, tanto direto quanto indireto.

Sobre esta última recomendação, Bulhões teria comentado ser uma "(...) tendência da economia dos Estados Unidos contrabalançar a falta de importação de mercadorias com a exportação de capital". (apud MALAN et al, 1977: 58)

> Para a Comissão Mista o problema mais fundamental consistiria na relutância em adotar uma política econômica firmemente calcada em uma avaliação objetiva daquilo que seria o mais adequado para o interesse nacional de longo prazo. (MALAN et al, 1977: 67)

De qualquer maneira, podemos afirmar que grande parte desse diagnóstico e propostas foram incorporados na elaboração do plano nacional de governo, sintetizados no Plano SALTE[100], que priorizou investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia.

[100] Iniciais de saúde, alimentação, transporte e energia – áreas priorizadas no plano de governo do general Eurico Gaspar Dutra (1883-1974) ocupou a presidência da República do Brasil de 1946 até 1951.

É fato que o grau de comprometimento dos Estados Unidos com a questão do desenvolvimento da América Latina e, mais especificamente, em relação ao Brasil sofreu alteração quando comparados os enfoques das primeiras missões norte-americanas[101], fundamentalmente no que diz respeito ao grau de comprometimento efetivo. Enquanto se esperava pelo financiamento externo, o Brasil liberalizava a participação do capital externo na economia, sem privilégio de origem, e procurava direcionar o capital nacional para os setores chaves da economia.

Ao mesmo tempo, internamente crescia o discurso nacionalista e antiindustrialista de Vargas, novamente candidato à presidência, e que denunciava a "entrega" da indústria nacional ao capital estrangeiro. O denominado "entreguismo" a que Vargas se referia, estava, segundo seu entendimento, na falta de lógica e no alto risco que representava a adoção de tratamento afável e diferenciado ao capital estrangeiro, em detrimento daquele dispensado ao capital nacional.

O discurso de Vargas indicava uma nítida postura de embate com os Estados Unidos, o que mais uma vez confirmava a emergência em se retomar o diálogo, colocando os Estados Unidos em uma posição externa mais atuante na região.

A nova aproximação não foi prioritariamente via aporte oficial de recursos, embora tenha havido auxílio financeiro do Eximbank[102] norte-americano e do Banco Mundial, mas no sentido de instituir um ambiente institucional e econômico mais propício aos investimentos tanto público quanto privado, em caráter complementar e não antagônico, como parecia acontecer.

---

[101] Ver Apêndice C – comparativamente as primeiras Missões – Taub e Cooke – com as duas últimas – Abbink e Mista –.
[102] Banco de apoio e financiamento a operações de importação e exportação.

Essa recomendação, também explicitada pela Comissão Mista, sugeria ainda que as relações bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil passassem a ser, a partir daquele momento, prioritariamente entre empresas e não mais entre governos. (MALAN et al, 1977: 29-34)

Efetivamente, uma maior atenção dos Estados Unidos com a América Latina só viria a ocorrer em 1950, quando ficou evidente o estabelecimento de um novo quadro externo, criado pela eminência de problemas mais sérios com a Coréia[103] e a potencial vitória de Vargas no Brasil.

2.1.2 A Volta de Vargas

O primeiro ano da reeleita administração Vargas não apresentou um imediato conflito com os Estados Unidos, embora explicitasse um forte apelo socialista e um discurso dúbio. Vargas mantinha uma retórica populista e nacionalista, que preocupava a Casa Branca, mas, ao mesmo tempo, nomeou novamente Neves da Fontoura para ocupar o comando das relações exteriores, mantendo assim a mesma linha de atuação do antecessor Raul Fernandes, apaziguando os ânimos junto aos Estados Unidos.

[103] A Guerra da Coréia teve início em junho de 1950 e marcou a divisão da região em dois países: a Coréia do Norte – apoiada pela República Popular da China e a ex-União Soviética; e a Coréia do Sul – apoiada pelos aliados Estados Unidos e Reino Unido. Em 1953 foi assinado um Acordo de Paz em Panmunjon, que assegurou o cessar-fogo, mas não foi capaz de unificar a Península, que se mantém dividida.

Neves da Fontoura manteve uma política de relativo alinhamento aos Estados Unidos, defendendo inclusive o envolvimento de tropas brasileiras na Guerra da Coréia. Entretanto, este posicionamento não se sustentou por muito tempo, porque as forças nacionalistas e populistas que haviam colocado Vargas no poder cobravam uma posição mais clara do governo. Vargas adotou, então, um estilo mais contundente no exercício de sua política de barganha internacional em favor da modernização e do desenvolvimento econômico do País.

Apoiado no quarto ponto do Programa Truman, o governo brasileiro reivindicava financiamentos norte-americanos para o desenvolvimento de um programa de infra-estrutura no país. Afinal, éramos aliados e necessitávamos de capital. O auxílio técnico e financeiro teve início em julho de 1951, englobando um total de quarenta e um projetos de infra-estrutura – baseados ainda nos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, como evidenciado na Tabela 1 –, sendo mais da metade deles vinculados à área de transportes, considerada o principal gargalo para um melhor desempenho comercial do país, tanto nas exportações quanto nas importações.

Outro setor que mereceu atenção foi o de bens de capital, afinal o relatório da Comissão Mista havia chamado atenção para a importância em se desenvolver um setor de bens de capital mais pujante, uma vez que mais da metade da oferta destes bens era satisfeita por importações. Ou seja, mais uma vez se evidencia o interesse dos Estados Unidos em que o Brasil alcançasse um salto produtivo e, portanto, de desenvolvimento.

Fruto dessas observações, os dados da Tabela 1 permitem verificarmos que as taxas de investimento do governo e das empresas cresceram em mais de 740% entre 1939-51, com expressivo aumento dos investimentos nos setores de bens de capital e de infra-estrutura. Esses dados contrapõem-se, portanto, à idéia propagada de que é interesse dos países desenvolvidos manterem a pobreza e o subdesenvolvimento das outras nações.

TABELA 1
Comissão Mista: estimativas da formação bruta de capital e da taxa de investimento em anos selecionados

(bilhões de cruzeiros)

	1939	1947	1948	1949	1950	1951
Governo	1,1	3,8	5,4	7,6	10,0	9,6
Empresas	5,0	20,0	19,1	23,9	28,2	42,2
- Bens de Capital	2,7	11,8	12,0	13,6	15,9	21,9
- Novas Construções	1,0	9,4	8,8	9,2	10,0	13,6
- Variação de Estoques	1,3	-1,2	-1,6	1,0	2,3	6,7
Total	6,1	23,8	13,5	15,1	16,6	51,8
% do Produto	14,8	14,9	13,5	15,1	16,6	18,0

Fonte: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico *Relatório Geral* 1. Tomo, 2. Anexos Rio de Janeiro, 1954: 28 apud MALAN et al, 1977: 63

No final do ano de 1951, o Brasil vivia uma séria crise cambial e, visando contornar esta situação, Vargas decidiu impor limites à transferência de lucros e dividendos ao capital estrangeiro, o que desagradou em muito as empresas estrangeiras instaladas no País e, especialmente, ao governo norte-americano. Desde então até 1964, todos os financiamentos externos – do Banco Mundial (Bird) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) – declinaram até tornarem-se praticamente nulos. (MALAN et al, 1977: 35)

Com o objetivo de gerar recursos para fazer frente a necessidade de investimentos, Vargas negociou a venda de materiais estratégicos para os Estados Unidos, tendo assinado um Tratado de Assistência Militar em 1952. Mas, foi exatamente neste ano que o presidente brasileiro assumiu claramente uma nova estratégia de negociação no âmbito externo.

A partir de 1952, a política governamental favoreceu fortemente a industrialização, apoiando a produção doméstica em detrimento das importações, ou seja, um aprofundamento ao processo de substituição de importações iniciado na década de trinta. Tanto assim, que "a participação relativa das importações na oferta industrial reduziu-se de 16% em 1952 para 7,2% em 1956". (MALAN et al, 1977: 404)

O protecionismo brasileiro, via barreiras tarifárias à importação, havia sido indicado pela Comissão Mista como um problema real e de difícil reversão. A prática de elevadas tarifas parecia ser condição necessária para uma economia industrial em expansão, que necessita dos efeitos de proteção para continuar promovendo a diversificação produtiva. Assim, as políticas conjuntas de proteção e sobrevalorização cambial obedeciam a uma justificativa de menor resistência e de rápida execução.

O novo estilo de política externa impresso por Vargas seguia o nacionalismo reformista do presidente Perón[104] na Argentina, pretendendo representar uma resposta de ambos os países ao tratamento desfavorável que julgavam receber dos Estados Unidos. A barganha em favor da modernização e do desenvolvimento econômico adotada por Vargas veio a ser denominada de "nacionalismo de fins"[105] e, como reitera Vizentini (2004: 75), constituiu-se na "utilização da política exterior como instrumento de desenvolvimento econômico também presente nos demais foros internacionais".

---

[104] Juan Domingo Perón (1895-1974) Militar de carreira foi presidente da Argentina por três mandatos, o primeiro de 1946-52, o segundo de 1952-55 e o terceiro de 1973-74.

[105] Sobre os conceitos da denominada política de nacionalismo de fins, falaremos em mais detalhes no próximo capítulo.

> Já na primeira metade do último governo de Getúlio Vargas perfilava-se uma importante barganha diplomática frente aos EUA, umbilicalmente vinculada à questão do desenvolvimento econômico. Esta barganha consistia no apoio brasileiro aos Estados Unidos no plano estratégico, buscando em contrapartida o auxílio econômico norte-americano como condição fundamental para o sucesso do projeto varguista. (VIZENTINI, 2004 : 11-12)

Para Vargas, os recursos necessários ao desenvolvimento deveriam vir do exterior, ou seja, por meio de empréstimos, transferências de tecnologia ou comércio, uma vez que internamente estes recursos eram escassos. A administração brasileira dava sinais claros de que o auxílio externo era necessário e bem vindo, seja ele originário de parceiros tradicionais ou não.

> Dia 15 de fevereiro de 1952 a imprensa publicava a seguinte declaração do Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, João Alberto: devemos ir ao encontro de mercados, estejam onde eles estiverem. O interesse comercial não deve estar ligado ao político. (VIZENTINI, 2004: 56)

Ficava explícito assim que, quando a barganha diplomática com os Estados Unidos ficava difícil de ser superada, Vargas recorria à tentativa de ampliar as relações com outras regiões.

Conforme argumenta Lafer (2001: 95), a administração brasileira se aproveitava das “fissuras do sistema internacional” para exercer sua política externa.

Objetivando contabilizar bons resultados com essa estratégia, Vargas ampliou a projeção externa do Brasil, sobretudo no Terceiro Mundo, estreitando as relações com o Peru, Bolívia e Equador. Mas, por falta de condições externas favoráveis e de vontade política, não resultou em grande progresso. De qualquer maneira, representou uma opção comercial e um elemento adicional para a prática de barganha.

A necessidade de financiamento para os projetos de infra-estrutura e para a formação bruta de capital deu origem, no Brasil, à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)[106], que viria a desempenhar papel fundamental na estruturação e diversificação do parque produtivo nacional. (MALAN et al, 1977: 61-63)

Internamente, a insatisfação em relação à política externa do governo aumentava, e os debates mais veementes e calorosos contra a posição brasileira ocorriam no Congresso, com a emergência de dois grupos de parlamentares: um contra e outro a favor da aproximação aos Estados Unidos.

O grupo contrário à aproximação norte-americana evocava a imediata adoção de políticas nacionalistas e a necessidade de uma maior presença do Estado na economia. O outro grupo, identificado como pró-Estados Unidos, destacava os benefícios advindos da aproximação e a possibilidade de acesso a um mercado significativo para o Brasil, tanto no sentido comercial, quanto na atração de investimentos, fundamentais ao desejável projeto de desenvolvimento.

Ante as pressões, Vargas realizou uma ampla reforma ministerial, substituindo Neves da Fontoura e Oswaldo Aranha por Vicente Rao[107] e Horácio Lafer[108], com o objetivo de dar um maior destaque e importância aos reclamos da economia doméstica.

---

[106] Criado em 20 de junho de 1952 tinha a finalidade de elaborar análises e projetos que viabilizassem o avanço da industrialização, facilitando a execução da política nacional e do desenvolvimento econômico. Atual BNDES.

[107] Vicente Paulo Francisco Rao (1892-1978), jurista, foi Ministro da Justiça antes de assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores.

[108] Horário Lafer (1900-65), diplomata de carreira, foi Ministro da Fazenda e representante do Brasil na Liga das Nações.

A relação do Brasil com os Estados Unidos sofreu profunda deterioração no ano de 1953, quando internamente o governo perdeu sustentação, levando ao total isolamento de Vargas. A razão estava no avanço das forças antivarguista que conquistavam forte mobilização popular em função do agravamento da crise econômica.

No plano externo, a vitória republicana de Eisenhower[109] indicava o comprometimento do projeto nacional brasileiro, no que diz respeito ao apoio externo, uma vez que conhecidamente Eisenhower tinha uma posição conservadora, anticomunista e totalmente avessa às políticas nacionalistas dos países emergentes, em especial latino-americanos. A linha dura de Eisenhower, marcada pelo militarismo, exigia um alinhamento automático no plano político-militar dos países aliados aos Estados Unidos, o que inviabilizava a prática de barganha que vinha sendo sustentada até então.

Além disso, a postura norte-americana inviabilizava uma estratégia de negociação governo a governo, como pretendia Vargas. (VIZENTINI, 2004: 64). Prática de negociação que a Comissão Mista havia sugerido fosse substituída por uma relação entre empresas.

A essa altura, o déficit em conta corrente e a dívida externa brasileira haviam atingido proporções insustentáveis, refletindo em perda de credibilidade do país junto às instituições financeiras internacionais. O que credenciava o novo governo republicano a tratar o Brasil com negligência. (MALAN, 1978: 71-72)

Em 1954, Vargas procurou revitalizar a política externa de barganhas, defendendo a importância de estabelecer relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas. Em função disso, houve convites formais e oficiais para que os países latino-americanos enviassem representantes comerciais a Moscou e a Praga.

---

[109] Dwight D. Eisenhower (1980-1969) ocupou a presidência dos Estados Unidos de 1952 até 1961.

Mas, o aceno de aproximação ao Bloco Soviético não rendeu benefícios políticos nem econômicos para Vargas.

Ao ensaiar a desobediência à aliança tradicional, o Brasil buscava atrair a atenção dos Estados Unidos e negociar um realinhamento em novas bases, sobretudo com aporte financeiro. A política externa não pretendia acabar com a dependência, mas alterar seu perfil de forma mais favorável ao Brasil. (VIZENTINI, 2004: 80).

Mas, conforme salienta Grieco (1998: 115), para os Estados Unidos as políticas "ambíguas e pendulares" de Vargas passaram a ser vistas como um claro desalinhamento às relações tradicionais entre os dois países. Nessa fase a ofensiva norte-americana ao governo Vargas parece ter ganhado um tom mais intenso, a ponto de ser identificada por autores como Vizentini (2004: 75) como estando vinculada ao suicídio do presidente, já que tão logo os Estados Unidos anunciaram um plano de ajuda financeira ao Brasil, o então Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha foi convidado a discutir em Washington a questão da política de valorização do café – que até então recebia pressão contrária norte-americana.

> (...) o agravamento da guerra fria, a forte pressão de parcela ponderável das elites brasileiras por uma aproximação ainda maior com os Estados Unidos, a mudança da política norte-americana em 1953 sob uma nova administração republicana e a relativa perda de credibilidade do Brasil junto a instituições financeiras internacionais (...) aguçaram (...) os problemas internos que o Brasil enfrentava no início da segunda metade do século e levaram à queda de Vagas em 1954(...). (MALAN et al, 1977: 409)

Com a morte de Vargas e a posse de Café Filho, a política externa se alterou novamente, tendo como base os argumentos expressos pela Escola Superior de Guerra (ESG), que baseava suas percepções em relação à política externa no binômio segurança e desenvolvimento, ou seja, o projeto de desenvolvimento econômico do país deveria estar associado a um componente internacional.

Ao mesmo tempo, tomava forma a construção de uma política externa pautada pelo denominado "interesse nacional", fruto da aliança entre a burguesia nacional e os setores populares, dando origem ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 1955, em continuidade aos debates e propostas elaboradas pelo Grupo de Itatiaia[110] e pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política[111] (IBESP) – ambos identificados como sendo nacionalistas e progressistas.

Para o grupo de intelectuais envolvidos nesses debates, a elaboração de um projeto do país, ressaltando o "interesse nacional", necessitava de autonomia da política externa, embora a ênfase nesse aspecto fosse variável entre vários de seus membros. De qualquer forma, tais posições serviram de base ideológica para a construção daquilo que anos depois foi denominado Política Externa Independente (PEI).

2.2 A Ascensão de Kubitschek e a Política de Aproximação

A desatenção e o distanciamento dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial havia criado um terreno pouco propício para uma atuação mais incisiva norte-americana tanto no plano regional, quanto nacional.

Desde o início dos anos cinqüenta, os dois maiores exportadores mundiais – Estados Unidos e Reino Unido –, haviam perdido participação no comércio mundial. (DOELLINGER, 1973: 89).

---

[110] Apoiados pelo Ministério da Agricultura, um grupo de estudiosos começou a se reunir periodicamente a partir de 1952, no Parque Nacional de Itatiaia (entre Rio de Janeiro e São Paulo), com o objetivo de discutir, sob diferentes óticas (econômica, sociológica, cultural e política), os grandes problemas da época.

[111] Criado em 1953, fruto dos debates do Grupo de Itatiaia, editou entre 1953-56 os *Cadernos de Nosso Tempo,* que expressavam a preocupação com o subdesenvolvimento brasileiro, defendendo para o Brasil a adoção de uma posição internacional de não alinhamento e de afirmação dos valores nacionais, buscando uma maior participação de setores populares na vida política do país.

A posse de Kubitschek[112] foi interpretada pelo exterior, e em especial pelos Estados Unidos, como um sinal de que o Brasil voltava a trilhar o caminho da inserção internacional. O capital estrangeiro e o próprio imigrante voltaram a ser tratados sem discriminação, demonstrando que a nova administração parecia entender que o caminho do desenvolvimento estava mesmo vinculado à aproximação com o exterior.

De fato, a administração Kubitschek adotou uma visão estratégica clara, se a poupança interna era insuficiente na promoção do salto tecnológico e produtivo necessário ao país, em curto espaço de tempo, uma política de aproximação ao capital estrangeiro era fundamental. A própria construção do Plano de Metas foi baseada na marcante presença do capital estrangeiro, viabilizando substantivos investimentos públicos de infra-estrutura e também a transferência de conhecimento na área de produção com capital intensivo, pela presença das indústrias estrangeiras, de significativa influência para a nova performance produtiva nacional que se pretendeu implantar.

A necessidade de atrair um volume extensivo de capital externo fez com que Kubitschek realizasse uma série de visitas ao exterior na busca de financiamentos, auferindo resultados satisfatórios tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, que mais uma vez concorriam na realização de investimentos na América Latina, visando expandir a influência na região.

As primeiras medidas implementadas pelo governo brasileiro na atração de capital externo consistiram em estabelecer ações efetivas que indicassem uma postura mais receptiva ao capital estrangeiro, além de uma atuação nacional mais proativa do país no exterior.

---

[112] Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-76), médico e militar, foi deputado federal (1934-37 e 1945), foi prefeito de Belo Horizonte (1940), governador de Minas Gerais (1950) e senador por Goiás (1962)

Com tal propósito, foram assinados o Programa Conjunto de Cooperação para Reconhecimento dos Recursos de Urânio – que implicava uma relação preferencial entre o Brasil e os Estados Unidos –; a publicação da Instrução nº 113 da Sumoc[113] – que anulava as imposições criadas anteriormente por Vargas para a importação de equipamentos sem cobertura cambial, facilitando assim sua importação –; e a implantação do Sistema de Pagamentos Multilaterais com vários países europeus – que resultaram na criação do Clube de Haia, um importante instrumento facilitador das relações de troca comercial.

Kubitschek considerava necessário ter um plano de desenvolvimento e um plano de posicionamento do país no cenário externo, aproveitando todas as oportunidades que dali pudessem advir, o que incluía o estabelecimento de uma nova fase na aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos. Assim, a política externa desse período foi de estreitamento das relações bilaterais e simultaneamente de engajamento junto aos foros multilaterais. Posicionamento bastante evidente na condução do governo e na estrutura diplomática.

Porém, a reeleição de Eisenhower em 1956, afetou novamente as intenções brasileiras, porque a preocupação da administração norte-americana recaiu sobre a Europa e não na América Latina. A única atenção maior para a região estava nos aspectos específicos da segurança internacional, resgatando os pressupostos de uma política externa clássica.

A recessão norte-americana entre 1957-58 também contribuiu para repercutir negativamente na América Latina, reduzindo as importações e recrudescendo os investimentos estrangeiros, embora um estudo do Departamento de Comércio norte-americano publicado em 1956 tivesse apontado o Brasil como o terceiro principal destino dos investimentos industriais norte-americanos, atrás apenas do Canadá e da Inglaterra.

---

[113] Superintendência da Moeda e do Crédito, criada em 1945 desempenhava a função institucional de controle monetário juntamente com o Banco do Brasil (BB) e o Tesouro Nacional, sendo substituída em 1964 pelo Banco Central do Brasil (BC).

Em 1957, os Estados Unidos lançaram a denominada Doutrina Eisenhower, que pretendia enfrentar o nacionalismo e o esquerdismo que se estabelecera no Terceiro Mundo. Nesse sentido, utilizando-se da aproximação com o Brasil, promoveram a instalação de uma base norte-americana em Fernando de Noronha.

No mesmo momento, era assinado na Europa o Tratado de Roma, iniciando a expansão do acordo parcial criado no início da década de cinqüenta, denominado como Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)[114] – embrião do processo de ampla integração da Europa que viria a se intensificar na década de oitenta. Este acontecimento também significou um distanciamento do Brasil e toda a América Latina, desta vez, com a Europa, criando dificuldades adicionais tanto na captação de recursos quanto na exportação dos produtos brasileiros.

Podemos dizer que esses dois fatores contribuíram para afugentar o capital estrangeiro, uma vez que a Europa e os Estados Unidos passavam a competir juntamente com a América Latina na atração do capital externo.

No âmbito regional, o grau de insatisfação em relação à política externa norte-americana com a América Latina traduzia-se na idéia de "subordinação" e de assimetria, que se tornou mais visível no ano de 1958, quando o vice-presidente Nixon[115], em visita à Argentina para a posse de Frondizi[116], deparou-se com claras manifestações antiamericanas[117].

---

[114] Criada a partir do Tratado de Paris, teve como integrantes a Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal, com o propósito de unificar o mercado de carvão e aço, reduzindo as barreiras comerciais entre os signatários do acordo.
[115] Richard Milhous Nixon (1913-94).
[116] Arturo Frondizi (1908-95).
[117] Apesar do *Eisenhower Report,* de 1953 haver alertado para a necessidade de se alterar o relacionamento com a América Latina, nada foi feito.

A recorrente postura da diplomacia norte-americana de distanciamento e aproximação pragmática parece haver contribuído para a construção de um antiamericanismo não somente na América Latina, mas também em outras regiões do mundo, à proporção que o país avançava na liderança política e econômica.

Nas palavras de La Feber (apud PECEQUILO, 2003: 220), "os Estados Unidos assistiram, quase que impassíveis, ao declínio da América Latina e ao aprofundamento da crise econômica na região", assim como ao crescimento do sentimento antiamericano.

De qualquer maneira, esse incidente parece ter sido percebido por Kubitschek como uma boa oportunidade para inverter a situação a favor do Brasil, voltando a atrair o capital estrangeiro, por meio do resgate da prática de barganha, entretanto com a diferença de que desta vez, em relação ao período varguista, o país era aliado do capitalismo e a barganha se estabelecia diretamente com os Estados Unidos.

Nas palavras de Vizentini (2004: 12):

> A política externa brasileira sofre um nítido retrocesso, voltando a pautar-se pelo alinhamento diplomático incondicional em relação aos Estados Unidos, enquanto a economia é marcada pelo processo de internacionalização.

Entendemos que esse resgate ao tradicional alinhamento com os Estados Unidos não significou um retrocesso, mas uma lógica diante das necessidades do país, pois além da atração pelo capital internacional, o Brasil necessitava aumentar os mercados compradores de seus produtos, uma vez que a produção estava crescendo e internamente não havia condições para sua absorção.

O presidente dava claros sinais de que buscava projetar o Brasil no cenário internacional, tanto que Lafer, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, declarou: “(...) à política externa do Brasil impunham-se duas ordens (...) o fortalecimento da unidade continental, (...) e a expansão e a diversificação do nosso comércio (...)”. (VIZENTINI, 2004: 114). Assim, em 1958, Kubitschek promoveu o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), com o objetivo específico de resgatar o sentimento americano, sensibilizando os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, atribuindo-lhes a responsabilidade pela destinação de financiamentos para a região.

A proposição da OPA estava em demonstrar que o perigo do avanço nacionalista e comunista, desestabilizando a paz e a segurança mundial, decorria da desigualdade econômica, sendo necessário um projeto de cooperação internacional na promoção do desenvolvimento econômico. Estava lançada, assim, a nova fase na estratégia de barganha, utilizando o apoio hemisférico em troca de um maior fluxo de capital norte-americano, numa relação de maior simbiose do que a simples atração financeira pontual que havia prevalecido no modelo anterior.

Conforme enfatiza Vizentini (2004 : 98), “A política exterior voltava a constituir um instrumento fundamental das necessidades do desenvolvimento brasileiro”. O projeto desenvolvimentista de Kubitschek pressupunha o estabelecimento de uma aliança privilegiada com os Estados Unidos, mas continha uma certa dose de independência, evidenciada na própria estratégia de barganha, com o objetivo de apressar e intensificar a ajuda externa. (VIZENTINI, 2004: 12)

Simultaneamente às aproximações junto aos parceiros tradicionais da Europa e dos Estados Unidos, o Brasil estabeleceu um caminho multilateral, envolvendo também aproximações com os vizinhos latino-americanos, com os países socialistas, com a Ásia e com a África.

O compromisso com o desenvolvimento deveria envolver não apenas as iniciativas governamentais, mas também o engajamento das forças produtivas e de toda a sociedade brasileira, tanto assim que em discurso na ESG em 1958, Kubitschek dizia que

> (...) pela primeira vez em nossa história de povo independente, os assuntos da política externa passam a interessar profundamente a diferentes camadas da vida nacional. Até há pouco tempo, o debate dos problemas internacionais não transcendia os limites dos gabinetes de trabalho de nossa chancelaria. Julgo salutar a discussão sobre política exterior do Brasil na imprensa, no parlamento, nos meios culturais e universitários, nos círculos de estudo e pesquisa das forças armadas. É que *o governo* não deseja e *não pode executar senão a política que lhe seja ditada pela consciência nacional*. (MALAN, 1977: 88 – grifos nossos)

Podemos dizer que a OPA representou um ponto de inflexão na política externa brasileira, segundo a qual o alinhamento político e a posição geográfica deveriam ser colocados a favor do pan-americanismo.

Eisenhower demonstrava pouco interesse pela América Latina e não apresentou grande entusiasmo com o lançamento e as propostas da OPA, embora a comunidade de empresários norte-americanos tenha se motivado com os planos de Kubitscheck, em estabelecer uma política econômica que vislumbrasse avançar rapidamente[118] rumo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, o que representava, efetivamente, maiores investimentos em infra-estrutura e, portanto, aumento da produção de aço, construção naval, indústrias de base e automobilística. (GORDON, In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 45)

[118] Intenção evidenciada desde a campanha presidencial, com o *slogan* “cinqüenta anos em cinco”.

Esse interesse privado parece ter influenciado, finalmente, Eisenhower por reconhecer os princípios da OPA e apoiar as propostas para criação de um banco de fomento ao desenvolvimento regional da América Latina, bem como para a criação de um acordo de livre comércio regional. Assim, foram estabelecidos o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[119] e a Área de Livre Comércio Latino-Americana (ALALC)[120].

Segundo Lafer (2001: 95-97), a OPA teve três dimensões: uma simbólica – ao colocar a diplomacia brasileira a serviço do desenvolvimento; uma técnica – ao viabilizar a criação do BID; e outra política – porque estreitou os laços diplomáticos tanto com as nações vizinhas latino-americanas quanto com os países africanos e asiáticos.

Mesmo tendo utilizado a prática de barganha e cooptado a aproximação com países não tradicionais, a administração Kubitschek era vista como tendente ao capitalismo e praticante de um "alinhamento automático" aos Estados Unidos, o que garantia um reconhecimento importante do país no exterior, embora internamente começassem a crescer insatisfações setoriais e movimentos ideológicos pró-nacionalistas.

O quadro político internacional no início dos anos sessenta era bem diferente daquele vivenciado na década de cinqüenta – quando se identificava uma fase introspectiva, de reconstrução do pós-guerra. Mas, passado este período, a economia internacional voltou a buscar um maior dinamismo tanto no sentido de expansão das áreas de influência quanto no sentido econômico e ideológico.

---

[119] *Inter-American Development Bank* (IDB) em inglês, entidade criada em 1959 com capital originariamente dos Estados Unidos, no propósito de financiar projetos de promoção regional, econômica e social, envolvendo a América Latina e o Caribe.

[120] Estabelecida por meio do Tratado de Montevidéu, em 1960, tendo como países-membros a Argentina, Bolívia (1967), Brasil, Colômbia (1961), Chile, Equador (1961), México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (1966).

Os Estados Unidos, embora mantendo a hegemonia viam emergir a força da União Soviética, consolidando sua posição como bloco oposicionista e socialista. Ampliava-se, assim, a ofensiva econômica sobre áreas de influência e ao mesmo tempo o favorecimento à prática de barganha dos países do terceiro mundo em relação aos Estados Unidos.

> Na década de 60, essas expectativas já se misturavam com (...) sentimento de crescente nacionalismo que atribuía muitos dos fracassos na ordem interna (...) a fatores externos e, muito particularmente, à ingerência da política externa norte-americana. (SATO, 2004: 99)

Como conseqüência, a União Soviética ampliou as ofertas de cooperação econômica em toda a América Latina, inclusive no Brasil, trazendo como resultado algumas relações bilaterais com a Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã.

Também nesse período, como abordaremos adiante, a pauta de exportações e importações do Brasil havia sofrido uma significativa alteração, o que gerou a necessidade de estabelecer vínculos com mais mercados.

Essa etapa coincidiu com uma nova fase na administração norte-americana, marcada pela ascensão de Kennedy[121] à presidência da República, que buscava resgatar um relacionamento mais próximo e fiel com a América Latina. Para demonstrar tal intenção, transformando-a em algo prático, efetivo e que atendesse às demandas da região, fez-se lançar um ambicioso programa de financiamentos a projetos de desenvolvimento e reforma social, ou seja, seriam destinados à América Latina, no prazo de dez anos, investimentos da ordem de US$ 20 bilhões, com recursos provenientes dos Estados Unidos –, incorporados a outras fontes de financiamento de empresas privadas e de organizações internacionais.

> O lançamento da Aliança para o Progresso do presidente Kennedy foi cercado de muitas expectativas, sendo freqüentemente chamada de "Plano Marshall para a América Latina". (SATO, 2004: 100)

Pleito que, conforme mencionamos anteriormente, era reclamado pela região. Podemos dizer que a revisão regional na política externa dos Estados Unidos teve forte impulso com a ofensiva da revolução cubana, indicando que os movimentos antiamericanistas e nacionalistas haviam dominado toda a América Latina. E permaneceram posteriormente com o fracasso na Baía dos Porcos.

De qualquer maneira, a aproximação se deu no bojo da denominada política de "novas fronteiras", quando os Estados Unidos assumiram uma superextensão de seus compromissos internacionais, disputando explicitamente as zonas de influência com a União Soviética. Nesse sentido, foram utilizados os fluxos transnacionais e a influência da nação sobre os organismos multilaterais, criados no pós-Segunda Guerra Mundial, sob seus auspícios.

---

[121] John Fitzgerald Kennedy (1917-63).

Kennedy parece haver assumido, em certa medida, a responsabilidade pelo atraso tecnológico e pela falta de desenvolvimento na América Latina, que teriam gerado instabilidade não somente regional, mas também ao sistema internacional e ao equilíbrio de poder. Desse modo, o compromisso dos Estados Unidos estava centrado em cooperar com a América Latina, promovendo uma reestruturação das políticas econômicas e sociais, de forma a criar condições para que a região pudesse enfim se desenvolver. Dentre estas mudanças estava a promoção de maior diversidade produtiva e comercial, notadamente industrial, diversificando também os mercados de destino das exportações.

Conforme demonstraremos adiante, o período que antecede a Segunda Guerra Mundial até o início dos anos sessenta marcou uma fase de significativa alteração na pauta produtiva brasileira, ocasionando, conseqüentemente, mudanças também no relacionamento do país com seus parceiros comerciais internacionais.

2.3 A Alteração Produtiva de 1930 a 1960

De acordo com Colm e Geiger (1968: 186), a Grã-Bretanha e os Estados Unidos foram, durante os séculos XIX e XX, responsáveis por grande parcela das exportações e importações do resto do mundo, além de terem realizado o maior volume de investimentos fora de suas fronteiras.

Assim, à medida que diminuía a influência britânica no Brasil – tanto em laços comerciais quanto culturais –, aumentava a influência norte-americana. Aliás, as semelhanças com a herança européia, a vastidão territorial e a abundância de riquezas naturais parecem haver fortalecido uma vinculação muito mais rápida e intensa entre os Estados Unidos da América e o Brasil.

Por essa razão, se no início do século XX, a Grã-Bretanha respondia por quase 50% das importações brasileiras, tornando o Brasil seu terceiro maior mercado comprador, seguido dos Estados Unidos e da Alemanha, no final da década de vinte, os Estados Unidos já haviam suplantado a Grã-Bretanha, como principal parceiro comercial do Brasil, não somente no destino das importações, mas também na absorção das exportações brasileiras e no fluxo de investimentos.

> Os Estados Unidos eram o primeiro comprador de nosso produto básico de exportação desde o último terço do século XIX, e no seguinte se tornaram rapidamente o principal investidor industrial e o credor de "primeira instância". A Segunda Guerra faria o resto, consagrando os Estados Unidos na primeira posição enquanto parceiro comercial, tecnológico e financeiro, mesmo quando a Europa comunitária ocupava um espaço maior considerada enquanto bloco. (ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 8)

A respeito do assunto, diz Malan (et al, 1977: 407): "O início das hostilidades na Europa, ao final dos anos trinta, marcou uma ruptura fundamental nos padrões de comércio e relações internacionais do Brasil (...)."

A participação brasileira no comércio mundial[122] em 1928 era muito pequena (1,35%), tendo registrado queda nos anos seguintes a qual resultou no percentual de apenas 0,96% em 1931, apesar de o país ser um importante exportador de café para o mercado internacional. (MALAN, 1977: 115)

[122] Importações somadas às exportações.

Enquanto a diminuta participação do país no comércio mundial se manteve praticamente inalterada nos anos seguintes[123] e centrada na exportação de alguns poucos produtos primários[124], a dependência brasileira do exterior era quase absoluta. O principal produto exportado pelo Brasil era o café, e o principal mercado comprador eram os Estados Unidos. Mas, com a Crise de 29 e a Grande Depressão, o setor cafeeiro brasileiro enfrentou uma importante crise de demanda, com evidentes implicações para todo o país.

Um acordo comercial assinado com os Estados Unidos em 1935 previa a redução do imposto de importação sobre bens de consumo duráveis norte-americanos em troca da importação sem taxação do café brasileiro.

Nesse aspecto, parece fundamental destacarmos que a política aduaneira praticada pelos Estados Unidos no início da década de trinta era altamente protecionista, tendo sido promulgado o *Smoot-Hawley Act*, elevando as tarifas de importação em mais de 100%. De acordo com CAVES et al (2001: 231), os Estados Unidos elevaram a tarifa de importação, em razão da necessidade de responder à depressão econômica, levando proteção à indústria nascente, e ao manter forte nacionalismo, expresso inclusive na aversão coletiva a todos os produtos britânicos.

Comportamento aliás, que repete o protecionismo tarifário adotado no século XIX com as Leis McKinley e Dingley como dissemos anteriormente.

A conseqüência foi um movimento de retaliação por parte dos países que transacionavam com os Estados Unidos, inclusive o Brasil, ocasionando uma perda da participação norte-americana no comércio mundial, caindo de 16% para 11%, durante os cinco anos subseqüentes.

---

[123] Exceção para 1948-53. Ver Apêndice D.
[124] Açúcar, cacau, algodão e borracha eram alguns desses produtos.

Havia também um recrudescimento do comércio mundial em razão da própria depressão no mercado norte-americano, que se disseminava aos demais mercados mundiais, o que resultou em uma mudança na política comercial norte-americana já em 1934, revertendo a ascensão tarifária, com a promulgação do *Reciprocal Trade Agreement Act*, no qual o Legislativo dava ao Executivo poderes para negociar acordos comerciais preferenciais.

Com esse ato legislativo, o Congresso autorizava previamente o presidente a negociar acordos preferenciais com parceiros comerciais estrangeiros –podendo representar reduções de até 50% nas tarifas determinadas pelo *Smoot-Hawley Act* –, em troca de maiores exportações estadunidenses.

Tais alterações tarifárias refletiram na matriz exportadora regional, beneficiando os fabricantes de manufaturas do norte dos Estados Unidos, que eram protegidos por tarifas mais altas, enquanto desfavorecia os exportadores de produtos primários do sul com tarifas mais baixas. De qualquer maneira, foram assinados mais de vinte e nove acordos bilaterais com base no comércio recíproco.

A recuperação das exportações brasileiras só ocorreu a partir de 1941, quando da assinatura do Acordo Interamericano do Café entre o Brasil e os Estados Unidos, garantindo preço e quota para o café brasileiro exportado àquele mercado, com a reciprocidade de que outros acordos garantissem o suprimento de materiais estratégicos – como rutilo, cromita, berilo, zircônio, ferro-níquel, mica, quartzo, manganês e diamantes –. (MALAN et al, 1977: 129). No final da década de quarenta, os Estados Unidos absorviam dois terços da exportação total de café do Brasil.

Os dados da Tabela 2 permitem constatarmos que as exportações de café correspondiam em 1939 a mais de um terço das exportações totais brasileiras em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e, embora tenham apresentado um declínio quando comparadas ao final da Segunda Guerra Mundial, mantiveram uma tendência de importância na produção de divisas para o país.

TABELA 2
As exportações e sua participação no PIB - Brasil
(bilhões de Cr$ e %)

Ano	PIB	Exportação Total	Exportação Café	Exportação Total /PIB (%)	Exportação Café / PIB (%)	Outras Exportações / PIB (%)
1939	39,3	5,6	2,2	14,3	**5,7**	8,7
1940	42,3	5,0	1,6	11,8	3,8	8,0
1941	48,3	6,7	2,0	13,9	4,2	9,7
1942	55,0	7,5	2,0	13,6	3,6	10,0
1943	69,5	8,7	2,8	12,5	4,0	8,5
1944	89,6	10,7	3,9	11,9	4,3	7,6
1945	104,4	12,2	4,3	11,7	**4,1**	7,6

Fonte: Extraída de *El Desarrollo Económico del Brasil,* p. 80 apud MALAN et al, 1977: 93

Ou seja, as exportações brasileiras eram altamente concentradas no café, o que significava uma dependência maior em relação ao principal mercado comprador, os Estados Unidos.

Ainda, é importante registrar que engloba o tratamento solidário bilateral entre os Estados Unidos e o Brasil um acordo datado de 1942, que reservava ao mercado estadunidense a exportação do excedente da produção de borracha brasileira a “preços ajustados”. Acesso privilegiado a um produto de extrema importância para os Estados Unidos. (MALAN et al, 1977: 360-61)

Essa solidariedade política e econômica possibilitou ao Brasil manter durante o período de guerra, ações específicas no suprimento de materiais estratégicos e matérias-primas industriais aos Estados Unidos, porém com as importações brasileiras sujeitas à avaliação prévia norte-americana[125].

Dessa forma, podemos dizer que a fase da Grande Depressão e mesmo o período de guerra facilitaram o processo de industrialização do Brasil, uma vez que tornou acessível aos industriais brasileiros a importação de equipamentos usados, anteriormente quase impossível de serem comprados. Para se ter uma idéia, entre 1922-28 a importação de bens de capital aumentou 46%, possibilitando um incremento da produção industrial brasileira. (*Estrutura do comércio exterior do Brasil*, 1968 apud MALAN et al, 1977: 271)

Essa mudança possibilitou a alteração de um modelo exclusivamente agroexportador para o início de uma atividade industrial, além de marcar uma presença mais determinante do Estado na economia.

> O planejamento econômico, no Brasil, teve início na década de 30, período que marca a ruptura com uma estrutura econômica fortemente apoiada na agricultura, especialmente o café, e a passagem para uma nova fase, com a participação mais ativa do Estado na economia (...). (ACCARINI, 2003: 166)

Conforme indica a Tabela 3, no período entre a crise norte-americana e o início da Segunda Guerra Mundial, todos os gêneros industriais cresceram a taxas bastante elevadas, com destaque para os setores de borracha, siderurgia, papel, mobiliário e gráfica.

---

[125] O Decreto-Lei nº 3.980 de 1941, por meio dos Avisos nº 4 e nº 41, sujeitava os pedidos de importação de certos produtos ao controle e à avaliação das autoridade norte-americanas, que estabelecia a "recomendação" aos pedidos de importação que merecessem apoio em função de essencialidade.

TABELA 3
Produção industrial: taxas médias anuais de crescimento segundo alguns gêneros - Brasil
(1928-32) e (1932-39) - %

GÊNEROS	(1928-32)	(1932-39)
Cimento	14	25
Siderurgia	**6**	**20**
Papel	**3**	**22**
Borracha (pneu)	**-**	**53**
Couros e peles	0	13
Produtos químicos	-2	11
Têxtil	0	13
Calçados	-6	9
Mobiliário	**-8**	**23**
Produtos alimentares	1	4
Bebidas	-6	7
Fumo	-1	5
Gráfica	**-6**	**9**
Total ind. Transformação	-1,7	10

Fonte: HADDAD, op cit. Apud MALAN et al, 1977: 272

De acordo com Haddad (apud MALAN et al 1977: 271), a produção industrial como um todo cresceu 38% entre 1922-28, declinando no ano seguinte, em função da crise internacional e voltando a se recuperar em 1932.

A orientação para que o Brasil desenvolvesse indústrias, em substituição às importações, utilizando matérias-primas nacionais, era incentivada pelo governo norte-americano, conforme salientamos anteriormente, e tinha um triplo objetivo: fortalecer a indústria nacional, reduzir os custos no esforço de guerra e atenuar o desequilíbrio no balanço de pagamentos. (MALAN et al, 1977: 10)

Uma alteração produtiva era benéfica principalmente ao próprio país, à medida que possibilitava ao Brasil atender à demanda interna por produtos manufaturados, gerando excedentes exportáveis, com a melhoria na qualidade da mão-de-obra e do parque produtivo, além da elevação do saldo na Balança Comercial[126].

Não nos parece que o incentivo estadunidense para a industrialização brasileira se caracterize pelo conceito denominado por Hirschman (1950: 39-47) como uma "complementaridade exclusiva", de acordo com a qual um país estimula outro a produzir determinado produto, transformando-o num ofertante exclusivo, porque deixou de ser interessante ao país estimulante continuar produzindo aquele produto.

Nesse sentido, em primeiro lugar, apesar de os Estados Unidos terem se concentrado em uma indústria cada vez mais intensiva em capital, absorvendo manufaturas menos intensivas de nações recém-industrializadas, mantiveram uma indústria pujante e diversificada. Um segundo argumento está no fato de aquele país não se constituir em um mercado exclusivo para o Brasil, embora um dos mais significativos, assim como o Brasil jamais foi ofertante exclusivo dos Estados Unidos, com importações que representaram em média algo próximo de 1,5% do total de importações do país[127] .

O modelo adotado pelo Brasil para o processo de industrialização foi aquele seguido pela maioria dos países latino-americanos influenciados pela doutrina da CEPAL, ou seja, a substituição de importações. Evidentemente, a adoção deste modelo implicava um fechamento às importações, como fonte de estímulo à indústria nascente, possibilitando ao mesmo tempo o equilíbrio fiscal nas contas públicas, uma vez que as importações tenderiam a ser menores que as exportações.

---

[126] Ver Apêndice D.
[127] Ver Apêndice D e D1.

O relativo recrudescimento das relações comerciais decorrentes desse processo foi, de certa forma, recompensado pelo aumento dos investimentos externos diretos, principalmente estadunidenses. (BRAGA e SILBER, 1988: 30)

Aliás, de acordo com Moreira (2002: 11), a obsessão em manter um balanço de pagamentos positivo privou o país da obtenção de vantagens com o comércio internacional, elevando as importações por exemplo, como melhoria da qualidade e da escala de produção, que tornariam os produtos brasileiros mais competitivos. Ou seja,

> Durante muitos anos essa orientação foi, em grande parte, fruto de reações diante das dificuldades do balanço de pagamentos, e não propriamente o resultado de uma tomada de posição consciente em favor do processo de substituição de importações como mecanismo propulsor da industrialização. Esta idéia só se consolidaria após a Segunda Guerra Mundial. (DOELLINGER, 1973: 10)

Ao mesmo tempo, o modelo industrial substitutivo de importações perpetuava a relação comercial entre as duas nações, uma vez que mantinha a necessidade de importação dos produtos intermediários e de bens de capital, criando simultaneamente um viés antiexportador, porque as vendas domésticas também se tornavam atrativas.

> Embora não sem dificuldades, o período da guerra representou uma oportunidade de ouro para os industriais brasileiros. Para muitos bens a maior parte do mercado interno já estava em suas mãos, (...). Ao fim de 1941, no entanto, a competição estrangeira deixava de existir (...). Havia também escassez de bens nunca dantes produzidos no país, e os industriais locais voltaram-se para sua lucrativa produção. (Comentário do Ministro Comercial Britânico In *Report on Economic and Commercial Conditions in Brazil* – Board of Trade Londres, 1948 apud MALAN et al, 1977: 26)

O modelo adotado trazia implícita a necessidade de manter o câmbio apreciado para reprimir as importações, o que estimulava o interesse da produção em suprir o mercado interno e a exportação. Entretanto, no período inicial da guerra, as exportações eram permitidas apenas quando ocorressem excedentes de oferta e, mesmo assim, sujeitas à aprovação pela Confederação Nacional da Indústria[128].

A dificuldade em exportar, como se denota da Tabela 4, levou a perda de receita junto aos mercados tradicionais do Reino Unido e da Alemanha que juntos importavam em média o equivalente a 12,6% das exportações totais brasileiras ; mesmo o Japão que, apesar de não ser um tradicional importador, chegou a absorver mais de 5% das exportações totais brasileiras, depois reduzidas em mais de 50%. Em contrapartida, os Estados Unidos mantiveram uma participação constante de mais de 40% do total das exportações brasileiras, com exceção apenas nos anos de 1939 e 1947.

TABELA 4
Exportações brasileiras segundo país de destino
(1939 – 1952) - %

Ano	Estados Unidos	França	Alemanha	Reino Unido	Argentina	Chile	Japão	Outros
1939	**36,2**	6,3	**12,0**	**9,6**	5,5	0,4	**5,4**	8,7
1940	42,3	4,2	0,6	17,3	7,2	0,7	5,8	9,8
1941	57,0	-	-	12,2	9,2	1,3	4,0	7,1
1942	45,6	-	-	16,4	13,2	2,5	-	6,5
1943	50,6	-	-	14,1	9,2	2,3	-	7,7
1944	53,1	-	-	12,6	13,7	1,7	-	6,8
1945	49,4	0,4	-	12,2	12	2,0	-	5,6
1946	42,2	2,1	-	8,8	7,5	1,1	-	14,7
1947	38,8	3,6	0,1	7,8	9,5	1,0	-	15,3
1948	43,3	2,5	1,1	9,4	9,5	1,1	0,1	13,5
1949	50,2	2,1	1,6	8,5	7,7	0,9	0,2	8,6
1950	54,5	4,7	1,4	8,3	5,6	0,7	0,8	8,2
1951	49,0	5,1	4,8	9,8	6,7	0,4	0,9	9,2
1952	**51,6**	5,7	**5,6**	**2,7**	6,8	0,8	**1,3**	9,8

Fonte: 1946/1952 *O Brasil em números* Rio de Janeiro, 1960:85-86; 1939/1945 *Anuário Estatístico do Brasil*, 1939/40: 365-70, 1941/45: 246-52, 1947: 276-79 *apud* MALAN e*t al.*1977: 131)

[128] Criada em 1938 como entidade máxima de representação do setor industrial brasileiro.

Depreende-se dos dados que, no período de 1939-52, os Estados Unidos absorviam mais de três vezes o volume de compras dos dois países outrora principais parceiros comerciais do Brasil, somados.

Observamos também que, durante os anos que compreenderam a Segunda Guerra Mundial (1939-45), houve uma redução no movimento de comércio, natural de um cenário de conflito bélico, embora tenha havido expansão das compras de produtos brasileiros por parte dos britânicos, norte-americanos e alguns países latino-americanos.

Não é por outra razão que Malan (et al, 1977: 129) destaca:

> As condições de guerra implicaram não apenas um rearranjo do ponto de vista dos principais mercados consumidores de produtos brasileiros, mas também da estrutura da pauta de exportação (...) e substituição de fornecedores tradicionais (...).

Os dados da Tabela 5 permitem constatar que o total das exportações brasileiras mais que duplicaram durante a guerra. O que significa que a neutralidade brasileira permitiu o acúmulo de receitas entre 1939-45, com um crescimento da Balança Comercial de 306,1%.

TABELA 5
Exportação, importação e saldo da balança bomercial - Brasil
(1939-1945) - milhões de dólares

Ano	Exportação (FOB)	Importação (CIF)	saldo da Balança Comercial
1939	299,9	218,0	81,9
1940	252,1	200,7	51,4
1941	367,7	222,5	145,2
1942	409,8	177,4	232,4
1943	472,6	226,9	245,7
1944	580,3	310,4	269,9
1945	655,1	322,5	332,6

Fonte:
Disponível em <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtm>
acesso em 19/11/2005

Nessa fase, as exportações brasileiras eram concentradas em produtos agrícolas, iniciando logo depois um processo de substituição de importações que terminou por ocasionar uma modesta, mas importante diversificação da pauta produtiva do país.

Quando da produção de maior valor agregado, o principal entrave para um melhor desempenho das vendas ao exterior estava no viés antiexportador, herdado do modelo substitutivo de importações, que introspectava a economia, restringindo inclusive a importação de uma série de produtos, como máquinas e insumos, fundamentais ao salto produtivo.

As exportações, no começo da década de trinta, eram concentradas em insumos básicos e bens intermediários. No transcurso das décadas de trinta e quarenta, o quadro produtivo e exportador do país havia mudado, embora persistindo o viés antiexportador, que só daria sinais de alteração no final da década de oitenta.

A Tabela 6 permite percebermos que, no período de 1939-45, as exportações totais brasileiras cresceram 117,85%, ocorrendo o maior crescimento no segmento de produtos industriais (315,38%), seguido pelas exportações de café (95,45%) e de outros produtos agrícolas (19,04%). Ou seja, em 1940, as exportações industriais haviam ultrapassado o crescimento das exportações primárias e seguiram uma tendência de ascensão.

TABELA 6
Brasil
Exportações segundo grandes categorias (%)

Ano	exportação total	exportação de café	exportação de outros produtos agrícolas	exportação de produtos industriais
1939	5,6	2,2	2,1	1,3
1940	5,0	1,6	1,6	1,8
1941	6,7	2,0	2,0	2,7
1942	7,5	2,0	1,7	3,8
1943	8,7	2,8	1,7	4,2
1944	10,7	3,9	2,3	4,5
1945	12,2	4,3	2,5	5,4

Fonte: Equipe de pesquisa FGV apud MALAN et al,1977: 97

Dessa forma, podemos dizer que as condicionantes externas viabilizaram a expansão da atividade industrial brasileira, tornando-a rentável e lucrativa, não apenas no abastecimento do mercado doméstico, como também nas exportações.

Alguns fatos no cenário macroeconômico brasileiro contribuíram para a reversão do processo industrial – a expressiva elevação da inflação[129], a suspensão do pagamento da dívida externa em 1937[130] e a disparada dos preços internacionais *vis-à-vis* preços domésticos – enquanto os primeiros cresceram 75% entre 1928-38, os preços internos cresceram apenas 10%. Também contribuíram para esta reversão o modelo seletivo e substitutivo de importações, além da baixa disponibilidade de meios externos de pagamento.

Em breve retrospecto, percebemos que a política cambial brasileira sempre desempenhou papel central na política de comércio exterior, ora com o câmbio supervalorizado, ora desvalorizado.

Desde a República, o Brasil mantinha uma política econômica voltada para a manutenção de uma taxa de câmbio supervalorizada, com geração de excedentes exportáveis, condições necessárias para assegurar a quantidade de divisas para fazer frente ao pagamento das amortizações e do serviço da dívida externa, bem como para garantir a quantidade mínima de importações de bens de capital.

Mas, a manutenção da taxa de câmbio supervalorizada levou a uma rápida erosão das reservas e ao estabelecimento de um monopólio cambial por parte do Banco do Brasil, além da decretação de sucessivas moratórias do governo federal, até que em 1939 foi estabelecido um sistema de relativa liberdade cambial, conseqüência da conclusão de uma negociação de atrasados comerciais com os Estados Unidos.

---

[129] De acordo com as séries históricas de Haddad, Lobo e Villela-Suzigan, entre 1908 e 1947 os preços triplicaram.

[130] Desde 1931 o Brasil vinha implementando medidas econômicas que tentavam reverter o quadro de endividamento externo, como medidas de controle sobre o câmbio, restrição às importações, imposição de quotas e elevadas tarifas de importação. Também havia suspenso o pagamento de amortizações e juros da maior parte da dívida externa, até que em 1937 decretou moratória.

Nessa época, as importações brasileiras, com exceção do trigo e do carvão, eram fundamentalmente industriais, oriundas basicamente da indústria de transformação – com destaque para a metalurgia, química, mecânica, material de transporte e material elétrico –, que juntos respondiam por 60% do total importado em 1939. Estes setores, anos depois, apresentaram as maiores modificações estruturais no país. Ou seja, as importações favoreceram a alteração produtiva e possibilitaram um novo padrão de exportações.

TABELA 7
Importações por grandes agregados - Brasil
(1939 - 1952) - % baseado em valores correntes

GRANDES AGREGADOS	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Trigo	7,1	9,5	8,8	12,3	12,3	13,7	14,0	3,1	4,6	5,5	9,4	10,0	6,5	6,5
Outras não industrias	5,9	5,7	4,4	5,5	3,9	3,5	7,3	3,9	0,7	1,2	2,3	2,2	0,9	1,1
Extrativa mineral	4,8	6,5	5,7	5,8	4,6	4,2	3,8	3,5	3,3	2,5	1,9	2,6	2,4	1,7
Industria de Transformação	82,2	78,3	81,1	76,4	79,0	78,6	74,9	89,5	91,4	90,8	86,4	85,2	90,2	90,7
Minerais não metálicos	2,0	1,6	1,9	3,1	2,2	2,6	3,3	3,2	2,8	2,4	2,3	2,1	2,3	2,6
Metalurgia	**15,7**	**16,2**	**16,3**	**12,9**	**11,9**	**14,6**	**13,9**	**15,0**	**12,6**	**8,9**	**11,8**	**9,7**	**10,6**	**11,2**
Mêcanica	**12,4**	**9,8**	**8,3**	**7,0**	**7,4**	**7,9**	**8,9**	**10,0**	**11,3**	**11,5**	**14,2**	**15,8**	**14,8**	**17,0**
Material elétrico	**5,9**	**4,9**	**6,7**	**5,6**	**3,6**	**3,5**	**3,7**	**6,3**	**7,6**	**6,9**	**6,6**	**6,2**	**6,6**	**6,3**
Material de transporte	**11,5**	**12,5**	**10,9**	**5,9**	**7,3**	**7,4**	**9,3**	**13,7**	**18,3**	**20,1**	**15,2**	**13,9**	**19,3**	**19,0**
Papel	3,4	4,0	4,8	3,9	3,5	3,8	4,1	3,5	3,3	2,3	2,4	2,8	3,9	3,5
Química	**14,9**	**16,9**	**17,7**	**19,2**	**19,2**	**15,6**	**13,5**	**11,8**	**11,3**	**15,3**	**16,0**	**20,1**	**17,7**	**17,3**
Têxtil	3,9	4,2	3,1	2,7	2,5	1,3	1,4	2,8	3,6	4,4	4,1	2,4	2,7	1,6
Alimentos	3,2	3,3	2,5	2,5	2,2	4,8	6,1	11,0	9,7	10,0	5,1	4,4	3,7	4,6
Bebidas	0,8	0,6	0,7	0,9	1,1	1,1	1,9	1,9	1,3	0,9	0,4	0,4	0,6	0,3
Outras indústrias	8,6	4,4	8,3	12,7	18,1	15,9	8,9	10,3	9,1	8,2	8,5	7,5	8,2	7,4

Fonte: Anuário do SEEF , vários anos e *O Brasil em Números,* 1960 *apud* MALAN, 1977: 143

A relativa liberdade cambial que existia em 1939 e que favorecia o comércio internacional foi modificada no início da década de quarenta, levando ao declínio das importações e conseqüentemente a uma retração da atividade industrial.

Para Furtado (apud Malan et al, 1977:169), a política cambial teria favorecido em especial ao setor industrial, que conseguia importar a preços mais baixos bens de capital e matérias-primas.

O dinamismo nas importações de bens de capital – crescimento de 338% entre 1945-51 –, associado à redução da concorrência da manufatura importada, significou a possibilidade de um importante salto na oferta industrial brasileira, com a conseqüente expansão do parque industrial.

De fato, os dados da Tabela 8 demonstram que tanto as importações de bens de capital quanto de matérias-primas eram direcionadas fundamentalmente como insumo para a indústria, em proporções muito superiores àquelas destinadas à agricultura.

TABELA 8

Importações por categoria de uso - Brasil

(1938 - 1952) - %

Ano	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	**Bens de Consumo Total**	Combustíveis e Lubrificantes	Matérias-Primas para Indústria	Matérias-Primas para Agricultura	**Matérias-Primas Totais**	Bens de Capital para Indústria	Bens de Capital para Agricultura	Material de Transporte	Bens de Capital Diversos	**Bens de Capital Total**
1938	10,8	6,0	**16,9**	11,1	50,1	0,7	**50,8**	7,0	1,5	8,5	4,2	**21,2**
1939	10,9	6,2	**17,1**	13,6	46,1	0,9	**47,0**	8,3	1,6	8,4	4,0	**22,3**
1940	9,4	5,3	**14,7**	16,7	50,5	0,8	**51,3**	5,5	1,0	7,5	3,3	**17,3**
1941	10,1	5,2	**15,4**	15,2	49,1	0,6	**49,7**	7,3	0,8	7,3	4,3	**19,7**
1942	7,2	5,6	**12,7**	15,4	52,9	0,9	**53,8**	9,7	0,6	4,5	3,3	**18,1**
1943	4,5	5,2	**9,7**	13,8	49,2	0,6	**49,8**	17,4	0,5	6,3	2,5	**26,7**
1944	2,5	7,0	**9,5**	9,3	55,1	1,0	**56,1**	14,2	0,6	7,5	2,7	**25,6**
1945	4,4	9,2	**13,6**	10,0	53,4	1,0	**54,4**	9,4	1,1	8,2	3,4	**22,1**
1946	9,0	12,7	**21,7**	9,5	42,2	0,8	**43,0**	8,8	1,3	11,5	4,2	**25,8**
1947	11,7	8,1	**19,8**	9,5	40,0	1,0	**41,0**	9,5	1,3	14,2	4,6	**29,6**
1948	10,7	7,2	**17,9**	12,6	37,9	1,0	**38,9**	9,8	1,7	14,4	4,7	**30,6**
1949	8,9	6,6	**15,5**	12	41,5	1,1	**42,6**	11,3	3,3	9,8	5,5	**29,9**
1950	6,7	7,0	**13,7**	14,8	38,9	1,8	**40,7**	12,1	4,1	9,6	4,9	**30,8**
1951	10,0	5,8	**15,7**	12,0	37,8	1,7	**39,5**	11,4	3,2	13,9	4,2	**32,8**
1952	7,5	6,0	**13,5**	13,5	35,0	1,0	**36,0**	14,0	2,9	15,0	5,2	**37,1**

Fonte: FGV *Estrutura do Comércio Exterior do Brasil* 2. Vol. Rio de Janeiro apud MALAN et al, 1977: 140

Atrelado a esse fato, o domínio do dólar sobre a libra havia tornado os Estados Unidos o principal exportador de capital, inclusive em investimentos diretos nas áreas de serviços públicos, serviços financeiros, bens de capital e segmento alimentício. (ALMEIDA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 19)

O sistema de câmbio adotado pelo Brasil desde o início da década de quarenta até 1952, refletia a importância das exportações para a geração de receitas ao país, notadamente do setor cafeeiro.

A combinação de uma taxa de câmbio supervalorizada com um rígido controle das importações garantiram a acumulação de reservas e consideráveis superávits na balança comercial, possibilitando um importante incentivo ao setor industrial.

Pelo exposto até aqui, percebemos que durante a década de 40, houve um significativo empenho em construir a infra-estrutura do país, com investimentos nas indústrias de base e no segmento industrial de maneira geral.

Essa transformação estrutural se fez acompanhar de uma crescente urbanização ocorrida no Brasil desde o início da década de quarenta, principalmente nas cidades médias-grandes (acima de 200 mil habitantes), com a conseqüente evolução do nível de emprego e do parque industrial brasileiro [131].

> A década de quarenta foi notável na história do Brasil, tanto na perspectiva sócio-econômica quanto demográfica, porque nesse período iniciaram-se muitas das transformações ainda em curso. (MALAN et al, 1977: 315)

[131] Segundo o IBGE o índice de urbanização – tamanho da população e o número de núcleos urbanos – na década de 40 foi de 89,5% enquanto na década de 50 foi 65,3% e na década de 60 de 18,8% . (apud MALAN et al, 1977: 316).

Tal fato explica o forte crescimento da demanda interna por produtos industrializados variados, que favoreceram tanto a implantação das indústrias quanto a absorção de boa parcela da produção. Conforme demonstram os dados da Tabela 9, o parque industrial brasileiro durante e no imediato pós-Segunda Guerra Mundial apresentou um crescimento significativo de mais de 100%, enquanto nos Estados Unidos este desempenho foi declinante (-15,5%). O que mais uma vez corrobora nosso argumento de que o posicionamento de neutralidade contribuiu para o processo de industrialização do Brasil.

TABELA 9
Brasil - Estados Unidos
Taxa de crescimento das indústrias manufatureiras - %
(1939 –1945) – (1939 –1948)

Países	**1939-45**	**1939-48**
Brasil	47	95
Estados Unidos	97	82

Fonte: *Anuário Estatístico do Brasil*, 1949. Apêndice, Tabela XII *apud* MALAN, 1977: 305

Conforme destaca Sette (In Albuquerque 1996: 240), ao término da Segunda Guerra Mundial, o cenário externo para inversões era pouco favorável tanto no Brasil quanto na América Latina, em razão da escassez de capital e da prioridade atribuída à reconstrução da Europa.

A prioridade dos Estados Unidos estava na modernização de seu próprio parque industrial, que datava da Primeira Guerra Mundial, e na reconstrução do mercado europeu, viabilizando, assim, o escoamento da produção estadunidense. De qualquer maneira, conforme cita Malan (et al, 1977: 68), “a Segunda Guerra Mundial, com seus efeitos sobre a oferta externa, teria atuado como um estímulo adicional à produção substitutiva”.

A expansão das exportações, aliada às dificuldades de importações, possibilitou ao Brasil contabilizar saldos favoráveis na Balança Comercial, com superávits comerciais desde o imediato pós-Segunda Guerra até 1959 – particularmente expressivos nos anos de 1946, 50 e 56 –, exceção apenas ao ano de 1952[132].

Com o término da guerra, as reservas totais do Brasil[133] haviam quase decuplicado, passando de US$ 67 milhões em 1939 para US$ 634 milhões em 1945. Porém, a maior parcela destas reservas – US$ 273 milhões – estava bloqueada em área monetária inconversível, e apenas US$ 92 milhões em área conversível.[134] (MALAN et al, 1977: 158).

Segundo as disposições do Acordo de Pagamentos Anglo-Brasileiro de 1940[135], a parcela inconversível – bloqueada em uma conta especial – referia-se a todos os pagamentos em libras, provenientes de exportações brasileiras, estando disponibilizada apenas para a liquidação de obrigações comerciais e financeiras do Brasil com países dessa área.

A balança comercial estava, portanto, dividida em duas áreas monetárias, uma delas contabilizava créditos em moeda conversível e a outra em moeda da denominada "área de conversibilidade limitada"[136], contabilizando a moeda inconversível. Desse modo, apesar do expressivo superávit comercial brasileiro, não havia liquidez, já que mais de 40% deste superávit estava concentrado em moeda inconversível.

---

[132] Ver Anexo B.
[133] corresponde a liquidez internacional, ou seja, disponibilidade imediata de recursos monetários de um país.
[134] O saldo remanescente estava disponível em ouro no país e no exterior.
[135] O Banco da Inglaterra havia negociado com países da América Latina, entre eles o Brasil, o estabelecimento das denominadas "contas especiais", que receberiam os créditos em libras, mantendo assim a moeda na Grã-Bretanha durante o período de guerra.
[136] Ver nota de rodapé da Tabela 10.

A maior parcela das importações brasileiras – cerca de 60% do volume total importado – era proveniente dos Estados Unidos e superava as exportações, resultando em um déficit superior a 300 milhões de dólares em 1947.

TABELA 10
Balança comercial por área monetária – Brasil
(1946 - 1952)
US$ milhões correntes

Ano	**Conversíveis (a)**				**Inconversíveis (b)**		**Total (c)**	
	Exportações		Importações		Exportações	Importações	Exportações	Importações
	FOB	para EUA	CIF	dos EUA	FOB	CIF	FOB	CIF
1946	435	-396	480	-391	504	191	939	671
1947	610	-449	923	-755	536	310	1.146	1.233
1948	660	-512	768	-583	520	353	1.180	1.121
1949	663	-552	645	-470	433	458	1.096	1.103
1950	780	-741	527	-361	576	558	1.356	1.085
1951	918	-869	1.088	-837	851	899	1.769	1.987
1952	761	-731	1.130	-830	657	856	1.418	1.986

Fontes: 1947/49 Huddle *Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil*, 1946-1953 *in Revista Brasileira de Economia* (março de 1964): 10 e 27; 1950/52 SUMOC *Relatório* (1956): 72; 1946: nossas estimativas, baseadas em *Apêndice do Anuário Estatístico do Brasil (1960): 84-86;*

(a) Além dos Estados Unidos, incluem-se Suíça, Portugal, Índias Ocidentais Holandesas e Trinidad, e os demais países americanos, com exceção daqueles com os quais o Brasil mantinha acordos bilaterais de pagamentos: Argentina, Bolívia e Chile.

(b) Inclui as moedas da chamada "área de conversibilidade limitada" a partir de 1950: Alemanha,Áustria, área da libra, França e dependências, Holanda, Itália, Bélgica e Luxemburgo.

(c) Ver *Apêndice do Anuário Estatístico do Brasil* (1960): 93, para a transformação dos dados oficiais do Balanço de Pagamentos após 1947 de importações FOB para CIF. [todas as observações *apud* MALAN, 1977: 146.

Ainda, em relação à balança comercial, é fundamental registrarmos que parte da explicação para tais saldos estava contida na Portaria n° 7 de janeiro de 1945, que havia criado a Comissão de Estudos das Importações, instituindo um regime de “licença prévia” para algumas importações que, em última análise, significava um efetivo controle quantitativo sobre a entrada de produtos estrangeiros no país.

Quanto ao fluxo monetário, em 1946 foram publicados dois Decretos-Leis[137] criando pela primeira vez mecanismos disciplinadores para o movimento de capital estrangeiro – restringindo a repatriação de capitais e a remessa de lucros. (MALAN et al, 1977: 164-65). Apesar de o Ministério da Fazenda e das Relações Exteriores haverem assegurado o caráter temporário dessa medida, com aplicação apenas enquanto persistissem os efeitos danosos da guerra, vários países reclamaram da atitude protecionista brasileira, dentre eles os Estados Unidos. (MALAN et al, 1977: 144)

Esse sistema possibilitou a redução do déficit e até a geração de um superávit de 18 milhões de dólares em 1949, embora o *quantum* se mantivesse em uma média 25% superior àquela de 1946 (MALAN et al, 1947: 149-50), ou seja, o país mantinha um esforço produtivo-exportador desproporcional em relação ao baixo valor apurado pelas vendas.

Por outro lado, as importações provenientes do Reino Unido haviam declinado de 9,3% do total em 1939-40 para 3,5% em 1944-45, levando a um saldo de reservas internacionais em libras esterlinas de aproximadamente 216 milhões de dólares[138], o que significa que a capacidade de importações brasileiras em créditos inconversíveis em 1944 era menor que aquela registrada em 1939. Além disso, os preços das importações haviam quase duplicado entre 1939 e 1945, estando estas condicionadas às conveniências do período e à seleção das categorias de produtos permitidos. Tanto que, conforme ressalta Malan et al (1977: 138),

> (...) parece claro que a guerra implicou uma contração relativamente mais importante da importação de bens de consumo (excluídos alimentos), enquanto as importações de bens de capital, após uma redução relativa entre 1939 e 1942, aumentaram em importância em função das compras de equipamentos para instalação da Usina de Volta Redonda.

---

[137] nº 9.025 e nº 9.062

[138] Ver FMI *International Financial Statistics* (1968) e Banco do Brasil *Relatório* (1948) apud MALAN et al, 1977: 152

Em função da divisão monetária existente na Balança Comercial, surgiram duas posições contrastantes em relação à condução que a política econômica deveria adotar a partir do final do conflito. Uma delas, defendida pelo então Ministro da Fazenda Souza Costa[139], acreditava que as pressões relativas à valorização do cruzeiro em relação ao dólar, favorecendo as exportações brasileiras, dificilmente seriam mantidas em condição de paz, o que levaria a uma rápida erosão das reservas.

Em oposição, estava Gudin[140], para quem a interferência estatal sobre a produção e o capital estrangeiro retardava a possibilidade de desenvolvimento econômico. Para Gudin, a entrada de capital estrangeiro seria fundamental ao reaparelhamento industrial do país, devendo para tanto utilizar o saldo das divisas bloqueadas.

Em 1946, primeiro ano do pós-Segunda Guerra, a capacidade produtiva do país havia chegado ao esgotamento, os bens de consumo popular eram produzidos internamente e beiravam o limite da capacidade produtiva, os setores de bens de capital, infra-estrutura e bens sofisticados eram supridos basicamente por importações. A única exceção era a Siderúrgica de Volta Redonda.

O Brasil só conseguiu fazer frente às importações porque a esta altura, o preço do café, que ainda representava importante produto de exportação, havia iniciado seu ciclo ascendente, com os preços triplicando de valor entre 1946-52.

---

[139] Artur de Souza Costa (1893-1957) foi presidente do Banco do Brasil em 1931.
[140] Eugênio Gudin Filho (1886-1996), engenheiro de formação, foi Ministro da Fazenda durante o governo de Café Filho (1954-55).

Mas, conforme abordamos anteriormente, em 1948 o país abandonou a relativa liberdade comercial do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, iniciando um regime de licenças prévias para o comércio exterior, que na prática funcionava como um controle aplicado tanto às importações quanto às exportações, embora, no segundo caso, o controle ocorresse apenas para evitar a escassez interna de produtos.

O controle sobre as importações foi uma medida necessária, que funcionou como um mecanismo de auxílio ao desenvolvimento industrial brasileiro, ao lado da taxa de câmbio, das tarifas aduaneiras e da legislação sobre similares, tornando factível a produção local de produtos até então importados.

Esse sistema, que vigorou até 1953, era administrado pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM)[141] — e pela Fiscalização Bancária do Banco do Brasil (FIBAN).

Conforme destacado anteriormente e evidenciado nos dados da Tabela 11, entre 1939-59, a estrutura industrial brasileira apresentou uma significativa reestruturação, com destaque para o crescimento das produções de borracha, química e material elétrico, que praticamente quintuplicaram, enquanto ocorreu um pequeno declínio nas produções de vestuário, calçados e têxtil.

[141] Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S.A. criada em 1941 com o Decreto-Lei nº 3.293, foi substituída em 1953 com a Lei nº 2.145, pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX).

TABELA 11
Estrutura industrial segundo gêneros - Brasil
1939, 1949 e 1959
% do valor da produção a preços constantes

Gêneros	1939	1949	1959
Minerais não-metálicos	3,52	4,51	4,52
Metalúrgica	5,41	7,6	10,53
Mecânica	0,91	1,6	2,85
Material elétrico	**0,79**	**1,4**	**3,98**
Material de transporte	2,54	2,31	6,79
Madeira	2,41	3,39	2,64
Mobiliário	1,38	1,66	1,84
Papel e papelão	2,11	1,99	2,97
Borracha	**0,5**	**1,61**	**2,53**
Couros e peles	1,95	1,52	1,08
Química	**4,59**	**5,18**	**8,96**
Farmacêutica	1,44	1,93	1,95
Perfumaria, sabão	1,77	1,73	1,52
Plásticos	-	0,2	0,68
Têxtil	20,61	18,69	12,54
Vestuário e Calçados	6,2	4,34	3,41
Alimentos	36,17	32,02	24,15
Bebidas	2,24	3,13	2,37
Fumo	1,53	1,38	1,12
Editorial e Gráfica	3,15	2,83	2,28
Diversas	0,8	1,43	1,29
Total	**100**	**100**	**100**

Fontes: Censos Industriais de 1920, 1940, 1950 e 1960
apud MALAN, 1977: 307 adaptação nossa

Na decomposição dos gêneros industriais, também percebemos uma significativa reestruturação, que refletia mudanças tanto na demanda interna quanto na externa. Neste particular, conforme dados da Tabela 12, verifica-se a existência de crescimento em alguns gêneros como siderurgia, artefatos têxteis e peças de vestuário, em oposição ao declínio de outros como fiação e tecelagem.

TABELA 12

Modificações estruturais por gêneros de indústria: composição do valor da produção em 1939, 1949 e 1959 – Brasil

% baseado em valores constantes

Metalúrgica	**1939**	**1949**	**1959**
siderurgia	**13,9**	**24,8**	**33,9**
metalurgia dos não-ferrosos	11,9	1,8	4,3
fundição	17,4	18,8	8,8
laminação e trefilação	17,7	16	21,2
estamparias, latoaria e funilaria	17,8	19,2	13,1
serralheria, caldeira e ferraria	15,7	12,7	10,7
cutelaria	4,8	4,6	5,3
galvanização, esmaltagem	**0,3**	**-**	**0,5**
diversos	0,5	2,0	2,3
Têxtil			
beneficiamento de matéria têxtil			
fiação		4,9	7,4
fiação e tecelagem	**88,4**	**42,5**	**29,9**
tecelagem		17,4	17,2
malharia, tecidos elásticos, feltros	7,4	5,1	7,7
acabamento de fios e tecidos	2,3	3,4	7,4
passamanaria, fitas e vendas	1,6	1,5	1,4
artefatos têxteis nas fiações e tecelagens	**0,3**	**7,9**	**10,0**
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecido			
roupas brancas	**9,2**	**12,0**	**16,3**
para homens e meninos	10,4	10,4	14,5
costumes e vestidos	**1,5**	**6,0**	**7,7**
agasalhos	1,9	3,5	2,5
chapéus	13,0	7,9	4,0
calçados	54,0	47,4	44,2
acessórios do vestuário	9,2	8,6	8,6
artefatos diversos de tecidos	0,9	4,1	2,2
Produtos Alimentícios			
beneficiamento e moagem (café, etc)	30,1	40,3	34,0
preparação em conservas	2,5	1,9	2,2
abate de animais e fabricação de conservas	23,5	16,6	17,8
pasteurização do leite e fabricação laticínios	6,3	8,7	9,2
Fabricação e refinação de açúcar	20,9	14,9	14,4
Fabricação de chocolate, balas, etc	-	1,7	1,6
Pão, doces, pastéis e confeitaria	10,3	9,8	8,2
massas alimentícias e biscoitos	4,4	3,0	4,0
diversos alimentares	2,0	3,3	7,6

Fonte: Censos Industriais de 1929, 1949, 1950 e 1960 apud MALAN, 1977: 310-311

Também as exportações primárias refletiam tais alterações, conforme demonstram os dados da Tabela 13, em que o café em grãos apresentou crescimento regular e crescente de mais de 84% entre 1939-52, com exceção ao ano de 1942, em oposição ao declínio do algodão em rama, couros e peles preparadas que, neste mesmo intervalo de tempo, registraram uma perda média coincidentemente de 84%.

TABELA 13
Estrutura das exportações - Brasil
(1939 1952) - %

Ano	café em grão	açúcar	cacau em amêndoas	fumo em folha	algodão em rama	borracha	couros e peles preparadas	tecidos de algodão
1939	**39,9**	0,4	4,0	1,7	**20,5**	1,0	**4,4**	0,5
1940	**32,0**	0,8	3,9	0,9	**16,9**	1,6	**4,4**	1,4
1941	**30,0**	0,1	4,7	0,6	**15,0**	1,4	**4,5**	3,1
1942	**26,3**	0,6	2,9	0,7	**8,6**	2,0	**5,3**	10,6
1943	**32,2**	0,2	3,9	0,7	**4,8**	2,2	**3,5**	12,7
1944	**36,1**	1,1	2,9	1,4	**6,2**	3,4	**2,8**	9,8
1945	**34,9**	0,4	1,9	2,1	**8,6**	2,8	**2,5**	11,5
1946	**35,3**	0,4	3,6	2,7	**16,1**	1,5	**3,6**	3,9
1947	**36,6**	1,0	5,0	1,8	**14,5**	1,0	**4,7**	5,9
1948	**41,6**	3,2	4,9	1,2	**15,6**	0,2	**3,5**	2,2
1949	**57,6**	0,4	4,8	1,3	**10,0**	0,1	**0,1**	0,2
1950	**63,8**	0,2	5,8	1,6	**7,8**	0,2	**0,2**	-
1951	**59,8**	0,2	3,9	1,0	**11,8**	0,2	**0,2**	-
1952	**73,7**	0,4	2,9	1,3	**2,5**	0,1	**0,9**	0,1

Fonte: *Anuário Estatístico do Brasil,*diversos anos; *Comércio Exterior,* diversos anos *apud* MALAN, 1977: 133

Quando comparamos o volume do comércio mundial de 1938 ao de 1958, percebemos um crescimento de 353,17%, sendo a participação dos Estados Unidos de 491,16% nesse total, enquanto a do Brasil foi de 339,25%. Ou seja, entre 1938-58, o comércio total do Brasil foi 3,94% menor que o volume do comércio mundial, enquanto os Estados Unidos registraram um crescimento de 4,10% acima do comércio mundial[142].

Como é natural em um momento de guerra, o fluxo comercial ficou comprometido e a principal preocupação do Brasil foi possibilitar a manutenção do mínimo de importações necessárias ao abastecimento do país. Em decorrência desse contexto, o Brasil perdeu mercados tradicionais no comércio mundial, como a Alemanha e a Itália, e passou a vender em maiores proporções para os Estados Unidos e para o Reino Unido.

Durante a década de quarenta, as exportações brasileiras cresceram em média 16,3% ao ano, percentual idêntico à média de crescimento das exportações dos Estados Unidos, embora nesse caso as oscilações anuais tenham sido maiores. Em relação ao crescimento das importações no período, a média no Brasil foi de 19,2% ao ano, enquanto nos Estados Unidos a média foi de 10,8% ao ano[143].

De 1946 para 1956 as exportações brasileiras declinaram, mantendo uma taxa média decrescente de 6% ao ano, com pequenas oscilações. (DOELLINGER, 1973: 89).

---

[142] Ver Apêndice D.
[143] Ver Apêndice D.

Em 1957, ocorreu uma mudança na política comercial[144], na qual o sistema de aplicação de tarifas de importação passou da forma específica para a *ad valorem*[145], seguindo uma tendência mundial. O que significa dizer que a tarifação tornou-se mais proporcional e, conseqüentemente, mais atrativa ao fluxo de comércio internacional. As alíquotas obedeciam a um intervalo bastante flexível, que variava de [0% ; 150%], o que significa que prevalecia a lógica de ponderação via essencialidade dos produtos importados.

O mesmo raciocínio de essencialidade havia prevalecido também na reforma do sistema cambial, modificado em 1953, que substituiu a taxa de câmbio fixa pelas taxas mista e flutuante, variáveis de acordo com a classificação de produtos[146]. Estas alterações foram implantadas por uma série de leis e instruções normativas, promulgadas até dezembro de 1959.

Tais medidas foram necessárias, porque alguns produtos tradicionais de exportação como os tecidos de algodão, peles e couros, carnes em conserva, algodão em rama e mamona, praticamente, chegaram a desaparecer da pauta exportadora em 1952, inversamente a produtos que continuaram a manter desempenho favorável como o café e o cacau.

---

[144] Lei nº 3.244

[145] A forma específica é expressa em um valor monetário, enquanto a *ad valorem* é um percentual.

[146] As importações foram divididas em cinco categorias (depois reduzidas para quatro e depois para duas – especial e geral); e as exportações em quatro categorias (depois reduzidas para três e finalmente para duas)– *(1ª)* Café em grãos; *(2ª)* Algodão em pluma, cacau em amêndoas, massa de cacau e couros crus; *(3ª)* Algodão-linters e beneficiamento de fiação, amendoim, batata, banana e outras frutas de mesa, castanha do Pará, cedro e outras madeiras, erva-mate, farinha de mandioca, feijão, fumo, magnesita, semente de mamona, milho, minério de ferro, minério de manganês, óleos, peles, quartzo; *(4ª)* demais produtos. Posteriormente, houve outras reclassificações.

Destaque deve ser dado à Lei nº 1.807 e à Instrução nº 48 da SUMOC – que instituíram o mercado livre de câmbio; à Lei nº 2.145[147] e à Instrução nº 70 – que instituíram um sistema de taxas múltiplas de câmbio; à Instrução nº 192 – que colocou todas as exportações no mercado livre, com exceção das exportações de café, cacau, óleo cru e mamona, e à Instrução nº 204, publicada em 1961 – que também colocou todas as importações no mercado livre de câmbio, com exceção para o trigo, petróleo e outros produtos que continuaram a gozar de um tratamento preferencial.

Ainda em 1953, a CEXIM foi extinta, sendo substituída pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX)[148], que deveria funcionar como órgão executor da política de comércio internacional do Brasil.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, o Congresso que havia autorizado o Executivo a estabelecer acordos preferenciais recíprocos de comércio encontrava forte resistência interna, fazendo surgir a denominada "cláusula de escape", que possibilitava a qualquer indústria que se sentisse ameaçada pela concorrência externa apelar à Comissão de Tarifas para a elevação da alíquota de importação. Esta Comissão, por sua vez, entendendo procedente a reclamação, encaminhava ao Executivo uma solicitação para elevação da tarifa ou ainda para o estabelecimento de quotas. Ou seja, o grau de proteção aumentava.

Para estabelecer as negociações comerciais e exercer pressão nas esferas de decisão, a criação e aatuação dos grupos de representação são fundamentais.

---

[147] Tinha duração limitada e foi sucessivamente prorrogada pelas Lei nº 2.140, de 29/1/1955; Lei nº 2.870, de 28/6/1956 e Lei nº 3.053, de 22/12/1956.
[148] Instituída pela Lei nº 2.145.

2.4 As Instituições e a Representação dos Interesses

Do ponto de vista da formatação de um ordenamento institucional e da representação dos interesses produtivos e comerciais, as décadas de trinta e quarenta foram as mais significativas tanto no Brasil quanto na esfera internacional, com a criação de diversas entidades nacionais e dos organismos multilaterais. Também no que diz respeito ao padrão de metodologia e classificação internacional dos produtos, este período foi marcante.

Em 1938, a Liga das Nações[149] publicou a *Minimum List of Commodities for International Trade*, tendo como base uma listagem anteriormente elaborada pela própria Liga e denominada de *Draft Customs Tariff*, ambas com o objetivo de coordenar e padronizar as informações sobre os bens comercializados mundialmente. Mas, com o passar dos anos, esta classificação foi se tornando muito simples para atender à multiplicidade de países participantes do comércio internacional que, conseqüentemente, apresentava-se cada vez mais dinâmico, o que gerou, em 1950, a publicação de uma nova padronização internacional de produtos denominada de *Standart International Trade Classification* (SITC).[150]

[149] A existência oficial data de 1920 com a assinatura do Tratado de Versalhes, mas na realidade foi idealizada em 1919 pelas nações vencedoras da Primeira Guerra Mundial, motivadas pela proposta de Wodrow Wilson conhecida com o "Quatorze Pontos". A meta da organização era garantir a manutenção da paz mundial, objetivo que fracassou com o desencadeamento pela Alemanha da Segunda Guerra Mundial.

[150] desde sua criação o SITC vem sofrendo revisões periódicas para incorporação de novos produtos comercializados internacionalmente, recebendo a indicação do ano de revisão logo após a sigla (p.e. SITC 2003).

No Brasil, a década de trinta marcou o aparecimento das federações industriais, um importante passo na direção da representação dos interesses produtivos, mas que tratou o segmento industrial como uma unidade, ignorando a existência dos diversos segmentos industriais, com demandas próprias e, às vezes, antagônicas. O ponto negativo no modelo de unidade do setor está na possibilidade de fragmentação e, portanto, na perda da contundência de cada um dos grupo de interesse. Conforme destaca Lafer (1991: 193), o segmento industrial foi tratado como uma unidade, exprimindo o que deveria ser o "interesse global da indústria".

Em agosto de 1938, foi criada a Confederação Nacional da Indústria (CNI), englobando as federações industriais, configurada para ser a entidade máxima de representação do setor industrial brasileiro, objetivando a consolidação do parque industrial e sua integração à economia mundial.

Na defesa dos interesses específicos do setor primário, foram criados ao longo da década de trinta, os "Institutos de Defesa", que seguiam o modelo dos "Estados Corporativos" existentes na Alemanha, Itália, Portugal e Áustria. Estes Institutos tinham como função assegurar a estabilidade de preços, evitando grandes oscilações decorrentes da escassez ou abundância dos produtos representados. Assim, foram criados os Institutos do Açúcar (1931), do Mate (1939), do Cacau (1941) do Fumo (1935), do Sal (1940), do Pinho (1941) e do Café[151]. (MALAN et al, 1977: 363-64)

[151] Criado em 1931, o Conselho Nacional do Café (CNC) foi substituído pelo Departamento Nacional de Café (DNC) em 1933 – autarquia federal subordinada ao Ministério da Fazenda, que atuou até 1946, sendo também substituído pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC), em 1952.

Em 1934, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior[152] – composto por uma equipe multiministerial, com representantes das classes produtoras, do Banco do Brasil e de consultores técnicos –, funcionando em caráter consultivo e de coordenação até 1937, quando teve suas atribuições ampliadas, passando a ser um órgão consultivo geral da Presidência da República para todas as questões econômicas. Uma outra alteração de competência, realizada em 1939 e em 1949, o Conselho foi extinto.

Durante a vigência desse Conselho Federal, as principais ações estiveram voltadas ao setor primário, responsável pela maior parcela das exportações brasileiras. Em contrapartida, pouca ênfase foi dada ao setor industrial, com exceção dos ramos de celulose e siderurgia.

A representação e a defesa dos interesses da agricultura brasileira no cenário internacional ficaram à mercê da capacidade de pressão dos Institutos de Defesa e do Conselho Federal de Comércio Exterior, uma vez que não havia um modelo de confederação nacional, como no caso da indústria, o que viria a ocorrer somente na década de sessenta. Também não existia respaldo ao setor primário na esfera multilateral, já que, como abordaremos adiante, o tema agrícola foi excluído da pauta de atuação do GATT, que teria a função de disciplinar o comércio internacional.

[152] Decreto nº 24.429

Em 1939, foi criada a Comissão de Defesa da Economia Nacional[153] que, por um lado, tinha como atribuição assegurar a oferta regular de bens importados essenciais e, de outro, efetuar o controle das exportações, determinando os preços máximos dos produtos. Esta Comissão foi extinta em 1942, sendo substituída pela Coordenação da Mobilização Econômica[154].

Com o objetivo de alavancar a economia no pós-Segunda Guerra, foi criado, em 1944, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, responsável pela elaboração de relatório que serviu de base para o projeto de planificação da economia brasileira. Alguns dos principais empreendimentos estatais originados deste trabalho foram:

- Companhia Siderúrgica Nacional (1941);
- Companhia Vale do Rio Doce (1942);
- Fábrica Nacional de Motores (1943);
- Companhia Nacional de Álcalis (1943);
- Companhia Aços Especiais Itabira - ACESITA (1944);
- Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF (1945).

Assim, do ponto de vista da representação dos interesses produtivos, o Estado sempre esteve em posição dominante e interveniente no mercado, relegando o empresariado e o Legislativo a um plano coadjuvante.

O empresariado habituou-se a essa condição, delegando ao Estado a total condução dos "interesses nacionais", aderindo plenamente ao modelo desenvolvimentista implementado.

---

[153] Decreto–Lei nº 1.641

[154] Subordinada à presidência da República e dividida em vários departamentos (abastecimento, controle de preços e licenças de importação, produção industrial), tinha a função de supervisionar outros órgãos e empresas estatais, com o objetivo de realizar um planejamento integrado da economia. Como objetivava o estímulo à produção agrícola e industrial, realizava controle sobre o abastecimento do mercado e o sistema de transportes. Foi extinta em 1945, logo após o término da guerra.

O Legislativo, conforme identifica Albuquerque (2000: 20),

> (...) habituado a atuar segundo a lógica dos interesses setoriais e regionais, (...) não reivindica nem exerce a função de moderação das decisões do Executivo e de acompanhamento da política comercial que deveria caber-lhe. (...) a atuação do Congresso (...) é imprevisível e, do ponto de vista de seu efeito sobre o comércio, nossos principais parceiros e nossos compromissos multilaterais, é errática.

Notadamente no âmbito internacional, a década de quarenta foi crucial ao ordenamento institucional. Da Conferência de Bretton Woods realizada em 1944, surgiram os organismos internacionais, sob o manto de um sistema multilateral[155], originário da ONU e da criação do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), de onde emergiram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – mais conhecido como Banco Mundial.

O Brasil participou ativamente da construção de tais organismos multilaterais, inclusive da Conferência de Petrópolis[156], que levou a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)[157] em 1947, da Conferência de Bogotá[158], que criou a Organização dos Estados Americanos (OEA)[159] e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), ambas em 1948. (ALMEIDA In ALMEIDA; BARBOSA, 2006: 19)

---

[155] As principais características deste sistema são a participação voluntária, a representatividade da totalidade ou ao menos a maioria dos países – multilateralidade – e a imparcialidade.

[156] Conferência Interamericana, da qual participaram 21 nações americanas, com o objetivo de traçar na prática os princípios do pan-americanismo, definindo juridicamente o conceito de agressão e os compromissos de assistência e de defesa conjunta à qualquer nação americana, atacada por qualquer nação não-americana.

[157] Através deste Tratado, se estabelecia um compromisso coletivo entre todas as nações do hemisfério americano, no sentido de garantir a segurança e a solidariedade hemisférica contra qualquer tipo de ameaça.

[158] Ocorrida em 1948 na cidade de Bogotá, levou à aprovação por parte dos estados americanos de dois instrumentos jurídicos de direitos humanos: a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Declaração Americana dos Direitos de Deveres do Homem.

[159] Organismo regional que tem como objetivo garantir a solidariedade hemisférica, com a promoção de políticas de cooperação coletivas e multilaterais.

A criação da OEA e a assinatura do TIAR foram decisivas para moldar a nova estratégia de relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina. Enquanto a OEA institucionalizava a política pan-americana, como uma organização regional, o TIAR – como acordo militar – resguardava a região de uma eventual ameaça externa autorizando, se necessária, a intromissão norte-americana na região.

A CEPAL procurava atender às reivindicações específicas dos países latino-americanos, debruçando-se no pensar o desenvolvimento econômico regional, ainda que isto significasse ir contra a ortodoxia liberal dos Estados Unidos.

De acordo com Pecequilo (2003: 216-217), essas instituições representaram, em síntese, o esforço norte-americano em construir um importante arcabouço de cooperação liberal e democrática no hemisfério americano.

Em dezembro de 1945, os Estados Unidos fizeram conhecer suas "propostas para a expansão do comércio e do emprego mundial", sugerindo a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Esta organização teria como objetivo liberalizar e dinamizar o comércio mundial, por meio da disciplina das práticas comerciais. A OIC supriria a necessidade de se criar um mecanismo capaz de reduzir a discriminação tarifária, assegurando que as trocas comerciais se dessem em um clima mais livre e eficiente.

Após quatro meses de intensas negociações, não houve acordo entre os principais participantes proponentes – os Estados Unidos e a Inglaterra –, sendo a proposta ratificada por 53 países, com exceção dos Estados Unidos. A única parte aprovada foi a que ficou conhecida como Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT, disciplinando apenas manufaturas, excluindo os temas agrícolas e de serviços. Embora bastante restrito em relação ao projeto original, era significativo em comparação ao vazio de até então.

Do lado do Brasil, as preocupações estiveram centradas em: *(a)* trabalhar contra a idéia de perpetuar o sistema de preferências que desvirtuava o comércio; *(b)pôr* fim aos subsídios agrícolas que causavam prejuízo a produtos que podiam ser oferecidos aos mercados mundiais, como por exemplo o algodão, subsidiado pelos Estados Unidos; e *(c) rever* a questão das negociações tarifárias, principal barreira protecionista até então utilizada, juntamente com as quotas.

Em 1945 foi criada a Confederação Nacional do Comércio (CNC)[160] -, como entidade máxima na representação do empresariado comercial brasileiro que, por sua vez, criou, no ano seguinte, duas instituições voltadas ao desenvolvimento social do país, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc). Ou seja, gradativamente, desenhava-se um modelo de eficiência e produtividade para garantir a competitividade no mercado interno e no externo.

No mesmo ano foi criado o Instituto Rio Branco (IRB), imprimindo um sentido mais acadêmico e profissional à formação da carreira diplomática no Brasil, até então restrita a critérios de capacidade e formação, mas que levavam em consideração a linhagem familiar e a indicação diplomática.

Em 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), baseada no *National War College* dos Estados Unidos, fonte de inspiração ao General Salvador Obino[161], então Chefe do Estado-Maior Geral[162], que entendeu ser necessário um instituto de similares competências no Brasil. A iniciativa teve total apoio do governo norte-americano, que se prontificou a enviar uma missão militar para dar suporte à implantação da referida Escola no Brasil.

---

[160] Decreto-Lei nº 20.068.
[161] Salvador César Obino (1876-1979).
[162] Antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), hoje Ministério da Defesa.

Com o propósito de ser um centro de estudos e pesquisas de altos estudos de política, estratégia e defesa, a ESG se destinou inicialmente apenas a militares, mas posteriormente recebeu civis, constituindo-se como um foro democrático e aberto ao livre debate. O principal objetivo da ESG foi desenvolver os conhecimentos necessários ao exercício das funções de direção e assessoramento superior no planejamento da Defesa Nacional, incluídas as questões específicas de segurança e de desenvolvimento econômico.

Já em 1957, por iniciativa do governo federal, foi criado o Grupo de Trabalho de Fomento às Exportações (FOEXP), subordinado ao Conselho de Desenvolvimento, que sugeriu quatro pontos básicos para a promoção das exportações:

1. simplificação dos processos burocráticos;
2. financiamento da produção exportável;
3. normas para estudos de mercado e elaboração de acordos comerciais; e
4. adequação da infra-estrutura ligada à exportação. (DOELLINGER, 1973: 42).

É bem verdade que nenhuma dessas sugestões foram levadas em consideração, embora algumas medidas direcionadas às exportações tenham sido implementadas como: a isenção do imposto para importação de insumos, posteriormente processados e direcionados à exportação (*drawback*), financiamentos à exportação por meio da CACEX e a isenção do imposto de consumo (atual imposto sobre produtos industrializados IPI) para produtos industrializados que fossem exportados. De acordo com Doellinger (1973: 43), esse conjunto de medidas funcionou como um “embrião da consciência exportadora” no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se depreende dos dados abordados neste capítulo, o relacionamento entre os Estados Unidos e o Brasil, apesar da aparente mútua falta de confiança explicitada em vários momentos ao longo da história, foi marcado por um estreito vínculo tanto no sentido dos interesses mais amplos das relações internacionais quanto nos aspectos mais específicos da natureza econômica.

Mesmo quando se buscou a unidade regional na América Latina, recorreu-se aos Estados Unidos seja numa relação de apadrinhamento, seja apenas em razão do reconhecimento. Mas, ao mesmo tempo em que se reafirmava a necessidade de tutela, desenvolvia-se um sentimento também regional e não apenas no Brasil de rejeição e de revolta pelo vínculo de dependência, refletindo um desejo gradativo em tornar-se independente e autônomo.

O sentimento de dependência no sentido econômico estava relacionado à falta de capital para investimentos o que inviabilizava, conseqüentemente, o projeto de desenvolvimento. Em razão desse fato, o país necessitava recorrer ao endividamento externo e/ou promover um esforço produtivo e exportador que auxiliassem na capitalização da nação.

Retomava-se, assim, o sentido mercantilista de fazer comércio exterior – exportar muito mais do que importar. Desta forma, a balança comercial se manteria superavitária, diminuindo ao mesmo tempo a pressão sobre a saída de capital e, conseqüentemente, a “dependência do exterior”.

Entretanto, o fato das importações serem maiores que as exportações não resultam em uma situação negativa, há os investimentos que refletem a absorção de *know how* produtivo e administrativo, existem as vantagens em se importar insumos e mesmo bens de capital para incrementar a produção nacional, assim como um movimento cíclico no comércio internacional, que faz com que as nações mudem de posição superavitária para deficitária e vice-versa. Ou seja, o próprio conceito de dependência seria pouco preciso, no sentido de pretender caracterizar uma situação como algo permanente.

De qualquer maneira, foi essa visão de dependência que se refletiu na imagem que o Brasil construiu do mercado externo e mesmo sobre o nível desejável de importações. Imaginava-se, por exemplo, que não era preciso desenhar uma estratégia para conquistar o mercado externo, porque ele já existia. O excedente da produção que não encontrou demanda no mercado doméstico poderia ser direcionada ao exterior, o que na realidade embora possível não é correto, tornando a venda esporádica e não constante.

Cada um dos países que compõem aquilo que se denomina de mercado externo exige um planejamento, porque cada mercado tem suas especificidades, seja no que diz respeito à cultura e aos hábitos de consumo, seja nas regras jurídicas e nos aspectos econômicos. Os produtos também precisam passar por adaptações, até mesmo os bens primários, que aparentemente são únicos e padronizados.

Também impossível imaginar que a manutenção de um mercado externo far-se-ia com uma participação inconstante e, conseqüentemente, descuidada quanto aos critérios de qualidade, cumprimento aos compromissos e regras jurídicas e comerciais.

No que diz respeito a crítica sobre a prática de barganha e de vinculação da política externa com o projeto de desenvolvimento econômico parece-nos foi uma opção originada ainda da época do Império, perpetuada ao longo da história com diferentes nuances. Ou seja, a barganha utilizada por Vargas não foi a mesma utilizada por Kubitscheck, assim como aquelas seguidas pelos demais presidentes, como veremos nos próximos capítulos. Mas, de qualquer maneira, todas elas tiveram os Estados Unidos como centro da permuta.

A política de barganha complementa também a idéia de que as economias estão interligadas, portanto, interdependentes, e que o estabelecer de aproximações e alinhamentos mais intensos não são retrocessos, mas resultados de objetividade e realismo.

Do ponto de vista do segmento produtivo, o processo de substituição de importações desempenhou um papel importantíssimo na economia brasileira, assim como em toda a América Latina, alertando para a necessidade da diversificação produtiva e da agregação de valor, incentivando a industrialização e a saciedade do mercado interno, sem o que, a continuidade de desequilíbrios internos continuaria a assombrar o projeto de desenvolvimento da nação.

O problema decorrente desse modelo é o reforço do viés antiexportador, à medida que promoveu a intervenção do Estado no controle do mercado doméstico e nas vias de comunicação deste com o comércio internacional. De qualquer maneira, grande parte das importações feitas pelo Brasil e que contribuíram para a alteração da pauta produtiva do país originaram-se do exterior, notadamente dos Estados Unidos.

Quando analisamos a pauta produtiva e exportadora do Brasil, no período de 1930-60, percebemos que ocorreu a inversão de uma economia apenas agroexportadora para uma economia mais diversificada tanto em produção quanto em exportação – esta última ainda pouco concentrada – com um crescimento acelerado dos produtos industrializados e semi-industrializados.

Mesmo assim, o país manteve uma política comercial protecionista, com seletividade nas importações, adoção de elevadas tarifas de importação, incentivos fiscais e cambiais como estimulantes às exportações, demonstrando uma postura muito mais reativa do que proativa na projeção do país e de seus produtos no mercado externo.

Do ponto de vista das instituições e da representação dos interesses produtivos e sociais nacionais, as décadas de trinta e quarenta foram de extrema importância, porque neste período foram construídos os aparatos nacionais e multilaterais que ainda hoje vigoram.

A gente navega na vida servido por faróis estrábicos”

(João Guimarães Rosa)

3 O EXERCÍCIO DA "INDEPENDÊNCIA" E DO "PRAGMATISMO"

Durante o período de 1961 até meados dos anos oitenta, o Brasil adotou um tipo de política externa que pretendia romper com os padrões adotados até então e que demonstrasse a falta de necessidade em manter uma tutela ou ainda relações privilegiadas com os Estados Unidos. Desse modo, ensaiou-se uma política externa autônoma, intitulando-se por esta razão como "independente" e "pragmática".

Entendemos que as duas denominações foram mal empregadas, uma vez que o objetivo da atuação externa deve ser a interdependência e não a independência, embora a razão do emprego desta denominação tenha sido no sentido de caracterizar a maturidade da nação brasileira e portanto, a capacidade de formular projetos e políticas próprias. Também ao evidenciar o pragmatismo, parece demonstrar a inexistência de objetividade na condução da política externa até então praticada.

Esse período marcou um retrocesso do Brasil no cenário externo, tanto em termos políticos quanto nas relações comerciais, ainda que tenha sido uma fase de conquistas econômicas, extremamente marcante para o país, denominada o "milagre brasileiro".

Os ganhos auferidos nesse período foram frutos das medidas implementadas nas décadas anteriores e de um cenário externo positivo, que propiciaram um bom aproveitamento e desempenho da economia brasileira. Ou seja, é inevitável a constatação de que o "milagre" decorreu do relacionamento do país com o exterior.

3.1 Quadros, Goulart e Eisenhower: A Construção da Política Externa "Independente" e o Ceticismo

O conceito de "Política Externa Independente" (PEI) teve em San Tiago Dantas[163] um de seus principais formuladores, marcando um período que se estendeu até 1964, identificado com a idéia de autonomia na formulação das políticas públicas, sobretudo na área externa, diversificando e ampliando os parceiros internacionais, fazendo prevalecer a impressão de que a busca pela afirmação dos interesses nacionais implicava necessariamente o afastamento das potências da época, sobretudo dos Estados Unidos.

Esses ideais de "independência" foram aprofundados posteriormente por Araújo Castro[164], a partir da ênfase de três temas prevalentes – descolonização, desarmamento e desenvolvimento –, afirmados, respectivamente, como os princípios da liberdade, segurança dos direitos humanos e independência política; a busca pela paz e pela igualdade jurídica dos Estados; e a conquista da emancipação econômica.

Com a implantação da PEI e o exercício da independência diplomática, envolvendo inclusive a aproximação ao bloco de países socialistas e comunistas, o Brasil pretendia demonstrar aos Estados Unidos sua relevância, enquanto líder regional, na manutenção do equilíbrio de poder entre aquela nação e a União Soviética.

---

[163] Francisco Clementino San Tiago Dantas (1911-64), Advogado, foi Ministro da Fazenda e Ministro das Relações Exteriores no governo Goulart (1961-64). Sua opinião sobre a condução da política externa brasileira baseava-se no conceito de cooperação econômica entre os países em desenvolvimento, por meio de negociações mais intensas no âmbito da ALALC e da UNCTAD, atendendo prioritariamente às conveniências nacionais, inclusive de defesa dos preços dos produtos primários.

[164] João Augusto de Araújo Castro (1919-75), Diplomata, foi Ministro das Relações Exteriores no governo Goulart (1961-64) e presidente do Conselho de Segurança da ONU (1968).

Embora a busca pela "independência" na condução da política externa esteja identificada com a PEI, foi ainda no curto governo de Quadros[165], com a gestão de Afonso Arinos como ministro das Relações Exteriores, que se iniciou a aproximação com nações pouco simpáticas aos Estados Unidos.

As demonstrações de que o país entoava uma política exterior independente foram inúmeras, em um claro confronto com os Estados Unidos, desde o discurso de posse, passando pelas aproximações com a China e com Cuba, até a alegação da falta de lógica em que a vestimenta presidencial não fosse algo apropriado e identificado com os países tropicais.

Quadros preconizou mudanças profundas na atuação internacional do Brasil, levando o país a se aproximar dos países subdesenvolvidos e a reatar relações com a União Soviética e com as nações do Leste Europeu como Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia, além de estabelecer relações diplomáticas com alguns países africanos como Gana, Senegal, Dome e Nigéria.

Um dos fundamentos básicos da política exterior nesse período foi a defesa do princípio da "Autodeterminação dos Povos"[166], reivindicando mais liberdade de movimento para o país.

San Tiago Dantas, (apud FONSECA, 1998: 327), afirmava:

> A independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, que não deseja ver a sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas consideradas, de modo sistemático, como irremediáveis. Na verdade, a interdependência é para nós uma posição, em que só nos ligamos, só nos vinculamos, só nos predeterminamos pela convicção democrática, fundamental ao nosso povo (...)

---

[165] Jânio da Silva Quadros (1917-92) Advogado, foi vereador e prefeito da Cidade de São Paulo nos períodos de 1953-54 e 1985-89.

[166] Entendido como o direito que a sociedade de determinado território tem, perante outras sociedades, em se afirmar como capaz de se autogovernar e ter soberania para constituir suas próprias leis.

Essa política atendia aos anseios nacionalistas e foi utilizada pela esquerda para apoiar os movimentos contrários à presença marcante dos Estados Unidos na economia brasileira.

Conforme constata Lafer ao citar George Liska (In MALAN, 1977: 96), o nacionalismo brasileiro, ao praticar a PEI, parece ter encontrado amparo no nacionalismo francês de Pierre-Marie de Gaulle[167], ao considerar que

> A posição nacionalista parte de "duas premissas básicas: a primeira afirma que a ideologia de cooperação entre aliados é um tênue disfarce que procura esconder os impulsos hegemônicos do aliado ou dos aliados mais fortes. A segunda sustenta que a subordinação aos aliados equivale à servidão imposta pelo inimigo. As premissas ditam a conclusão: a luta contra o adversário não pode obscurecer o dever de auto-afirmação dentro da aliança.[168]

Ou seja, a percepção de que estar aliado a uma outra nação significa subordinação e abandono dos interesses nacionais.

No âmbito regional, o Brasil juntamente com outros países latino-americanos haviam lançado a proposta para criação de uma área de livre comércio regional – (ALALC) –, que pretendia dinamizar as relações de troca entre os membros, favorecendo o objetivo do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, conquistando uma postura de maior robustez no diálogo internacional diante das nações mais desenvolvidas.

---

[167] Charles André Joseph Pierre-Marie de Gaulle (1890-1970), militar de formação, foi chefe do governo provisório francês em 1944-46, e depois presidente da República (1958-69), sempre mantendo uma marcante postura antiamericana.

[168] Ver Afonso Arinos *Evolução da Crise Brasileira* Cia Editora Nacional, São Paulo, 1965 San Thiago Dantas *Política Externa Independente* Civilização Brasileira, 1962 Jânio Quadros *New Foreign Policy* Foreig Affairs, outubro de 1961.

De fato, nos primeiros anos do acordo houve um expressivo dinamismo comercial – as exportações brasileiras, por exemplo, triplicaram nos dois primeiros anos[169]. Mas, em seguida, a falta de unidade entre os países-membros resultou em estagnação e na dissidência do grupo de países andinos – que se sentiam preteridos pelas nações maiores – culminando na criação do Pacto Andino[170] e, posteriormente, na reedição do acordo geral.

No Brasil, a orientação dada à política externa encontrou oposição interna, tanto civil quanto militar, que procurava resgatar o papel do Brasil na esfera regional e em sua aproximação com os Estados Unidos.[171]

Afora esses fatos, instituía-se no país uma crise socioeconômica, em razão da forte depreciação nos preços dos produtos primários exportados pelo Brasil, do crescimento do desemprego, de remessas de capital ao exterior maiores do que as entradas e de um volume de exportações e importações aquém do necessário.

Importações abaixo do necessário implicava falta de suprimentos para abastecer a produção industrial e a necessidade de maior dinamismo da produção interna e das próprias vendas que, em 1961, ultrapassavam a produção agrícola, não existindo internamente condições de elevação da demanda destes produtos. (VIZENTINI, 2004: 124)

Desse modo, o desenvolvimento da indústria acentuou a interdependência externa, pois, ao mesmo tempo em que as demandas da economia ficavam maiores, as limitações domésticas na absorção dos produtos industrializados também cresciam.

---

[169] Ver Peggy Beçak *Mercosul uma Experiência de Integração Regional* São Paulo ed. Contexto, 2000.
[170] Fruto do Acordo de Cartagena, assinado em 1969 entre Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, objetivando a criação de um mercado comum na região.
[171] Ver Gileno de Carli *Anatomia da Renúncia* Cruzeiro, 1962.

Visando reverter a situação de endividamento e inflação, Quadros promoveu uma profunda desvalorização cambial, um programa de contenção dos gastos públicos e a redução dos subsídios ao petróleo e ao trigo. Estas medidas impressionaram positivamente a comunidade internacional, resultando na concessão de novos empréstimos ao país, além de terem facilitado a recuperação das exportações, estimuladas pela desvalorização cambial. Mas, este cenário teve curta duração, pois a renúncia de Quadros à presidência, após sete meses em exercício, provocou forte instabilidade.

Em síntese, conforme argumenta Malan (1977: 95), o governo de Quadros surpreendeu ao adotar uma heterodoxia na política internacional e uma ortodoxia na política econômica. Se, no âmbito interno, as medidas de austeridade eram bem vistas pela comunidade internacional, as ações na área externa desagradavam totalmente, e a percepção da sociedade local não foi diferente.

Instituída a Frente Parlamentar, para dar sustentação à posse do vice-presidente Goulart[172], manteve-se a continuidade da PEI, tendo sido assinado ainda em 1961, um acordo de comércio e pagamentos com a União Soviética, além da criação de um órgão interministerial[173], sediado no Itamaraty, como responsável pela coordenação do comércio com os países socialistas, e da abstenção na votação que julgou a expulsão de Cuba da OEA. A diversidade de Goulart não estava restrita aos laços diplomáticos, envolvia também a ampliação dos mercados compradores de produtos brasileiros e mesmo de fornecedores de insumos.

---

[172] João Belchior Marques Goulart (1918-76), Advogado, foi Secretário de Interior e Justiça no governo de Ernesto Dorneles no Rio Grande do Sul (1950).

[173] Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (COLESTE), criada em 1962.

Na visão presidencial, explicitada em discurso no Congresso Nacional[174], dizia: "a verdadeira superação do subdesenvolvimento não se pode fazer por meio da assistência externa, e sim pela expansão do comércio exterior". (apud VIZENTINI, 2004: 207). Essa consciência de inserir o país no comércio internacional foi evidenciada nas palavras de San Tiago Dantas,

> (...) o Brasil necessita elevar a taxa de crescimento do produto interno bruto em um nível próximo de 7,5% ao ano. Para isso é *indispensável uma ampliação da capacidade de importar, que só se conseguirá se as vendas brasileiras para o exterior crescerem*, de ano a ano, na próxima década, a um ritmo superior a 10%. Daí dever ser a conquista de mercados a tônica de nossa política exterior. É certo que a simples expansão das exportações de produtos primários não representa a solução total que é a deterioração dos termos de troca (...). Mas o crescimento quantitativo é indispensável, e para isso não podemos contar apenas com a capacidade potencial de absorção dos mercados que já freqüentamos.(VIZENTINI : 138 *apud* DANTAS, San Thiago. *Política Externa Independente.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962 : 11 – Grifos nossos)

Havia, portanto, a compreensão da necessidade em se estabelecer um comércio de mão dupla, vale dizer, não focado apenas na elevação das exportações, mas também na absorção das importações. Entretanto, esse discurso aparece em flagrante contradição com a realidade praticada, uma vez que prevalecia a opção por manter as importações em níveis baixos, substituindo importações e fechando o país às compras externas, conforme demonstrado nas palavras de Vizentini (2004: 11),

[174] Mensagem ao Congresso Nacional Brasília. Imprensa Oficial, 1963: 151-155.

> [a] busca de um novo padrão de inserção mundial para o Brasil (...) pautado por uma atitude mais autônoma frente aos Estados Unidos, (...) buscando-se novos pólos de relacionamento externo, e, sobretudo, por uma estreita articulação entre a política exterior e o projeto de desenvolvimento substitutivo de importações.

Olhando para a participação das importações em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), verificamos que, entre 1961-64, houve um declínio de 5,7%[175], embora o PIB tenha registrado neste mesmo período um crescimento médio de 7,7% ao ano, o que indicaria conforme salienta Delfim Netto (1971: 7) uma tendência ao aumento das importações necessário à expansão da economia.

A correlação entre a capacidade de exportação e a capacidade de importação era evidente e justificava a importância do desenvolvimento de uma mentalidade para o comércio exterior que envolvesse tanto as exportações quanto as importações. Desse modo, estabelecer uma política de comércio exterior deveria levar em conta uma visão estratégica de longo prazo, objetivando expandir a participação do país no comércio internacional, com a absorção de importações. Condição fundamental para o desenvolvimento econômico.

A esse respeito, Moreira[176], – ex-diretor da CACEX, afirmou que "agressividade nas exportações e seletividade nas importações são pontos básicos para uma política de comércio exterior". Embora exista uma tendência como lembra Delfim Netto (1971: 6) que países com dimensão continental – como o Brasil e os Estados Unidos – apresentam baixo coeficiente de importação.

---

[175] Ver em Apêndice E.
[176] Benedicto Fonseca Moreira. Ver Moeda e Finanças nº 52: 37.

De qualquer forma, percebemos que além da questão do planejamento de longo prazo, a falta de conhecimento e informação mútua entre os países e sua dinâmica de comércio exterior contribuíram para dificultar uma melhor *performance* internacional. O que Weintraub (2002: 13) classificou como ignorância mútua, tanto da população quanto principalmente dos planejadores públicos.

Segundo Levine (apud BARBOSA et al, 2002: 43) o interesse de os Estados Unidos conhecerem o Brasil estabeleceu-se mais diretamente a partir de 1964, quando surgiu o termo "brasilianistas", caracterizando os norte-americanos que estudavam mais aprofundadamente o Brasil.

Existiram pesquisas anteriores a essa fase, mas foi entre as décadas de sessenta e setenta que os estudos ganharam maior destaque, concentrando-se, sobretudo, em temas vinculados à história e à política, até que nos anos setenta os temas de maior interesse passaram a ser as questões econômicas.

Apesar de existirem dezenas de centros de estudos latino-americanos e brasileiros, espalhados pelos Estados Unidos[177], Bieber (In BARBOSA et al, 2002: 197) constata que " A história do Brasil tem sido um campo subestudado nos Estados Unidos em comparação com outras regiões da América Latina, como o México.

[177] Em Minnesota, Princeton, Tulane, John Hopkins, Stanford, Yale, Columbia, Ucla, Berkeley, Indiana, entre outros. Ver Barbosa et al, 2002.

No Brasil, por outro lado, sempre existiu e persiste um comportamento quase unânime de rechaçar ou idolatrar os Estados Unidos. Aliás esta característica havia sido apontada por Oliveira Lima (apud Almeida In BARBOSA et al, 2002: 36), em seu livro editado no final do século XIX, "no Brasil fala-se muito bem ou muito mal dos Estados Unidos". Uma incongruência, aliás não exclusiva do Brasil, de eleger os Estados Unidos como um modelo de prosperidade, copiando seus protótipos culturais, e, ao mesmo tempo, vilão pela intromissão excessiva ou pelo abandono.

Manteve-se, assim, uma visão anacrônica de que não interessaria às nações ricas o desenvolvimento das nações pobres, o que na realidade contraria os objetivos citados por McCann Jr. (apud VIGEVANI, 1989: 231), quando afirma que a construção de um poder de compra no Brasil atendia aos interesses nacionais dos Estados Unidos.

Visando suprir a lacuna do conhecimento comercial sobre o Brasil, foi criado ainda em 1961 e no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (SEPRO), introduzindo uma série de divisões regionais e temáticas, objetivando dar à diplomacia brasileira a flexibilidade necessária para tratar das questões externas, seguindo as especificidades de cada região e tema. Assim, Foram criadas as divisões de Assuntos Americanos; Assuntos da Europa Ocidental e da África; Assuntos da Europa Oriental e da Ásia; Organismos Internacionais e Assuntos Econômicos.

A promoção comercial brasileira era feita no exterior, por meio dos Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial, sob jurisdição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mas, devido à baixa produtividade apresentada, acabaram sendo extintos.

Embora Gordon (In Almeida e Barbosa, 2006: 49) tenha afirmado que a relação entre Goulart e Kennedy parecia boa, a instabilidade política e social que ameaçava a manutenção de Goulart na presidência refletia-se nas relações internacionais.

Como no entendimento da presidência, a defesa dos interesses nacionais estava centrada no comércio exterior[178], procurou-se reafirmar esta convicção com uma reforma ministerial ocorrida em 1963, que empossou o jurista Lins e Silva[179] como Ministro das Relações Exteriores, criando Grupos de Trabalho[180], compostos por industriais brasileiros encarregados de sugerir várias medidas de incentivo para uma efetiva política de promoção das exportações. As sugestões foram distribuídas a dois grupos, o primeiro de curto prazo englobava as denominadas 'medidas imediatas'; o segundo envolvia os objetivos de médio e longo prazo, com as denominadas 'medidas de consolidação'. (DOELLINGER, 1973: 44-45)

O modelo de criação de grupos temáticos, envolvendo a sociedade produtiva e o governo, havia sido uma constante durante o governo Kubitscheck e demonstrou ser um caminho interessante a ser seguido, uma vez que legitimava a representação dos interesses nacionais, pelos grupos produtivos setoriais, na construção das políticas públicas. A perpetuação desse modelo em outros momentos da história brasileira, como cita Abreu (apud VENTURA-DIAS, 2005: 11), encontra razão

> [na] ausência de instituições brasileiras que permitam uma ação coletiva eficiente, na qual os interesses relacionados com o comércio e com políticas industriais estejam adequadamente representados. A tendência tem sido de encapsular o processo decisório em câmaras setoriais (...) por setores industriais. Nelas, os consumidores não têm representação.

---

[178] ver discurso de posse na Revista Brasileira de Política Internacional, 1963 ano VI nº 22 : 273-4.
[179] Evandro Cavalcanti Lins e Silva (1912-2002) foi Procurador-Geral da República (1961-63) e Ministro do Supremo Tribunal Federal (1963-69). Um dos fundadores do Partidos Socialista Brasileiro em 1947.
[180] Decreto- Lei nº 52.027.

No caso da economia estadunidense, o Conselho de Segurança Nacional[181] funcionava como o principal fórum de considerações sobre os aspectos de segurança e questões externas, atuando como órgão de assistência e de conselho à presidência, no que dizia respeito à segurança nacional e à política externa. Assim, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, foi até 1962, a instituição chave na formulação da política comercial externa do país, contando com um grupo de especialistas que atuavam diretamente em Washington, além do apoio de um corpo diplomático.

A partir de 1963, foi criado o *Office of the Special Trade Representative*, com o objetivo de separar os interesses comerciais mais específicos dos objetivos mais amplos da política externa.

Nas palavras de Wiggins (2005: 31), "as políticas do Departamento de Comércio eram diferentes das políticas do Departamento de Estado, que eram diferentes do Departamento do Tesouro". Ou seja, os interesses gerais e específicos de curto e longo prazo eram tratados separadamente, mas de forma coordenada.

Ainda durante o governo Kennedy, a agência de representação do comércio ganhou um *status* mais importante, tendo sido alterada sua denominação para *United States Trade Representative* (USTR), sendo o diretor da instituição o principal assessor da presidência da República para assuntos comerciais, e responsável por fazer recomendações sobre a política tarifária, intermediando o diálogo entre o Executivo e as agências governamentais.

[181] estabelecido pelo *National Security Act* de 1947, foi reescalonado como um Órgão Executivo da presidência, em decorrência do Plano de Reorganização estabelecido em 1949.

Nos Estados Unidos, ao contrário do que ocorria no Brasil, o Legislativo exercia poder central, sendo o processo de formulação da política comercial resultado de uma série de concessões negociadas – internamente no Executivo, no Legislativo e nos comitês[182]. Esse processo de consulta e busca por consensos envolvia quatro níveis de entidades – o *Trade Policy Committee of the Cabinet; Deputies Committee or Trade Policy Review Group; TP Staff Committee e TPSC Subcommittees* – todos subordinados e coordenados pelo USTR.

A representação dos interesses da sociedade – empresarial, trabalhista e ambientalista – se fazia presente no sistema de conselhos, agências governamentais, comissões e cortes internacionais, interferindo, portanto, na formulação da política comercial dos Estados Unidos (WIGGINS, 2005:28)

Assim, o que se observa conforme constata Huenemann (apud VEIGA e IGLESIAS In PINHEIRO, 2002: 81) é que embora o sistema de consulta e consenso privilegie os interesses empresariais, houve uma tendência crescente em atender às demandas dos consumidores, sindicalistas e ambientalistas.

Prevalecia, contudo, como constata Almeida (1999: 79), o fato de que

> A grande maioria das Constituições contemporâneas dedica diminuto espaço aos temas de relações internacionais no ordenamento institucional do Estado, limitando-se, na maior parte dos casos, a estabelecer a divisão da autoridade constitucional entre os poderes executivo e legislativo na condução e controle das relações exteriores do país em causa.

[182] Este sistema de comitês envolve 1.000 consultores, distribuídos em 33 comitês ordenados em três níveis – no primeiro nível está o Comitê Consultivo da Presidência; no segundo nível 6 comitês consultivos de política e no terceiro nível 26 comitês consultivos técnicos, setoriais e funcionais, estes últimos gerenciados pelo USTR e pelas Secretarias de Comércio da indústria e da agricultura.

Voltando ao governo Goulart e às reformas implementadas em 1963, fato é que, conforme cita Vizentini (2004: 14), "(...) os Estados Unidos vão considerar o Brasil de Goulart um caso perdido".

Com a morte de Kennedy e a posse de Johnson, a política interna e a política externa norte-americana sofreram uma mudança em direção a um endurecimento, que incluiu desativar lentamente a Aliança para o Progresso. Os Estados Unidos voltaram à estratégia, adotada na década de cinqüenta, de conter e afastar o avanço da ideologia de esquerda, apoiando direta ou indiretamente qualquer movimento oposicionista, nem que isto significasse um afastamento dos princípios da democracia e da liberdade.[183]

3.2 Castelo Branco, Costa e Silva, Médici e Nixon: A Reafirmação dos Interesses Nacionais e o Desenho de Longo Prazo

Ao tomar posse em abril de 1964, Castelo Branco[184] procurou promover uma maior aproximação com os Estados Unidos, alterando mais uma vez a política externa, saindo da introversão dominante, praticamente desde 1930, para um modelo de maior extroversão.

[183] Na América Latina houve apoio dos Estados Unidos aos golpes na Argentina (1962 e 1966); Peru (1962), Guatemala (1963), Honduras, Brasil, Equador, República Dominicana (1964) e Chile (1973). Ver Pecequilo, 2003: 227.
[184] (1900-67) Militar de carreira, foi chefe do Estado Maior e primeiro presidente do regime militar.

O desenho institucional indicava prioridade absoluta para as exportações, peça chave na geração de divisas, necessárias ao pagamento do serviço da dívida externa e na promoção da produção e do crescimento econômico. Para tanto, o governo Castelo Branco promoveu, conforme abordaremos adiante, profundas mudanças na construção da política econômica, optando por uma linha liberal e pela manutenção de uma forte interdependência com os Estados Unidos.

Durante essa fase, o relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos apresentou uma significativa melhora, com mútuas concessões, como o abrandamento da legislação brasileira relativa ao capital estrangeiro, e da parte dos Estados Unidos, a constituição de um programa de empréstimos destinado ao combate da inflação.

Conforme aponta Gordon (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 51), "alguns historiadores descrevem o relacionamento daqueles anos como uma subordinação clara dos interesses e políticas brasileiras aos Estados Unidos (...)".

Fato é que, entre 1964-67, algumas medidas cambiais e de incentivo e isenções fiscais[185] foram postas em prática pelo governo, visando incrementar a produção nacional e a elevação das exportações. O aumento das exportações, a partir de 1964, foi acompanhado por mudanças na composição dos mercados compradores, que incluiu a perda de participação do mercado norte-americano – embora permanecendo como principal mercado de destino – e o aumento da participação dos países asiáticos e da África.

---

[185] Regulamentação do *drawback*; isenção do imposto do selo na exportação; isenção total do imposto de consumo (todas datadas de 1964); isenção do imposto de renda para a exportação (1965); extinção do imposto de exportação (1966); isenção do imposto de venda e consignação – ICM para exportação de produtos manufaturados (1967) –; isenção para matérias-primas (apenas em 1970). Também o Decreto nº 64.833, de 1969, passou a permitir que as empresas exportadoras de manufaturados se creditassem do Imposto sobre o Produto Industrializado (IPI), na proporção de 15% do valor exportado, o que na prática funcionava como um subsídio líquido às exportações de manufaturados. (DOELLINGER, 1973: 46-47).

Mesmo com tais alterações, percebemos que os Estados Unidos participaram ativamente ao lado do Brasil na construção de um cenário promissor que viria a se formar no final da década, com a conquista do denominado “milagre econômico”, quando foi possível produzir as significativas mudanças na estrutura industrial e nos rumos do comércio internacional, seja pelo aporte financeiro necessário às reformas e à estabilidade, seja na absorção das exportações.

A política cambial, utilizada mais uma vez como importante instrumento de promoção comercial, passou a adotar duas taxas de câmbio, uma “oficial” administrada pelo governo e outra “paralela”, tolerada pelo governo e utilizada pelo mercado.

O maior dinamismo comercial ocorreu no segmento de produtos manufaturados, tanto que os produtos primários que correspondiam a 50% do total exportado em 1956 declinaram para 40% em 1966, enquanto a taxa média anual de crescimento dos manufaturados foi de aproximadamente 11% ao ano durante este mesmo período. (DOELLINGER, 1973: 86)

Nesse particular, parece-nos significativo argumentar que o evidente benefício de ter aumentado a participação de produtos com maior valor agregado nas exportações não significa, necessariamente, uma obrigação em reduzir as exportações primárias, até porque, na maioria das vezes, ela é fonte de captação de recursos para o salto produtivo. Entretanto, como lembra Gordon (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 47),

> (...) a esquerda brasileira era muito relutante em reconhecer que as exportações de recursos naturais de países como Canadá e Austrália, amplamente financiadas por capital estrangeiro, haviam sido os principais fatores para que aqueles países atingissem padrões de vida de primeiro mundo.

Segundo Doellinger (1974: 11), apesar de não existirem documentos oficiais atestando a estratégia do comércio exterior brasileiro nessa época, é possível traçar as linhas gerais da política, utilizando o próprio enunciado da Lei nº 5.025 – aumentar a competitividade dos produtos brasileiros; diversificar e ampliar os parceiros comerciais; diversificar a pauta de exportações, com ênfase nos produtos manufaturados; preservar a importação regular e a preços estáveis de matérias-primas, bens de capital e produtos intermediários, de forma a atender ao objetivo do desenvolvimento econômico.

Para atingir as metas de competitividade e diversificação produtiva, o governo utilizou mecanismos de isenções fiscais, subsídios, incentivos e restrições às exportações de algumas matérias-primas, sempre com o objetivo de forçar as exportações de maior valor agregado.

A tendência liberalizante para as importações, expressa com reduções e isenções tarifárias, visava facilitar os investimentos produtivos, possibilitando a diversidade e a competitividade da produção. Ou seja, novamente a idéia de promover uma seletividade nas importações.

De fato, entre 1967-73, as importações cresceram a taxas médias anuais de 27%, o que viria a exigir uma posterior reação também das exportações.

A prioridade estava em promover o crescimento econômico, adotando políticas específicas para diferentes setores produtivos como a agricultura, o comércio, os transportes, as telecomunicações e o ramo industrial, este último exigindo o aumento das importações como fonte de capacitação industrial, uma vez que esta se aproximava da plena utilização.

Para direcionar os setores produtivos a responderem satisfatoriamente, expandindo e diversificando a produção, o governo promoveu um conjunto de medidas de incentivo às exportações.[186] Os incentivos fiscais, creditícios e a adoção de um câmbio flexível proporcionaram um desempenho favorável das exportações brasileiras, contribuindo para que o Brasil crescesse em média 9% ao ano entre 1968-1971. (DOELLINGER, 1973: 16)

Com o avanço da indústria tanto na produção quanto na participação das exportações, o país começou a trabalhar para promover a conquista de uma "autonomia tecnológica". Esta demanda levou os Estados Unidos a aprovarem, no início da década seguinte, a construção da primeira usina nuclear no Brasil pela empresa norte-americana Westinghouse. (GORDON In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 54)

O tema da necessidade de promoção na área nuclear viria a ganhar maior ênfase na gestão de Geisel, que analisaremos a seguir, com a assinatura de acordos de cooperação na área nuclear com a Alemanha, o que aliás suscitou atritos com os Estados Unidos, extensivos à área comercial, incluindo contenciosos nos ramos de calçados e café solúvel, nos quais o Brasil despontava como principal ofertante mundial.

A essa altura, o modelo de substituição de importações apresentava sinais claros de esgotamento e o país necessitava criar um novo modelo de desenvolvimento que incorporasse a sedimentação da infra-estrutura que havia sido implantada.

---

[186] Entre as medidas estavam a desburocratização, com a simplificação e redução de trâmites administrativos; isenção do IPI e ICM para as exportações de produtos manufaturados; isenção e redução de outros impostos e a implementação efetiva do regime de *drawback* (criado em 1957 e regulamentado oito anos depois em 1964).

O período pós 1964 marcou uma importante maturação do sistema produtivo nacional, que coincidiu com condições favoráveis também no mercado externo, possibilitando, assim, a conquista do denominado “milagre brasileiro”, que em realidade decorreu de uma combinação de condicionantes internas e externas favoráveis. Tanto assim que entre 1964-70, as exportações mundiais cresceram 83,9%, enquanto as exportações brasileiras cresceram 91,6%. (DOELLINGER, 1973: 90). Ou seja, durante a década de 60, o comércio internacional se intensificou, não na mesma proporção entre as nações, porque foi mais intenso nas economias industrializadas, mas possibilitou um significativo aumento da participação das economias menos desenvolvidas, como foi o caso do Brasil.

Ainda na gestão Castelo Branco, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser incumbido de reorganizar e executar a promoção comercial brasileira[187], sendo criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior[188] (CONCEX), dividindo as atividades de comércio exterior com a CACEX.

De acordo com Flecha de Lima (In ALBUQUERQUE, 1996: 229), caberia ao Ministério das Relações Exteriores, por intermédio do CONCEX, a execução externa da política de comércio exterior, e à CACEX, a execução interna das normas, diretrizes e decisões do CONCEX.

187 Através da publicação da Lei nº 4.669
188 Instituído pela Lei Básica de Comércio Exterior – Lei nº 5.025.

A curta administração Costa e Silva[189] apresentou um viés mais autoritário e estatizante que a administração anterior, mantendo a austeridade no combate à inflação e a ampliação do comércio exterior. Durante seu governo, tentou-se implementar a criação de uma área de livre comércio que englobasse toda a América Latina, reeditando o compromisso hemisférico, mas não houve progresso por causa da falta de coesão das nações latinas. Além disso, em função do desinteresse do presidente Nixon[190] em apoiar a iniciativa, encerrou-se definitivamente a Aliança para o Progresso lançada por Kennedy.

Em função da diversificação produtiva e exportadora do Brasil, houve nos anos setenta, sob a administração Médici[191], uma reorientação da diplomacia para torná-la mais afinada com as discussões de temas econômicos.

O viés mais pragmático dessa fase encontra amparo no fato de que, pela primeira vez na história brasileira, esboçava-se um planejamento de longo prazo, num período de quinze anos que compreendia três sucessões presidenciais, com a implantação da primeira fase do Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido pela sigla PND.

A partir de 1971, o Ministério das Relações Exteriores reorganizou-se e concentrou-se na prestação de uma assistência governamental para a comercialização, segundo a qual o conceito de "promoção comercial" era um diversificado conjunto de serviços, prestados pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio do Departamento de Promoção Comercial (DPR) e suas divisões, e pelo Setor de Promoção Comercial (SECOM), às empresas e entidades vinculadas à exportação.

---

[189] (1899-1969) militar de carreira, foi Ministro da Guerra no governo de Castelo Branco.
[190] Richard Milhous Nixon (1913-94).
[191] Emilio Garrastazu Médici (1905-85) militar de carreira, foi Adido Militar nos Estados Unidos e chefiou o Serviço Nacional de Informação (SNI) antes de assumir a presidência da República em 1969.

Ou seja, mesmo redirecionada ao pragmatismo, a atuação se restringia ao apoio institucional, sem qualquer formulação estratégica, no sentido efetivo do termo, e que demonstrasse uma disposição mais proativa na promoção das exportações.

Conforme constata Flecha de Lima (In ALBUQUERQUE, 1996: 232), os estudos estratégicos do período destinaram-se a identificar mercados demandantes de nossos produtos, sobretudo manufaturados e não-tradicionais, para em seguida promover a instalação de Consulados, com o propósito de capitanear resultados práticos. Foi assim que se instalaram os Consulados brasileiros em Dallas e Atlanta.

Em meados dos anos setenta, a pauta de serviços começou a se desenvolver principalmente em direção à América Latina e à África.

3.3 Geisel, Figueiredo e Reagan: Do "Pragmatismo Responsável" à Responsabilidade Pragmática

Quando Geisel[192] assumiu a presidência, insistiu que a atuação diplomática deveria estar inserida em parâmetros éticos e com uma perspectiva de ser "ecumênica e pragmática". Ou seja, deveria haver autonomia nas diretrizes diplomáticas, no interesse do Brasil, mesmo que as ações implicassem atritos com países tradicionais, sem, entretanto, provocarem o rompimento com os Estados Unidos.

[192] Ernesto Beckmann Geisel (1908-96), militar de carreira, foi Chefe da Casa Militar, general de exército e Ministro do Superior Tribunal Militar durante o governo Castelo Branco.

Tal posição, menos reivindicadora e mais multilateral, foi denominada de "pragmatismo responsável". E, como afirma Fonseca (1998: 324), procurou ensejar um atributo ético à condução da política externa brasileira.

Mas, mesmo com a atenuante de evitar confrontos com os Estados Unidos, na prática a administração Geisel promoveu uma redução nos vínculos econômicos, políticos e militares entre o Brasil e os Estados Unidos.

Muitos dos postulados da PEI foram retomados nessa fase, inclusive no que diz respeito à confrontação entre as nações desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento, atribuindo uma irracionalidade às primeiras e uma racionalidade às demais para justificar o distanciamento que viria a ser adotado, notadamente em relação aos Estados Unidos.

Como evidencia Fonseca (1998: 328), o argumento era de que "existe uma disputa entre as superpotências, que é irracional; se nos afastamos da disputa e adotarmos uma atitude não-alinhada, ganhamos condições de agir com racionalidade (...).

Ou, como incita Gordon (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006 : 56), "uma reflexão mais sóbria (...) sugere que a prosperidade no Terceiro Mundo também seria benéfica ao Primeiro (...)".

De qualquer forma, os novos rumos da política externa compreenderam o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (1974), o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), em 1974, a assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha (1975), o reconhecimento da independência de Angola (1975) e a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

Várias medidas adotadas por Geisel, como a reserva de informática e os acordos nucleares geraram tensões significativas com os Estados Unidos, dando o contorno de que o "pragmatismo responsável", conduzido por Azeredo da Silveira[193], marcaria "(...) *um importante passo na libertação do Brasil da dependência dos Estados Unidos*". (grifos nossos)

Percebemos, portanto, um recrudescimento da posição de enfrentamento do Brasil em relação aos Estados Unidos e a manutenção da idéia de "dependência", desta vez mais explicitada.

Nessa fase, iniciou-se uma "intensa atividade brasileira no âmbito das Nações Unidas no sentido de organizar o Terceiro Mundo para arrancar concessões dos países avançados". (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006 : 53-55)

O bilateralismo das relações diplomáticas foi definitivamente substituído pelo multilateralismo, e o intercâmbio com os Estados Unidos transformou-se mais como uma alternativa dentre as várias parcerias, oscilando entre padrões de alta confrontação e períodos de relativa cooperação.

De acordo com Lafer (2001: 101),

> O aprofundamento da universalização das intenções diplomáticas foi um dos objetivos do pragmatismo responsável. Daí uma importante política africana, uma expressiva aproximação com o mundo árabe, ditada acima de tudo pela crise do petróleo, e o significado do estabelecimento das relações diplomáticas com a China (1974).

[193] Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1917-90) foi ministro das relações exteriores na gestão Geisel e era diplomata de carreira.

Em um modelo de negociação multilateral, o poder de pressão dos grupos, de segmentos produtivos, ou no caso em questão, dos grupos de países reunidos por objetivos comuns, tende a favorecer a parte mais frágil, enquanto que o modelo bilateral remonta a uma pressão ou entre parceiros com maior equilíbrio ou totalmente assimétricos.

No que diz respeito à gestão nos Estados Unidos neste período, houve uma mudança de direção, pois o presidente Carter[194] procurou engajar o país em uma atuação internacional mais intensa, abandonando relativamente o foco dispensado à União Soviética, destacando maior atenção às questões econômicas, com o incentivo às práticas multilaterais e às questões de paz, mas fundamentalmente em relação ao compromisso moral de preservação dos direitos humanos.

O resultado dessa política externa foi a total falta de consenso nos Estados Unidos, tanto da opinião pública norte-americana, quanto do seu próprio *staff* governamental[195]. No exterior, essa política foi vista como um intervencionismo indesejado.

A partir de 1976, os Estados Unidos passaram por uma reversão de seu quadro econômico, contabilizando significativos déficits na Balança Comercial, o que contribuiu para o aumento das pressões protecionistas do setor privado sobre o Congresso, visando conter as importações, situação agravada também pelo declínio nas exportações estadunidenses para o resto do mundo.

---

[194] James Earl Carter Junior (1924).
[195] Ver Pecequilo, 2003: 199

No final dos anos setenta, o Brasil havia se transformado no segundo maior exportador agrícola do mundo, atrás dos Estados Unidos, ocupando no *ranking* geral do comércio a oitava posição como maior exportador. A transformação pela qual o país havia passado resultava em expansão tanto qualitativa quanto quantitativa, uma vez que exportava muito mais manufaturas e em maior quantidade.

De 1970 a 1980, as exportações decuplicaram, saltando de 2,7 bilhões de dólares para 20 bilhões de dólares, assim como as importações que passaram de 2,5 bilhões de dólares para 23 bilhões de dólares, com as manufaturas que cresceram de 416 milhões de dólares para 9 bilhões de dólares. (In ALBUQUERQUE, 1996: 235)

O governo Figueiredo[196] conduziu a ação diplomática para dar continuidade ao denominado "nacionalismo de fins"[197], que havia sido proposto por Jaguaribe ainda nos idos anos cinqüenta[198], estando fundamentado em três princípios:

1) compreensão da realidade brasileira;
2) identificação dos principais interesses do país;
3) avaliação dos meios de ação. (OLIVEIRA, 2005: 178 – grifos nossos)

---

[196] João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-99), militar de carreira, promoveu a transição do regime militar, do qual foi o último representante, para a democracia.
[197] O termo foi cunhado por Hélio Jaguaribe com a publicação da obra *O nacionalismo na realidade brasileira*, na qual defendia o nacionalismo da economia brasileira, incluindo a privatização de setores básicos da economia brasileira, como setor petroquímico, com justificativas de "eficácia técnica", contemporizando para isso a participação tanto do capital nacional quanto do capital estrangeiro. Distinguia-se, portanto, das propostas do denominado "nacionalismo de meios" defendido por Guerreiro Ramos que pregava o controle da economia exclusivamente pelo capital público e privado nacional.
[198] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do regime militar brasileiro* : multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985), Porto Alegre : editora da Universidade UFRGS, 1998 In LAFER, 2001 : 102-103

A administração “universalista” de Saraiva Guerreiro, então Ministro das Relações Exteriores, mantinha as idéias do “pragmatismo responsável” e do “não alinhamento automático”, compreendendo que a política externa necessitava ser “(...) diversificada para poder entabular diferentes diálogos com diferentes países de acordo com os diferentes interesses nacionais”. (OLIVEIRA, 2005: 180-182)

De 1932 até 1980, a taxa de juros real nos Estados Unidos se manteve oscilando entre 2% e 3% ao ano, o que possibilitou ao país auferir um longo período de crescimento econômico. Mas, a pressão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tanto em 1973 quanto em 1979 fez com que os juros se reduzissem drasticamente até atingirem taxas negativas, ocasionando, assim, um significativo endividamento externo.

Portanto, a década de oitenta representou para os Estados Unidos um período crucial para a inflexão, tanto na recuperação política – interna e externa - quanto na econômica.

De acordo com Souza (1997: 38), um estudo dos Estados Unidos datado de 1983 apontava que o setor de serviços era o que apresentava a maior probabilidade de rápida expansão na economia, representando 2/3 do Produto Nacional Bruto (PNB)[199] do país, sendo responsável pela geração de 86% dos empregos nas décadas de setenta e oitenta.

Não por outra razão, percebemos que esse setor passou a ser o foco de atenção dos Estados Unidos nas negociações comerciais internacionais, indicando uma clara estratégia de longo prazo, priorizando a expansão do setor de serviços e, portanto, dos interesses nacionais estadunidenses.

[199] Representação monetária de tudo que é produzido no país, menos os recursos que são enviados ao exterior.

Portanto, percebendo que haveria um ganho setorial e de competitividade em esfera mundial, no segmento de serviços, investimentos e propriedade intelectual, foi que a inclusão destes novos temas – TRIMS e TRIPS[200] – passaram a ser de interesse prioritário para os Estados Unidos.

A posição do Brasil na discussão desses novos temas e de sua inclusão nas negociações multilaterais foi claramente defensiva, em razão da falta de competitividade e da alta vulnerabilidade conjuntural pela qual o país passava.

Mas, conforme demonstraremos adiante, ao final da década de oitenta, visando avançar nos temas de maior interesse do país e, ao mesmo tempo, mantendo uma estratégia de obstrução, o Brasil concordou em fazer menção ao tema de serviços na declaração ministerial do GATT.

Como argumenta Almeida (1999: 61), a partir de 1985 o Brasil passou a ter uma "aceitação consciente da interdependência, em contraste com a experiência anterior de busca da autonomia nacional". Mesmo porque a especialização produtiva dos Estados Unidos em serviços abriria caminho para uma expansão das exportações manufaturadas dos países com menor desenvolvimento, bem como ao suprimento de insumos e inclusive mão-de-obra.

No âmbito multilateral, até a Rodada Kennedy na década de sessenta, o interesse do Brasil nas negociações havia sido de certa maneira limitado, porque as discussões tendiam a ficar centradas basicamente na redução tarifária e nas demais questões de cunho geral, com pouca discussão sobre os temas de interesse direto dos países menos desenvolvidos (PMD's)[201].

---

[200] *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) e *Trade-Related Investment Measures* (TRIMS).
[201] Ver Anexo C.

Tal posição foi um pouco alterada a partir da Rodada Tóquio, quando ficaram mais evidentes as restrições quantitativas, os direitos *antidumping* e a prática de subsídios, que afetavam diretamente os PMD's, possibilitando a ampliação dos debates sobre barreiras comerciais, que não mais estavam restritas às tradicionais tarifas e quotas.

Também foi no curso dessa fase de negociações que os países em desenvolvimento tiveram parte de suas demandas atendidas, ao constituírem a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Um organismo específico na representação dos interesses dos PMD's, desenvolvendo um sistema de preferências comerciais denominado de Sistema Geral de Preferências (SGP).

Por meio desse instrumento, os países desenvolvidos passaram a conceder reduções tarifárias às importações originárias dos países em desenvolvimento, sem que estes tivessem a obrigação de seguir o princípio da reciprocidade assegurado pelo GATT.

Apesar de o SGP ter-se mostrado muito aquém de seus propósitos, porque na realidade representou pouco em termos de aumento efetivo da participação dos PMD's no comércio mundial, o regime que teria validade de apenas dez anos – expirando em 1981 – vigora até o momento, suscitando constantes reclamações dos países desenvolvidos.

Mas, apesar do longo tempo passado desde o término da Rodada Tóquio, o enquadramento da legislação brasileira às determinações de defesa comercial explicitados naquela reunião só veio a ser estabelecido muitos anos depois, em 1995, com a criação do Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC), que teve a missão de recomendar procedimentos de defesa comercial, com base no exame dos pareceres das investigações comerciais já encerradas.

Também durante a década de oitenta, os países latino-americanos tentaram novamente reeditar e ampliar a proposta de criação da ALALC – criada nos anos sessenta e que praticamente havia estagnado. Lançaram uma proposta integrativa regional, mais profunda que a primeira, ampliando-a com o estabelecimento de uma zona de livre comércio para a consolidação de um mercado comum, estendendo o prazo de concretização para quinze anos e promovendo a assinatura de um novo Tratado, subscrito pelos mesmos países-membros do acordo anterior, que deram origem à Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento (ALADI).

Novamente os resultados econômicos nos primeiros anos de vigência foram promissores, mas em termos de elevação do poder de pressão regional nas negociações internacionais muito pouco foi alterado.

A vitória de Reagan em 1980 teve um sentido muito prático para os Estados Unidos, o que se refletiu no resto do mundo. A urgência em recuperar a economia norte-americana e resgatar a unidade interna tornou-se o principal instrumento para o exercício da hegemonia mundial.

A reversão na condução das políticas públicas e, conseqüentemente, nas expectativas teve cunho interno e externo. Internamente, houve corte de juros, redução de impostos e expansão dos investimentos públicos – numa clara política expansionista –; externamente, houve um recuo no intervencionismo e a adoção de um discurso centrado na cooperação.

A política externa procurou afirmar-se como um contraponto àquela que havia sido conduzida por Carter, imprimindo a reafirmação da liderança dos Estados Unidos no mundo, fazendo-se valer da aproximação cooperativa com seu principal oponente externo, a União Soviética.

Ao demonstrar que a União Soviética não tinha recursos econômicos e tecnológicos suficientes para continuar avançando no cenário internacional, – apesar da abundância de recursos naturais e territoriais –, a administração Reagan conseguiu promover o recuo da nação soviética e o fim da era da bipolaridade internacional. (PECEQUILO, 2003: 203-206)

Mas, ao mesmo tempo que os Estados Unidos pareciam conquistar uma vitória, assistiam ao declínio de sua própria economia, decorrente, de acordo com Kennedy (apud PECEQUILO, 2003: 207), da superextensão imperial que haviam comandado, e que agora abatia tanto a União Soviética quanto os Estados Unidos, não restando outro resultado senão o natural declínio.

A estratégia utilizada pela administração Reagan foi de reconstruir a hegemonia norte-americana, utilizando uma política exterior agressiva e ao mesmo tempo sinalizatória aos países em desenvolvimento, em relação à percepção de que o enquadramento às diretrizes da inserção internacional norte-americana poderia auferir maiores benefícios do que o enfrentamento. (MAIRA apud OLIVEIRA, 2005: 173)

O relacionamento diplomático entre o Brasil e os Estados Unidos, no final dos anos oitenta, atingiu seu ponto mais baixo, em função da introspecção tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos, por razões diversas, mas que resultaram em um efetivo distanciamento.

No Brasil, a introspecção era fruto do agravamento dos problemas domésticos, principalmente no tocante à inflação e ao endividamento externo e interno. Enquanto nos Estados Unidos era motivada pela reversão econômica do país com o registro de significativos déficits na balança comercial[202] e nas contas públicas.

Em relação à história econômica mundial, essa fase foi marcada pelo ressurgimento do liberalismo econômico tanto nos Estados Unidos (*Reaganomics*) quanto na Grã-Bretanha (*Tatcherismo*). Nesse contexto, a abertura econômica e o desgravamento tarifário eram vistos como ações necessárias a qualquer país, devendo ser estimuladas ao máximo. (BARBOSA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006 : 160)

Na visão de Vizentini (2004: 18), a redução de barreiras alfandegárias e a adoção do livre-comércio por todos os países favoreceriam a liderança da economia norte-americana.

Conforme abordaremos no próximo capítulo, apesar de a década de oitenta ter contabilizado um relativo distanciamento entre as duas nações, foi também durante este período que ganharam forma as principais articulações internacionais que levariam, na década seguinte, à formação de um novo desenho internacional, com a maturação dos processos de integração econômica e o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), consolidando assim os objetivos do GATT.

---

[202] Ver Anexo D.

3.4 A Consolidação Produtiva: do "Milagre" à "Década Perdida"

A partir de 1958, o déficit no Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos começou a crescer e com tendência a se agravar, uma vez que a Europa, seu principal mercado de exportação, recuperava-se e, portanto, necessitava comprar menos produtos e serviços norte-americanos.

Assim, visando capacitar financeiramente a economia norte-americana para fazer frente aos desembolsos nos programas de ajuda econômica, tanto interna quanto externamente – inclusive para o Brasil –, o presidente Kennedy decidiu-se por uma legislação de expansão das exportações estadunidenses, denominada de Lei de Expansão Comercial.

Por meio dessa lei, o Legislativo ampliou os poderes do Executivo, autorizando o presidente a realizar acordos comerciais com outros países, para posterior aprovação do Congresso, tornando possível também que empresas norte-americanas exercessem pressão a favor da proteção do mercado doméstico, com a utilização de um mecanismo denominado de cláusula de escape, tudo com o propósito de expandir a participação comercial dos Estados Unidos no mundo.

De fato, esses recursos possibilitaram um crescimento do comércio total dos Estados Unidos entre 1961-69 da ordem de 107%, com as exportações aumentando 81%.[203]

[203] Ver Apêndice F.

Mas, mesmo utilizando os instrumentos de proteção, o *Trade Act* de 1962 estava baseado na prática de baixas alíquotas de importação, fato que aliás era apoiado pela maioria dos grupos sociais norte-americanos – tanto de trabalhadores quanto de produtores –, que viam nesta estratégia a possibilidade de menores preços para os consumidores e de maior expansão nas vendas.

Entretanto, com o passar dos anos, a economia dos Estados Unidos começou a apresentar uma deterioração nas contas públicas, registrando uma redução nas vendas externas, déficits no orçamento e, conseqüentemente, elevação nos níveis de inflação e desemprego. Parte da explicação para este cenário advém justamente do processo de abertura da economia, que ficou mais exposta à concorrência, levando ao surgimento das reivindicações protecionistas dos setores produtivos e dos sindicatos.

Além disso, a deterioração financeira resultou também do conjunto de programas assistencialistas internos e externos, intensificados pela adoção do sistema de câmbio flutuante a partir do início dos anos setenta, os quais somados às duas crises do petróleo levaram os Estados Unidos a expressivos e sucessivos déficits.

No Brasil, a denominada Lei das Tarifas de Alfândega, criada em 1957[204], instituiu conforme abordamos anteriormente, o sistema de tarifas *ad valorem* mantendo um viés de alta nas alíquotas que se estendeu pelo menos até 1969, reafirmando a classificação do Brasil como um país de política comercial fortemente protecionista.[205]

---

[204] Lei nº 3.244
[205] Ver Apêndice G.

Até meados dos anos sessenta, apesar da intensificação do processo de industrialização, o Brasil ainda era essencialmente agroexportador e pouco moderno no sentido produtivo, utilizando baixa mecanização e máquinas antiquadas. A dependência das importações estava justamente atrelada à necessidade de aquisição de bens de capital e tecnologia para a modernização e ao suprimento de alguns tipos de bens de consumo.

A partir de 1964, com a administração Castelo Branco, a orientação da política externa se voltou menos para a substituição de importações e mais para a promoção das exportações, sem que para esta houvesse, propriamente, um aparato consistente de promoção, restringindo-se à concessão de incentivos creditícios e cambiais. De qualquer forma, foi a partir das reformas de 1964 que ocorreu um maior impulso à atividade produtiva do país e, conseqüentemente, à utilização do setor externo como auxiliador na modernização da economia.

Por outro lado, a adoção de uma política ortodoxa liberal buscou imprimir austeridade à administração pública, visando a estabilidade econômica e a transformação institucional, fontes de estímulo para a atração do capital externo. Nesse sentido, o controle sobre a taxa de câmbio permitia ao governo alternar momentos pró-importação e pró-exportação, o que aliás constituiu uma prática constante na política econômica brasileira. Entre 1954-62 por exemplo, o crescimento econômico brasileiro pressionou o balanço de pagamentos a desvalorização da moeda nacional, favorecendo as exportações e encarecendo as importações.

Com as reformas de 1964, o sistema cambial voltou a ser livre[206], como em 1961[207], mas esta mudança não resultou em maior dinamismo do comércio exterior como se imaginava, tanto assim que, entre 1963-67, a economia esteve praticamente estagnada. Quanto à política aduaneira, o Brasil manteve, mesmo após as reformas, a cobrança do imposto de exportação, que funcionava como um desestímulo às vendas externas, porque encarecia os produtos brasileiros no exterior, restringindo as exportações em detrimento de uma aparente majoração na receita tributária.[208]

Portanto, embora possamos considerar as medidas implementadas a partir de 1964 como um acanhado processo liberatório, com vistas a aumentar a capacidade produtiva brasileira, persistia um forte protecionismo, que se evidenciava também pela existência da lei do "similar nacional" e da política do "valor mínimo".

---

[206] Através da Instrução nº 270 da SUMOC.
[207] Através da Instrução nº 204 da SUMOC.
[208] O imposto de exportação foi de competência estadual até 1966, passando para a esfera Federal a partir de 1966, com a Lei nº 5.072.

O regime do "similar nacional"[209], sob análise da CACEX, permitia o favorecimento de reduções ou isenções fiscais para os produtos importados que não tivessem produção similar no mercado doméstico ou que, embora existentes, apresentassem preço e/ou qualidade muito distinta do importado. A pauta do "valor mínimo"[210] permitia que as importações de mercadorias consideradas com preços muito abaixo do "normal" praticado no mercado internacional pudessem ser sobretaxadas com uma tarifa *ad valorem*, acima do preço mínimo estabelecido pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA)[211].

Em 1967, foram estabelecidos novos níveis tarifários, com alíquotas mais reduzidas, além de ter sido instituído um sistema de isenções para várias tipos de importações[212] de interesse do país. O objetivo era possibilitar o acesso à importação de bens de capital, tecnologia e insumos, que viabilizassem o salto produtivo almejado. De qualquer forma, os dados do Anexo XI permitem verificarmos que a margem bruta de proteção continuava elevada e próxima de 11%. Mesmo assim, foi nesta época que começaram a ocorrer as mudanças na composição da pauta de exportações brasileiras, a qual viria a ser efetivamente revertida em meados dos anos oitenta como veremos adiante.

---

[209] estabelecido pelo Decreto-Lei nº 37, regulamentado pelo Decreto nº 61.574 de 1967 e Decreto nº 64.017 de 1969

[210] estabelecido pelo Decreto-Lei nº 730 de 1969. Em 1970 por meio do Decreto-Lei nº 1.111, a denominação e a incidência do imposto de importação foram alteradas. O "preço mínimo" passou a ser denominado de "preço de referência", e a sistemática de cálculo tomava como base o custo de produção nos países produtores ou ainda uma série histórica de importação; a incidência do imposto de importação era feita em duas parcelas: uma *ad valorem* incidente sobre o "valor de referência" e a outra de incidência específica, calculada sobre a diferença entre o "preço de referência" e o preço constante na fatura de importação.

[211] Sobre as competências do CPA e outros órgãos ver Quadro 3.

[212] A modalidade de "contingenciamento" permitia a importação de insumos com redução ou isenção tarifária, desde que comprovada a venda de produção doméstica; e as reduções ou isenções tarifárias para importação de bens de capital destinados aos projetos considerados de alta prioridade. (DOELLINGER *et al*, 1974 p.49)

Os dados do Quadro 1 contemplam a evolução da composição da pauta de exportações brasileiras ao longo das cinco décadas compreendidas por este estudo, os quais serão objeto de análise mais extensa no próximo capítulo, mas nos permitem constatar de momento que, em 1965, a exportação de produtos básicos era predominante, quase cinco vezes maior que a exportação de manufaturados e semimanufaturados juntos.

No intervalo de uma década, a exportação de manufaturados havia crescido e representava metade das exportações de produtos básicos. E, em duas décadas, semimanufaturados e manufaturados somados representavam o dobro das exportações de produtos básicos, ou seja, uma total inversão da pauta produtiva exportadora. Dito de outra forma, enquanto o crescimento dos produtos básicos foi de 69,84% entre 1975-85, o crescimento dos semimanufaturados foi de 224,85% e dos manufaturados de 444,02%, ou seja, mais de seis vezes o crescimento dos produtos básicos.

QUADRO 1
Evolução da composição da pauta de exportações brasileiras
1965-1975-1985-1995 (milhões de dólares FOB)

	Básicos	**Semimanufaturados**	**Manufaturados**
1965	1.301	130	154
1975	5.027	849	2.585
1985	8.538	2.758	14.063
1995	10.969	9.146	25.567

Fonte: MICT, 1996 (elaboração nossa)

A distribuição geográfica das exportações também sofreu alteração nesse período, com redução nas vendas tanto para a Europa quanto para os Estados Unidos, justamente os dois principais mercados compradores do Brasil. Assim, de acordo com a Tabela 14, as exportações para os Estados Unidos, em 1967, diminuíram um terço em relação às realizadas em 1953, proporção semelhante foi verificada no caso dos países europeus.

TABELA 14
Participação dos produtos brasileiros na pauta dos principais importadores do Brasil
(%)

	1953	1964	1967
Alemanha ocidental	3,58	0,92	0,77
Canadá	0,58	0,32	0,16
Espanha	1,68	0,58	0,70
Estados Unidos	6,83	2,54	2,04
França	2,08	0,50	0,48

Fonte: *World Trade Annual* (ONU)
elaboração IPEA apud DOELLINGER et al, 1971: 36-37 (adaptação nossa)

De qualquer forma, os Estados Unidos e a Europa continuaram sendo os principais mercados de destino dos produtos brasileiros, registrando-se um ligeiro aumento nas exportações para os países asiáticos, África e Oriente Médio, e uma redução para os países-membros da ALADI.

Apesar de todo o avanço para incentivar a diversificação da pauta produtiva exportadora, os dados da Tabela 15 permitem constatarmos que a receita cambial, no final dos anos sessenta, ainda estava fortemente concentrada nos produtos primários, apesar de anualmente registrar uma perda nesta participação. Tanto assim que o café, que vinha declinando na participação da pauta, ainda respondia por 35% das divisas comerciais, assim como o algodão e o açúcar representavam quase 50% da pauta exportadora brasileira. (DOELLINGER, 1973:83-117)

TABELA 15
Exportação de alguns produtos primários
US$ milhões

PRODUTO	1967	%	1968	%	1969	%	1970	%	1971	%	1972	%
café	707	42,7	774	41,2	813	**35,2**	939	34,3	773	26,8	989	24,8
algodão	91	5,5	131	7,0	196	**8,5**	154	5,6	137	4,8	189	4,7
carne bovina	4	0,2	13	0,7	28	1,2	63	2,3	99	3,4	169	4,2
cacau	61	3,7	46	2,5	106	4,6	78	2,9	62	2,2	59	1,5
açúcar	84	5,1	104	5,5	117	**5,1**	132	4,8	146	5,1	314	7,9
soja	29	1,8	60	0,3	29	1,3	27	1,0	24	0,8	128	3,2
sisal	16	1,0	17	0,9	16	0,7	15	0,6	15	0,5	22	0,6
óleo de mamona	23	1,4	36	1,9	45	2,0	38	1,4	39	1,4	54	1,4
farelo e torta de soja	10	0,6	19	1,0	23	1,0	44	1,6	82	2,9	152	3,8
milho	22	1,3	57	3,0	33	1,4	81	3,0	75	2,6	10	0,3
total	1.047	**63,3**	1.203	**64,0**	1.406	**61,0**	1571	**57,5**	1.452	**50,5**	2.086	**52,0**
total das X	1.654	100	1.881	100	2.311	100	2739	100	2.882	100	3.989	100

FONTE: CACEX 1971 *apud* DOELLINGER *et al*, 1974 p. 83

Com a contração do mercado interno e a pressão dos custos de manutenção da capacidade ociosa, o interesse dos empresários pelo mercado externo passou a ser reforçado e terminou por levar o governo à elaboração de um novo conjunto de estímulos à exportação. Assim, os recursos ociosos atrelados ao conjunto de medidas de reforma pró-exportação e ao bom desempenho da economia mundial terminaram por contribuir para a construção do denominado “milagre econômico” do Brasil, favorecendo a produção, o aumento do consumo interno e a exportação.

A partir de 1969, com o Decreto-Lei nº 491, o governo institucionalizou a prática de subsídios às empresas exportadoras industriais[213], criando uma vantagem comparativa diferenciada entre a indústria e a agropecuária e entre as indústrias voltadas para a exportação e as exclusivamente domésticas, reforçando a convicção de que a alavanca para o crescimento econômico estava baseada no segmento industrial exportador. Ou seja, a política comercial indicava uma prioridade para a indústria, que deveria refletir na política de comércio exterior.

Esses incentivos às exportações podem ser agrupados em quatro categorias, conforme apresentado no Quadro 2, os denominados incentivos diretos, os indiretos, os gerais e os específicos.

[213] Isenção do imposto de renda na proporção da parcela exportada, vigorava desde 1965; linha de financiamento para capital de giro com taxa de juros subsidiada, vigorava desde 1967; crédito fiscal do IPI nas vendas ao exterior e crédito fiscal nos impostos devidos nas compras de matérias-primas e componentes utilizados na produção exportável. (DOELLINGER, 1974: 21)

QUADRO 2

Incentivos às exportações

DIRETOS	
fiscais[1]	isenção do imposto de exportação; isenção do imposto de renda; isenção e crédito do IPI e do ICM; isenção do imposto sobre operações financeiras e demais isenções.
creditícios[2]	financiamentos para a produção, seguro, venda e consignação direcionada à exportação; adiantamento de contratos de câmbio.
cambial	reformulação para um sistema denominado "flexível", adotando mudanças cambiais em periodicidades menores. Evitando a tendência de atrasar a desvalorização da moeda, que depois seria substituído pelo sistema de minidesvalorizações.
INDIRETOS	
administrativos	
promoção externa	
financiamento e comercialização	
pesquisas	
melhorias de infra-estrutura	
regulamentação do regime de *drawback*	
GERAIS	
benefícios fiscais (BEFIEX)[3]	
incentivo à transferência	
incentivos a *trading companies*	
ESPECÍFICOS	
incentivo à exp. de minerais elaborados	
incentivo à exp. de veículos	
incentivo à exp. navios e embarcações	
RESTRIÇÕES À EXPORTAÇÃO	
agropecuários (cotas, etc)	

Fonte: DOELLINGER et al., 1974 p.23-24 (adaptação nossa)

[1] Lei nº 4.663 de 1965 (prorrogada várias vezes até 1974)autorizava a dedução do lucro tributável de parcela correspondente ao percentual exportado.

Decreto-Lei nº 491 de 1969 possibilitava a redução ou restituição do imposto de renda incidente nas transações financeiras a título de *royalties*, assistência técnica e juros, além dos gastos efetuados com promoção e propaganda, computados como custo de produção e, portanto, passíveis de dedução da renda tributável.

Decreto-Lei nº 815 de 1969 possibilitava isenções adicionais para comissões pagas aos agentes no exterior; juros e comissões relativos a créditos contraídos no exterior.

Os Decretos-Leis nº 4.502 (1964); nº 61.514 (1967); nº 406 (1968); nº 407 (1968); nº 491 (1969) nº 1.165 (1971) e nº 1.189 (1971) regulamentavam as isenções ou reduções de IPI e ICM de atividades relacionadas à exportação.

[2] As fontes de crédito provinham do Banco do Brasil através do BNDE (FUNGIRO) e da CACEX (onde o FUNDECE – financiava a produção de mercadorias exportáveis, produzidas por empresas de capital aberto, e o FINEX - financiava as vendas de bens de capital e de consumo durável)

[3] Decreto-Lei nº 1.219 de 1972 permitia a isenção de imposto de importação e do IPI de vários produtos, com exceção para a lei de " similar nacional"; para importações de máquinas e equipamentos, além da possibilidade de transferência dos créditos fiscais entre empresas exportadoras participantes do programa de incentivos.

Os resultados dessas medidas podem ser mensurados pelo crescimento das exportações que foram de 88,81% entre 1964-70, no segmento de manufaturados, o crescimento foi ainda maior (1.700%), passando de US$ 33 milhões em 1964 para US$ 600 milhões em 1970.

Interessante observarmos que, apesar de conceder um conjunto substantivo de incentivos à atividade exportadora, o próprio governo enxergava esta como apenas complementar ao mercado doméstico e não como um mercado específico, a ser desenvolvido e trabalhado com uma estratégia própria e de longo prazo.

Tal constatação fica evidenciada na afirmação de Doellinger (1974: 43), quando diz que

> [o] mecanismo de incentivos (...), intencionalmente ou não, permitia a exportação apenas como uma forma de utilização da capacidade ociosa então existente (...) face à recessão do mercado doméstico, e assim, muitos empresários passaram a incluir a exportação nos seus planos de produção, pois o atendimento ao mercado externo passou a ser tão ou mais lucrativo que o mercado interno.

Ou seja, quando o mercado externo era incluído no planejamento público ou mesmo privado era posicionado como uma alternativa ao mercado interno, mas jamais como um mercado específico.

Nos anos seguintes, surgiram novos mecanismos de incentivos e benefícios fiscais, como incentivo à exportação, desta vez extensivos ao ICM, com uma alíquota máxima de 15%, além da concessão de crédito na importação de insumos utilizados na produção que viesse a ser exportada.

De acordo com os dados da Tabela 16, verificamos que a maior participação média nas exportações brasileiras entre 1967-72 correspondeu ao setor de agropecuária (56,16%) e a menor, ao segmento de outros produtos (2,93%) – que inclui a indústria de borracha, papel, vidro etc. –, embora a taxa média de crescimento anual aponte exatamente o contrário, ou seja, embora o setor agropecuário tenha sido o mais representativo no período, sua *performance* apresentou uma retração ao longo do tempo.

TABELA 16
Exportação por setores de atividade
milhões de US$ FOB

setores	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Agropecuária [1]	**1047**	**1195**	**1407**	**1546**	**1392**	**1790**
Agroindústria e Ind. Trad.[2]	316	391	492	563	715	1254
Ind. Moderna[3]	113	96	139	239	252	410
Extrativismo[4]	149	171	226	315	358	415
Outros produtos[5]	29	28	47	76	187	122
Total	1654	1881	2311	2739	2904	3991

Fonte: CACEX, *exportação jan/dez, 1972* e *Relatório* da CACEX, 1971 Elaboração IPEA

[1] Inclui os produtos agrícolas em bruto e carnes congeladas

[2] Inclui as indústrias de alimentos, couros e peles, processamento de fumo (exclusive cigarros), madeiras, têxteis naturais, vestuário e calçado, gorduras, óleos e ceras vegetais e animais.

[3] Inclui as indústrias de produtos químicos (inclusive plásticos e farmacêuticos), têxteis sintéticos, metais comuns e seus manufaturados, máquinas e aparelhos, material elétrico, material de transporte e cigarros.

[4] Inclui produtos extrativos vegetais, animais (pesca) e minerais (minérios em bruto).

[5] Inclui indústrias de borracha, papel e papelão, cartolina e cartão, livros, artes gráficas em geral, vidros e produtos não classificados, assim como as chamadas "transações especiais".
(apud DOELLINGER et al, 1974: 77) - Adaptação nossa.

Ainda de acordo com a Tabela 16, as exportações originárias da denominada indústria tradicional e da indústria moderna ultrapassaram as vendas do setor agropecuário apresentando um crescimento da ordem de 279%. E, conforme se evidencia no Quadro 3, entre 1964-70, houve um crescimento expressivo das exportações de manufaturados com destaque para os produtos das classes VI e VIII, que representam os produtos de maior valor agregado.

QUADRO 3
Evolução por classes de produtos
1964-70

CLASSE I	Não apresentou modificação significativa no período
CLASSE II	*'matérias-primas de origem animal'* apresentaram taxa de crescimento de 22% ao ano; *'matérias-primas de origem vegetal'* apresentaram taxa de crescimento de 12,6% ao ano; *têxteis naturais e artificiais'* ,taxa de crescimento de apenas 2,3% ao ano.
CLASSE IV	*'produtos de matadouro e caça*' – com destaque para a carne bovina – apresentaram taxa de crescimento de 28% ao ano (devido às melhorias no parque industrial); *'produtos da pesca'* apresentaram taxa de crescimento de 37% ao ano; *'cereais e seus produtos',* taxa de crescimento de 65% ao ano – destaque para milho em grão e perda para arroz; *'açúcar, café, cacau, especiarias e derivados',* taxa de crescimento de 6,5% ao ano, diminuindo sua participação
CLASSE V	*'produtos químicos e orgânicos'* apresentaram taxa de crescimento de 2,5% ao ano –diminuindo sua participação
CLASSE VI	*'máquinas e aparelhos para transporte e elevação'* apresentaram taxa de crescimento de 50% ao ano; *'outras máquinas e aparelhos não incluídos em classe própria'* , taxa crescimento de 45% ao ano
CLASSE VII	*'manufatura de têxteis'* apresentou taxa de crescimento de 18% ao ano – diminuindo sua participação
CLASSE VIII	*'móveis e acessórios',* taxa de crescimento de 60% ao ano; *'roupa feita'* , taxa de crescimento de 70% ao ano; *'calçados'* taxa de crescimento de 90% ao ano – foram os itens que apresentaram as mais altas taxas de crescimento
CLASSE IX	Incremento para revólveres e pistolas

FONTE: DOELLINGER, 1973: 54-71 - elaboração nossa[214]

[214] Ver Apêndice A para descrição das classes.

O dinamismo da indústria superando os produtos primários ocorreu por volta de 1966, e "entre 1964 e 1970, as exportações de produtos agropecuários se fizeram a taxas anuais médias de 10%, enquanto as de produtos industrializados foram feitas a taxas de 26% ao ano". (DOELLINGER, 1973: 208)

Em 1971 o café atingiu a sua mais baixa participação na pauta de exportações brasileiras. Por outro lado, alguns produtos até então inexistentes na pauta começaram a despontar, tais como a carne industrializada, caldeiras e máquinas mecânicas, calçados e aparelhos eletrônicos.

Como é possível observarmos pela Tabela 17 as exportações de manufaturados que apresentaram os maiores percentuais de crescimento entre 1968-72 estão nos setores editorial e gráfica (11.503,0%), vestuário e calçados (9.205,0%), material de transporte (1.660,0%) e papel e papelão (1.602,6%).

TABELA 17
Exportação de manufaturados - US$ mil

produto	1968	1970	1972
minerais não-metálicos	7.385	9.444	20.210
metalurgia	35.595	112.183	103.773
mecânica	31.212	65.047	99.836
material elétrico	5.988	16.264	38.704
material de transporte	**3.897**	**14.872**	**68.588**
madeira	13.194	24.076	47.539
mobiliário	502	1.512	3.727
papel e papelão	**1.474**	**6.244**	**25.097**
borracha	567	4.033	7.603
couros e peles	6.188	15.546	40.679
química	70.199	107.353	194.882
produtos farmacêuticos	2.115	4.736	6.195
produtos de perfumaria	6.478	10.397	12.021
têxtil	14.227	25.783	77.953
vestuário e calçados	**912**	**11.273**	**84.870**
produtos alimentícios	69.666	89.615	165.002
bebidas	751	1.472	2.065
fumo	787	1.378	2.303
editorial e gráfica	**89**	**2.388**	**10.327**

FONTE: *Comércio Exterior do Brasil* CIEF Elaboração: IPEA *apud* DOELLINGER *et al*, 1974: 94 Adaptação nossa

Também nesse período, verificamos que ocorreu uma perda no volume de exportações brasileiras ao mercado estadunidense e uma diversificação de países compradores, mantendo, porém, a tendência indicada anteriormente de que o volume absorvido por estes outros mercados continuava sendo bem menor ao dos Estados Unidos.

No que diz respeito aos segmentos produtivos de exportação, os produtos manufaturados encontravam um bom mercado comprador na própria América Latina, com a ressalva de que a capacidade de importação da região era restrita pela escassez de recursos, tornando-a ao mesmo tempo atrativa e limitada, não devendo, portanto, configurar um mercado prioritário no caso de um eventual projeto de comércio exterior, em razão da baixa capacidade de sustentação ao longo do tempo, embora evidentemente significativo do ponto de vista da qualidade dos produtos demandados.

No segmento de produtos primários, os principais mercados compradores continuavam sendo a Europa, os Estados Unidos e o Japão. Havendo ainda uma forte concentração em um grupo de poucos produtos primários[215], que isoladamente respondiam por mais de 50% das exportações brasileiras, com risco de alta vulnerabilidade em função da volatilidade dos preços das *commodities*.

Além dessa distribuição produtiva e exportadora, havia também, com relação à produção, uma distribuição no sentido geográfico do Brasil, de acordo com a qual a região leste respondia por mais de 50% do total exportado, seguida pela região sul, onde se originavam os produtos agropecuários não-tradicionais, que aumentavam sua participação na geração de divisas e, por último, com menor representatividade, a região nordeste, com os produtos tradicionais – açúcar, cacau, sisal, babaçu e algodão –. (DOELLINGER, 1973: 77)

[215] Café, algodão, minério de ferro, açúcar e cacau.

Portanto, a transformação produtiva do país gerava automaticamente uma transformação na matriz geográfica, fato que apontamos anteriormente como tendo ocorrido também nos Estados Unidos. Esta relação entre a participação regional na exportação e a respectiva contribuição na renda interna denomina-se "coeficiente de exportação regional", que espelha a "vocação exportadora" de cada região do país. (DOELLINGER, 1973: 77)

Além da alteração na pauta exportadora e na matriz geográfica, é possível observamos que a maior intensidade nas exportações coincidiu com a expansão do parque industrial. Este fato, em parte, explica-se por ter havido no período em análise um crescimento nas importações de bens de capital, auxiliando na modernização e na expansão produtiva das indústrias.

De acordo com a Tabela 18, entre 1967-72, as importações de bens de capital cresceram 32,28% enquanto as importações de bens de consumo duráveis e intermediários declinaram 26% e 18%, respectivamente.

TABELA 18
Importações por usos % em valor US$ FOB
1967-72

Categorias	1967	1968	1969	1970	1971	1972
bens de capital	**31,90**	**33,70**	**37,00**	**37,70**	**38,90**	**42,20**
bens intermediários	**52,60**	**53,10**	**49,50**	**47,50**	**45,30**	**42,70**
bens de consumo não-durável	3,80	4,00	4,40	5,30	6,30	6,60
bens de consumo durável	**10,40**	**9,20**	**8,10**	**8,10**	**8,80**	**7,70**
outros	1,30	0,00	1,00	1,40	0,70	0,80
total	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Comércio Exterio do Brasil - importação 1967-71* e CACEX *importação jan/dez,* 1972 apud DOELLINGER et al. 1974: 119

Os principais responsáveis por essa dinâmica nas importações foram as práticas de incentivos governamentais seletivos e a utilização da política cambial, alternando momentos pró-importação e pró-exportação, que aliás foi uma constante na política econômica brasileira.

Entre 1954-62, por exemplo, o crescimento econômico pressionou o Balanço de Pagamentos para desvalorizar a moeda nacional, favorecendo as exportações e encarecendo as importações.

Alternadamente, entre 1963-67, a economia esteve praticamente estagnada, reduzindo a pressão sobre o Balanço de Pagamentos, o que resultou na queda dos preços das importações *versus* uma elevação dos preços das exportações. Novamente, no final de 1967, a situação voltou a se inverter, assemelhando-se ao quadro de 1954-62.

A estrutura tarifária adotada no Brasil foi a de escalas tarifárias, com tarifas maiores para os bens de consumo final, afastando a concorrência externa, tarifas menores para os produtos intermediários e menores ainda para os bens de capital e matérias-primas necessárias ao país. Esta estrutura de escalas foi intensificada com a reforma de 1968, e em 1970 o nível médio da tarifa de importação era de 45%.

Não nos parece sensato imaginar que devêssemos permanecer sempre escondidos atrás da proteção e de outros mecanismos de defesa como a “lei do similar nacional” e a política de “preços mínimos”, ainda que positivos quando utilizados temporariamente, sob pena de levar a sociedade a pagar mais caro pela aquisição dos produtos, além de criar uma limitação à falta de opção na oferta.

Durante os vinte e dois anos que decorreram desde o pós-Segunda Guerra Mundial até 1965, a balança comercial bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos se manteve quase sempre favorável ao Brasil, alterando-se dentro de padrões moderados até 1970, quando o desequilíbrio comercial a favor dos Estados Unidos tornou-se bastante acentuado, revertendo-se novamente a favor do Brasil em meados dos anos oitenta.[216]

Quanto à pauta comercial bilateral, é interessante observarmos que as importações vindas dos Estados Unidos se mantiveram concentradas em produtos manufaturados – bens de capital, aviões, fertilizantes e defensivos agrícolas, além do trigo. Mas, as exportações de manufaturados brasileiros aos Estados Unidos, entre 1971-75, cresceram 60%[217], embora a maior quantidade de vendas continuasse atrelada aos produtos básicos – minério de ferro, cacau em amêndoas, açúcar e café em grãos – representando 40% contra 56%, respectivamente.

Essa composição das importações se manteve mais ou menos inalterada até 1974, com o Brasil muito dependente das importações de bens de capital e insumos básicos – essenciais à manutenção de nossa capacidade produtiva – tornando praticamente impossível uma repressão às importações no caso da necessidade em priorizar o equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

Assim, a política de incentivos fiscais, que sempre foi a tônica da política de exportações, ganhou um direcionamento importante, no sentido de agregar valor e diversificar a produção em 1972, quando o governo regulamentou programas especiais para ampliar a capacidade produtiva no geral e, em especial, algumas áreas como minérios elaborados, construção naval e setor automotivo.

---

[216] Ver Apêndice H.
[217] Ver Tabela 17 para os tipos de manufaturados exportados.

Ao mesmo tempo, visando manter o controle inflacionário, o governo restringiu, com a adoção de quotas, a exportação de alguns produtos do setor primário – como soja, algodão, carne bovina, milho – e suspendeu outros – como palmito, peles e couros.

Conforme aponta Doellinger (1973: 212), dizia-se em 1973 ser recomendável a adoção de medidas que forçassem a recomposição da pauta exportadora do país com uma elevação da participação dos produtos de maior valor agregado. Mas, com a ocorrência da primeira crise do petróleo neste mesmo ano, o governo brasileiro acabou realizando uma profunda inversão na economia, adotando toda sorte de restrições às importações e à saída de capital, inclusive no turismo, visando restabelecer as contas públicas.

O governo Geisel viveu um impasse, porque as exportações não conseguiam se expandir em função do ajuste interno da economia e de uma retração externa que também começava a se delinear, restando a opção de adequar o aparelho produtivo brasileiro para dar um salto rumo a expansão das indústrias de bens de capital e insumos básicos, com a urgência de aumentar o grau de autonomia energética do país, o que significou optar por um projeto de alto custo e de lenta maturação.

O período posterior à segunda crise do petróleo levou o Brasil a uma profunda recessão e, pela primeira vez no pós-Segunda Guerra Mundial, o país apresentou um crescimento negativo. Esse quadro alterou-se somente em 1984, quando as economias dos países industrializados se recuperaram e as exportações brasileiras, principalmente de manufaturas, possibilitaram a recuperação do país. (SOTTO MAIOR In ALBUQUERQUE, 1996: 270)

De acordo com Almeida (1999: 26-20), mesmo após as crises do petróleo[218], houve uma expansão considerável nas exportações de todos os países, entre os quais o Brasil, embora neste caso uma evolução modesta quando comparada aos demais países.

Já em 1978, a liderança dos produtos básicos foi substituída pelos manufaturados que passaram a responder por praticamente 60% da pauta de exportações brasileiras aos Estados Unidos. Nesse sentido, a partir da Rodada Tóquio, percebemos uma nítida mudança da postura brasileira na condução do processo negociador, decorrente da alteração produtiva exportadora, o que, gradativamente, distanciou o Brasil das demandas tradicionais dos países em desenvolvimento.

A partir de 1979, o Brasil contabilizava um significativo aumento da dívida externa, que era vinculada ao aumento dos juros internacionais e atrelada às constantes elevações do preço do petróleo. Esse quadro fazia com que os ganhos excepcionais das exportações fossem consumidos pelo endividamento externo, levando a uma drástica redução nas reservas.

Ou seja, as duas crises do petróleo na década de setenta terminaram por levar a uma reversão na economia mundial, inclusive nas economias mais pujantes como os Estados Unidos, causando uma retração sem precedentes, com efeitos catastróficos para as demais economias, inclusive o Brasil, resultando em uma crise de endividamento sistêmico, a começar pela moratória mexicana no início dos anos oitenta.

Mas, antes do agravamento da crise econômica decorrente dos reflexos do cenário externo, o Brasil havia retomado a idéia de que o país precisa manter superávits comerciais, tanto assim que instituiu um *slogan* que marcou o pensamento econômico da década com os dizeres: “exportar é o que importa”.

---

[218] Ocorridas em 1973 e 1979.

Em função da inflexão vivida pelos Estados Unidos durante a década de setenta, houve uma reversão do movimento internacionalista da nação, mais preocupada neste momento com as questões domésticas de emprego e segurança, impedindo a construção de um consenso sobre como deveria ser a política comercial externa do país, que atendesse verdadeiramente ao interesse nacional, com maior atenção para a pressão de determinados *lobbies*.

Em 1974, os Estados Unidos aprovaram um novo *Trade Act*, revogando em parte os poderes que o Legislativo havia concedido ao Executivo na década de sessenta, por entenderem que o presidente havia extrapolado na "liberdade" concedida, firmando vários acordos internacionais de duvidosos benefícios aos Estados Unidos. Assim, a autorização foi mantida, mas alterado o procedimento pelo qual as negociações passaram a ser monitoradas pelo Congresso antes, durante e após cada processo de negociação, possibilitando que qualquer reversão necessária pudesse ser adotada sem denegrir a imagem do Congresso.

A partir de 1976, os Estados Unidos passaram por uma mudança também no cenário econômico, contabilizando significativos déficits na Balança Comercial, o que contribuiu para o aumento das pressões do setor privado sobre o Congresso, no sentido de conter as importações, uma vez que as exportações estadunidenses para o resto do mundo haviam iniciado um movimento descendente, com tendência a se agravar ao longo dos anos.

Conforme mencionamos anteriormente, data do início dos anos oitenta a divulgação de um estudo feito nos Estados Unidos que apontava o setor de serviços como o que apresentava a maior probabilidade de rápida expansão na economia. Tal resultado indicava, obviamente, que este segmento passaria a ter prioridade nos planos de governo tanto interna quanto externamente.

Desse modo, explica-se porque esse setor passou a ser o tema central nas negociações comerciais internacionais e no projeto de expansão da economia dos Estados Unidos, indicando claramente a existência de uma política estratégica de longo prazo.

O início da década de oitenta marcou, conforme mencionamos anteriormente, uma profunda retração da atividade econômica mundial, como reflexo das duas crises do petróleo, contribuindo para manter inibida a já diminuta participação brasileira nas exportações mundiais.

Entretanto, talvez sem que a América Latina tenha percebido, a política externa empregada por Reagan, no início da década, tenha promovido um efeito benéfico de posicionar a região rumo à democracia e à liberdade de mercado, fundamentais às alterações promovidas a partir da segunda metade da década de oitenta. Nesta época, vários países latino-americanos, notadamente o Brasil, a Argentina e o Chile começaram a empreender reformas para promover a abertura política e econômica.

Assim, as condicionantes externas advindas das duas crises do petróleo e da moratória do México em 1982, – representando uma ameaça que poderia se disseminar por toda a América Latina –, impulsionaram a região a promover reformas urgentes na economia e nas instituições. Praticamente toda América Latina, com exceção de Cuba, passou a adotar políticas de cunho neoliberal, destacando como prioridade a redução do tamanho do Estado, a estabilidade monetária, o ajuste cambial e a reforma fiscal, abrindo caminho para a abertura comercial e o maior fluxo de capital externo.

A participação das exportações brasileiras no mundo tenderam a superar as importações, acompanhando a evolução das exportações mundiais, que se tornaram mais dinâmicas a partir da segunda metade dos anos oitenta, como se observa nos gráficos 1 e 2.

GRÁFICO 1

Participação % do Brasil nas exportações e importações mundiais

1950-2002

Fonte: SECEX/DEPLA

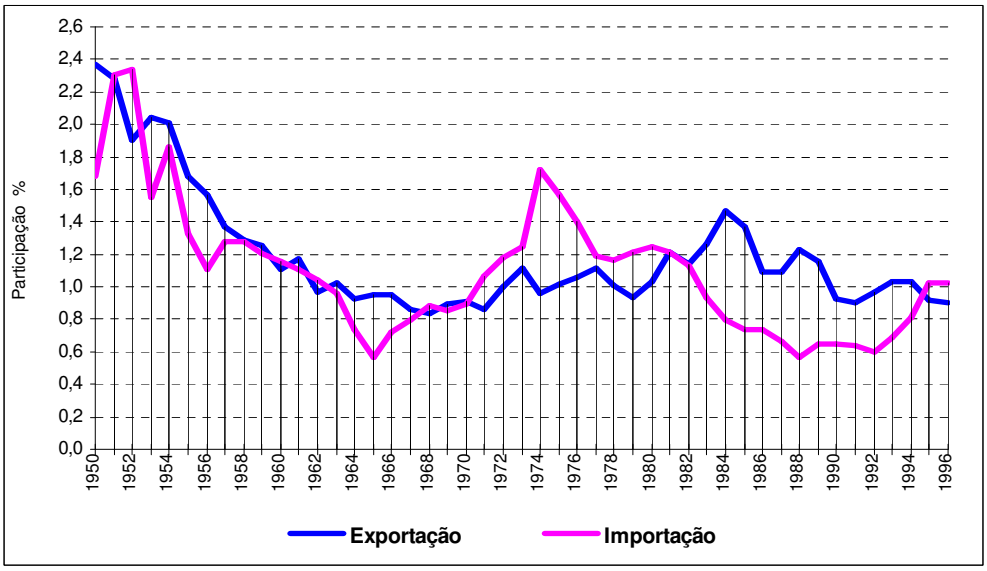
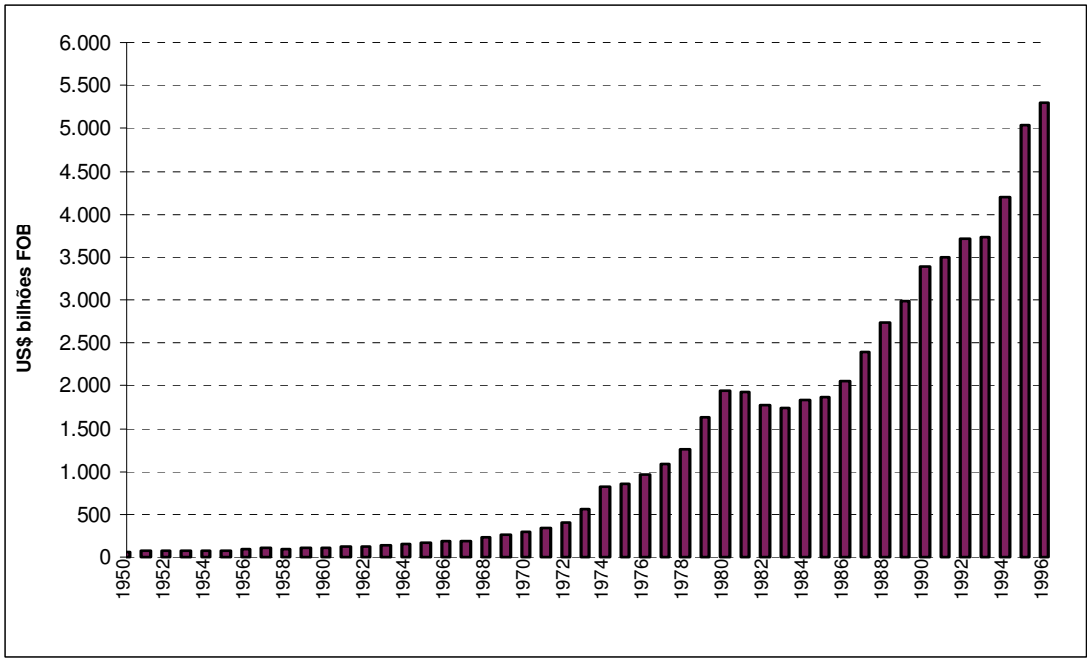


GRÁFICO 2

Evolução das exportações mundiais

1950 a 2002



Fonte: SECEX/DEPLA

Percebemos uma evolução extremamente positiva para o país, ao observarmos a composição das exportações brasileiras por valor adicionado e categoria industrial entre 1975-85. De acordo com os dados da Tabela 19, enquanto as exportações de produtos básicos declinaram 43,26%, as exportações de manufaturados cresceram 81,37%, ou seja, quase o dobro dos básicos. No complexo industrial, a agroindústria declinou 23,71% diante de um crescimento de 257,5% da química e de 102,15% da metal mecânica.

TABELA 19
Composição da pauta de exportação por nível de valor adicionado
Complexos industriais (US$ correntes)

	1975	1980	1985
VALOR ADICION.			
básicos	**59.4**	**42.7**	**33.7**
semi-manuf.	10.0	11.8	10.9
manufaturados	**30.6**	**45.5**	**55.5**
COMPLEXOS			
const. civil	2.3	2.9	2.0
metal mecânica	**13.9**	**23.8**	**28.1**
papel e graf.	1.6	3.7	3.1
química	**4.0**	**6.5**	**14.3**
têxtil e calçad.	8.7	7.1	8.3
agroind.	**40.9**	**41.9**	**31.2**

Fonte: PINHEIRO, 1993: 55 - Adaptação nossa

Gradativamente, as práticas protecionistas foram cedendo lugar à competitividade e, simultaneamente, as visões puramente corporativistas enfraqueceram, dando lugar à construção de entidades mais flexíveis, multifacetadas e representativas dos reais interesses estratégicos de longo prazo. Por esta razão, a partir de 1985, o Brasil passou a aceitar a interdependência em oposição à idéia de independência e de auto-suficiência, buscando, simultaneamente, promover maior inserção comercial do país na economia mundial.

3.5 A Consolidação Representativa

Os organismos multilaterais sempre foram vistos pela opinião pública, pelo governo e mesmo pela academia como entidades parciais a serviço dos países ricos e incapazes de representar e satisfazer os interesses da maioria de seus países-membros. Portanto, os países menos desenvolvidos haveriam de criar uma ação política coordenada, aos moldes dos grupos de pressão, para fazer representar seus interesses.

A idéia de propor um tratamento diferenciado às nações menos desenvolvidas economicamente estava baseada na teoria apresentada por Prebisch, no início dos anos cinqüenta, sobre a existência de uma relação de troca desigual entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, devendo ser instauradas medidas práticas para viabilizar o maior acesso aos mercados desenvolvidos, com compensações aos menos desenvolvidos.

Os países industrializados, cedendo a pressões, aceitaram e aprovaram as deliberações emanadas do denominado Relatório Haberler, criado com a finalidade de analisar as especificidades e demandas dos países em desenvolvimento. Deste modo, concluíram serem legítimas a defesa e o estabelecimento de auxílio a este grupo de países, com o estabelecimento de maiores oportunidades comerciais de acesso aos produtos agrícolas e manufaturados originários destes países e direcionados aos demais mercados.

Estava, assim, reconhecida a existência de um estatuto jurídico diferenciado aos países em desenvolvimento, no próprio documento constitutivo do GATT – correspondente à Parte IV –, criando um regime dual de normas e de exceção ao princípio da reciprocidade.

A conseqüência, como dissemos anteriormente, foi a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, com o objetivo de ser um foro permanente no trato das questões relacionadas ao comércio e ao desenvolvimento econômico das nações em desenvolvimento.

> (...) na UNCTAD e em reuniões subseqüentes, os países menos desenvolvidos pediram aos países industrializados que celebrassem com eles uma série de acordos sobre bens de consumo internacionais, a fim de proteger a rentabilidade de suas exportações de produtos primários, assegurar-lhes tratamento tarifário preferencial de modo que seus artigos manufaturados e semimanufaturados possam ser prontamente vendidos (...) proporcionando-lhes financiamentos compensadores, que contrabalancem as flutuações das suas obtenções de divisas estrangeiras. (COLM & GEIGER : 188-189)

De imediato, houve um ganho substancial para a América Latina, que tradicionalmente demandava um tratamento diferenciado e que agora encontrava respaldo em um organismo multilateral, vinculando seu projeto de desenvolvimento com a política externa.

Outra conquista significativa e decorrente da UNCTAD foi o estabelecimento do Sistema Geral de Preferências (SGP) que, como dissemos anteriormente, permitia a concessão de regimes tarifários preferenciais às economias menos desenvolvidas. Estas , por sua vez, ficavam desobrigadas de cumprir o princípio da reciprocidade, estendendo estes benefícios a todas as nações.

A complexidade dos temas envolvidos e os interesses nem sempre consensuais entre as nações latino-americanas levaram à criação de uma Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), dentro da própria UNCTAD, representando um marco histórico na diplomacia latino-americana e na construção de um sistema coordenado e, ao mesmo tempo, flexível para a tomada de decisões conjuntas, inclusive em relação aos Estados Unidos.

O Brasil teve uma atuação bastante significativa na primeira reunião da UNCTAD, mas, logo depois, esta participação seria atenuada com a vigência do regime militar que, segundo Abreu (In ALBUQUERQUE, 1996: 205), provocou uma mudança nos rumos da política externa brasileira, adotando reservas nas discussões em bases gerais e não recíprocas sobre possíveis eliminações de barreiras às exportações de produtos primários e a concessão de preferências tarifárias e não tarifárias aos países em desenvolvimento.

Aliás, a reticência em adotar uma postura incondicional, em extensão às demais nações, sobre os benefícios comerciais conquistados teriam causado, ainda nos anos sessenta, a dissidência do grupo andino no âmbito do acordo regional da ALALC.

Internamente, a questão da representação dos interesses sempre esteve baseada em um sistema descentralizado, por entender-se que o tema do comércio exterior vinculava diversas áreas de competência, delegando atribuições nestas questões a vários níveis governamentais. Esta característica manteve-se, mesmo com as reformas de 1964, embora a estrutura do CONCEX – CACEX tenha sido, a nosso ver, a que melhor atendeu às necessidades desta área, que sem dúvida alguma é complexa, fazendo interface com outras áreas de governo e da iniciativa privada, mas que prescinde de um mínimo de centralidade e coordenação para ter eficiência.[219]

As instituições que norteiam e executam as políticas comerciais com o exterior sofreram profundas alterações com as reformas de 1964. Mas, a característica marcante continuou sendo a pluralidade de órgãos intervenientes e a descentralização das decisões.

[219] Sobre a estrutura CONCEX-CACEX ver Anexo E.

A análise do Quadro 4 permite percebermos que o tema internacional em quatro políticas, sob responsabilidade basicamente de três esferas governamentais, o Conselho Monetário Nacional, o Conselho de Política Aduaneira e o Conselho de Comércio Exterior. Este último com desdobramentos em vários outros órgãos setoriais, afora a relação com o próprio Itamaraty, o Congresso Nacional, o Executivo e a Receita Federal.

QUADRO 4
Brasil - políticas e competências

Política Cambial	responsabilidade do Conselho Monetário Nacional - CMN, criado em 1964 pela Lei nº 4.595, tendo como competência regular o valor interno da moeda e o Balanço de Pagamentos; e a formulação da política cambial, estando a parte executiva sob responsabilidade do Banco Central.
Política Comercial	responsabilidade do Conselho de Comércio Exterior – CONCEX pela Lei nº 5.025 de 1966, tendo como competência a formulação da política comercial, podendo ainda sugerir medidas monetárias, cambiais e fiscais ao CMN. Suas atribuições privativas estavam vinculadas ao estímulo às exportações, fiscalização do comércio, classificação estatística, acordos e convênios comerciais. Os órgãos executivos eram a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil - CACEX (âmbito interno) e Ministério das Relações Exteriores (âmbito externo). Participavam ainda órgão de assuntos específicos setoriais (Instituto Brasileiro do Café - IBC, Superintendência Nacional de Marinha Mercante - SUNAMAN, entre outros)
Política Tarifária	responsabilidade do Conselho de Política Aduaneira - CPA, criado em 1957 e alterado em 1969 pelo Decreto-Lei nº 487, tendo como competência a formulação das diretrizes básicas da política tarifária, visando adaptar o mecanismo aduaneiro às necessidades de desenvolvimento econômico. As funções compreendem ainda, além da formulação, a coordenação, orientação e execução da política aduaneira. Estando sob sua atribuição direta a fixação e alteração de tarifas; fixação e alteração de "valor mínimo" e "preços de referência"; o reconhecimento de "similar nacional"; e a concessão tarifária.
Política de Capital	responsabilidade do Conselho Monetário Nacional - CMN, tendo como competência decidir de forma ampla sobre as relações econômicas com o exterior, e especificamente no que diz respeito ao financiamento externo.

Fonte: DOELLINGER et al., 1974: 8-10 - Elaboração nossa

Podemos atribuir essa fragmentação institucional como reflexo da fragmentação da sociedade na composição dos diversos grupos de interesse, decorrentes das múltiplas representações. Estes, porém, carecem de um mínimo de coordenação para, efetivamente, representar e ser capaz de influir nas decisões de políticas públicas. Aliás, há uma crítica constante ao sistema, como observa Veiga e Iglesias (In PINHEIRO et al, 2002: 53),

> a falta de coordenação e superposição de atribuições e funções seriam a regra nesse campo das políticas públicas, levando ao desperdício de esforços e recursos e a problemas de implementação dos mecanismos e políticas definidas (...) [que] expressam um problema mais profundo: a política brasileira de comércio exterior.

A época de vigência da CACEX coincidiu com o período de maior vigor nas exportações brasileiras – décadas de sessenta e setenta –, mas talvez não seja apenas uma mera coincidência já que havia uma concentração nas decisões e na política de comércio exterior. A CACEX concentrava o financiamento, a promoção, a regulação, a administração de incentivos e a comercialização, além de ser a interlocutora entre o público e o privado, detendo assim um "poder institucional quase monopólico", parafraseando Veiga e Iglesias (In PINHEIRO, et al, 2002: 57).[220]

A promoção comercial brasileira no exterior foi regulamentada em 1968, pelo Decreto-Lei nº 62.204, dividindo esta atribuição entre o Ministério das Relações Exteriores e a CACEX, com a criação de uma Comissão Coordenadora de Promoção Comercial composta por um representante do Itamaraty, um representante do Ministério da Indústria e do Comércio, um representante do setor privado e o presidente da CACEX.

[220] Ver Anexo E.

Foi também em meados da década de sessenta, mais especificamente em 1964, que o setor primário brasileiro passou a ter uma representação na forma de confederação, com a Confederação da Agricultura e Pecuária[221], representando os ramos da agricultura, pecuária, extrativismo, pesca, silvicultura e agroindústria.

Voltando ao tema que salientamos anteriormente, a constatação da falta de racionalidade legislativa no que se refere ao comércio exterior foi reforçada por Frischtak e Pessoa (1997: 51), ao apontarem a existência de mais de cento e cinqüenta leis e decretos-leis, representando uma regulamentação excessiva e pouco coordenada, o que impossibilitou o dinamismo do comércio exterior brasileiro.

A falta de definição de uma agenda clara, estratégica e de longo prazo para o comércio exterior também contribuiu negativamente, assim como o desconhecimento das diferenças e entroncamentos existentes entre a construção da política comercial e da política de comércio exterior, alinhadas com a política externa e a representação dos interesses privados domésticos.

De fato, como argumenta Oliveira (2004: 1), os formuladores das políticas públicas valem-se das idéias e das opiniões dos grupos de interesse para subsidiar suas decisões. Mas, quando estas opiniões não são expressas, por simples omissão ou por dificuldade de articulação, a política pública poderá ficar completamente distante do que seriam os reais interesses nacionais.

[221] Decreto- Lei nº 53.516.

No Brasil, a organização dos grupos de interesse em um sistema de *lobby* iniciou-se na década de setenta, enquanto em países como os Estados Unidos vem sendo praticada desde 1946. (OLIVEIRA, 2004: 1-19). Esta atividade pode desenvolver-se em quatro configurações: o denominado *lobby* público – que ocorre em nível ministerial e é coordenado pela Casa Civil; o *lobby* institucional – que se apresenta na forma corporativa por intermédio das empresas; o *lobby* classista – que representa os interesses majoritários e consensuais de um grupo de empresas ou trabalhadores e, por fim, o *lobby* privado – que é exercido por escritórios de *lobbies,* contratados diretamente pelas empresas que desejam exercitar a pressão com profissionalismo.

A configuração mais usual tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos é a do *lobby* público, embora Oliveira (2004: 4-5 nota de rodapé) aponte a existência de diferenças nos dois exemplos citados: enquanto nos Estados Unidos a pressão é articulada de maneira que defenda os interesses mais amplos da sociedade, no Brasil ela tem origem e fim no próprio Estado.

Outra distinção apontada por Aragão (apud OLIVEIRA, 2004: 24-25) está na direção para a qual a pressão é exercida. Nos Estados Unidos ela ocorre em direção ao Legislativo, enquanto no Brasil é direcionada ao Legislativo e ao Executivo, à medida que este último detém o poder de agenda e a capacidade de "legislar" com o uso de medidas provisórias, ultrapassando, assim, as atribuições que seriam específicas do Congresso.

Nesse aspecto, Schmitter (apud OLIVEIRA, 2003: 7), constatou que a presença do Estado como indutor do padrão corporativista no Brasil, principalmente durante a década de quarenta, quando foram criadas as entidades representativas, contribuíra significativamente para o modelo existente no Brasil.

Do ponto de vista do desenvolvimento mais amplo das questões externas, inclusive aquelas que envolvem o comércio propriamente nas esferas multilaterais "*o Ministério das Relações Exteriores detinha o monopólio da formulação das posições negociadoras do Brasil e do 'interesse nacional*". (In PINHEIRO et al, 2002: 71 - grifos nossos).

Embora, como lembram os próprios Veiga e Iglesias (In PINHEIRO et al, 2002: 55-56), a construção da política comercial – desenvolvida no nível doméstico, como abordamos no primeiro capítulo –, estivesse normalmente estruturada com base em grupos setoriais, notadamente do setor industrial, foi um modelo que se consagrou inclusive nas representações multilaterais - o caso do setor têxtil no Acordo Multifibras e nos Acordos Automotivos[222]. Neste sentido, parece-nos bastante emblemático e atual o discurso proferido em 1974 pelo então ministro das Relações Exteriores, embaixador Azeredo da Silveira (apud Digesto Econômico, 1974: 17-18), quando disse:

> *A ação diplomática brasileira está voltada para a projeção, no exterior, dos interesses nacionais hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo governo e em função das circunstâncias peculiares a cada momento da vida do país*. Se, no passado, os interesses prioritários foram os da consolidação da afirmação da soberania política, do traçado definitivo das fronteiras, (...) hoje, a diplomacia se orienta (...) para (...) apoiar o desenvolvimento econômico e social do país. A política exterior mantém, assim, sua tradição de estrita *coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo: os interesses permanentes do país*, (...). A importância de renovar-se é função (...) dos interesses que cabe projetar no exterior. *A diplomacia é atividade que se exerce em terreno onde a vontade própria não é a única e fatores externos ao poder decisório de cada país estão necessariamente presentes. À medida que cresce o país, mudam a hierarquia e a grandeza das prioridades nacionais* (...). *A diplomacia deve ser flexível em seus objetivos e ágil em seus procedimentos; pragmática, ao mesmo tempo que responsável.* (grifos nossos)

[222] O Acordo Multifibras (AMF) foi assinado em 1973 no GATT estabelecendo quotas para importação de têxteis e uma série de aspectos relacionados à proteção deste setor em específico no âmbito do comércio mundial. O mesmo ocorreu em relação ao Acordo Automotivo negociado no âmbito do GATT e também aplicável ao setor específico, mas neste caso voltado para aplicação de acordos bilaterais.

Ou seja, ainda que a formulação da política pública seja de atuação exclusiva e específica do governo e da diplomacia, ela deve expressar os reais interesses emanados da sociedade civil e produtiva, devendo estar sempre atenta à mutabilidade destes interesses.

Ainda sobre o aspecto da consolidação representativa, parece-nos fundamental observar que, no decorrer da década de setenta, o Brasil adotou o sistema de códigos de comércio com a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM)[223], que não permitia uma distinção muito precisa entre os produtos manufaturados e os semimanufaturados. Esta situação foi resolvida posteriormente com a revisão pela Nomenclatura de Bruxelas (NAB). De acordo com esta classificação as classes I, II, III e IV corresponderiam aos bens primários, enquanto que as classes V, VI, VII, VIII, aos manufaturados, e a classe XIX, a outros produtos.[224]

Também com relação à codificação dos produtos, deparamo-nos com uma pluralidade de classificações, que dificultam um estudo comparado, utilizando composições e metodologias distintas, o que a nosso entender deveriam ser padronizadas para facilitar não só a internacionalização das informações, mas também o desenvolvimento de estatísticas de pesquisa.

No Brasil, por exemplo, além da NBM e da NAB passaram a existir a partir da década de noventa, que será objeto de análise no próximo capítulo, as classificações do mercado regional do Mercosul, denominada Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)[225], e a adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominada Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), criada em 1994 para servir de apresentação e aplicação das estatísticas nacionais de atividade econômica, tanto em censos quanto em fiscalizações, tendo como base a atividade industrial.

---

[223] Decreto-Lei nº 1.154 de 1971.
[224] Ver Apêndice A.
[225] Fruto da harmonização regional de nomenclaturas, surgida a partir de 1995 com a formação do bloco regional de comércio formado pelo MERCOSUL. Elaborada pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Na esfera internacional, a classificação usual é a do *Standard International Trade Classification* (SITC)[226] e para os produtos industriais o *International Standard Industrial Classification* (ISIC)[227]. Na Europa e em algumas outras regiões existiu, até 1975, uma outra forma de classificação denominada de *Tariff Nomenclature* (BTN)[228], que acabou sendo incorporada e harmonizada com a SITC em uma nova forma de apresentação conhecida como SITC rev. 2, substituída em 1985 por uma nova revisão denominada de SITC rev. 3. Essa última classificação é a que utilizamos para chegar às conclusões deste trabalho e que serão objeto de análise no próximo capítulo.

As constantes revisões referidas acima foram decorrentes de um comércio cada vez mais dinâmico, com novos produtos e serviços transacionáveis, havendo a necessidade de constantes adequações e classificações, além da possibilidade de incorporação das diversas formas de classificação e codificação criadas ao longo do tempo pelos vários países.[229]

Conforme apresentamos no Quadro 5, enquanto a NCM utiliza uma codificação em seis dígitos, que podem se estender até oito dígitos[230], o CNAE utiliza uma codificação de até dez dígitos e o SITC uma codificação com até 15 dígitos.

---

[226] Elaborado pela *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD)
[227] Elaborado pela *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO)
[228] Esta forma de classificação contemplava os itens de serviços denominados de *non-tradeable*, não contemplados pelo sistema SITC.
[229] A elaboração procurou estabelecer uma harmonização com os outros sistemas de classificação – *International Standard Industrial Classification* (ISIC); *Customs Cooperations Council Nomenclature* (CCCN); *Central Product Classification* (CPC) e *Harmonized Commodity Description and Coding System* (HS).
[230] Os seis primeiros dígitos correspondem ao Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH), que entrou em vigor em 1988. Sendo o SH revisado periodicamente para a inclusão de novos produtos, incorporando o ano da atualização após a sigla p.e. SH 2002.

QUADRO 5								
Estrutura do SITC (Rev. 3)			**Estrutura do NCM**			**Estrutura do CNAE**		
nome	**codificação**	**nº de níveis**	**nome**	**codificação**	**nº de níveis**	**nome**	**codificação**	**nº de níveis**
Seção	1 dígito	10	Capítulo	2 dígitos	99	Seção	1 dígito	17
Divisão	2 dígitos	67	Posição	2 dígitos	9726	Divisão	2 dígitos	59
Grupos	3 dígitos	261	Subposição	2 dígitos		Grupo	3 dígitos	223
Classes	4 dígitos	1033	Item	1 dígito		Classe	4 dígitos + dv	581
Subclasses	5 dígitos	3121	Subitem	1 dígito				

Fonte: para SITC (Rerv.3) Borschiver et al.; para NCM SECEX; para CNAE IBGE (apud PEREIRA, 2005: 4-18) Adaptação nossa

dv = dígito verificador

É possível o estabelecimento de uma conexão entre o NCM e o SITC, mas não para todos os níveis, em função das diferenças de detalhamento para cada classificação de produtos. Enquanto a NCM apresenta 21 sessões de produtos, o SITC apresenta 10 grandes classes. Porém, todas as denominações estão baseadas no Sistema Harmonizado (SH)[231].

Nesse sentido, a falta de uma conversibilidade plena e total da tabulação de classificação de produtos deixa prejudicada uma análise comparativa mais detalhada sobre o comércio entre dois países, que utilizam diferentes sistemas de classificação, como é o caso dos países analisados nesta tese, sendo possível portanto, apenas uma análise por grandes classes de produtos.

[231] Abreviação de *Harmonized Commodity Description and Coding System* que tem como órgão gestor o World Customs Organization (WCO).

Há, ainda, uma outra dificuldade de cunho operacional na aplicação das políticas públicas: contemplar em uma política comercial e de comércio exterior demandas que satisfaçam simultaneamente desenvolvimentistas e neoliberais, uma vez que cada qual prioriza comportamentos diferentes, devendo, portanto, prevalecer uma diretriz que satisfaça mais intensamente ao real "interesse nacional". Entendemos que seja esta a diretriz que promova a modernização da economia e sua inserção no comércio mundial, o que possibilitará o almejado desenvolvimento do país.

No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, há um baixo grau de convergência sobre o papel estratégico de uma política de comércio exterior. Como citam Veiga e Iglesias (In PINHEIRO et al, 2002: 88), "os diagnósticos que alimentam ações públicas na área de comércio exterior, muitas vezes, carecem de *rationale* econômica e não se apóiam em fatos ou tendências empiricamente constatadas".

Por fim , parece-nos que o Brasil carece de um desenho institucional que defina exatamente o que são as políticas comercial e de comércio exterior, permitindo o estabelecimento de diretrizes de longo prazo, evitando, desse modo, que o país não seja refém de ideologias e mandatos presidenciais.

Em relação à questão representativa nos Estados Unidos, durante o período abrangido neste capítulo, parece oportuno relembrarmos um fato já mencionado anteriormente, ou seja, a retomada por parte do Legislativo do poder que haviam outorgado ao Executivo para "legislar" sobre a política de comércio exterior. Esse evento coincidiu com a fase em que a economia estadunidense começou a perder participação na produção mundial, aumentando seu endividamento interno, o que justificou a adoção de uma posição menos internacionalista para o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada neste capítulo permitiu-nos concluir que, durante as três décadas que vão do início dos anos sessenta até meados dos anos oitenta, o Brasil percorreu um sinuoso trajeto a começar pela ruptura com os tradicionais parceiros internacionais, seguida por uma fase de singular prosperidade econômica, depois agravada por significativa instabilidade, até finalmente se engajar em um processo de reformas econômicas e institucionais que permitiram ao país reposicionar-se em âmbito interno, regional e internacional.

O início da década de sessenta representou uma total inflexão do Brasil no relacionamento com o exterior, diferindo da condução do governo Kubitscheck, que havia imprimido um projeto de desenvolvimento que tinha pressa em ser implementado e, portanto, recorreu ao exterior para transformar tal projeto em realidade. O avanço rumo à modernidade e o salto qualitativo e quantitativo de sua gestão puderam, rapidamente, ser percebidos tanto pelo próprio país como pela comunidade internacional que se mostrou plenamente satisfeita com os rumos adotados.

Neste particular, parece-nos fundamental retomar uma crença, a nosso ver totalmente equivocada, mas muito difundida na América Latina e sobretudo na academia, de que as nações industrializadas – entenda-se mais especificamente os Estados Unidos – não se interessam pelo desenvolvimento das nações mais "pobres". Independentemente de toda base documental e da análise feita neste trabalho e em outras publicações, parece evidente que as economias não sobrevivem isoladas uma das outras, tampouco conseguem ser auto-suficientes, o que indica que existirá sempre uma relação de troca entre as nações, ainda que não eqüitativa.

A capacidade de consumo das nações industrializadas tem um limite e não será suficiente para absorver toda a produção gerada internamente, que tende a ser crescente. Desse modo, há a necessidade de que as vendas se estendam para vários outros países que, por sua vez, para terem capacidade de compra devem ter vendido sua produção. Esta explicação remete-nos à discussão teórica, feita no primeiro capítulo, sobre a especialização produtiva e a necessidade de excedentes exportáveis. Assim, entendemos que existe interesse no progresso e no desenvolvimento tanto das nações "pobres" quanto das nações "ricas", porque haverá sempre um movimento de intercâmbio benéfico a todas as nações, embora, evidentemente, em proporções não iguais.

Retomando as considerações sobre a trajetória brasileira, percebemos que, logo depois do movimento de aproximação ao capital externo e de manutenção dos tradicionais laços diplomáticos e comerciais do Brasil no exterior, o país promoveu um movimento de ruptura, que pretendeu demonstrar a "maturidade" e a auto-afirmação da nação, independente em suas escolhas e na construção de seu destino.

A tradução desses desejos se fez pelo distanciamento dos Estados Unidos e pela aproximação a diversas nações com as quais o relacionamento do Brasil era pífio, mas que tinham a função de representar mais uma vez a intenção de desafiar os Estados Unidos, muito mais do que auferir resultados práticos e benéficos ao Brasil. Tal aproximação realmente nada trouxe ao país.

De fato, o que se colheu como resultado dessa época foi a experiência de estabelecer ou intensificar novos laços diplomáticos e comerciais com outros países, possibilidade esta que jamais foi tolhida pelos parceiros tradicionais, como aliás revimos no primeiro e segundo capítulos, obviamente em contextos mais amplos de alinhamentos e interesses geo-político-estratégicos. Ou seja, em nenhum momento existiu uma vinculação exclusiva e excludente imposta pelos parceiros tradicionais, o que evidentemente não significa que aproximações com outros países não necessitassem de uma análise de custo-benefício econômico-comercial e também diplomática.

Na seqüência, observamos que o governo manteve a estratégia de engajar alguns grupos produtivos da sociedade, para participarem da construção das políticas públicas, incentivando a formação de grupos de trabalho setoriais, utilizando um mecanismo de consulta (*input* e *output*), extremamente benéfico, por legitimar as forças representativas e ao mesmo tempo as próprias políticas públicas.

A fase que se estendeu de 1964-82 marcou um período de relativa continuidade na administração pública, imposta pelo próprio sistema político, que tornou possível um planejamento de longo prazo e a adoção de uma série de planos de desenvolvimento, com destaque para o Plano de Ação Econômica (PAEG) e os três PND´s[232], que foram fundamentais para a implantação de toda a infra-estrutura física de que o país necessitava para continuar a crescer e se desenvolver, o que, de fato, evidenciou-se com o “milagre econômico”.

[232] PAEG (1964-67) Governo Castelo Branco; I PND (1969-74) Governo Médici; II PND (1975-79) Governo Geisel; III PND (1979-85) Governo Figueiredo.

O que ocorreu no denominado “milagre econômico” foi, na verdade, uma conjunção favorável de diversos fatores. Primeiro, a consolidação da infra-estrutura e de uma série de medidas de ajustes implementadas nos governos anteriores a 1969, somada a uma conjuntura internacional favorável – marcada pelo crescimento dos principais mercados internacionais – e a uma conjuntura nacional também favorável, com a inflação e a dívida externa sob controle.

As reformas de 1964 indicaram uma opção que foi intensificada nos anos seguintes, ou seja, incrementar as exportações brasileiras com a adoção de uma série de políticas de incentivos fiscais, creditícios e cambiais, e com o gradual e ainda modesto abandono do modelo de substituição de importações. Observa-se, ainda, uma tímida compreensão sobre os benefícios decorrentes de maior absorção de importações, notadamente de bens de capital e insumos, que seriam transformados internamente, com evidentes conseqüências positivas para o país.

Fato é que esse modelo de políticas de incentivos fiscais, creditícios e cambiais criou uma armadilha para o governo e para o setor produtivo, não permitindo a sustentabilidade da expansão produtiva e exportadora, sem o auxílio governamental, pela inexistência de um desenho de política comercial, que tornasse possível o abandono destes mecanismos intervencionistas e distorsivos do mercado.

Outro fator que necessita ser destacado e que contribui negativamente para um maior crescimento das exportações é a falta de conhecimento entre os parceiros comerciais internacionais e o aparente desinteresse em reverter este problema, o que dificulta sobremaneira um resultado mais efetivo na aproximação entre os países.

No que diz respeito à consolidação produtiva do país, percebemos, na passagem da primeira para a segunda metade da década de sessenta que a economia brasileira promoveu uma significativa inversão da pauta exportadora, levando as manufaturas a ultrapassarem os produtos primários. O que foi extremamente benéfico ao país, porque possibilitou além da agregação de valor, a melhor capacitação da mão-de-obra.

Ainda, com relação à pauta produtiva, mas agora em relação aos Estados Unidos, observamos que as vendas brasileiras a este mercado declinaram, indicando uma tendência de queda nos anos seguintes, sem, contudo, constituir em uma ameaça à liderança do país como principal parceiro comercial do Brasil. Houve também em relação aos tipos de produtos vendidos aos Estados Unidos uma importante alteração, positiva para o Brasil, porque as vendas de manufaturados e semi-manufaturados ultrapassaram as *commodities*.

Os anos oitenta marcaram uma profunda retração mundial, altamente influenciada pelas duas crises do petróleo, que acarretaram um processo de endividamento também mundial e a reversão das contas públicas, transformando superávits em déficits – resultado da maciça transferência líquida de capitais aos países exportadores de petróleo.

Em razão desse cenário negativo tanto para a economia mundial quanto para as economias domésticas, ocorreu um distanciamento entre os Estados Unidos e o Brasil, com a adoção de um comportamento mais introspectivo.

Entretanto, como já mencionamos, a política de "reconstrução" da economia estadunidense a partir de Reagan provocou um movimento ascendente não só nos Estados Unidos, mas, por decorrência deste, em todas as nações, notadamente na América Latina e, mais especificamente, no Chile[233], resultando em uma fase de profundas reformas institucionais e econômicas na região, que incorporaram a abertura das economias, planos de estabilização da inflação e renegociação das dívidas externas.

A partir da segunda metade da década de oitenta, tais reformas começaram a ser implementadas, resultando em uma nova fase da política externa e comercial do Brasil e em seu relacionamento com os Estados Unidos.

[233] O Chile havia iniciado um processo de reformas e abertura da economia a partir de 1974, mas que se solidificou tornando-se exemplo para a América Latina no início dos anos oitenta.

Nunca é tarde para você ser o que poderia ter sido.

(Winston Churchill)

4 EXTROVERSÃO E INTERDEPENDÊNCIA: A MATURAÇÃO DO MULTILATERALISMO

Conforme mencionamos anteriormente, a partir da segunda metade da década de oitenta começaram a ser implementadas profundas reformas políticas, institucionais e econômicas em vários países da América Latina, inclusive no Brasil, que envolveram a renegociação da dívida externa, planos de estabilização e abertura econômica.

Além das reformas no âmbito doméstico, foram retomados os projetos de integração econômica regional, objetivando afirmar uma unidade latino-americana que dinamizasse simultaneamente o fluxo comercial intra-regional e extra-regional.

As primeiras reformas foram de caráter político com a adoção do regime democrático na maioria das nações latino-americanas, empossando, como se demonstra no Quadro 6, novos presidentes desta vez eleitos pela sociedade. Na seqüência, foram implementadas as reformas econômica e institucionais, como reflexo das mudanças políticas iniciadas. A exceção foi o Chile, como dissemos anteriormente, que iniciou as reformas econômicas ainda na década de setenta, as quais, porém, consolidaram-se nos anos oitenta, tornando-se o país um exemplo de sucesso a ser seguido por toda América Latina.

QUADRO 6

Reformas Político-Econômicas na América Latina

País	Eleição	Primeiro Presidente Eleito	Reformas Econômicas	Presidência
Peru	1980	Fernando Belaúnde Terry	1990 - 2000	Alberto Fujimori
Bolivia	1982	Hernan Siles Zuazo	1985 1993-1997 1997-2001	Víctor Paz Estenssoro Gonzalo Sanchez de Lozada Hugo Banzer Suárez
Argentina	1983	Raúl Alfonsín	1989-1999	Carlos Menem
Uruguay	1985	Julio Maria Sanguinetti	1985-1990 1990-1995	Julio Maria Sanguinetti Luis Alberto Lacalle
Brasil	1985	José Sarney	1990-1992 1995-2002	Collor de Mello Fernando Henrique Cardoso
Paraguay	1989	General Andrés Rodríguez	1989 - 1993	General Andrés Rodríguez
Chile	1990	Patrício Aylwin	1985-1989	Augusto Pinochet

Fonte: Leslie Bethell. *The Cambridge History of Latin América*. Vol. VI. Part 2. Cambridge University Press, 1994. The Economist. Base de Dados Políticos de las Américas (http://pdba.georgetown.edu) Adaptação nossa.

De certa forma, podemos concluir que as crises econômicas vivenciadas no início dos anos oitenta contribuíram positivamente para a inflexão da maioria dos países latino-americanos, tanto do ponto de vista diplomático quanto econômico, demonstrando que a interdependência e a internacionalização das economias estavam cada vez mais evidentes.

Essa constatação, por sua vez, levou a alterações substanciais também no sistema produtivo, passando-se a admitir, de maneira mais explicita, que o aumento das importações, ao contrário de ser negativo ao país, poderia constituir-se em melhor capacitação da produção – com a aquisição de tecnologia, bens de capital ou mesmo insumos, eventualmente com menores preços e/ou maior qualidade, – possibilitando maior eficiência e, conseqüentemente, maior competitividade dos produtos exportados, além de beneficiar aos próprios consumidores domésticos.

Outra alteração substancial foi a compreensão sobre a necessidade de fortalecimento das instituições representativas e do estabelecimento de ações efetivas de promoção das exportações, amparadas na existência de órgãos assistenciais de promoção, divulgação e financiamento às exportações.

Simultaneamente, no exterior, essa fase foi marcada por uma profunda recessão, reflexo ainda dos acontecimentos da década de setenta, levando os países desenvolvidos a adotar uma postura fortemente protecionista.

É importante destacar que, conforme constata Gaster (1994: 35), ao evidenciar-se uma situação de deterioração da economia estadunidense, intensificou-se a polarização entre os defensores do liberalismo e do intervencionismo, na formulação da política comercial e industrial dos Estados Unidos.

Enquanto os primeiros afirmavam que o livre fluxo de capital e da concorrência traria benefícios à economia, os intervencionistas alertavam para a ameaça à segurança interna - diante do aumento da saída de capital ao exterior, através dos investimentos externos -, e ao aumento do desemprego e da concorrência estrangeira no mercado interno. É importante lembrar, entretanto, que, conforme salientam Colm e Geiger (1968: 175), são os empresários estadunidenses os que mais investem no exterior.

4.1 Reagan e Sarney: A Transição e o Pragmatismo

Sarney[234] assumiu a presidência em 1985, dando início a uma série de medidas que visavam projetar o país no exterior, tanto no sentido comercial quanto na formação de uma agenda mais dinâmica da política externa, levando o Brasil efetivamente a conquistar maior inserção mundial.

Assim, aproveitou o processo de democratização para promover, juntamente com o presidente argentino Alfonsín[235], a assinatura de Acordos de Cooperação Econômica (ACE) que serviriam, anos depois em 1988, como embrião para o estabelecimento de vínculos mais profundos entre as duas economias. Estas cooperações fundiram-se na assinatura de um acordo de integração regional denominado de Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

Tal acordo resgatou os objetivos de unidade regional e dinamização do comércio, propostos pela ALALC ainda nos anos sessenta e pela ALADI nos anos oitenta, os quais viriam a ser aprofundados no início da década de noventa, com a meta de se estabelecer um mercado comum, incorporando além das duas nações, os vizinhos Paraguai e Uruguai, dando origem ao denominado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

---

[234] José Ribamar Ferreira "Sarney "de Araújo Costa (1930), Bacharel em Direito, foi Deputado Federal (1955), Governador do Maranhão (66-71), Senador (1971-85) e Presidente da República (1985-90).
[235] Raúl Ricardo Alfonsín (1927).

Como primeiro governo democraticamente eleito, a administração Sarney manteve uma tendência de estabelecer parcerias multilaterais e bilaterais como mecanismos de contribuição ao desenvolvimento econômico, estratégia que foi implantada por Setúbal[236] e denominada de "diplomacia de resultados". (OLIVEIRA, 2005: 203). Durante os cinco anos de governo, a situação econômica do país era bastante crítica, em razão do recrudescimento da inflação e da dívida externa. Esta situação resultou na adoção de sucessivos planos de estabilização e renegociação da dívida, culminando com a decretação de uma moratória em 1987.

Mencionada emergência interna acabou por levar a um certo abandono dos planos de desenvolvimento do país, o que incluiu a impossibilidade de um relacionamento mais intenso com o exterior que não fosse para financiamentos.

No inicio da "Nova República"[237] a inflação estava em patamar bastante elevado – cerca de 200% ao ano –, tornando o combate desta objetivo prioritário da política econômica.

Porém, mesmo com a adoção de diversos planos para a reversão inflacionária, que incluíram a substituição da moeda, o congelamento de preços e a proibição de indexação, a tendência foi de crescimento desordenado das taxas de inflação. Embora os resultados fossem satisfatórios nos primeiros meses de adoção de todos os planos, a inflação atingiu uma taxa mensal de 80% no último mês do governo, o que para muitos economistas configurava uma hiperinflação. Desse modo, a possibilidade de cumprir contratos tornava-se cada vez mais problemática.

---

[236] Olavo Egídio Setúbal (1923), Engenheiro, empresário e banqueiro, foi Prefeito de São Paulo (1975-7) e Ministro das Relações Exteriores.

[237] Denominação dada ao período iniciado com o governo Sarney e que correspondeu ao final do regime militar e o início do governo civil.

A queda abrupta da inflação, no início de cada plano, encontrava apoio da sociedade que, imaginando tratar-se de uma situação controlada, motivava-se a consumir e a investir, expandindo os níveis de demanda e de utilização da capacidade instalada, principalmente para bens de consumo duráveis e bens de capital. Estimulava-se, assim, o crescimento econômico.

Ocorre que essa expansão da demanda não foi acompanhada por uma expansão proporcional da oferta, o que ocasionou pressão sobre os preços. Então, o governo optou por desonerar algumas importações a fim de possibilitar um aumento da oferta e, conseqüentemente, a manutenção do objetivo de estabilização.

Mas, mesmo com a relativa prioridade das políticas internas sobre as externas, o governo Sarney realizou importantes transformações nesta área, começando pela aproximação com a Argentina, afastando uma herança de conflitos entre ambas as nações na busca por uma liderança regional. (ALMEIDA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 24)

Esse governo deu início também a um processo de reforma tarifária e de moderada abertura aos investimentos estrangeiros, embora persistissem grandes empecilhos para o desenvolvimento produtivo. A reserva de informática e a lei do similar nacional, além do não reconhecimento de patentes pelo código brasileiro de propriedade industrial são fatos que levaram o país a sofrer uma série de represálias comerciais, que notadamente, teve os Estados Unidos como um dos principais reclamantes.

Na esfera diplomática, o país reatou em 1986 as relações com Cuba, que haviam sido rompidas desde 1964, além de ter realizado visitas à China e à URSS. Estas aproximações e a adoção de uma postura tida como "anti-FMI" imprimiram um tom de desafio aos Estados Unidos, conforme as palavras de Boughton, (apud ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 26), ao se declarar publicamente que a instituição multilateral contribuía para levar o Brasil a uma dramática recessão.

Essa situação somada à declaração de moratória em 1987 provocaram uma deterioração nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, bem como com os demais credores mundiais, vindo a ser gradativamente revertida apenas em princípios de 1990 com as atuações de Marques Moreira, Cardoso e Malan[238]. (ALMEIDA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 26)

Apesar desses percalços, a tentativa do governo foi de rever o relacionamento bilateral entre os dois países, que mantinham um vínculo assimétrico, como se depreende da afirmação de Seixas Corrêa:

> *O Brasil não ocupa no universo estratégico-diplomático dos Estados Unidos uma posição de preeminência*. Esse fato diferencia o contencioso Brasil-Estados Unidos dos contenciosos que aquele país mantém com a Comunidade Européia e com o Japão. Com ambos, o que está em jogo é, em termos reais, muito mais relevante para os Estados Unidos. (...) No entanto, seja com a Comunidade Européia, seja com o Japão (...) há uma afinidade ideológica, política e estratégica fundamental (...). *No caso do Brasil, estas afinidades são frágeis. Podem a qualquer momento ser rompidas* (...), subsistem e continuarão a subsistir desconfianças recíprocas, que dificilmente serão atenuadas. (In FONSECA apud OLIVEIRA, 2005: 221 – Grifos nossos)

[238] Marcílio Marques Moreira (1931), Bacharel em Direito e Diplomata , foi Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento no governo Collor de Mello (1991-92); Fernando Henrique Cardoso (1931), Sociólogo e Político, foi Senador (1983 e 1986) e Ministro das Relações Exteriores no governo Franco (1992-93), antes de assumir a Presidência (1995-2003); Pedro Sampaio Malan (1943), Engenheiro e Economista, foi Ministro da Fazenda no governo Cardoso (1995-2003).

A diversificação produtiva brasileira contribuíra para intensificar contenciosos e desconfianças, ocasionando uma proliferação de reclamações comerciais bilaterais com relação a muitos produtos, entre eles celulose, produtos farmacêuticos, frango, café solúvel, calçados, têxteis e outros. Confrontações tópicas que acabaram evoluindo para uma oposição de cunho mais geral nas demais negociações internacionais, inclusive envolvendo questões políticas. (BARBOSA In ALMEIDA e BARBOSA; 2006: 157)

Enquanto isso, o conjunto das nações em desenvolvimento continuavam a demandar a manutenção de tratamento diferenciado perante as nações desenvolvidas, além da redução das barreiras de acesso a mercados, que, a partir deste momento, foram intensificadas em uma quase substituição às tradicionais barreiras de tarifas e quotas, envolvendo a utilização de escaladas tarifárias, salvaguardas, *dumping* e subsídios.

Assim, toda a América Latina incluindo o Brasil, depararam-se com uma efetiva dificuldade de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e Europa, em razão da maciça utilização do conjunto de medidas protecionistas e da dificuldade em sua comprovação perante o GATT, levando estes países a assumirem posições opostas no foro de negociação multilateral.

Enquanto as nações em desenvolvimento pleiteavam a redução e gradual eliminação de barreiras de acesso, as nações desenvolvidas relutavam em atendê-las, vinculando a possibilidade de rever suas posições pela barganha da inclusão dos novos temas[239] nas rodadas de negociação multilateral.

[239] Os novos temas incluem propriedade intelectual, questões trabalhistas, questões ambientais, política de concorrência, subsídios, *antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias.

A opção protecionista da parte dos Estados Unidos encontrou justificativa na deterioração do saldo comercial do país[240], levando-o a fazer pressão sobre as demais nações, para que abrissem seus mercados, ao mesmo tempo que a legislação comercial dos Estados Unidos era alterada pela *Omnibus Trade Act* em 1988, transferindo a autoridade sobre a formulação da política comercial exclusivamente ao representante do USTR e não mais ao presidente, diminuindo, assim, as considerações do Executivo nesta pauta. Esta mudança decorreu da perda de competitividade dos produtos estadunidenses diante da dinâmica comercial do resto do mundo, impulsionada pela formação dos blocos regionais de comércio, que aumentaram a competição e o fluxo comercial para todas as nações.

A nova lei geral de comércio incorporou também uma "cláusula especial" a Seção 301 denominada "Super 301", segundo a qual o representante da USTR deveria iniciar investigações imediatas contra países considerados ameaças potenciais à competição do país. Nesse sentido, os parceiros comerciais seriam enquadrados, de acordo com o respeito ou não às práticas leais de comércio.

Assim, os países pertencentes à denominada "lista de vigilância" correspondiam àqueles que estivessem se adequando às práticas leais de comércio, enquanto os que pertencessem ao grupo denominado "vigilância prioritária" encontrariam efetivas restrições de acesso ao mercado norte-americano, em razão do desrespeito às práticas leais de comércio.

---

[240] Ver Apêndices I e J.

Esta nova legislação criou, portanto, uma real blindagem à economia estadunidense, além de configurar uma alegação unilateral dos Estados Unidos, que não possibilitava qualquer tipo de acompanhamento por parte dos países enquadrados e sob investigação, dada a inexistência de mecanismos transparentes sobre os critérios de enquadramento e investigação. Esta reclamação tem sido, aliás, o principal argumento dos parceiros afetados com a implantação da nova legislação, ou seja, praticamente todos os países.

Em relação ao Brasil, a utilização da "Super 301" foi bastante intensa, funcionando como um mecanismo de pressão para que o país abandonasse a lei da reserva de informática e regulamentasse a lei de propriedade intelectual e patentes, as quais afetavam sobremaneira a indústria estadunidense, mais especificamente a farmacêutica.

No escopo das políticas protecionistas adotadas pelos Estados Unidos e Europa, aumentaram sobremaneira os pedidos de investigação no GATT sobre *dumping* e subsídios, incidindo, evidentemente, sobre os segmentos em que os países réus mantinham maior capacidade de competição.

A emenda Gephardt, por exemplo, propunha a imposição de sobretaxas às importações de países que apresentassem contínuos superávits com os Estados Unidos, além da existência de outras propostas condicionando o acesso ao mercado, desde que registrado maior liberalismo para as exportações norte-americanas de produtos de telecomunicações. Uma flagrante postura protecionista, embora legítima do ponto de vista da defesa dos "interesses nacionais" estadunidenses.

Em contrapartida à postura de defesa de mercado, é interessante observarmos que, com base nas informações divulgadas pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos, pelo menos desde os anos sessenta até a atualidade, sempre existiu uma pequena participação norte-americana no comércio internacional, se levado em consideração o volume das exportações norte-americanas *per capita* US$ 1.040 e sua comparação com as demais economias mundiais. As explicações estariam no fato de o país manter condições para atender à demanda de seus consumidores, com um mínimo de dependência do comércio exterior, o que se corrobora com a citação de Czinkota (1994: 63), de que, 92% das empresas norte-americanas vendem somente nos Estados Unidos e 80% das exportações de produtos industrializados correspondem a apenas 2.500 firmas.

Concordam com essa observação Krugman e Obstfeld (2001: 1-2), ao dizerem que "o comércio internacional é muito mais importante para outros países do que para os Estados Unidos" ou dito de outra maneira "se a economia internacional tornou-se fundamental para os Estados Unidos (...) é ainda mais fundamental para os outros países".

Um outro mecanismo de pressão dos países desenvolvidos em relação aos em desenvolvimento esteve na tentativa de retirar o tratamento preferencial conquistado em meados da década de sessenta, concomitantemente com as tentativas de inclusão dos "novos temas" no foro das negociações multilaterais.

O argumento básico foi de que muitos dos países inclusos nos tratamentos diferenciados não correspondiam mais às características de baixo desenvolvimento, uma vez que demonstravam capacidade de produzir e comercializar bens de alto valor agregado, como é o caso do Brasil no segmento de aeronaves.

De fato, o grau de desenvolvimento das nações, na atualidade, não mais corresponde à situação explicitada nos anos sessenta, embora efetivamente exista um grau de desenvolvimento inferior na comparação com as nações mais industrializadas. De qualquer maneira, o maior benefício das nações menos desenvolvidas nas reuniões do GATT durante esta década estiveram na inclusão do código que trata das práticas de subsídios, regulamentando a aplicabilidade destes, entre aqueles considerados proibitivos (subsídios vermelhos) e os toleráveis (subsídios verdes)[241], uma vez que estes mecanismos passaram a ser uma prática constante das nações industrializadas, afetando diretamente a competitividade das nações em desenvolvimento, mais especificamente em relação à pauta de produtos agrícolas.

De acordo com Barbosa (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 160), a insatisfação dos Estados Unidos com o ritmo lento da abertura econômica promovida em países de alta demanda potencial como o Brasil e a Índia fez com que os Estados Unidos passassem a adotar, concomitantemente, estratégias de negociação minilateral, multilateral e bilateral, como formas de pressão.

Com base nesse cenário, a estratégia adotada pelo governo Sarney foi a de buscar o fortalecimento da América Latina e, conseqüentemente, da posição do Brasil como *locus standi* regional, priorizando mais intensamente o uso das negociações no âmbito multilateral, que favorecem o diálogo entre parceiros não iguais, tanto do ponto de vista econômico quanto político.

[241] Os subsídios são classificados em vermelhos, amarelos e verdes que significam os proibitivos, recorríveis e aceitáveis, respectivamente, e de acordo com os critérios do GATT. Os primeiros referem-se ao auxílio governamental para produções destinadas à exportação, o segundo para as produções comercializadas internamente e o terceiro basicamente para fins de pesquisa.

Essa posição brasileira de obstrução defensiva manteve-se pelo menos até 1988, em uma atitude pouco positiva para o país, porque não lhe garantia resultados efetivos. Entretanto, a estratégia parece ter começado a mudar no momento em que o Brasil decidiu por liderar as negociações do Grupo de Cairns[242].

Constata-se que tal postura passiva e protelatória não trouxe nenhum tipo de benefício ao Brasil, ao contrário, privou o país de expor suas demandas à comunidade internacional exercendo uma liderança, ao mesmo tempo que implementava medidas de reversão em sua posição política e econômica, tida por muitos como de "vulnerabilidade e dependência". Deste modo, havia uma divergência com a realidade apontada por Albuquerque (2000: 22), ou seja, "é, teoricamente impossível ser sempre perdedor num contexto de interdependência complexa, por mais assimétrica que seja."

A nova orientação impressa à política externa e, conseqüentemente, à política de comércio exterior foi visível na reunião do GATT de 1988, ocorrida em Montreal, invertendo a tendência defensiva que o Brasil adotara para uma posição ativa. Assim, a reunião de Bruxelas em 1990 marcaria definitivamente esta transição brasileira rumo a uma agenda comercial mais ativa, conseqüência dos movimentos de desregulamentação, desburocratização, estabilização, liberalização e de maior atuação dos grupos de pressão dos setores produtivos e da sociedade.

Também em 1990, e seguindo o processo de desregulamentação e reforma administrativa, o Ministério da Fazenda foi extinto sendo substituído pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que criou a Secretaria Nacional de Economia, órgão que passou a ser responsável por definir as normas na área de comércio exterior.

---

[242] Formado pelos dezoito grandes países exportadores de produtos agrícolas - África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Ilhas Fiji, Filipinas, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai -, que em conjunto respondem por 20% das exportações agrícolas mundiais.

Nesse sentido, fazia-se mister o estabelecimento de uma política comercial, que pressupunha a construção das políticas agropecuária, industrial e de serviços, garantindo a capacitação e qualificação da mão-de-obra, essencial à geração de produtividade, uma vez que a simples abundância deste fator de produção não mais configurava diferencial atrativo de mercado.

A atenta observação para a realidade produtiva brasileira neste período demonstrava fatos curiosos, o complexo metal mecânico, por exemplo, - que envolve a metalurgia, a siderurgia, a eletroeletrônica, o setor de máquinas, equipamentos e materiais de transporte, - apresentava surpreendente dinamismo e, portanto, deveria despertar especial atenção do governo na construção da política pública comercial, dado o potencial de expansão direto e indireto provocado pela agregação de valor, decorrente da própria cadeia de produção e suprimentos. Entretanto, esses setores continuaram sem receber uma política específica.

Apesar dos atritos e contenciosos na relação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, as reformas iniciadas pelo país nesta segunda metade dos anos oitenta foram fundamentais para o estreitamento das relações entre os dois países e com a comunidade internacional, que se verificou nos anos seguintes, intensificado com as reduções tarifárias, a abertura econômica e o processo de privatização.

4.2 Collor de Mello, Bush e Clinton : Modernização e Reinserção Internacional, o Resgate dos Interesses Nacionais

A eleição de Collor de Mello[243] em 1989 inaugurou uma nova fase nas relações Brasil - Estados Unidos denominada de "parceria sem hegemonia" – uma parceria, segundo Gordon (In ALMEIDA; BARBOSA, 2006 : 56), em que não havia "senhor e servo", embora mantidas as desigualdades militares e macroeconômicas.

O principal desafio do governo continuou sendo o combate à inflação e a renegociação da dívida externa. Para o primeiro problema foram utilizadas diversas medidas heterodoxas, envolvendo inclusive o confisco monetário, visando uma redução drástica da liquidez, reduzindo, assim, a pressão sobre o consumo. Ainda neste quesito, o governo trabalhou com o objetivo de eliminar a memória inflacionária do mercado, que se perpetuava em função do mecanismo da correção monetária, o que atrapalhava, consideravelmente, o combate definitivo do tipo de inflação instalado no país, denominado inflação inercial.

O alto endividamento público também configurava um sério problema para o governo e fator limitante para os investimentos. Para este combate, o governo promoveu uma significativa reforma administrativa e fiscal. A redução dos gastos de governo ocorreu com o enxugamento do número de Ministérios e Secretarias, que comprometiam parcela considerável do orçamento, restando equacionar o comprometimento de gastos com a folha de pagamento do funcionalismo público, neste caso, esbarrando em um impedimento legislativo.

---

[243] Fernando Affonso Collor de Mello (1949), Bacharel em Economia e empresário, foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o final do Regime Militar.

Collor de Mello criou um "super" Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, resultado da fusão de três Ministérios – da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. Este novo Ministério ficou encarregado de formular a política industrial e de comércio exterior[244], o que causou a extinção da CACEX.

Outra forma de redução dos gastos, ou melhor, de recomposição do orçamento foi a eliminação das isenções e incentivos fiscais e a tentativa de combate à sonegação. Um programa de privatização também foi posto em execução, objetivando desonerar o Estado e conquistar ganhos de modernização e eficiência.

A retomada da ortodoxia, a partir da gestão do Ministro Marques Moreira possibilitou o estabelecimento de um diálogo mais próximo com a comunidade financeira internacional, fato que, atrelado à adoção de uma taxa de câmbio real, promoveu uma significativa entrada de capital externo no país, contribuindo para a elevação das reservas que ultrapassaram os US$ 20.000 bilhões em 1992, diante de aproximadamente US$ 3.000 bilhões em 1982. Um crescimento de quase sete vezes em uma década. Em 1997, o Brasil ocupava o segundo lugar no ranking dos principais países receptores de investimento externo, atrás apenas da China [245].

Mas, talvez o principal destaque desse período seja o "choque de modernização" que essa administração começou a promover. Collor de Mello iniciou uma efetiva liberalização da economia, que deu origem a uma nova lei de competição, uma rígida legislação do consumidor e a regulamentação sobre a Lei de Patentes e Propriedade Intelectual, além da desburocratização e da redução das alíquotas de importação.

---

[244] Contava com a atuação de três departamentos – Departamento de Indústria e Comércio (DIC); Departamento de Comércio Exterior (DECEX); e Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIT) –, todos subordinados à Secretaria Nacional de Economia. Para a visualização do atual organograma ver Apêndice K.

[245] Ver Peggy Beçak Política Externa Regional *Idéias Liberais* São Paulo : ILSP Ano V nº 91, 1998.

Tais alterações objetivavam o reaparelhamento do parque industrial, permitindo as importações de insumos e bens de capital, que seriam peças-chave na modernização e competição do país para, então, promover a inserção internacional. De fato, o país passou a absorver um volume maior de importações, tanto que, em 1995, registrou-se uma inversão nos sinais da balança comercial brasileira levando-a a contabilizar um déficit.

Um ponto negativo dessa política foi o fato de que a entrada de bens de consumo superou a entrada de insumos e bens de capital, resultando não na modernização do parque produtivo e sim no seu encolhimento, uma vez que muitas empresas não resistiram a concorrência provocada pela entrada dos bens de consumo importado.

O projeto de política externa e a promoção da abertura econômica sofreram uma intensa oposição dos setores tradicionais da economia, inclusive do próprio Itamaraty, levando o governo a iniciar uma clara inflexão em suas propostas, retomando, de certa forma, as direções do "não alinhamento automático" em relação aos Estados Unidos e à economia de mercado. (OLIVEIRA, 2005: 244-247)

As denúncias de corrupção ocasionaram a instalação de um processo de *impeachment* e ao definitivo afastamento de Collor de Mello da presidência, no início do terceiro ano de seu mandato, não viabilizando a conclusão dos projetos de liberalização e modernização ainda durante sua gestão, mas que foram continuados nas administrações Franco[246] e Cardoso.

[246] Itamar Augusto Cautiero Franco (1930), Engenheiro, foi Prefeito de Juiz de Fora (1967-71 e 1973-74), Senador (1974 e 82), vindo a ocupar a Presidência com o *impeachment* de Collor de Mello (1992-95).

Dentre as significativas mudanças na política externa que envolveram a desburocratização, a desgravação tarifária e a atração ao capital externo, estava a base para a construção da política comercial e para o objetivo de inserção do Brasil no comércio mundial, com a eliminação dos gargalos de infra-estrutura denominados de custo-Brasil, envolvendo a reforma dos portos, e das telecomunicações, além da reforma tributária. (ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 27)

Apesar da negatividade do processo de *impeachment*, a imagem do país no exterior foi extremamente positiva, inclusive no que diz respeito à maturidade e aprendizado democrático. Portanto, apesar da ruptura política interna, a lógica da produção e da inserção internacional pôde ser semeada e encontrou seqüência nas administrações de Franco e Cardoso, como havíamos citado e demonstraremos adiante.

Enquanto no Brasil o movimento foi de reformas e de busca pela extroversão, nos Estados Unidos, Bush[247] propunha resgatar a unidade americana, pela via comercial, com a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esta iniciativa restabelecia o ideal wilsoniano de integração da América, embora, como observou Pecequilo (2003: 301-302), a opinião pública norte-americana, ao mesmo tempo que identificava Bush como "o presidente da política externa", considerava-o fraco na condução das relações internacionais. Ou seja, além de não agradar internacionalistas e isolacionistas, a política externa era percebida pela opinião pública interna como passiva.

A proposta da ALCA trabalhava com a idéia de que, ao se estabelecer um maior dinamismo comercial e de aproximação ao principal mercado comprador do mundo, as economias da América do Sul e da América Central (exceto Cuba) teriam reais possibilidades de desenvolvimento, sem a necessidade de capital externo e de cooperações que haviam sido a tônica do relacionamento hemisférico no passado.

---

[247] George Herbert Walker Bush (1924).

Como mencionamos anteriormente, optamos por não avançar no detalhamento da proposta da ALCA e da análise de seus impactos sobre a economia, em razão da complexidade de argumentos a serem ponderados.

Durante o governo de Franco, os avanços no âmbito multilateral foram marcantes, com destaques para a posição a favor das reformas do sistema das Nações Unidas –, particularmente, no que dizia respeito: à ampliação do Conselho de Segurança; à participação na constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC); à II Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Viena, que consagrou a universalidade e indivisibilidade desses direitos; à adesão à Convenção para a Proibição das Armas Químicas e das Armas Biológicas e ao Tratado de Tlateloco sobre Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe.

No aspecto regional, ocorreu a subscrição do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, o que conferiu personalidade jurídica e estrutura institucional ao MERCOSUL Esse protocolo deu origem a uma proposta de integração em nível de livre comércio – paralela às negociações de liberalização comercial da ALCA –, extensiva a todos os países sul-americanos, a ser implementada em um prazo de dez anos, a contar de sua assinatura, que foi denominada de Acordo de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA).

Contudo, na realidade, essa proposta não avançou além de seu lançamento, basicamente, por duas razões, a primeira decorrente da falta de coesão entre as nações sul-americanas, que não encontram eco além da natural proximidade física e cultural, e a segunda explicação está no aspecto mencionado anteriormente, ou seja, a baixa capacidade de compra destes mercados. O que significa que a tendência de cada uma das economias sul-americanas e todas em conjunto tendem a priorizar um comércio com mercados mais representativos como os Estados Unidos, a Europa e o Japão, do que com os próprios vizinhos regionais.

Como argumenta Gordon (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 57), a política externa brasileira, a partir de 1990, foi de um ”nacionalismo positivo”, reafirmando a posição do país enquanto efetivo líder regional, seja pela dimensão territorial e abundância de recursos naturais, seja pelo acesso privilegiado aos mercados internacionais, notadamente os Estados Unidos, resultado de uma diplomacia que veio sendo construída ao longo dos anos e que garante ao país um papel de co-liderança natural, em âmbito regional, ao lado dos Estados Unidos. O que não implica, necessariamente, uma aceitação automática das políticas dos Estados Unidos, e um visceral negativismo para qualquer iniciativa que venha de Washington.

Fundamental que se diga, entretanto, que apesar dessa liderança natural ou reconhecida na América Latina, o Brasil não se dispõe a arcar com os custos de tal ascendência, seja no sentido político ou econômico, o que faz com que “cada país de sua pretensa ‘área de influência’ (Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Equador)” pretenda exercer vínculos maiores e bilaterais com os Estados Unidos. (VIOLA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 66)

Nos Estados Unidos, Clinton[248] assumiu a presidência com uma plataforma de cunho doméstico muito parecida com a de Reagan, no sentido de priorizar a recuperação da economia norte-americana, colocando a política externa em favor dos objetivos e interesses da política interna.

Clinton, assim como Collor de Mello eram identificados com o novo, o moderno, possibilitando uma analogia com a capacidade de promover mudanças em direção a algo que fosse realmente capaz de engajar a sociedade e a economia para um novo salto de prosperidade.

[248] Willian “Bill” Jefferson Blythe “Clinton” (1946).

Assim, o avanço proposto pelos dois presidentes esteve respaldado na retomada dos mais tradicionais princípios da política externa. Nos Estados Unidos, havia a convicção de que eram o centro do sistema mundial e que este deveria ser construído à sua semelhança, promovendo a democracia e a liberdade de mercado. No Brasil, a crença era de que o desenvolvimento estava atrelado à ajuda externa, ainda que na forma de investimentos diretos, originários mais especificamente dos Estados Unidos.

Mas, mesmo com a tentativa de mudança, a América Latina continuava a necessitar, como coloca Pecequilo (2003: 337-339), do " (...) aval político dos Estados Unidos para completar sua estabilização e reforma econômica, (...) com a legitimação e o apoio das instituições econômicas internacionais lideradas pelos Estados Unidos." Enquanto os Estados Unidos, também entoando uma mudança, continuavam cometendo um sério erro de considerar "o continente como uma zona homogênea, quando uma de suas características mais marcantes continuava sendo a diversidade".

A primeira gestão da administração Clinton não contabilizou todos os resultados que pretendeu, tendo sido inclusive considerada fraca na condução da política externa – uma das políticas públicas mais marcantes dos Estados Unidos.

Foi somente com a reeleição que Clinton conseguiu reverter esse perfil, ao realizar

> uma aproximação entre republicanos e democratas em questões internacionais, deixando de haver diferenças significativas entre suas agendas. Ambos os partidos defendiam a manutenção do internacionalismo, com ênfase nas parcerias entre as grandes potências e na ampliação da liderança norte-americana (...). (PECEQUILO 2003: 316)

Nesse particular, é curioso observarmos que, antes da Segunda Guerra Mundial, os republicanos, sistematicamente, defenderam a promoção de elevação de tarifas, ao passo que os democratas sempre se mostraram mais afeitos às reduções tarifárias. Mas, no final da década de setenta, com os déficits e o agravamento da economia estadunidense, esta posição se alterou levando os democratas a defenderem medidas protecionistas – em função da pressão dos sindicatos –, enquanto os republicanos começaram a interpretar a proteção como uma ameaça às forças de mercado. Este discurso foi retomado novamente em meados dos anos oitenta, a ponto de alguns membros do governo julgarem o agravamento do déficit comercial como fruto quase que exclusivo do maior grau de abertura do mercado.

Clinton seguiu, assim, uma política externa baseada fundamentalmente nos interesses especiais dos Estados Unidos, tendo declarado, como afirma Stremlau (1995: 59), que o objetivo da política externa americana estava em construir uma comunidade mundial comprometida com a economia de mercado, a democracia e a cooperação contra a "agressão externa".

Esse comportamento, segundo Pecequilo (2003: 321), pode ser entendido como uma falta de " (...) *visão mais integrada* (...) *para* a aplicação de *todas as dimensões do interesse nacional* norte-americano, *com* alguns sugerindo que *a geoeconomia* novamente estava *sendo ofuscada pela geopolítica*." (grifos nossos)

Nesse sentido, é interessante destacar o argumento de Lafer (2001: 54), quando diz que "(...) num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convêm fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia. (...). Daí uma linha de ação voltada para transformar as fronteiras (...) clássicas (...) em modernas fronteiras-cooperação."

Entretanto, é preciso considerar que a vinculação entre o comércio exterior e a diplomacia encontra controvérsias, pois, enquanto alguns argumentam que a tarefa diplomática deve estar voltada apenas para os temas gerais da agenda internacional, relegando o comércio para uma tarefa secundária, outros defendem que o interesse nacional, seja ele político e/ou econômico, faz parte da diplomacia. (FLECHA DE LIMA In ALBUQUERQUE, 1996: 220)

Outra questão que indica a marcante interdependência internacional está na capacidade de influência que um país exerce sobre os demais, variando apenas o grau desta, de acordo com a maior ou menor vinculação econômica e/ou política entre eles.

Assim, de acordo com o subsecretário de comércio internacional dos Estados Unidos Jeffrey Garten, o fracasso da política externa dos Estados Unidos pode gerar um desastre internacional e seu sucesso pode propagar-se positivamente para o resto do mundo, devendo a política exterior e a segurança nacional girar cada vez mais em torno dos interesses comerciais, e, neste sentido, a diplomacia econômica passa a ter caráter essencial. (STREMLAU, 1995 : 58)

Ou seja,

> (...) uma agenda política nacional não pode ser elaborada sem levar em conta evoluções globais do sistema de comércio internacional. A agenda comercial norte-americana certamente vai influenciar – e será influenciada por – políticas macroeconômicas, cooperação internacional e uma interdependência crescente do comércio internacional. (RBCE nº 22 1989: 16)

Com esse enfoque, podemos dizer que a política comercial dos Estados Unidos não é muito diferente da política comercial dos demais países industrializados, incluindo o Brasil, no que diz respeito aos mecanismos de proteção e de defesa comercial.

Na realidade, todas as nações se utilizam de práticas protecionistas, inclusive aquelas identificadas como liberais. A variação é apenas nos instrumentos empregados e no grau de proteção, uns fazem uso de uma base tarifária elevada para as importações, outros lançam mão de barreiras mais sutis, que na prática resultam em efetiva restrição de entrada, o que se convencionou denominar de acesso a mercados.

A política de comércio exterior do Brasil, por exemplo, utilizou além de elevadas tarifas de importação, proibições e quotas, a aplicação de seletividade nas importações, o que aliás é uma eficiente medida estratégica de abertura comercial, assim como utilizaram os Estados Unidos, a China e outros mercados.

Como lembram Agosin e Tussie (1993 : 58-60), a

> Coréia do Sul e Taiwan (...) economias industrializadas orientadas para fora, usaram políticas comerciais bastante seletivas (...) não começaram pela liberalização de suas importações (...) deixou relativamente intocadas as estruturas protetoras que haviam erguido antes e superpôs uma camada de fortes incentivos à exportação". [E complementam, dizendo que a] "(...) completa ausência de seletividade no processo de liberalização, nenhuma tentativa de (...) políticas ativas de promoção, e uma política de taxa de câmbio que leva à valorização real, (...) a probabilidade de sucesso (...) é baixa.

Nesse sentido, atuar comercialmente no exterior em múltiplos espaços geográficos envolve maior exposição e, conseqüentemente, maiores riscos. Essa ação exige um mínimo de coerência e complementaridade entre a ação pública e a ação privada, como abordaremos adiante.

A esse conjunto de argumentos é importante acrescentar o que conclui Albuquerque (2000: 22): é "necessário, (...) uma combinação de atitudes agressivas e defensivas, proativas e reativas, que resultem numa estratégia que não se limite a minimizar a competitividade comercial, mas tenha como meta melhorar (...) o diferencial de poder com relação aos parceiros mais relevantes".

Essas idéias, concretamente, resultam em aparentes avanços e retrocessos na diplomacia, que envolvem concessões políticas e recuos estratégicos, com vistas a atingir um efetivo progresso. (STOKES, 2000: 66)

4.3 A Maturação e o momento seguinte Produtivo

Nosso objetivo neste item e no próximo é fazer uma análise evolutiva, percorrendo os cinqüenta anos abrangidos nesta tese, possibilitando chegarmos a uma conclusão sobre o desempenho das exportações e importações no Brasil, sua relação comercial bilateral com os Estados Unidos e o papel das entidades representativas.

Sobre as alterações produtivas, verificamos que o foco prioritário e quase exclusivo na produção primária foi modificado para a incorporação de produtos de maior valor agregado, envolvendo alterações nas políticas públicas, na matriz geográfica de produção e nas relações do Brasil com o exterior.

Embora a pauta produtiva tivesse sido alterada e diversificada, envolvendo desde produtos *in natura* até aeronaves, continuou a existir um problema de restrição na oferta de produtos exportáveis, atrelada às dificuldades internas decorrentes do custo-Brasil, que inviabilizam maior projeção do comércio exterior brasileiro, não por razões propriamente produtivas, mas advindas da elevada tributação sobre a produção e da obsoleta infra-estrutura, baseada nos investimentos realizados no passado entre os anos cinqüenta e sessenta.

Se há uma limitação do lado da oferta, existe também uma concentração na demanda. As exportações brasileiras permanecem concentradas em três mercados: Europa, Estados Unidos e América Latina, sendo os dois últimos demandantes dos produtos de maior valor agregado, enquanto a Europa segue importando basicamente produtos de menor valor agregado.

Tal constatação indica a necessidade de se buscarem novos parceiros comerciais para a ampliação dos mercados demandantes e não a substituição dos existentes, de maneira a incrementar o volume das exportações e, ao mesmo tempo, diminuir a vulnerabilidade em relação à dependência dos mercados tradicionais. Estas questões foram consideradas pela diplomacia e pelo setor empresarial brasileiro, a partir de meados dos anos oitenta, demonstrando, porém, uma divergência quanto aos critérios adotados na busca de novos parceiros internacionais.

Nesse mister, para o setor produtivo, devem ser levados em conta o estabelecimento de parcerias internacionais que possibilitem a complementaridade produtiva e a exportação de produtos que reflitam a diversidade e a relevância de cada um dos setores produtivos da pauta exportadora brasileira, ou seja, se o setor de maior representatividade nas exportações são os produtos industrializados, esta pauta deve ser prioritária no desenho da política de comércio exterior, e se os principais mercados demandantes destes produtos são os Estados Unidos e a América Latina, a política externa deve refletir esta prioridade.

A busca de mais parceiros internacionais deve, portanto, obedecer à diversidade produtiva e exportadora existente no país, por intermédio de uma diplomacia multilateral e pragmática, que esteja atenta ao fato de que as aproximações diplomáticas devem coincidir e conciliar os interesses produtivos do país, vinculados, evidentemente, aos interesses geopolítico-estratégicos, que podem ser limitantes ou facilitadores desta diplomacia.

Assim, parece-nos positivo o fato de o Brasil procurar exercer uma diplomacia aberta, sem vínculos de exclusividade, mas que determine as aproximações prioritárias, com o objetivo de ser um *global trader,* atuando comercialmente em vários mercados, maximizando a diversidade produtiva que o país possui.

Nesse sentido, devemos destacar o exercício da diplomacia nestes últimos anos, ao procurar estreitar o relacionamento entre o Brasil e os países com os quais mantinha uma baixa vinculação, construindo parcerias que viabilizassem, no médio e longo prazo, mercados relevantes ao país, notadamente pela potencialidade de demanda que representam, como é o caso da Índia, da China e da Rússia. Evidentemente, não se pode esquecer de que estas aproximações necessitam de uma maturação longa, o que significa que os resultados não serão contabilizados no curto prazo. Neste particular, ainda, devem ser resgatados os objetivos característicos da política externa que são o de traçar metas de longo prazo, conforme analisamos no primeiro capítulo desta tese.

Necessário enfatizarmos o fato mencionado anteriormente, ou seja, a busca de novos parceiros não deve implicar o abandono dos parceiros tradicionais, até porque, conforme relembra Viola (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 71):

> A ênfase na oportunidade de construir uma aliança político-estratégica com a Rússia, China e Índia (...) para contrabalançar o poder dos Estados Unidos é totalmente dissonante com as relações econômicas internacionais do Brasil. Vale notar que *aproximadamente três quartos do comércio exterior brasileiro se destina aos mercados das Américas, União Européia e Japão, regiões que respondem por praticamente 100% do investimento externo direto destinado anualmente ao Brasil*. (grifos nossos)

Ainda em relação ao exercício da política externa nos últimos anos, observamos que a outra estratégia adotada tem sido a da aproximação e o estreitamento diplomático e comercial entre o Brasil e os países com os quais mantém vínculos em pequena dimensão, como é o caso de alguns países latino-americanos e da África, não esquecendo, entretanto, que a potencialidade destes mercados, em relação aos demais parceiros internacionais, é pequena, o que significa do nosso ponto de vista, uma política externa importante a ser executada, porém secundária em relação às prioridades determinadas pelos "interesses nacionais".

Feitas essas análises e definidos os consensos internos, o Estado deve construir as políticas públicas, baseado nos vetores advindos das entidades representativas, criando um ambiente macroeconômico e institucional que permita a eficiência e o funcionamento do mercado. Entretanto, deve administrar tais políticas sem gerar constrangimentos aos objetivos delineados, cuidando para facilitar a execução das políticas que atendam aos interesses emanados da sociedade.

Desde o final da década de sessenta até o final dos anos oitenta, pouco foi feito no sentido de ampliar a capacidade de oferta e a melhoria da infra-estrutura. Apenas no início dos anos noventa, com o choque de modernização preconizado pelo governo, iniciou-se, timidamente, um processo de investimentos, visando reverter este cenário negativo tanto para as exportações quanto para as importações, uma vez que conforme demonstraremos adiante, apesar do início da abertura econômica em 1989, o Brasil segue sendo altamente protecionista.

No que diz respeito à balança comercial e mais especificamente às importações, percebemos que apenas nesta fase, ou seja, no final do século XX é que se compreendeu que um fluxo comercial mais equilibrado viabiliza a projeção das exportações, possibilitando, ao mesmo tempo, a modernização do parque produtivo com a incorporação de tecnologia e o adensamento da cadeia produtiva, o que foi denominado por Moreira (2002: 367) como a geração de uma efetiva "oferta competitiva".

Essa resistência em absorver maiores níveis de importações parece estar vinculada ao modelo de industrialização, que foi o de substituição de importações. Tanto assim, que ainda no final dos anos oitenta por exemplo, o Brasil aparece como o país latino-americano com a menor importação do continente (36%), percentual muito abaixo do mexicano (72%). (FLORÊNCIO In ALBUQUERQUE, 1996: 87).

Mas, se o processo de abertura possibilitou uma oferta mais competitiva, expôs também a produção doméstica à concorrência, o que levou as empresas a empreender programas de modernização, que resultaram em uma reestruturação setorial. Esse quadro trouxe como reflexo o aumento expressivo das importações, que passaram de 5% em 1980 para 20% em 1998 – um crescimento de 300% –, *versus* uma elevação modesta de pouco mais de 70% nas exportações, que no mesmo período saltaram de 8,8% para 15%. (MOREIRA, 2000: 13)

Com relação às considerações sobre o crescimento da produção e do comércio em escala global, observamos que, em quase todo o período do pós-Segunda Guerra, o comércio mundial cresceu em ritmo muito maior do que a produção, cerca de 4 a 5 pontos percentuais acima do produto.

Durante 1964-84, o volume de importações mundiais cresceu em média 5,8% ao ano. Entre 1980-83, como reflexo das crises do petróleo e da crise dos juros no México, o comércio mundial cresceu a uma taxa média de apenas 0,5% ao ano. Em 1984, a economia mundial havia se recuperado, permitindo que as importações crescessem 8,9% naquele ano, magnitude que não se registrava desde 1976. (RIOS, 1986: 4)

Em 1989, o comércio mundial foi recorde, atingindo mais de 3,1 trilhões de dólares embora com um crescimento não eqüitativo entre os países. Os países desenvolvidos aumentaram sua participação no intercâmbio global, enquanto os países em desenvolvimento, principalmente os latino-americanos, recuaram. (RICUPERO, 1990: 19)

Tal assimetria encontra explicação, primeiramente, nas marcantes deficiências internas existentes nesses países: desequilíbrios das contas públicas, escassez de capital, problemas de infra-estrutura, problemas institucionais, instabilidades econômicas e políticas, que afetam negativamente a possibilidade de uma participação mais ativa.

O esforço de mencionados países para se manterem no contexto internacional é muito maior, porque o país deve ser capaz de driblar as dificuldades internas, sem afetar sua *performance* internacional, utilizando-se muitas vezes dela em prol das necessidades específicas da economia doméstica.

Assim, em economias com moeda pouco estável, por exemplo, existe a necessidade de manutenção de políticas cambiais que possibilitem, ao mesmo tempo, atender a três objetivos diferentes – estimular o setor exportador, garantir a capacidade de importação dos produtos essenciais, e ainda tornar sustentável a manutenção de saldos deficitários atrelados aos empréstimos externos.

Nesse sentido, embora o comércio internacional tenha sido desde sempre apontado como uma alavanca para o desenvolvimento, essa constatação realiza-se de modo diferente entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, pois para estes últimos trata-se da sobrevivência da nação .

Não foi por outra razão que, na América Latina, o comércio internacional sempre foi visto com uma filosofia muito próximo daquela emanada da Escola Mercantilista, ou seja, basicamente a geração de renda. Afora este ponto de vista, tudo o que vem do exterior sempre foi considerado uma ameaça, valorizando-se a idéia de que a importação era ruim ao país e, portanto, o ideal seria que fosse a menor possível ou quase nula. Ainda em se falando de ideal, o "melhor" modelo seria aquele em que produzíssemos tudo de que necessitássemos, reduzindo nossa dependência e vulnerabilidade em relação ao exterior.

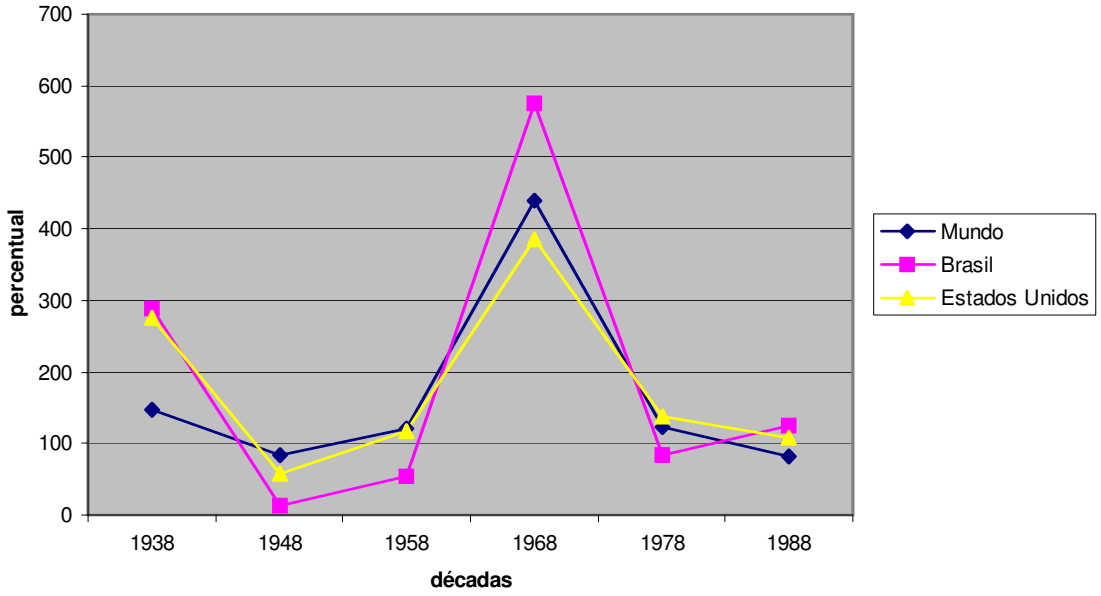
Essa visão, totalmente equivocada a nosso ver, começou a ser revista no Brasil, ainda que não pela maioria da nação, apenas na metade dos anos noventa e mesmo assim com muitas reticências. Nas palavras de Albuquerque (2000: 20):

> Somos, aos nossos próprios olhos, os eternos índios fascinados por miçangas e espelhos, (...) nossa elite encara as exportações como sinônimo de supérfluo e (...) apesar de um processo de abertura (...) *a empresa brasileira permanece mental e fisicamente acantonada no mercado interno (...) enclausurada num ambiente protegido da competição externa*. (grifos nossos)

De acordo com o Gráfico 3, observamos que o comércio exterior do Brasil esteve, até o início dos anos sessenta, abaixo da linha de evolução do comércio mundial. Em relação ao comércio exterior dos Estados Unidos, ultrapassou estes parâmetros no início dos anos sessenta até meados dos setenta, quando então ocorreu uma retração, decorrente dos efeitos exógenos apontados anteriormente, havendo uma recuperação apenas em meados dos anos oitenta.

GRÁFICO 3

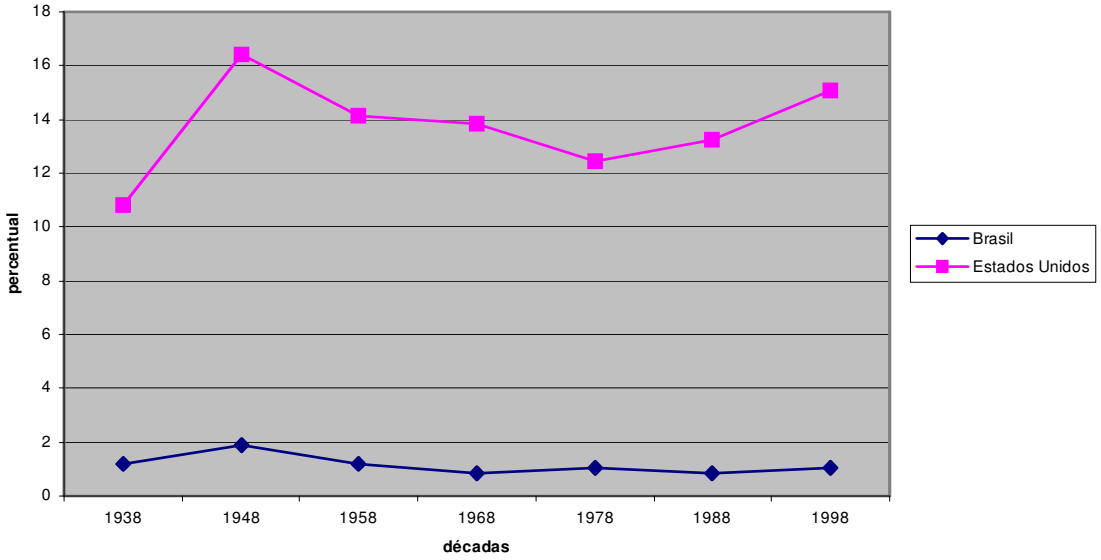
Evolução do comércio exterior do mundo, Brasil e Estados Unidos



Embora não possamos esquecer que, comparativamente as demais nações, incluindo os Estados Unidos, a evolução da participação brasileira no comércio mundial, conforme observamos pelo Gráfico 4, manteve um percentual ínfimo, menor que 1%. Essa tendência histórica necessita e pode ser revertida, desde que implementadas as medidas de definição do projeto nacional de política comercial – base para a construção das políticas de comércio exterior e da política externa. Tais medidas devem explicitar, conseqüentemente, as necessárias reformas econômicas, de infra-estrutura logística, burocrática e institucional.

GRÁFICO 4

Evolução da participação do país no comércio mundial Brasil e Estados Unidos (1938-98)
%



Se observarmos a evolução das exportações do Brasil e do mundo nos últimos trinta anos, de 1970 até 1995 como apresentado na Tabela 20, verificamos que, apesar de o volume das exportações brasileiras ter registrado um crescimento de 436,4%, o país teve um percentual de participação mundial, em meados dos anos noventa, ainda inferior àquele registrado em meados dos anos setenta.

TABELA 20
Evolução da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais
1970-1995 (US$ bilhões)

ano	Exportações mundo	Exportações Brasil	%
1970	299,70	2,74	0,91
1975	**850,70**	**8,67**	**1,02**
1980	1.940,80	20,13	1,04
1985	1.872,00	25,64	1,37
1990	3.395,30	31,41	0,92
1995	**5.079,40**	**46,51**	**0,91**

FONTE: KUME apud FRISCTAK e PESSOA, 1997: 13

Assim, podemos afirmar que o crescimento das exportações brasileiras se deram muito mais em função de conseqüências naturais de geração de excedentes e da reduzida capacidade de absorção no mercado interno, do que propriamente como um objetivo determinado. Jamais houve uma ação proativa para dinamizar o comércio exterior ou, especificamente, as exportações, que não fosse a mera utilização dos incentivos creditícios e cambiais. Até porque, como disse Moreira (2000: 9), o comércio exterior sempre foi visto como um "jogo espoliativo", uma relação negativa e de constante desconfiança. Justifica-se,assim, a permanência do *viés* antiexportador no Brasil, ainda que registrada a evolução nas vendas ao exterior.

Apesar das observações feitas, é fato que a composição da pauta exportadora brasileira, como dissemos anteriormente, sofreu profundas alterações. Saímos de uma pauta pouco diversificada e concentrada em produtos agrícolas, para uma pauta bem diversificada, que engloba além dos produtos primários, os semimanufaturados, os manufaturados e os serviços, em um intervalo de aproximadamente trinta anos, se considerarmos o período de 1965 a 1995.

Os dados da Tabela 21 permitem verificarmos que, em termos de categorias de produtos exportados, a pauta brasileira manteve inicialmente um peso relevante para os produtos básicos, embora em proporções menores que os bens manufaturados. Ao longo dos anos, estas proporções intensificaram-se, a ponto de, entre 1980-92 enquanto as exportações de manufaturas cresceram 39,76% e os semimanufaturados 29,92%, os produtos básicos declinaram 38,82%. Deve-se lembrar que o segmento de serviços começava a aparecer timidamente na pauta de produtos exportados, notadamente os serviços financeiros, *softwares* e os relacionados à área de entretenimento, como o turismo, a música e as novelas, o que também foi positivo para o país, se compreendermos que as exportações destes serviços servem como alavanca para potencializar outras exportações veiculadas pelo *merchandising*.

TABELA 21
Evolução dos agregados de exportação
US$ milhões FOB

ano	básicos	Semimanufaturados	manufaturados
1980	12.765	3.533	13.576
1981	12.161	2.885	16.200
1982	10.580	1.840	13.168
1983	10.618	2.217	14.028
1984	10.382	3.425	18.046
1985	9.836	3.177	16.201
1986	8.230	2.816	14.023
1987	8.743	3.460	16.173
1988	9.865	5.128	20.112
1989	9.549	5.807	18.634
1990	8.299	4.847	16.142
1991	7.950	4.269	16.158
1992	7.809	4.590	18.974

Fonte: DTIC/SECEX/MICT Elaboração FUNCEX in (CASTILHO, 1993 : 14)

Analisando a evolução da balança comercial brasileira entre 1945-95, a partir da Tabela 22, observamos que a tendência de manter as importações reprimidas foi abandonada, levando a um déficit nos anos noventa, com uma *performance* das importações superior em relação ao crescimento das exportações.

TABELA 22
Evolução da Balança Comercial Brasil
(1945 - 1995)
US$ milhões (FOB)

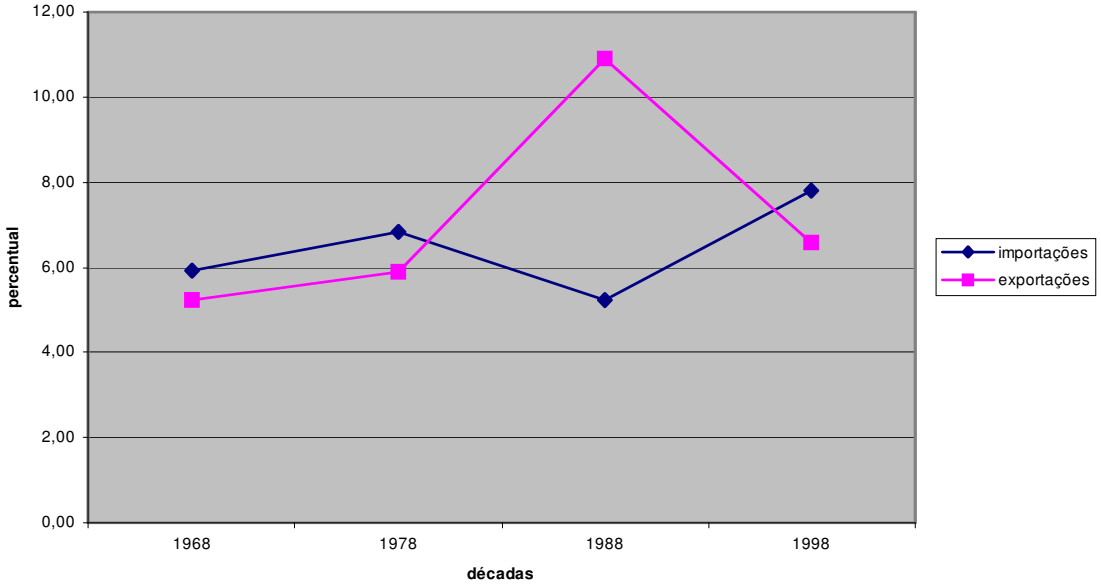
Década	Exportações	Importações	Saldo
1945	655,400	389,400	266,000
1955	1.423,246	1.103,790	319,456
1965	1.595,479	940,600	654,879
1975	8.669,944	12.210,340	(3.540,396)
1985	25.639,011	13.153,491	12.485,520
1995	46.506,283	49.971,898	(3.465,615)

Fonte: base de dados Anexo D.

Os registros de déficit na balança comercial, em meados das décadas de setenta e noventa, são melhor visualizados no Gráfico 5.

GRÁFICO 5

Evolução importações e exportações /PIB (1958-98) % - Brasil



No que diz respeito ao comportamento das tarifas de importação, o Brasil manteve um perfil protecionista como dissemos anteriormente, aplicando alíquotas elevadas para as importações. Os dados da Tabela 23 permitem verificarmos que as alíquotas de importação, em meados dos anos noventa, mantiveram uma tendência elevada, se compararmos com o parâmetro da tarifa consolidada pela OMC durante a Rodada Uruguai que foi de 35%.

TABELA 23

Alíquotas médias nominais de Importação por Classe de Produto
Brasil - (%)

Classe de Produto	1996
Bens de Capital	11,97
Bens de Consumo	24,55
Bens de Consumo Duráveis	35,39
Bens de Consumo Não-Duráveis	15,03

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Coget

Entretanto, se analisarmos no contexto temporal mais longo entre 1990 e 2000, como apresentado na Tabela 24, perceberemos uma redução na média da alíquota de importação em mais de 66%, o que significa dizer uma abertura ao exterior bastante relevante.

TABELA 24

Ano	Tarifa Média - Brasil – (%)
1990	43,0
1997	12,0
2000	14,2

Fonte: Negint/CNI a partir das
informações da TEC/MDIC In RIOS, 2005 Adaptação Nossa

Mais significativa, ainda, a constatação de que se aplicou esta média tarifária de 14%, no início do século XXI, para a maior parcela dos produtos importados pelo Brasil, conforme os dados da Tabela 25, mantidas as tarifas altas para um contingente relativamente pequeno de produtos, apenas 1,84% da pauta.

TABELA 25

Distribuição das Tarifas de Importação Brasil

Tarifa	Freqüência
0	686
2	1.850
4	231
6	271
8	300
10	908
12	794
14	2.148
16	889
18	968
20	685
35	53

Fonte: Negint/CNI a partir das informações da TEC/MDIC In RIOS, 2005 Adaptação nossa

Esses dados coadunam-se com a ponderação de Delfim Netto (1971: 6) sobre a utilização de práticas protecionistas quando diz que "um país que deseja desenvolver-se, com equilíbrio interno setorial e regional, tem de utilizar uma inteligente política protecionista, que concilie os objetivos de curto prazo (maximização do crescimento) com os objetivos de longo prazo (crescimento com equilíbrio)".

Com a liberalização comercial a partir de 1989, a estrutura tarifária do país tornou-se mais homogênea, com uma dispersão mais baixa, embora mantendo tarifas médias elevadas nos dois setores mais protegidos (equipamentos de transporte e peças de vestuário). A tarifa nominal média passou de 57,5% para 32,1% e depois para 11,4% em 1993, enquanto a tarifa máxima passou de 105% para 85%. (VENTURA-DIAS: 1-10)

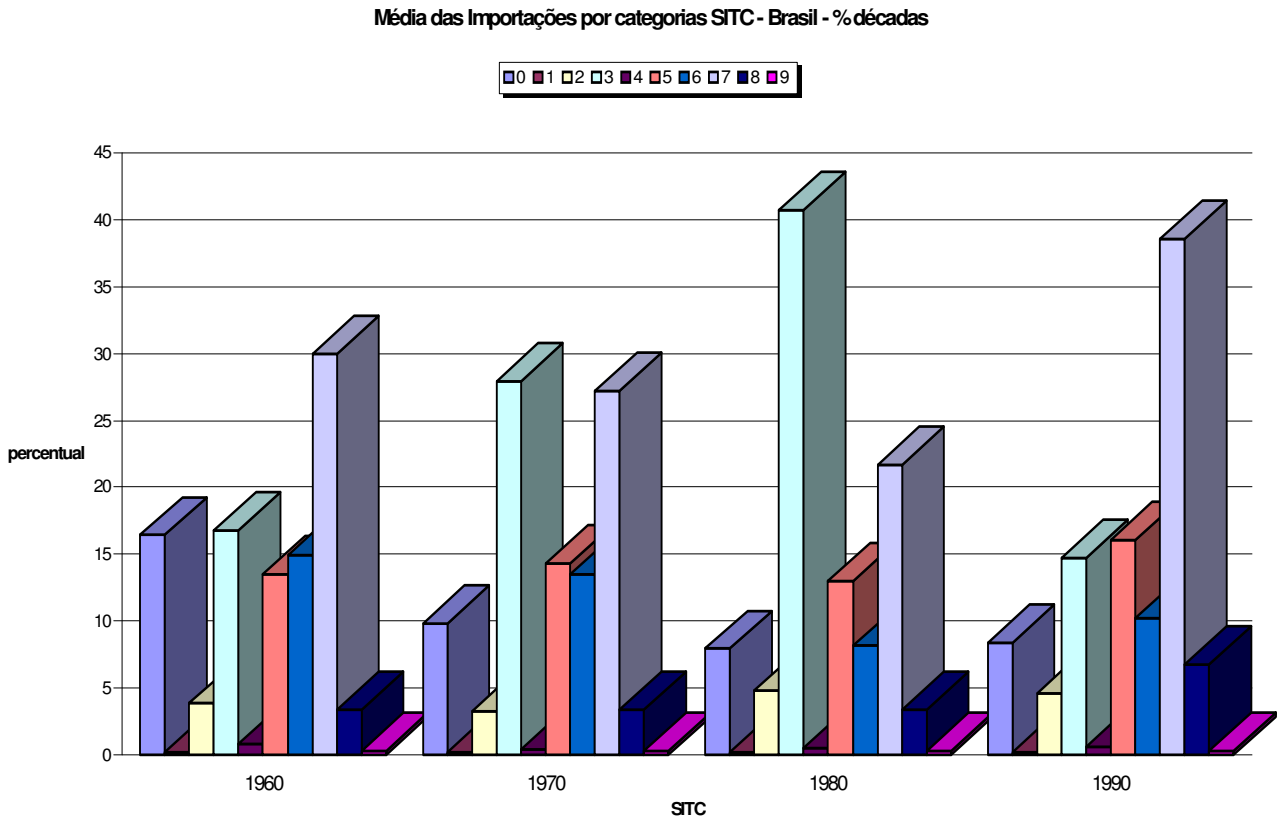
Os dados da Tabela 26 e o Gráfico 6 permitem verificarmos que, com base na classificação SITC rev.3, os principais produtos importados pelo Brasil na década de sessenta foram máquinas e equipamentos de transporte e combustíveis minerais, respectivamente SITC 7 e 3, categorias que, na década de noventa, continuaram sendo as principais importações do país, embora com uma elevação na participação de máquinas e equipamentos de transporte de 28,66% e uma redução nos combustíveis minerais de 12,5%.

TABELA 26
média das importações por categorias SITC
décadas (CIF) % - Brasil

SITC*		1960	1970	1980	1990
0	Alimentos e animais vivos	16,4	9,8	7,9	8,4
1	Bebidas e tabaco	0,2	0,2	0,2	0,2
2	Matéria prima exceto combustíveis	3,8	3,2	4,8	4,6
3	Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados	**16,8**	27,9	40,7	**14,7**
4	Óleos minerais e vegetais, gorduras e ceras	0,8	0,4	0,5	0,6
5	Produtos químicos e relacionados	13,5	14,3	130	16,0
6	Manufaturados classificados segundo a matéria prima	14,9	13,5	8,1	10,2
7	Máquinas e equipamentos de transporte	**30,0**	27,2	21,7	**38,6**
8	Manufaturados em geral	3,3	3,3	3,3	6,7
9	Produtos e transações não classificadas	0,3	0,3	0,3	0,3

* para construção do gráfico mantivemos a igualdade da média em 1970-80 para SITC 1 e 1980-90 para SITC 9.
Fonte: base de dados Apêndice O.

GRÁFICO 6



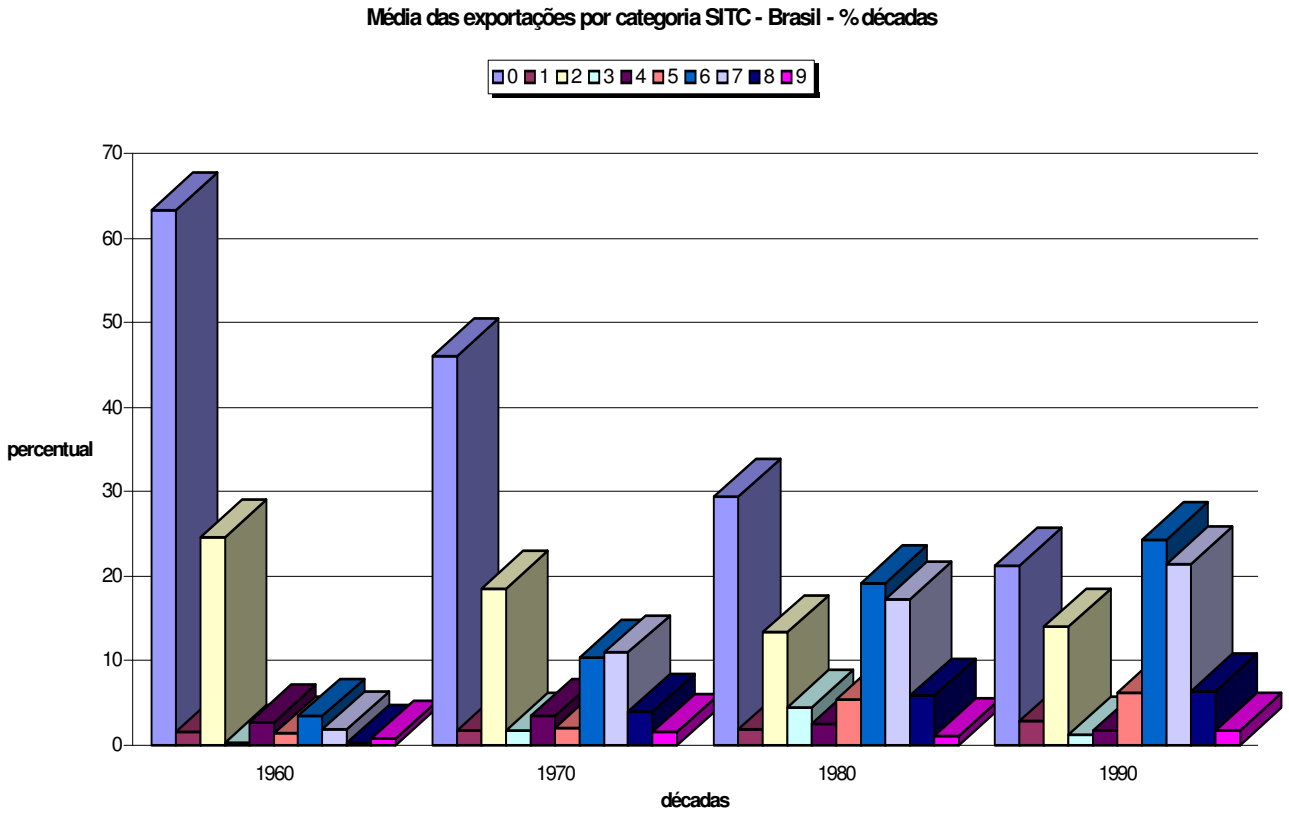
Quanto às exportações, os dados da Tabela 27 e o Gráfico 7 demonstram, com base na mesma classificação SITC rev.3 que, enquanto os principais produtos exportados pelo Brasil, na década de sessenta, foram os alimentos e animais vivos, na década de noventa, estas classes de produtos apresentaram um sensível declínio de 66,56% para a primeira classe e 43,08% para a segunda classe. Em compensação, as duas classes de produtos que passaram a liderar na década de noventa foram os manufaturados e as máquinas e equipamentos de transporte, respectivamente SITC 6 e 3, com crescimento de 614,7% para a primeira classe e 1.088% para a segunda classe. Significativo observarmos que a classe de máquinas e equipamentos de transporte passou a ser ao mesmo tempo a principal importação e a principal exportação do país.

TABELA 27
média das exportações por categorias SITC
décadas (FOB) % - Brasil

SITC*		1960	1970	1980	1990
0	Alimentos e animais vivos	**63,4**	46,0	29,4	21,2
1	Bebidas e tabaco	1,5	1,7	1,8	2,8
2	Matéria- prima exceto combustíveis	**24,6**	18,5	13,3	14,0
3	Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados	0,3	1,7	4,4	1,2
4	Óleos minerais e vegetais, gorduras e ceras	2,7	3,4	2,5	1,7
5	Produtos químicos e relacionados	1,3	20	5,4	6,2
6	Manufaturados classificados segundo a matéria- prima	3,4	10,3	19,1	**24,3**
7	Máquinas e equipamentos de transporte	1,8	10,9	17,2	**21,4**
8	Manufaturados em geral	0,3	40	5,8	6,4
9	Produtos e transações não classificadas	0,7	1,5	1,1	1,7

Fonte: base de dados do Apêndice L.

GRÁFICO 7



Em relação ao relacionamento comercial bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, os dados da Tabela 28 permitem verificamos que, do ponto de vista das importações por classes de produtos vindas dos Estados Unidos entre 1989-95, houve uma predominância dos bens de consumo e dos bens de capital, respectivamente, seguindo aliás uma tendência histórica, apontada desde os anos quarenta.

TABELA 28
média das importações brasileiras dos Estados Unidos por classe de produtos 1989-95 - %

Categoria	participação (%)
Geral	21,32
Capital	12,59
Intermediários	5,23
Consumo	13,24

Fonte: Apêndice O Elaboração nossa

Em 1998, os bens de capital correspondiam a 28% da pauta de importações do país, enquanto as matérias-primas e os produtos intermediários correspondiam ao maior grupo de importações, 46,4%, o que é extremamente interessante para o país, porque indica que a transformação processar-se-á no mercado interno, gerando produção, renda e também maiores exportações.

O Brasil foi um dos únicos países com os quais os Estados Unidos registraram superávit comercial na segunda metade dos anos noventa. Além desse fato, do ponto de vista do fluxo de capitais, o Brasil manteve a tradição de atrair capital estadunidense, fazendo com que o IED saltasse de 18,9 bilhões de dólares em 1994 para 38 bilhões de dólares em 1998, um crescimento de praticamente 102% em quatro anos, algo como 25,5% ao ano, com direcionamento prioritário para a indústria e o setor de serviços. (ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 35)

Ao longo da década de noventa, os Estados Unidos aumentaram as transações comerciais com praticamente todos os parceiros internacionais, alterando a distribuição geográfica do comércio exterior, o que resultou em uma reorientação dos fluxos de comércio. As mudanças regionais levaram a novas estratégias empresariais e a novos perfis de produção.

O setor de serviços que, desde o início dos anos oitenta, havia sido apontado como setor prioritário para a política comercial e de comércio exterior dos Estados Unidos, permaneceu como o símbolo do dinamismo da economia estadunidense, apresentando crescimento sistemático e acima da média em relação aos demais setores, com uma participação equivalente a 76,5% sobre o PIB em 1997, gerando superávit comercial em contraposição ao comércio de mercadorias que gerou um déficit. (RBCE nº 62, 2000: 47)

Deve-se considerar que o traço significativo na dinâmica desse setor tem sido as barreiras à entrada de competidores. De acordo com Balassa e Noland (apud VEIGA, 1989: 18), é extremamente importante a evolução da especialização estadunidense nos setores de alta tecnologia e de bens de produção – cujos custos de desenvolvimento e entrada são bastante elevados –, pois são setores em que os Estados Unidos buscam manter nichos de especialização com grandes vantagens comparativas em relação às demais nações.

Nesse sentido, o desafio permanente dos Estados Unidos tem sido a proteção às indústrias de fronteira tecnológica, com a aplicação de leis de proteção à propriedade intelectual no país e no exterior, além de elevados gastos públicos com pesquisa. Este comportamento está atrelado a uma nova forma de competitividade vinculada ao desempenho das médias empresas estadunidenses espalhadas pelo mundo e que utilizam da logística para expandir as vendas em escala global. Conseqüentemente, a política de concorrência assume posição central na estratégia econômica dos Estados Unidos.

Assim, o comércio exterior dos Estados Unidos nos anos noventa registrou um crescimento sustentável com uma taxa média de crescimento de 2,8% ao ano, entre 1992-96 e uma taxa média de crescimento de 3,9% ao ano, entre 1997-98.

O conjunto desses fatores demonstra, claramente, o contraste ideológico entre o período de Reagan e o período de Clinton. Enquanto no governo Reagan o objetivo central foi pregar as reformas liberalizantes no resto do mundo, Clinton, em seu segundo mandato, buscou promover a política da concorrência e a promoção das indústrias de fronteira tecnológica.

E, seguindo o plano estratégico em análise, os Estados Unidos têm buscado proteger e conquistar novos mercados para os segmentos destacados, notabilizando-se por utilizar duas estratégias de negociação, uma bilateral – evocando o princípio da reciprocidade, e outra multilateral.

Com relação às exportações, a Tabela 29 mostra que a média das exportações brasileiras direcionadas aos Estados Unidos entre 1981-95 foi, em maior proporção, de produtos manufaturados e semimanufaturados, respectivamente, sendo as exportações de manufaturados 147,89 % superiores às exportações de produtos básicos.

TABELA 29

média das exportações brasileiras aos Estados Unidos por classe de produtos 1981-95 %

categoria	part. %
básicos	12,09
semimanufaturados	18,15
manufaturados	29,97

Fonte: Apêndice L - Elaboração nossa

A Tabela 30 mostra que dos cinco principais produtos da pauta de exportações brasileiras aos Estados Unidos em 1998, todos foram de alto valor agregado, o que confirma nossa afirmação de que as exportações para este parceiro comercial são extremamente interessantes e vantajosas ao Brasil, comparativamente a outros parceiros que demandam prioritariamente *commodities,* como a Europa e o Japão. Destaque para a exportação brasileira de reatores nucleares, máquinas e aeronaves.

TABELA 30
Importações americanas para consumo, originárias do Brasil por principais capítulos da tabela aduaneira dos Estados Unidos (HTS) - 1998

Ranking	Categoria HTS	US$ (FOB)
1	84 – reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos	1.295,70
2	72 – Ferro e aço	1.106,40
3	64 – calçados e suas partes	1.024,90
4	88 – aviões, aeronaves e suas partes	820,7
5	85 – máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes	491,8

Fonte: USITC DATABASE *in* (BARBOSA, 2000 : 35)

Na comparação de 1995 para 1998, por exemplo, o item calçados (HTS 64) ocupava a segunda posição e declinou para a terceira, enquanto máquinas, aparelhos e materiais elétricos (HTS 85) assumiram a quinta posição no lugar de pastas de madeira (HTS 47). O que significa que a pauta de produtos brasileiros exportados aos Estados Unidos registrou uma mutação a favor do Brasil, com agregação de valor nas vendas.

Apesar desse panorama favorável, a Tabela 31 demonstra que a posição do Brasil como parceiro comercial dos Estados Unidos ainda é modesta (14ª posição), contudo é o único país latino-americano a figurar entre os vinte principais parceiros comerciais do principal mercado mundial, estando ao lado de economias com grau de desenvolvimento muito superior.

TABELA 31
Balança comercial dos Estados Unidos, por parceiro (1998)
ordem decrescente da corrente de comércio
(importação + exportação)
US$ milhões

Posição	Parceiro	Importações para consumo	Exportações domésticas	Balanço do comércio de mercadorias
1	Canadá	174.685,50	137.767,80	-36.917,70
2	Japão	121.313,40	54.845,90	-66.467,40
3	México	93.017,40	75.369,30	-17.648,10
4	China	70.815,00	13.908,50	-56.906,50
5	Alemanha	49.795,60	25.025,50	-24.770,00
6	Reino Unido	34.617,20	36.714,40	2.097,30
13	Holanda	7.554,70	17.886,70	10.332,00
14	**Brasil**	**9.952,80**	**14.292,80**	**4.340,00**
19	Arábia Saudita	7.084,80	10.188,40	3.103,70
20	Austrália	5.277,70	11.550,60	6.272,90

Fonte: USITC Database *in* (BARBOSA, 2000 : 32)

Considere-se, porém, que recentemente e gradativamente, o Brasil vem perdendo mercado nos Estados Unidos e esta constatação está atrelada a uma série de questões relacionadas tanto a fatores endógenos da economia brasileira, quanto a fatores exógenos.

Entre as causas endógenas, podemos destacar que há pouca diversificação na pauta de produtos exportados aos Estados Unidos, o Brasil mantém uma pauta tradicional de exportações concentrada em produtos manufaturados com alta elasticidade renda e atrelada a produtos de baixo dinamismo no mercado americano. Além da existência de uma postura comercial pouco extrovertida, com uma política de exportação uniforme em relação aos Estados Unidos, o Brasil não leva em conta a segmentação e a diversificação do mercado, o que lhe permitiria dinamizar as vendas para o vasto mercado estadunidense. Erro da política de comércio exterior brasileira muito semelhante àquele que apontamos na política externa dos Estados Unidos, ou seja, de enxergar a América Latina como uma unidade sem considerar a diversidade regional.

Entre as causas exógenas, podemos destacar o “fechamento” do mercado estadunidense desde os anos oitenta, em razão da baixa *performance* da economia nacional, que intensificou as práticas protecionistas, objetivando reerguer o mercado doméstico. Além deste fato, existe também uma fortíssima concorrência internacional pelo mercado norte-americano, que se constitui como o mais atrativo para todos os mercados em escala mundial, tanto em relação à sua dimensão, que conta com uma sociedade altamente consumista e com poder de compra, como em relação ao fato de que é ele identificado como uma vitrine dos produtos que almejam se expandir no mercado internacional. Ou seja, o fato de se poder comprovar que os produtos estão no mercado estadunidense por si só já alavanca as vendas de qualquer produto de qualquer país. O que significa que o aval político que mencionamos anteriormente se prolonga também na questão comercial e não exclusivamente em relação ao Brasil ou à América Latina.

Para se ter uma idéia da concorrência enfrentada pelos produtos brasileiros nos Estados Unidos basta verificarmos a comparação entre o Brasil e a China entre 1985-2002, enquanto o Brasil exportava, em 1985, 7 bilhões de dólares contra 14 bilhões de dólares em 2002, um crescimento de 100%, a China registrou um crescimento das exportações de 1.929%, passando de 7 bilhões de dólares para 142 bilhões de dólares.

Conforme aponta Rios (1986: 2), existem indicações de que as exportações brasileiras de manufaturados possam vir a crescer no mercado externo, principalmente onde já se demandem estes produtos, embora com importantes fatores limitantes do lado da demanda e da forte concorrência,

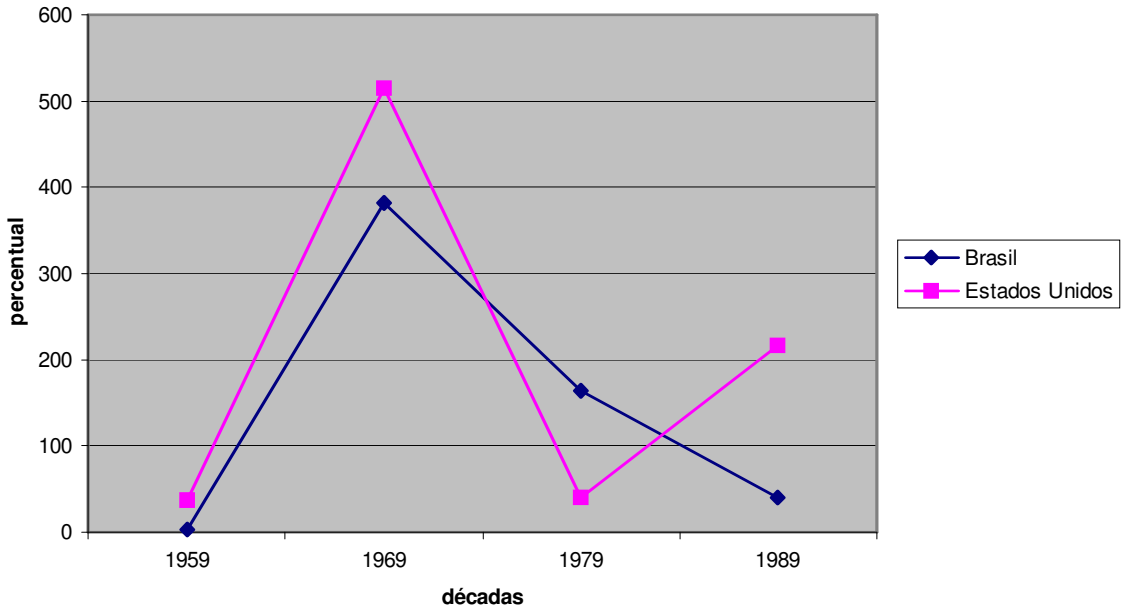
> A literatura brasileira dispõe de uma série de estudos econométricos que se destinam a avaliar o comportamento das exportações brasileiras de manufaturas (...) identificar os principais fatores que contribuem para a expansão. Os trabalhos mais tradicionais adotam a hipótese de que o Brasil tem uma participação marginal no mercado internacional, enfrentando, portanto, uma curva de demanda perfeitamente elástica. (...) especificam apenas uma curva de oferta para as exportações de manufaturados, considerando que seus preços em dólares são determinados no mercado internacional e que o País pode vender tanto quanto queira a esses preços. (...) restrições na demanda externa podem atuar, (...) como um fator limitativo ao bom desempenho das vendas, o que se verifica com maior clareza nos primeiros ano da década de oitenta.

Além desses fatores, acordos preferenciais de comércio entre os Estados Unidos e outros mercados afastam ou dificultam a concorrência entre os mercados que pretendem manter relações comerciais com o país, sem que estejam contemplados pelo acesso preferencial.

O Gráfico 8 permite constatarmos que as exportações estadunidenses para o Brasil mantêm uma tendência crescente com exceção para o início dos anos sessenta e o início dos oitenta, o primeiro decorrente do distanciamento adotado pela política externa brasileira em relação aos Estados Unidos e o segundo em função da introspecção provocada pela recessão mundial.

GRÁFICO 8

Evolução das Exportações Bilaterais Brasil e Estados Unidos (1959-99) %



Em relação ao comportamento tarifário, que reflete as práticas protecionistas mais visíveis, os dados da Tabela 32 permitem constatarmos que a média das tarifas de importações do Brasil em meados da década de noventa obedeceram a um intervalo de [0,48%; 36,95%], dentro de uma média de 13,39%, enquanto nos Estados Unidos este intervalo foi de [0,99%; 15,89%], com uma média de 4,93% excetuando-se a seção XXII que tinha alíquota zero. Ou seja, a média da tarifa de importação praticada pelo Brasil foi quase três vezes a média praticada nos Estados Unidos.

TABELA 32

Tarifa Média Ponderada dos Estados Unidos e do Brasil por Seção do SH dos Estados Unidos (1995)

Seção	Descrição	Tarifa Média Estados Unidos	Tarifa Média Brasil
I	Animais vivos e produtos animais	1,26	14,55
II	Produtos vegetais	1,60	11,43
III	Gordura animal, vegetal, óleos e ceras	0,99	8,35
IV	Gêneros alimentícios preparados, bebidas e fumo	2,17	13,24
V	Produtos minerais	0,22	11,64
VI	Produtos da indústria química e preparados	4,07	7,80
VII	Plásticos e borrachas; artigos de plásticos e borrachas	4,95	12,29
VIII	Couros e peles; couro e artigos de couro; artigos de viagem, bolsas e similares	8,62	11,18
IX	Artigos de madeira, cortiça e cestaria	2,30	8,57
X	Fibras de madeira, papel, papelão e artigos relacionados	1,92	7,35
XI	Tecidos e artigos de tecido	**15,89**	11,97
XII	Calçados, chapéus, guarda-chuvas, flores artificiais	10,15	**36,22**
XIII	Artigos de pedra ou cerâmica; vidro e vidraria	8,18	10,74
XIV	Pérolas, pedras e metais preciosos, jóias, moedas	6,34	6,66
XV	Ligas de metal e artigos de ligas de metais	4,00	12,30
XVI	Maquinaria e instrumentos mecânicos; equipamentos elétricos, partes e acessórios para estes artigos	8,42	17,20
XVII	Veículos, aeronaves e outros equipamentos de transporte	2,82	**36,95**
XVIII	Instrumentos óticos, fotográficos, de medida e instrumentos médicos; relógios; instrumentos musicais	5,45	13,79
XIX	Armas e munições, partes e acessórios	4,75	19,42
XX	Artigos manufaturados vários	**14,55**	22,45
XXI	Obras de arte, peças de colecionadores e antigüidades	0,00	0,48
XXII	Classificações especiais	0,00	0,00

Fonte: UNCTAD, FUNCEX para Estados Unidos e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para Brasil In CARVALHO et al. adaptação nossa

Portanto, o protecionismo tarifário nos Estados Unidos não é o mais significativo, porque as alíquotas são baixas comparativamente ao Brasil e a outros mercados, mas as principais dificuldades de acesso ao mercado estadunidense encontram abrigo nas denominadas barreiras não tarifárias e nas exigências de normas técnicas e de qualidade, além das aplicações de sobretaxas ou picos tarifários a determinados produtos como suco de laranja concentrado, fumo e aço.

Nos Estados Unidos mais de 85% das importações estão sujeitas a cobranças de tarifas *ad valorem*, 8% em tarifas específicas, basicamente concentradas no setor agropecuário e apenas 7% em tarifas compostas. O que indica que a barreira tarifária realmente não é o principal instrumento de protecionismo dos Estados Unidos, embora a baixa alíquota esconda uma elevada dispersão que varia de [0% ; 355%], com uma média de 18%. Enquanto a média tarifária no setor industrial é de 6,7% e cerca de 68% das importações são tarifadas com alíquota zero.

Como evidencia Barbosa (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 169), o setor agrícola, por exemplo, "enfrenta uma tarifa média de 62%, picos tarifários que podem superar os 500% *ad valorem*, escalada tarifária para produtos de maior valor agregado, cotas diminutas e tarifas extracotas exorbitantes".

A proteção pelo uso de sobretaxas, que se apresenta relativamente camuflada, envolve ainda um critério de aplicação também perverso, porque analisa o dano ao mercado doméstico do ponto de vista cumulativo, ou seja, soma as importações de todas as procedências e aplica a proteção sobre todas, em vez de utilizar uma medida de ressarcimento dirigida ao mercado ocasionador do prejuízo. Essa conduta significa que qualquer mercado fornecedor está sujeito à aplicação de sobretaxa, independentemente de seu efetivo dano individual.

Existem também outras legislações que dificultam o efetivo acesso ao mercado estadunidense como, por exemplo, a Lei de Ordenamento Agrícola de 1993, que estabeleceu que as importações que interfiram na política de sustentação de preços mínimos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos estão sujeitas a cotas ou a pagamentos de direitos aduaneiros mais altos.

Na questão do acesso ao mercado, tema recorrente nos discursos multilaterais dos países menos desenvolvidos, verificamos que se reclama muito sobre o protecionismo dos países desenvolvidos, que é uma prática comum em todos os mercados, quando não existe a contrapartida de redução do protecionismo nos próprios mercados dos países reclamantes. Além desse fato, também não existe qualquer tipo de planejamento no sentido de preparar estas economias e, conseqüentemente, seus setores produtivos, com maior escala e eficiência produtiva, para que estes países tenham fôlego para atender rapidamente à expansão do mercado, quando a demanda de acesso aos mercados vier a se concretizar Ou seja, novamente a questão da necessidade de se pensar uma política comercial e de comércio exterior.

Para citar Agosin e Tussie (1993: 49),

> (...) o sistemático preconceito contra eles [países em desenvolvimento] foi devido à sua própria auto-exclusão. Os países em desenvolvimento foram apanhados na contraditória posição de exigir acesso ao mercado juntamente com uma relutância em endossar um sistema comercial doméstico mais livre.

Mas, apesar da aparente complementaridade e do interesse recíproco comercial, o que se verifica de fato é que

> (…) o relacionamento bilateral padece de uma 'crosta' feita de declarações contínuas de interesse recíproco de parte e outra, mas de um afastamento também contínuo ao longo do tempo, bem mais alimentado pelo Brasil do que pelos Estados Unidos. Existiria, (...) um receio do Brasil de que uma aproximação com os Estados Unidos se faria em detrimento dos interesses do país, daí a tendência a querer ganhar tempo, achando que 'mais tarde estaríamos mais fortes e mais preparados'. (depoimento de Fernando Henrique Cardoso para Paulo Roberto de Almeida, Washington 28 de maio de 2003 In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 40)

Argumento complementar ao de Viola (In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 69-70) quando afirma que "(...) prevalece no Brasil uma pressuposição de que os interesses nacionais do Brasil e dos Estados Unidos estão mais em conflito do que em convergência". E ao de Sato (2004: 100), quando diz que "as relações com os Estados Unidos têm sido sistematicamente identificadas como solução e como fonte de problemas. No caso do Brasil (...) um forte sentimento de rejeição aos Estados Unidos e à sua política exterior".

Tais constatações indicam que prevalece no Brasil uma pressuposição – não sujeita à investigação racional – de que os interesses nacionais do Brasil e dos Estados Unidos estão mais em conflito do que em convergência. Levando a conclusões de que "(...) o Brasil teria mais a lucrar se estivesse em posição de contrapeso em relação ao poder norte-americano. (VIOLA In ALMEIDA e BARBOSA, 2006: 70)

De qualquer maneira podemos concluir que para o fortalecimento do comércio exterior brasileiro é necessário que as políticas públicas sejam pensadas com uma visão estratégica de caráter permanente, ideologias à parte, com a definição de metas de curto, médio e longo prazo, contemplando, como apontou Moreira (2002: 367), cinco vetores básicos: *(1)* uma política sistema de produção; *(2)* uma política proativa de exportação; *(3)* uma política programática e pragmática de exportação de serviços; *(4)* uma política ordenada de importações; e *(5)* a reorganização institucional do comércio exterior.

4.4 A Maturação e o momento seguinte Institucional

Segundo Almond (et al, 1972: 45), os indivíduos que compõem uma sociedade podem se comportar de três formas: como *paroquiais* – quando não sabem ou não têm consciência do sistema nacional; como *sujeitos* – quando têm consciência, mas não atuam; e finalmente como *participantes* – quando têm consciência e participam diretamente na atuação de um sistema.

No caso das economias levadas a estudo por esta pesquisa, concluímos que o comportamento das duas sociedades difere bastante. Em relação à economia brasileira, parece-nos que o caminho percorrido pela sociedade segue a seqüência descrita no parágrafo anterior, ou seja, começamos como uma sociedade totalmente ausente, tornamo-nos presentes, mas apáticos e, somente a partir dos últimos anos, passamos a ser participativos e atuantes, enquanto nos Estados Unidos, há muito tempo, a sociedade tem sido participante e, talvez por esta mesma razão, a política externa e de comércio exterior daquela nação se mantenha como uma das mais expressivas em termos globais.

Mas, a descrição de Almond também nos permite constatar a necessidade de uma estreita articulação entre os gestores das políticas públicas e a sociedade, por meio da manutenção de um incessante mecanismo de consulta e troca de informações, capaz de garantir a vitalidade do mercado e o adequado desempenho das funções administrativas do Estado.

Citando Dupas (In SACHS; WILHEIM; PINHEIRO 2001: 439), o papel do Estado está em proporcionar um ambiente competitivo às empresas neles sediadas, garantindo aquilo que denominou de "competitividade sistêmica", embora efetivamente "a concorrência global seja uma questão basicamente privada". Assim, enquanto ao Estado cabe a defesa dos "interesses nacionais" em sua expressão mais geral, compete a cada grupo de interesse a defesa dos interesses específicos.

Se concluirmos que a unidade nacional é fragmentada, teremos de aceitar que não existe o que se denomina "interesse nacional" como algo único e consensual. Existem múltiplos interesses, mas apenas alguns vetores emanados dos grupos de pressão mais vocálicos espelharão aquilo que será identificado como o "interesse nacional", servindo de parâmetro para a formulação das políticas públicas que, aliás como enfatiza Rosenau (In OLIVEIRA, 2005: 10), não é algo estático, ao contrário, altera-se ao longo do tempo.

Nas palavras de Viner,

> O certo é que nem entre os economistas, nem entre os não profissionais existe um grupo de opinião, amplo ou influente, que acredite em uma harmonia inerente ou fortuita, total ou predominante, entre os interesses nacionais corretamente considerados e o interesse de todo o mundo. Atualmente partimos da existência de conflitos entre os interesses econômicos das diversas nações. (...) Se temos uma inclinação internacionalista buscamos a solução dos conflitos entre interesses nacionais em autoridades ou organismos supranacionais. Decorre que na atualidade seja sempre *necessário aclarar perfeitamente se enfocamos um problema de política comercial por exemplo, do ponto de vista nacional ou internacional.* (VINER, 1966: 21-22 tradução e grifos nossos).

De acordo com Olson (apud VENTURA-DIAS), a racionalidade individual não será suficiente para gerar uma racionalidade coletiva, sendo necessário que esta racionalidade seja promovida pelas instituições representativas dos interesses mais coletivos, ou seja, o coletivo ou o "nacional" deverá ser entendido como aquele que reflete um interesse maior.

Dessa maneira, o poder de barganha entre os vários grupos setoriais será diferente, desproporcional e dependerá da relação que mantém com o comércio internacional. Quanto maior a participação, maior tenderá a ser a pressão exercida pelo grupo setorial.

Sintetizando o pensamento de vários autores[249], Oliveira (2003: 9) conclui que a dificuldade em construir uma unidade na representação dos interesses brasileiros está na dimensão territorial, na estrutura de mercado – voltada fundamentalmente para o mercado interno e pouco preocupada com o mercado externo – e no insulamento do processo decisório das instâncias governamentais, pouco vinculadas aos interesses da sociedade.

Essa pequena vinculação encontra justificativa nos argumentos destacados no primeiro parágrafo deste tópico, de acordo com os quais, o processo de abertura econômica e de internacionalização a partir de meados dos anos noventa, promoveu uma alteração no comportamento das entidades representativas, no sentido de motivá-las a exercer pressão sobre o Legislativo, objetivando influenciarem na formulação da política de comércio exterior e na política externa do país.

Referido movimento demorou a ser iniciado, porque, como aponta Diniz (apud OLIVEIRA, 2003: 27), nunca existiu no país uma entidade de cúpula que representasse os interesses empresariais como um todo.

---

[249] Schneider, Boschi, Diniz, Santos, Weyland e Kingstone.

O que é corroborado por Cawson (apud OLIVEIRA, 2003: 28) ao dizer:

> O corporativismo brasileiro caracterizou-se pela fragmentação e setorialização de interesses e pela inexistência de organização de cúpula de alto teor de abrangência e de grande capacidade agregativa, de modo a viabilizar a constituição de arenas transetoriais, bem como a articulação de acordos de ampla envergadura, cobrindo um espaço diversificado de políticas.

O modelo representativo começou a ser esboçado no Brasil apenas em meados dos anos noventa, quando o país foi compelido a participar mais assertivamente do comércio internacional, com a consolidação do MERCOSUL e nas discussões sobre a formação da ALCA, o que deu origem à Coalização Empresarial Brasileira (CEB) em 1996, reunindo várias entidades do setor produtivo nacional como a CNA, a Confederação Nacional dos Transportes, a Confederação Nacional do Comércio, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, o Conselho de Empresários da América Latina (CEAL) e a Associação Brasileira de Comércio Exterior (ABRACEX), todas articuladas em torno da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Como argumenta Oliveira (2003: 40-46), a CEB significou um ponto de inflexão na representação dos interesses do setor produtivo do país, tendo “derivado de externalidades positivas do processo de negociações hemisféricas”, vindo a constituir-se como a primeira entidade de cúpula multissetorial.

No âmbito público, também foram criadas a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (SENALCA) e a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional MERCOSUL União Européia (SENEUROPA), ambas em 1996, com o objetivo de promoverem e intensificarem os debates vinculados ao comércio e às relações internacionais, com a participação, ainda que como convidados, da sociedade civil e demais segmentos envolvidos, levando o Ministério das Relações Exteriores a instituir também o Grupo de Trabalho Interministerial sobre o Comércio Internacional de Bens e Serviços (Gici).

Portanto, embora pouco difundido perante a sociedade civil e mesmo produtiva, percebemos que este novo modelo de debate e consulta dos temas internacionais ampliou o modelo de grupos temáticos adotado no passado, ressaltando ainda o fato de que sua criação decorre diretamente da maior exposição internacional do país.

De acordo com Braz (BRAZ, 2003: 62), houve efetivamente uma mudança de atitude do empresariado brasileiro entre as décadas de oitenta e noventa, no sentido de tornarem-se mais ativos em suas demandas, o que leva Oliveira (2005: 230) a argumentar que uma das conseqüências mais marcantes do processo de abertura da economia brasileira foi a possibilidade de ter criado as coalizões empresarias, aumentando a participação do setor empresarial na defesa dos interesses produtivos específicos e da sociedade em geral.

Voltando à questão da pressão dos grupos setoriais sobre o Legislativo, Oliveira (2003: 11) afirma que houve uma explícita abdicação do Legislativo em relação à formulação da política externa e em relação ao papel de mediador dos interesses da sociedade junto ao governo. O que nas palavras de Soares e Santos (apud OLIVEIRA, 2003: 4) significa uma abdicação ou uma delegação de prerrogativas.

Ainda conforme expõe Oliveira (2003), o Executivo e o Ministério das Relações Exteriores têm mantido um “monopólio” na formulação e condução da política externa brasileira, conferindo pouco espaço para o Legislativo, que teria prerrogativa para legislar, refletir e influir nas decisões de âmbito externo, mas que segue coerentemente a orientação do modelo nacional desenvolvimentista, adotado pelo país, de voltar-se exclusivamente para dentro, na proteção do mercado.

Sem entrarmos em detalhes, para não fugirmos ao objetivo de nossa pesquisa, verificamos que nos Estados Unidos, por exemplo, existe uma noção de peso e contrapeso na balança de poder entre o Executivo e o Legislativo, que não existe no Brasil. Prevalece aqui o insulamento das esferas de poder, retirando do Legislativo o efetivo poder de ser o elo entre a sociedade e o Executivo.

Outra conclusão importante a que chegamos nesta etapa é que a estrutura monolítica do sistema CONCEX-CACEX cedeu lugar a uma pluralidade de órgãos intervenientes no comércio exterior, que terminam por tornar o sistema mais democrático, mas, ao mesmo tempo, menos pragmático, no sentido de que separa o estratégico do operacional, os objetivos de longo prazo da rotina do curto prazo, resultando em dificuldade gerencial de coordenação que pode ser fatal na construção de um plano estratégico.

Segundo Barbosa (RBCE n. 87, 2006: 60):

> O comércio exterior brasileiro é administrado hoje por uma miríade de órgãos burocráticos. Vinte e três ministérios e dez agências oficiais, com nível de ministério, interferem, direta ou indiretamente, no processo decisório.

E, como constata Albuquerque (2000: 20),

> (...) Fazenda, Itamaraty, BNDES (...) nenhum desses órgãos enxerga o comércio com o objetivo primordial de melhorar a competitividade de nossas exportações e a qualidade de nossas importações. Ora comércio é encarado do ponto de vista fiscal, monetário ou cambial, ora como instrumento de desenvolvimento (...) preservação de empregos, segurança externa (...), mas em nenhum destes aspectos ele é encarado em si mesmo.

Em 1992, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento foi extinto, e foram criados em seu lugar dois Ministérios, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). A partir de 1994-95, instituiu-se uma dualidade administrativa, quando se criou a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)[250].

Inicialmente, a CAMEX iria suceder o CONCEX, mas sua competência foi gradativamente ampliada e, embora tenha propiciado significativos avanços, não conseguiu resolver o principal problema do segmento que é a falta de unidade de comando. Ao contrário, a estrutura legal foi ampliada com a mudança ministerial ocorrida em 1998.

A reforma administrativa de 1998 criou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em substituição ao MICT, com competência para tratar das políticas de comércio exterior, vinculadas ao objetivo principal do Ministério de viabilizar o desenvolvimento econômico.

Com esta nova disposição, a SECEX concentrou as atribuições operacionais e normativas, o Ministério da Fazenda ficou com as atribuições tributárias, alfandegárias e tarifárias, enquanto a CAMEX permaneceu com as atribuições de coordenação e conselho, sendo presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, o que mais uma vez ressalta a forte correlação do comércio exterior com o

[250] Ver Apêndice K.

desenvolvimento econômico, reportando-se diretamente à Presidência da República.

Ainda em 1998, a CAMEX criou o Programa Especial de Exportações (PEE), com objetivo de mapear os setores exportadores, indicando pontos fortes e fracos, como base de informações para a formulação de uma política comercial e de comércio exterior. Foi criada também a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX) para implementar uma política de promoção das exportações para empresas de médio e grande porte, sendo as empresas de pequeno porte direcionadas ao Sebrae.

As linhas de financiamento para as exportações voltaram a ser estabelecidas no início dos anos noventa, com os programas FINAMEX e PROEX (este último substituindo o FINEX), ambos administrados pelo BNDES e voltados inicialmente para o setor de bens de capital. Foram criados também a COFACE - empresa privada com participação do Banco do Brasil, encarregada de prestar seguro de crédito para gestão de risco –, e o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC).

Assim, em relação a questão institucional, Moreira (2002: 377-383) evidencia que

> (...) quase todos os ministérios interferem no comércio exterior, com visão meramente setorial (...) falta clareza em relação aos órgãos decisórios, mas sobram atribuições mal definidas e superpostas, normas e rotinas incompatíveis (...) [e conclui dizendo que este fato] (...) decorre da falta de um projeto nacional (...). [E, em relação ao papel do setor privado ressalta que] (...) A organização empresarial brasileira guarda certa relação com a dispersão observada no governo. São confederações setoriais, federações com critérios geográficos, associações setorizadas etc, cuja harmonização de posições sofre natural dificuldade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segunda metade da década de oitenta marcou profundas transformações não apenas no que diz respeito ao Brasil e aos Estados Unidos, mas também em relação a todos os demais países, envolvendo mudanças na micro e na macroeconomia, bem como na política.

As primeiras alterações ocorreram exatamente na política com a adoção do regime democrático, e a ascensão de presidentes recém eleitos para inaugurar esta nova fase em praticamente toda a América Latina. Nos Estados Unidos, a inflexão não foi propriamente na eleição, pois coincidiu com a plena vigência da administração Reagan, mas compreendeu a fase em que a economia estadunidense conheceu uma significativa inversão nas contas públicas que, ao invés de registrarem superávits, passaram a registrar déficits, levando a volta de uma introspecção no país.

O endividamento externo e a introspecção econômica foram as principais características da economia mundial nesta época, decorrente das duas crises do petróleo na década de setenta e da decretação de moratória no México no início dos anos oitenta. Este contágio negativo espalhou-se pelo mundo, daí o recrudescimento dos fluxos de comércio e a expansão das práticas protecionistas.

Os problemas internos de cada uma das economias levaram a prioridade dessas questões sobre uma atuação mais intensa no âmbito externo. No Brasil, por exemplo, abandonaram-se os planos de desenvolvimento para a concentração nos planos de estabilização e na renegociação da dívida externa.

A crise e o isolamento serviram de ponto de partida e estímulo para a adoção de novas formas de administração na política, na economia, nos negócios e, conseqüentemente, na sociedade, o que se passou a denominar "Quebra de Paradigmas". A ruptura dos padrões decorreram de um sistema internacional mais dinâmico, influenciado pela intensa profusão de informações em curtíssimo espaço de tempo e em escala mundial, levando empresas e economias à necessidade de serem mais eficientes e flexíveis.

Decorrem destes novos padrões a intensificação dos processos de integração regional, com a construção dos blocos comerciais do MERCOSUL e do NAFTA, além da aceleração da integração européia iniciada no final dos anos quarenta.

Internamente, o Brasil promoveu reformas econômicas e administrativas que permitiram ao país atingir, no curto prazo de uma década, já em meados dos anos noventa, padrões elevados de produção, maior dinamismo comercial com agregação crescente de valor aos produtos, melhorias significativas na qualidade e na produtividade, além da estabilidade monetária e cambial, que juntamente com as reformas administrativas e a modernização institucional garantiram também maior atração aos investimentos externos diretos. Assim, elevam-se as perspectivas de que a próxima conquista será a inserção mais significativa do país no comércio mundial, que até o momento mantém a tendência histórica de baixa participação.

Aguardando o porvir do dinamismo comercial, o Brasil gradativamente exercita uma alteração em sua histórica postura defensiva, buscando assumir, definitivamente, a liderança regional que sempre existiu, mas que o país relutava em assumir. Nesta fase mais extrovertida, o Brasil procura estabelecer novas parcerias internacionais, criando aproximações bilaterais e regionais com diversos países e exercendo o multilateralismo de maneira mais explícita.

Apesar dessa nova postura, o país mantém ainda um alto protecionismo, embora já bem reduzido em relação ao que foi no passado, preservando o discurso da necessidade de tratamento diferenciado entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

Com relação às questões produtivas que apontamos neste capítulo, merecem ser destacadas as significativas alterações e diversificações na pauta produtiva e exportadora do Brasil, bem como a importante compreensão sobre os benefícios na absorção de maiores importações. Além da evidente e emergente necessidade da construção de uma política comercial e da solidez das instituições de representação da sociedade, com atenção especial à existência de coerência destas e a formulação das políticas públicas.

CONCLUSÃO

A convicção que temos ao final desta pesquisa é de reafirmar a observação de Braudel de que é o historiador quem tem a capacidade de reconstruir a unidade por meio do estudo integrado das continuidades e descontinuidades. O estudo histórico das relações comerciais do Brasil e dos Estados Unidos entre 1945-95 comprovam, de fato, a observação de Maquiavel sobre a idéia de *recorsi*. Chegamos ao final do estudo dos cinqüenta anos, com a certeza de que muito do que foi abordado no início do período estudado voltou ou persistiu sendo tema do presente.

Confirmamos que existe uma significativa diferença e uma total interdependência entre as três políticas públicas estudadas: a política externa, a política de comércio exterior e a política comercial e que os países mais introspectivos tendem a sofrer interferências e constrangimentos provocados pelos países mais extrovertidos, que de outro lado, por estarem mais expostos, adotam postura protecionista. Sendo esta predisposição comportamental reflexo da construção da identidade nacional e dos "interesses nacionais", este último mutante ao longo do tempo.

Outra evidência é o fato de que as escolas que estudam as relações internacionais e a economia realmente se entrelaçam, buscando dar sustentação e justificativa uma à outra numa total coerência de princípios. Quando as relações internacionais assumiram uma visão sistêmica, com a existência de uma pluralidade de fatores intervindo na lógica internacional, a economia internacional também movimentou-se em direção a uma realidade mais complexa e interdependente. A influência e a relevância das instituições tanto na economia quanto nas relações internacionais ficaram evidentes, quando do surgimento do pensamento institucionalista, enfatizando o aspecto evolucionista e integrativo das ciências.

Na diplomacia, a principal evidência é de que jamais houve algum movimento exógeno que tivesse o poder de tolher o exercício pleno e aberto dessa política no Brasil. Desde o Barão do Rio Branco, principal ícone da história diplomática brasileira e, até antes dele, com o próprio Dom Pedro II, a pluralidade de laços diplomáticos foi uma preocupação e uma realidade, que não impedia ou conflitava com o fato de o país estabelecer parcerias prioritárias com nações que atendessem mais diretamente aos seus interesses, quer sejam políticos, quer econômicos, quer comerciais.

No que diz respeito à questão da formação econômica e da capacidade exportadora, também foi possível evidenciarmos que tanto os Estados Unidos como o Brasil começaram com uma vocação agrícola, marcada por contrastes territoriais de progresso e de atraso, os quais, com o passar do tempo, puderam ser trabalhados, com a alteração das possibilidades produtivas sem que isso necessariamente levasse ao abandono das vocações naturais. O avanço e as novas capacitações devem incrementar e alavancar as atividades produtivas mais obsoletas, de modo que a economia progrida e evolua, jamais relevando ou contribuindo para o desequilíbrio entre os demais setores produtivos da nação.

Interessante também constatarmos que as principais deficiências e erros cometidos tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, apresentados neste trabalho, permaneceram intocados, embora freqüentemente identificados. Foi assim com a debilidade da infra-estrutura no Brasil e a insistência dos Estados Unidos em tratarem o Brasil como mais um da América Latina, enfatizando uma homogeneidade que jamais existiu.

Outros erros demoraram a ser corrigidos ou ainda persistem no Brasil, como a idéia de que a exportação se faz apenas com excedentes, de que só se deve importar o que não exista no país e sempre na menor proporção possível.

Evidenciamos também que apesar do intenso relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, permanece a aparente mútua falta de confiança e a implícita responsabilidade do Brasil em assumir a liderança regional e pacifista enquanto os Estados Unidos mantêm a segurança hemisférica.

O fato de que a realidade do exterior potencializa ou limita a realidade interna parece-nos irrefutável. Neste sentido as questões conjunturais de cada uma das economias, evidentemente, interferem nas perspectivas e no planejamento das demais, assim como os acontecimentos internacionais, como as guerras, também contribuem positiva e negativamente para a construção da realidade de cada nação.

Do ponto de vista produtivo constatamos que a partir de meados dos anos sessenta ocorreu uma total inversão da pauta produtiva brasileira, com a diversificação de produtos e a agregação de valor. Alteração que se intensificou em meados da década de oitenta, levando a necessidade de atualização das três mencionadas políticas públicas, de maneira a expressarem os reais "interesses nacionais", sendo que nos dois momentos os Estados Unidos se apresentaram como o principal importador.

Em conseqüência destas observações, reconhece-se a necessidade de se estabelecer um arcabouço institucional e jurídico para disciplinar e amparar a evolução da política, da economia e da sociedade, em âmbito nacional e internacional. Além dessa providência, indica-se a necessidade da construção de um conjunto de instituições nos dois cenários – interno e externo – para garantir a evolução aqui preconizada.

Por último, e concluindo as três divisões de análise que pretendemos seguir ao longo dos capítulos, percebemos que de fato existe uma total vinculação e interdependência entre a política externa, o comércio exterior e as relações sociais e institucionais. Assim como demonstramos que no decorrer dos cinqüenta anos entre 1945-95 ocorreram mudanças: *(a)* no comércio mundial, vindo do recrudescimento do pós-Segunda Guerra Mundial ao dinamismo a partir de meados da década de oitenta – ; *(b)* no ordenamento institucional nacional e internacional, com a construção e adaptação das instituições nacionais e multilaterais; e *(c)* na pauta produtiva e comercial entre o Brasil e os Estados Unidos.

Nesse sentido, com base nas hipóteses apontadas, concluímos nossa tese de que de fato existe uma interdependência entre as três políticas públicas já mencionadas, que devem ser coerentes entre si, comprovando a existência de *inputs e outputs* entre elas. Este fato, somado à inexistência de um projeto nacional de longo prazo e construído estrategicamente contribuem para a persistência de uma baixa inserção do Brasil no comércio internacional. A apatia e o baixo engajamento da sociedade nos temas internacionais, sejam comerciais, sejam políticos refletem não só a falta de compromisso do setor público para maior exposição do país, mas também a baixa eficiência das instituições representativas dos interesses nacionais específicos e gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. *Política comercial brasileira*: limites e oportunidades disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-02.pdf > acesso em: 30 de agosto de 2006

ACCARINI José Honório Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio *Bahia Análise & Dados* Salvador vol. 12 nº 4 março, 2003

ADAMS, Randolph Greenfield. *A History of the Foreign policy of the United States*. New York : The MacMillan Company, 1939

ADRIOLE, Stephen J.; WILKENFELD Jonathan.; HOPPLE, Gerald W. A framewor for the comparative analysis of foreign policy behavior *International Studies Quartely* vol.19 nº 2 jun, 1975 (p. 160-198)

AGOSIN Manuel R.; TUSSIE, Diana. Globalização, regionalização e novos dilemas da política comercial para o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 35 abr/mai/jun, 1993 Rio de Janeiro : FUNCEX

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Diplomacia para o Desenvolvimento:* Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. São Paulo : Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996

_____. As relações externas entre os EUA e o Brasil: um obstáculo importante para a integração hemisférica ? *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 56 jul/set, 1998 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Os inconvenientes do sucesso ou um pouco de método não faz mal a ninguém. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 62 jan/mar, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

ALCÂNTARA, Eurípides; SALGADO, Eduardo. O gigante quer proteção *Revista Veja* nº 48 Ano 36 São Paulo : Abril, 3 dez, 2003

ALGER, Keith. As iniciativas liberalizantes norte-americanas e o crescimento simultâneo dos processos contra o comércio desleal. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 32 jul/ago/set, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

ALMEIDA, Paulo Roberto, BARBOSA, Rubens Antônio (orgs.) *Relações Brasil-Estados Unidos* : assimetrias e convergências. São Paulo : Saraiva, 2006

ALMEIDA, Paulo Roberto. A teoria do comércio internacional revisitada. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 32 Ano jul/ago/set, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira 1927-1992. *Revista de Política Internacional*. Ano 36 nº 1, 1993

_____. *O estudo das relações internacionais do Brasil* São Paulo : Unimarco, 1999

ALMEIDA, Luís Fernando Fadigas de. Barreiras à exportação: a percepção do setor calçadista brasileiro *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano I nº 5 mai/jun,1986 Rio de Janeiro : FUNCEX

ALMEIDA, Mário de. *O Comércio no Brasil: iluminando a memória* Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 1995

_____. *Confederação Nacional do Comércio 60 Anos: 1945-2000* Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 2005

ALMOND Gabriel A., POWELL JR G. Bingham. *Uma teoria de política comparada* traduzido por Narceu de Almeida Filho Rio de Janeiro : Zahar, 1972

AMARAL, Sérgio Silva do. A política industrial e de comércio exterior brasileira *In O Brasil e a economia do conhecimento* Rio de Janeiro: José Olympio, 2002

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. (coord.) *A OMC e o comércio internacional*. São Paulo : Aduaneiras, 2002

ANDRADE, Manuel Correia de. *O Brasil e a América Latina*. 8ª ed. São Paulo : Contexto, 1999

ARAÚJO JR, José Tavares de; HAGUENAUER, Lia; MACHADO, João Bosco M. Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 26 Ano V nov/dez, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

ARAÚJO JR, José Tavares de. Política econômica externa dos Estados Unidos nos anos 90. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 62 jan/mar, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. O Brasil e a atual rodada de negociação do GATT. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 17 Ano III mai/jun, 1988 Rio de Janeiro : FUNCEX

ARON, Raymond. *Sistemas Internacionais* Curso de Relações Internacionais. unidade III. 7º vol. Brasília : Universidade de Brasília, 1982

BARBOSA, Rubens Antônio; EAKIN, Marshall C.; ALMEIDA, Paulo Roberto de. (org.) *O Brasil dos brasilianistas:* um guia dos estudos sobre o Brasil nos Estados Unidos 1945-2000. São Paulo : Paz e Terra, 2002

BARBOSA, Rubens A. O Brasil e o comércio mundial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 37 Ano out/nov/dez, 1993 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Comércio Brasil-Estados Unidos: o desafio de exportar *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 63 Abr/jun, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *Barreiras aos produtos brasileiros no mercado norte-americano* Embaixada do Brasil em Washington D.C São Paulo : Aduaneiras, 2001

_____. Estrutura Institucional agilização do processo decisório na área de comércio exterior *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

BARRAL, W. *Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional* In: O Brasil e o protecionismo São Paulo : Aduaneiras, 2002

BATISTA, Jorge Chami. Desvalorização cambial e as exportações brasileiras para os Estados Unidos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 70 Ano XV jan/mar, 2002 Rio de Janeiro : FUNCEX

BATISTA, Paulo Nogueira. *A política externa de Collor*: modernização ou retrocesso? *Revista Política Externa* São Paulo : Paz e Terra vol. 1 nº 4, março 1993

BATISTA JR, Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional:* recuperação e defesa da autonomia internacional. São Paulo : Campus, 2005

BARROS NETTO, Sebastião do Rego. O GATT de Havana a Punta Del Este. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 9 Ano II jan/fev, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

BERGSMAN, Joel *Política de comércio exterior no Brasil* São Paulo : Instituto de Pesquisas Econômicas IPE. vol. 5 nº 2 maio/agosto de 1975

BETHELL, Leslie *The Cambridge History of Latin América*. Vol. VI. Part 2. Cambridge University Press, 1994.

BEÇAK, Peggy Gatt, OMC e a agenda do comércio internacional *Revista de Economia & Relações Internacionais* São Paulo : Fundação Armando Alvares Penteado vol. 5 nº 8, janeiro 2006

_____. Política Externa Regional *Idéias Liberais* São Paulo : ILSP Ano V nº 91, 1998 p. 1-20

_____. Gatt, OMC e a agenda do comércio internacional *Revista de Economia & Relações Internacionais* São Paulo : FEC-FAAP vol.5 nº 8 jan,2006 p. 24-32

BHAGWATI, Jagdish. 50 anos do GATT visão do passado, visão do futuro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 56 jul/set, 1998 Rio de Janeiro : FUNCEX

BONELLI, Regis. Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 31 Ano VIII abr/mai/jun, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

BONELLI, Regis. HAHN, Leda. *Resenha dos estudos recentes sobre relações comerciais brasileiras* Rio de Janeiro, IPEA: 2000

BORNHAUSEN, Roberto Konder. *O contexto econômico global e as relações bilaterais Brasil-EUA* São Paulo : FEBRABAN-FENABAN, 1983

BRAGA, Carlos A. Primo; SILBER, Simão D. Brasil e EUA: a era da reciprocidade. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 17 Ano III mai/jun, 1988 Rio de Janeiro : FUNCEX

BRAGA, Helson C.; MATESCO, Virene. A política comercial e industrial dos países de industrialização recente. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº. 12 Ano II jul/ago, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

BRAGA, Helson C. Reflexões sobre a política de comércio exterior contida no Plano Bresser *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 13 Ano II set/out, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

BRAGA, Helson C. ROSSI, José W. A dinâmica da balança comercial no Brasil, 1970-84 *Revista Brasileira de Economia* out/dez, 1977 Rio de Janeiro

BRAZ, Silvana Hübner Guedes. *Percepção do empresariado sobre a política externa* São Paulo : 2003 Dissertação [Mestrado] Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

BRENDER, Anton. Concorrência internacional: em busca de estratégias nacionais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 21 Ano IV jan/fev, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo : UNESP, 1995

_____. *Política Externa da Primeira República*: os anos do apogeu de 1902 a 1918. São Paulo : Paz e Terra, 2003

BURLE, Lauro Lobo. Protecionismo e exportação de manufaturados: um estudo empírico dos principais produtos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 26 Ano V nov/dez, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

CAMPOS, Aluísio de Lima. Dumping e Subsídios: impacto para o Brasil da nova legislação dos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 44 jul/set, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

CAMPOS, Aluísio de Lima; VITO, Adriana. O abuso e o arbítrio *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XIV nº 76 jul/set, 2003 Rio de Janeiro : FUNCEX

CARDOSO, Fernando Henrique. Política Externa**:** fatos e perspectivas. *Revista Política Externa*. São Paulo : Paz e Terra. Vol. 2 nº 1 junho, 1993

CARVALHO, Alexandre et al. *Impactos da Integração Comercial Brasil – Estados Unidos* Texto para Discussão Nº 646 Brasília, IPEA maio de 1999

CARVALHO, Delgado de. *Relações Internacionais* s.l : Biblioteca do Exército e Distribuidora Record, s.d.

CARVALHO JR. Mário C. de. As importações face à liberalização comercial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Balança Comercial nº 126 abr/mai/jun, 1994(a) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Liberalização comercial e incentivos às vendas internas e externas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 39 abr/maio/jun, 1994(b) Rio de Janeiro : FUNCEX

CASELLA, P.B. *Mercosul: exigências e perspectivas:* integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006) São Paulo : LTR, 1996

CASTILHO, Marta Reis. Uma investigação sobre as barreiras não-tarifárias impostas às exportações brasileiras. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 47 jan/mar, 1996 Rio de Janeiro : FUNCEX

CASTRO, Mariza. *Segurança:* mais um obstáculo ao comércio internacional ? *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XVI nº 76 jul/set, 2003 Rio de Janeiro : FUNCEX

CAVALCANTI, Marco Antônio Freitas de Hollanda. *Integração Econômica e Localização sob Concorrência Imperfeita*. Rio de Janeiro : BNDES, 1997

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *A política externa brasileira*. Série Princípios. São Paulo : Ática, 1986

CERVO, Amado Luiz. Multiculturalismo e política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 38 nº 2 Rio de Janeiro,1995

COLM Gerhard; GEIGER, Theordor. *A economia dos Estados Unidos*. São Paulo : Cultrix, 1968

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA *Relatório de Atividades 1998* Brasília: CNA, 1998

_____. *Relatório de Atividades 1999* Brasília: CNA, 2000

_____. *Relatório de Atividades 2000* Brasília: CNA, 2001

_____. *Relatório de Atividades 2001* Brasília: CNA, 2002

_____. *Relatório de Atividades 2002* Brasília: CNA, 2003

_____. *Relatório de Atividades 2003* Brasília: CNA, 2004

_____. *Relatório de Atividades 2004* Brasília: CNA, 2005

_____. *Relatório de Atividades 2006* Brasília: CNA, 2007

CORRÊA, Luís Fernando Nigro. *O Mercosul e a OMC* : regionalismo e multilateralismo. São Paulo : LTr, 2001

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira. *Revista Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra. volume 9 nº 1 jun/jul/ago, 2000

COUTO, José Mauro. A Flórida como plataforma de projeção dos interesses comerciais brasileiros nos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XIV nº 69 out/dez, 2001 Rio de Janeiro : FUNCEX

CZINKOTA, Michel R. Promoção das exportações e competitividade: o caso das pequenas e médias empresas nos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 38 jan/fev/mar, 1994 Rio de Janeiro : FUNCEX

DELFIM NETTO, Antônio. Comércio exterior – instrumento de realização do poder nacional *Revista Finanças Públicas* nº 304 Ano 31 abr/jun, 1971 Rio de Janeiro

DEUTSCH, Karl. *A Natureza das Relações Internacionais*. unidade II. Brasília : Universidade de Brasília, 1982

DOELLINGER, Carlos Von. *et al*. *Exportações dinâmicas brasileiras* Relatório de Pesquisa n. 2 Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1971

_____. *Transformação da estrutura das exportações brasileiras:* 1964/70 Coleção Relatórios de Pesquisa Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1973

DOELLINGER, Carlos Von. FARIA, Hugo Barros de Castro. CAVALCANTI, Leonardo Caserta. *A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos:* 1967/73 Coleção Relatórios de Pesquisa Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1974

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000

FAÇANHA, Diva. Comércio exterior brasileiro: balança comercial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 129 jan/mar, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

FENDT JÚNIOR, Roberto. A ordem que temos e a ordem que queremos Simposium : Rio de Janeiro out/nov, 1982

FERRAZ FILHO, Galeno. Barreiras técnicas ao comércio internacional: a experiência das exportações brasileiras. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 52 jul/set, 1997 Rio de Janeiro : FUNCEX

FERRARI FILHO, Fernando. *Política comercial, abertura econômica e vulnerabilidade externa da economia brasileira a partir dos anos 80*: análise e perspectiva disponível em: <www.ie.ufu.br/.../Mesa%2014%20-%20Economia%20monetária%20e%20financeira%20II/Política%20comercial.pdf > acesso em 30 de agosto de 2006

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. GUILLÉN, Osmani Teixeira de Carvalho. *Estrutura competitiva, produtividade industrial e liberação comercial no Brasil* Trabalho para discussão nº 44 Brasília : Departamento de Estudos e Pesquisas BACEN, Jun. 2002

FONSECA, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo : Paz e Terra, 1998

FONSECA, Renato. Comércio intra-indústria e integração. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano IV nº 23 mai/jun, 1986 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *Promoção de exportações via diversificação de mercados Revista Brasileira de Comércio Exterior* s.d. Rio de Janeiro : FUNCEX

FONSECA, Renato et al. Barreiras dos Estados Unidos às exportações brasileiras *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n.63 abr/jun, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

FONSECA, Roberto Gianetti da. O novo ciclo do comércio exterior brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano I nº 5 mai/jun, 1986 Rio de Janeiro : FUNCEX

FONSECA, Roberto Giannetti da. MARCONINI, Mário. Desempenho e política comercial inserção internacional e o comércio exterior brasileiro *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

FREITAS, José Ramon O. Embalagem: um elemento fundamental no marketing moderno. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano I nº 5 mai/jun, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

FRISCHTAK, Cláudio Roberto; PESSOA, Cristina Machado Salazar. Programa Brasileiro de comércio exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº. 51 abr/jun, 1997 Rio de Janeiro : FUNCEX

GALBRAITH, John Kenneth. *A economia e o interesse público* tradução de Antônio Zoratto Sanvicente São Paulo : Pioneira, 1988

GASTER, Robin. Protecionismo para direcionar investimentos externos: uma proposta para os Estados Unidos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 38 fev/mar, 1994 Rio de Janeiro : FUNCEX

GEORGE, Pierre. *A economia dos Estados Unidos*. Coleção Universidade Hoje. São Paulo : Martins Fontes, 1989

GIANNETTI, E. *Vícios privados, benefícios públicos ?*: a ética na riqueza das nações São Paulo : Companhia das Letras, 1993

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o Comércio Internacional:* transformações e Perspectivas. São Paulo : Contexto, 2000

_____. Protecionismo, liberalização e competitividade internacional de serviços. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano IV nº 20 nov/dez, 1988 Rio de Janeiro : FUNCEX

GOULART, Linda. Entrevista Embaixador Rubens Antônio Barbosa *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 61 out/dez, 1999 Rio de Janeiro : FUNCEX

GRIECO, Francisco de Assis. *A Supremacia Americana e a ALCA*. São Paulo : Aduaneiras, 1998

GUIMARÃES, Eduardo A.; MACHADO, João B.; VEIGA, Pedro da Motta. Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 45 out/dez, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

GUIMARÃES, Eduardo A.; NAIDIN, Leane. GATT 1994: os novos acordos sobre dumping, subsídios e salvaguardas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 39 abr/mai/jun, 1994 Rio de Janeiro : FUNCEX

GUIMARÃES, Edson Peterli; CARVALHO JR, Mário C. de; D'ATHOUGUIA, Ana Luiza. As barreiras não-tarifárias como instrumento da política de importações no Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº10 Ano II mar/abr, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

GUIMARÃES, Edson Peterli. Eficiência no comercio exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano I nº 5 mai/jun, 1986 Rio de Janeiro : FUNCEX

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Rio de Janeiro : Contraponto, 1999

HADDAD, Cláudio L.S. Economia internacional e a RBCE: uma retrospectiva de trinta anos *Revista Brasileira de Economia* out/dez, 1977 Rio de Janeiro

HAESBAERT, Rogério. *Blocos Internacionais de Poder*. 7ª ed. São Paulo : Contexto, 1998

HATHAWAY, Oona A. Positive feedback: the impact of trade liberalization on industry demand for protection In *International Organization* vol. 52 nº 3, 1998

HIRSCHMAN, Albert *La potencia nacional y la estructura del comercio exterior* traducción de la version inglesa por Ramon Verea Rial Madrid : Aguilar SA ediciones, 1950

HIRST, Mônica. As relações Brasil - Estados Unidos em tom afirmativo. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XVI nº 77 out/dez, 2003 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *A Diplomacia Brasileira* disponível em: <www.mre.gov.br/acs/diplomacia> acesso em: 23 de outubro de 2003

HOOLEY, Graham J.; SAUNDERS, John. *Posicionamento competitivo:* como estabelecer e manter uma estratégia de marketing no mercado. São Paulo : Makron Books, 1996

HOLZHACKER, Denilde Oliveira *As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil* dissertação de mestrado defendida em janeiro de 2000 FFLCH, Universidade de São Paulo

HORNERO, Maria Antônia Calvo. *Organización Económica Internacional*. Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997

HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza dos EUA (Nós, o Povo).* Tradução Mary Fonseca. 3ª edição. São Paulo : Brasiliense, 1983

HUNTINGTON, Samuel *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial* tradução de M.H.C. Côrtes Rio de Janeiro : Objetiva, 1996

JAGUARIBE, Hélio. *Autonomia e hegemonia*. Curso de Introdução às Relações Internacionais. 6º volume Brasília : Universidade de Brasília, 1982

JANK, Marcos Sawaya. Os Estados Unidos e a escalada dos acordos bilaterais. São Paulo : *O Estado de São Paulo*, caderno A-2, 2 de março de 2004

JAYME JR, Frederico G. Comércio Internacional e crescimento econômico: o comércio afeta o desenvolvimento ? *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XIV nº 69 out/dez, 2001 Rio de Janeiro : FUNCEX

JUNQUEIRA, Mary A. *Estados Unidos :* a consolidação da nação. São Paulo : Contexto, 2001

KARNAL, Leandro. *Estados Unidos :* a formação da nação. São Paulo : Contexto, 2003

KATZ, Sherman E. A agenda de política comercial do governo Bush. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 22 Ano IV mar/abr, 1898 Rio de Janeiro : FUNCEX

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. *International and domestic politics* Cambridge University Press, 1996 (p.3-75)

KOTLER, Philip. *O marketing das nações:* uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais. São Paulo : Futura, 1997

KRUGMAN, Paul. ; OBSTFELD, Maurice *Economia Internacional* teoria e política 5ª edição São Paulo : Makron Books, 2001

LAFER, Celso. Identidade nacional e identidade coletiva: o judaísmo e os dilemas da modernidade *In Ensaios Liberais* São Paulo : Siciliano, 1991

_____. *Balanço da política externa brasileira*. PROCINT USP curso IV módulo I São Paulo, 22 de março a 2 de abril, 1993

_____. *Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo : Perspectiva, 2001(a)

_____. O Brasil e o Mundo *In* SACHS, Ignacy.; WILHEIM, Jorge.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brasil um século de transformações* São Paulo : Companhia das Letras, 2001(b)

_____. Variações sobre a política externa *O Estado de São Paulo* São Paulo, 18 de junho de 2006. A 2

LEGRAIN, Philippe. A verdade sobre o comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 65 out/dez, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

LEQUIN, Jacques Maillard Yves *El mundo de America del Norte* sl : El Ateneo, 1977

LEWIS, W. Arthur. *A ordem econômica internacional*. São Paulo : Vértice, 1986

LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt).* Brasília : Senado Federal, 1980

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Brasil Estados Unidos: uma visão prospectiva *In* VELLOSO, João Paulo dos Reis *O Brasil e o mundo no limiar do novo século* volume 1 Rio de Janeiro: José Olympio, 1998

LOHBAUER, Christian *A Política externa difere da política comercial* disponível em <www.ahk.org.br/extranet/revista/2004/comen_politico_agosto04_port.pdf> acesso em: 30 de agosto de 2006

MACHADO, João Bosco. GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 40 jul/ago/set, 1994 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Prioridade tardia às exportações *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano XV nº 70 jan/mar, 2002(a) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Prioridade tardia às exportações. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 70 Ano XV jan/mar, 2002(b) Rio de Janeiro : FUNCEX

MAGNOLI, Demétrio; PANELLI, Luís Fernando; YANG, Philip. Em busca do interesse nacional. *Revista Política Externa*. São Paulo : Paz e Terra. Vol. 9 nº 1 jun/jul/ago, 2000

MALAN, Pedro Sampaio**.** *Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)* In FAUSTO, Boris (org.) O Brasil Republicano, economia e cultura. São Paulo, Difusão Européia do Livro - Difel (História Geral da Civilização Brasileira, vol.: 11), 2ª edição, 1986.

MALAN, Pedro Sampaio. *et al. Política Econômica externa e industrialização no Brasil 1939/52* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977

MARKWALD, Ricardo; *et al*. O comércio bilateral Brasil-Estados Unidos e a política comercial norte-americana. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 47 abr/jun, 1996 Rio de Janeiro : FUNCEX

MARKWALD, Ricardo A.; MACHADO, João Bosco M. Brasil - União Européia / Brasil - Estados Unidos: especificidade do padrão de comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 58 jan/mar, 1999 Rio de Janeiro : FUNCEX

MARKWALD, Ricardo. Exportar ou morrer**.** *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 68 jul/set, 2001(a) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 68 jul/set, 2001(b) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. A agenda de política comercial *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

MARQUES, Renato L.R. Comentários sobre a política comercial e as opções de inserção competitiva brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 67 abr/jun, 2001 Rio de Janeiro : FUNCEX

MARTINS, Eliane Maria Octaviano *Exame da política comercial do Brasil* Relatório OMC período 1999/2000 Revista Jurídica on-line Ano 1 nº 1 disponível em < www.jurisdoctor.adv.br/revista/rev-01/art12-01.htm > acesso em 30 de agosto de 2006

MASON, Edward S. *Ajuda Estrangeira e política* estrangeira tradução de Júlio Monteiro Rio de Janeiro : Presença, 1964

MESSERLIN, Patrick. A. 50 anos do GATT os novos horizontes da OMC. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 56 jul/set, 1998 Rio de Janeiro : FUNCEX

MIDFORD, Paul International trade and domestic politics: improving na Rogowski's modelo of political alignments In *International Organization* vol. 47 nº 4, 1993

MILNER, Helen V.; YOFFIE, David B. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands In *International Organization* vol. 42 nº 2, 1989

MITCHELL, Wesley Clair. *Os ciclos econômicos e suas causas*. São Paulo : Abril Cultural, 1984

MONETA, Carlos J. Os espaços econômicos regionais no contexto das mudanças mundiais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 32 jul/ago/set, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

MORAES, Marcus Vinicius Pratini de. A nação precisa comprometer-se com maiores exportações *Digesto Econômico Jul/Ago, 1984*

MOREIRA, Benedicto Fonseca. Bases e fundamentos para uma política de comércio exterior para o Brasil *In O novo governo e os desafios do desenvolvimento* Rio de Janeiro : José Olympio, 2002

MOREIRA, Maurício Mesquita. Dêem uma (nova) chance ao comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 62 jan/mar, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Política comercial no Brasil: qual é a agenda ? *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

MUSSALEM, Josué O Brasil no cenário internacional: em busca de espaço Encarte *Revista de Problemas Brasileiros* nº 372 nov, dez,2005

NAIDIN, Leane; FONSECA, Renato da. Legislação brasileira antidumping e de subsídios e direitos compensatórios: um mecanismo de proteção contra importações desleais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 10 Ano II mar/abr, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

NAIDIN, Leane. Reforma comercial e aplicação dos códigos antidumping e de subsídios e direitos compensatórios no Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 35 abr/mai/jun, 1993 Rio de Janeiro : FUNCEX

NASSUNO, Marianne. Pressão externa e abertura comercial no Brasil *Revista de Economia Política vol. 18 nº 1 (60) jan/mar, 1998* São Paulo

NEVINS, Allan; COMMAGER, Henry Steele. *Breve História dos Estados Unidos*. Tradução Luiz Roberto de Godoi Vidal. São Paulo : Alfa-Ômega, 1986

OHLIN, Bertil. *Comércio inter-regional e Internacional*. Barcelona : Oikos-Tau, 1971

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira* São Paulo : Saraiva, 2005

OLIVEIRA, A. C. de J. *Lobby e representação de interesses*: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil Campinas : 2004 Tese [Doutorado] Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas

OLIVEIRA, Amâncio. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA* São Paulo : 2003 Tese [Doutorado] Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

OLIVEIRA, Amâcio et al. Negociações comerciais política externa e negociações internacionais *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva* os benefícios público e uma teoria dos grupos sociais tradução de Fábio Fernandes São Paulo : EDUSP, 1999OMAN, Charles. O desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 39 abr/mai/jun, 1994 Rio de Janeiro : FUNCEX

OSER, Jacob. ; BLANCHFIELD, William C. *História do pensamento econômico* tradução de Carmen Terezinha Santoro dos Santos revisão técnica José Paschoal Rossetti São Paulo : Atlas, 1983

PARADISO, José**.** *A política externa em tempos de transformação e o caso argentino*. Cadernos Adenauer nº 7 Política externa na América do Sul. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, setembro 2000

PECEQUILO Cristina Soreanu. *Introdução às relações Internacionais :* temas, atores e visões. Petrópolis, RJ : Vozes, 2004

PEREIRA, Antônio Carlos. A "guerra dos sete anos" entre Brasil e EUA *Revista Bovespa abr, 1997* São Paulo

PEREIRA, Bresser; VELLOSO, Reis. Debate: O Brasil no mundo. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 25 Ano IV set/out, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

PEREIRA, Lia Valls. O protecionismo e seus reflexos sobre a legislação comercial norte-americana. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano IV nº 22 mar/abr, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Zonas de processamento de exportação: algumas considerações preliminares. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 13 Ano II set/out, 1987 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *Algumas considerações sobre o protecionismo dos países desenvolvidos*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano III nº 17 mai/jun, 1988 Rio de Janeiro : FUNCEX

PEREIRA, Wellington; GALETTI, Jefferson *As classificações padrões nacionais e internacionais na apresentação dos fluxos comerciais e das estatísticas de produção industrial:* importância, conexões e os problemas decorrentes, 2005 disponível em: <http://200.145.76.116/membro/arq_estatic/doc_descritivo_CNAE_NCM_ISIC_SITC_lalest_version.pdf> acesso em 4 de junho de 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar. O comércio exterior brasileiro de 1974 a 1992. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 37 out/nov/dez, 1993 Rio de Janeiro : FUNCEX

PINHEIRO, Armando Castelar.; MARKWALD, Ricardo.; PEREIRA, Lia Valls O Desafio das Exportações. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* 1ª edição Brasília : BNDES, 2002

POLIANSKI, F.Y.; SHEMISKINE, N. *História Econômica dos Estados Unidos*. Lisboa : Estampa, 1973

PRADO, M.A. *Psicologia política e ação coletiva:* notas e reflexões acerca da compreensão do processo de formação identitária do "nós". Disponível em: <http:www.fafich.ufmg.br/~psicopol/pdfv1r1.Marco.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2006

RAINELLI, Michel. *Nova Teoria do Comércio Internacional*, São Paulo : EDUSC, 1998

RICHARDSON, Harry W. *Economia Regional*: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro : Zahar, 1969

RICUPERO, Rubens. Há futuro para o comércio exterior brasileiro após 2000 ? *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 62 jan/mar, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____ . A inserção internacional desejada e a possível para o Brasil *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano VI nº 28 Abr/Mai/Jun, 1990 Rio de Janeiro : FUNCEX

RIOS, Sandra Maria C. Polônia. Exportações brasileiras de produtos manufaturados: uma avaliação do período recente. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 6 Ano I jul/ago, 1986 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *Avaliação da estrutura tarifária brasileira* : uma comparação com alguns países em desenvolvimento selecionados Nota Técnica 8
Brasília : CNI, outubro de 2005

_____. O papel dos acordos comerciais na política comercial brasileira *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 87, Ano XX abril/junho, 2006 Rio de Janeiro : FUNCEX

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1995

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions how trade affects domestic political alignments* Princeton : Princeton University Press, 1989 (p.3-20)

SACHS, Ignacy.; WILHEIM, Jorge.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brasil:* um século de transformação. São Paulo : Companhia das Letras, 2001

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe B. *Macroeconomia:* em uma economia global. São Paulo : Makron Books, 2000

SALOMÃO, Luiz Alfredo. O desequilíbrio da balança comercial Brasil – Estados Unidos *Conjuntura Econômica set, 1976 Rio de Janeiro*

SARDENBERG, Ronaldo. *Estudos das Relações Internacionais*. Curso de Relações Internacionais. Unidade IV. 6º v. Brasília : Universidade de Brasília, 1982

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais* São Paulo : Saraiva, 2005

SATO, Eiiti. Política externa, política de segurança e interesse nacional: ambigüidade e incompreensão nas relações internacionais. *Revista de Economia & Relações Internacionais* vol. 3 nº 6 São Paulo : Fundação Armando Álvares Penteado, janeiro 2005

SCHWARZ, Alfredo de M. F; SACCHI, Mário G. Incrementando a diplomacia empresarial – um enfoque na cultura do empresário brasileiro. *Revista de Economia & Relações Internacionais* vol. 3 nº 6 São Paulo : Fundação Armando Álvares Penteado, janeiro 2005

SENNA, José Cândido. Terminais retroportuários: funções básicas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 5 Ano I mai/jun, Rio de Janeiro : FUNCEX

SETÚBAL FILHO, Laerte. Comércio exterior: evolução, estágio e perspectivas *Rumos do Desenvolvimento ano VI nº 35 mai/jun, 1982*

SIMONSEN, Mário Henrique. Rumos da política brasileira de exportações *Digesto Econômico* nº 240 Ano 31 nov/dez, 1974

STOKES, Bruce. O mito do protecionismo. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 65 out/dez, 2000 Rio de Janeiro : FUNCEX

STREMLAU, John. Clinton e a diplomacia do dólar. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 44 jul/set, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

SOSA, Alberto Justo. *La relación América Latina – EUA dentro del sistema interamericano* disponível em <www.amersur.org.ar/Polint/Polint.htm> acesso em: 11 de abril de 2004.

SOUZA, José Dalmo Silva de. *O comércio como elemento estratégico de negociação internacional Estados Unidos, Argentina e Brasil:* uma agenda neoliberal nos anos 80 (Mestrado) FEA Universidade de São Paulo, 1997

SUMMA, Aimone. A política de exportação do Brasil *Revista Finanças Públicas vol. 32 nº 310 jul/ago, 1972* Rio de Janeiro

TAN, Augustine H. 50 anos do GATT administrando a liberalização, o regionalismo e a globalização nos próximos 50 anos. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 56 jul/set, 1998 Rio de Janeiro : FUNCEX

THORSTENSEN, Vera. Desafios para o Brasil no comércio internacional: *análise do desempenho do comércio externo e do investimento direto no Brasil. Revista Brasileira de Comércio Exterior no 49 out/dez, 1996 Rio de Janeiro : FUNCEX*

_____. *OMC Organização Mundial do Comércio:* as regras do comércio internacional e a rodada do milênio. São Paulo : Aduaneiras, 1999

_____. A CEE e o desafio de 1992: a construção do mercado interno sem fronteiras. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 21 Ano IV jan/fev, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

VEIGA, Pedro da Motta. IGLESIAS, Roberto Magno A Institucionalidade da política brasileira de comércio exterior *In O desafio das exportações* PINHEIRO, Armando Castelar. MARKWALD, Ricardo. PEREIRA Lia Valls. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002

VEIGA, Pedro Motta. A inserção internacional da economia brasileira: condicionamentos e perspectivas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano IV nº 22 mar/abr, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Liberalização preferencial entre Brasil e EUA: condicionantes e estrutura de incentivos *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 42 jan/mar, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Mudanças domésticas e a estratégia de negociações comerciais no final do século. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº. 55 abr/jun, 1998 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. A agenda de competitividade: prioridade para o próximo milênio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 62 jan/mar, 2000(a) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Empresas exportadoras brasileiras para os Estados Unidos: razões do fraco desempenho na década de 90 *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 63 abr/jun, 2000(b) Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. De novo, a reação protecionista. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano VIII nº 31 abr/mai/jun, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. A inserção internacional da economia brasileira: condicionamentos e perspectivas (1a parte). *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano IV nº 21 jan/fev, 1989 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento do país. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano VIII nº 30 jan/fev/mar, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

_____. *O viés antiexportador*: mais além da política comercial disponível em< www.bndespar.com.br/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-05.pdf > acesso em: 30 de agosto de 2006

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Competitividade internacional e a criação de um ambiente que a favoreça *Nova Economia vol. 2 nº 1* ago, 1991 Belo Horizonte

VENTURA-DIAS, Vivianne *Os aspectos distributivos das negociações comerciais*: o estado do debate no Brasil Serie Latin Papers Nº 38- Latin AmericanTrade Network disponível em <http://www.latn.org.ar/pdfs/plenaria05/ventura_equidad.pdf#search=%22%22comercio%20brasil%20estados%20unidos%22%22 acesso em 3/09/2006

VIANNA, Marcos Pereira. A política de comércio exterior do Brasil *Revista de Finanças Públicas nº 362* Brasília

VIGEVANI, Tullo *Questão nacional e política exterior:* um estudo de caso formulação da política internacional do Brasil e motivações da força expedicionária brasileira (pós doc) FFLCH-HI Universidade de São Paulo, 1989

VINER, Jacob. *Comércio Internacional y Desarrollo Economico*. 2ª ed. Coleccion de Ciencias Sociales Serie de Economia. Madrid : Tecnos, 1966

VIZENTINI, Paulo F. *Relações Externas do Brasil (1945-1964)* **:** o nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis, RJ Vozes, 2004

WELLS JR, Louis T. Conflito ou indiferença: as multinacionais americanas no mundo de blocos de comércio regionais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Ano VIII nº 30 jan/fev/mar, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

WESSON, Robert.G. *A nova política externa dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978

WIGGINS, Jodi Lin. *A política comercial dos Estados Unidos para a América Latina no período pós-guerra fria: realidade ou retórica ?* – (Dissertação de Mestrado) FFLCH-USP orientador Márcio Bobik Braga, 2005

WOOTTON, G. *Grupos de Interesse* Grupo de Pressão e lobbyng tradução de Edmond Jorge Rio de Janeiro : Zahar, 1970

WRIGHT, Antônia Fernanda Pacca de Almeida. *Desafio Americano à Preponderância britânica no Brasil:* 1808-1850. São Paulo : Brasiliana, 1978

ZOELLICK, Robert B. Uma política externa republicana. *Revista Política Externa*. São Paulo : Paz e Terra. Vol. 10 nº 1 jun/jul/ago 2001

Economia Internacional a nova situação econômica mundial *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 129 Balança Comercial jan/mar, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

Política externa e comércio exterior *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Edição Especial Ano VIII fev, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

Relações econômicas Brasil-Estados Unido*s* Brasília : Confederação Nacional da Industria CNI Unidade de Integração Internacional INTER, 2002

Economia Internacional: a nova situação econômica mundial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* – Balança Comercial – nº 129 jan/mar, 1995 Rio de Janeiro : FUNCEX

Política de comércio exterior e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* edição especial Ano VIII fev, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

Política externa e comércio exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* edição especial Ano VIII fev, 1992 Rio de Janeiro : FUNCEX

Lula é aconselhado a "calibrar" críticas aos EUA. São Paulo : *O Estado de São Paulo*, caderno A-8, 7 de março de 2004

México disputa com o Brasil na região. São Paulo : *O Estado de São Paulo*, caderno B-8, 5 de maio de 2002

O Brasil e a ALCA. Seminário 23 e 24 de outubro de 2001. Câmara dos Deputados e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002

A Missão Cooke no Brasil. Relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica Americana enviada ao Brasil. Tradução do Centro de Estudos de Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas Chefe: Hélio Cabral Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1949

Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano. Embaixada do Brasil em Washington, D.C. São Paulo : Aduaneiras, outubro de 2001

Balança Comercial Brasileira disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/consulta_nova/rbalança.asp> acesso em: 01 de julho de 2004.

Barreiras aos produtos e serviços brasileiros Embaixada do Brasil em Washington, D.C., outubro de 2002 disponível em: <http://www.funcex.com.br/bases/barreiras_2002.pdf> acesso em: 22 de maio de 2004.

Coeficientes de Orientação Externa da Indústria Brasileira: novas estimativas disponível em: <http://www.funcex.com.br> acesso em: 22 de meio de 2004.

Inovações na pauta de exportações brasileiras disponível em: <http://www.funcex.com.br> acesso em: 22 de maio de 2002.

O mercado norte-americano: oportunidades comerciais para o Brasil Embaixada do Brasil em Washington, D.C., janeiro de 2004 disponível em: <http://www.funcex.com.br/bases/estemb04.pdf> acesso em: 22 de maio de 2004.

Trade Balance USA disponível em: <http://dataweb.usitc.gov/script/cy_m3_run.asp> acesso em 01 de junho de 2004.

Disponível em: < http://www.psimafiadodiva.hpg.ig.com.br/CJUNG.html > acesso em: 20 de maio de 2003

Papel da CACEX nas exportações do país *Moeda e Finanças nº 52 São Paulo*

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice A

Classificação por Grandes Classes, Seções e Capítulos

CLASSE 1 Animais Vivos	SEÇÃO I ANIMAIS VIVOS E PRODUTOS DO REINO ANIMAL	Capítulo 1	Animais Vivos
		Capítulo 2	Carnes e miudezas, comestíveis
		Capítulo 3	Peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos
		Capítulo 4	Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos
		Capítulo 5	Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos
CLASSE 2 Matérias Primas em Bruto e Preparadas	SEÇÃO II PRODUTOS DO REINO VEGETAL	Capítulo 6	Plantas vivas e produtos de floricultura
		Capítulo 7	Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos comestíveis
		Capítulo 8	Frutas; cascas de cítricos e de melões
		Capítulo 9	Café, chá, mate e especiarias
		Capítulo 10	Cereais
		Capítulo 11	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo
		Capítulo 12	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palha e forragem
		Capítulo 13	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais
		Capítulo 14	Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

CLASSE 2	SEÇÃO III GORDURAS E ÓLEOS ANIMAIS OU VEGETAIS; PRODUTOS DA SUA DISSOCIAÇÃO; GORDURAS ALIMENTARES ELABORADAS; CERAS DE ORIGEM ANIMAL OU VEGETAL	Capítulo 15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal
CLASSE 4 Gêneros Alimentícios e Bebidas	SEÇÃO IV PRODUTOS DAS INDÚSTRIAS ALIMENTARES; BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOÓLICOS E VINAGRES; FUMO (TABACO) E SEUS SUCEDÂNEOS MANUFATURADOS	Capítulo 16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos
		Capítulo 17	Açúcares e produtos de confeitaria
		Capítulo 18	Cacau e suas preparações
		Capítulo 19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou de leite; produtos de pastelaria
		Capítulo 20	Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas
		Capítulo 21	Preparações alimentícias diversas
		Capítulo 22	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres
		Capítulo 23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais
		Capítulo 24	Fumo (tabaco) e seus sucedâneos, manufaturados
CLASSE 5 Produtos Químicos, Farmacêuticos e Semelhantes	SEÇÃO V PRODUTOS MINERAIS	Capítulo 25	Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento
		Capítulo 26	Minérios, escórias e cinzas
		Capítulo 27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

CLASSE 5	SEÇÃO VI PRODUTOS DAS INDÚSTRIAS QUÍMICAS OU DAS INDÚSTRIAS CONEXAS	Capítulo 28	Produtos químicos inorgânicos; compostos inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais das terras raras ou de isótopos
		Capítulo 29	Produtos químicos orgânicos
		Capítulo 30	Produtos farmacêuticos
		Capítulo 31	Adubos ou fertilizantes
		Capítulo 32	Extratos tanantes e tintoriais; taninos e seus derivados; pigmentos e outras matérias corantes, tintas e vernizes, mástiques; tintas de escrever
		Capítulo 33	Óleos essenciais e resinóides; produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas
		Capítulo 34	Sabões, agentes orgânicos de superfície, preparações para lavagem, preparações lubrificantes, ceras artificiais, ceras preparadas, produtos de conservação e limpeza, velas e artigos semelhantes, massas ou pastas de modelar, "ceras" para dentistas e composições para dentista à base de gesso
		Capítulo 35	Matérias albuminóides; produtos à base de amidos ou de féculas modificados; colas; enzimas
		Capítulo 36	Pólvoras e explosivos; artigos de pirotecnia; fósforos; ligas pirofóricas; matérias inflamáveis
		Capítulo 37	Produtos para fotografia e cinematografia
		Capítulo 38	Produtos diversos das indústrias químicas
	SEÇÃO VII PLÁSTICOS E SUAS OBRAS; BORRACHA E SUAS OBRAS	Capítulo 39	Plásticos e suas obras
		Capítulo 40	Borracha e suas obras

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

	SEÇÃO VIII PELES, COUROS, PELETERIA (PELES COM PÊLO*) E OBRAS DESTAS MATÉRIAS; ARTIGOS DE CORREEIRO OU DE SELEIRO; ARTIGOS DE VIAGEM, BOLSAS E ARTEFATOS SEMELHANTES; OBRAS DE TRIPA	Capítulo 41	Peles, exceto a peleteria (peles com pêlo*), e couros
		Capítulo 42	Obras de couro; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artefatos semelhantes; obras de tripa
		Capítulo 43	Peleteria (peles com pêlo*) e suas obras; peleteria (peles com pêlo*) artificial
	Seção IX MADEIRA, CARVÃO VEGETAL E OBRAS DE MADEIRA; CORTIÇA E SUAS OBRAS; OBRAS DE ESPATARIA OU DE CESTARIA	Capítulo 44	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira
		Capítulo 45	Cortiça e suas obras
		Capítulo 46	Obras de espartaria ou de cestaria
	SEÇÃO X PASTAS DE MADEIRA OU DE MATÉRIAS FIBROSAS CELULÓSICAS; PAPEL OU CARTÃO DE RECICLAR (DESPERDÍCIOS E APARAS); PAPEL E SUAS OBRAS	Capítulo 47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão de reciclar (desperdícios e aparas)
		Capítulo 48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão
		Capítulo 49	Livros, jornais, gravuras e outros produtos das indústrias gráficas; textos manuscritos ou datilografados, planos e plantas

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

	SEÇÃO XI MATÉRIAS TÊXTEIS E SUAS OBRAS	Capítulo 50	Seda
		Capítulo 51	Lã e pêlos finos ou grosseiros; fios e tecidos de crina
		Capítulo 52	Algodão
		Capítulo 53	Outras fibras têxteis vegetais; fios de papel e tecido de fios de papel
		Capítulo 54	Filamentos sintéticos ou artificiais
		Capítulo 55	Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas
		Capítulo 56	Pastas ("ouates"), feltros e falsos tecidos; fios especiais; cordéis, cordas e cabos; artigos de cordoaria
		Capítulo 57	Tapetes e outros revestimentos para pavimentos, de matérias têxteis
		Capítulo 58	Tecidos especiais; tecidos tufados; rendas; tapeçarias; passamanarias; bordados
		Capítulo 59	Tecidos impregnados, revestidos, recobertos ou estratificados; artigos para usos técnicos de matérias têxteis
		Capítulo 60	Tecidos de malha
		Capítulo 61	Vestuário e seus acessórios, de malha
		Capítulo 62	Vestuário e seus acessórios, exceto de malha
		Capítulo 63	Outros artefatos têxteis confeccionados; sortidos; artefatos de matérias têxteis, calçados, chapéus e artefatos de uso semelhante, usados; trapos

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

CLASSE 7 Manufaturas Classificadas Principalmente segundo a Matéria Prima	SEÇÃO XII CALÇADOS, CHAPÉUS E ARTEFATOS DE USO SEMELHANTE, GUARDA-CHUVAS, GUARDA-SÓIS, BENGALAS, CHICOTES, E SUAS PARTES; PENAS PREPARADAS E SUAS OBRAS; FLORES ARTIFICIAIS; OBRAS DE CABELO	Capítulo 64	Calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes
		Capítulo 65	Chapéus e artefatos de uso semelhante, e suas partes
		Capítulo 66	Guarda-chuvas, sombrinhas, guarda-sóis, bengalas, bengalas-assentos, chicotes, e suas partes
		Capítulo 67	Penas e penugem preparadas, e suas obras; flores arttificiais; obras de cabelo
	SEÇÃO XIII OBRAS DE PEDRA, GESSO, CIMENTO, AMIANTO, MICA OU DE MATÉRIAS SEMELHANTES; PRODUTOS CERÂMICOS; VIDRO E SUAS OBRAS	Capítulo 68	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes
		Capítulo 69	Produtos cerâmicos
		Capítulo 70	Vidro e suas obras

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

	Seção XIV PÉROLAS NATURAIS OU CULTIVADAS, PEDRAS PRECIOSAS OU SEMIPRECIOSAS E SEMELHANTES, METAIS PRECIOSOS, METAIS FOLHEADOS OU CHAPEADOS DE METAIS PRECIOSOS, E SUAS OBRAS; BIJUTERIAS; MOEDAS	Capítulo 71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos, e suas obras; bijuterias; moedas
CLASSE 8 Artigos e Manufaturados Diversos	Seção XV METAIS COMUNS E SUAS OBRAS	Capítulo 72	Ferro fundido, ferro e aço
		Capítulo 73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço
		Capítulo 74	Cobre e suas obras
		Capítulo 75	Níquel e suas obras
		Capítulo 76	Alumínio e suas obras
		Capítulo 77	(Reservado para uma eventual utilização futura no SH)
		Capítulo 78	Chumbo e suas obras
		Capítulo 79	Zinco e suas obras
		Capítulo 80	Estanho e suas obras
		Capítulo 81	Outros metais comuns; ceramais ("cermets"); obras dessas matérias
		Capítulo 82	Ferramentas, artefatos de cutelaria e talheres, e suas partes, de metais comuns
		Capítulo 83	Obras diversas de metais comuns

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

CLASSE 6 Maquinaria e Veículos, seus Pertences e Acessórios	Seção XVI MÁQUINAS E APARELHOS, MATERIAL ELÉTRICO, E SUAS PARTES; APARELHOS DE GRAVAÇÃO OU DE REPRODUÇÃO DE SOM, APARELHOS DE GRAVAÇÃO OU DE REPRODUÇÃO DE IMAGENS E DE SOM EM TELEVISÃO, E SUAS PARTES E ACESSÓRIOS	Capítulo 84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes
		Capítulo 85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios
	Seção XVII MATERIAL DE TRANSPORTE	Capítulo 86	Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos (incluídos os eletromecânicos) de sinalização para vias de comunicação
		Capítulo 87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios
		Capítulo 88	Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes
		Capítulo 89	Embarcações e estruturas flutuantes

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Classe 9 Ouro, Moedas, Transações Especiais	Seção XVIII INSTRUMENTOS E APARELHOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFIA OU CINEMATOGRAFIA, MEDIDA, CONTROLE OU DE PRECISÃO; INSTRUMENTOS E APARELHOS MÉDICO-CIRÚRGICOS; APARELHOS DE RELOJOARIA; INSTRUMENTOS MUSICAIS; SUAS PARTES E ACESSÓRIOS	Capítulo 90	Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia ou cinematografia, medida, controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios
		Capítulo 91	Aparelhos de relojoaria e suas partes
		Capítulo 92	Instrumentos musicais, suas partes e acessórios
	Seção XIX ARMAS E MUNIÇÕES; SUAS PARTES E ACESSÓRIOS	Capítulo 93	Armas e munições; suas partes e acessórios
	Seção XX MERCADORIAS E PRODUTOS DIVERSOS	Capítulo 94	Móveis, mobiliário médico-cirúrgico; colchões, almofadas e semelhantes; aparelhos de iluminação não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; anúncios, cartazes ou tabuletas e placas indicadoras luminosos, e artigos semelhantes; construções pré-fabricadas
		Capítulo 95	Brinquedos, jogos, artigos para divertimento ou para esporte; suas partes e acessórios
		Capítulo 96	Obras diversas
	Seção XXI OBJETOS DE ARTE, DE COLEÇÃO E ANTIGUIDADES	Capítulo 97	Objetos de arte, de coleção e antigüidades
		Capítulo 98	(Reservado para usos especiais pelas Partes Contratantes)
		Capítulo 99	Obras diversas

Fonte: disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/acoComerciais/codDescricoessecao21.php> acesso em: 5 de março de 2007. Elaboração nossa

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice B

Cronologia dos Presidentes e Ministros das Relações Exteriores do Brasil e correspondestes Presidentes dos Estados Unidos (1909-1995)

1ª GG

1ª Repúblca

Guerra-Fria

2ª República

2ª GG

ANO	PRESIDENTE (BRASIL)	MINISTROS REL. EXTER.	ANO	PRESIDENTE (ESTADOS UNIDOS)
1909-10	Nilo P. Peçanha		1909-13	Willim H. Taft
1910-14	Hermes R da Fonseca		1913-21	Woodrow Wilson
1914-18	Venceslau Brás Gomes			
1918-19	Delfim Moreira da Costa			
1919-22	Epitácio da S. Pessoa		1921-23	Warren Harding
1922-26	Artur da S. Bernardes		1923-29	Calvin Coolidge
1926-30	Washington Luis P. de Souza		1929-33	Herbert Hoover
1930-45	Getúlio Vargas	Afrânio de Mello Franco Félix de Barros C. de Lacerda José Carlos de Macedo Soares Mário de Pimentel Brandão Oswaldo Aranha Pedro Leão Veloso	1933-45	Franklin D. Roosevelt
1945-46	José Linhares	João Neves da Fontoura Samuel de Souza Leão Gracie Raul Fernandes	1945-53	Harry S. Truman
1946-51	Eurico Gaspar Dutra			
1951-54	Getúlio Vargas	João Neves da Fontoura Vicente Rao	1953-61	Dgwith Eisenhover
1954-55	João Café Filho	Raul Fernandes		
1956-61	Juscelino Kubitschek	José Carlos de Macedo Soares Francisco Negrão de Lima Horácio Lafer	1961-63	John F. Kennedy
1961-61	Jânio da Silva Quadros	Afonso Arinos de Mello Franco		
1961-64	João Goulart	Francisco C. Santiago Dantas Afonso Arinos Mello Franco Hermes Lima Evandro C. Lins e Silva João A. de Araújo Castro	1963-69	Lyndon B. Johnson
1964-67	Humberto C. Branco	Vasco T. Leitão da Cunha Juracy M. Magalhães		
1967-69	Arthur da Costa e Silva	José Magalhães Pinto	1969-74	Richard M. Nixon
1969-74	Emílio Médici	Mário Gibson Barboza	1974-77	Gerald R. Ford
1974-79	Ernesto Geisel	Antônio F. Azeredo da Silveira	1977-81	Jimmy Carter
1979-85	João B. Figueiredo	Ramiro Saraiva Guerreiro	1981-89	Ronald W. Reagan
1985-90	José R. da C. Sarney	Olavo Setúbal Roberto de Abreu Sodré	1989-93	George Bush
1990-92	Fernando Collor de Mello	José Francisco Rezek Celso Lafer		
1992-95	Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso Celso Amorim Luiz Felipe Lampreia	1993-01	Willian J. Clinton

Elaboração nossa

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice C

Missões Técnicas Norte-Americanas

Missão Taub Chefiada por Alex Taub e um grupo de 10 engenheiros. Iniciou os trabalhos em 1941. Os resultados foram mantidos secretos.	De acordo com Gudin (apud Malan et al, 1977: 27), o relatório projetou um programa de investimentos, para um período de 10 anos, priorizando as áreas de transportes e energia elétrica.
Missão Cooke Chefiada por Morris Cooke Iniciou os trabalhos em 1942 Os trabalhos foram co-patrocinados pelo Centro de Estudos dos Problemas Brasileiros da FGV. Publicado nos Estados Unidos em 1944, no Brasil tornou-se conhecido em 1949.	Apontou uma série de gargalos que afetavam o desenvolvimento industrial brasileiro, entre eles destacou o setor de energia.
Missão Abbink (**Comissão Técnica Mista Brasil – Estados Unidos)** Chefiada por John Abbink e Octávio G. de Bulhões Iniciou os trabalhos em 1948 Os resultados foram divulgados em 1949	Apontou uma série de pontos de estrangulamento que afetavam o desenvolvimento industrial brasileiro, entre eles destacou a necessidade de criação de um Banco Central.
Comissão Mista Brasil – Estados Unidos Chefiada por Iniciou os trabalhos em e terminou em 1953 Os resultados foram	

Fonte: Malan et al, 1977 - Elaboração nossa

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice D

Importações, Exportações, Comércio total e Participações

Mundo, Brasil e Estados Unidos - Série Histórica

milhões de dólares

Ano	MUNDO			BRASIL								ESTADOS UNIDOS [1]							
	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Participação no Comércio Mundial (%)	Imp. dos EUA (CIF)	%	Exp. para os EUA (FOB)	%	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Participação no Comércio Mundial (%)	Imp. do Brasil (CIF)	%	Exp. para o Brasil (FOB)	%
1938	25 400	23 500	**48 900**	295	296	**591**	1,21	s/d	s/d	s/d	s/d	2 191	3 102	**5 293**	10,82	s/d	s/d	s/d	s/d
1939	s/d	s/d	s/d	262	305	**567**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2 403	3 192	**5 595**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1940	s/d	s/d	s/d	250	263	**513**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2 684	4 025	**6 709**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1941	s/d	s/d	s/d	279	358	**637**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3 392	5 153	**8 545**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1942	s/d	s/d	s/d	238	400	**638**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2 801	8 081	**10 882**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1943	s/d	s/d	s/d	317	466	**783**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3 412	12 996	**16 408**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1944	s/d	s/d	s/d	415	575	**990**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3 956	14 386	**18 342**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1945	s/d	s/d	s/d	448	655	**1 103**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	4 189	9 897	**14 086**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1946	s/d	s/d	s/d	647	972	**1 619**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	5 007	9 775	**14 782**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1947	s/d	s/d	s/d	1 217	1 131	**2 348**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	5 837	15 369	**21 206**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1948	63 600	57 500	**121 100**	1 121	1 180	**2 301**	1,90	s/d	s/d	s/d	s/d	7 215	12 665	**19 880**	16,42	s/d	s/d	s/d	s/d
1949	s/d	s/d	s/d	1 103	1 096	**2 199**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	6 712	12 074	**18 786**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1950	s/d	s/d	s/d	1 085	1 355	**2 440**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8 984	10 282	**19 266**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1951	s/d	s/d	s/d	1 987	1 769	**3 756**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	11 192	15 041	**26 233**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1952	s/d	s/d	s/d	1 986	1 418	**3 404**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	10 820	15 206	**26 026**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1953	84 200	82 600	**166 800**	1 319	1 539	**2 858**	1,71	s/d	s/d	s/d	s/d	11 010	15 782	**26 792**	16,06	s/d	s/d	s/d	s/d
1954	s/d	s/d	s/d	1 629	1 562	**3 191**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	10 372	15 114	**25 486**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1955	98 400	93 600	**192 000**	1 306	1 423	**2 819**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	11 564	15 556	**27 120**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1956	108 700	103 800	**212 500**	1 234	1 482	**2 716**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12 903	19 102	**32 005**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1957	119 600	111 800	**231 400**	1 488	1 392	**2 880**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	13 413	20 873	**34 286**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1958	113 700	107 900	**221 600**	1 353	1 243	**2 596**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	13 388	17 902	**31 290**	14,12	s/d	s/d	s/d	s/d
1959	121 000	115 400	**236 400**	1 374	1 282	**2 656**	1,12	461	33,5	592	46,2	15 690	17 642	**33 332**	14,09	612	3,9	409	2,3
1960	134 900	127 800	**262 700**	1 462	1 269	**2 731**	1,03	443	30,3	564	44,4	15 075	20 584	**35 659**	13,57	563	3,7	422	2,0
1961	140 300	133 600	**273 900**	1 460	1 403	**2 863**	1,04	514	35,2	563	40,1	14 758	21 000	**35 758**	13,05	564	3,8	485	2,3
1962	148 900	141 100	**290 000**	1 475	1 214	**2 689**	0,92	457	31,0	485	39,9	16 471	21 688	**38 159**	13,15	543	3,3	424	1,9
1963	161 100	153 500	**314 600**	1 487	1 407	**2 894**	0,91	457	31,0	531	37,7	17 211	23 389	**40 600**	12,90	563	3,3	381	1,6
1964	181 900	172 400	**354 300**	1 264	1 430	**2 694**	0,76	436	34,5	474	33,1	18 750	26 652	**45 402**	12,81	535	2,8	402	1,5
1965	197 400	186 400	**383 800**	1 096	1 596	**2 692**	0,70	325	29,6	520	32,6	21 431	27 532	**48 963**	12,75	512	2,4	348	1,3
1966	215 600	203 600	**419 200**	1 496	1 741	**3 237**	0,77	590	39,4	581	33,4	26 892	30 434	**57 326**	13,67	600	2,2	575	1,9
1967	227 000	214 600	**441 600**	1 667	1 654	**3 331**	0,75	572	34,3	548	33,1	26 892	31 627	**58 519**	13,25	559	2,0	548	1,7
1968	251 900	239 100	**491 000**	2 129	1 881	**4 010**	0,82	684	32,1	627	33,3	33 226	34 636	**67 862**	13,82	s/d	s/d	s/d	s/d
1969	285 800	272 600	**558 400**	2 265	2 311	**4 576**	0,82	682	30,1	610	26,4	36 043	38 006	**74 049**	13,26	s/d	s/d	s/d	s/d

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Ano	MUNDO			BRASIL								ESTADOS UNIDOS [1]							
	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Participação no Comércio Mundial (%)	Imp. dos EUA (CIF)	%	Exp. para os EUA (FOB)	%	Importações (CIF)	Exportações (FOB)	Comércio Total	Participação no Comércio Mundial (%)	Imp. do Brasil (CIF)	%	Exp. para o Brasil (FOB)	%
1970	327 500	312 000	**639 500**	2 849	2 739	**5 588**	0,87	918	32,2	676	24,7	39 756	42 590	**82 346**	12,88	s/d	s/d	s/d	s/d
1971	364 100	348 100	**712 200**	3 701	2 904	**6 605**	0,93	1 064	28,7	760	26,2	45 516	43 498	**89 014**	12,50	762	1,7	966	2,2
1972	427 500	412 400	**839 900**	4 783	3 990	**8 773**	1,04	1 339	28,0	931	23,3	55 282	48 959	**104 241**	12,41	942	1,7	1 243	2,5
1973	591 299	576 710	**1 168 009**	6 999	6 198	**13 197**	1,13	2 004	28,6	1 122	18,1	68 656	70 246	**138 902**	11,89	1 189	1,7	1 916	2,7
1974	853 656	841 021	**1 694 677**	14 168	7 951	**22 119**	1,3	3 434	24,2	1 737	21,8	107 112	97 144	**204 256**	12,05	1 705	1,6	3 088	3,2
1975	904 068	873 228	**1 777 296**	13 592	8 670	**22 262**	1,26	3 380	24,8	1 337	15,4	105 880	108 113	**213 993**	12,04	1 467	1,4	3 056	2,8
1976	1 016 019	990 608	**2 006 627**	13 623	10 128	**23 751**	1,19	3 102	22,7	1 843	18,2	132 498	115 413	**247 911**	12,35	1 740	1,3	2 809	2,4
1977	1 153 619	1 119 870	**2 273 489**	13 257	12 141	**25 398**	1,12	2 622	19,7	2 149	17,7	160 411	121 293	**281 704**	12,39	2 253	1,4	2 481	2,0
1978	1 348 370	1 297 989	**2 646 359**	14 538	12 527	**27 065**	1,02	3 178	21,8	2 869	22,9	186 044	143 766	**329 810**	12,46	3 029	1,6	2 973	2,0
1979	1 690 314	1 640 325	**3 330 639**	19 372	15 244	**34 616**	1,04	3 619	18,7	2 941	19,3	222 228	182 025	**404 253**	12,13	3 383	1,5	3 431	1,9
1980	2 048 708	1 989 867	**4 038 575**	24 961	20 132	**45 093**	1,12	4 626	18,5	3 496	17,4	256 984	220 786	**477 770**	11,83	3 967	1,5	4 334	1,9
1981	2 036 922	1 971 801	**4 008 723**	24 079	23 680	**47 759**	1,19	3 931	16,3	4 111	17,4	273 352	233 739	**507 091**	12,65	4 786	1,7	3 785	1,6
1982	1 899 774	1 829 288	**3 729 062**	21 069	20 213	**41 282**	1,11	3 160	15,0	4 140	20,5	254 884	212 275	**467 159**	12,53	4 592	1,8	3 406	1,6
1983	1 873 868	1 804 640	**3 678 508**	16 810	21 899	**38 709**	1,05	2 615	15,5	5 064	23,1	269 878	200 538	**470 416**	12,79	5 380	2,0	2 537	1,3
1984	1 982 513	1 900 744	**3 883 257**	13 916	27 005	**40 921**	1,05	2 525	18,1	7 709	28,5	341 177	217 888	**559 065**	14,40	8 225	2,4	2 629	1,2
1985	2 025 173	1 926 437	**3 951 610**	13 153	25 639	**38 792**	0,98	2 825	21,5	6 950	27,1	361 626	213 146	**574 772**	14,54	8 103	2,2	3 127	1,5
1986	2 214 682	2 117 429	**4 332 111**	15 557	22 349	**37 906**	0,87	3 415	21,9	5 776	25,8	387 054	217 336	**604 390**	13,95	7 250	1,8	3 850	1,8
1987	2 576 114	2 482 441	**5 058 555**	16 581	26 224	**42 805**	0,85	3 329	20,0	7 183	27,4	424 082	252 866	**676 948**	13,38	8 429	1,9	3 999	1,6
1988	2 912 521	2 553 439[2]	s/d	16 055	33 494	**49 549**	s/d	3 230	20,1	8 388	25,0	459 542	322 426	**781 968**	s/d	9 966	2,1	4 247	1,3
1989	3 161 473	s/d	s/d	19 875	34 383	**54 258**	s/d	4 358	21,9	7 744	22,5	492 922	363 812	**856 734**	s/d	8 994	1,8	4 798	1,3
1990	3 550 737	3 414 116	**6 964 853**	22 524	31 414	**53 938**	0,77	4 505	20,0	7 474	23,8	516 986	393 592	**910 578**	13,07	8 579	1,6	5 061	1,3
1991	3 545 855	s/d	s/d	22 950	31 620	**54 570**	s/d	5 395	23,5	6 387	20,2	508 363	421 730	**930 093**	s/d	7 106	1,4	6 148	1,4
1992	3 797 788	3 688 163	**7 485 951**	23 068	35 793	**58 861**	0,79	5 380	23,3	7 081	19,8	553 923	448 163	**1 002 086**	13,39	7 857	1,4	5 736	1,3
1993	3 741 498	3 707 791	**7 449 289**	27 740	38 783	**66 523**	0,89	6 270	22,6	8 030	20,7	603 438	464 773	**1 068 211**	14,34	8 015	1,3	6 038	1,3
1994	4 255 437	4 218 527	**8 473 964**	35 997	43 545	**79 542**	0,94	8 203	22,8	8 969	20,6	689 214	512 626	**1 201 840**	14,18	9 307	1,3	8 118	1,6
1995	5 083 736	5 045 095	**10 128 831**	53 783	46 506	**100 289**	0,99	12 752	23,7	8 799	18,9	770 852	584 742	**1 355 594**	13,38	9 428	1,2	11 444	1,9
1996	5 327 562	5 257 102	**10 584 664**	56 947	47 747	**104 694**	0,99	12 632	22,2	9 312	19,5	822 025	625 073	**1 447 098**	13,67	9 296	1,1	12 699	2,0
1997	5 505 782	5 445 992	**10 951 774**	64 996	52 994	**117 990**	1,08	15 244	23,4	9 408	17,7	899 019	688 696	**1 587 715**	14,50	10 149	1,1	15 912	2,3
1998	5 426 033	5 370 673	**10 796 706**	60 631	51 140	**111 771**	1,03	14 319	23,6	9 889	19,3	944 353	682 138	**1 626 491**	15,06	10 642	1,1	15 157	2,2
1999	5 657 959	5 543 173	**11 201 132**	51 675	48 011	**99 686**	0,89	12 414	24,0	10 868	22,6	1 059 430	702 098	**1 761 528**	15,73	11 896	1,1	13 249	1,9

Fonte: *International Trade Statistics Yearbook* 1963 New York, 1965; 1967 New York, 1969; 1972-73 New York, 1974; 1977 vol.1 New York, 1978 ed. United Nations

[1] Território inclui Alaska, Hawaii, Porto Rico - entre 1935-39 inclusive Ilhas Virgens que a partir de 1940 foi excluida.

[2] Estimativa nossa

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice D1

Importações, Exportações, Comércio total e Participações

Mundo, Brasil e Estados Unidos - Série Histórica

(%) por década

décadas	Média das importações dos EUA em relação ao total das importações	Média das exportações para os EUA em relação ao total	Média das importações do Brasil em relação ao total das importações	Média das exportações para o Brasil em relação ao total
60	32,7	35,4	1,8	1,8
70	26,8	20,7	1,8	2,4
80	18,9	23,5	1,9	1,5
90	22,9	20,3	1,2	1,7

Elaboração nossa com base nos dados do apêndice D

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice E

Participação das Exportações e das Importações sobre o PIB - Brasil Série Histórica
milhões US$ - %

Ano	importações/PIB	exportações/PIB
1960	8,17	7,09
1961	8,01	7,7
1962	7,20	5,93
1963	6,02	5,7
1964	5,74	6,5
1965	6,66	6,66
1966	4,97	5,78
1967	5,05	5,01
1968	5,91	5,22
1969	5,73	5,85
1970	6,32	6,08
1971	7,12	5,59
1972	7,70	6,42
1973	7,88	6,98
1974	6,81	6,81
1975	6,31	6,31
1976	8,36	6,21
1977	7,06	6,47
1978	6,82	5,88
1979	8,20	6,45
1980	9,97	8,04
1981	9,00	8,85
1982	7,79	7,47
1983	8,91	11,61
1984	7,39	14,35
1985	6,23	12,16
1986	6,06	8,71
1987	5,87	9,28
1988	5,22	10,9
1989	4,82	8,35
1990	4,79	6,69
1991	5,65	7,79
1992	5,95	9,24
1993	6,45	9,02
1994	6,62	8,01
1995	7,62	6,59
1996	7,34	6,15
1997	8,10	6,61
1998	7,81	6,59

Fonte: elaboração com base no Anexo B.

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice F

Balança Comercial Estados Unidos - Série Histórica
US$ milhões (FOB)

ANO	Exportações	Importações	Saldo
1945	655,500	389,400	266,100
1946	985,300	584,400	400,900
1947	1.152,308	1.056,119	96,189
1948	1.180,461	973,016	207,445
1949	1.096,468	957,400	139,068
1950	1.355,467	941,883	413,584
1951	1.769,002	1.724,794	44,208
1952	1.418,117	1.720,250	-302,133
1953	1.539,321	1.144,603	394,718
1954	1.561,836	1.414,687	147,149
1955	1.423,246	1.103,790	319,456
1956	1.481,969	1.074,532	407,437
1957	1.391,607	1.285,288	106,319
1958	1.242,985	1.177,177	65,808
1959	1.281,969	1.209,800	72,169
1960	1.268,772	1.292,800	-24,028
1961	1.402,970	1.291,833	111,137
1962	1.214,185	1.303,900	-89,715
1963	1.406,480	1.294,000	112,480
1964	1.429,790	1.086,400	343,390
1965	1.595,479	940,600	654,879
1966	1.741,442	1.303,400	438,042
1967	1.654,037	1.441,266	212,771
1968	1.881,344	1.855,100	26,244
1969	2.311,169	1.993,242	317,927
1970	2.738,922	2.506,900	232,022
1971	2.903,856	3.247,393	-343,537
1972	3.991,219	4.232,348	-241,129
1973	6.199,200	6.192,238	6,962
1974	7.950,996	12.641,320	-4.690,324
1975	8.669,944	12.210,340	-3.540,396
1976	10.128,303	12.382,982	-2.254,679
1977	12.120,175	12.023,412	96,763
1978	12.658,944	13.683,146	-1.024,202
1979	15.244,377	18.083,861	-2.839,484
1980	20.132,401	22.955,169	-2.822,768
1981	23.293,035	22.090,580	1.202,455
1982	20.175,071	19.394,998	780,073
1983	21.899,314	15.428,925	6.470,389
1984	27.005,336	13.915,821	13.089,515
1985	25.639,011	13.153,491	12.485,520
1986	22.348,603	14.044,304	8.304,299
1987	26.223,925	15.050,827	11.173,098
1988	33.789,365	14.605,254	19.184,111
1989	34.382,620	18.263,433	16.119,187
1990	31.413,756	20.661,362	10.752,394
1991	31.620,440	21.040,471	10.579,969
1992	35.792,986	20.554,091	15.238,895
1993	38.554,769	25.256,001	13.298,768
1994	43.545,162	33.078,690	10.466,472
1995	46.506,283	49.971,898	-3.465,615

FONTE: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos

Exportações (FOB) – cálculo nosso

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice G

Margens brutas de proteção tarifária – Brasil 1938-75 (%)

Ano	Impostos de importação/ Valor das Importações
1938	20,3
1939	20,6
1940	19,7
1941	19,2
1942	14,5
1943	9,7
1944	11,3
1945	11,7
1946	10,8
1947	8,2
1948	7,9
1949	8,2
1950	8,3
1951	7,5
1952	7,0
1953	5,5
1954	4,1
1955	3,7
1956	2,8
1957	3,2
1958	12,5
1959	11,9
1960	11,0
1961	12,0
1962	11,4
1963	11,1
1964	10,0
1965	10,8
1966	12,8
1967	10,8
1968	12,0
1969	12,4
1970	10,6
1971	9,7
1972	9,9
1973	8,7
1974	6,3
1975	7,0

Fonte: Impostos de Importação: Anuário Estatístico do Brasil, vários números
Importações: O Brasil em números, 1960 e SEEF/CIEF/CACEX anuários diversos apud MALAN, 1977: 379
Adaptação nossa

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice H

Intercâmbio comercial Brasil - Estados Unidos (1948 - 1987)
US$ 1000 (FOB)

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1948	510.707	580.972	(70.265)
1949	550.454	468.505	(81.949)
1950	739.052	374.174	364.878
1951	867.006	831.382	35.624
1952	731.191	824.891	(93.700)
1953	745.262	366.344	378.918
1954	578.378	537.049	41.329
1955	601.526	308.817	292.709
1956	734.312	354.026	380.286
1957	659.141	548.140	111.001
1958	534.402	482.692	51.710
1959	592.141	461.287	130.854
1960	563.659	443.124	120.535
1961	562.773	514.714	48.059
1962	484.796	457.051	27.745
1963	530.919	456.519	74.400
1964	474.341	435.829	38.512
1965	520.190	325.303	194.887
1966	581.394	589.952	(8.558)
1967	547.589	572.258	(24.669)
1968	626.996	684.504	(57.508)
1969	609.757	681.971	(72.214)
1970	676.058	918.108	(242.050)
1971	759.965	1.063.995	(304.030)
1972	931.233	1.339.329	(408.096)
1973	1.122.387	2.004.552	(882.165)
1974	1.737.109	3.434.462	(1.697.353)
1975	1.337.327	3.386.534	(2.049.207)
1976	1.842.943	3.110.902	(1.267.959)
1977	2.148.943	2.631.362	(482.419)
1978	2.869.272	3.182.281	(313.009)
1979	2.940.979	3.628.831	(687.852)
1980	3.509.577	4.629.554	(1.119.977)
1981	4.111.434	3.933.351	178.083
1982	4.034.245	3.163.695	870.550
1983	5.063.467	2.598.450	2.465.017
1984	7.709.831	2.484.033	5.225.798
1985	6.955.930	2.825.092	4.130.838
1986	6.306.053	3.414.610	2.891.443
1987	7.325.130	3.428.196	3.896.934

FONTE: Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE,1990 Adaptação nossa

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice I

Exportação e Importação de bens, serviços e recebimentos e pagamentos
Série Histórica - milhões US$

Ano	Exportação de bens, serviços e recebimentos totais	Importação de bens, serviços e pagamentos totais	saldo	Exportações de bens e serviços totais	Importações de bens e serviços totais	saldo	Bens e balanço de pagamentos base\1	Bens e balanço de pagamentos base\2	saldo	Serviços\2	Serviços	saldo	Recebimentos	Pagamentos	saldo
1960	30.556	(23.670)	6.886	25.940	(22.432)	3.508	19.650	(14.758)	4.892	6.290	(7.674)	(1.384)	4.616	(1.238)	3.378
1961	31.402	(23.453)	7.949	26.403	(22.208)	4.195	20.108	(14.537)	5.571	6.295	(7.671)	(1.376)	4.999	(1.245)	3.754
1962	33.340	(25.676)	7.664	27.722	(24.352)	3.370	20.781	(16.260)	4.521	6.941	(8.092)	(1.151)	5.618	(1.324)	4.294
1963	35.776	(26.970)	8.806	29.620	(25.410)	4.210	22.272	(17.048)	5.224	7.348	(8.362)	(1.014)	6.157	(1.560)	4.597
1964	40.165	(29.102)	11.063	33.341	(27.319)	6.022	25.501	(18.700)	6.801	7.840	(8.619)	(779)	6.824	(1.783)	5.041
1965	42.722	(32.708)	10.014	35.285	(30.621)	4.664	26.461	(21.510)	4.951	8.824	(9.111)	(287)	7.437	(2.088)	5.349
1966	46.454	(38.468)	7.986	38.926	(35.987)	2.939	29.310	(25.493)	3.817	9.616	(10.494)	(878)	7.528	(2.481)	5.047
1967	49.353	(41.476)	7.877	41.333	(38.729)	2.604	30.666	(26.866)	3.800	10.667	(11.863)	(1.196)	8.021	(2.747)	5.274
1968	54.911	(48.671)	6.240	45.543	(45.293)	250	33.626	(32.991)	635	11.917	(12.302)	(392)	9.367	(3.378)	5.989
1969	60.132	(53.998)	6.134	49.220	(49.129)	91	36.414	(35.807)	607	12.806	(13.322)	(516)	10.913	(4.869)	6.044
1970	68.387	(59.901)	8.486	56.640	(54.386)	2.254	42.469	(39.866)	2.603	14.171	(14.520)	(349)	11.748	(5.515)	6.233
1971	72.384	(66.414)	5.970	59.677	(60.979)	(1.302)	43.319	(45.579)	(2.260)	16.358	(15.400)	958	12.707	(5.435)	7.272
1972	81.986	(79.237)	2.749	67.222	(72.665)	(5.443)	49.381	(55.797)	(6.416)	17.841	(16.868)	973	14.765	(6.572)	8.193
1973	113.050	(98.997)	14.053	91.242	(89.342)	1.900	71.410	(70.499)	911	19.832	(18.843)	989	21.808	(9.655)	12.153
1974	148.484	(137.274)	11.210	120.897	(125.190)	(4.293)	98.306	(103.811)	(5.505)	22.591	(21.379)	1.212	27.587	(12.084)	15.503
1975	157.936	(132.745)	25.191	132.585	(120.181)	12.404	107.088	(98.185)	8.903	25.497	(21.996)	3.501	25.351	(12.564)	12.787
1976	172.090	(162.109)	9.981	142.716	(148.798)	(6.082)	114.745	(124.228)	(9.483)	27.971	(24.570)	3.401	29.375	(13.311)	26.064
1977	184.655	(193.764)	(9.109)	152.301	(179.547)	(27.246)	120.816	(151.907)	(31.091)	31.485	(27.640)	3.845	32.354	(14.217)	18.137
1978	220.516	(229.870)	(9.354)	178.428	(208.191)	(29.763)	142.075	(176.002)	(33.927)	36.353	(32.189)	4.164	42.088	(21.680)	20.408
1979	287.965	(281.657)	6.308	224.131	(248.696)	(24.565)	184.439	(212.007)	(27.568)	39.692	(36.689)	3.003	63.834	(32.961)	30.873
1980	344.440	(333.774)	10.666	271.834	(291.241)	(19.407)	224.250	(249.750)	(25.500)	47.584	(41.491)	6.093	72.606	(42.532)	30.074
1981	380.928	(364.196)	16.732	294.398	(310.570)	(16.172)	237.044	(265.067)	(28.023)	57.354	(45.503)	11.851	86.529	(53.626)	28.903
1982	366.983	(355.975)	11.008	275.236	(299.391)	(24.155)	211.157	(247.642)	(36.485)	64.079	(51.749)	12.330	91.747	(56.583)	35.164
1983	356.106	(377.488)	(21.382)	266.106	(323.874)	(57.768)	201.799	(268.901)	(67.102)	64.307	(54.973)	9.334	90.000	(53.614)	36.386
1984	399.913	(473.923)	(74.010)	291.094	(400.166)	(109.072)	219.926	(332.418)	(112.492)	71.168	(67.748)	3.420	108.819	(73.756)	35.063
1985	387.612	(483.769)	(96.157)	289.070	(410.950)	(121.880)	215.915	(338.088)	(122.173)	73.155	(72.862)	293	98.542	(72.819)	25.723
1986	407.098	(530.142)	(123.044)	310.033	(448.572)	(138.539)	223.344	(368.425)	(145.081)	86.689	(80.147)	6.542	97.064	(81.571)	15.493
1987	457.053	(594.443)	(137.390)	348.869	(500.552)	(151.683)	250.208	(409.765)	(159.557)	98.661	(90.787)	7.874	108.184	(93.891)	14.293
1988	567.862	(663.741)	(95.879)	431.149	(545.715)	(114.566)	320.230	(447.189)	(126.959)	110.919	(98.526)	12.393	136.713	(118.026)	18.687
1989	648.290	(721.607)	(73.317)	487.003	(580.144)	(93.141)	359.916	(477.665)	(117.749)	127.087	(102.479)	24.608	161.287	(141.463)	19.824
1990	706.975	(759.287)	(52.312)	535.233	(616.094)	(80.861)	387.401	(498.435)	(111.034)	147.832	(117.659)	30.173	171.742	(143.192)	28.550
1991	727.557	(734.563)	(7.006)	578.344	(609.479)	(31.135)	414.083	(491.020)	(76.937)	164.261	(118.459)	45.802	149.214	(125.084)	24.130
1992	748.603	(762.105)	(13.502)	616.547	(653.004)	(36.457)	439.631	(536.528)	(96.897)	176.916	(116.476)	60.440	132.056	(109.101)	22.955
1993	777.044	(821.930)	(44.886)	642.884	(711.675)	(68.791)	456.943	(589.394)	(132.451)	185.941	(122.281)	63.660	134.159	(110.255)	23.904
1994	869.328	(949.312)	(79.984)	703.890	(800.568)	(96.678)	502.859	(668.690)	(165.831)	201.031	(131.878)	69.153	165.438	(148.744)	16.694
1995	1.005.935	(1.077.701)	(71.766)	794.433	(890.821)	(96.388)	575.204	(749.374)	(174.170)	219.229	(141.447)	77.782	211.502	(186.880)	24.622
1996	1.077.966	(1.155.706)	(77.740)	852.120	(953.963)	(101.843)	612.113	(803.113)	(191.000)	240.007	(150.850)	89.157	225.846	(201.743)	24.103
1997	1.195.538	(1.283.116)	(87.578)	934.980	(1.042.745)	(107.765)	678.366	(876.485)	(198.119)	256.614	(166.260)	90.354	260.558	(240.371)	20.187
1998	1.192.045	(1.351.363)	(159.318)	932.679	(1.099.612)	(166.933)	670.416	(917.112)	(246.696)	262.263	(182.500)	79.763	259.366	(251.751)	7.615
1999	1.247.682	(1.491.781)	(244.099)	957.146	(1.219.383)	(262.237)	683.965	(1.029.987)	(346.022)	273.181	(189.396)	83.785	290.536	(272.398)	18.136
2000	1.417.236	(1.774.135)	(356.899)	1.064.239	(1.442.920)	(378.681)	771.994	(1.224.417)	(452.423)	292.245	(218.503)	73.742	352.997	(331.215)	21.782

Fonte: Disponivel em: <http://www.census.gov/statab/hist/02HS0054.xls> Acesso em 18/04/2005 Adaptação nossa

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice J

Balanço de bens, serviços, entradas e conta corrente - Estados Unidos

Ano	Bens	Serviços	Bens e Serviços	Entradas	C/C
1960	4.892	(1.385)	3.508	3.379	2.824
1961	5.571	(1.376)	4.195	3.755	3.822
1962	4.521	(1.151)	3.370	4.294	3.387
1963	5.224	(1.014)	4.210	4.596	4.414
1964	6.801	(779)	6.022	5.041	6.823
1965	4.951	(287)	4.664	5.350	5.431
1966	3.817	(877)	2.940	5.047	3.031
1967	3.800	(1.196)	2.604	5.274	2.583
1968	635	(385)	250	5.990	611
1969	607	(516)	91	6.044	399
1970	2.603	(349)	2.254	6.233	2.331
1971	(2.260)	957	(1.303)	7.272	(1.433)
1972	(6.416)	973	(5.443)	8.192	(5.795)
1973	911	989	1.900	12.153	7.140
1974	(5.505)	1.213	(4.292)	15.503	1.962
1975	8.903	3.501	12.404	12.787	18.116
1976	(9.483)	3.401	(6.082)	16.063	4.295
1977	(31.091)	3.845	(27.246)	18.137	(14.335)
1978	(33.927)	4.164	(29.763)	20.408	(15.143)
1979	(27.568)	3.003	(24.565)	30.873	(285)
1980	(25.500)	6.093	(19.407)	30.073	2.317
1981	(28.023)	11.852	(16.172)	32.903	5.030
1982	(36.485)	12.329	(24.156)	35.164	(5.536)
1983	(67.102)	9.335	(57.767)	36.386	(38.691)
1984	(112.492)	3.419	(109.073)	35.063	(94.344)
1985	(122.173)	294	(121.880)	25.723	(118.155)
1986	(145.081)	6.543	(138.538)	15.494	(147.177)
1987	(159.557)	7.874	(151.684)	14.293	(160.655)
1988	(126.959)	12.393	(114.566)	18.687	(121.153)
1989	(117.749)	24.607	(93.142)	19.824	(99.486)
1990	(111.034)	30.173	(80.861)	28.550	(78.965)
1991	(76.937)	45.802	(31.135)	24.130	3.747
1992	(96.897)	60.440	(36.457)	22.954	(48.515)
1993	(132.451)	63.660	(68.791)	23.904	(82.523)
1994	(165.831)	69.153	(96.678)	16.694	(118.244)
1995	(174.170)	77.782	(96.388)	24.622	(105.823)
1996	(191.000)	89.157	(101.843)	24.103	(117.821)
1997	(198.119)	90.354	(107.765)	20.187	(128.372)
1998	(246.696)	79.763	(166.933)	7.615	(203.827)
1999	(346.022)	83.785	(262.237)	18.138	(292.856)
2000	(452.423)	73.742	(378.681)	21.782	(410.341)

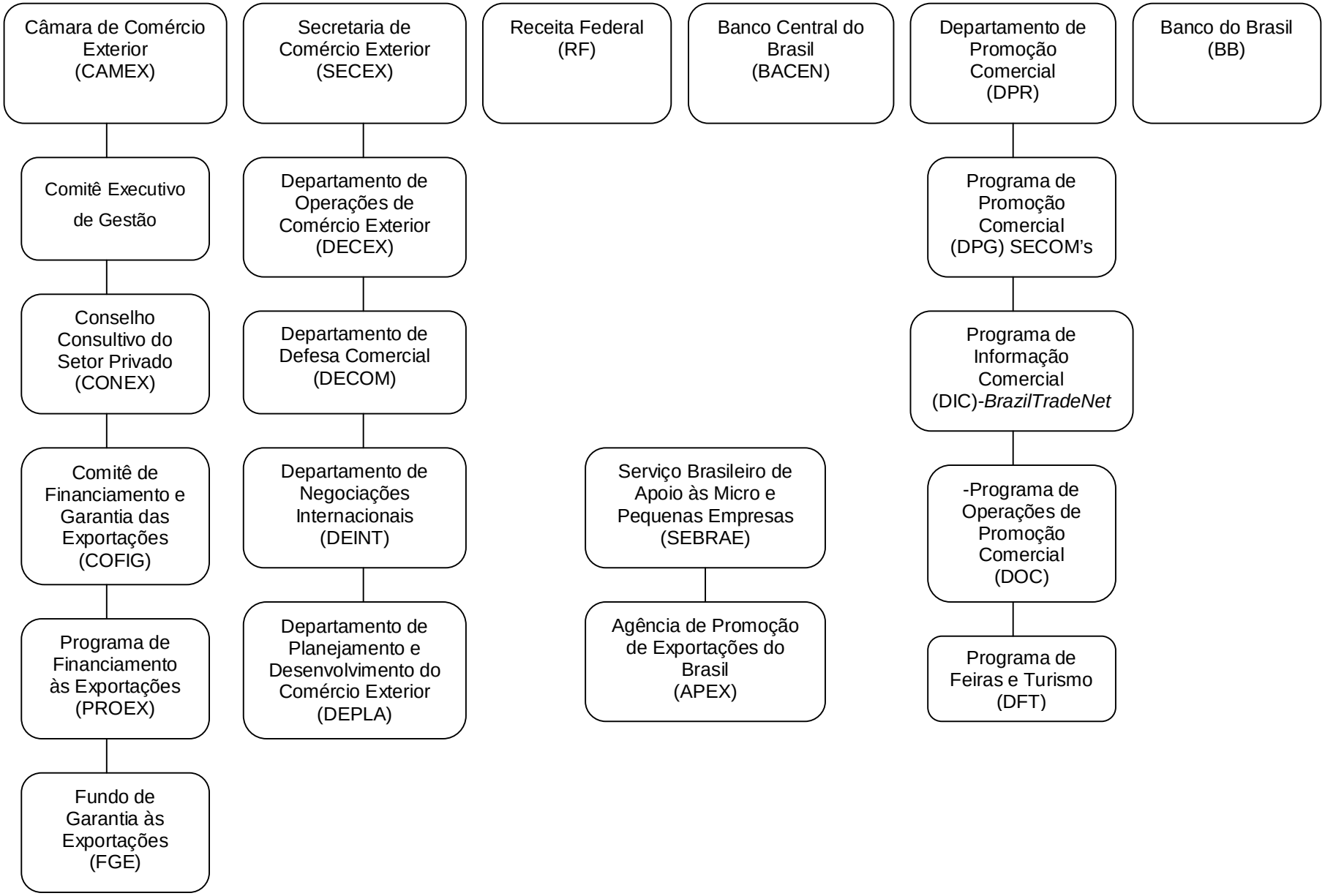
Fonte: Disponivel em: <http://www.census.gov/statab/hist/02HS0054.xls> Acesso em 18/04/2005

PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com
PDF-XCHANGE
Click to buy NOW!
www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice K

Organograma das entidades intervenientes no comércio exterior - Brasil



PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Apêndice L

Exportações brasileiras Total e para os Estados Unidos
(1981 - 1995) - US$ (FOB)

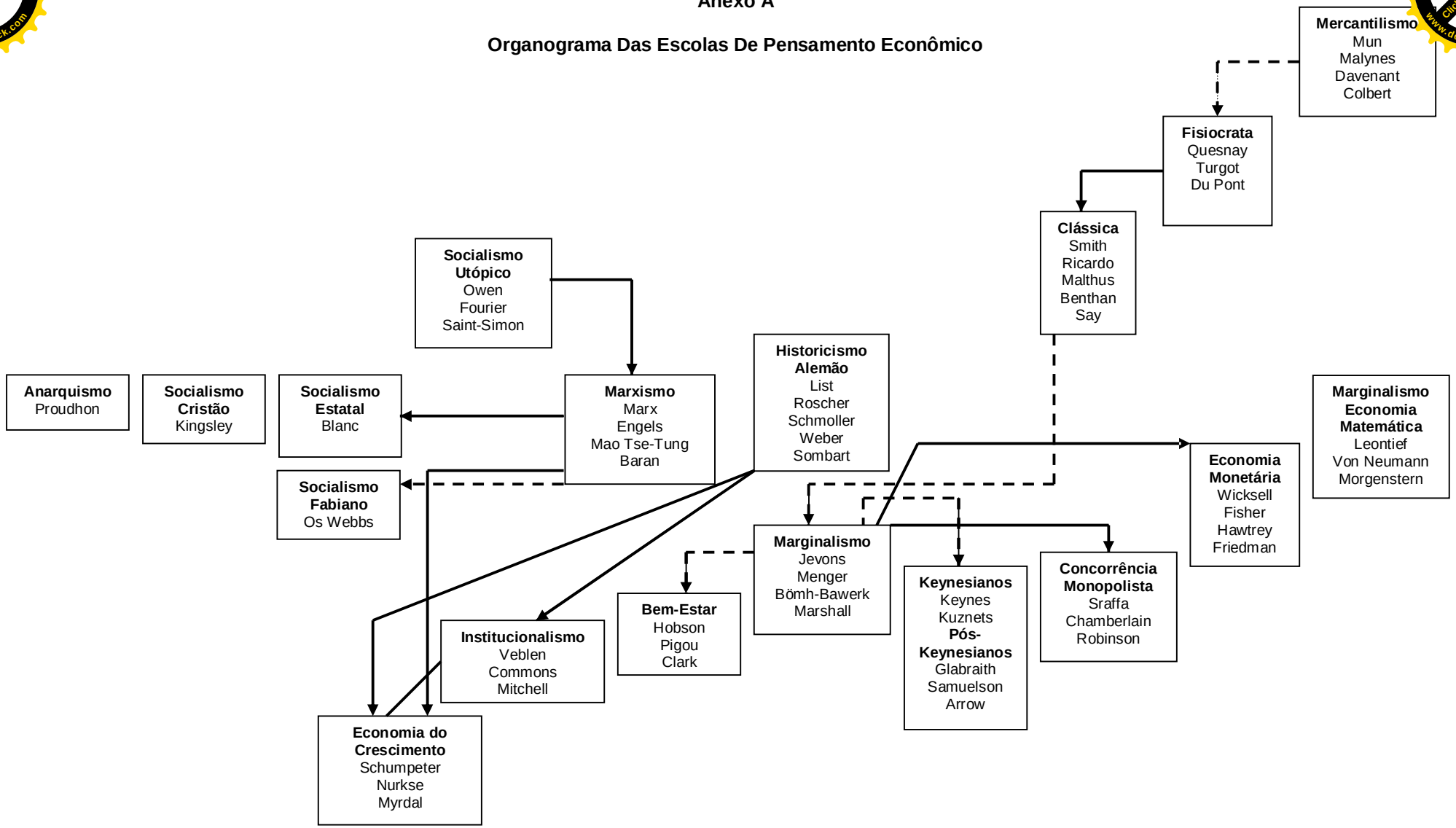
	Geral			Produtos Básicos			Produtos Manufaturados		
Ano	Total	Para os Estados Unidos	Part. (%)	Total	Para os Estados Unidos	Part. (%)	Total	Para os Estados Unidos	Part. (%)
1981	22.399.848.102	4.040.209.811	18,03	8.267.388.024	1.278.099.344	15,45	11.762.584.134	2.423.784.554	20,60
1982	19.374.356.055	3.980.314.269	20,54	7.572.061.490	1.187.887.512	15,68	10.188.264.430	2.547.724.733	25,00
1983	20.938.487.145	4.989.723.885	23,83	7.797.410.221	1.007.486.938	12,92	11.135.781.657	3.575.434.779	32,10
1984	26.315.623.615	7.603.105.766	28,89	8.313.310.065	1.293.264.179	15,55	15.040.433.911	5.660.281.372	37,23
1985	25.016.754.784	6.844.516.090	27,35	8.256.472.318	1.232.158.171	14,92	13.921.251.639	4.910.132.732	35,27
1986	21.894.694.211	6.174.414.512	28,20	6.995.343.900	969.516.850	13,85	12.325.604.242	4.476.119.566	36,31
1987	25.468.862.710	7.191.843.782	28,23	7.416.646.901	1.015.490.830	13,69	14.766.438.499	5.347.626.852	36,21
1988	33.271.584.896	8.835.721.197	26,55	9.056.250.465	1.098.258.212	12,12	19.100.979.047	6.623.841.934	34,67
1989	33.714.635.940	8.231.202.141	24,41	9.115.419.616	884.518.720	9,70	18.578.330.519	6.411.420.592	34,51
1990	31.064.016.527	7.594.263.027	24,44	8.527.973.083	980.836.083	11,50	17.110.338.416	5.755.815.879	33,63
1991	31.421.646.819	6.264.436.712	19,94	8.594.715.803	926.609.244	10,78	17.131.525.086	4.476.897.722	26,13
1992	35.660.383.314	6.932.757.328	19,44	8.773.142.437	865.420.958	9,86	21.464.693.065	5.157.184.666	24,02
1993	38.546.148.303	7.843.335.397	20,34	9.132.132.915	773.038.795	8,46	23.556.118.369	5.964.460.650	25,32
1994	43.545.162.212	8.816.241.304	20,24	10.836.100.505	935.669.852	8,63	25.197.940.143	6.441.658.861	25,56
1995	46.506.282.625	8.682.812.161	18,67	10.513.809.975	874.536.633	8,31	25.811.991.040	5.835.950.672	22,60

Fonte: Secex disponível em <www.ibge.gov.br> acesso em 4 abr. 2005 Adaptação nossa

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Anexo A

Organograma Das Escolas De Pensamento Econômico



Legenda

Linha cheia – Escolas que apoiaram os predecessores
Linhas pontilhadas – Escolas que antagonizaram os predecessores

Fonte: OSER, Jaboc BLANCHFIELD, William C. *História do Pensamento Econômico* tradução Carmen Terezinha Santoro dos Santos São Paulo : Atlas, 1983 : 449

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Anexo B

Exportações, Importações e BC - Brasil Série Histórica (1937-2000)
US$ milhões

Ano	Exp. (FOB)	Imp. (CIF)	BC
1938	294,3	246,5	47,8
1939	299,9	218,0	81,9
1940	252,1	200,7	51,4
1941	367,7	222,5	145,2
1942	409,8	177,4	232,4
1943	472,6	226,9	245,7
1944	580,3	310,4	269,9
1945	655,1	322,5	332,6
1946	985,0	594,0	391,0
1947	1.157,0	1.027,0	130,0
1948	1.183,0	905,0	278,0
1949	1.100,0	947,0	153,0
1950	1.359,0	934,0	425,0
1951	1.771,0	1.703,0	68,0
1952	1.416,0	1.702,0	-286,0
1953	1.540,0	1.116,0	424,0
1954	1.558,0	1.410,0	148,0
1955	1.419,0	1.099,0	320,0
1956	1.483,0	1.046,0	437,0
1957	1.392,0	1.285,0	107,0
1958	1.244,0	1.179,0	65,0
1959	1.282,0	1.210,0	72,0
1960	1.270,0	1.293,0	-23,0
1961	1.405,0	1.292,0	113,0
1962	1.215,0	1.304,0	-89,0
1963	1.406,0	1.294,0	112,0
1964	1.430,0	1.086,0	344,0
1965	1.596,0	941,0	655,0
1966	1.741,0	1.303,0	438,0
1967	1.654,0	1.441,0	213,0
1968	1.881,0	1.855,0	26,0
1969	2.311,0	1.993,0	318,0
1970	2.739,0	2.507,0	232,0
1971	2.904,0	3.247,0	-343,0
1972	3.991,0	4.232,0	-241,0
1973	6.199,2	6.192,2	7,0
1974	7.951,0	12.641,3	-4.690,3
1975	8.669,9	12.210,3	-3.540,4
1976	10.128,3	12.383,0	-2.254,7
1977	12.120,2	12.023,4	96,8
1978	12.658,9	13.683,1	-1.024,2
1979	15.244,4	18.083,9	-2.839,5
1980	20.132,4	22.955,2	-2.822,8
1981	23.293,0	22.090,6	1.202,4
1982	20.175,1	19.395,0	780,1
1983	21.899,3	15.428,9	6.470,4

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

1984	27.005,3	13.915,8	13.089,5
1985	25.639,0	13.153,5	12.485,5
1986	22.348,6	14.044,3	8.304,3
1987	26.223,9	15.051,9	11.172,0
1988	33.789,4	14.605,3	19.184,1
1989	34.383,0	18.263,0	16.120,0
1990	31.413,8	20.661,0	10.752,8
1991	31.620,0	21.041,0	10.579,0
1992	35.793,0	20.554,0	15.239,0
1993	38.563,0	25.256,0	13.307,0
1994	43.545,0	33.078,0	10.467,0
1995	46.506,3	49.857,5	-3.351,2
1996	47.746,7	53.345,8	-5.599,0
1997	52.994,3	59.742,2	-6.747,8
1998	51.139,9	57.743,5	-6.603,6
1999	48.011,4	49.271,9	-1.260,4
2000	55.085,6	55.783,3	-697,7

Fonte: Disponível em <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtm> acesso em 19/11/2005

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Anexo C

Rodadas de Negociação (âmbito do GATT)

Ano	Denominação	Temas abordados	Países Participantes
(1947)	Genebra	tarifas	23
(1949)	Annecy	tarifas	13
(1951)	Torquay	tarifas	38
(1956)	Genebra	tarifas	26
(1960-61)	Dillon	tarifas	26
(1964-67)	Kennedy	tarifas e medidas antidumping	62
(1973-79)	Tokyo	tarifas, medidas antidumping, medidas não tarifárias e marco jurídico	102
(1986-94)	Uruguay	tarifas, medidas antidumping, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, etc	123

Fonte: Disponível em: <www.wto.org> acesso em 4/10/2005

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Anexo D

Balança Comercial Brasileira
US$ milhões (FOB)

ANO	Exportações	Importações	Saldo
1945	655,400	389,400	266,000
1946	985,400	584,400	400,900
1947	1152,308	1.056,119	96,189
1948	1.180,461	973,016	207,445
1949	1.096,468	957,400	139,068
1950	1.355,467	941,883	413,584
1951	1.769,002	1.724,794	44,208
1952	1.418,117	1.720,250	-302,133
1953	1.539,321	1.144,603	394,718
1954	1.561,836	1.414,687	147,149
1955	1.423,246	1.103,790	319,456
1956	1.481,969	1.074,532	407,437
1957	1.391,607	1.285,288	106,319
1958	1.242,985	1.177,177	65,808
1959	1.281,969	1.209,800	72,169
1960	1.268,772	1.292,800	-24,028
1961	1.402,970	1.291,833	111,137
1962	1.214,185	1.303,900	-89,715
1963	1.406,480	1.294,000	112,480
1964	1.429,790	1.086,400	343,390
1965	1.595,479	940,600	654,879
1966	1.741,442	1.303,400	438,042
1967	1.654,037	1.441,266	212,771
1968	1.881,344	1.855,100	26,244
1969	2.311,169	1.993,242	317,927
1970	2.738,922	2.506,900	232,022
1971	2.903,856	3.247,393	-343,537
1972	3.991,219	4.232,348	-241,129
1973	6.199,200	6.192,238	6,962
1974	7.950,996	12.641,320	-4.690,324
1975	8.669,944	12.210,340	-3.540,396
1976	10.128,303	12.382,982	-2.254,679
1977	12.120,175	12.023,412	96,763
1978	12.658,944	13.683,146	-1.024,202
1979	15.244,377	18.083,861	-2.839,484
1980	20.132,401	22.955,169	-2.822,768
1981	23.293,035	22.090,580	1.202,455
1982	20.175,071	19.394,998	780,073
1983	21.899,314	15.428,925	6.470,389
1984	27.005,336	13.915,821	13.089,515
1985	25.639,011	13.153,491	12.485,520
1986	22.348,603	14.044,304	8.304,30
1987	26.223,925	15.050,827	11.173,098
1988	33.789,365	14.605,254	19.184,111
1989	34.382,620	18.263,433	16.119,187
1990	31.413,756	20.661,362	10.752,394

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

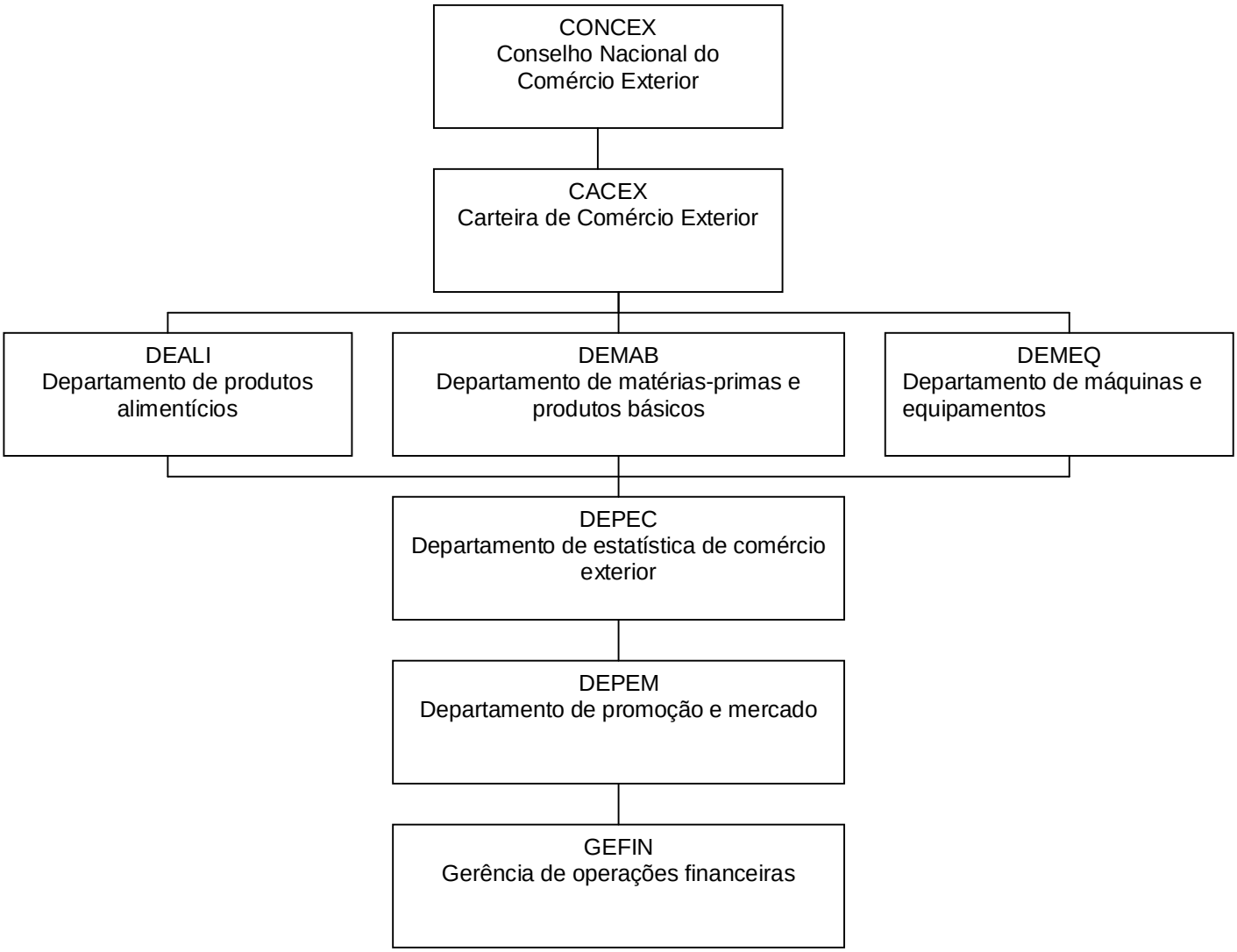
1991	31.620,439	21.040,471	10.579,969
1992	35.792,986	20.554,091	15.238,895
1993	38.554,769	25.256,001	13.298,768
1994	43.545,162	33.078,690	10.466,472
1995	46.506,283	49.971,898	-3.465,615

FONTE: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos

PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com
PDF-XCHANGE Click to buy NOW! www.docu-track.com

Anexo E

Estrutura da CACEX



FONTE: Moedas e Finanças nº 52 (FEBRABAN)