

PROGRAMA INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS (PLANO BUSH): ALGUMAS CONSIDERAÇÕES*

*Carlos Nelson dos Reis***

*Sérgio Fischer****

*Silvia Horst Campos*****

Lançado em 27 de junho de 1990, em Washington, em pronunciamento efetuado pelo Presidente norte-americano George Bush, na presença de importantes membros de seu governo e de embaixadores da América Latina, Caribe, Europa e Japão, o programa Iniciativa para as Américas (ou, como é mais conhecido, Plano Bush) propõe, em grandes linhas, uma política voltada para as Américas, onde critérios básicos são a existência de uma economia de mercado e de liberdade política, e cujos instrumentos são a liberalização do comércio no continente americano, o estímulo ao investimento e a redução da dívida externa latino-americana. Mais especificamente, o pronunciamento do Presidente Bush revela a intenção de criar um sentido de identidade hemisférica, através do estabelecimento de um mercado comum para as Américas, e insere-se na tendência à formação de blocos econômicos observada para os anos 90.

De fato, as conseqüências econômicas do processo de consolidação dos grandes blocos integrados na Europa e na Ásia tendem a tornar os mercados da América Latina e Caribe estrategicamente importantes para os Estados Unidos, daí a proposta de uma nova forma de parceria econômica na região. Ou seja, embora a progressiva eliminação de barreiras entre os Estados Unidos, o Canadá e, mais recentemente, o México pudesse vir a constituir uma poderosa associação, uma maior integração mostra-se mais interessante e oportuna para um melhor posicionamento dos Estados Unidos diante dos grandes blocos europeu e asiático, sinalizando, ao que parece, uma tentativa de recuperação da hegemonia política e econômica norte-americana no Mundo.

* Este texto foi finalizado em 10.07.90.

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

*** Economista da FEE e Professor da UFRGS.

**** Economista da FEE.

O presente texto tem como objetivo principal analisar criticamente o conteúdo do Programa, remetendo para os seus prováveis efeitos sobre o desenvolvimento das economias latino-americanas. Para tanto, o texto está dividido em duas partes: na primeira, é efetuada uma síntese de caráter descritivo do conjunto de propostas de ação enunciadas; na segunda, é realizada uma análise crítica dessas propostas, com ênfase nas suas conseqüências para a América Latina, em geral, e para o Brasil, em particular.

Os pilares de sustentação do Programa

Em essência, o Programa consiste em três conjuntos de iniciativas, que constituem os seus pilares de sustentação — o comércio, o investimento e a dívida —, cada um deles com algumas propostas de ação por parte dos Estados Unidos.

Criação de uma zona hemisférica de livre comércio (iniciativa comercial)

A iniciativa de proposição de um mercado comum para as Américas repousa na criação de um sentido de identidade hemisférica, promovendo um amplo regime de livre comércio através do rompimento das barreiras alfandegárias, as quais fizeram com que os fluxos comerciais da região não acompanhassem o ritmo da expansão do comércio mundial durante a década de 80. O objetivo seria viabilizar, até o final do século, a criação de um mercado unificado das Américas.

Para tanto, Bush inicia seu pronunciamento prometendo a cooperação norte-americana para a viabilização, na Rodada-Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), das propostas de aprofundamento das reduções tarifárias de produtos específicos de interesse dos países da América Latina e do Caribe, de modo a reintegrar essas nações no sistema de comércio mundial.

Conjuntamente a isso, os EUA estão dispostos a desenvolver acordos para a criação de zonas de livre comércio entre os países hemisféricos, sejam estes acordos efetivados entre grupos de países, sejam apenas acordos de cooperação bilateral em questões comerciais com qualquer país ainda não engajado no processo de abertura de mercados e estreitamento de laços comerciais.

Incentivo ao aumento dos investimentos na América Latina e no Caribe (iniciativa de investimento)

As propostas de investimentos visam encorajar o aumento dos fluxos de capital e a participação do setor privado, promovendo a liberação do potencial de investimentos interno e estrangeiro nos países latino-americanos e do Caribe. Para tanto, os EUA propõem-se a trabalhar para o desenvolvimento de novos programas de empréstimos setoriais no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para serem utilizados por aqueles países que possuam programas de ajuste econômico, com aval e/ou empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), e que estejam realizando os esforços de privatização e liberalização dos investimentos.

Além disso, em um esforço paralelo, os EUA propõem, ainda, a criação de um fundo multilateral de investimento, com duração de cinco anos e administrado pelo BID para prover ajuda financeira de até US\$... 300 milhões por ano àquelas economias comprometidas com reformas destinadas a criar um sistema de mercado e a atrair o investimento estrangeiro no sentido da privatização de suas economias. A meta norte-americana é contribuir anualmente para esse fundo com US\$ 100 milhões, tentando obter contribuições iguais da Europa e do Japão.

Nova proposta para redução da dívida externa da região (iniciativa para a dívida)

Nesse sentido, a proposta norte-americana visa contribuir com novas formas de tratar o problema da dívida, de maneira a reduzir o entrave que ela representa para o desenvolvimento das economias da América Latina e do Caribe. A iniciativa proposta tem enfoque distinto e complementar à do Plano Brady, no sentido de que este se propõe a atuar na área dos empréstimos dos bancos comerciais, e a proposta Bush, na área da dívida oficial de governo a governo. Assim, ao invés de apenas pressionar os bancos privados para acertarem um acordo com os devedores, a Casa Branca atuaria no sentido da redução e da reestruturação da dívida oficial.

Essa atuação se daria com a disposição norte-americana de negociar a redução da dívida oficial latino-americana para com o governo norte-americano, que se situa atualmente em torno de US\$ 12 bilhões, abordando separadamente os empréstimos privilegiados (US\$ 7 bilhões), via cortes substanciais da dívida e reestruturação dos

atuais empréstimos, e os comerciais (US\$ 5 bilhões), através da venda de uma parte do saldo de créditos comerciais norte-americanos do Export-Import Bank (EXIMBANK) e da Commodity Credit Corporation (CCC). Em ambos os casos, seriam facilitados programas de conversão da dívida por investimento e da dívida por programas de proteção ao meio ambiente para países que adotam programas de reforma econômica e de investimento com o apoio de instituições internacionais.

Concomitantemente, os EUA propõem a transformação do BID em uma fonte de recursos adicionais aos do FMI e do BIRD, em apoio aos programas de redução da dívida externa para com os bancos comerciais, sob a atual estratégia de tratamento da dívida.

Das proposições às intensões

Da descrição do programa efetuada no item anterior, tem-se que a proposta de integração das Américas busca, basicamente, três pontos: primeiro, uma tentativa de fortalecimento do bloco norte-americano frente à sinalização de conformação dos blocos europeu e asiático; segundo, assegurar o monitoramento ativo da participação dos EUA no Cone Sul, onde os acordos Brasil-Argentina vêm apontando uma integração latino-americana; e, em terceiro, a adesão da América Latina às propostas dos EUA na Rodada-Uruguai do GATT, com término previsto para o final deste ano.

Com base nessas intenções filtradas da leitura do pronunciamento, evidencia-se como objetivo central dos EUA o intuito de manutenção de uma liderança junto aos países do Caribe e da América Latina, bem como reacende sutilmente a tentativa de recuperação da hegemonia política e econômica a nível mundial, pois, com a reorientação da economia internacional, eles passam a perder espaço no mercado mundial, principalmente quando comparado com os seus iguais, os países capitalistas avançados. Além do mais, a se confirmar a divisão econômica do Mundo em três grandes blocos, o norte-americano (EUA, Canadá e México), o europeu (agora fortalecido pela abertura dos mercados do leste europeu) e o asiático (Japão e Tigres Asiáticos), é muito provável que o bloco norte-americano, na comparação ao par, dado o atual estágio de desenvolvimento dos países que o compõem, estaria em condições inferiores aos outros dois conjuntos. De maneira que a união das economias das Américas viria, inquestionavelmente, fortalecer o bloco norte-americano.

Consequências para a América Latina e o Brasil

Não resta a menor dúvida de que o peso da economia brasileira no conjunto da América Latina é altamente significativo. Assim sendo, os impactos que essa economia receberia com o estabelecimento do Plano Bush tenderiam a refletir-se no conjunto latino-americano com similar intensidade. Portanto, as considerações seguintes, ainda que se referindo objetivamente ao conjunto, feitas as devidas ressalvas, devem ser estendidas ao Brasil.

Do anteriormente exposto e tendo como referencial os três pilares de sustentação do Programa e o atual estágio pelo qual passam as economias latino-americanas, é possível observar que o pronunciamento está mais direcionado para os interesses dos EUA do que para as reais necessidades da latino-américa. Nesse sentido, algumas apreciações ancoradas em um posicionamento mais crítico fazem-se necessárias.

No que se refere à intenção de estabelecimento de zonas de livre comércio, pode-se perceber a preocupação dos EUA com o comércio autônomo entre os países do Cone Sul, principalmente por sua atuação buscando manter o comando das relações comerciais na região. Ainda que suas proposições favoreçam alguns pequenos países, têm como endereço certo a formação de um mercado alternativo para os EUA, de forma que a diminuição das relações comerciais com os países centrais possa ser compensada pelo livre comércio com os países latino-americanos. No Brasil, particularmente, as atuais medidas adotadas para o ajuste da economia vêm diretamente ao encontro da proposta norte-americana. As barreiras existentes estão sendo levantadas, e tal atitude é aplaudida e apontada como um exemplo a ser seguido pelos demais países das Américas Central e do Sul.

Na verdade, o destaque a ser dado a essa proposta de livre comércio é o fato de os EUA estarem procurando uma reversão nas suas relações comerciais com o sul das Américas. Isto porque a história recente tem registrado o mercado norte-americano como o principal desaguadouro das exportações latino-americanas, embora as compras da latino-américa naquele país venham decrescendo. Essa balança comercial deficitária para os EUA vem sendo apontada como um indutor da queda na atividade produtiva e do recrudescimento de sua taxa de desemprego. Essa alegação, no entanto, é relativa, pois é sabido que o principal indutor dessa pressão vem do outro lado do Pacífico e não do continente americano.

O item iniciativa de investimentos é uma outra questão que merece ser apreciada com muita atenção. A alternativa proposta não insere

nenhum benefício imediato, porque, além de o valor do "provável fundo" que seria gerenciado pelo BID ser irrisório, os países terão que promover fortes ajustes monitorados pelo Banco. Isto é, não há espaço para negociação, e aquele que não se ajustar ao receituário não participa do fundo. Além disso, a ampla abertura sugerida impõe à América Latina e ao Caribe riscos de sucateamento de seus parques fabris, visto que, dado o diferencial de produtividade existente entre as economias dos EUA e dos demais países em questão, tende a se tornar apenas uma abertura de mão única. Isto é, ampliação de mercado para os produtos da América do Norte.

Em relação ao terceiro e último item (iniciativa para a dívida), este deve ser visto como uma proposta de reduzido alcance tanto para o conjunto da América Latina e Caribe como para o Brasil especificamente, pois ele apenas sinaliza uma redução da dívida oficial dos governos latino-americanos para com o governo dos EUA. Isto porque essa dívida é de apenas, aproximadamente, US\$ 12 bilhões (US\$ 7 bilhões teriam tratamento especial com cortes substanciais) contra mais de US\$ 400 bilhões de dívida global, de maneira que não há nenhuma consequência suficientemente positiva que remeta para o alívio e muito menos para a solução do principal problema das economias latino-americanas no que se refere ao seu endividamento.

Um outro aspecto que deve ser destacado diz respeito ao fato de que a composição da dívida externa é muito diferenciada nos diversos países, sendo a parcela oficial proporcionalmente menor nas economias com maior montante de dívida. Evidentemente não se desconhece o fato de que a atitude do governo norte-americano poderá influenciar os outros credores em uma futura mudança no tratamento da negociação das dívidas dos países latino-americanos.

Em suma, de acordo com as colocações anteriores, o pronunciamento do Presidente Bush não passa do plano das intenções. De fato, ainda que venha repleto de posições de apelo à integração das Américas, evidencia um conjunto de retórica, diversas promessas e acena com um volume insignificante de recursos e medidas concretas. O máximo que se pode visualizar como efetivamente positivo para os países devedores da América Latina é uma ruptura das formas até então vigentes no tratamento da dívida externa e que pode constituir-se em um antecedente para a negociação em separado com as instituições credoras, às quais os endividados possam propor reduções efetivas do estoque da dívida. No mais, mostra o intuito de aspiração ao continuísmo do "império", agora mais voltado para o sul das Américas, como se fosse seu último suspiro.