PAULO NOGUEIRA BATISTA:
PENSANDO O BRASIL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

PAULO NOGUEIRA BATISTA JR.
ORGANIZADOR

Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil

Ensaios e Palestras

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2009

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Capa:
Paulo Nogueira Batista com o presidente Juscelino Kubitschek em Brasília, 1962

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2009

Batista Júnior, Paulo Nogueira.
Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil : ensaios e palestras / Paulo Nogueira Batista Jr, organizador. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
336 p.

ISBN: 978.85.7631.174-4

1. Paulo Nogueira Batista - Biografia. 2. Política externa - Brasil. I. Batista Júnior, Paulo Nogueira, org. II. Título. III. Título: Pensando o Brasil : artigos e palestras.

CDU 92
CDU 327(81)

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Prefácio do Ministro das Relações Exteriores, 7
Embaixador Celso Amorim

Reflexões de Paulo Nogueira Batista. Uma Homenagem, 11

Nova Ordem Mundial ou apenas Regional?, 35

Mesa Redonda sobre Estado, Partidos Políticos e Legislativo, 41

A América Latina diante da Constituição de um Mercado Continental, 47

Perspectivas da Rodada Uruguai: Implicações para o Brasil, 61

O Mercosul e os Interesses do Brasil, 75

Cláusula Social e Comércio Internacional: uma Antiga Questão
sob Nova Roupagem, 93

O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas
Latino-Americanos, 115

O Desafio Brasileiro: a Retomada do Desenvolvimento em
Bases Ecologicamente Sustentáveis, 163

Modernização e Democratização da Negociação Internacional, 177

A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?, 193

O Impacto do Meio Ambiente sobre a Condição Humana:
uma Questão Internacional de Direitos Humanos, 227

O GATT e a Rodada Uruguai, 243

As Dívidas Externas dos Estados: Reflexos de uma Crise Econômica
na Segurança Internacional, 253

Declaração do Embaixador Paulo Nogueira Batista na
XXXI Sessão do Conselho de Comércio e Desenvolvimento
sobre "A Interdependência Comercial, Financeira e Monetária", 269

O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos Políticos, 281

O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos Econômicos, 293

A Encruzilhada do Mercosul: União Aduaneira ou Área de Livre Comércio? A
Posição do Brasil, 307

Prefácio

Celso Amorim
Ministro das Relações Exteriores

Chega em boa hora esta homenagem ao Embaixador Paulo Nogueira Batista. O legado que o saudoso diplomata deixou para o Brasil em termos de pensamento e de ação política precisa ser mais conhecido pelo grande público. *Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil*, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, vem preencher esta lacuna.

A obra compila artigos e palestras sobre temas da atuação profissional do Embaixador, os quais apresentam, por razões compreensíveis, ampla interseção com questões de interesse nacional. Integração regional, comércio internacional, meio ambiente, direitos humanos e, sobretudo, a inserção do Brasil no mundo são objeto do diagnóstico – e prognóstico – de Paulo Nogueira Batista. Por meio de seus textos, o leitor terá acesso a uma amostra de sua visão do Brasil e também de sua notável capacidade de antever tendências globais.

Abrem a publicação as homenagens prestadas por amigos e admiradores em solenidade realizada pela USP, em novembro de 1994. Entre os depoimentos, destaca-se o do também saudoso Embaixador Ítalo Zappa – colega de turma de Batista no Instituto Rio Branco –, que deu testemunho sobre a vocação do amigo para a diplomacia e sobre a intransigente defesa dos interesses nacionais que caracterizou sua vida pública. Os demais convidados recordaram a sua habilidade como negociador e a sua consciência dos desafios que as dimensões do Brasil nos impõem.

Paulo Nogueira Batista teve uma carreira rica e diversificada. Como diplomata, serviu em Buenos Aires, na Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos, na Missão junto às Nações Unidas e em Ottawa. Foi também assessor do Gabinete Civil da Presidência de Juscelino Kubitscheck. Mais adiante, presidiria a Nuclebrás, a estatal criada pelo Presidente Geisel para administrar o Programa Nuclear Brasileiro.

Quando, em 1967, fui trabalhar na Subsecretaria Geral Adjunta de Planejamento Político do Itamaraty, tive o privilégio de ser orientado diretamente pelo então Conselheiro Paulo Nogueira Batista, nesse pioneiro esforço de enxergar a política externa de uma perspectiva de longo prazo. Foi na área de planejamento político que ele plantou a semente de algumas ideias que avançaria em sua carreira – entre elas, a preocupação com a temática de energia e uma visão propositiva, não convencional, das negociações comerciais multilaterais.

Por coincidência, vim a exercer algumas das funções que ele ocupou em sua longa experiência diplomática: Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, Delegado do Brasil junto aos Organismos Internacionais em Genebra e Representante Permanente junto à ONU em Nova York. Quando fui Ministro das Relações Exteriores pela primeira vez, entre 1993 e 1994, durante o Governo Itamar Franco, pude contar com seus competentes préstimos na linha de frente da nossa ação externa, na qualidade de Representante Permanente do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração. O momento era muito especial para o Brasil e para a região: a consolidação institucional do Mercosul. Com Paulo, elaborei os elementos para uma eventual Área de Livre Comércio Sul-Americana, sonho que, na prática, viria a concretizar-se com a assinatura dos Acordos Mercosul-Comunidade Andina, já no Governo do Presidente Lula.

O Embaixador Paulo Nogueira Batista deixou um legado substancial para a ação externa brasileira: a implementação dos acordos nucleares com a Alemanha, que aceleraram o desenvolvimento do uso pacífico de energia nuclear pelo Brasil; os primórdios de nossa aproximação com a Índia; a defesa de um comércio internacional negociado em bases mais equitativas para os países em desenvolvimento, que hoje pauta a agenda da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio; a bandeira do ingresso do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e a sugestão de trazer para o Rio de Janeiro a segunda Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cuja realização ajudou a posicionar o Brasil na vanguarda das discussões sobre desenvolvimento sustentável.

No âmbito da Rodada do Uruguai, que se concluiu com a fundação da OMC, Batista desempenhou papel fundamental. O Embaixador assegurou, por exemplo, que os temas de "bens" e "serviços" pudessem ser negociados de forma separada. A vitória diplomática, que, a um primeiro olhar, parece ter sido de natureza técnica, contribuiu para que se preservasse a autonomia para a formulação de políticas para o setor de serviços, estratégico para o desenvolvimento nacional.

Mas não foram somente essas realizações que esse brilhante diplomata deixou para o Brasil. No plano das ideias, sua visão clara sobre a urgência de uma inserção internacional autônoma e sobre a responsabilidade de pôr em marcha uma política consentânea às dimensões do Brasil ecoam até os nossos dias.

Paulo Nogueira Batista era crítico do pensamento tímido sobre o papel que o Brasil podia ocupar no mundo, comungado por muitos de seus contemporâneos. A exemplo de outros de sua geração, como o próprio Zappa, Ovídio Melo e Celso Diniz, acreditava que o Brasil deveria deixar no passado seu acanhamento internacional. Julgava que o Brasil tinha que ter uma política externa que fosse, ao mesmo tempo, produto e motivo de autoestima para os brasileiros. Essas preocupações continuam presentes nas diretrizes da agenda diplomática concebida pelo Presidente Lula.

O falecimento precoce de Paulo Nogueira Batista, em 1994, privou o serviço diplomático brasileiro – e o Brasil – de um de seus melhores quadros. A atualidade de seu pensamento e seu compromisso patriótico poderão servir de inspiração para uma nova leva de estudiosos da realidade brasileira e das relações internacionais, tanto como seu exemplo inspirou toda uma geração de diplomatas.

O Ministério das Relações Exteriores tem orgulho de associar-se à Fundação Alexandre de Gusmão neste projeto que, a um só tempo, faz jus à memória de um grande brasileiro e traz de volta ao leitor de hoje ideias que não perderam sua vitalidade.

Reflexões de Paulo Nogueira Batista. Uma Homenagem*

(Observação: notas redigidas a partir da gravação em que foi registrada a solenidade)

Umberto Giuseppe Cordani - A reunião de hoje é uma homenagem a um homem que muito fez por nosso país e pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, onde foi um de seus mais ativos professores visitantes: embaixador Paulo Nogueira Batista.

Temos aqui, ao meu lado, a embaixatriz Elmira Batista; o professor Jacques Marcovitch, pró-reitor de Cultura e Extensão Universitária da USP, que será coordenador dos trabalhos; a professora Maria Adélia de Sousa, chefe de Gabinete da Reitoria, representando o magnífico reitor Flávio Fava de Moraes.

A mesa está composta, ainda, pelos embaixadores Ítalo Zappa e Samuel Pinheiro Guimarães, os professores Luiz Olavo Baptista e José Augusto Guilhon de Albuquerque.

Pessoas ilustres, aqui presentes, darão aos trabalhos de hoje o tom oportuno dessa homenagem.

Passo agora a palavra ao professor Jacques Marcovitch.

Jacques Marcovitch - Muito obrigado ao diretor do IEA, professor Umberto Cordani, senhoras e senhores.

A extensa produção de Paulo Nogueira Batista nos últimos anos nos levou a dividi-la em vários tópicos, os quais serão abordados pelos integrantes

* Publicado originalmente no Caderno Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais – 36, IEA/USP, agosto/95.

dessa mesa: Ítalo Zappa falará sobre o tema *Formação Intelectual de Paulo Nogueira Batista*; Samuel Pinheiro Guimarães, *A Elaboração de Paulo Nogueira Batista Relativa ao Comércio Internacional e ao GATT*; Luiz Olavo Batista, *A participação de Paulo Nogueira Batista na Elaboração da Proposta à Revisão Constitucional*; José Augusto Guilhon de Albuquerque, *Elaboração de Paulo Nogueira Batista Relativa ao Mercosul e à Integração Latino-Americana*.

Suas idéias constituem parte da herança que ele nos deixa, sobre as quais a reflexão merece prosseguir. Alguns temas adjacentes estiveram no centro das preocupações de Paulo Nogueira Batista, em complemento aos quatro enfoques de sua trajetória e produção: a organização política dos partidos no Brasil; a questão nacional; a cláusula social, debatida no término da Rodada Uruguai do GATT.

No trabalho, "A Organização dos Partidos Políticos no Brasil", o embaixador trata do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais a partir das contribuições que solicitou dos deputados e senadores dos principais partidos; propondo reduzir o seu número no âmbito federal para aumentar sua representatividade, de modo a ampliar a inclusão política da maioria.

No livro, publicado às vésperas do seu falecimento, "O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos", Paulo Nogueira Batista recupera as relações internacionais e seus fundamentos ao enfatizar que *"o futuro impõe uma intensificação do relacionamento com o mundo, marcado pela interdependência e respeito mútuo, sem qualquer renúncia à integridade territorial ou à soberania"*.

A partir da citação de Charles de Gaulle – As nações não têm amigos, têm interesses – o embaixador conclui que é necessário um consenso nacional que inclua partidos políticos, intelectuais e trabalhadores, que juntos com empresários e governo possam enfrentar os problemas institucionais, econômicos e sociais brasileiros. A sua visão foi compartilhada por muitos dos que se dedicam ao IEA, do qual foi membro e pesquisador atuante.

O último texto inédito que Paulo Nogueira Batista preparou para uma conferência na OIT (Organização Internacional do Trabalho) intitulado "Cláusula Social e Comércio", e que tive a oportunidade de ler graças ao seu filho Paulo Nogueira Batista Júnior, se refere a um tema de futuro. Ele sustenta a tese de que a cláusula social é um antigo debate da questão do protecionismo

sob uma roupagem e se debruça sobre a evolução da competição internacional entre os países. O próprio surgimento do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) demonstra isso.

No texto, o embaixador oferece uma proposta positiva de relacionar o comércio à melhoria social e questiona: *"Não seria o caso de procurar defini-la de formas mais precisa e compatível com os nossos próprios interesses, como país em desenvolvimento?"*.

"O esquema que me proponho a sugerir" – diz Paulo Nogueira Batista – "se inspira no GATT, tanto no que se refere à definição de "dumping" aplicado às mercadorias, quanto no papel que nele exerce o FMI (Fundo Monetário Internacional) em matéria de restrições comerciais adotado sob invocações de dificuldades de balanço de pagamentos".

A relação GATT-FMI poderia perfeitamente servir de modelo para relação GATT-OIT, cabendo a este último, a responsabilidade de se manifestar sobre a denúncia de violação dos direitos trabalhistas. A Organização Mundial do Comércio (OMC) deveria se pronunciar, uma vez confirmada o dumping, caso o país infrator assuma perante a OIT o compromisso formal de eliminar suas práticas violatórias em prazo determinado. A OMC somente autorizaria a aplicação de medidas restritivas na ausência desse compromisso, ou seja, enquanto perdurasse o dano".

Interrompo o percurso sobre as idéias de Paulo Nogueira Batista, que serão trilhadas com mais propriedade pelos companheiros dessa mesa, para examinar alguns traços de sua personalidade.

Desde que o conheci, nos últimos anos de sua vida, Paulo Nogueira Batista sempre foi engajado, confiante, esperançoso e discreto. Profissional competente se distanciava das posições majoritárias e dos consensos. Polêmico e sempre persistente em suas posições.

Uma das nossas divergências foi na questão da geração termonuclear. Ele discordava com elegância, argumentava com racionalidade, provocava com respeito. Às vezes com humor, outras com fina ironia, uma característica de intelectuais privilegiados. Essa possibilidade lhe permitiu transitar no seio da diplomacia, nos meios políticos, empresariais e universitários. Um livre trânsito marcado pela tranquilidade e autoconfiança.

Senhoras e senhores, quando nos encontramos diante da perda de um ente querido, lamentamos não ter convivido e conversado mais, tomamos

consciência da sua importância. Para cada um de nós nesta sala, Paulo Nogueira Batista, PNB, como nós o chamávamos às vezes, deixou um olhar, uma reflexão e um sorriso. Sua presença era sempre marcante, mais pelas idéias e personalidade do que pelo aroma dos seus longos Havanas, com os quais se deliciava quando das reuniões estimulantes.

A tristeza de perda mistura-se à esperança que era sua. O vazio que deixou provoca um sentimento de solidão diante dos desafios que estão se desenhando no horizonte internacional. Às vésperas do cinqüentenário das Nações Unidas, cujo Conselho de Segurança ele presidiu, ressurgem as nuvens do desemprego, da instabilidade monetária, da volatilidade dos capitais e da exclusão social: ameaças que estiveram na origem dos conflitos da primeira metade deste século e quando do aparecimento de entidades internacionais nas quais ele participou.

Essas instituições ainda continuam apropriadas diante dos novos desafios da humanidade? Quais as mudanças internacionais a serem empreendidas? São as questões que teríamos apresentado hoje ao embaixador.

Caros colegas, agora nos resta nutrirmos de esperança herdada e dos seus escritos. Ensinamentos espiritualmente ricos.

Você, meu querido Paulo, deixou as idéias sobre as quais nos debruçamos. A sua memória será reverenciada para que o nosso futuro seja construído, fincado na experiência dos que nos antecederam.

Passo a palavra ao embaixador Ítalo Zappa que abordará o tema "A Formação Intelectual de Paulo Nogueira Batista".

Ítalo Zappa - Senhor presidente Jacques Marcovitch, senhora Elmira, meu colega embaixador Samuel Pinheiro, senhor ministro Olavo Setúbal, amigos e senhores.O meu feitio é quase incompatível com cerimônias desse tipo. Procuro evitá-las porque não fazer meu gênero. Mas, era absolutamente irrecusável estar presente para fazer um depoimento sobre um colega, um amigo que admirei profundamente e cuja vida – não diria apenas profissional – acompanhei atentamente. Era irrecusável. E, assim, são os senhores os prejudicados.

Eu serei necessariamente fragmentário em minhas recordações sobre Paulo Nogueira Batista, mas é possível que elas sirvam para despertar em outros, mais capacitados e organizados do que eu, subsídios para que se faça um estudo sobre essa personalidade marcante da diplomacia brasileira nesta metade de século que se esvai.

Não exagero. Paulo Nogueira Batista, disse muito bem o professor Marcovitch, foi um homem que gerava polêmicas e discussões. Foi sem dúvida uma pessoa marcante. Começaria por recordar os primeiros tempos quando o conheci. Vinte anos tinha ele e eu um pouco mais. Nos encontrávamos, sem qualquer cuidado, no Café Lamas, nas ruas do Rio e em lugares de boêmia. E quem era Paulo Nogueira Batista?

Não conseguia disfarçar suas raízes pernambucanas, embora perfeitamente integrado na vida do Rio de Janeiro, conservava numa ou outra expressão o sotaque. Não se jactava disso, nem tão pouco negava. Não renegava sua origem.

A sua formação começou em Pernambuco. Pernambuco que marca na história do Brasil o cenário dos movimentos mais importantes, talvez, para a conquista da independência e da soberania do país. Isso deve tê-lo influenciado muito e o acompanhado por toda a vida.

Fazíamos parte de uma das primeiras turmas do Instituto Rio Branco. Éramos poucos; onze apenas – os cariocas talvez predominassem. Nessa época o Instituto não organizava concursos públicos senão no Rio de Janeiro, e isso permitia mais fácil acesso aos candidatos cariocas. Mas, havia também gaúchos; dois filhos de diplomatas, e curiosamente não havia paulistas.

Creio que os paulistas se reservavam em chefiar a Casa, como foi o caso do doutor Olavo Setúbal, Celso Lafer, Vicente Rao, entre outros. Talvez até predominassem em número. A versão é que São Paulo, por ser uma região rica, dava melhores oportunidades aos jovens.

Não creio que fosse isso, mas o que eu gostaria de notar em relação ao Paulo Nogueira Batista e o que primeiro me chamou à atenção na sua personalidade, era o que diziam dele: vinha de uma família abastada, seu pai, creio que era um industrial ou um consultor, nunca perguntei a ele, não conversávamos sobre isso. Conversávamos sobre tudo, exceto sobre questões pessoais. Mas, em consequência do falecimento de seu pai, quando o conheci, as suas condições eram muito modestas, como aliás era a da maioria da turma. Aquele paletó xadrezinho que combinava com tudo, uma ou duas calças inteligentemente usadas para dar a impressão de um grande guarda-roupa.

Diziam mesmo que com 18 ou 19 anos ele tinha um "jaguar", também nunca pedi a ele que me confirmasse isso. Ora, um "jaguar" era algo incalculável. É como hoje um jovem de 19 anos ter um iate. Me lembro, certa vez, de um colega criticar-me por minha associação com o Paulo Nogueira

por ser um homem de elite. Você é quem tem mérito, dizia ele. Eu falava que ele estava inteiramente enganado. Quem tem mérito é o Paulo Nogueira porque já foi abastado, teve tudo, perdeu e recuperou com vantagem. Eu não fiz nada demais, eu não tinha nada..., tudo o que caísse na rede seria bom. Eu tinha todos os estímulos e ele aparentemente não tinha nenhum.

O que é que o movia? Bens materiais? Não. Ele já os conhecia e isso não poderia servir de estímulo ao seu empenho e a sua deliberação de entrar para diplomacia. O concurso não era um dos mais fáceis, exigia empenho, estudo e alguns sacrifícios. Ele sim teve um grande mérito e devia estar movido por uma verdadeira vocação porque não pôde fugir. Aí está a vocação. Ele não estava à procura de bens materiais, conforto, viagens. É a vocação que o impele a entrar para a carreira. Com o tempo isso se confirmou plenamente. Não conheci outro, em nossa geração, que tivesse tanta vocação para a diplomacia como Paulo Nogueira Batista.

Entramos para o Ministério das Relações Exteriores ainda no fim do governo Dutra, no ano em que fazíamos a primeira série do Instituto Rio Branco. Dá-se então a eleição de Getúlio. Qual era o panorama na época do que se poderia chamar de diplomacia?

Pobre. O Brasil estava confinado a relações com a Europa, Estados Unidos e com a América Latina. Privado de relações com a União Soviética e a China, ausente da Ásia. Enfim, isso nos levava os dois a dizer: estamos no ministério das Não-Relações Exteriores. A impressão que se tinha é de que as pessoas procuravam limitar a área ao máximo, atuando somente nas áreas privilegiadas, de maior conforto, que muitos anos depois se chamou de circuito elizabetano (Europa, Estados Unidos, um ou outro lugar da América Latina). Não existia um conteúdo de vocação. Era difícil prover esses postos.

Vimos que esse cenário limitado se manteve por algum tempo. Só uma década depois, na gestão de Santiago Dantas, em que Paulo Nogueira Batista foi especialmente ativo, se deu o restabelecimento de relações com a União Soviética, o primeiro passo. Abriu-se uma clareira, mas, era preciso fazer muito mais.

Era preciso universalizar a presença do Brasil, o que significava passar por cima de preconceitos muito fortes. Era de modo particular que a doutrina das fronteiras ideológicas nos obrigava a limitar, já não a ação, mas a presença diplomática a uma parte do mundo. Acompanhávamos, quase que automaticamente, posições que não eram necessariamente as nossas. Foram duas décadas depois da nossa entrada. Nestas duas décadas tive o privilégio

de conviver com Paulo Nogueira Batista, que me assistia em tudo. Até para elaborar o inócuo discurso de formatura, que a turma me incumbiu de fazer, recorri a ele.

O que eu vou dizer? Pouco se pode dizer. Vamos repetir essas coisas que dizem?

Raul Fernandes foi nosso paraninfo e um homem ilustre. Formado aqui em São Paulo, marcado pela influência de escritores franceses, escrevia maravilhosamente bem, mas era um cético. Recomendava a turma que evitasse conflitos: "usem abundantemente da enxaqueca como pretexto para evitar o convívio com os chefes". Era a sua grande preocupação e talvez a da maioria dos funcionários. Como conviver com o chefe no exterior. De política externa se falava muito pouco e por isso se criou a anedota. Atribuía-se a um secretário geral da época ter dito: "isso de política não é bom, as pessoas deviam evitar...".

Ora, Paulo Nogueira Batista era político dos pés à cabeça. Um ser que não podia viver sem elaborações políticas. Ele a fazia todos os dias e era marcado pelo conflito com as pessoas e por uma peculiaridade que não encontrei nas outras pessoas. Um homem que tinha inimigos unilaterais. Alguns o consideravam inimigo, mas ele não se considerava inimigo de ninguém.

Agora, os contrariados, os que não queriam debater, os que não aceitavam argumentos, esses se tornavam inimigos a tal ponto que tive de adverti-lo: Paulo, você vai acabar ficando com um único interlocutor da turma. Eu!

Não é bem verdade, mas ele podia dominar com natureza essa vocação para o debate, isso estava gerando a sua formação intelectual. Ele tinha feito antes de entrar para o Rio Branco um curso na Inglaterra, era um dos privilegiados, além dos outros dois filhos de diplomatas. Tinha no primoroso inglês uma vantagem sobre os demais. Era um modesto autodidata como todos nós, aliás. Porque ao autodidatismo, em certo grau, estávamos todos condenados nesse país. O primeiro da turma, João Franco da Costa, já falecido também, havia estudado em Paris; tinha vários títulos da Sorbonne, de Louvain, dizia que não passávamos de autodidatas. Ele era de uma família do Pará, uma família que, residualmente, se incorporou ao grupo das que mandavam os filhos estudar na Europa, não necessariamente por ser melhor, mas porque era mais barato do que estudar no Rio de Janeiro.

Franco da Costa se encontrava nos temas, na discussão, na polêmica, o resto era secundário. Nos primeiros anos da carreira continuávamos juntos, colaborando, mais do que colaborando, conspirando. Fazer política externa, se dizia, era ato de conspiração.

Pra que política? O que temos a ver com isso? Essa era a herança naquele momento. Claro que tivemos diplomacia importante no Império, como Rio Branco no começo do século, mas numa análise ainda que superficial, tudo levava a dar razão àquele colega, que para fins didáticos, argumentava que havia duas coisas; a política externa e a política internacional.

Política externa era uma resposta aos problemas que pudessem surgir na área externa – uma resposta episódica. Política internacional seria um conjunto de princípios, objetivos, conceitos que definiriam a personalidade do país no âmbito da comunidade internacional. Essa personalidade nós não a tínhamos.

O que faziam os brilhantes diplomatas brasileiros? Freqüentemente iam defender interesses da França na Argélia, talvez da Itália na Abissínia. Era um prolongamento, uma imitação da diplomacia européia, e o Brasil, realmente, pouco tinha de Europeu. Até hoje muita gente crê que tem, mas aos poucos vai se convencendo que não. Não temos nada de europeu. Alguma herança é claro, mas não é o que predomina, o que foram a nossa realidade.

De algum modo tínhamos que começar. A aparição de Santiago Dantas foi uma esperança. Um homem inteligente que deu o começo de uma ação diplomática que correspondesse ao Brasil. Mas, essa breve ação de Santiago Dantas foi interrompida por um longo período de governos militares, e aí ressurgia com força a questão das ideologias, das barreiras ideológicas. Claro, sabíamos, e Paulo Nogueira mais do que ninguém, que isso era um expediente utilizado pelas grandes potências para assegurar vassalos, consolidar zonas de influência, para assumir a liderança em todas as áreas, nessa zona de influência.

Na década de 60, quando a questão ideológica estava desafiada pelo conflito sino-soviético, ficava patente que a ideologia era algo passageiro, que a nação, isso sim, era algo permanente, consistente na vida internacional. Nessa época pouco se falava em organismos oficiais como a OEA (Organização dos Estados Americanos); comunismo; bloco sino-soviético.

Numa época em que dois países estavam virtualmente em guerra, onde morriam pessoas na fronteira, (havia um milhão de soldados na fronteira da China com a União Soviética), dando uma demonstração que não podia haver maior antagonismo entre dois países, os nossos meios de comunicação falavam no bloco sino-soviético, quando já se tornara escandaloso falar sobre isso. Até as pessoas mal informadas sabiam que não era bem assim, que não havia bloco sino-soviético. Inventou-se uma nova expressão para classificar

os dois gigantes do comunismo universal. O comunismo tinha que aparecer e nós, pobremente, tínhamos que enfrentar essas dificuldades. Para enfrentá-las, evidentemente, seríamos tachados de marxistas, comunistas, o que se dizia com frequência para anular qualquer tentativa, para pôr de lado esse elemento que impedia o país de ter uma política própria. Só duas décadas depois de entrarmos no Itamarati, no governo Geisel, é que conseguimos enterrar a doutrina das fronteiras ideológicas.

E aí estávamos Paulo Nogueira Batista, então chefe do departamento econômico e eu, chefe do departamento da Ásia e África, na área política. Nós dois recebíamos a delegação chinesa, e quase que furtivamente preparávamos o terreno para que se estabelecessem as relações diplomáticas com a China. Com isso provocávamos uma reação da imprensa como se estivéssemos ousados demais, dando um passo impensado.

No entanto, o Brasil era um dos últimos países latino-americanos que chegava àquele país. Até os Estados Unidos estavam, virtualmente, com relações estabelecidas com a China, ainda que para romper relações com Taiwan. Compreensível que os americanos precisassem de mais algum tempo para estabelecer relações formais plenas, como de fato ocorreu em 79. Só cinco anos mais tarde o Brasil, sem os problemas que limitavam a ação dos Estados Unidos, estabeleceu as relações com a China tranquilamente. Mas repito estávamos atrasados.

Em 75, e também aí estava Paulo Nogueira atento, apoiando tudo, conseguimos finalmente romper definitivamente as barreiras ideológicas; restabelecer relações com países leninistas, marxistas. Reconhecemos Angola, estabelecemos relação com Moçambique, Guiné, Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe. Avança-se, com a visão que tínhamos muito bem formada, na direção de que a presença de um país em toda a parte não era apenas um direito, mas um dever. Instalar uma embaixada onde quer que seja não é só depositar uma coroa de flores, ou prestar uma homenagem a quem quer que seja, e sim, construir uma trincheira para a defesa dos interesses nacionais. Mas pouco valia insistirmos nisso.

Valeu para o presidente Geisel, um homem que compreendeu perfeitamente isso e avançou sem receio, permitindo de algum modo os diálogos com a sua presença na África e na Ásia. Recordo que ele foi o primeiro Presidente da República a fazer uma visita ao Japão, isto em 76. Quando se diz que o Brasil concentrou-se mais na África do que na Ásia não é verdade. O presidente Geisel nem chegou a visitar a África.

Enfim, esse quadro limitado, essa pobreza no cenário da política externa pareciam caminhar para o fim. Aí estava novamente Paulo Nogueira Batista, militante, contribuindo para que isso ocorresse.

Num dado momento o presidente Geisel, que identifica em Paulo Nogueira tantas qualidades e virtudes, o convoca para uma tarefa de importância máxima: a energia nuclear. Lembro-me do dia em que, com falsa modéstia, ele vem comunicar: "*o presidente Geisel quer me tirar do Itamarati e me confiar a elaboração de normas e projetos para o setor de energia nuclear"*.

Ele ficou e fez acordos com a Alemanha. Não parava. Construiu um império movido pelo seu entusiasmo e na crença pelo país. *"É o momento do país ter plena consciência, não apenas das potencialidades, mas dos seus deveres. Nós não somos um pequeno país.* (Já éramos um país com mais de cem milhões de habitantes). *Estamos condenados a enfrentar esse problema de um projeto próprio, de construir a nossa própria casa. Não podemos ser vagão de nenhuma locomotiva, temos que ter a nossa locomotiva"*. Era essa a sua idéia central e a partir daí a minha convivência com ele foi episódica. Não era diuturna como fora até então nessas duas décadas. Nos anos seguintes saímos um para cada lado. Ele foi para o centro e eu fui para a periferia. Mais adaptado à ações de cunho prático, eu queria viver as experiências dos países que estavam na periferia, sobretudo aqueles que se empenhavam em ter um projeto próprio, o exemplo mais atraente era o da China, disputada pelas duas superpotências.

Paulo Nogueira com sua elegância e discrição, como bem mencionou Marcovitch queria dizer: *"muito bem, os senhores tem razão, devemos desenvolver essas relações, mas vamos cuidar dos nossos projetos próprios, vamos pensar no país primeiro, vamos adquirir condições de negociar. Nós não os temos ainda e se nos precipitarmos vamos ser meros vassalos, joguetes e servir a outros interesses..."*.

Eu trouxe, até pra recordar, sem querer me estender mais, - creio que abusei do tempo -, um papel, que me foi facilitado pelo Marcovitch, que define bem o que ele pensava. Paulo Nogueira fazia seus estudos técnicos inclusive para contrapor-se aos técnicos da modernidade que queriam avançar sem maiores cuidados. Paulo Nogueira, já no final da vida, se me permitam ler, disse:

"O diagnóstico de nossas dificuldades de relacionamento externo não deve ser um exercício que nos leve à estéril postura de recriminação ou às custosas tentativas de abertura de dossiê, mal ou bem, já ultrapassados. Deve, isso sim, nos levar futuramente a uma avaliação

mais realista e positiva dentro das nossas possibilidades como nação. Deve nos conduzir, em suma, à reconquista da auto-estima, essencial a uma correta postura frente ao mundo. Com essa nova postura devemos considerar a relevância de integração sub-regional (Mercosul), ou regional, na política brasileira de comércio exterior e o papel deste no desenvolvimento econômico do país".

Perdemos sim, ao longo dos últimos anos, algumas batalhas importantes em razão da aceitação sem maiores cuidados e da excessiva dependência, por exemplo, a do petróleo importado e a de empréstimos externos a taxas flutuantes de juros. Mas, estamos muito longe de haver perdido a guerra do pleno desenvolvimento. O fundamental é não aceitarmos passivamente a receita do pessimismo e resignação de status de pequeno país, situação incompatível com a grandeza do nosso povo.

Recuperemos, de uma palavra, o sentimento de dignidade nacional. A realização desse destino de grandeza passa, indefectivelmente, pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social.

A grande arrumação da casa de que necessitamos passa pela eliminação da pobreza e da miséria, por empregos e salários condignos, que façam de cada trabalhador brasileiro um sócio dessa grandeza nacional como consumidor e cidadão. Passa, ainda pela recriação de um forte mercado interno, verdadeira plataforma da nossa inserção no mercado internacional. A implantação do desenvolvimento só é de fato viável e merecedor de nome se for socialmente sustentável. A implantação definitiva da democracia é essencial para que o país..." e aqui perdi o resto da citação.

Mas é fundamental o que ele disse. Pensava num país com o projeto próprio, não em um país acompanhando ondas quaisquer que sejam; a onda da globalização do mercado; a onda da modernidade.

"Temos responsabilidades que são intransferíveis. Nós a assumimos ou alguém as assume por nós. E um país, senhores, se faz de dentro para fora e não com sobras do desenvolvimento alheio".

Estou certo de que é isso que ele pensava. É isso que ele dizia. E esta é a homenagem que um dos seus mais devotos amigos lhe quer prestar aqui. Muito obrigado.

Jacques Marcovitch - Eu agradeço à retrospectiva do embaixador Ítalo Zappa e agora tenho o privilégio de passar a palavra ao embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Samuel Pinheiro Guimarães - Prezada Elmira, senhores integrantes da mesa, dep. Luis Henrique, srs. professores, ministro Setúbal, amigos de Paulo Nogueira.

Queria em primeiro lugar, pedir a permissão do prof. Marcovitch, para ler uma mensagem do ministro Celso Amorim, que me pediu que o representasse nesta homenagem.

"Srs. Membros do Instituto de Estudos Avançados da USP. Recebi o convite para me dirigir a V.Sas., durante essa homenagem ao saudoso embaixador Paulo Nogueira Batista, com tristeza por lembrar a sua morte prematura, mas com a esperança que esta homenagem seja um sinal seguro que sua lembrança permanecerá na memória de todos os que se interessam pelos destinos do Brasil.

Tive, ao longo da minha vida, convívio com o embaixador Paulo Nogueira Batista que foi meu chefe e também meu colaborador. Acima de tudo fomos companheiros na luta por idéias comuns; uma relação marcada pela lealdade e amizade recíprocas. Conheci Paulo Nogueira após o meu ingresso no Itamaraty. Tive a oportunidade de trabalhar sob suas ordens como jovem Terceiro Secretário, quando era ele um jovem Primeiro Secretário. Quando secretário, já tinha competência de Embaixador.

Como embaixador, nas altas funções que exerceu no Itamaraty e na administração pública, se destacou pelo entusiasmo e pela capacidade de trabalho comuns entre jovens diplomatas. O entusiasmo com que Paulo Nogueira se dedicou ao trabalho e à reflexão diplomática, sua busca permanente de definição e elaboração dos problemas brasileiros e estrangeiros, o tornaram figura de excepcional destaque da diplomacia brasileira, respeitado por brasileiros e estrangeiros que com ele privaram, por aqueles que com ele divergiam, mas que jamais lhe negaram a sinceridade, o ardor e o brilho na defesa de seus pontos de vista. Assim como o acendrado patriotismo com que exerceu a vida pública.

Senhores do IEA, foi Paulo Nogueira Batista um exemplo de cidadão. Como Chanceler do Brasil, me congratulo com o IEA por ter organizado essa homenagem que mantém viva a sua memória".

Queria passar ao tema que me foi dado desenvolver que é *"A Contribuição do embaixador Paulo Nogueira Batista para o Comércio Internacional e a sua Participação no GATT"*.

Para entender a participação de Paulo Nogueira Batista no GATT, talvez seja necessário colocá-la dentro da sua visão do que seja a política externa –

porque tinha ele idéias muito próprias de como deveria ser a política econômica externa brasileira e, dentro dessa política, a participação do Brasil no GATT. Seria necessário, ainda, retomar o ponto, de que partia: a idéia da dimensão continental do Brasil. O Brasil por ter uma dimensão continental, segundo Nogueira Batista, tem todo o direito a aspirar possuir no cenário internacional uma posição de tanto destaque quanto a de qualquer outro país.

Todos sabemos que o Brasil tem dimensões continentais, mas as conclusões que são tiradas por alguns é que, apesar de reconhecerem essa dimensão, curiosamente sugerem, no entender de Paulo Nogueira Batista, políticas que seriam apropriadas a pequenos países, os quais não teriam nem as características, nem a potencialidade da Sociedade e do Estado brasileiro. Esse é um ponto de partida importante para compreender o pensamento de Paulo Nogueira porque, muitas vezes, somos levados a imitar políticas econômicas externas de pequenos países, como Cingapura e Hong Kong, que são apenas cidades-Estado.

Um outro conceito, que permeava o pensamento de Paulo Nogueira Batista, é que o cenário internacional, apesar de todas as instâncias de cooperação, é extraordinariamente competitivo. Há instâncias de cooperação entre os Estados, mas são elas competitivas pelo poder político e pelas posições de força. Nesse cenário, sobre o qual ele se reflete, atuam em especial as grandes empresas: as pequenas não dispõem dos capitais, nem da tecnologia, nem das conexões comerciais e financeiras para participarem efetivamente do comércio internacional.

Nesse cenário internacional de transações econômicas, não apenas comerciais mas também financeiras e de serviços, os Estados têm extraordinária participação. Na visão de Nogueira Batista a ação dos Estados é um fato. Para dar exemplos, tantas vezes por ele mencionados: a política de Estado de subsídios à agricultura européia e a importância que isso teve para os interesses brasileiros: a importância dos programas de subsídio à exportação de produtos agrícolas executados pelos Estados Unidos; e a política de apoio às indústrias, não nascentes, mas a indústrias decadentes, o que permitiu, por exemplo, a recuperação das indústrias têxtil e automobilística americanas. Estas são políticas de Estado. Na visão de Paulo Nogueira a participação do Estado (não se trata de saber se ela é desejável ou indesejável), é um fato central das relações econômicas e políticas internacionais.

Um terceiro ponto para entender as posições específicas adotadas por Nogueira Batista e, não só nos seus escritos, mas também em sua atuação

como delegado do Brasil junto ao GATT e como Embaixador do Brasil nas Nações Unidas, era a sua confiança na capacidade das elites brasileiras de governar o País. Da mesma forma que as elites de outros países definem a política que corresponde aos interesses atuais e futuros daquelas sociedades, as nossas elites teriam condições intelectuais para definir qual deve ser a política brasileira.

Esse debate não é antigo, é atual. Para dar um exemplo, foi idéia de Paulo Nogueira lançar a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Deve ou não o Brasil ser membro permanente do Conselho de Segurança?

A idéia de que o Brasil não deve ser membro do Conselho de Segurança corresponde a uma visão limitada da sociedade e do futuro do Estado brasileiro, uma visão de incapacidade do Brasil (e de suas elites) para atuar na política internacional.

Do ponto de vista do comércio internacional, Paulo Nogueira Batista advogava, com insistência, a necessidade do Brasil ter uma atuação afirmativa. Ao participar das negociações no GATT, ou em qualquer outro organismo internacional, o Brasil jamais deverá fazer concessões unilaterais, jamais deveria conceder sem receber algo em troca. Na formulação de sua política econômica o Brasil não deveria aceitar como ponto de partida a orientação que outras sociedades julgassem ser conveniente para o Brasil.

Difícil é sempre para os senhores, que vivem há tanto tempo no Brasil, como difícil é para mim, compreender as verdadeiras características da sociedade e da economia brasileira, e definir quais seriam as políticas adequadas a serem seguidas em cada circunstâncias pelo governo brasileiro. No entanto, indivíduos que moram distantes daqui, que nunca tiveram a oportunidade de viver no Brasil, se consideram capazes de nos dizer quais devem ser estas políticas. Paulo Nogueira tinha a extraordinária qualidade de não acreditar que qualquer indivíduo de outra nacionalidade pudesse saber mais sobre o Brasil do que nós brasileiros.

Para os tecnocratas internacionais, as políticas que sugerem para o Brasil são como experiências de laboratório: se errarem teses poderão ser escrito, artigos para revistas especializadas. Mas, sempre que adotamos essas posições, estaremos partindo da premissa de que sabem mais do que nós e podemos, assim, comprometer o nosso futuro.

A nossa participação no GATT, marginal até a Rodada Uruguai, passou, com o desenvolvimento e ao se tornar Brasil exportador de produtos industriais,

adquirindo destaque no comércio internacional, especialmente com a geração de grandes superávits, forçados pelo serviço da dívida externa, a ser de importância para nós, e para nossos parceiros.

O Brasil na Rodada Uruguai passaria a ter uma posição central, graças a atuação do embaixador Paulo Nogueira Batista na formulação da Declaração de Punta Del este, onde procurou, com êxito, separar a negociação de serviços e de propriedade intelectual da negociação de bens. Durante a Rodada Uruguai, como Delegado do Brasil em Genebra, defendeu com firmeza, no caso do comércio de bens, a necessidade de que as negociações tivessem como base a reciprocidade. O Brasil não deveria fazer concessões tarifárias que não correspondessem a ganhos para as exportações brasileiras. Essa é a essência daquilo que mais tarde acabou não ocorrendo. A política unilateral de eliminação de barreiras tarifárias e de eliminação de barreiras não-tarifarias, no que diz respeito ao comércio internacional de bens, se verifica de maneira contrária ao pensamento de Paulo Nogueira.

Paulo Nogueira Batista defendia que fossem tratadas no GATT as questões de propriedade intelectual que afetassem o comércio, e não a imposição de padrões de proteção à propriedade intelectual que fossem restritivos à transferência de tecnologia. Rejeitava a chamada vinculação entre as normas de propriedade intelectual e a possibilidade de retaliação comercial. O país que não cumprisse aquelas normas estaria sujeito a retaliações comerciais.

A questão básica que estava em jogo neste caso de propriedade intelectual, era a chamada "licença obrigatória". A legislação brasileira considera que o detentor de uma patente que não produz, após certo período, o objeto de patente no Brasil, caso haja solicitação de utilização, terá de ceder o uso da patente, com o pagamento devido de royalties. Esse foi um mecanismo importante de estímulo de transferência efetiva de tecnologia e para a instalação de indústrias no Brasil.

No caso ainda do GATT e do comércio internacional, a preocupação de Nogueira Batista era de que o Brasil não se auto-limitasse a ser um país produtor de bens de tecnologia mais sofisticados. Dentro das necessidades da sociedade brasileira e no cenário internacional, sabia ele que os bens industriais sujeitos a ampla competição, e que os bens de tecnologia mais sofisticados são aqueles onde ocorrem margens significativas de lucro.

Em seu último trabalho, como contribuição ao livro: "Em Defesa do Interesse Nacional", em que faz uma descrição e crítica do chamado

"Congresso de Washington", procura demonstrar a inconveniência de várias de suas prescrições para a política econômica brasileira. Em nenhum momento, deixava de reconhecer a importância da estabilidade monetária e da solução dos problemas fiscais do Estado. Todavia considerava que as políticas de abertura unilateral: de total liberdade das forças de comércio e de mercado; de minimização e de desagregação do Estado não correspondiam nem às necessidades da sociedade e da economia brasileira, nem às realidades do cenário internacional, sendo contrárias, portanto, ao desenvolvimento do país.

Concluindo essa tentativa de apresentar as premissas do pensamento de Paulo Nogueira sobre o comércio internacional queria dizer que, quando ingressei no Itamaraty, tive o privilégio de trabalhar com Paulo Nogueira Batista. Tive a honra de ter merecido a sua amizade e a sua confiança. Tenho a honra de dizer que a sua capacidade de trabalho, na busca do conhecimento e na defesa dos interesses nacionais, serviu-me como exemplo. Espero poder ser fiel a seu ensinamento.

Muito obrigado.

Jacques Marcovitch -Agradeço as palavras do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e peço-lhe transmitir os nossos agradecimentos ao chanceler Celso Amorim pela mensagem que nos foi enviada e que encaminhamos ao conselho diretor da IEA.

Passamos agora à intervenção do professor Luiz Olavo Baptista.

Luis Olavo Baptista - Senhores integrantes da mesa, chanceler Setúbal, colegas, família do embaixador Paulo Nogueira Batista.

Na evolução das apresentações eu estava notando que temos uma personalidade expressionista que está sendo pintada com uma técnica impressionista. Isto é, nós estamos procurando através de um jogo de luzes e sombras, do uso da cor, destacar o que foi uma personalidade extremamente interessante, uma personalidade sobre a qual se reuniu uma unanimidade.

Paulo Nogueira Batista foi uma pessoa com quem tive um convívio mais recente, pela diferença de gerações. Eu o conheci primeiro através de notícias dos jornais. Eu venho de uma geração mais nova, mas que já está nos livros de história. Foi a geração da campanha do petróleo. O nacionalismo era uma coisa importante e Paulo Nogueira era aquilo que se convencionou chamar, em certo tempo, de nacionalista, e que no fundo chamamos de patriota.

Ele identificava muito bem o que era interesse nacional e se batia por isso sem coragem nítida e clara. E nesse sentido ele tinha um traço que não era muito típico da cultura brasileira. Ele era capaz de ser controverso num país em que se valorizava extremamente a conciliação. Ele tinha a coragem de afirmar a controvérsia. Afirmava as suas idéias com toda a claridade sem ter vergonha de ser inteligente, num meio em que a mediocridade é muito corrente, às vezes até valorizada. Ele conseguia fazer uma coisa que é muito importante e bastante rara nas pessoas cultas, que é tratar os problemas com ironia e senso de humor. Quando ele discordava não o fazia com amargura ou sarcasmo. Isso é, a ironia dele não tinha acidez; era bem humorada.

Depois, eu passei a ter contato com ele por causa de um trabalho que fiz nas Nações Unidas sobre o código de transferência de tecnologia. O primeiro contato que tive com ele foi quando entrei na reunião presidida pelo Pedro Hoff, um dos técnicos das Nações Unidas e que me apresentou aos especialistas que representavam o grupo, chamado Grupo dos 77, representado pelo Carlos Correia, da Argentina e por mim. Quando ele disse o meu nome o delegado americano falou, batendo a mão na testa: ... "Esse Baptista me deu uma grande satisfação, quando depois do nosso amável convívio no IEA, encontrei-me com ele em uma churrascaria em Brasília. Estávamos jantando em mesas diferentes e eu fui cumprimentá-lo. Ele levantou, estava com dois diplomatas que não lembro quem eram, e falou "Oh! Primo, como vai? Então senti aquilo como um galardão de aceitação da amizade de uma pessoa muito importante.

Quanto a sua atuação no IEA, foi interessante porque ele revelou que o especialista em política externa tinha também uma sensibilidade muito grande para a política interna. Eu vou ser breve porque esses temas foram debatidos aqui: primeiro, ele se propôs a participar da idéia da revisão que era recusada por muitos que tinham medo de rever as coisas. O comodismo do "eu consegui alguma coisa e vão tomá-la de mim" e o "de não querer lutar por mais", os que não queriam ver que uma revisão não é uma perda e sim uma oportunidade de ganhar e que uma revisão é sempre necessária em tudo na vida, porque o mundo evolui e nós temos que evoluir também. Então ele propunha o quê?

Em primeiro lugar, a retomada de um tema considerado tabu: "A Consolidação dos Partidos e a Valorização da Fidelidade Partidária" – exigência de um número de partidos menores; requisitos maiores; filiação ao partido por um certo tempo antes que a pessoa possa se candidatar a qualquer cargo eletivo -. E depois, fidelidade ao partido durante esse tempo.

Também propôs a adoção do voto distrital misto, e o nosso estudo incorporou o voto distrital misto como o sistema de voto de duplo escrutínio mas numa única ocasião, é o chamado sistema australiano. Esse sistema seria muito econômico e nos faria ganhar muito tempo no caso das eleições de dois turnos como temos no Brasil. Dentro das idéias que ele incorporou e defendeu no projeto IEA estava o problema de uma nova regulação para a criação de Estados e Municípios.

Nós assistimos a uma fragmentação do Município que é danosa para o país, uma vez que cada um recebe uma fatia de recursos que são transferidos da União, fugindo ao controle geral da política monetária. Os Municípios são apontados, então, como uma das causas da impossibilidade de controle de déficit público. Por outro lado, pela sua proliferação em lugares que não apresentam condições, os Municípios representam, também, não um beneficio democrático mas a criação de oligarquias que influem mal. Então, a regulamentação era muito importante.

Propôs, ainda, uma iniciativa nova que era a de permitir ao Congresso a destituição dos cargos de diretor do Banco Central e do procurador geral da República. Por se tratar de funcionários nomeados pelo Executivo, eles podem persistir nas funções que afetam a vida de todos e que fogem ao controle parlamentar. Essas medidas foram apresentadas e sustentadas por Paulo Nogueira, medidas estas que convenceram os participantes do grupo como Bolívar Lamounier, Carlos Estevam Martins e Celso Bastos; especialistas em matéria de ciência política e direito constitucional.

O fato de o embaixador ter conseguido introduzir essas idéias diante desses especialistas demonstra que ele tinha um conhecimento muito importante.

Eu gostaria de concluir, depois de ter apresentado as idéias dele, com dois pensamentos que me ocorreram: o primeiro é que ele conseguiu ser um brasileiro durante toda a vida em épocas que as pessoas valorizavam muito mais a sua vinculação regional. Logo depois da queda da ditadura, porque Getúlio foi um unificador, a reação foi exarcebar o regionalismo, como nos tempos mais recentes. Nós começamos até a comentar, aqui no IEA, o problema desses separatismos que surgiram há algum tempo atrás. Paulo Nogueira conseguiu, e o embaixador Zappa comentou muito bem, fazer com que as pessoas nem notassem que ele era pernambucano, não porque escondesse isso, mas porque ele se identificava com o Brasil inteiro. Nós temos de adquirir uma nacionalidade não uma regionalidade. Em segundo

lugar, essa exposição mostrou muito bem que ele era uma personalidade cristalina ou diamantina, de muitas fachadas e facetas que podiam iluminar pontos diferentes do interesse intelectual.

E, por essa razão, na medida em que todos esses pontos que ele tocou iluminaram o mundo, essa homenagem não é melancólica, mas é de registro na nossa lembrança daquilo que ficou nela, do convívio que nós tivemos com ele. Muito Obrigado.

Jacques Marcovitch - Agradeço ao professor Luiz Olavo Baptista pelas suas reflexões e sem demora passo a palavra para o professor José Augusto Guilhon Albuquerque que fará a última intervenção.

José Augusto Guilhon Albuquerque - Senhor coordenador, senhora Elmira, senhor diretor, demais componentes da mesa. Doutor Roberto Muller, secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de São Paulo, doutor Olavo Setúbal, ex-chanceler, autoridades, colegas, senhoras e senhores.

Eu vou falar sobre o Mercosul, mas não deixo de fazer um pequeno preâmbulo sobre a história da vinculação de Paulo Nogueira Batista com a USP, que me parece um traço marcante da sua personalidade.

Um dia recebi um telefonema do Paulo Sérgio Pinheiro sugerindo que convidasse o embaixador Paulo Nogueira Batista para realizar um seminário. Menos de 24 horas depois recebi uma ligação do Luiz Carlos Bresser Pereira que disse: "O Paulo Sérgio me ligou e eu vou fazer o seminário". Eu respondi: "Não é isso, ele é uma pessoa que está em São Paulo, tem disponibilidade e acho que ele teria interesse numa vinculação acadêmica com a USP". Disse mais: "Bresser, você sabe que existe controvérsia em torno do nome dele. Você sabe que eu talvez não concorde totalmente com as suas idéias, mas é um grande homem e será bom para a USP".

Eu soube hoje, através do Carlos Guilherme Mota, que houve uma outra gestão, uma terceira gestão, a do ex-ministro Severo Gomes no sentido de que houvesse uma vinculação do Paulo Nogueira Batista com a USP. Isso mostra como pessoas de diferentes horizontes e visões, com maior ou menor grau de concordância com ele, tinham uma unanimidade em torno da sua importância como político e como grande homem nacional.

Nossa colaboração foi muito intensa, mas muito curta. Apesar da diferença de geração, como lembrou o Luiz Olavo, apesar das diferenças nos horizontes intelectuais e políticos – nós divergimos sobre um número imenso de questões

políticas; sistema de governo -, mas concordávamos sobre o sistema eleitoral. Ele tinha certeza, pela sua visão jacobina, que era possível um candidato com grande apoio popular, com um projeto nacional, levar a cabo as reformas. Eu sempre fui extremamente cético sobre essa possibilidade. Eu acho que o sistema institucional impede as reformas.

Mas, apesar dessas divergências todas, nossa colaboração foi intensa, como já disse, por causa desse traço do Paulo Nogueira Batista, que era o de colocar os interesses da instituição, no caso a USP, e os interesses nacionais acima de quaisquer problemas pessoais, ou divergências ideológicas. Isso, me parece, foi um ponto marcante de sua inserção na Universidade. A questão Mercosul veio daí, apesar de que ele tinha vinculação muito pequena naquele momento com a USP. Ele era um convidado com recursos externos, como o apoio da Fapesp. Depois passou a ser professor convidado nos quadros da Universidade.

No IEA participou no projeto específico sobre a questão do sistema econômico internacional e para o qual organizou uma série de conferências e um curso que ele estava trabalhando para transformar num livro. Ele se interessava por todas as questões: opinava, sugeria, marcou sobretudo na questão do Mercosul.

Eu tinha uma visão de que nós deveríamos desenvolver uma área de relações internacionais, esquecendo que estávamos no Brasil, tentar dialogar com as outras áreas, com o resto do mundo. Portanto, a política externa brasileira era importante: a relação com os nossos principais parceiros era importante, mas o mais importante era que nós olhássemos para o mundo inteiro.

Em pouco tempo, sem ter dito isso claramente, sem ter dado uma opinião sobre isso, o Paulo Nogueira, pela prática, mostrando quais eram os temas por onde devíamos caminhar, orientou a questão do Mercosul para a área de política internacional. Ele mostrou rapidamente que nós devíamos estudar o Mercosul, não somente porque ele seria uma peça fundamental da política externa dessa década, mas também porque ele era fundamental para a nossa política econômica internacional. Só se falava em Mercosul em algum nicho obscuro do departamento de economia do Itamarati e em nossa embaixada em Buenos Aires, mas a mídia não o conhecia e a academia o desconhecia amplamente. Nós estávamos começando a fazer alguns estudos na Faculdade de direito na are de economia.

Ele tinha essa capacidade de previsão e de demonstrar que esse novo tema era fundamental. A idéia exata que ele tinha sobre a integração regional,

e naquele momento sobre o Mercosul, foi acentuada em sua contribuição na organização de um colóquio internacional que ele fez com competência de diplomata. Antes de terminar o colóquio ele estava com um documento, um sumário aprovado por todos. As suas idéias sobre o Mercosul podem ser apreciadas no texto "O Mercosul e os Interesses do Brasil". (Revista Estudos Avançados, número 21, página 79).

Em primeiro lugar, ele mostrava como era importante considerar a integração regional como uma decisão política dos Estados e não apenas os seus aspectos comerciais. Nenhum desses processos seguia um determinismo devido à interdependência econômica e a proximidade regional. Em segundo lugar, ele considerava que as forças novas, mais recentes de integração, que eram chamadas de regionalismo aberto, deixavam sobretudo no caso do Brasil e da América Latina, uma grande vulnerabilidade, pela inexistência do que eu poderia chamar de um protecionismo moderno, que não fosse apenas uma questão de tarifas e de cotas, mas de uma legislação.

Ele tinha uma preocupação que o Mercosul não avançasse demasiado. O Samuel lembrou a pouco a visão que Paulo Nogueira tinha sobre a questão da integração e que está nessas conclusões do colóquio: *"A integração regional é, na verdade, um mecanismo discriminatório contra terceiros países fora da região. Um mecanismo de trocas e basicamente de preferências"*.

O embaixador achava que o Mercosul tinha outra vulnerabilidade que era o que podemos chamar de "timing" eleitoral. O Mercosul foi criado para desabrochar numa gestão presidencial que coincidia com a dos presidentes Menem e Collor. Portanto ele passava por cima de todo um processo de negociações que deveria haver de preferências mútuas. Ele muitas vezes demonstrava, não só com exemplos da Europa, mas sobretudo com exemplos do NAFTA, onde os prazos são de 15 anos depois da negociação, enquanto nós tínhamos um prazo de 5 anos para negociar e gerar tarifas.

Eu acho que esse conjunto de idéias era o que estava presente naquele momento e além disso ele chamava a atenção para o fato, que depois foi se tornar mais claro, da caducidade da noção de América Latina como horizonte de integração. No momento em que a integração do México com a América do Norte já era dada como fatal, nós estávamos ainda no início das negociações, sobretudo, era preciso pensar em sub-regiões, pensar em termos do Cone Sul em primeiro lugar.

Depois veio a idéia de América do Sul e eu devo lembrar que nessa época, uma vez, numa discussão num seminário aberto do Itamarati, sobre a integração

do Cone Sul, eu me lembro de ter levantado a idéia, sugerida pelo Paulo Nogueira Batista, de que nós deveríamos começar a pensar na integração em termos de América do Sul e não apenas em termos de América Latina. Fui repreendido pelo amigo Fernando Reis, que era o chefe do Departamento das Américas, de que nós jamais deveríamos abandonar a nossa retórica América Latina, ou seja, naquele momento aquela idéia era uma espécie de tabu.

Houve alguma evolução nas idéias de Paulo Nogueira Batista a respeito da integração e de Mercosul, particularmente com base nesses dados. Acho que ele se tornou progressivamente preocupado com as relações com os Estados Unidos. A meu ver ele achava que não deveríamos ter medo de negociar com uma série de concessões mútuas, que iam se tornar inevitáveis. Era melhor que nós a tornássemos mútuas do que evidentemente sermos forçados a torná-las unilaterais, e curiosamente isso ocorreu pouco antes da sua nomeação para a ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração).

Ele estava tão preocupado com isso que me propôs organizarmos um programa de formação de americanistas. Isto é, a idéia era tentar criar especialistas que conhecessem os Estados Unidos. Afinal esse é o nosso principal parceiro e o principal rival, poderá ser até o nosso adversário, nós temos que conhecê-lo e sabemos que não o conhecemos. Essa idéia evoluiu depois para algo que abarcasse mais as Américas, em decorrência da sua vinculação com a ALADI. E me parece que após essa sua vinculação com a ALADI, houve uma pequena mudança e ele passou a ver com mais pessimismo o Mercosul e ver com mais interesse e laços mais flexíveis o conjunto da América do Sul. Eu creio que não tenho dados definitivos sobre isso, mas acho que uma das pessoas que mais influenciou o presidente Itamar e o ministro Celso Amorim no sentido de uma definição sobre o Mercosul foi ele.

Vendo nesse momento a necessidade de evitar esses defeitos que ele via desde o início no Mercosul, acho que isso significa uma evolução a partir de um contato com a própria realidade. Ao contrário do que se poderia pensar, Paulo Nogueira Batista tinha grandes idéias fixas e definitivas sobre o mundo e sobre o Brasil, mas que sabia muitas vezes, a partir das oportunidades presentes, reformular as suas visões.

Queria ser breve, sendo o último. Era só isso. Obrigado.

Jacques Marcovitch - Eu agradeço ao professor Guilhon que sublinhou essa relação recente do embaixador com a Universidade. A própria

estruturação desta mesa com dois embaixadores e dois professores mostra bem, sinaliza essa transição que tivemos do embaixador da diplomacia para o meio acadêmico, para onde ele trouxe sua contribuição.

Eu queria, em nome da área de Assuntos Internacionais, antes de passar a coordenação de trabalhos ao diretor do IEA, professor Cordani, encerrar essa etapa da nossa homenagem.

Senhora Elmira Batista, professora Maria Adélia, senhor Roberto Muller Filho, senhor presidente do PMDB, deputado Luis Henrique, meus caros colegas de mesa, ex-ministro e ex-chanceler Olavo Setúbal, nos cabe agora, encerrar agradecendo não só a presença de todos, mas em especial àqueles que contribuiram diretamente para a realização dessa homenagem.

É um tributo merecido para aquele que foi um dos membros mais atuantes da área de Assuntos Internacionais, da qual se desvinculou para se tornar embaixador chefe da Missão do Brasil junto à ALADI. O jornalista Mauro Bellesa que é nosso colaborador aqui no IEA, conseguiu recuperar algumas imagens da presença do embaixador aqui no Instituo e uma dessas fotos está perto da sala de entrada, será mantida, numa tradição que Carlos Guilherme Mota iniciou, que é a de colocar fotos dos pioneiros e iniciadores da vida desse Instituto. Portanto, uma das fotos que foi recuperada permanecerá exposta por decisão da direção do IEA fazendo parte do nosso acervo.

Na qualidade de professor visitante, Paulo Nogueira Batista nos trouxe sua rica e diversificada experiência, a originalidade de sua reflexão, a lucidez da sua análise e uma aguçada percepção prospectiva em relação ao futuro. O prof. Guilhon sublinhou essa percepção em relação ao futuro, tanto na questão do Mercosul, quanto no documento sobre a Cláusula Social, cuja importância quero reiterar.

Na semana passada em Genebra, discutindo a agenda 95, na OIT, foi com surpresa e também com forte impressão que vimos a presença do texto de Paulo Nogueira no debate que agora está se iniciando com o estabelecimento da OMC. Por essa razão todos os textos do Paulo serão reunidos pela Área de Assuntos Internacionais, inicialmente na forma de uma edição eletrônica. Obviamente, nós consultaremos os familiares sobre a possibilidade de fazer esse trabalho. Nós entendemos que cabe essa reunião de textos numa edição eletrônica e em seguida será apreciada a possibilidade de realizar uma edição impressa do que são os frutos da sua reflexão, mas que também são sementes para o ensino e a pesquisa no campo das relações internacionais e geoestratégicas.

Eu quero concluir com uma citação que me veio em mente, quando eu estava preparando essa sessão, de Romain Rolland *"na ânsia de fazer, o erro é frequente, mas na contemplação sem ação, o erro é permanente"*.

Umberto Giuseppe Cordani - Entendo que foi reverenciada a memória do embaixador Paulo Nogueira Batista com os vários depoimentos, com luzes simpáticas, com pinceladas impressionistas e emoção. Entendo que o IEA fez o que devia, reverenciar a memória de um dos seus maiores colaboradores nos últimos anos.

Várias pessoas no plenário foram mencionadas pelo coordenador Jacques Marcovitch, ma há outras: o professor Paulo Sérgio Pinheiro; Azis Nacib Ab'Sáber, presidente do SBPC; o primeiro diretor do IEA, professor Carlos Guilherme Mota; a professora Maria Victória Benevides, conselheira do IEA; professor Sedi Hirano, coordenador do PROLAM; senhor John Forman, colaborador do Paulo Nogueira Batista na NUCLEBRAS e muitos outros.

Se alguém quiser falar alguma coisa a palavra está aberta, se não houver nenhum depoimento, gostaria de agradecer a presença de todos os integrantes da mesa, dos demais membros do plenário, de familiares e amigos de Paulo Nogueira Batista.

Está encerrada a sessão.

17 de novembro de 1994 – Instituto de Estudos Avançados/USP

Nova Ordem Mundial ou apenas Regional?*

Paulo Nogueira Batista

Os efeitos mais visíveis, e previsíveis, da Guerra do Golfo são a destruição da máquina militar do Iraque, com o consequente rompimento do equilíbrio regional, e o aprofundamento do envolvimento dos EUA na região. Também visíveis e previsíveis, a destruição física do Kuwait e o fortalecimento do Irã e de Israel. O inesperado é a sobrevivência, política de Saddam Hussein, tolerada como alternativa a uma desagregação do Iraque entre sunitas, xiitas e curdos – com riscos para os outros países da região e eventuais benefícios para o Irã. Frustrou-se, assim, ao menos no imediato, um dos objetivos declarados dos EUA, ao optarem por solução militar para a crise desencadeada pela invasão do Kuwait.

Da condição de maior potência regional – conquistada, em custosa guerra contra o Irã durante a qual contou com a simpatia e até o apoio de alguns de seus vencedores de agora – o Iraque se vê drasticamente reduzido em seu status, sujeito ao pagamento de indenizações de guerra, a sérias restrições em matéria de armamentos convencionais e à total renúncia de armas não – convencionais. Um resultado a que Saddam condenou o seu país por uma irracional obstinação em manter, sem a menor chance de vitória militar, a anexação do Kuwait.

* Publicado originalmente no Caderno Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais-15, O BRASIL E A ORDEM INTERNACIONAL PÓS-GOLFO, abril/91.

O preço imposto ao Iraque resultou menos desejo de sancionar violações do direito internacional – violações que Bagdad já praticara ao atacar o Irã em 1980 e durante aquela guerra, sem qualquer condenação da ONU – e muito mais da percepção de que o Iraque passará a representar ameaça direta a vitais interesses regionais e extra-regionais, quando o mundo se preparava para usufruir os dividendos do fim da guerra fria.

Os EUA emergem da Guerra do Golfo consideravelmente prestigiados, não só pelo êxito militar amplamente televisionado, mas também pela grande capacidade de articulação diplomática. A vitória militar nunca esteve em dúvida mas o seu baixíssimo custo em termos humanos e a rapidez com que foi conseguida restabeleceram o orgulho nacional, cicatrizando profundas feridas deixadas pela longa e onerosa intervenção no Vietnam. Recuperou-se de um sentimento de confiança que contém, no entanto, o risco de uma sobre-estimação da vitória.

Caberia, como querem alguns, mesmo fora dos EUA, ver no resultado da Guerra uma demonstração de uma inconteste superioridade tecnológica e militar que invalidaria a tese do declínio norte-americano? Teria a vitória uma dimensão realmente global que daria aos EUA condições de impor "uma nova ordem mundial" anunciada, mas não definida, por Bush?

Um exame mais objetivo do que começa a emergir do levantamento do controle a que esteve submetido o noticiário sobre a guerra, parece indicar que a vitória teria sido obtida muito mais por bombardeios de saturação com equipamentos convencionais do que pela precisão cirúrgica de equipamentos de "high-tech". É o que indicaria também o alto número de baixas civis iraquianas.

O imenso poderio militar utilizado para assegurar, de qualquer modo, a vitória não confere à guerra no Golfo dimensões de uma terceira guerra mundial. O resultado do conflito tampouco altera a relação mundial de forças no plano político, econômico ou mesmo militar. Não se justificaria, assim, ver a vitória norte-americana como um divisor de águas na história das relações internacionais, a partir do qual se definiria um novo equilíbrio, uma nova ordem mundial. No Golfo, travou-se guerra localizada, sem risco maior de degeneração em conflito de dimensão mundial. Terá sido, sob esse aspecto, menos perigosa do que outras nas últimas quatro décadas, entre os árabes e Israel, quando era intensa na área a competição da "guerra-fria".

Com a intervenção militar na crise do Golfo, os EUA assumem, antes de mais nada, uma pesada responsabilidade de organização de "uma ordem

regional de paz e segurança", processo cujas implicações políticas e econômicas podem inviabilizar o soerguimento econômico-financeiro dos EUA, sem o que é inviável sustentar qualquer projeto de recuperação de hegemonia mundial, sobretudo do tipo da que exerceram ao fim da II Grande Guerra, como única superpotência militar e econômica.

A liberdade de ação necessária ao exercício de uma hegemonia mundial não se compatibiliza, aliás, com a dependência em matéria financeira que se revelou inevitável no custeio dos gastos tanto com a primeira estratégia de defesa da Arábia Saudita quanto com a estratégia final de ataque ao Iraque. Cooperação financeira que poderá, ademais, se fazer necessária também na organização da paz na região.

O engajamento dos EUA numa política de restauração da hegemonia mundial não fará sentido se se fizer com o sacrifício da recuperação das bases econômicas do poder militar norte-americano. Um engajamento nesses termos seria comparável à decisão da Inglaterra, no fim do século XIX, de, ao invés de modernizar sua economia para fazer face à competição alemã e norte-americana, buscar a expansão colonial. Um processo que acabou por levar a Inglaterra a um envolvimento profundo no Oriente Médio, com penosas conseqüências que se acham na raiz de muitos dos graves problemas que a região hoje enfrenta.

É pouco provável, na nova conjuntura mundial, que venham a ocorrer, em outras áreas, ou mesmo no Oriente Médio, situações em que se faça necessário e viável, uma operação de polícia internacional como a que os EUA conduziram no Golfo, com a compreensão da comunidade internacional e com a cooperação militar ou financeira de importantes países.

O conflito no Golfo tem, por certo, efeitos de alcance mundial ao restabelecer – desta vez pela presença militar – o amplo controle que os EUA já haviam exercido, até 1973, sobre o petróleo do Oriente Médio, através das companhias multinacionais. Estamos cada vez mais longe dos tempos em que, sob a liderança saudita, os países árabes conseguiram fazer do petróleo uma arma política em seu contencioso com Israel e muito perto do colapso do cartel da OPEP. O fato de os EUA ser fortemente dependente do petróleo importado limita, contudo, sua capacidade de fazer uso de sua hegemonia nesse campo, um controle que, com efeito, tem de ser exercido sem discriminação entre os importadores, qualquer que seja o grau de alinhamento com os EUA em outras questões. Para os importadores de petróleo, a redução ou estabilização de seu preço mais do que compensará,

aliás, a eventual perda de mercados no Iraque ou mesmo na região, na reconstrução, por exemplo, do Kuwait. Esta é a situação do Brasil cujo comércio com a região sempre foi fortemente desequilibrado contra nós, mesmo no tocante ao Iraque, que em média nunca nos comprou mais de 25% do que dele importávamos em petróleo.

Do Conflito no Golfo não surge, portanto, uma nova ordem mundial. Representou, de fato, em circunstâncias difíceis, a ratificação das tendências que viabilizaram o fim da competição ideológica Leste-Oeste. Não obstante protestos saudosistas em Moscou confirmou-se a disposição da URSS de reduzir seu envolvimento no Oriente Médio e de ajudar os EUA a estabilizá-lo. Nas deliberações na ONU sobre condenação da invasão do Kuwait e sobre as sanções econômicas ao Iraque, os EUA contaram com a colaboração ativa da URSS. Embora haja tentado uma solução negociada para a evacuação do Kuwait, Gorbachev não só não vetou como deu assentimento, no Conselho de Segurança da ONU, ao pedido norte-americano de autorização para uso de força contra o Iraque. Esta, sem constituir – como na Coréia em 1950 – um mandato para os EUA agirem "em nome da ONU", foi decisiva para Bush poder obter, por pequena margem, a indispensável cobertura do Congresso.

O entendimento entre as superpotências militares já havia permitido a encaminhar ou solucionar alguns conflitos regionais – Afeganistão, Angola – com utilização da própria ONU. A guerra no Golfo ratificou a solidez desse entendimento, mantendo as condições políticas para que os membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização pudessem agir como um "diretório" em questão de guerra e paz.

A autorização da ONU para o uso da força deu legitimidade à postura norte-americana, tornando pouco relevante a discussão sobre o caráter justo ou injusto da guerra ou sobre se ela era a melhor opção para liberar o Kuwait. O resultado do conflito tornaria acadêmico debater a qual motivação principal – militar ou política? – da decisão de atacar primeiro, e quase que exclusivamente, o Iraque, decisão que o Ministro da Defesa da França, ao custo do cargo, considerou exceder a autorização da ONU.

Na "costura" da coligação militar anti-Iraque, os EUA não tiveram como evitar concessões a países cuja participação estimaram de especial significação regional, não obstante profundas divergências até a véspera do conflito. A liberdade que se passou a admitir à Síria no Líbano constitui ilustração de jogo político inevitável nas circunstâncias. Compensações foram dadas também

a países amigos, como o perdão da dívida do Egito para com o Governo norte-americano e a promessa de comportamento semelhante por outros credores ocidentais, no âmbito do Clube de Paris. A própria China, pela não-obstrução na ONU, deverá se beneficiar de um abrandamento das restrições econômicas que lhe haviam sido impostas pelo ocorrido na Praça de Tianamen.

A viabilização de uma aliança militar anti-Iraque, com a participação ostensiva da Arábia Saudita, do Egito e da Síria a despeito das provocações iraquianas para envolver Israel na disputa sobre o Kuwait, comprova que, mesmo no caso de países unidos pela etnia, língua e religião, os interesses nacionais acabam predominando sobre a solidariedade coletiva, o que pode abrir espaço para outros entendimentos. Como o Egito – que recuperou o Sinai numa paz em separado com Israel – a Síria, para firmar-se no Líbano, poderá admitir acordo bilateral com Tel-Aviv sobre Golan.

A questão palestina, entretanto, dá sinais de haver se tornado mais complexa. A OLP e os palestinos, ao apoiarem o Iraque e ao se regozijarem com os ataques de seus mísseis a Israel, fortaleceram em Tel-Aviv e nos influentíssimos meios judaicos norte-americanos, aqueles que se opõem de modo terminante à troca de "land for peace", sob a forma de criação de um Estado Palestino na Cisjordânia, mesmo neutralizado e desarmado. A posição de Amã no conflito terá inviabilizado, por outro lado, definitivamente, a alternativa de uma confederação Jordano-Palestina. Mais do que nunca Tel-Aviv insistirá em só admitir a concessão, nos territórios ocupados, de autonomia limitada. A tradicional reivindicação árabe de convocação pela ONU de uma conferência, com a presença dos membros permanentes do Conselho de Segurança e de todos os países da área e dos palestinos, sobre a totalidade do contencioso árabe-israelense, palestinos, sobre a totalidade do contencioso árabe-israelense, tornou-se mais problemática. Como será problemática a discussão de uma ordem regional que não inclua a questão palestina.

Uma ordem regional dificilmente dispensará garantias de estabilidade que só uma presença militar norte-americana pode no momento oferecer. Mas a sua durabilidade dependerá, em última análise, da estabilidade dos regimes autocráticos, de esquerda e de direita, com os quais será negociada. Como já se vê no Kuwait – são regimes abaláveis pelos ventos modernizadores das reivindicações democráticas ou pelas pressões tradicionalistas do fundamentalismo islâmico.

Para ganhar a paz no Oriente Médio, o governo norte-americano necessitará de amplo consenso interno que lhe dê condições de exercer plenamente as responsabilidades hegemônicas que os EUA assumiram na área, onde passaram de mediador na questão palestina à árbitro de todas as controvérsias regionais. Como a questão curda revela, erigir uma ordem de paz e segurança na região é tarefa de tal complexidade que poderá até converter a esmagadora vitória militar em uma irresgatável hipoteca política.

O aumento do envolvimento dos EUA no Oriente Médio resultará em menor disponibilidade em Washington, de tempo e recursos, para os países latino-americanos, o que somado ao crescimento de importância da Europa Oriental para a Europa Ocidental e os EUA resultará numa diminuição ainda maior da posição da América Latina no mundo.

Mesa Redonda sobre "Estado, Partidos Políticos e Legislativo"*

Paulo Nogueira Batista

Considero as questões que estão envolvidas pelo título deste seminário como extremamente relevantes inclusive para o êxito do empreendimento. Eu diria, até um pouco, de forma provocativa, que sem que nós tenhamos capacidade de assegurar uma participação maior em grande gama de segmentos sociais e uma participação maior do poder legislativo, dos estados, dos empresários, trabalhadores e agentes sociais de maneira geral, realmente vai ser difícil imaginar que este processo tenha êxito que se espera.

Eu começaria por fazer algumas observações a respeito dos problemas que estão presentes na formação de um processo de integração entre países tão díspares como são os quatro que integram o Mercosul. É curioso, e a gente leva a ter a tendência a pensar que pelas origens ibéricas comuns, pela proximidade lingüística, nós seríamos, realmente, países muito próximos e fáceis de se integrar um com o outro. Na realidade não é bem assim. Se nós examinarmos um pouco mais de perto a situação, aliás é um pouco óbvio até quando se abre a carta geográfica ou quando se consulta qualquer manual estatístico, nós vamos ver que há uma enorme diferença econômica entre os membros. E isso não só no que diz respeito à dimensão das respectivas economias. Só para citar um número, o PNB do Brasil é quarenta vezes maior que o do Uruguai, como na própria estrutura dessas economias, há países

* Publicado originalmente no Caderno Coleção Documentos, Série Projetos Mercosul-1, O MERCOSUL NA SBPC, outubro/92.

ainda numa fase quase que completamente pré-industrial, como é o caso do Paraguai, e outros que já estão numa fase um pouco mais industrializada e países como o Brasil onde já atingiu níveis que podem qualificá-lo como um país industrializado. Mas há diferenças também no que diz respeito ao grau de abertura das respectivas economias em relação ao comércio exterior e ao capital estrangeiro. Há enormes diferenças no sistema tributário, há diferenças muito importantes em matéria de custo de energia e em matéria de qualificação e custo de mão de obra. Por ter diferenças conjunturais de extrema relevância, torna-se ainda mais problemática a integração quando se levam em consideração diferenças relacionadas com as chamadas políticas macroeconômicas, monetárias e fiscais. Acresce a tudo isso uma ausência de um intercâmbio comercial importante entre esses quatro países. Ao mesmo tempo em que os volumes absolutos, e até relativos não são importantes, a gente verifica de novo uma fantástica disparidade, porque para o Brasil, o mercado de três países que integram o mercado comum conosco representa apenas cinco por cento das nossas exportações, ao passo que, por exemplo, para o Paraguai isso representa quarenta por cento. As diferenças são muito grandes: de escala, de política, de estrutura econômica. Sem contar outros fatores, já no campo do legislativo, porque temos também legislação civil e legislação comercial que não são propriamente idênticas. E acima de tudo isso nós temos que constatar que nunca houve realmente estudos sérios sobre as razões econômicas, as vantagens e desvantagens de um processo de integração nessa sub-região.

O que a gente conclui de tudo isso, não há como ver de outra maneira, é que a integração foi adotada como objetivo em si mesmo. Como um objetivo político e também com fundamentação política. Entre outras bases políticas do movimento de integração para o Mercosul eu assinalaria duas ou três, uma delas é a redemocratização ocorrida na região, em particular entre a Argentina e o Brasil, que foram os dois países que iniciaram o processo. Não exclusivamente por causa disso, mas concomitantemente com isso, um processo de aproximação que houve entre os dois países superando antigas rivalidades. Isso começou já nos regimes militares, mas evidentemente foi um processo que se acentuou com a redemocratização lá e aqui. E finalmente houve uma razão de ordem política, que é a expectativa de um aumento do poder de barganha destes países na sua relação com países terceiros, especialmente diante da tendência à formação de blocos econômicos em outras regiões, particularmente a tendência mais recente de formação de blocos econômicos na América do Norte. O caráter político nesta alteração, que

começou através de um acordo de livre comércio entre Argentina e o Brasil a ser completado em dez anos se acentua com a aceitação do Uruguai e do Paraguai ao processo, o que evidentemente só se explica por motivos políticos e diplomáticos. O caráter político da operação se torna a meu ver mais ainda evidente pela forma como o processo é conduzido, ele é dominado inteiramente pelos governos, pelas chancelarias diplomáticas, com pouquíssima participação do congresso e partidos políticos certamente nenhuma e muito modesta de empresários e de sindicatos. Os agentes para os quais o processo está sendo criado, os empresários e os sindicatos, não foram em nenhum momento ouvidos sobre se nós deveríamos ir para uma integração, de que forma, com que profundidade e que ritmo. O Congresso, neste particular, teve uma atuação dentro das linhas tradicionais da forma como é tratado o problema das relações internacionais na nossa constituição e se limitou praticamente a homologar o que o poder executivo levou ao Congresso para retificação.

O que nós estamos vendo em tudo isso são origens políticas, motivações políticas e uma condução política do processo. O caráter estritamente intergovernamental das negociações é realmente muito grande, é praticamente exclusivo, e como operação tem esse matiz político-diplomático a que eu me referi, vocês vão notar que nem sequer a totalidade do poder executivo, sobretudo no caso do Brasil, está mobilizada e participando do processo. É uma coisa que está acontecendo principalmente a partir da chancelaria, e agora com a participação e o envolvimento maior dos ministérios de economia, mas com muito pouca participação de outros departamentos e ministérios do próprio executivo brasileiro. O resultado desse enfoque político e da forma como foi montado, concebido e conduzido, resultou em que algumas das normas fundamentais do processo, eu quero me referir especialmente a certificações de origem, mas o mesmo poderia se aplicar às cláusulas de salvaguarda, não estão satisfatoriamente definidas. Só para que se tenha uma idéia da importância de haver regras de origem bem estabelecidas e bem definidas antes de que comece a funcionar o acordo, eu mencionaria o fato de que no acordo Canadá/Estados Unidos – um processo objetivo e modesto comparado com o Mercosul – só foi aprovado depois de definida concretamente não apenas uma regra geral muito estrita em matéria de certificação de origem, mas regras específicas para quatorze setores da economia. E no nosso caso, nós temos apenas um princípio muito geral, deixando para a fase praticamente pós-transição, a definição de normas mais

específicas. Esse problema na regra de origem é obviamente fundamental porque sem regras de origem adequadas nós teremos o problema da plataforma de reexportação, e o processo de integração poderia estar em risco.

Há outras coisas que não foram bem resolvidas no Tratado de Assunção. Entre elas a própria forma do processo decisório e o fato de que cada país membro tem um direito de veto. Tudo isso resulta que nós temos uma situação que não é muito equilibrada, e que seria conveniente que fosse corrigida com antecipação à entrada com pleno vigor do Tratado para que nós não nos vejamos na contingência de ter que ajustar a economia brasileira à economia de seus parceiros quando o que deve ocorrer é ao contrário, eles é que têm que se ajustar a nós e não nós a eles. Evidentemente que no processo, teremos que fazer concessões, mas o eixo do processo de integração do Mercosul tem que se fazer em torno do Brasil e não ao contrário. Corremos o risco de ver se processar, em virtude da inexistência de regras muito precisas, a existência de um poder de veto para cada um dos países membros. A primeira conclusão que eu tiro de tudo isso é curiosa porque na realidade nós temos um mercado comum que está sendo constituído sob um enfoque ultraliberal, isto é, a filosofia que está atrás disso é criar um mercado mais livre possível onde forças de mercado tenham a maior possibilidade possível de atuação. Tudo isso através de um processo estritamente intergovernamental, em que os empresários, por exemplo, em que os agentes econômicos e sociais não estão sendo ouvidos nem estão participando efetivamente. Há nisso uma certa contradição. Um outro problema que nós enfrentamos, problema que me parece sério, é a questão dos prazos. Eu não sei se os senhores têm isso presente, mas a Comunidade Econômica Européia se fixou, pelo Tratado de Roma, doze anos mais três anos para poder formar a área de livre comércio e uma união aduaneira, isto é, uma integração com uma tarifa externa comum. Levou trinta e quatro anos, até 1992, para constituir um mercado comum, isto é, um mercado onde haja livre circulação de todos os fatores de produção com um grau relativamente alto de harmonização das respectivas legislações. Vai levar pelo menos mais oito anos para chegar à união econômica com moeda e política social comuns. No caso do acordo entre Estados Unidos e Canadá, o prazo de formação dessa área são dez anos, e foram consumidos mais de três anos na negociação do acordo. O mesmo prazo está sendo previsto em relação a negociações com o México, e no sudeste da Ásia, os países membros da Asean estão começando o programa para a formação de

uma área de livre comércio de prazo de quinze anos. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai se propõem a fazer um mercado comum, aquilo que a Europa levou trinta e dois anos para fazer, tendo muito mais tradição de comércio recíproco, maior equilíbrio nas relações econômica-comerciais recíprocas, por bem, nós pretendemos fazer tudo isso em menos de quatro anos, até trinta e um de dezembro de 1994. Realmente, os prazos fixados no tratado de Assunção e agora reiterados no chamado cronograma de Las Leñas, não parecem muito realistas. Eles não são realistas, nem sequer, para os respectivos governos que estão tão envolvidos diretamente nessa negociação. Não há quadros suficientes para conduzir este processo no ritmo que está pensado no tratado. Esses prazos se tornam, a meu ver, menos praticáveis ainda, se nós introduzirmos o elemento que é o objetivo do seminário de hoje, que é a necessidade de democratizar essas negociações de forma a assegurar que os outros agentes econômicos, que o Congresso Nacional, que os partidos políticos passem a ter um papel decisivo como corresponde às negociações da preparação da posição nacional e subseqüentemente nas negociações internacionais.

Não há como evitar, obviamente, a área de livre comércio dentro do prazo de 1994 porque a desbravação é automática e já está prevista no acordo. Mas não vai ser fácil concluir a negociação sobre a tarifa externa comum que configuraria pelo menos a formação de uma união aduaneira, e isto é uma coisa grave para o Brasil porque apesar de se falar muito na necessidade de competência macroeconômica, e ao se fazer isto, se apontar uma forma meio crítica para o Brasil, o que estamos verificando é que não está havendo convergência nem sequer naquele setor que é fundamental à formação de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira que é convergência de política comercial. Salvo o objetivo comum de todos os países integrantes do Mercosul, que é a abertura, a liberalização de importações, o ritmo e a forma pela qual estas liberalizações estão sendo feitas não são compatíveis. E nós estamos diante de um risco muito concreto de serem erodidas margens de preferência importantes sobretudo para produtos manufaturados, que é o setor de maior interesse para o Brasil. Nós temos um quadro relativamente complexo, e nos leva a dizer que é realmente fundamental assegurar através de mecanismos que o governo está admitindo, que são indispensáveis, mecanismos de participação, que haja este processo de democratização do Mercosul para que estes problemas todos possam ser colocados. Sem isso eu tenho a impressão de que nós não vamos ser capazes

de assegurar aquilo de que tanto se fala, que é a irreversibilidade do Mercosul. O Mercosul é muito importante, deve ser levado adiante, deve ser tornado um processo irreversível, mas ele não será irreversível se nós não encontrarmos uma maneira de democratizar o processo decisório dentro de cada país integrante e se não formos capazes de acomodar, através dessa democratização, algumas questões muito importantes que configuram de ato um espaço econômico comum.

A América Latina diante da Constituição de um Mercado Continental*

Paulo Nogueira Batista

Desde o princípio dos anos setenta, os países latino-americanos se vêem deparando com uma sucessão de graves problemas de ordem internacional: os dois choques do petróleo, a alta taxa internacional de juros, a queda dos preços das suas matérias primas. Sob o peso de uma dívida externa asfixiante, contraída em substancial medida para fazer frente a essa constelação de fatores externos adversos, ficaram gravemente comprometidos na região o desenvolvimento econômico e o equilíbrio das contas governamentais. No limiar da última década deste século, para poder retomar o desenvolvimento e reestabelecer a ordem em suas finanças públicas, enfrentam adicionalmente nossos países sérias restrições de acesso aos mercados internacionais de capital de empréstimo e de risco; e, em razão do aumento do protecionismo nos principais mercados desenvolvidos, tem de fazer frente também à crescentes obstáculos à comercialização externa de seus produtos. Sentem-se agora ameaçados por uma tendência à discriminação econômica-comercial de que poderia decorrer uma marginalização ainda maior no cenário internacional.

* Conferência feita pelo autor no dia 04 de setembro de 1990, no IEA/USP, publicada na Revista Estudos Avançados, Nº 4/10, setembro-dezembro/90.

Não obstante tais dificuldades, os países latino-americanos acham-se emprenhados num processo de abertura de suas economias aos investimentos e aos produtos estrangeiros, convencidos que estão de que essa é a melhor senão a única maneira de modernizá-las e de torná-las mais competitivas internacionalmente. A forma de se levar adiante uma maior inserção na economia mundial é hoje portanto uma questão de primeira ordem na América Latina. Como realizá-la? Pela via multilateral e não discriminatória do GATT ou pelo caminho dos entendimentos bilaterais ou regionais de caráter preferencial? Ou através de uma combinação das duas modalidades?

Qualquer que seja o enfoque, é essencial não perder de vista que a liberalização do mercado nacional para produtos estrangeiros não pode se processar de forma unilateral; pelo contrário, deve ser conduzida pela via de negociação, de modo a buscar assegurar, pela reciprocidade, garantia para nossas mercadorias de acesso desimpedido aos mercados externos em troca de abertura do nosso próprio mercado. E exige também medidas acautelatórias de proteção da indústria nacional contra práticas comerciais desleais – subsídios, *dumping* – a que recorrem com agressividade países fortemente dependentes de exportações. O êxito de uma política de abertura passa assim também por uma indispensável modernização da legislação de comércio exterior e dos mecanismos de sua aplicação.

A maximização dos resultados de uma abertura da economia supõe a livre circulação de bens e de capitais a nível internacional. Em outras palavras, depende do bom funcionamento de um sistema comercial e monetário de caráter multilateral, a cujas normas todos os países – de maior ou menor peso econômico – efetivamente se submetam. O sistema multilateral, sobretudo no campo do comércio, vem sendo, no entanto, sujeito a fortes tensões. Essas tensões se originam essencialmente do fato de que os Estados Unidos, maior parceiro econômico do mundo e principal avalista do sistema, vir recorrendo de modo crescente ao protecionismo, sob a forma especial de barreiras não-tarifárias e também de manipulações cambiais; tudo isso para tentar coagir déficits de comércio exterior gerados basicamente pela falta de ajustes estruturais internos suscetíveis de reestabelecer a competitividade internacional da economia norte-americana. Mais sério ainda é o risco de uma fragmentação do sistema multilateral de comércio que possa decorrer de uma opção dos Estados Unidos por acordos preferenciais, de corte bilateral ou regional. A decisão norte-americana de estabelecer em 1988 com o Canadá, por proposta deste, uma área de livre comércio foi entendida como

indicação preocupante de que opção já teria sido feita. Em assim sendo, configurar-se-ia uma nova tendência que desestabilizaria ainda mais o sistema multilateral de livre comércio, ao adicionar o elemento discriminação entre fornecedores externos ao de proteção pura e simples, "*erga omnes*", do produtor nacional.

O concomitante aprofundamento do processo de integração das Comunidades Européias, que evoluem, como previsto desde sua fundação, de uma união aduaneira para uma união econômica, está sendo interpretado naquele contexto como mais um indício de que seria inexorável a tendência ao colapso do sistema multilateral de comércio. "Mega-blocos" emergiriam em torno dos novos pólos de poder econômico mundial: um europeu sob o comando da CEE; outro asiático, liderado pelo Japão; e, na América do Norte, um terceiro formado pelo Canadá e o México em volta dos Estados Unidos. Os mega-blocos constituiriam, nessa visão, uma consequência mais ou menos inevitável da multipolaridade econômica deste final de século, no qual os Estados Unidos já não detém a condição de única super-potência econômica.

A percepção pessimista da inexorabilidade de um iminente colapso do sistema comercial multilateral representado pelo GATT tem tido bastante difusão na América Latina. Firmou-se na região o temor de que esta seria com muita probabilidade posta à margem dos prováveis grandes blocos desenvolvidos e afastada conseqüentemente das grandes correntes de intercâmbio internacional. Isso no preciso momento em que os países da área se aprestam para aumentar o seu grau de relacionamento com a economia mundial. Esse receio da região de se ver relagada à periferia se exprime, no mais das vezes, curiosamente, num inadequado tom de queixume e de passividade característico de países subdesenvolvidos que não sabem ou não conseguem se colocar como atores no cenário internacional. Esse sentimento latino-americano de impotência se agravou com o fim da guerra-fria, ao se definir uma nítida prioridade, pelo menos por parte da Europa Ocidental, no tocante à re-constituição da Europa Oriental, vista como novo concorrente da América Latina na disputa por mercados e capitais.

É no quadro fluído e complexo de desideologização das relações internacionais e de rearrumação das relações de poder no plano econômico internacional que se situa a decisão do Presidente dos Estados Unidos de anunciar em 27 de junho último uma nova política econômica para os países do hemisfério, política em que admite como objetivo final de longo prazo a possibilidade de uma integração econômica continental.

A "Iniciativa Bush" se dirige essencialmente aos países sul-americanos aos quais acenam os Estados Unidos, como primeiro passo na direção de um mercado continental, com a perspectiva de acordos bilaterais semelhantes àquele recém-pactado com o Canadá e ao já admitido em princípio com o México. Dada a relevância para os países sul-americanos de suas relações com os Estados Unidos, a iniciativa não pode deixar de ser um evento significativo; requer uma resposta séria, a ser dada sem afobação, à luz de uma avaliação realista dois prós e dos contra do que efetivamente foi proposto. A conveniência de se assim proceder – sem preconceitos negativistas ou expectativas desmesuradas – é tanto maior quanto a forma de reagir ao componente central da *"Iniciativa Bush"* – a possibilidade de algum tipo de integração econômica com os EUA – repercutirá, de uma maneira ou de outra, sobre o modo pelo qual a região pretende acentuar sua inserção na economia mundial.

O anúncio do "Empreendimento para as Américas", definidas em termos muito genéricos, pegou desprevenidos os Governantes latino-americanos. Mas não surpreendeu apenas a eles. Constituiu surpresa também para os próprios grupos de interesse norte-americano com raízes na América Latina que vinham trabalhando em Washington por uma redefinição da política em relação à região mas que não a esperavam tão súbitas. Tais grupos advogam o deslocamento da ênfase da atitude dos EUA no hemisfério dos aspectos político-ideológicos para a área da cooperação econômica e que propugnam que este não se deve limitar aos vizinhos imediatos na América Setentrional.

O inopinado do anúncio se deveu aparentemente à preocupação do Presidente Bush de chegar a Houston, logo a seguir, na reunião de cúpula dos 7 países industrializados, com uma indicação de que Washington, da mesma forma que a Europa Ocidental em relação à Oriental e ao Japão no tocante à Ásia, tinha também uma área imediata de influência. A Bush pareceu importante adorar tal postura no momento em que os EUA já não mais se sentiam em condições de conter a decisão de países da Europa Ocidental – leia-se principalmente a República Federal da Alemanha – de fornecer assistência econômica bilateral à URSS e à Europa Oriental nem de obstar a retomada pelo Japão da colaboração do mesmo terreno com a China.

O anúncio da "Enterprise for the Americas" não foi precedido de consultas prévias na região, assumindo cunho inegavelmente paternalista. O Governo norte-americano pareceu, aliás, mais preocupado em buscar um "ensosso" ou "reconhecimento" pela CEE e pelo Japão da condição de preeminência

norte-americana no Continente. Num contexto de formalização de áreas de influência econômica que parecem emergir da Cúpula de Houston, a iniciativa Bush pode ser interpretada como uma tentativa de demonstrar, para os latino-americanos de que os Estados Unidos reconhecem ter responsabilidades regionais e, para as potências econômicas extra-regionais, de que estariam dispostos a exercer tais responsabilidades, se necessário, de forma preferencial. Nessa visão, o gesto norte-americano teria, no curto prazo, caráter predominantemente político.

Existem, contudo, nos EUA, grupos que defendem uma orientação mais concreta em relação à América Latina. Sustentam tais correntes de opinião que os EUA, ao reexaminar, no quadro pós guerra-fria e das dificuldades econômicas que enfrentam, sua postura como potência de interesses globais, não deve contrair-se a ponto de se limitar, no continente, à América do Norte. Pleiteiam os que assim se posicionam um revigoramento de laços com a América do Sul cujos países consideram ser muito mais promissores que os da Europa Oriental como economias de mercado e como democratas. Entendem além do mais que o desenvolvimento da região pode vir a ser o melhor instrumento para habilitar os países latino-americanos a combater a produção de drogas e para ajudá-los a preservar o meio-ambiente. O sentimento dos que assim raciocinam é o de que os EUA muito teriam a ganhar num *"trade-off"* em que entrariam com simples garantias de manutenção do grau de seu mercado para produtos latino-americanos para as mercadorias, serviços e investimentos norte-americanos.

A despeito das dificuldades econômicas que enfrentam de que resulta a perda da situação de única "super-potência econômica" e que podem comprometer sua condição de única "super-potência militar", os Estados Unidos parecem bem longe ainda de ter renunciado ao exercício da liderança mundial tanto no plano político quanto no econômico que assumiram ao término da II Grande Guerra. Isso transparece de maneira muito nítida em ações e até em pronunciamentos do Presidente dos Estados Unidos e do Departamento de Estado, claramente indicativos de que, a despeito do fim da guerra-fria, Washington continua a atribuir a mais alta prioridade à Europa no terreno político, agora sob a forma de construção de uma nova ordem de segurança; como também iniciativa da mesma atitude universalista é a preeminência, no plano econômico, atribuído à tarefa de remoção dos focos de tensão entre os países industrializados de economia de mercado.

Os acontecimentos no Oriente Médio vieram reforçar para os Estados Unidos a questão de suas responsabilidades globais no novo cenário de distensão Leste-Oeste. A expectativa de usufruto mais ou menos tranqüilo dos *"peace dividends"* do fim da "guerra-fria" foi brutal e inopinadamente revertida. Washington não se furtou a assumir, sem exitações, naquela conturbadas e estratégica área, a maior parcela de responsabilidade na defesa tanto dos interesses políticos de numerosos países da região quanto dos interesses econômicos dos importadores de petróleo em todo o mundo. O potencial de desestabilização representado pela invasão do Kuwait pelo Iraque não permite aos Estados Unidos outra atitude senão a de uma liderança política e militar. A diferença é que a União Soviética, seu maior adversário da véspera, não obstante concepções diferentes sob a forma de fazê-lo passou agora a cooperar para a solução dos conflitos regionais e não mais a fomentá-los. No exercício dessas responsabilidades globais, os Estados Unidos se vêem obrigados, é certo, a reduzir sua liberdade de ação unilateral e, pela primeira vez, a solicitar a cooperação financeira de outros países.

A persistência da vocação de liderança mundial é igualmente manifesta no emprenho dos EUA de privilegiar, em sua política de comércio exterior, a Rodada Uruguaia de Negociações Comerciais Multilaterais. Na hipótese de não obter da Rodada Uruguai satisfação palpável para suas reivindicações na área de subsídios a produtos agrícolas ou na de novas regras sobre serviços e sobre propriedade intelectual, será difícil ao Governo norte-americano resistir às pressões protecionistas de seu Congresso. Isto não significaria porém que os Estados Unidos se encaminhariam de forma automática e imediata para uma política discriminatória de comércio exterior, baseada em acordos preferenciais bilaterais ou mesmo regionais. A fim de evitar as fortes tensões políticas inerentes à formação de blocos econômicos e a própria ameaça que delas poderia advir para o funcionamento de um sistema financeiro internacional de que hoje dependem tão fortemente, é bem possível que os EUA, mesmo na hipótese de um indisfarçável insucesso da Rodada Uruguai, procurem preservar uma estrutura multilateral de comércio. Isto poderia se materializar mediante, por exemplo, uma política de acordos plurilaterais, possivelmente negociados à margem do GATT, mas abertos a adesão dos países que desejassem associar-se. Somente às partes nesses novos instrumentos se aplicaria a cláusula da Nação-Mais-Favorecida. Em outras palavras, esta deixaria de ter o caráter de incondicionalidade com que aplicada ao resultado de negociações comerciais concluídas no âmbito do GATT.

A decisão de Washington de forma com o Canadá uma área bilateral de livre comércio se deve, em grande parte, ao desejo de sinalizar à CEE e ao Japão que os Estados Unidos teriam alternativas para o caso de um fracasso da Rodada Uruguai. Não estariam assim, na sua visão, condenado a trabalhar no contexto apenas do sistema multilateral de comércio consubstanciado no GATT. O acordo com o Canadá se ressente aliás de intrínsica ambivalência. Ao mesmo tempo em que foi levado adiante pelos EUA em boa parte como uma forma de pressão para acelerar as negociações multilaterais em Genebra, o acordo, não obstante suas limitações, pode representar o ponto de partida de um movimento de desagregação do sistema de comércio multilateral.

Os Estados Unidos não ignoram essas possíveis consequência e nem podem desejar, enquanto potência de vocações universal, o colapso do sistema multilateral de comércio em cuja fundação no post-guerra tiveram papel decisivo. Não parecem, por outro lado, ainda preparados, para aceitar a formalização, sob a liderança de outras potências, de zonas de influência econômica regional posto que o processo significaria resignar-se também às implicações políticas de multipolaridade econômica deste fim de século. Não desconhecem, além disso, que certos problemas comerciais – subsídios agrícolas, por exemplo, - exigem necessariamente soluções multilaterais, razão pela qual foram excluídos das negociações com o Canadá.

A área livre de comércio Canadá-EUA tem, em si mesmo, alcance relativamente modesto. Circunscreve-se em sua essência a formalizar uma considerável dependência econômica e comercial pré-existente, facilitadas as negociações pela equivalência dos níveis de renda, pela similaridade das legislações de comércio exterior e pelo alto grau de convergência de políticas macro-econômicas dos dois países. Em matéria de barreiras não tarifárias, hoje o mais importante obstáculo ao comércio, o acordo pouco faz. Restringe-se virtualmente a eliminar, entre as partes, apenas tarifas já consolidadas no GATT a níveis muito baixos, em conseqüência de sucessivas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

A negociação do acordo constituiu, na realidade, uma reivindicação do Canadá cujo principal objetivo foi o de buscar tratamento preferencial na aplicação pelos Estados Unidos de medidas de proteção do produtor norte-americano ações anti-dumping, direitos compensatórios, quotas, - contra importação de produtos estrangeiros. Em troca do que se poderia denominar de "manutenção do nível de acesso ao mercado norte-americano", fez o Canadá importantes concessões aos EUA no âmbito extra-comercial, em

matéria de tratamento de investimentos diretos e de prestação de serviços. O acordo chamado de livre comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, sendo com efeito muito limitado no próprio campo do comércio, pode ser mais propriamente descrito como uma "área livre de tarifas" do que uma "área de livre comércio"; o instrumento é claramente mais significativo no terreno extra-comercial, embora não chegue a poder configurar, pelas próprias limitações na área do comércio, um acordo que se possa chamar de integração econômica. Considerada a diferença de dimensão das respectivas economias, é aliás muito difícil conceber que os EUA possa ter interesses comerciais suficientemente importantes – mesmo em relação ao Canadá – para justificar formas mais aprofundadas de integração econômica que inevitavelmente representariam um cerceamento de suas autonomias de decisão em matéria de políticas econômica.

Não obstante a alta prioridade que tem o México para os EUA – uma extensa fronteira, fortes correntes migratórias, intenso intercâmbio comercial – coube também aquele país e não aos EUA a iniciativa de propor negociações comerciais bilaterais com vistas à formação de uma área de livre comércio. No México, a intensificação de relações econômicas com os EUA foi sempre vista com reticências, constituindo uma constante da política exterior mexicana a busca de alternativas que pelo menos dissimulassem o grau de dependência já existente. A súbita e radical mudança de orientação se deve à assinatura de acordo Canadá-EUA que é visto, no México, como uma ameaça às exportações mexicanas para o mercado norte-americano e à capacidade do México de atrair capitais daquela origem. Muito embora tenha aquiescido, em princípio de junho deste ano, em iniciar estudos conjuntos sobre a viabilidade de tal acordo, Bush deixou claro primeiro que nenhuma negociação poderá ser começada antes de se conhecer os resultados da Rodada Uruguai e segundo que de uma eventual negociação não poderá fazer parte a questão dos fluxos migratórios. George Bush reagiu com cautela ao pleito de Salinas Gortari, procedendo de modo que espelha não só a apreensão por parte das indústrias e dos sindicatos norte-americanos em relação aos baixos níveis de salários no México mas também a própria preferências norte-americanas por um enfoque multilateral em questões de comércio. O primeiro Mandatário norte-americano não deixou, todavia, de alimentar a expectativa mexicana de um acordo. Terá com isso se poupado do ônus de uma negativa frontal a um país de negativa geopolítico para os EUA ao mesmo tempo em que tinha, mais uma vez, a oportunidade, como no caso do Canadá, de sublinhar junto

à CEE e ao Japão a importância de se assegurar um resultado substancial para os EUA na conclusão, ao final do ano, da Rodada Uruguai.

Nesse complexo quadro de circunstâncias políticas, econômicas e até militares, é compreensível o caráter limitado e condicional da integração econômica admitida pelos EUA na "Iniciativa para as Américas". O processo previsto para a realização do que se admite possa vir ser uma área continental de livre comércio é o da negociação sucessiva de acordos preferenciais bilaterais entre os EUA e cada país latino-americano, a começar por aqueles, como o México, que já teriam completado a privatização e abertura de suas economias. Para os países que não estiverem em condições de candidatar-se a esse tipo de entendimento, os EUA se disporia a um passo ainda mais preliminar: a assinatura de *"framework agreements"*, também bilaterais, que estabelecem compromissos de consultas sobre políticas no terreno dos chamados novos temas da Rodada Uruguai – investimentos diretos, propriedade intelectual e comércio de serviços. Instrumentos dessa natureza já foram recentemente concluídos com Bolívia, Colômbia e Equador e está em negociações um com o Chile. A formação de uma área de livre comércio hemisférica – a modalidade proposta na "Iniciativa Bush" para o mercado comum continental – é, portanto, um objetivo de muito longo prazo. O processo para sua realização é, aliás, muito complexo, baseado que está na conclusão prévia de uma vasta rede de acordos bilaterais, que teria nos Estados Unidos o único traço de união e cujos eventuais benefícios poderiam se cancelar uns aos outros. Desse enfoque bilateral podem resultar problemas ainda mais sérios na medida em que poderá vir a constituir um impedimento a uma verdadeira integração multilateral de amplitude continental. De qualquer modo, em tese poderá entorpecer ou mesmo inviabilizar a integração a nível subregional, entre latino-americanos.

Se levarmos em consideração que o aprofundamento do movimento de integração das Comunidades Européias se traduz fundamentalmente num processo de harmonização de legislações nacionais sobre movimentação de capitais e sobre prestação de serviços não é provável que daí possa decorrer o temido efeito autarcizante de formação, em 1992, de uma "Fortaleza Européia", com consequências de "desvio de comércio" de terceiros países. Haveria que levar em conta, outrossim, o possível efeito da reunificação da Alemanha sobre o processo de integração europeu. Dada a alta complementaridade das economias integrantes das Comunidades, o aprofundamento mais ou menos acelerado da integração, pelos ganhos de

escala que proporciona, provavelmente terá um impacto positivo, de "criação de comércio" para países não-membros. Tornar-se-ia assim compatível com as próprias normas do GATT que admitem em processos de integração, a exceção à regra da Nação-Mais-Favorecida. A conclusão do processo de integração comunitária sob a forma de união econômica deverá trazer uma contribuição positiva para as relações econômicas internacionais, tanto em termos de sua expansão quanto em termos de seu maior equilíbrio; na medida em que inclua uma moeda comum, poderá proporcionar eventualmente a todos os países, membros ou não das Comunidades Européias, um instrumento adicional ao dólar para a constituição de reservas internacionais.

O interesse político e econômico dos Estados Unidos em se manter como potência de vocação mundial e as próprias tendências abertas do aprofundamento da integração econômica européia podem ser lidos, portanto, como indicações de que o mundo não caminharia inexoravelmente na direção de mega-blocos econômicos. A persistente resistência política na Ásia a uma hegemonia econômica japonesa e a natureza mesma das relações econômicas entre o Japão e os "tigres asiáticos", bem como a importância para todos eles do mercado norte-americano não seriam, outrossim, de molde a favorecer a formação de um bloco econômico naquela região. O mais provável será a emergência na Ásia e na Oceania de uma zona de influência financeira e comercial do Japão na qual se incluíram de alguma forma a China e a Índia.

Não há segurança, portanto, de que a nova política econômica dos EUA em relação à América Latina possa ser levada aos limites máximos que ela mesma se fixou de constituição de uma área de livre comércio continental. É duvidoso mesmo que possam ser concluídos novos acordos bilaterais do tipo firmado com o Canadá. A dúvida tem cabimento não somente por causa do conflito nos EUA entre a vocação global e regional do país. É de se prever dificuldades intrínsecas para uma integração dos Estados Unidos com países do hemisfério mesmo que o conflito de tendências seja resolvido em Washington a favor de uma opção regional. A grande disparidade de níveis de desenvolvimento e de dimensões das respectivas economias torna difícil a integração econômica entre os Estados unidos e os países da região, sobretudo numa base bilateral. Isto é verdade até em relação ao México, caso em que a existência de fortes interesses geopolíticos e a contigüidade geográfica normalmente facilitariam um processo de integração. Um acordo entre os EUA e o México reduzirá aliás provavelmente a margem de tratamento preferencial já concedido ao Canadá pelos EUA. Esse é o problema que, em

princípio, só poderia ser resolvido adequadamente mediante uma triangularização das negociações que abriria caminho à constituição de uma área de livre comércio para o conjunto da América do Norte.

A opção mexicana por uma vinculação formal e declarada com os Estados Unidos, e conseqüentemente de renúncia ao projeto nunca levado efetivamente a cabo de integração com os países sul-americanos no quadro da ALADI tem consequência política importante de liberar esses países para a busca mais intensa de uma integração subregional, a margem, se necessário, do próprio quadro de ALADI. A iniciativa Bush encontra, por outro lado, já em marcha, um significativo movimento de integração entre a Argentina e o Brasil que pode constituir o núcleo dessa integração sul-americana. O objetivo é constituir até 1994 uma área de livre comércio entre as duas nações porém aberta à participação de outros países do Cone Sul que estejam dispostos a compartilhar plenamente as obrigações necessárias à realização daquela meta. Prosseguir nessa direção poderá ser a melhor maneira de responder à iniciativa do Presidente dos Estados Unidos de admitir, no longo prazo, uma área livre de comércio abarcando todo o continente. A integração comercial entre os países sul-americanos se apresenta, de qualquer modo, mais factível em função de fatores importantes como a proximidade geográfica, a semelhança do nível de desenvolvimento dos parceiros e o relativo equilíbrio das dimensões absolutas das respectivas economias. Vai depender, contudo, não só de vontade política mas principalmente de um mínimo de convergência de políticas macro-econômicas que viabilizem um crescimento sustentado e não-inflacionário dos países sul-americanos candidatos a integrar-se economicamente. Com recessão ou mesmo com estagnação torna-se difícil tocar um processo de integração, ainda que limitado à formação de uma área de livre comércio.

Como subproduto importante dessa integração sul-americana criar-se-iam para os países da região condições de negociação, de forma mais equilibrada, com os Estados Unidos ou com uma eventual área de livre comércio da América do Norte, a respeito da conveniência de uma integração em bases continentais, do Alaska à Terra do Fogo. De qualquer modo, seria fundamental assegurar em qualquer processo de integração sul-americana - área de livre comércio, união aduaneira ou união econômica - o caráter positivo, "*trade-creating*" e não "*trade-diverting*" em relação a terceiros; essa é a característica capaz de preservar sua compatibilidade com os objetivos de liberalização e expansão do comércio, os quais, junto com o da

não-discriminação, constituem a essência do sistema multilateral consubstanciado no Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Muito embora a formação de áreas preferenciais de comércio não sejam necessariamente liberalizantes de um ponto de vista global, tampouco são inapelavelmente alternativas excludentes de um sistema global e multilateral de trocas.

A liberalização do comércio exterior quer no âmbito de um regime multilateral ou através de acordos bilaterais, não pode deixar de ser uma rua de duas mãos. Abrir o mercado interno unilateralmente a produtos estrangeiros sem garantir, pelo jogo da reciprocidade, o acesso dos produtos nacionais aos mercados externos é uma política de risco com efeitos desestabilizadores de balanço comercial particularmente agudos em fase de expansão econômica e de conseqüente aumento da demanda por importações. Equivaleria, por outro lado, um desarmamento unilateral dos países economicamente mais débeis, que os deixaria sem instrumentos para se conceder reciprocamente, em escala expressiva o tratamento preferencial, que é da essência de qualquer processo de integração econômica.

A nova política econômica norte-americana para o continente contempla, além do comercial, dois outros componentes a respeito dos quais poderia haver uma manifestação mais pronta e direta dos países latino-americanos. Retiro-me às vertentes relativas a investimentos diretos na região e ao seu endividamento externo. A "Investment Initiative" trata da disposição dos EUA de propor a criação no BID de um "fundo multilateral" para financiamento dos esforços de privatização na América Latina, de até US$ 300 milhões por ano, durante cinco anos, com recursos a serem proporcionados, em parcelas equivalentes pelos EUA, Europa Ocidental e Japão. Os números são infelizmente modestos. Terão, além do mais, sua disponibilidade condicionada não somente à aquiescência dos contribuintes extra-continentais mas também à prévia realização de programas de ajuste econômico pelos candidatos a beneficiários. Não seria mais razoável destiná-los ao financiamento da integração latino-americana, como etapa inicial de um processo hemisférico?

No tocante à dívida externa dos países latino-americanos, os EUA anunciaram, no contexto do "Empreendimento para as Américas" a intenção de estender aos créditos de suas agências governamentais o conceito de redução já aceito por todos os países credores para a dívida com os bancos comerciais e pelos Governos europeus em relação aos seus créditos junto aos países africanos. Os EUA indicaram ainda a intenção de admitir a aplicação do conceito de redução à própria dívida latino-americana com os organismos

multilaterais de financiamento, como previsto em relação a todos países em desenvolvimento endividados, com a concordância norte-americana, na "Declaração sobre Cooperação Econômica" aprovada pela Assembléia Geral da ONU, em abril de 1990. Registra-se aqui um progresso conceitual que vaie a pena traduzir em resultados concretos, muito embora a "Iniciativa Bush" especifique que esse novo tipo de redução só será concedido após haver o país candidato obtido descontos correspondentes na sua dívida com os bancos comerciais.

A "Iniciativa Bush" é, por todas razões, um fato político suficientemente importante para justificar uma concertação entre os Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos países latino-americanos ou pelo menos sul-americanos, preparatória de uma manifestação que, em princípio, deveria ser coletiva. Assim ocorreu em 1948 quando os países da Europa Ocidental se reuniram para responder ao discurso com que o George Marshall lançou as bases do plano que levou o seu nome. O gesto do presidente Bush, embora não tenha as proporções e alcance do Plano Marshall, não pode ficar sem uma resposta articulada por parte daqueles a quem foi dirigido. Isso seria no mínimo recomendável para que não se frustre o início de um diálogo que a América Latina sempre desejou estabelecer e através do qual poderá firmar-se como ator e não como mero coadjuvante nas decisões internacionais que afetam o seu próprio destino.

Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil*

Paulo Nogueira Batista

A Rodada Uruguai é a oitava de uma série de negociações comerciais multilaterais, um tipo de negociação coletiva muito especial que somente se viabilizou, em 1947, quando entrou em vigor o Acordo Geral de Tarifas e Comércio — GATT. Lançada em Punta del Este, em setembro de 1986, após quatro anos de discussões e preparação, a Rodada não pôde ser concluída em Bruxelas, em dezembro de 1991, tendo sido prorrogada por mais dois anos.

Para avaliar a Rodada Uruguai, é importante levar em conta o contexto econômico em que se situa, bem como o quadro legal e institucional em que se processa. Vale muito a pena, ainda que perfunctoriamente, buscar entender o que é o GATT e o que ocorreu nas Rodadas anteriores à que se encontra em fase de conclusão.

A expressão GATT, do inglês *General Agreement on Tariffs and Trade,* significa em português não só o Acordo Geral de Tarifas e Comércio mas também o foro em que se conduzem negociações comerciais multilaterais do tipo da Rodada Uruguai. Em inglês, a distinção se estabelece com facilidade:

* Publicado originalmente na Revista Estudos Avançados, nº 16,setembro-dezembro/92 , IEA/USP. Palestra proferida pelo autor em 4 de novembro de 1992, no IEA.

The GATT é o Acordo Geral; *GATT* é o foro. Neste texto, a expressão Acordo Geral se refere ao primeiro caso; e a sigla GATT, ao segundo.

Como sistema normativo, o Acordo Geral repousa, em essência, sobre uma obrigação multilateral de *não discriminar.* Em primeiro lugar, pela extensão a todos os parceiros, em bases incondicionais, do mesmo tratamento na importação de mercadorias; e, subseqüentemente, pela igualdade de tratamento dado ao produto importado desta forma e aquele dispensado ao produto nacional. Em outras palavras, a observância, na fronteira, do princípio MFN da *Nação-Mais-Favorecida* e, dentro do país, do princípio do *tratamento nacional.*

Essa preocupação dominante com o multilateralismo não-discriminatório constitui, no pós-guerra, a resposta da comunidade internacional às preferências coloniais e, sobretudo, ao bilateralismo discriminatório dos anos trinta, fonte e expressão de acirradas disputas comerciais que agravaram as fortes tensões políticas da época.

No Acordo Geral, portanto, a liberalização comercial aparece mais como um objetivo do que como uma obrigação. A não-discriminação, especialmente sob a forma incondicional pela qual se acha consubstanciada na cláusula MFN, está no âmago do sistema multilateral de comércio do pós-guerra. A liberalização, isto é, a redução de obstáculos ao comércio, não é, nos termos do Acordo Geral, um objetivo em si mesmo, a se realizar pela via de medidas unilaterais; é meta a se alcançar coletivamente, através de negociações multilaterais baseadas em reciprocidade e vantagens mútuas.

O Acordo Geral admite como legítimo, aliás, o recurso a tarifas sobre importações, proibindo apenas as restrições quantitativas. Do ponto de vista do GATT, *fair trade* pode, por conseguinte, ser definido como o comércio não-discriminatório e livre de restrições quantitativas.

O Acordo Geral não se inspira, pois, na concepção clássica de livre comércio, que coloca a liberalização como regra e objetivo máximos, como a forma ideal para alocação de recursos em escala mundial a realizar-se pela exploração das vantagens comparativas naturais de cada país. Na realidade, o Acordo Geral foi a alternativa que os EUA encontraram para contornar a pouca disposição do seu Congresso de concordar com algo bem mais amplo: a instituição de uma Organização Internacional de Comércio, prevista na Carta de Havana, de 1948. O Acordo Geral consiste, essencialmente, num quadro jurídico multilateral — construído a partir de um capítulo da citada Carta, que trata do comércio de mercadorias — dentro do qual se deveriam processar

as negociações de concessões tarifárias com base na multilateralização da cláusula da Nação-Mais-Favorecida.

Através das negociações multilaterais que se sucederam em seu âmbito, o GATT foi passando por uma gradual evolução que configura a existência hoje de um sistema que já ultrapassou o Acordo Geral, embora este permaneça como seu núcleo. Desde a primeira Rodada, em 1948, até o *Kennedy Round,* que durou de 1963 a 1967, as negociações se limitavam essencialmente a uma liberalização do comércio de manufaturas e eram efetuadas através de reduções tarifárias, caso a caso, à base da reciprocidade, entre fornecedor e comprador principais. O caráter multilateral do processo era assegurado pela simultaneidade das negociações bilaterais, pela observância das mesmas regras de negociação e, acima de tudo, pela multilateralização dos resultados obtidos bilateralmente, através da sua extensão a terceiros países pela aplicação incondicional da cláusula MFN, de tratamento para todos igual ao melhor tratamento concedido a qualquer Nação.

As primeiras modificações importantes na sistemática das Rodadas Multilaterais se verificariam na Rodada Kennedy, quando as reduções tarifárias passaram a se fazer com base num corte linear sobre todas as posições tarifárias, excetuadas apenas as que fossem expressamente excluídas do processo. O novo procedimento, além de reforçar a natureza multilateral das negociações, acelerou substancialmente a liberalização tarifária. O *Kennedy Round* introduziu, contudo, outra grande novidade que viria enfraquecer o sistema multilateral: a negociação, entre os países desenvolvidos, de um Código Anti-Dumping cujas cláusulas seriam aplicadas apenas aos seus signatários. Modificava-se, assim, sem uma emenda formal do Acordo Geral, o seu princípio fundamental de aplicação incondicional da cláusula de maior favor.

A Rodada Tóquio, lançada em 1973 e concluída em 1979, se destacaria das anteriores pela maior importância que adquiririam as questões normativas e, especificamente, pelo uso abusivo que se fez, para dispor sobre esses problemas, da técnica de negociação de Códigos, como processo facilitado de revisão do Acordo Geral. Distingue-se entre os numerosos Códigos então negociados o de Subsídios, o qual, embora restrito a produtos manufaturados, introduziu a importante exigência de teste material para comprovação de dano capaz de justificar a aplicação de direitos compensatórios.

Com o recurso aos Códigos como instrumento de normatização, começou a esboçar-se um *GATT* à *deux vitesses,* isto é, um GATT mais rápido para os países desenvolvidos já em condições de assumir novas obrigações, e

outro mais lento para os países em desenvolvimento despreparados para assumi-las. O GATT, como sistema normativo, deixou de ser apenas o Acordo Geral para abranger também os Códigos.

O contexto econômico

Não obstante as diferenças que se evidenciaram de uma para outra Rodada, todas registram grandes linhas de continuidade cuja evocação pode ajudar a entender melhor as características da Rodada Uruguai ora em curso. São três essas linhas: (a) a concentração sobre problemas tarifários; (b) o foco sobre produtos industriais; e (c) a virtual marginalização dos países em desenvolvimento.

O grande sucesso do GATT na liberalização comercial, ao longo de três décadas, ficou, assim, por definição, restrito à redução das barreiras tarifárias dos países desenvolvidos para produtos manufaturados, o que se fez, vale ressaltar, a níveis muito baixos — hoje em torno de 5% em média — e sob a forma de posições consolidadas no GATT, isto é, insuscetíveis de revogação unilateral sem compensação em outro produto.

A marginalização dos países em desenvolvimento decorreu da própria concepção que inspirara a elaboração do Acordo Geral, como instrumento de regulação de comércio entre países já industrializados, com suficiente poder de barganha para obter, pela reciprocidade, melhores condições de acesso para seus produtos de exportação. Para os países subdesenvolvidos dependentes primordialmente da exportação de poucos produtos primários — não sujeitos a tarifas, por conveniência dos próprios importadores desenvolvidos em só taxar os produtos elaborados — o GATT não era atraente. Muito mais importante era lutar, fora do GATT, por acordos de estabilização do preço de suas *commodities*.

O fato de não serem os subdesenvolvidos competidores na área industrial fez com que não lhes fosse cobrada, nas sucessivas rodadas de negociações, reciprocidade pelo acesso que tinham teoricamente, graças à cláusula MFN, às reduções tarifárias feitas pelos países desenvolvidos. Na realidade, os países em desenvolvimento se concentrariam, nas Rodadas do GATT, a solicitar que lhes fosse concedido um *tratamento especial e mais favorável,* princípio que a UNCTAD proclamou e o GATT acabou incorporando em sua Parte IV. Em nome desse princípio, os países em desenvolvimento reivindicavam acesso aos mercados de manufaturas dos países desenvolvidos,

em termos não apenas não-recíprocos, mas também preferenciais. A reivindicação *terceiro-mundista* foi finalmente atendida, no início dos anos setenta, no contexto do Sistema Geral de Preferências da UNCTAD, através, no entanto, de esquemas individualmente outorgados pelos países desenvolvidos, de forma voluntária e provisória, a todos os países em desenvolvimento.

O inegável êxito do GATT em reduzir tarifas foi, contudo, fortemente comprometido por três fatores. Em primeiro lugar, pela corrosão do princípio fundamental do Acordo Geral, o da não-discriminação entre os parceiros comerciais; por outro lado, pelo aumento substancial das barreiras não-tarifárias; e, finalmente, pela incapacidade do GATT de submeter o comércio de produtos agrícolas a suas disciplinas. Os três problemas se entrelaçam em boa proporção à medida que a prática da discriminação ocorre em forte grau nos obstáculos não-tarifários e que estes afetam substancialmente os produtos agrícolas.

O surgimento desses fatores negativos está muito vinculado, por um lado, aos processos de integração econômica na Europa Ocidental e, por outro, à emergência de novos competidores no comércio internacional, principalmente o Japão e a seguir os chamados *Newly Industrialized Countries* (NICs), isto é, países de industrialização recente, entre os quais o Brasil.

Os processos de integração econômica constituem, por definição, uma exceção à cláusula MFN, desvio que o Acordo Geral admite desde que incluam em prazo certo a formação de uma tarifa externa comum a nível médio não superior ao prevalecente nas tarifas individuais anteriores e que seus efeitos sejam de criação de comércio (*trade-creating*) e não substitutivos de comércio *(trade diverting)*. A integração comunitária teve impacto modesto na área de produtos industrializados em conseqüência do próprio êxito do GATT em reduzir tarifas, diminuindo automaticamente a margem de preferência intracomunitária. Sua principal conseqüência se localizaria na área agrícola onde, através da Política Agrícola Comum (PAC), se estabeleceram fortes esquemas protecionistas. Desses esquemas resultaram não só o fechamento do mercado comunitário à importação de grande número de produtos agrícolas, mas ainda a sua própria transformação, graças a vultosos subsídios, em grande exportador de produtos agrícolas, sobretudo temperados.

Anote-se, todavia, que o insucesso do GATT em disciplinar a área agrícola tem raízes mais profundas que a política agrícola comum da CEE. As

regras do Acordo Geral sempre foram, desde o início, por influência dos próprios EUA, menos precisas e abrangentes que as relativas a manufaturas. Graças à chamada *Grandfather clause*, introduzida por proposta dos EUA no Protocolo que colocou em vigor o Acordo Geral, essas regras limitadas não eram aplicáveis, de qualquer modo, a restrições baseadas em legislações nacionais anteriores ao Acordo Geral. Para pôr em prática as novas restrições de mercado que advieram da adoção do *Agricultural Adjustment Act* de 1955, os EUA foram além, entretanto. Obtiveram do GATT, no mesmo ano, uma dispensa *(waiver)*, até hoje vigente, de suas obrigações, pela qual continuaram em liberdade para proteger sua agricultura, mediante legislação posterior ao Protocolo de Adesão.

A capacitação industrial dos NICs se deu em escala apreciável, e em alguns casos predominantemente, graças a políticas de substituição de importações às quais seguiram-se outras de promoção de exportações, apoiadas em proporção expressiva por capitais estrangeiros de risco e numa estrutura protecionista do mercado interno. Os investimentos estrangeiros foram muito importantes na transformação da estrutura econômica de alguns países em desenvolvimento em NICs, não somente pelo reforço de sua capacidade de poupança e de investimento, mas também pela tecnologia de produção que lhes foi transferida através de suas subsidiárias ou por licenciamento de firmas locais. Ambos elementos, associados a um baixo custo de mão de obra, ensejariam a criação de um parque industrial competitivo tanto na área de bens de consumo duráveis quanto na de bens de capital e, inclusive, de alta tecnologia.

A penetração dos NICs nos mercados desenvolvidos de produtos manufaturados foi facilitada em razão do êxito obtido pelos países de industrialização mais antiga na redução entre si das barreiras tarifárias sobre produtos industriais. Pela cláusula MFN, como já vimos, os NICs se beneficiariam de uma extensão automática dessas reduções sem terem de oferecer contrapartidas nos próprios mercados. Nestes as barreiras tarifárias seriam mantidas elevadas como forma até mesmo de poder atrair, pela reserva de mercado, os investimentos estrangeiros oriundos dos países desenvolvidos.

O recurso, por parte dos EUA e da CEE, a barreiras não-tarifárias para fazer frente à maior competitividade industrial do Japão e dos NICs constitui a violação mais flagrante das regras fundamentais do Acordo Geral, além de anular o valor dos compromissos específicos de

liberalização tarifárias assumidos nas Rodadas do GATT. O caso típico dessa tendência neoprotecionista são as restrições impostas ao comércio de têxteis. Lançando mão de seu peso econômico e político, os EUA e a Europa Ocidental conseguiram colocar as medidas protecionistas de suas indústrias crepusculares sob o amparo de acordos plurilaterais. Começando com o *Long-Term Arrangement in Cotton Textiles*, de 1962, estamos hoje com o *Multi-Fiber Arrangement*, de 1974, sucessivamente prorrogado e sob cuja égide se negociam os acordos bilaterais de quotas. Uma longa história, portanto, de protecionismo institucionalizado que já dura trinta anos, tempo mais do que suficiente para qualquer programa de ajuste estrutural das economias européia e norte-americana nesse setor.

Quotas, quotas-tarifárias, *Orderly Market Arrangements* (OMAs), *Voluntary Export Restraints* (VERs), o recurso abusivo a salvaguardas comerciais ilegitimamente invocadas, tudo isso constitui hoje uma verdadeira parafernália de restrições que afetam sensivelmente as exportações de manufaturas dos NICs para os países desenvolvidos, atingindo parcela considerável de seu comércio.

A reação dos países de industrialização antiga à competição dos países de industrialização recente não se limitou à imposição de obstáculos às respectivas exportações. A abertura dos mercados dos próprios NICs passaria gradualmente a constituir uma meta dos países desenvolvidos. Na visão destes países, a abertura dos mercados dos NICs deveria ser feita de forma unilateral, sem qualquer nova concessão dos desenvolvidos; ou seja, como uma espécie de pagamento com atraso (*delayed payment)* pelo acesso MFN do qual os países subdesenvolvidos se vinham beneficiando, nos mercados desenvolvidos, como *free-riders,* isto é, como *caronas.* Através da *graduation,* os NICs deixariam de fazer jus ao *tratamento especial e diferenciado* reconhecido aos países em desenvolvimento na Parte IV do GATT.

A política de *graduation* se implantou mais rapidamente no campo financeiro do que no comercial. Países como o Brasil, desde os anos setenta, perderam o direito de se beneficiar de fluxos financeiros concessionais nas agências governamentais e nos órgãos multilaterais de financiamento. A partir da crise do petróleo, viram-se, inclusive, impelidos a buscar petrodólares em bases estritamente comerciais, junto aos bancos privados, não só para financiar projetos, mas ainda para cobrir necessidades de Balanço de Pagamentos.

A rodada Uruguai: modernização ou retrocesso?

A política de forçar a *graduation* dos NICs no plano comercial começou a se materializar com a exclusão progressiva desses países dos benefícios dos esquemas de preferências gerais não-recíprocas — o SGP, outorgado, no quadro da UNCTAD, unilateral e individualmente por cada um dos países desenvolvidos ao conjunto dos países em desenvolvimento. O tratamento discriminatório se faz sentir também nas crescentes medidas protecionistas que adotam os desenvolvidos contra os subdesenvolvidos. Os NICs, pela incapacidade de retaliar, sofrem tratamento muito mais duro do que outros fornecedores desenvolvidos.

Nas discussões sobre o lançamento da Rodada Uruguai, no início dos anos oitenta, a tese da graduação se torna mais nítida e adquire realmente contornos mais amplos. Fica evidente nas justificativas norte-americanas para uma nova Rodada que esta não seria, como as sete anteriores, uma negociação entre países desenvolvidos. A Rodada teria que incluir como parceiros necessários os países em vias de desenvolvimento de industrialização recente.

Mas não fica nisso o caráter inovador da Rodada Uruguai. Nela se introduz, por insistente proposta dos EUA, uma concepção mais ampla de comércio pela qual o Acordo Geral passaria a abarcar, como a Carta de Havana pretendera, não apenas comércio de bens, mas também o de serviços, propriedade intelectual e investimentos. Sobre essas bases abrangentes, pretende-se muito mais do que simplesmente liberalizar comércio, como nas rodadas anteriores. Pretende-se, desta vez, a elaboração de novas regras que dão à Rodada Uruguai uma dimensão e um significado todo especial. Para assegurar seu lançamento com essa abrangência, os EUA chegaram inclusive a ameaçar com um eventual desengajamento do regime multilateral de comércio, dando mesmo alguns passos ambíguos nessa direção com a decisão de assinar um acordo preferencial com o Canadá, agora estendido ao México, cuja execução poderá se fazer de forma a comprometer os objetivos do GATT.

A Rodada Uruguai tem, assim, duas grandes vertentes: uma no sentido Norte-Norte relacionada com o contencioso entre os EUA e a CEE a respeito dos subsídios agrícolas; outra, no sentido Norte-Sul em que se evidencia, sob a liderança dos EUA, o propósito de integrar os países em desenvolvimento numa economia mundial reorganizada de forma a preservar as vantagens

competitivas de que goza o mundo desenvolvido em termos de capital e, sobretudo, de tecnologia.

A reversão do processo de liberalização do comércio de manufaturas coincidiria com a intensificação da competição entre EUA e CEE na área de produtos agrícolas temperados, gerando fortes tensões para o sistema multilateral de comércio. A crise se torna aguda com a adoção pelos EUA de legislação de comércio exterior francamente conflitante quer com as normas do Acordo Geral quer com os compromissos específicos de liberalização assumidos sob sua égide. E se amplia pelo acirramento do contencioso comercial entre os EUA e o Japão e pelo caráter discriminatório assumido pelo protecionismo das grandes potências comerciais.

A Rodada Uruguai foi lançada, pois, em circunstâncias e com motivações bem diversas dos *rounds* que a precederam. Para o Governo dos EUA, seu principal promotor, trata-se não só de buscar remover as causas estruturais do contencioso agrícola com a CEE — os subsídios que sobrecarregam os respectivos orçamentos — mas também de conter, pela via multilateral, a crescente penetração comercial dos NICs.

Ao invés, contudo, de se esforçar para readquirir competitividade através do ajustamento da própria economia, os EUA tentam ajustar o sistema multilateral às conveniências norte-americanas mais imediatas. Buscam, assim, obter a homologação internacional para as regras unilaterais de proteção introduzidas na legislação de comércio dos Estados Unidos, transformando-as em regras multilaterais, às quais, na prática, só países com o poderio dos EUA poderão recorrer.

Na Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento — em especial os NICs — passaram, portanto, a ser objeto de fortes demandas. Estão sendo solicitados não só a abrirem-se unilateralmente mas a fazê-lo de um só golpe. São instados a renunciar ao conceito tradicional de *indústria nascente* e, mesmo no caso daqueles cujas moedas continuam inconversíveis, a aceitar menos autonomia na adoção de medidas comerciais de proteção do Balanço de Pagamentos.

O desarmamento comercial unilateral passou a ser condição *de fato* da estratégia estabelecida pelos Governos dos países credores, e pelas instituições multilaterais de financiamento, para a renegociação da dívida externa dos países em desenvolvimento. O FMI e o Banco Mundial vêm prestando, assim, todo apoio tanto à tese da abertura unilateral das economias dos países devedores quanto ao conceito abrangente de comércio propugnado pelos

EUA na Rodada Uruguai. O Banco Mundial, em estudo específico, chega a recomendar aos países em desenvolvimento, como o Brasil, que concedam, na Rodada Uruguai, prioridade às questões agrícolas em detrimento das industriais ou tecnológicas.

Não obstante a ameaça que a Rodada representa para os interesses de industrialização e diversificação econômica dos países subdesenvolvidos, a resposta desses países tem deixado muito a desejar. Quando não insistem numa postura terceiro-mundista tradicional de pedido de favores sob a forma eufemística de *tratamento especial*, aceitam a tese da abertura externa a qualquer preço, aquela que os países desenvolvidos apregoam mas nunca de fato praticaram nem praticam. A única demonstração de compreensão das verdadeiras implicações da nova Rodada foi dada pelo Brasil e pela Índia, por ocasião da definição, em Punta del Este, do mandato inicial de negociação em relação aos chamados novos temas. Em aliança com a CEE, conseguiram os dois países: (a) dar à questão de serviços tratamento que não prejulgava a decisão final sobre a inclusão dos eventuais resultados no sistema do GATT; e (b) circunscrever as negociações sobre propriedade intelectual e sobre investimentos a uma compatibilização das normas nacionais existentes nessas áreas com as regras do Acordo Geral.

No *Mid-term Review* da Rodada Uruguai, começado em Montreal ao final de 1988 e concluído em Genebra em abril de 1989, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, se alinhariam, entretanto, com os EUA não só na questão agrícola, mas igualmente no que se refere aos *novos temas.* Aceitou-se então a redefinição dos mandatos acordados em Punta del Este para incluir, por exemplo, o estabelecimento através do GATT de *novos padrões de proteção à propriedade intelectual.*

Para constituir uma autêntica e moderna resposta aos novos desafios do comércio mundial, seria de esperar que a Rodada Uruguai se apoiasse, entretanto, numa visão mais atualizada da forma pela qual efetivamente se processam os fluxos de comércio. Estes se baseiam, cada vez mais, no intercâmbio intra-setorial e intrafirma assim como na ampla circulação de capitais e de tecnologia.

Curiosamente, entretanto, a Rodada está girando em torno da visão anacrônica de livre comércio, tal como concebida, há quase duzentos anos na Inglaterra, ao iniciar-se ali a Revolução Industrial. Nessa visão, cada país, ao buscar maximizar suas *vantagens comparativas,* deveria fazê-lo com base na premissa da imobilidade internacional dos fatores de produção. Ou

seja, que capital, mão-de-obra e tecnologia não devem ser estimulados a cruzar fronteiras e que só fatores naturais de produção deveriam ser mobilizados. Uma concepção estática das bases da competição internacional, onde os fluxos de comércio seriam intersetoriais, contentando-se uns a produzir matérias-primas e outros manufaturas.

Através de uma definição muito ampla de comércio, abrangente de serviços, de investimentos e de tecnologia, propõem os EUA disciplinas internacionais que implicariam em congelamento das estruturas econômicas de poder, através de obstáculos jurídicos à movimentação transfronteiras de capitais e de tecnologia. Investimentos ou tecnologia suscetíveis de criar capacidade de produção substitutiva de importações ou para exportação passarão a ser coibidos, eis que seriam vistos como uma interferência no livre comércio de bens.

A orientação que os países desenvolvidos pretendem impor à Rodada Uruguai privilegia, em última análise, o intercâmbio de mercadorias sob a forma de produtos acabados. Se predominar, como parece provável, ensejará marginalização crescente dos países em desenvolvimento. Estes terão certamente muito mais dificuldades, pelas novas regras de comércio, de participar das formas mais modernas de intercâmbio intra-setorial, praticadas entre os países desenvolvidos de economia de mercado, em todas as etapas do processo produtivo. Isso seria verdadeiro mesmo em relação aos NICs, países de industrialização recente, visto que não possuem ainda base tecnológica própria. A prevalecer essa orientação, a economia do mundo se baseará numa nova divisão de trabalho, de forte sabor colonialista. De um lado, países com possibilidades de plena industrialização; de outro, países com perspectivas, no máximo, de manter seus atuais níveis de industrialização e bem assim países condenados a permanecer como fornecedores de matérias-primas ou produtos agrícolas.

Considerações finais

Em que consiste, nesse quadro, o *êxito* da Rodada Uruguai? O contencioso Norte-Sul já está na prática resolvido, de fato mal resolvido, com a disposição dos países em desenvolvimento de aceitar, no essencial, por via multilateral, bilateral ou mesmo unilateral, as principais demandas dos países desenvolvidos. Resta o contencioso EUA-CEE de cujo equacionamento depende agora, exclusivamente, o *sucesso* da Rodada. Em

que medida a CEE poderá aceitar as reivindicações norte-americanas de liberalização do comércio agrícola ou até que ponto os Estados Unidos poderão ter de se declarar atendidos com concessões comunitárias? Até onde os EUA, para lograrem um máximo resultado na área agrícola, renunciarão ao seu arsenal de medidas unilaterais, através, por exemplo, da subordinação efetiva das leis de comércio exterior daquele país às regras de um GATT transformado em Organização Mundial de Comércio, como propõe a CEE?

A resistência da CEE — em particular da França — às reivindicações norte-americanas na área agrícola ou a intransigência norte-americana nessas reivindicações poderão levar a um impasse definitivo, isto é, ao não fechamento da Rodada Uruguai. O impasse é hoje possível porquanto a CEE já detém agora, como superpotência econômica, um poder efetivo de veto, à medida que consegue se manter unida; vale dizer, os EUA já não podem mais, como no passado, impor hegemonicamente a sua vontade, embora continuem sempre a poder vetar um resultado que os desagrade.

Mas é tal impasse provável? E o que é mais importante, estaria, nesse caso, realmente ameaçada a sobrevivência do sistema multilateral de comércio, da mesma forma como já ocorreu com o sistema multilateral de pagamentos de Bretton Woods?

Os Estados Unidos, ao desvincularem, nos anos 70, o dólar do ouro, desinteressaram-se certamente da sobrevivência de Bretton Woods, pelo menos no que diz respeito a um dos seus aspectos centrais, as paridades fixas de câmbio. Não está claro porém que poderão se desinteressar da mesma forma do sistema multilateral de comércio. Mesmo numa nova administração democrática, como a que assumirá o poder em janeiro de 1993, mais comprometida com a idéia de uma maior dose de protecionismo para poder reconstruir a economia norte-americana, Washington não poderá abrir mão facilmente das soluções multilaterais para o comércio mundial. Estas não são apenas mais compatíveis, por definição, com as aspirações hegemônicas às quais os EUA está longe de ter renunciado; são também mais compatíveis com a preservação da segunda grande coluna sobrevivente do sistema multilateral de pagamentos, a conversibilidade das moedas, ainda que a taxas flutuantes.

O mais provável, assim, é que se verifique, ainda que com mais uma prorrogação das negociações, uma composição que permita a ambos os lados desenvolvidos declarar vitória, ou seja, o *êxito* da Rodada Uruguai,

tão aguardado pela imprensa internacional. Para os países subdesenvolvidos, esse é um *êxito* que poderá ter, contudo, um sabor amargo de derrota, transformados que foram em objeto mas não em sujeito das negociações Uruguai. Terão, por esse motivo, muito mais a pagar do que a receber. Além das novas regras limitativas ao livre fluxo de capitais e de tecnologia — regras que muitos já aceitaram unilateralmente ou em entendimentos bilaterais com os Estados Unidos — deverão assumir a obrigação de consolidação, e fazê-lo a níveis substancialmente baixos, da generalidade de suas tarifas aduaneiras. Tudo isso sem a contrapartida de melhoria efetiva de acesso aos mercados dos países desenvolvidos e possivelmente sem a renúncia efetiva destes a medidas unilaterais de proteção.

O Brasil, pela composição diversificada de sua pauta exportadora e de seus mercados externos, pela sua marcada vocação industrial, é um país que tem, certamente, um forte interesse na preservação do sistema multilateral de comércio, o único verdadeiramente compatível com a globalização da economia mundial. Mas é um país que não pode deixar de ter sérias dúvidas sobre se a preservação do multilateralismo comercial deve ser feita à custa para o Brasil de menos acesso a investimentos estrangeiros e, em particular, à tecnologia. Menos ainda pode se dispor a pagar esse preço em troca apenas de uma liberalização do comércio de produtos agrícolas temperados destinada essencialmente a beneficiar os próprios EUA e a CEE, ao permitir que reduzam os respectivos níveis de subsídios sem chegar a comprometer a capacidade de competição entre si e com terceiros.

Para poder realmente negociar a contento sua inserção internacional, o Brasil terá de aprender muito, a começar por um dimensionamento mais correto de seu poder de barganha, isto é, da sua capacidade de influência, sem subestimar nossas possibilidades e sem superestimar a dos nossos parceiros. Na realidade, perdemos na Rodada Uruguai uma grande oportunidade, posto que ali se discutiam questões da maior relevância para o Brasil e que os foros multilaterais oferecem, por definição, maior espaço de manobra para nos garantir uma inserção mundial mais vantajosa. Influímos muito pouco nos rumos da Rodada e nos achamos agora marginalizados, na posição quase de observador, a torcer, discreta e resignadamente, pelo seu *êxito*, na esperança de que um entendimento entre os EUA e a CEE possa nos ser mais benéfico, ou menos prejudicial, que um desentendimento. O Governo Collor, coerente com sua postura ultraliberal e de alinhamento automático às teses norte-americanas, já anunciou, por antecipação, a disposição de aderir ao Pacote

proposto pelo Diretor Geral do GATT, quaisquer que sejam as modificações que resultarem do entendimento entre Estados Unidos e as Comunidades Européias.

É muito importante registrar que os resultados da Rodada Uruguai em todos os terrenos — inclusive nos novos temas de serviços, propriedade intelectual e investimentos estrangeiros — são entendidos como integrantes de um todo indivisível — um *single undertaking*. Vale dizer, estaremos diante da difícil decisão de aceitar ou recusar a totalidade dos entendimentos alcançados, sem poder escolher, como fizemos na Rodada Tóquio, quais os Códigos que o Brasil subscreveria.

O não fechamento da Rodada é, portanto, a hipótese que talvez mais convenha ao Brasil, pois daria ao novo Governo brasileiro a oportunidade para recolocar interesses que não se acham atendidos de maneira adequada no pacote delineado pelo Diretor Geral do GATT. Não é, aliás, impossível, que Clinton busque do seu Congresso um novo mandato negociador e proponha conseqüentemente nova prorrogação das negociações da Rodada Uruguai, sem que isso possa ser entendido como deflagração de uma *guerra comercial* que colocaria em risco a sobrevivência do sistema multilateral de comércio.

A Clinton — mesmo que Bush consiga ainda fechar as negociações agrícolas — pode muito bem interessar uma prorrogação da Rodada Uruguai que lhe permita incluir novas questões que, tudo indica, lhe seriam caras. Os direitos dos trabalhadores e os novos padrões ambientais são matérias, por exemplo, que o Presidente eleito anunciou desejar introduzir no Acordo firmado por Bush com o México, que ainda pende de apreciação de forma global, sem possibilidade de emendas, pelo Congresso norte-americano. Este é, aliás, o mesmo procedimento de urgência *(fast track)* previsto para consideração dos resultados da Rodada Uruguai.

O Mercosul e os Interesses do Brasil*

Paulo Nogueira Batista

Muito do que aqui será apresentado, não representa qualquer novidade. Não será demais, entretanto, recordar alguns conceitos, o contexto mundial e a experiência brasileira de desenvolvimento, para podermos fazer uma avaliação objetiva da relevância para nosso país dos processos de integração econômica regional.

Uma política de desenvolvimento supõe a existência, ao menos implícita de um projeto econômico nacional, ainda que imprecisos os seus contornos; e a capacidade de definir, minimamente, o que o país se considera em condições de produzir, a médio e longo prazos, com capitais próprios ou estrangeiros; com tecnologia nacional ou importada. Em outras palavras, a aptidão para estimar o grau de inserção desejável na economia mundial para que a economia nacional opere não só em condições otimizadas de competitividade mas também com segurança de abastecimento, mormente em áreas estratégicas.

A retomada do desenvolvimento exigirá, portanto, apreciação cuidadosa das vantagens comparativas nacionais, quer de caráter estático, como os

* Publicado originalmente na Revista Estudos Avançados, nº 21, maio-agosto/94, IEA/USP. Palestra proferida pelo autor em 25 de abril de 1994 no IEA.

recursos naturais, quer de natureza dinâmica a exemplo de capital, capacidade empresarial, aptidão da força de trabalho e nível tecnológico, entre outros.

Por mais eficiente que seja uma empresa, sua capacidade de competição, no país como no exterior, dependerá, em última análise, do entorno nacional em que opera, da capacidade sistêmica de competição do país, em termos de estabilidade macroeconômica, política cambial, infra-estrutura de comunicações, de transportes, de educação, sistema financeiro e nível de qualificação de mão-de-obra. Não basta que a empresa seja competitiva, é preciso que o país também o seja. Requerem-se ações governamentais para a criação da moldura adequada para o desenvolvimento da empresa nacional e, conseqüentemente, sua projeção externa.

A forma mais comum de intervenção governamental em favor do desenvolvimento é a proteção contra produtos similares importados na fronteira, dificultando sua entrada ou onerando-os de forma crescente, comerciais a concorrência externa desleal, principalmente o *dumping*.

Na política nacional de industrialização, uma grande falha terá sido a falta de estímulo à pesquisa tecnológica. Ficamos, em essência, restritos a adquirir capacidade de fabricação, sem lograr o domínio da tecnologia de processo ou de produto. O próprio modelo horizontal e fragmentado de engenharia que se implantou no país seria não só conseqüência, mas a causa, dessas deficiências no tocante à capacidade tecnológica.

Faltou também a visão da importância estratégica de uma melhor distribuição da renda na consolidação do desenvolvimento nacional. Falta grave, que penalizou a grande parcela da massa trabalhadora ainda não incorporada à economia como efetivos consumidores. Não entenderam, nossas classes dirigentes, que melhores salários não são incompatíveis com aumento de produtividade e que isso é, em essência, o que cria o mercado de consumo de massas. Ignoraram a boa lição de Henry Ford que, no início do século, dobrou a remuneração de seus operários para que pudessem se transformar em consumidores dos automóveis que produziam.

Inserção comercial do Brasil no mundo

Hoje, em nosso país, o que se constata é a inexistência de uma política articulada, em termos industriais ou comerciais. O que existe, ou persiste, é a ideologia neoliberal de desarmamento comercial unilateral — a denominada inserção competitiva no mundo —, para a qual se empenhou o Governo

Collor. Um processo que privilegiou a importação de produtos de consumo sofisticados sem gerar aumento correspondente de nossas exportações e à custa da industrialização e do emprego, como se incrementos de produtividade pudessem ser avaliados, empresa por empresa, pela economia de mão-de-obra.

Para nos modernizar, não seguimos o exemplo do que de fato se pratica no Primeiro Mundo e alegadamente pretendemos adotar como modelo. Lá, a abertura dos mercados se fez com a observância de três princípios básicos:

- obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais;
- admissão de cláusulas de salvaguarda contra concorrência desleal ou capaz de desorganizar mercados;
- gradual redução das barreiras tarifárias, processo que se estendeu por segundo o grau de elaboração. Tal procedimento foi adotado no processo de desenvolvimento dos grandes países do Primeiro Mundo, exceto pela Inglaterra, em sua condição de pioneira devido à revolução industrial. Naquele país, para a implantação do capitalismo industrial, a *mão visível* do Estado atuou decisivamente por meio da legislação necessária à criação de um mercado livre de trabalho, que respondesse apenas às forças da oferta e da procura.

O Brasil lançou mão, largamente, da proteção tarifária e não-tarifária na sua política de industrialização pela substituição de importações. Desta forma, incentivou o investidor estrangeiro a pular o *muro tarifário* e produzir aqui o que antes exportava diretamente para o Brasil. Passou a adotar, em seguida, política para atrair o capital estrangeiro, não só no que concerne à produção em nosso território, mas também para exportação. Assim o Brasil constituir-se-ia, no mundo, em um dos países mais abertos ao investimento direto estrangeiro, como eloqüentemente atestado por sua importância no percentual do PIB nacional.

O outro grande instrumento de desenvolvimento industrial no Brasil foi a política de compras e encomendas governamentais de bens e serviços, através das grandes empresas do Estado na área energética, como petróleo e eletricidade, e no setor de comunicações. Essa política, combinada à instituição de mecanismos — a exemplo do BNDE — de financiamento de longo prazo, em condições concessionais, é o que ensejaria o aparecimento e o fortalecimento de grande número de empresas privadas nacionais na área de projetos, de construção e de fabricação.

Recorremos a praticamente tudo, embora nem sempre de forma muito organizada: intervenção planejadora, reguladora ou empresarial do Estado,

incentivos fiscais e creditícios, capitais externos de risco e de empréstimo, exclusividade para a empresa privada nacional. Uma atitude de firmeza estratégica e de flexibilidade tática. A pedra de toque da política industrial perseguida pelo país seria, em última análise, a reserva do mercado nacional, mediante proteção na fronteira, por barreiras tarifárias e não-tarifárias.

A proteção que deveria ter sido setorial e temporária acabaria, contudo, generalizada e perene, desestimulando ganhos de produtividade capazes de tornar a indústria nascente apta a andar com as próprias pernas. Uma postura paternalista que não preparou o país para a defesa, em bases mais sofisticadas, da indústria já estabelecida em condições competitivas, mediante a montagem de um sistema de salvaguardas quatro décadas de sucessivas rodadas multilaterais de negociações no âmbito do GATT, das quais encerrou-se, em Marrakech a oitava.

Para *nos inserirmos no mundo,* abrimos nosso mercado abrupta e unilateralmente sem levar na devida conta que as trocas comerciais entre Nações são cada vez mais reguladas, seja informalmente pelas práticas comerciais restritivas das multinacionais, seja formalmente por influência dos próprios governos dos países mais desenvolvidos, livres agora dos constrangimentos políticos dos tempos da *guerra-fria* mas, ao mesmo tempo, com menores possibilidades de subsidiar suas empresas, sob o argumento de necessidades de defesa nacional.

Passamos a ver o desenvolvimento brasileiro como uma função do comércio exterior. A ver o baixo valor relativo das importações brasileiras — um pouco menos de 6% do PIB — como indicativo de uma política de objetivos autárquicos, de fechamento do mercado e, sob essa ótica neoliberal, como fator restritivo, por excelência, do desenvolvimento.

Não se considerou nessa avaliação que a introversão é habitual em países de dimensões continentais. Nos Estados Unidos, maior economia e maior mercado importador do mundo, as importações só recentemente alcançaram 9% do respectivo PIB. Nem se considerou, por outro lado, que o aumento do grau de introspecção da economia brasileira não resultou da política de substituição de importações, nem de propósitos de auto-suficiência que talvez nunca tenhamos de fato perseguido, mesmo em setores estratégicos. É, aliás, o que se pode depreender da dependência aceita em matéria de importação de petróleo e empréstimos externos a taxas flutuantes; estas sim são as causas originárias e principais da crise econômica que ainda hoje vivemos. Não se observou, tampouco, que a acentuada introversão na *década perdida* se

deveu essencialmente à *estratégia de renegociação da dívida externa,* imposta pelos organismos financeiros internacionais, estratégia pela qual, para poder assegurar o serviço da dívida reescalonada, nos vimos na contingência de gerar saldos comerciais por medidas diretas ou indiretas de contração das importações decorrentes das políticas recessivas de ajuste.

Á verdade é que, salvo no caso de países com mercados internos exíguos, sem economia de escala, não existiria entre crescimento econômico e comércio exterior uma necessária relação de dependência. No Japão, sem dúvida o melhor exemplo de êxito econômico nesta segunda metade do século, as exportações e as importações representam apenas 10% e 8% respectivamente do seu PIB, percentuais não muito discrepantes dos verificados no Brasil.

Não haveria, portanto, porque nos condenarmos a um modelo de *export-led growth,* de desenvolvimento típico de países menores como os do sudeste asiático, nos quais as exportações funcionam como o motor do crescimento econômico. Somos, com muito maior probabilidade, um caso de *growth-led exports,* ou seja, modelo em que o crescimento econômico interno é que gera o crescimento das exportações. É de se esperar que não continuemos a ser, como resultado dos esquemas de renegociação da dívida externa, exemplo do que chamaria de modelo de *recession-led exports,* isto é, de exportações induzidas pela contração da demanda interna e em que a recuperação desta acabe por comprometer a capacidade de exportar.

Características do comércio exterior brasileiro

Nosso intercâmbio é bastante diversificado geograficamente. Em 1993, nossas exportações distribuíram-se de maneira equilibrada: 27% dirigidas à Europa Ocidental; 24% à América do Norte; 21% à América do Sul; e 16% à Ásia. Diversificado, também, em termos de composição da pauta exportadora: 61% de manufaturas e 14% de semimanufaturas, num total de 75% de bens industriais. Tudo isso com substanciais saldos em virtualmente todos os mercados. Um comércio de *global trader* de país de interesses diversificados que só podem, em princípio, ser adequadamente atendidos em um sistema de comércio multilateral, não-discriminatório. Muito diferente, portanto, do comércio exterior do México, que depende do mercado norte-americano em mais de 2/3 das exportações e importações totais e cuja decantada expansão se vem fazendo com monumentais e sucessivos déficits comerciais, equivalentes a cerca de 8% de seu PIB, financiados por crescente e arriscado endividamento externo.

Nenhum produto, considerado de forma isolada, representa, hoje, mais de 6% do total das exportações brasileiras. O café, líder inconteste durante tantas décadas, que chegou a significar 2/3 de nossa pauta, está hoje num modesto 6° lugar, com menos de 3% do total geral. A diversificação da pauta exportadora é, entretanto, ainda insatisfatória pois os primeiros 25 produtos somam quase 54% do total. Existem, além disso, produtos importantes, com exportações superiores a US$ l bilhão, sujeitos excessivamente a um único mercado. Mais de 80% da soja exportada vai para os países da União Européia; 69% dos nossos calçados dirigem-se a um único mercado, o dos Estados Unidos; 53% do fumo e 52% do suco de laranja são vendidos à ex-CEE.

Nas exportações destinadas a Europa Ocidental e Japão predominam as matérias-primas e os semimanufaturados, que somam, respectivamente, cerca de 70% e 82% do total. As manufaturas já são significativas no mercado norte-americano, onde atingem 60% e prevalecem claramente no intercâmbio com a América do Sul, constituindo mais de 76% das exportações brasileiras. O comércio brasileiro com os países sul-americanos tem características típicas de intercâmbio Norte-Sul, de troca de produtos industriais por matérias-primas, ou seja, de comércio intersetorial, pois quase 70% do que compramos são produtos básicos. No caso do Mercosul, já há indícios de comércio mais sofisticado, de natureza intra-setorial, como ocorre entre o Brasil e a Argentina no tocante a veículos.

O Brasil e o Mercosul

Enquanto a industrialização brasileira restringiu-se a substituir importações e a fazê-lo com forte apoio, em muitos casos, do capital estrangeiro, os instrumentos de que o Brasil lançou mão para promover seu desenvolvimento industrial não sofreu contestação internacional. Esta só viria a manifestar-se quando nossas exportações de manufaturas se tornaram competitivas com a indústria dos países desenvolvidos, nos respectivos mercados ou em terceiros países. A contestação internacional passaria a ser verificada mais recentemente, também em termos de pressões para a abertura de nosso próprio mercado, o que se expressaria não só através de ameaças de sanções comerciais mas, ainda, do condicionamento da renegociação da dívida externa. Essas pressões se manifestam em especial com relação a produtos de alta tecnologia, áreas nas quais os países detentores do *know-how* relutam em reconhecer o direito

de países como o Brasil de criar uma capacidade nacional de produção, ainda que destinada ao mercado interno.

Deparamo-nos, portanto, com um quadro de crescentes dificuldades internacionais, que decorre da decisão dos países desenvolvidos de proteger não só suas manufaturas tradicionais, as *sunset industries,* mas, em especial, suas *sunrise industries* em setores de ponta. Caminham esses países, cada vez mais, para políticas restritivas de exportação de tecnologia, através da invocação de razões de segurança internacional e de demandas excessivas de proteção de direitos de propriedade intelectual, gerando, em contradição com o discurso neoliberal, situações de efetivas reservas do mercado nacional em favor, desta feita, da empresa estrangeira.

Nesse contexto, até que ponto a associação com outros países em blocos regionais — como Mercosul ou ALCSA — pode nos fortalecer e constituir resposta a esse desafio, facilitando o alargamento e o aprofundamento do processo nacional de desenvolvimento e de industrialização?

Embora a formação de blocos regionais tenha como principal objetivo a obtenção de maior escala de produção, na prática, a integração regional — dependendo de sua profundidade – pode até tornar mais difícil uma política industrial. Na integração, o preço da ampliação do mercado é a perda de liberdade de manobra nacional. A adoção de uma tarifa externa comum torna muito mais complexa a missão, por si mesma espinhosa em nível nacional, de utilização da política de comércio exterior como componente básico de política industrial e de política econômica externa, para, por exemplo, atrair capitais e tecnologia.

A não ser que exista forte consenso entre os parceiros na integração regional sobre a conveniência de ações concertadas para promoção da industrialização — o que exige parceria muito equilibrada entre países que tenham condições de fazer frente a pressões externas —, o desenvolvimento industrial dentro da zona integrada passa a depender praticamente apenas da operação das forças da oferta e da procura, das *mãos invisíveis do mercado.* É pouco provável, portanto, que se possa produzir espontaneamente uma integração regional entre países em vias de desenvolvimento, carentes de capitais e de tecnologia e sem empresas nacionais de grande porte.

Em tal quadro, a decisão sobre industrialização tenderá a ficar, principalmente, nas *mãos invisíveis* das transnacionais, passando a depender virtualmente das respectivas estratégias de *global sourcing* dentro da própria empresa multinacional para onde se transfere, por assim dizer, a competição

que antes se travava entre as nações. É o que normalmente ocorrerá. Em hipótese ainda menos favorável, essa autonomia de decisão das transnacionais poderá acabar limitada pelos governos dos países em que as mesmas têm sede, à medida que estes as induzam a utilizar fatores domésticos de produção, em particular a mão-de-obra, ainda que a custos mais elevados.

O crescente interesse nos países desenvolvidos pelo tema dos *direitos dos trabalhadores* nos países em desenvolvimento é uma das mais recentes indicações da tendência das grandes potências econômicas a privilegiar os respectivos níveis de emprego, em nome do combate ao que chamam de *dumping social* dos países do Terceiro Mundo em vias de industrialização. É o que acaba de ocorrer nas discussões sobre aprovação do NAFTA no Congresso dos Estados Unidos, não obstante a motivação principal do acordo para o governo americano haver sido a criação de empregos no México, como forma de conter o maciço fluxo migratório daquele país para os EUA. É o que já se constata também na preparação da agenda da recém-criada Organização Mundial de Comércio, juntamente com a tendência à invocação da defesa do meio ambiente como pretexto para restringir as exportações dos países em desenvolvimento, vistos, em sua pobreza e nas suas taxas de expansão demográfica, como a *maior ameaça* ao equilíbrio ecológico do planeta.

Como se verifica na Europa Ocidental, mesmo em processo de integração econômica entre países em estágio mais avançado de desenvolvimento, em circunstâncias mais propícias, não tem sido fácil promover políticas comuns de industrialização. O setor aeronáutico é exceção honrosa. Está sendo conduzido com bastante êxito por um pequeno grupo de países líderes da União Européia, fora, pois, do quadro estritamente comunitário. O *Air Bus* já conquistou 25% de um mercado antes inteiramente dominado pela *Boeing* e pela *McDonald-Douglas.* Isto requereu grande determinação para superar a vigorosa contestação dos EUA aos instrumentos de promoção a que recorreram os governos europeus. Após quatro décadas, parece, no conjunto, ter sido mais fácil à CEE armar uma política agrícola comum marcadamente protecionista do que articular uma política industrial comunitária e competitiva.

Tudo indica que será difícil definir políticas industriais no contexto do Mercosul, à medida que este se converta numa união aduaneira. Entre outras, pela razão adicional de se tratar de processo de integração excepcionalmente assimétrico, em que os ganhos de escala favorecem enormemente os nossos parceiros e, em razão disso, ao invés de partilharem conosco as dificuldades

da implantação de política comum de industrialização, possam se deixar tentar pela perspectiva da semi-industrialização, ou seja, de que se convertam, como montadores e com pouca agregação de valor, em fornecedores de manufaturas ao Brasil, em plataforma de reexportação.

A integração comercial profunda com nossos vizinhos do Cone Sul é, na sua concepção original, um subproduto da política neoliberal de *abertura pela abertura,* através da qual se terá buscado, talvez primordialmente, aprofundar e *congelar* em pacto internacional a liberalização unilateralmente realizada e, portanto, mais facilmente revogável. Não havia muito espaço nesse conceito para cogitações de políticas industrial, nacional ou comunitária.

Nas negociações relativas à Tarifa Externa Comum, iniciadas posteriormente ao *impeachment* de Collor, os interesses das indústrias já estabelecidas no Brasil, inclusive de capital estrangeiro, acabariam por se manifestar. Reivindicariam prazos mais dilatados para aplicação das alíquotas comuns, em nível máximo previsto de 20% e, mesmo nos casos em que menos de 20% seria aceitável, a elevação correspondente das tarifas baixíssimas praticadas por nossos parceiros em produtos manufaturados.

Vale dizer, já no Governo Itamar Franco, passamos a pleitear, por um período adicional para setores mais sofisticados, a alíquota de 35% que é o máximo previsto na abertura unilateral efetuada pelo Governo Collor. A expectativa é poder proporcionar, por esse período adicional, margens mais efetivas de preferência em relação a fornecedores extra-zona e, ao mesmo tempo, a preservação não só de nossa capacidade manufatureira mas também de seu potencial de diversificação futura.

Por essa e por outras razoes é que começam a surgir nos nossos três parceiros, na União Industrial Argentina como na Câmara da Indústria do Uruguai, por parte do Presidente do Paraguai e do Ministro da Economia da Argentina, dúvidas quanto à conveniência de se por em vigor a união aduaneira no prazo previsto no Tratado de Assunção. Ou seja, a inclinação a prosseguir apenas com a conformação definitiva da área de Livre Comércio, em cujo contexto gostariam, naturalmente, de continuar a se beneficiar no Brasil das margens de preferências substancialmente mais altas do que aquelas que nos concedem.

Completar em menos de quatro anos uma área de livre comércio já constituiria, inegavelmente, por si só, um grande resultado, de resto um recorde mundial. Entretanto, se não pudermos ir além, será imprescindível contar, em matéria de certificação de origem, com definições bem mais precisas do que

as aplicadas até agora no chamado *período de transição,* bem como dispositivos que nos protejam contra a erosão, por atos unilaterais, das preferências acordadas em bases percentuais.

De qualquer modo, o Mercosul como originariamente projetado, isto é, um mercado comum, só poderia ser levado a cabo mediante um processo de consultas mais aberto, envolvendo todos os segmentos da sociedade brasileira. Embora alegadamente baseado na restauração dos regimes democráticos no Cone Sul, sua fase inicial de implantação revela um enorme déficit democrático, sobretudo se levadas em conta a profundidade e a extensão dos compromissos contidos no Tratado de Assunção, no qual se vislumbravam instituições de caráter supranacional. Chama a atenção, por outro lado, a natureza estritamente mercantil da concepção, sem qualquer referência a aspectos sociais, de consideração imperativa num processo de integração com a amplitude inicialmente prevista.

Também causa surpresa a falta de apreciação realista dos fatores institucionais tais como a estrutura federativa do Brasil, obstáculo virtualmente intransponível à realização de um mercado único. Como esperar que o Brasil pudesse reorientar todo o seu sistema econômico, ajustar sua própria Constituição ao Mercosul, em troca tão somente de um melhor acesso ao mercado de três países cujas importações totais do mundo não chegam a alcançar sequer 2% do PIB brasileiro? Tamanha ausência de objetividade só se pode de fato entender pelo desejo de utilizar o Mercosul como instrumento adicional de alinhamento brasileiro ao modelo neoliberal recomendado pelos organismos financeiros internacionais e já praticado pelos três outros parceiros no empreendimento.

Com uma dose de realismo muito maior do que existiu à época do Tratado de Assunção, já admitiram, contudo, os Presidentes dos quatro países, na sua reunião realizada em Colônia, em janeiro do corrente ano, que não teremos em 1995 um Mercado Comum. Já se aceitou também que não vigorará uma União Aduaneira perfeita em termos de cobertura de produtos, ou dos diversos instrumentos reguladores de comércio que modernamente são indispensáveis à caracterização de uma União Aduaneira, entre as quais, além da tarifa externa comum, a uniformização das legislações aduaneiras e as normas de defesa contra a concorrência desleal.

Tudo isso considerado, o que teremos no Mercosul, em 1° de janeiro de 1995, possivelmente se aproximará mais de uma *união tarifária* do que de uma *união aduaneira* propriamente dita. Determinados produtos muito

significativos por seu valor de comércio e conteúdo tecnológico só serão regidos pela Tarifa Externa Comum a partir de 2001 e, em alguns casos, a partir de 2006. São circunstâncias que exigirão a aplicação de um rígido sistema de controle de origem com relação a todos os produtos, até mesmo àqueles já sujeitos, desde 1995, a uma tarifa aduaneira comum.

Os resultados do Mercosul

De fato, as exportações brasileiras para os parceiros no Mercosul aumentaram consideravelmente em importância nos últimos três anos, desde 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção. Cresceram de 2,3 para US$ 5,4 bilhões em 1993, passando, em termos percentuais, de 7.3% para 13.9% do total, em ritmo nitidamente superior às exportações destinadas ao resto do mundo. No período, acumulamos excepcionais superávits. Em 1992, no intercâmbio com os países do Mercosul as importações não chegaram, em valor, a 60% das exportações, um desequilíbrio difícil de ser mantido.

A que se deve esse extraordinário aumento de nossas vendas? Às preferências tarifárias obtidas pela gradual conformação da Zona de Livre Comércio? Ao aumento da propensão a importar da economia de nossos parceiros? Ao maior realismo, até agora pelo menos, de nossa política cambial? Ou à maior competitividade e ou à maior capacidade de *marketing* das empresas brasileiras? Ou ainda, quem sabe, à existência de excedentes exportáveis gerados pela retração da demanda no Brasil?

Os entusiastas do Mercosul responderão que o aumento se deve às preferências; os céticos, ao câmbio mais realista adotado até agora pelo Brasil; os moderados, à competitividade das nossas empresas. Os realistas, com uma visão mais global e macroeconômica, dirão, provavelmente com razão, que foi a combinação de todos esses fatores.

Incluindo-me entre os realistas, considero que a existência de uma política governamental de criação de uma área de livre comércio no Cone Sul poderá ter sido, isoladamente, o principal fator no desenvolvimento do intercâmbio sub-regional. Esse resultado não pode, contudo, ser interpretado como indicativo de que o Mercosul deva ser necessariamente convertido, a qualquer preço, em uma união aduaneira à qual passe a se subordinar a inserção econômica internacional do Brasil. Á política comercial brasileira não se esgota no Mercosul nem pode ser conduzida através do mesmo, passando a

depender do consentimento de países cuja natural inclinação é manter exclusivas as preferências de que gozam no mercado brasileiro.

Pelas dimensões reduzidas do mercado que efetivamente os três países nos oferecem, mas também porque deles não podemos esperar nem aportes de capitais nem aportes de tecnologia, o Brasil dificilmente poderá excluir de sua estratégia outros acordos de integração ou se satisfazer com o Mercosul como plataforma para a sua inserção internacional. A concentração inicial de esforços na constituição do Mercosul como *mercado comum* já nos atrasou na exploração de outras opções, limitando de forma inconveniente nossa agenda sul-americana.

Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA

As importações totais de Argentina, Paraguai e Uruguai, de todas as origens, somam US$ 18 bilhões, constituindo menos do que o Brasil importa sozinho e apenas metade das importações globais dos restantes países sul-americanos. No entanto, a esses países, o Brasil fornece apenas 7% do que os mesmos compram no exterior, proporção que se eleva a 25% no caso do Mercosul. É indiscutível, portanto, que já estamos nos aproximando, como média, antes mesmo do início da União Aduaneira, de um ponto de saturação na penetração que conseguimos. Em alguns setores, como o de veículos, chegamos a fornecer 40% do que a Argentina importa do mundo.

Há, conseqüentemente, mais espaço para crescer no mercado importador dos demais países sul-americanos. É importante, por isso, prestarmos mais atenção a esses parceiros, aprofundando as preferências *aladianas* de que já dispomos, desenvolvendo uma política de livre comércio que nos permita concorrer em condições preferenciais com fornecedores asiáticos, norte-americanos e europeus em produtos industriais. É importante ainda que nos defendamos do impacto discriminatório das preferências que nesses mercados está procurando obter o México, através da ALADI, como uma espécie de ponta de lança de investimentos estrangeiros a serem feitos em seu território em função do próprio NAFTA.

É por todas essas razões que surgiu a idéia de ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana, iniciativa que o Brasil, pela palavra do Presidente Itamar Franco, lançou em Santiago do Chile no final do ano passado, para ser conformada ao longo de dez anos, entre 1995 a 2005.

Os resultados logrados no Mercosul com os mecanismos de desgravação automática, gradual e linear nos anima a querer estender à América do Sul,

como um todo, a mesma fórmula de liberalização comercial. Desejamos aplicá-la, porém, de modo qualificado, ou seja, num horizonte temporal mais realista e a apenas 80% do intercâmbio de bens. Através da lista de exceções, pretendemos resguardar os produtos sensíveis não só do Brasil e de seus parceiros na ALCSA, mas também de nossos sócios no Mercosul. Queremos negociar os acordos constitutivos da ALCSA no foro da ALADI, fazendo daquela Associação uma espécie de GATT regional e recorrendo ao esquema normativo *aladiano* como espinha dorsal da ALCSA.

A América do Sul, nosso ambiente geográfico, na realidade, é a única área em que, fazendo bom uso do quadro institucional da ALADI, poderemos ter a possibilidade de concorrer em condições preferenciais com parceiros extrazona. Isso só será viável, no entanto, se estivermos dispostos a importar mais de nossos vizinhos. Não há, a longo prazo, esquema de integração que se sustente sem razoável equilíbrio nas correntes de intercâmbio. Por esta razão, e levando em conta as peculiaridades de suas estruturas econômicas e de comércio exterior, admitimos a possibilidade de nossos parceiros desgravarem em ritmo mais lento do que aquele no qual nós mesmos estamos preparados para fazê-lo.

A ALCSA e o Mercosul são processos a serem conduzidos pelo Brasil de forma independente, todavia estes se complementam e se reforçam, ao se desenvolverem paralelamente, com velocidade e profundidade distintas. Como se fez na Europa Ocidental, o Brasil propõe, na América do Sul, uma integração a duas velocidades e com geometria variável.

Integração Sul-Americana e NAFTA

O aprofundamento do Mercosul e a implementação da ALCSA ocorrerão no quadro confuso de tendências conflitantes em um mundo política e economicamente mais em desordem do que em ordem. Por um lado, blocos comerciais regionais, mais fechados do que abertos e de qualquer modo discriminatórios com relação a terceiros; por outro, com a conclusão da Rodada Uruguai e a transformação do GATT numa Organização Mundial de Comércio, o reforço do sistema multilateral de comércio. Ao mesmo tempo, um renascimento do protecionismo no Primeiro Mundo acirrado em geral pelo desemprego e, em particular, pela perda de competitividade dos EUA no comércio mundial face ao Japão, aos *tigres asiáticos* e à própria Europa Ocidental. Esta, por sua vez, além de assediada pela competitividade asiática,

perturba-se igualmente pelo imperativo político e econômico de absorver os produtos e/ou as migrações de uma Europa Oriental que necessita urgentemente estabilizar-se; em reforço das tendências entrópicas e de dispersão, a conformação por motivos mais geopolíticos do que comerciais de uma área de livre comércio na América do Norte.

O principal efeito da incorporação do México ao NAFTA pode não ser, de forma imediata o de deslocamento de exportações sul-americanas para o mercado norte-americano ou mexicano ou de desvio de investimentos para o México; com maior probabilidade, o seu impacto principal poderá ser o de desestabilizar a precária solidariedade latino-americana. Esta construiu-se, em boa parte, mais como um mecanismo compensatório de um compreensível mais criticado desinteresse norte-americano pelos problemas econômicos da América Latina do que pela motivação de desenvolver efetivos laços de cooperação entre os países latino-americanos. Isto é o que evidência o retrospecto da antiga ALALC e, até há bem pouco, da própria ALADI. É irônico, contudo, que no momento em que começam a tomar corpo os processo sub-regionais de integração sejam os mesmos submetidos a esse impacto desestabilizador que decorre das infundadas expectativas geradas pela constituição do NAFTA.

Embora seja um acordo estritamente comercial e de concessões recíprocas, o NAFTA vem sendo entendido na América Latina como um programa de ajuda externa, uma espécie de Plano Marshall regional. O renascimento do pan-americanismo da *boa vizinhança.* Como uma âncora num mundo agressivo e de incertezas, em que as classes dirigentes latino-americanas se sentem virtualmente órfãs.

O que se constata, em conseqüência, é uma forte propensão na América do Sul a seguir o exemplo do México, como se isso fosse não só viável mas também conveniente; propensão que parece ignorar, na maior parte das situações, as dificuldades objetivas que terão para compor seus interesses comerciais concretos com os dos EUA; propensão que não leva em conta as limitações de ordem política e econômica daquele país, decorrentes das suas responsabilidades mundiais e, conseqüentemente, restritivas de sua liberdade de atuação no plano regional; finalmente, propensão que desconsidera as fortes motivações geopolíticas e geo-econômicas dos EUA com relação ao México, as razões principais da aceitação deste país no NAFTA.

A idéia de uma *special relationship* com os EUA — a despeito dos inevitáveis custos em termos de soberania nacional — exerce poderosa

imantação no continente, em grau suficiente para perturbar o aprofundamento dos esforços sub-regionais de integração — o Grupo Andino e o Mercosul — através dos quais vinha se vitalizando, no marco jurídico da ALADI, a solidariedade sul-americana.

Refletindo uma expectativa pouco realista de acesso ao NAFTA, os países da ALADI não se dispõem sequer a cobrar do México, que deseja manter seus privilégios na Associação, a obrigação prevista no seu Tratado constitutivo — o de Montevidéu, 1980 — de estender automaticamente a todos os seus membros as preferências outorgadas por aquele país a seus parceiros no NAFTA. Com hesitação, pleiteam apenas o reconhecimento do direito a compensações pelos efeitos corrosivos do NAFTA nas margens de preferência negociadas com o México no quadro da ALADI.

O que as lideranças políticas sul-americanas podem estar desejando, particularmente naqueles países com dificuldades de balanço de pagamentos, é, quem sabe, o mesmo tipo de cobertura política e financeira que Washington estaria disposta a conceder ao México no quadro do NAFTA, do que é exemplo o *safety net* de US$ 6 bilhões recentemente estabelecido pelo governo norte-americano para socorrer o peso mexicano. Ou seja, mais do que aumento, a longo prazo e sob condição de reciprocidade, do acesso ao mercado norte-americano de bens, o que essas lideranças buscam é aval dos EUA para um maior acesso, no imediato, ao mercado financeiro internacional e, em particular, a garantia de poder recorrer, em caso de crise cambial, a um *lender of last ressort.*

Seria evidentemente preferível que no relacionamento com o NAFTA ou com os EUA se observasse um enfoque seqüencial, sem precipitações; ordenamento que permitisse, primeiro, a consolidação dos movimentos de integração sul-americana. Criar-se-iam, assim, melhores condições para avaliar a viabilidade e os benefícios de uma integração hemisférica e, sobretudo, para uma eventual negociação, em conjunto, de uma zona continental de livre comércio, se esta não for objetivo apenas retórico e constitua, de fato, em disposição dos EUA.

A despeito dos acenos norte-americanos no tocante à eventual *área de livre comércio continental,* não é de se prever, entretanto, que haja em Washington, no momento, interesse em ações concretas ou imediatas capazes nessa direção, suscetíveis, portanto, de frustrar os processos sub-regionais de integração. Para os EUA, trata-se agora, sobretudo, de *digerir* o acordo com o México. Assim, não é provável que vá além do Chile a aguardada lista

norte-americana de países a serem admitidos como pré-candidatos à negociação de livre comércio com os Estados Unidos. O Chile, aliás, dentre os países na região é aquele que já tem a *casa em ordem,* segundo os critérios dos organismos financeiros internacionais, o único que não participa de processos de integração sub-regional.

Não é impossível, entretanto, que a referida lista acabe bem maior do que a esperara, abrangendo países de outras regiões, descaracterizando o viés estritamente hemisférico que se vem atribuindo na América Latina à política norte-americana de acordos de livre comércio. Austrália e Cingapura são, por exemplo, candidatos.

Conclusões

A inserção do Brasil na economia mundial não se dá apenas pela via do comércio, em termos de acesso a mercados de bens; requer também, e talvez principalmente, acesso ao mercado de capitais e de tecnologia, o que, normalmente, só é encontrado no mundo desenvolvido.

De qualquer modo, mesmo no plano do comércio de bens, o Brasil é um *global trader* com interesses muito diversificados e com clara preferência por um sistema de comércio multilateral e não-discriminatório.

O Mercosul, como área de livre comércio em formação, já produziu excelentes resultados comerciais. É projeto que continua, portanto, a merecer alta prioridade. Devemos reconhecer, contudo, não ser suficiente para o Brasil como plataforma de inserção regional e muito menos mundial.

A conformação do Mercosul como mercado comum é um projeto a ser realizado a longo prazo; o governo brasileiro, agora, tenta consolidá-lo como União Aduaneira.

A transformação do Mercosul em União Aduaneira terá de ser feita, entretanto, de forma a não se criar um obstáculo à preservação dos níveis atuais de industrialização brasileira nem à sua necessária expansão futura, em termos não só quantitativos, mas também qualitativos. E desde que não implique cerceamento indevido da capacidade negociadora do Brasil no terreno comercial, em particular na América do Sul.

O Mercosul deve, necessariamente, ser complementado com a ALCSA, numa estratégia diversificada, a duas velocidades e geometria variável de integração comercial com os demais países da América do Sul.

Algumas reflexões de ordem geral

O diagnóstico de nossas dificuldades de relacionamento externo não deve ser um exercício que nos leve à estéril postura de recriminação ou a custosas tentativas de reabertura de *dossiers* — mal ou bem — já ultrapassados. Deve, isso sim, nos levar, futuramente, a uma avaliação mais realista e, necessariamente mais positiva, a respeito das nossas possibilidades como Nação. Deve nos conduzir, em suma, à reconquista da auto-estima, essencial a uma correta postura frente ao mundo.

Com essa nova postura, devemos considerar a relevância de esquemas de integração sub-regional ou regional na política brasileira de comércio exterior e o papel desta no projeto de desenvolvimento econômico do país.

Perdemos sim, ao longo dos últimos anos, algumas batalhas importantes em razão da aceitação, sem maiores cuidados, de excessiva dependência, por exemplo, do petróleo importado e de empréstimos externos a taxas flutuantes de juros. Estamos muito longe, porém, de haver perdido a guerra do pleno desenvolvimento. O fundamental é não aceitarmos passivamente a receita do pessimismo e da resignação com um *status* de pequeno país, verdadeiramente incompatível com a grandeza de nosso povo; que recuperemos, em uma palavra, o sentimento da dignidade nacional.

A realização desse destino de grandeza passa indefectivelmente pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social, a grande *arrumação da casa,* de que precisamos. Pela eliminação da pobreza e da miséria. Por empregos e salários condignos que façam de cada trabalhador brasileiro um sócio dessa grandeza nacional, como consumidor e cidadão. Pela criação de um forte mercado interno que será a verdadeira plataforma da nossa inserção no mercado internacional.

O desenvolvimento só é de fato viável e merecedor do nome se for socialmente sustentável.

A implantação definitiva da democracia é essencial para que o país possa se inserir com segurança na economia mundial: para que possa, inclusive, cogitar de processos mais profundos de integração com países vizinhos. A soberania brasileira só poderá ser exercida, em sua plenitude — sobretudo para se autolimitar — se tiver a legitimidade decorrente do pleno exercício pelo povo brasileiro de seu direito à autodeterminação. Ou seja, pela eleição de autoridades autenticamente representativas da vontade nacional, em condições, por isso mesmo, de defender, efetivamente o interesse nacional, que não pode ser outro senão o bem-estar do povo brasileiro.

Cláusula Social e Comércio Internacional: uma Antiga Questão sob Nova Roupagem*

Paulo Nogueira Batista

1. A origem Norte-Norte da questão: melhoria social versus competitividade comercial entre países em industrialização

A inter-relação entre comércio e padrões de proteção ao trabalho não é questão nova, que apenas recentemente haja sido introduzida no debate internacional por alguns países industrializados. Pelo contrário, é questão antiga, presente que se fez desde meados do século passado, ao se produzirem na Europa os terríveis efeitos sociais da revolução industrial e ao se intensificarem entre países europeus as relações comerciais sobre a base de manufaturas.

Em nome das idéias liberais de organização econômica da sociedade - da noção predominante de um mercado de trabalho tão desregulamentado quanto o de bens - combatia-se à época ferozmente a idéia de que o Estado pudesse intervir no livre funcionamento das forças da oferta e da procura seja de mercadorias seja de mão-de-obra. A intervenção governamental era admitida mas exclusivamente para eliminar as regulações herdadas dos tempos feudais ou da era mercantilista, consideradas obstáculos à criação de um mercado de trabalho livre.

* Publicado originalmente na Revista de Política Externa – vol. 3 - nº 2, setembro-1994.

É o que ocorreria, na Inglaterra, com a revogação da lei de servidão paroquial em 1795, do estatuto dos artesãos em 1814 e das "leis dos pobres" em 1834. Na França, as *corporations de métiers* seriam abrogadas juntamente com os privilégios da nobreza na Revolução Francesa, cuja Declaração dos Direitos Humanos, inspiradora de tantas conquistas em outras áreas, não reconhecia, contudo, o direito de associação para fins profissionais.

Era a época, portanto, da soberania absoluta do mercado e da afirmação categórica da liberdade de contratação da mão-de-obra, como se fosse também uma "simples mercadoria". A resistência à regulamentação do trabalho era, por isso mesmo, enorme em todos os países que iniciavam o processo de industrialização, desejosos de poder contar com mão-de-obra barata para desenvolver suas indústrias e para competir no comércio com outras nações.

Não havia, então, espaço para uma discussão internacional, melhor dizendo, inter-européia, a respeito das condições de trabalho nem igualmente para elaboração de normas para o próprio comércio internacional. A atenção dos trabalhadores se concentraria em tentar obter gradualmente o direito de associação e de greve e a partir daí o de negociação de melhores condições contratuais de emprego.

A discussão do tema da regulação internacional das condições de trabalho surge, aliás, antes da relativa à regulação internacional do comércio. A iniciativa caberia a dois países - Suíça e Alemanha - que, por motivos diversos, haviam tomado a iniciativa de legislar sobre padrões mínimos de trabalho e não, como se verificaria mais lentamente na Inglaterra, por meio de negociações coletivas entre trabalhadores e patrões, e na França por uma combinação dos dois métodos, à medida que os trabalhadores iriam conquistando o direito de associação e formando suas organizações sindicais.

O desenvolvimento de padrões sociais nos países europeus que se industrializavam tornar-se-ia possível, inclusive, pelas políticas ostensivamente protecionistas de seus governos, caso da Alemanha, ou em virtude de ganhos de produtividade obtidos pela primazia no processo de industrialização, como seria o da Inglaterra.

Coube à Suíça a iniciativa de propostas de regulamentação internacional das condições de trabalho, iniciativa que contou para qualificá-la à sede, mais tarde, do Bureau Internacional do Trabalho, quando este veio a ser criado pelo Tratado de Versailles, em 1919.

Premida por diferenças de tratamento da questão no âmbito cantonal, a Confederação Helvética se veria forçada a promulgar, em 1877, uma lei

nacional em matéria de duração das horas de trabalho na indústria e de proteção ao trabalho feminino e dos adolescentes e crianças. Para defender-se da competição de outros países que não observavam tais limitações - era comum à época regimes de trabalho de 12 a 14 horas diárias para adultos sem direito a repouso semanal - Berna propõe, em 1881, uma conferência intergovernamental que não se efetivaria em função da oposição da França e da Inglaterra.

A filosofia dominante nesses países foi bem sintetizada na ocasião por um grande economista liberal, Leroy-Beaulieu, nos seguintes termos: "Se o Estado pode atuar para proteger as crianças e jovens, deve entretanto deixar aos adultos a livre disposição de seu trabalho. Os povos pobres não podem lutar contra os povos ricos, senão sob a condição de compensar sua inferioridade de capital, de força física e de educação, mediante uma prolongação da jornada de trabalho. Acresce a impossibilidade que haveria de se poder exercer um controle sem provocar conflitos e violar a independência dos Estados".

A Suíça volta à carga em 1889 com uma proposta mais modesta de uma conferência não-diplomática, isto é, sem caráter estritamente governamental e compromissório. Mais uma vez, não obtém apoio nem de Paris nem de Londres e sequer de Berlim, onde o governo alemão, sob o comando de Bismark, havia já tomado a iniciativa de ser o primeiro país a legislar sobre questões sociais, antecipando-se às reivindicações dos trabalhadores.

Numa reviravolta, Berlim assumiria a liderança do tratamento internacional do problema com o evidente propósito de fazer frente a pressões internas dos seus empresários, temerosos em relação às vantagens competitivas da França e da Inglaterra por não observarem, na concepção liberal de suas economias, os mesmos padrões já em vigor na Alemanha.

É o que faz Bismark convocando em Berlim, em 1890, a primeira conferência intergovernamental sobre questões de trabalho e da qual participariam a França e a Inglaterra depois de se assegurarem (a) que só figurariam na agenda os temas de limitação do trabalho das mulheres e dos adolescentes e crianças, restringindo-se a questão do trabalho de adultos às minas; e (b) que as decisões seriam meramente recomendatórias aos governos para tomarem medidas consentâneas em nível nacional. Não obstante essas ressalvas iniciais, a França acabaria por se abster de aprovar as resoluções da Conferência de Berlim e a Inglaterra não lhes daria implementação sob o argumento de que não cabia ao governo legislar sobre a matéria.

A idéia, portanto, de equalizar as condições de concorrência por acordo internacional multilateral não progride. O progresso social viria, individualmente, por país, pela força das pressões das organizações de trabalhadores e pela crescente participação de democratas-cristãos e de socialistas reformistas nos parlamentos nacionais. Data de 1891, aliás, uma primeira e grande tomada de posição da Igreja Católica a respeito do assunto, com a Encíclica "Rerum Novarum", pela qual o papa Leão XIII condena a conversão do trabalho "em mercadoria" e clama por condições humanas de tratamento dos trabalhadores através, sobretudo, de uma intervenção decidida do Estado.

No campo internacional, o progresso social ocorre apenas, e de forma limitada, através de acordos bilaterais, de que é exemplo a convenção entre a França e a Itália, de 1904. Nesse instrumento, para obter de Roma garantias de cumprimento da legislação italiana sobre limitação das horas de trabalho noturno feminino na indústria têxtil, Paris concordaria em conceder a trabalhadores italianos radicados na França condições de trabalho semelhantes às já reconhecidas a seus próprios nacionais.

No âmbito multilateral, após as recomendações da Conferência de Berlim, o primeiro grande passo é uma convenção sobre limitação do trabalho noturno das mulheres, assinada em Berna, em 1906, por iniciativa novamente do governo suíço. Esta convenção só entraria em vigor, porém, seis anos mais tarde, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, depois de cumprida a exigência de depósito da ratificação por todos os países signatários.

2. O impacto da Primeira Guerra Mundial: a Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A trégua social estabelecida durante aquele conflito, quando as forças do trabalho se alinhariam pela nacionalidade e não pela solidariedade internacional, como temido, abriria o caminho para a concordância dos governos europeus com proposta dos trabalhadores de todos os países, inclusive dos derrotados, de criação de organização internacional sobre questões trabalhistas, o Bureau Internacional do Trabalho, o que constou do próprio tratado de paz.

O BIT seria criado como um organismo permanente e com secretariado independente, à semelhança da Liga das Nações, inaugurando com a Liga um novo estilo de relacionamento entre os Estados, o das conferências

internacionais permanentes, capazes de aprovar convenções geradoras de obrigações para as partes. Sua característica mais sui-generis seria, no entanto, a natureza tripartite das representações nacionais, integradas por representantes governamentais (dois) e por representantes de empregadores e de empregados (um de cada categoria).

A idéia-força na criação da OIT continuava a ser a equalização das condições de competição comercial internacional pela uniformização das normas de trabalho. Nas palavras de Albert Thomas, ao assumir como primeiro Diretor Geral do BIT: "Os acordos internacionais sobre as normas de trabalho evitariam que a concorrência se fizesse em detrimento dos trabalhadores, por uma espécie de *dumping* desumano e constituiriam, entre empregadores e países, uma espécie de código de concorrência leal".

O BIT seria, fundamentalmente, uma instituição européia. Os Estados Unidos, embora atuantes na sua constituição através da American Federation of Labour, argumentavam ser a legislação do trabalho matéria de jurisdição estadual e, além disso, não haviam ratificado o Tratado de Versailles que dera nascimento ao BIT. Somente muito mais tarde, em 1934, é que os Estados Unidos se associariam à nova organização, aderindo, entretanto, a muito poucas das convenções votadas em seu seio. Até hoje, há apenas nove num total de mais de 170 convenções.

O esforço normativo do BIT se concentraria nos seus primeiros anos de existência nas questões relacionadas diretamente com as condições de trabalho como a de n. 01, de 1919, sobre limite de 8 horas diárias na indústria, estendido onze anos mais tarde ao comércio; a de 1928, referente ao salário-mínimo, as relativas à semana de 40 horas e ao repouso semanal, ambas de 1935, e a de férias anuais remuneradas, de 1936.

Haveria, contudo, pouco êxito na aceitação dessas convenções posto que cada uma das grandes potências industriais e comerciais sujeitariam a respectiva ratificação à dos competidores mais fortes ou as implementariam com limitações sob alegação de falta de competência dos governos centrais ou, *tout court*, de falta de competência legislativa em qualquer nível do Estado.

As nações industrializadas resolveriam seus problemas sociais ou pela via da legislação nacional, caso dos países continentais europeus, ou pela via das convenções coletivas de trabalho, caso dos anglo-saxões. Foi se produzindo, assim, uma equalização de fato das condições de trabalho, não coordenada, resultante em parte das pressões sindicais mas também de uma maior consciência social e, sobretudo, como já assinalado, de ganhos de

produtividade resultantes do avanço tecnológico e/ou de políticas protecionistas abertamente praticadas antes e depois da Primeira Guerra Mundial, mesmo por países declaradamente "livre-cambistas".

O entendimento na Alemanha inspirada por List e nos Estados Unidos inspirados por Hamilton foi o de que a industrialização só seria possível pela via da proteção às infant industries; e não pelo livre-comércio de Adam Smith e Ricardo, que apenas a Inglaterra se permitiria praticar no século XIX pelas vantagens que lhe davam a liderança tecnológica na revolução industrial e também pelas preferências de que gozava em seu imenso imperial colonial.

O que se pode concluir dessa longa história da inter-relação entre comércio internacional e normas de regulação do trabalho é que, embora haja sido grande a influência do primeiro sobre o segundo elemento da nossa equação, nunca se estabeleceu, em nível multilateral, no contexto da OIT, um vínculo formal entre as duas coisas. Quando houve a ligação expressa, a mesma se estabeleceu por via bilateral através de acordos como o já citado, de 1904, entre França e Itália. As tensões entre comércio e normas de trabalho se resolveriam pelo desenvolvimento econômico dos países industrializados através essencialmente da equiparação das condições de trabalho naturalmente resultante desse processo.

A questão se colocava, de qualquer modo, como um problema Norte-Norte, entre países desenvolvidos, num mundo do comércio internacional de produtos industriais de que não participavam os países do hoje chamado Terceiro Mundo, exportadores, como colônias ou depois como países independentes, de produtos primários, não competitivos com suas metrópoles, antigas ou atuais.

3. Depois da Segunda Guerra Mundial: melhoria social com liberalização comercial entre países industrializados

Com a Declaração de Filadélfia de 1944, a OIT se orientaria no sentido da equalização das políticas sociais, passando-se à aprovação de convenções sobre assistência médica, invalidez, aposentadoria, acidentes de trabalho, seguro-desemprego e, o que é muito significativo, também sobre organização sindical e negociação coletiva. Orientação que refletia em boa medida as tendências do New Deal de Franklin Roosevelt, mas que não resultaria, pelas características já apontadas da estrutura constitucional e da preferência norte-americanas por relações contratuais entre empregadores e empregados, em

adesão dos Estados Unidos às convenções da OIT, mesmo às adotadas nessa segunda fase.

Nesse terreno da política social, a OIT foi de certo modo mais feliz. As normas por ela elaboradas precederam, como regra, às legislações nacionais e, em grande medida, as inspiraram. Contudo, na OIT não se conseguiria aprovar convenção a respeito do direito de greve, cuja consagração se daria pela via das legislações nacionais e em instrumentos regionais como a Carta Social Européia de 1961 e na Carta Interamericana de Direitos Sociais de 1978. No âmbito da OIT, esse direito fundamental seria apenas indiretamente reconhecido, através de resoluções do seu Comitê de Liberdade Sindical.

A orientação imprimida às relações econômicas internacionais pelos Estados Unidos no pós-guerra visou essencialmente à liberalização do comércio, através, em primeiro lugar da eliminação das discriminações resultantes de preferências coloniais pela afirmação da cláusula da nação-mais-favorecida e, em seguida, pela eliminação e redução negociada das barreiras tarifárias e não-tarifárias. A preocupação era evitar que se reproduzissem as condições de *economic warfare* que haviam caracterizado os anos 30 e que, em boa medida, haviam contribuído para o acirramento das tensões que levariam à Segunda Guerra Mundial.

Da Carta de Havana de 1948 - pela qual se tentou instituir a malograda Organização Internacional de Comércio, precursora da Organização Mundial de Comércio, que agora resulta da Rodada Uruguai - constou um artigo específico, de n. 7, sobre Fair Labour Standards. Este se limitava, contudo, a reconhecer a obrigação dos países membros a tomar medidas internas ou a cooperar com a OIT para a eliminação de condições de trabalho injustas que pudessem criar dificuldades no comércio internacional e a prever consultas entre a OIC e a OIT caso a matéria fosse trazida à atenção da OIC. O referido artigo 7 admitia expressamente que a melhoria de salários e das condições de trabalho dependeria da produtividade. Tudo isso numa Carta que previa, num capítulo especial, o de n. V, ações por parte dos estados membros e da própria OIC para coibir práticas comerciais restritivas das empresas privadas capazes de afetar o comércio internacional, limitando a competição. A não insistência do Governo norte-americano em obter aprovação de seu Congresso para a Carta de Havana se deveu, aliás, principalmente à resistência ali encontrada a esse dispositivo.

A posição de absoluta preeminência tecnológica e econômica com que os Estados Unidos emergiriam da Segunda Guerra Mundial lhes daria

condições de promover ativamente, sem temor de competição leal ou desleal, essa política de abertura de mercados, através de sucessivas rodadas de negociações comerciais multilaterais no âmbito do GATT. No contexto da disputa político-ideológica com a União Soviética, os Estados Unidos se permitiriam tolerar em grau crescente volumosas importações dos países sob sua órbita de influência, sem deles exigir reciprocidade comercial. Nesse espaço prosperou, em particular, o Japão, primeiro exclusivamente por exportações diretas para o mercado americano e, a seguir, à medida que essas exportações foram encontrando obstáculos naquele mercado, através de empresas japonesas instaladas nos hoje chamados "tigres asiáticos", utilizados como uma espécie de plataforma de exportação para os Estados Unidos.

No contexto da liberalização comercial do pós-guerra, em bases MFN e não-discriminatórias, cresceria, naturalmente, de importância o custo da mão-de-obra no preço final do produto. Mesmo antes do fim da "guerra fria" os norte-americanos já se haviam dado conta de não poder mais continuar absorvendo, sem contrapartidas econômicas, os produtos manufaturados do Japão e do sudeste da Ásia. Com essa reação se dariam os primeiros passos no sentido de uma crescente "administração do comércio internacional" através de medidas ditas de "área cinzenta", não proibidas expressamente pelo GATT, como os acordos de "limitação voluntárias de exportações" (VERS) ou de "ordenação do comércio" (OMAS) ou até através de compatibilidade duvidosa em relação ao GATT, como o "Acordo sobre Comércio de Têxteis" e depois o "Acordo Multifibras". Por trás desses acordos, fundados no argumento da "desorganização de mercado", mal se escondia a preocupação com os *low wage countries*, os países de baixos salários, cuja concorrência não era ainda de mercado, contudo, designada como "desleal".

Os países europeus, do Mercado Comum ou da Associação Européia de Livre Comércio, cujos mercados se haviam consideravelmente liberalizados no pós-guerra sob o impulso americano do Plano Marshall e das rodadas multilaterais de negociação no GATT, passariam, igualmente, a se ressentir da competição do Japão e dos NICs, do inglês *newly industrialized countries*, países de industrialização recente, entre os quais se incluiriam, além dos asiáticos, o Brasil e o México. Esses países eram beneficiários todos da operação da cláusula de nação-mais-favorecida aplicada aos resultados da liberalização comercial negociada entre os Estados Unidos e a

Europa ocidental no quadro das rodadas do GATT. Os europeus passariam, conseqüentemente, a adotar também medidas de "área cinzenta" ou de "organização de mercado".

O quadro internacional se alteraria substancialmente. A própria relação comercial entre os países europeus e os Estados Unidos se deterioraria na proporção em que a política agrícola comum da CEE a transformaria, mediante fortes subsídios, num competidor na exportação de produtos agrícolas temperados em terceiros mercados antes dominados pelos norte-americanos. As novas tendências de "comércio administrado" se imporiam também na relação Norte-Norte, entre os Estados Unidos e o Japão, entre os Estados Unidos e a CEE, e entre a CEE e o Japão, em setores como o do aço e o automobilístico.

Durante todo o período do pós-guerra, até praticamente a década de 80, a liberalização comercial tomaria corpo sem que manifestações em favor do estabelecimento de um vínculo formal entre continuado acesso aos mercados dos países desenvolvidos e observância de *labour standards* pelos países em desenvolvimento se transformasse numa reivindicação explícita dos passes industrializados. O ambiente é ainda de tolerância, como evidencia a concessão, no início dos anos 70, pelos Estados Unidos e pela CEE, ainda que sob forma não contratual, de esquemas unilaterais de preferências para as exportações de produtos manufaturados pelos países em desenvolvimento, sem a contrapartida de reciprocidade, ou seja, o Sistema Geral de Preferências reivindicado por esses países no quadro da UNCTAD, por ocasião da II Conferência em Nova Delhi em 1968.

Ao regular a aplicação de salvaguardas - admitidas no artigo XIX do GATT - contra concorrência não considerada desleal porém capaz de desorganizar mercados e produzir desemprego, a legislação norte-americana preveria medidas restritivas na fronteira mas de caráter transitório e desde que adotadas em conjunto com medidas internas de apoio ao ajustamento dos setores afetados e somente após determinação de efetivo dano.

Além do recurso às medidas de "área cinzenta" já citadas - VERs ou OMAs - os Estados Unidos e também a Europa ocidental passariam a aplicar, a partir dos anos 80, de forma cada vez mais intensa, mecanismos de salvaguarda, que haviam introduzido de forma acautelatória no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, para eventual defesa, no processo de liberalização e de abertura dos respectivos mercados, contra a concorrência desleal, a saber, a que se processa com mercadorias introduzidas no país importador a preços

inferiores aos de mercado, por prática de *dumping* por empresas privadas ou em razão de subsídios governamentais.

A intensificação da competição do Japão e dos "países de industrialização recente" levariam tanto os Estados Unidos quanto a CEE, esta menos do que aquele, a recorrer de modo abusivo aos mecanismos de salvaguarda contra a concorrência desleal. Os Estados Unidos adotariam, inclusive, na sua lei de comércio exterior, instrumentos unilaterais de sanção do que viessem a considerar concorrência desleal, como veremos mais adiante.

Em contradição com as regras do GATT, os Estados Unidos, ao legislar, em 1979, sobre a implementação dos resultados da Rodada Tóquio, introduziriam a chamada cláusula 301, depois reforçada pela super-301. Com as mesmas o mercado norte-americano poderia ser fechado a produtos de países que no entender dos Estados Unidos discriminem contra os interesses exportadores do país e não propriamente em função da penetração de produtos estrangeiros naquele mercado. O objetivo agora é preservar firmemente as vantagens comparativas de que gozam os Estados Unidos nos campos de serviços e o de propriedade intelectual, o novo grande fator de competitividade internacional. Vão passando, assim, da tolerância à intolerância, na relação comercial com seus aliados políticos na guerra-fria, dos quais se sentem cada vez mais liberados à medida que esta começa a se esvaecer.

4. A dimensão Norte-Sul do problema: a competição industrial do Sul socialmente subdesenvolvido

Ao propor um novo *round* de negociações comerciais multilaterais, que tomaria o nome de Rodada Uruguai, tinham os Estados Unidos um duplo objetivo: numa linha ainda Norte-Norte, que havia caracterizado as sete rodadas anteriores, buscar um desarmamento agrícola com a CEE; e, numa dimensão Norte-Sul, nunca praticada no GATT, de cobrar dos países em desenvolvimento uma abertura dos respectivos mercados, através sobretudo das negociações sobre os temas novos de serviços, propriedade intelectual e tratamento de investimento estrangeiro. Buscavam, claramente, uma cobertura no GATT para cláusula 301, uma espécie de multilateralização da mesma.

Ao mesmo tempo, em paralelo, promoveriam americanos e europeus uma progressiva desativação dos acordos de produtos de base, aqueles nos quais os países em desenvolvimento haviam depositado tantas esperanças de

sustentar o preço de seus às vezes únicos produtos de exportação. Nesses acordos, vistos pelos países importadores como uma intervenção indesejável nos mecanismos de mercado, se havia introduzido, aliás, por pressão americana e européia, declarações de intenção dos países exportadores de promover uma melhoria de seus padrões de proteção ao trabalho.

Em 1986, ao final dos trabalhos preparatórios do que viria a ser a Rodada Uruguai, os Estados Unidos chegariam a propor a inclusão dos temas dos *workers' rights*. Para não comprometer o apoio do mundo em desenvolvimento ao lançamento da Rodada nos termos amplos que pretendiam, termos que constituíam problema apenas para um pequeno grupo de países em desenvolvimento com potencial de efetiva industrialização - como o Brasil e a Índia - Washington não insistiria na sua proposta sobre direitos dos trabalhadores.

Aproveitando o fato de que preferências concedidas aos países em desenvolvimento eram unilaterais e voluntárias, não constituindo obrigação jurídica nos termos do GATT, as organizações sindicais americanas conseguiriam introduzir em 1983, na lei de autorização das preferências outorgadas aos países do Caribe - a Caribbean Basin Initiative - a exigência de observância pelos países beneficiários de padrões trabalhistas mínimos.

O mesmo ocorreria em 1984, por ocasião da renovação da autorização legislativa para aplicação pelos Estados Unidos do "sistema geral de preferências" recomendado pela UNCTAD. Para poder se beneficiar do SGP norte-americano, os países em desenvolvimento devem respeitar *labour standards* mínimos, tal como definidos pela OIT, em matéria de direitos de associação e de negociação coletiva, de proibição do uso de trabalhos forçados ou de trabalho infantil, e de aplicação de uma lei de salário-mínimo com alcance geral. Entretanto, a nova lei mandava levar em conta o nível de desenvolvimento econômico do país e a vinculação entre aumentos salariais e ganhos de produtividade.

A AFA/CIO proporia a aplicação de sanções contra numerosos países, atendendo, em alguns casos, à solicitação das respectivas organizações sindicais. Nos primeiros anos, foram excluídos ou suspensos, por exemplo, a Romênia, o Paraguai e a Nicarágua. Denúncias contra o Chile, Coréia do Sul e Taiwan não tiveram o mesmo acolhimento. O mesmo se deu mais recentemente em relação a acusações feitas a Costa Rica e ao Paraguai. O governo americano está para decidir proximamente se retira o Peru do SGP,

a pedido da AFL/CIO, com base em denúncia da CGT peruana contra medidas tomadas pelo governo Fujimori.

Na nova e mais recente revisão da lei de comércio exterior dos Estados Unidos em 1988 - o Omnibus Trade and Competive Act - o Congresso norte-americano vai mais longe e classifica, independentemente da conformidade ou não com as regras do GATT, como "concorrência desleal não razoável", a denegação sistemática por governos estrangeiros de direitos trabalhistas reconhecidos internacionalmente.

Na oposição ao ingresso do México no NAFTA, os sindicatos americanos temerosos da emigração de capitais em busca da mão-de-obra mexicana barata acabariam, contraditoriamente, somando forças com as empresas americanas interessadas em continuar dispondo, a baixo custo, de trabalhadores mexicanos irregularmente introduzidos nos Estados Unidos. Comprometido na campanha eleitoral com a causa das organizações sindicais, o presidente Clinton exigiria do México a assinatura de um *side-agreement* sobre questões trabalhistas. Nesse acordo lateral, se estabelecem multas monetárias e, na falta de seu pagamento, a suspensão das preferências decorrentes do acordo em valor equivalente à multa, por descumprimento de direitos básicos constantes de convenções da OIT ou por ela reconhecidos: (a) de liberdade sindical, de negociação coletiva e de greve; (b) a condições adequadas de trabalho e (c) à proteção contra acidentes de trabalho e por enfermidades ocupacionais.

As organizações sindicais norte-americanas considerariam de valor apenas simbólico as concessões obtidas no *side-agreement*. Continuariam assim, a se opor, tenazmente, quase com sucesso, à aprovação pela Câmara de Representantes do acordo de livre comércio com o México.

5. O debate na futura Organização de Comércio (OMC)

O desejo de aplacar uma possível e igualmente tenaz oposição dos setores sindicais às conclusões da Rodada Uruguai é o que terá levado a nova ofensiva do governo norte-americano no encerramento da Rodada, quando tentou incluir no pacote final, com forte ajuda da França, um compromisso de que a questão dos *labour standards*, ou do *social dumping*, constasse do mandato da futura Organização Mundial de Comércio.

Não obstante as ameaças de que a não aceitação desse explícito compromisso pudesse pôr em risco a aprovação pelo Congresso americano

dos resultados da Rodada Uruguai, a forte oposição asiática, por parte principalmente da Índia, Malásia e Indonésia, e as reticências dentro da CEE por parte da Alemanha e da Inglaterra, acabariam por frustrar a proposta franco-americana. Os países em desenvolvimento de emigração defendem além disso o ponto de vista de que a discussão de restrições ao acesso ao mercado de bens deveria, como mínimo, ser condicionada a uma discussão simultânea da mobilidade de todos os fatores de produção, principalmente a mão-de-obra.

A questão das migrações é muito difícil para a Europa Ocidental, açoitada pelo desemprego e temerosa de fortes fluxos de mão-de-obra originários não só da Europa Oriental mas também do norte da África. Interessados, após a queda do Muro de Berlim e da abertura da cortina de ferro, em promover a estabilização política e a recuperação econômica da Europa Oriental, os ocidentais acham-se divididos entre abrir-se aos produtos dos orientais ou deles absorver fortes correntes migratórias ou, ainda, se acabarão combinando as duas coisas.

A fórmula de conciliação homologada em Marrakesh restringiu-se ao registro em ata, pelo Presidente da Conferência Ministerial, das manifestações de países interessados de que seu desejo de que a matéria fosse, ou não, incluída na agenda das primeiras reuniões do Comitê Preparatório da Organização Mundial de Comércio, a se realizar no curso do segundo semestre do corrente ano em Genebra.

Em Marrakesh, os Estados Unidos deixaram claro, pela palavra do Vice-presidente Gore, que perseguirão o assunto, embora com a ressalva de que não alimentam intenções protecionistas. O Governo americano argumenta que a introdução de cláusula social na OMC será a maneira de garantir o livre acesso dos produtos de exportação dos países em desenvolvimento e, por conseguinte, de ajudar a elevação do padrão de vida de suas classes trabalhadoras. A mesma linha de argumentação, aliás, da CIOSL - a Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres à qual se acham vinculadas às associações sindicais latino-americanas, entre as quais três centrais brasileiras de trabalhadores.

Da mesma forma se manifestou a França, país particularmente assolado pelas altas taxas de desemprego estrutural que se manifestam na Europa, e no qual a questão vem sendo, por isso mesmo, objeto de seguidas manifestações do próprio Presidente Mitterand e do Primeiro-Ministro Balladur.

A América Latina não se apresentaria unida em Marrakesh. O Brasil se expressaria formalmente contra a inclusão do tema na futura OMC, como proposto pelos EUA e pela França. Pela voz do Chanceler Celso Amorim, considerou que a aceitação de uma "cláusula social" naquela organização abriria a porta a medidas protecionistas e a tentativas de exportação do desemprego dos países ricos para os países pobres. O México, a Argentina e o Uruguai revelaram-se abertos à discussão do tema, ainda que sem precisar a oportunidade e o foro adequado para fazê-lo.

A reação mexicana é um produto natural dos compromissos assumidos para ingressar no NAFTA; a da Argentina e do Uruguai refletiriam a circunstância de não serem exportadores de produtos industriais para o mundo desenvolvido e uma equivocada transferência para o plano mundial de um receio, em nível do Mercosul, quanto a eventuais conseqüências nos respectivos mercados comerciais e de trabalho de formas mais profundas de integração como a de efetiva constituição de um mercado comum.

Em Marrakesh, portanto, apenas houve um adiamento do debate. O problema acha-se claramente colocado agora em termos Norte-Sul, não mais como uma questão de "competição leal" a ser compensada por algum mecanismo de salvaguarda como os acordos sobre organização de mercados. Trata-se hoje para alguns países desenvolvidos de uma questão de "práticas desleais de comércio", que justificariam a aplicação direta de sanções. Ou seja, como se se tratasse de um efetivo "dumping social", termo utilizado em outro contexto pelo primeiro Diretor Geral do antigo BIT e agora abertamente retomado, setenta mais tarde, pela imprensa norte-americana e francesa bem como por altas autoridades desses dois países em pronunciamentos internos.

Em boa medida, a evolução do assunto vai depender da reação no Congresso norte-americano ao *package* da Rodada Uruguai em que não se incluem as questões comércio versus normas de trabalho. Mas está claro, desde já, que passamos por um ponto de inflexão na relação entre liberalização comercial e acesso a mercados, não só em termos políticos mas também qualitativos.

Numa nítida indicação das preocupações do Governo dos EUA com a questão, o Secretário do Trabalho Robert Reich manifestou-se publicamente em favor de uma ação internacional, a ser idealmente autorizada e implementada de forma multilateral, para "punir países onde standards de trabalho que definem uma economia civilizada são violados e onde essas violações persistem apesar do desenvolvimento econômico já alcançado, e

onde a fraqueza das instituições democráticas indicam que os standards são desrespeitados por decisão política e não em virtude da pobreza".

Segundo aquela autoridade norte-americana, seu país não pode deixar de se interessar pelos *labour standards* de outros países por motivos (a) de segurança nacional (os governos que abusam de seus trabalhadores, cedo ou tarde ameaçarão a paz internacional); (b) de segurança econômica (os Estados Unidos não podem competir com o trabalho de *sweat-labour shops*) e (c) de ordem humanitária (práticas de trabalho escravo ou infantil e supressão de direito de expressão e de associação são moralmente condenáveis).

O conhecido economista, agora Secretário do Trabalho, retoma a questão pelo clássico enfoque de seu país em questões de política externa, proposto por Woodrow Wilson, e adotado com raras exceções desde então, de identificação do interesse nacional norte-americano com os da Moral e os da Humanidade. Nas próprias palavras de Robert Reich, "a melhoria das condições de trabalho, na medida em que os países em desenvolvimento se enriquecem, contribui, ao mesmo tempo, para o avanço da agenda ética e dos interesses econômicos dos Estados Unidos".

Dentro da CEE, hoje União Européia, o "Programa de Ação Social" proposto pelo seu ainda presidente Jacques Dellors tem como claro objetivo elevar, ao nível dos países mais ricos, os custos trabalhistas e sociais dos membros mais pobres (Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha) cuja cooperação nesse sentido vem sendo conseguida em troca de substanciais programas de ajuda econômica. Com o apoio sobretudo da França, seu país de origem, Dellors propõe um *new global social pact* através do qual a Europa poderia defender "seus valores, suas tradições e seu futuro". Quase ousou dizer, uma defesa "em nome da civilização contra os novos bárbaros".

A questão de uma cláusula social nas questões de comércio foi também debatida na última Conferência Geral da OIT ao longo de linhas semelhantes às de Marrakesh. O ponto de referência foi o relatório anual do Diretor Geral da OIT, o belga Michel Hansenne, que, a partir da premissa da "mundialização da economia", afirma nada na Constituição da OIT proíbe que se faça, em acordos comerciais, uma vinculação entre abertura de mercado e respeito a determinadas normas de trabalho a fim de combater práticas qualificáveis como de "dumping social" e acrescenta que as normas da OIT podem até ser valorizadas, desde que não se imponha nesses acordos comerciais a obrigação de "igualar os custos sociais".

6. O desafio à América Latina: questão nacional e internacional, Norte-Sul e Sul-Sul

Os países latino-americanos defrontam-se, portanto, com um problema de enorme complexidade, que não deveria, por isso mesmo ficar restrito à simples dicotomia direito de acesso em condições não-discriminatórias aos mercados do mundo desenvolvido versus os interesses protecionistas dos países desenvolvidos que inegavelmente se acham por trás da tênue cortina de promoção da defesa dos direitos dos trabalhadores no mundo em desenvolvimento.

A questão não pode realmente se resumir a uma presumida automática oposição entre países de altos salários e países de baixos salários. É notório que a competitividade internacional não pode ser atribuível apenas a diferenças do custo direto da mão-de-obra, mas necessariamente deve incluir os custos indiretos e, além disso, o fator produtividade e, acrescentaria, o real poder aquisitivo das moedas nacionais. É graças à produtividade que países desenvolvidos podem competir com vantagem com países em desenvolvimento de industrialização mais recente não obstante o custo de mão-de-obra destes possa ser várias vezes inferior, em função do próprio estágio de desenvolvimento em que ainda se encontram.

O problema é de fato muito complexo na medida em que envolve interesses divergentes entre governos, empregadores e trabalhadores nos países desenvolvidos, colocando em cheque a postura que seus países adotam no exterior para promoção de reformas econômicas e comerciais neoliberais nos países em desenvolvimento. Na realidade, é ainda bem mais complexo na proporção em que também divide governos, empregadores e empregados nos países em desenvolvimento.

Desse entrechoque de interesses tão variados, ao longo de linhas nacionais e internacionais, podem resultar alianças tácitas ou explícitas, entre grupos localizados de interesse nas diversas categorias sociais em diferentes países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Dificilmente, porém, se viabilizará um alinhamento simples, entre empresários de um lado, e trabalhadores por outro.

No caso dos trabalhadores dos países em desenvolvimento, a relativa ineficácia das convenções da OIT na efetiva promoção dos direitos sociais faz com que se inclinem, pelo menos numa primeira reação, a ver com simpatia as propostas de inclusão de uma "cláusula social" na OMC, como um possível instrumento de avanço na promoção das suas reivindicações de classe. Esta

pareceria ser a motivação, por exemplo, das centrais sindicais brasileiras, em manifestações públicas e em comunicações ao próprio governo.

Nos países desenvolvidos, os empregadores com grandes investimentos nos países em desenvolvimento se associam aos empregadores destes últimos no combate à "cláusula social". Em nome do livre comércio, os primeiros vêem nessa cláusula uma limitação a sua capacidade de buscar mão-de-obra mais barata onde melhor lhes convenha numa estratégia de *global sourcing*, os segundos, isto é, os empresários dos países em desenvolvimento, por entenderem ser essa mão-de-obra de baixo custo a melhor vantagem comparativa de que dispõem para competir nos mercados externos.

A posição dos governos dos países em desenvolvimento é em especial difícil. A maioria tende a defender o argumento de que só pelo desenvolvimento se conseguirá elevar o nível de vida das classes trabalhadoras. Baseiam-se para tanto na experiência histórica dos países industrializados cujo desenvolvimento econômico foi acompanhado e, como regra, não precedido pelo desenvolvimento dos padrões sociais. Temem esses governos de países em desenvolvimento que restrições a suas exportações acabem por comprometer o desenvolvimento, criando desemprego e aumentando as tensões sociais que não poderiam ser resolvidas sem aumento da riqueza e da produtividade.

A industrialização do mundo desenvolvido se fez num contexto internacionalmente aceito de protecionismo comercial. Realizou-se muito lentamente pois foi necessário na Europa bem mais de meio século para reduzir de 84, ou mesmo 98 horas, para 40 o número de horas de trabalho semanal e para instituir o descanso semanal obrigatório e o regime de férias pagas anuais e mais ainda para consagrar o direito de associação e o de greve. Nos EUA, tais direitos seriam reconhecidos na segunda metade da década de 30. Conquistas que os países mais pobres adotariam em estágio bem mais preliminar do respectivo processo de industrialização.

Na realidade, com o fortalecimento da democracia e com a participação mais ativa dos trabalhadores na defesa de seus interesses, os governos dos países em desenvolvimento se acham divididos entre, por um lado, o desejo de curto prazo de atrair capitais estrangeiros de risco e de aumentar exportações e, por outro, a conveniência, de promover um efetivo levantamento dos padrões de vida nos respectivos países.

Acresce a circunstância de que a competição se verifica também na dimensão Sul-Sul e pode se demonstrar eventualmente complicada entre países

de diferentes custos trabalhistas. Por exemplo, entre os mais desenvolvidos política e socialmente na América Latina e os menos desenvolvidos política e socialmente na Ásia, cuja agressividade comercial, embora não necessariamente desleal, pode ser suficiente para desorganizar mercados.

A questão pode, inclusive, se colocar entre países em desenvolvimento em nível regional ou subregional, na medida em que se lancem a programas de integração econômica de maior profundidade, como seria a formação de mercados comuns, e que tenham de defender-se em conjunto contra terceiros. No caso de mercados comuns, os integrantes se defrontariam não só com a competição estritamente comercial mas também com o problema ainda mais complexo da livre circulação de mão-de-obra.

Diferentemente do que ocorreu entre os países europeus a partir da segunda metade do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, quando se buscava a industrialização através de políticas declaradamente protecionistas e/ou discriminatórias, a importância do custo da mão-de-obra se coloca agora num contexto de liberalização comercial, onde o protecionismo e a discriminação voltam a crescer mas continuam ainda exceções à regra.

Uma situação nova na qual os fluxos de comércio de produtos industriais se verificam tanto no sentido Norte-Norte quanto Norte-Sul e agora também no sentido Sul-Sul. Circunstância em que empresas multinacionais atuam no plano das trocas internacionais tanto no sentido das exportações para os países de origem quanto das importações destes para aqueles em que se acham localizadas no exterior; em que atuam também, produzindo no exterior para exportação para terceiros países no estrangeiro e do que resulta que essas empresas multinacionais detenham uma parcela considerável, senão majoritária, do comércio internacional, realizando-a, inclusive, sob a forma de transações intra-firma, isto é, entre as matrizes e as filiais e entre as próprias subsidiárias. Um comércio cada vez mais cartelizado.

Circunstâncias, portanto, que reduzem apreciavelmente a própria independência dos governos para formular soberanamente política comercial. O jogo cada vez maior das instituições democráticas abre, contudo, aos governos, na medida em que as aceitem, a possibilidade de encontrar bases internas de apoio nos parlamentos, nos partidos políticos, nos sindicatos, que podem ajudá-los a enfrentar com maiores chances de sucesso as dificuldades e as pressões externas, governamentais ou privadas, de empresários e de trabalhadores, uns na defesa de seu lucro, outros na proteção de seu emprego.

A inserção na economia internacional é necessária para que os países em desenvolvimento possam crescer com mais facilidade, especialmente se se tratar de países com mercados nacionais de pequenas dimensões. Mas a competitividade que será necessária é aquela, autêntica, que deriva do progresso técnico e da capacitação de nossos trabalhadores e que oportuna, pelo aumento da produtividade, melhor e mais justa remuneração. Competitividade, portanto, que não se baseie em salários aviltados e condições de trabalho precárias. Ou seja, em vantagem comparativa perversa que não podemos aceitar como permanente sob pena de não podermos fazer justiça social e de não podermos criar um mercado de consumo de massa em que nossos trabalhadores se transformariam também em plenos consumidores. Em suma, é importante que tenhamos política industrial ativa, não confiando que a industrialização possa surgir naturalmente, como um subproduto da abertura à competição num mercado internacional crescentemente oligopolizado.

Devemos rejeitar categoricamente a noção, defendida em 1980 por ex-diretor Geral da OIT, Francis Blanchard, de que a abundância de mão-de-obra barata nos países em desenvolvimento constituiriam uma "vantagem comparativa" compensatória da que efetivamente gozam os desenvolvidos pela abundância de capitais e pelo domínio da tecnologia. Pelo contrário, devemos ser competitivos em termos de vantagens comparativas dinamicamente estabelecidas, incompatíveis, assim, por definição, com limitações ao desenvolvimento tecnológico de nossos países em todas as áreas, particularmente nas de ponta.

Não se trata obviamente de voltar atrás no processo de liberalização unilateral de importações a que foram induzidos os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina, em nome da "abertura pela abertura". Mas não há por que aprofundar esse processo e sobretudo por que prescindir de sistemas de salvaguardas comerciais contra a competição desleal, ou mesmo leal quando esta também seja capaz de desorganizar nossos mercados. É imperativo que nossos países se armem de mecanismos eficazes, do tipo que adotam os países desenvolvidos, para defender nosso parque industrial em formação da concorrência desleal dos países desenvolvidos que enfrentam altas taxas de desemprego ou dos países em desenvolvimento que recorram a práticas condenáveis de emprego.

7. Como relacionar positivamente comércio e proteção ao trabalho

A partir de uma nova visão do problema, por que não se conceber a aceitação de um vínculo formal entre abertura comercial e observância de *labour standards*, levando em conta que o problema nos interessa na América Latina pelo fato de sermos exportadores de manufaturas para países de altos salários mas também importadores desses produtos de países de salários ainda mais baixos que os nossos.

Não toleraríamos, entretanto, que na apreciação de nossos standards sociais não se leve em conta que os países mais desenvolvidos devem concorrer lealmente conosco através da maior produtividade de suas economias e não pelo subterfúgio protecionista e discriminatório da prematura e súbita equalização das condições de remuneração e de trabalho entre economias em diferentes patamares de desenvolvimento. Exigiríamos ainda que, na consideração de nossos níveis salariais, se leve na devida conta tantos os custos diretos quanto os indiretos, além do efetivo poder aquisitivo interno das moedas nacionais envolvidas.

Pergunto-me se não seria o caso, por exemplo, de se examinar mais de perto a noção de "dumping social" e, sem fugir ao debate enfiando a cabeça na areia, de se procurar defini-la de forma mais precisa, compatível com o nosso próprio interesse nacional como países em desenvolvimento. Teríamos, inclusive, mais títulos do que os americanos, para identificar nosso interesse com o mais global da Humanidade, da qual representamos, afinal, praticamente 80%?

Ou seja, adotaríamos uma estratégia pela qual procuraríamos evitar que se acabe chegando, à nossa revelia, a uma formulação multilateral vaga mas suficiente para legitimar ações unilaterais. Por que não tentar, assim, uma redefinição da proposta dos países desenvolvidos?

O esquema que me animo a sugerir, em caráter pessoal, a título exploratório, se inspira no próprio Acordo Geral de Tarifas e Comércio, tanto no que se refere à definição de "dumping" aplicável a mercadorias quanto no que diz respeito ao papel que nele exerce o FMI nas deliberações do GATT em matéria de restrições comerciais adoradas sob invocação de dificuldades de balanço de pagamentos. A relação GATT-FMI poderia perfeitamente servir de modelo para a relação GATT-OIT ou OMC-OIT.

Imagino um mecanismo através do qual um país poderia pedir à futura OMC autorização para aplicar medidas restritivas a exportações de

mercadorias produzidas em condições de violação de direitos trabalhistas fundamentais consagrados pela OIT, desde que da introdução dessas mercadorias comprovadamente resulte dano em termos de desemprego em setores específicos da economia do país importador.

Caberia à OIT a responsabilidade de se manifestar sobre a alegação de violação de direitos trabalhistas e à OMC a de se pronunciar, uma vez confirmada a violação, sobre a alegação de dano. Caso o país infrator de direitos trabalhistas assumisse perante a OIT o compromisso formal de eliminar as práticas violatórias no prazo por esta estipulado, a OMC somente autorizaria a aplicação de medidas restritivas durante esse período. A autorização poderia ser dada por prazo indeterminado na ausência desse compromisso, enquanto perdurasse o dano.

Os países latino-americanos não têm por que temer uma discussão sobre os standards de trabalho que praticam, embora sejam ainda muito insuficientes as condições de vida de nossas classes trabalhadoras e grande também o nível de desemprego e de subemprego, em conseqüência em boa medida, aliás, do caráter dependente de nossas economias. Os países do MERCOSUL se acham entre aqueles com maior número de ratificações das Convenções da OIT, membros que somos da Organização, ininterruptamente, desde sua fundação. Estamos, sem dúvida, abertos a aperfeiçoar cada vez mais a implementação efetiva dessas convenções, o que se tornará cada vez mais viável à medida em que realmente se consolide a democracia entre nós.

Para que possamos ter uma atuação internacional coordenada, necessitamos superar, nos países sul-americanos comprometidos com esquemas de integração sub-regionais mais profundos, a confusão que ameaça se estabelecer entre a desejável equalização, em nível mais alto, das condições de trabalho e de liberdade de circulação de mão-de-obra, requisitos de um mercado comum, com a noção de "dumping social" na forma pela qual alguns países industrializados reivindicam incluí-la na futura OMC.

Em matéria de integração, precisamos de algo que se apóie em efetivo esforço de justiça social e não na expectativa, ingênua ou maliciosa, de que pela liberalização e pelo mercado se resolverão automaticamente, mais cedo ou mais tarde, nossas graves deficiências no plano social. Para tanto, poderia ser útil uma Carta de Direitos Sociais, como proposto, aliás, pelas centrais sindicais dos países do MERCOSUL em 1993, na previsão, à época, de que seria ainda viável conformar um Mercado Comum, a partir de 1 de janeiro de 1995, nos prazos exíguos do Tratado de Assunção.

Em resumo:

O grande desafio a nossos povos - aos países em desenvolvimento - é o de crescer com justiça social; é superar tanto o subdesenvolvimento econômico quanto o subdesenvolvimento social. Esse é um desafio sobretudo nacional. Mas de que não poderemos fugir também no plano externo, à medida que nos inserimos gradativamente mais na economia mundial: o desafio de competir internacionalmente com justiça social. Em outras palavras, competir sobre a base de vantagens comparativas verdadeiras, socialmente justas, a serem dinamicamente criadas, e não pela perpetuação de iníquos padrões de trabalho, preservados como uma vantagem comparativa natural.

O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*

Paulo Nogueira Batista

"Independência ou Morte".
(Pedro I, às margens do Ipiranga, 7 de setembro de 1822)

"Não devemos superestimar a importância da economia, ou sacrificar as suas supostas necessidades outras coisas de maior e mais permanente significação. Seria ótimo se os economistas pudessem fazer de si mesmo uma idéia mais humilde, como pessoas tão competentes como os dentistas".
(J.M. Keynes em "Economic Possibilities for Our Grandchilden", Londres, 1930)

"A independência econômica anda de mãos dadas com a independência política. Ao desejar a independência, não somos diferentes de outros povos, como os EUA. Alguns podem chamar isso de nacionalismo e é o que realmente é: respeito, lealdade e entusiasmo pelo próprio país, além de legítimo otimismo e confiança em relação ao seu futuro".
(Walter Gordon, ex-Ministro das Finanças canadense, em "A Choice for Canada – Independence or Colonial Status", Toronto, 1966)

I – Do que se trata?

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos Funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID - especializados em

* Publicado originalmente como capítulo do livro "Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público", São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994.

assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo "Institute for International Economics", sob o título "Latin American Adjustment: how much has happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington".

Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua natureza informal acabaria por revestir significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais.

Nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. O ideário neoliberal já havia sido, contudo, apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington - o "Institute for International Economics" - numa publicação intitulada "Towards Economic Growth in Latin América", de cuja elaboração participou, entre outros, Mário Henrique Simonsen.

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto.

O pano de fundo

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração

Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse.

Exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela Fiesp, sob o título "Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno", hoje na sua 5ª edição, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington.

A proposta da Fiesp inclui, entretanto, algo que o Consenso de Washington não explicita mas que está claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado "Trade Policy in Brazil: the Case for Reform". Aí se recomendava que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação. Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950.

Uma área em que os preços são cadentes - são hoje, em termos reais, 40% em média inferiores aos de 1970 - em virtude do notável volume de subsídios concedidos a seus produtores agrícolas pelos países desenvolvidos, da ordem de US$ 150 bilhões de dólares por ano, e da revolução no setor de materiais que vem reduzindo substancialmente o uso de matérias-primas naturais por unidade de produto obtido.

As reformas comerciais liberalizantes recomendadas pelo Banco Mundial e avalizadas pela Fiesp seriam, de resto, fielmente encampadas pelo governo Collor até mesmo no que se refere à postura a assumir na Rodada Uruguai, de alinhamento às posições norte-americanas na questão agrícola e nos novos temas normativos de serviços e propriedade intelectual.

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas - a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio - e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução

residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas.

Contribuiria para a pronta aceitação do diagnóstico e da proposta neoliberal - dessa visão economicista dos problemas latino-americanos - a existência de um grande número de economistas e cientistas políticos formados em universidades norte-americanas, de Chicago a Harvard, onde passara a pontificar uma visão clássica e monetarista dos problemas econômicos. Alguns desses economistas seriam chamados a ocupar posições de comando em seus países de origem, do que são exemplos Salinas de Gortari no México e Domingo Cavallo na Argentina.

Também contribui para a ressurreição das velhas idéias liberais a ação promocional de fundações estrangeiras e de organismos internacionais, muito ativos no financiamento e organização de publicações e seminários que monopolizariam o debate acadêmico no continente e que acabariam por influir fortemente na orientação das atividades extracurriculares das universidades latino-americanas, afogadas, junto com o Estado, em dificuldades financeiras.

Fator decisivo terão sido as vantagens imediatas que setores empresariais esperariam retirar das sugestões específicas da proposta neoliberal na área da reforma tributária.

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiastas do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à auto-denominada "modernização pelo mercado", qualificando-os automaticamente como retrógrados ou "dinossauros". Mas essa mesma imprensa registraria, com respeito e sem quaisquer reparos, declarações do presidente da General Motors Mundial quando veio ao Brasil defender a necessidade de se conter o ímpeto da abertura comercial, com o natural receio de não poder a GM norte-americana competir no mercado brasileiro com os veículos de origem japonesa ou coreana, caso aquele processo prosseguisse. Caberia, assim, aos investidores americanos e europeus, e não aos empresários nacionais, assumir a defesa da indústria instalada no país através da política de substituição de importações condenada pela onda neoliberal.

O fim da "guerra fria" e a restauração liberal

A disputa ideológica Leste-Oeste, maniqueísticamente travada entre modelos estereotipados do capitalismo à la Ronald Reagan e o comunismo

stalinista, inviabilizaria a discussão racional e mais serena de alternativas importantes, em particular de outras modalidades de economia de mercado, como as praticadas na Europa Ocidental e no Japão. O colapso do comunismo na Europa central e a desintegração da União Soviética, somados à adesão do socialismo espanhol e francês ao discurso neoliberal, facilitaria a disseminação das propostas do Consenso de Washington e a campanha de desmoralização do modelo de desenvolvimento, inspirado pela CEPAL, que se havia montado na América Latina sobre a base de capitais privados nacionais e estrangeiros e de uma participação ativa do Estado, como regulador e até empresário.

Com a queda do "Muro de Berlim", fez-se leitura simplificada do significado do fim da "Guerra Fria", constatando-se precipitadamente a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva "Pax Americana", à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia. Cria-se um clima de tal conformismo que um intelectual do porte de Vargas Llosa, com pretensões de governar o seu país, ousaria tomar, sem pejo e até com entusiasmo, a imensa liberdade de sugerir, em artigo assinado, que Porto Rico, como Estado-Associado dos Estados Unidos, passasse a constituir o modelo, por excelência, para a América Latina. Proposta esdrúxula e vexaminosa, que passou indene, sem comentários, de forma que indica o grau de anestesiamento da consciência nacional na região.

Os latino-americanos parecem comportar-se como países derrotados. Reagem defensivamente, com complexo de culpa, como se estivessem saindo de uma longa noite de totalitarismo político e econômico, como se houvessem sido eles, juntamente com os países da Europa Oriental, vencidos também na "Guerra Fria". Resignados e acomodados, sem nenhuma vontade perceptível de se afirmar como verdadeiras Nações.

Rumo à dependência

De um não-alinhamento automático, seja por um anti-americanismo infantil ou ideológico, seja por uma percepção realmente diferenciada do interesse nacional, passar-se-ia a uma relação de ostensiva aceitação da dependência aos Estados Unidos. A deslumbrada reação latino-americana à Iniciativa Bush - de eventual criação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio mediante acordos bilaterais - ilustra bem a nova postura externa das elites da América Latina. Sem

nenhuma hesitação, sem maior estudo, as elites latino-americanas anteciparíam sua anuência a uma integração inevitavelmente desequilibrada para nossas débeis economias, sobretudo se levada a efeito caso a caso, por via bilateral.

Curiosamente, numa inversão total da atitude assumida um século antes, em 1890 - quando, talvez, por influência inglesa, talvez por terem mais frescas a memória das lutas da independência política - os países da região recusaram proposta norte-americana de formação de "União Aduaneira das Américas". Recusa que limitou as conclusões do que seria a I Conferência Panamericana à criação de um Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, embrião da União Panamericana e de sua sucessora, a atual Organização dos Estados Americanos.

A adesão do México ao Nafta, apesar de consumada em circunstâncias geopolíticas e geoeconômicas especialíssimas que não existem entre os Estados Unidos e os demais latino-americanos, desencadearia, contudo, uma frenética e prematura corrida para inscrição de candidatos e acordos de livre comércio com o Nafta ou com os Estados Unidos, bilateralmente.

Tais acordos, se materializados constituirão uma série ameaça às exportações brasileiras de manufaturas para a América do Sul, nosso principal mercado de produtos industriais, onde passaríamos a enfrentar, nas mesmas condições de competição, a concorrência norte-americana. Por não confiar na exeqüibilidade da integração hemisférica e/ou para não dar impressão de isolamento em relação às tendências latino-americanas, as autoridades brasileiras se limitaram a não endossar a Iniciativa Bush.

O "marketing" das idéias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no "Consenso de Washington", com toda naturalidade, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que teriam resolvido fazer por decisão própria, no interesse de seus próprios países e sem pedir reciprocidade, compensação ou ajuda. Com o que perdiam, "pour cause", o direito a pleitear uma ou outra coisa.

Crise do Estado e da Nação?

Tão eficaz foi a mensagem, e ao mesmo tempo tão desmoralizadora da auto-estima nacional latino-americana, que se tornou possível a pública discussão, até nos meios de comunicação, sem resquício de pudor, de soluções visivelmente comprometedoras da capacidade nacional de decisão.

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal.

Começou a se pôr em dúvida se teria o Estado competência até para administrar responsavelmente recursos naturais em seu território, sempre que, como no caso da Amazônia, viessem a ser considerados em nome do equilíbrio ecológico mundial, um "patrimônio da Humanidade". Caso em que esses recursos naturais estariam sujeitos, em princípio, a no mínimo um regime de co-gestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não-governamentais dos países desenvolvidos.

Nesse espírito, Collor concordaria que o Banco Mundial realizasse por solicitação do "Grupo dos 7", em sua reunião de Houston, de 1990, um estudo sobre a forma de preservar os recursos florestais da Amazônia. Projeto de co-gestão internacional que só não se implementou em virtude da pouca disposição dos integrantes do "Grupo dos 7" de fornecer os recursos financeiros que o estudo do Banco Mundial estimou necessários. No mesmo espírito, o ex-presidente se disporia a demarcar, em regiões de fronteira, imensas reservas, muito além das necessidades de preservação das culturas indígenas.

No debate sobre a inflação - obsessivamente considerada o único mal a se combater, a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento - contemplam-se todas as sortes de renúncia à autonomia nacional. Admite-se, desde a vinculação formal da moeda nacional ao dólar, já em vigor na Argentina, até à pura substituição da moeda nacional pela moeda norte-americana, como acaba de sugerir de público o presidente do Banco Central do Uruguai. Assim, já não se guarda mais nem sequer a retórica da independência, como se esta se houvesse transformado em incômodo obstáculo à estabilidade monetária, valor absoluto e requisito essencial da modernidade. Passa-se, no caso brasileiro, pelo exame, sem constrangimento, de fórmulas indiretas ou disfarçadas de vinculação do novo padrão monetário brasileiro à moeda norte-americana.

Isso é feito, porém, a todo risco, sem que o governo do país emissor da moeda de referência se comprometa, diferentemente da Inglaterra nos tempos do "padrão-ouro", a atuar como "emprestador do último recurso" e/ou a submeter sua própria moeda a um mínimo de disciplina internacional. Sob a invocação de "slogans" charmosos - globalização, transnacionalização - assume-se na América Latina, no discurso e na ação, postura da dependência externa virtualmente total.

Na discussão sobre a forma de combater inflações agudas, chega-se, no Brasil, a tratar como se fôra produto do engenho e arte de economistas locais, esquema de corte notoriamente colonialista, os "Currency Boards" adotado pelas colônias inglesas no século passado. A sugestão fora na realidade objeto da "Conference on Currency Substitution and Currency Boards" realizada em Washington em fevereiro de 1992 sob o patrocínio do Banco Mundial. Naquela ocasião promotores estrangeiros da esdrúxula sugestão não se acanhariam, na presença de economistas brasileiros e latino-americanos, de lembrar que os referidos Conselhos, para serem realmente eficazes, deveriam ser administrados por representantes de organismos financeiros internacionais. Algo que se faz pensar na famosa "Comissão Administradora da Dívida Otomana", pela qual, no final do século XIX, representantes dos bancos credores internacionais passaram a administrar as finanças do Império Turco em liquidação.

Sem dúvida, uma estranha proposta sobretudo quando apresentada em nome da modernização, algo que deveria ter sido objeto de repulsa imediata pelo que significa de agravo ao amor-próprio nacional. O entusiasmo pelo retorno a soluções anacrônicas em nome da "modernidade" foi, no entanto, de tal ordem que surgiriam propostas de reformas tributárias com base num único imposto, que muito se assemelham às levantadas na França do século XVIII, como forma de restaurar as finanças do "Antigo Regime", cuja profunda crise acabaria levando à Revolução Francesa.

Diante da passividade latino-americana, não hesitariam os participantes do "Consenso de Washington" em chegar ao extremo de assemelhar a América Latina à Europa Oriental, como se as ditaduras locais pudessem ser realmente equiparadas ao totalitarismo do Leste Europeu e como se o afinal modesto grau de estatização a que se chegou neste nosso lado do mundo autorizasse identificar o modelo de organização econômica que praticamos com o de planejamento, regulação e gerenciamento central da economia então existente nos países comunistas europeus! A premissa subjacente a essa visão

neoliberal exaltada é a dogmática afirmação da existência, por um lado, de uma incompatibilidade intrínseca entre nacionalismo e livre mercado e, por outro, de uma correlação necessária entre liberalismo econômico e político.

A visão economicista do problema político

Embora se reconheça no "Consenso de Washington" a democracia e a economia de mercado como objetivos que se complementam - e se reforçam, nele mal se esconde, a clara preferência do segundo sobre o primeiro objetivo. Ou seja, revela-se implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico. Para não tornar muito explícita essa tendência, passa-se, na avaliação dos resultados, por cima do fato notório de que dois dos mais celebrados exemplos de reforma neoliberal na área - Chile e México - se realizaram mediante regimes fortes e que, neste último caso, mal se iniciou a transição para um regime político efetivamente mais aberto.

O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um "excesso de democracia", algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia, na medida em que enseje a emergência, tanto no Executivo quanto no Legislativo, de lideranças não comprometidas com as propostas neoliberais. A modernização da América Latina deve se fazer, assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. As de ordem política, de aprofundamento e consolidação da democracia na região não seriam, nessa visão, indesejáveis; mas certamente não constituem, como por vezes o discurso poderia fazer supor, pré-condição para obtenção de cooperação internacional para o apregoado modelo de modernização. A democracia não seria, pois, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social mais um subproduto do neoliberalismo econômico. Para o "Consenso de Washington", a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois.

A visão economicista dos problemas sociais

O "Consenso de Washington" não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reforma sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural

da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas.

Em resumo, uma proposta saudosista, tentada sem sucesso e com conseqüências negativas na Europa da década de 20, de retorno ao laissez-faire do final do século XIX e princípio do século atual, da ordem liberal comandada pelo "padrão-ouro", que a I Guerra Mundial destruiria. Como advertia André Tardieu, então primeiro ministro da França:

"As doutrinas de ontem, os senhores as conhecem. A primeira, é a velha e nobre doutrina liberal do laissez-faire e do laissez-passer. Pelo que suscitou de iniciativas felizes, prestemo-lhes as homenagens que merece. Reconheçamos, porém, que face da concentração do capital, da dimensão das empresas, da internacionalização dos negócios, ela não é mais suficiente."

Ressuscitar a proposta neoliberal sessenta anos depois só pode ser visto como revolucionário apenas no sentido astronômico da palavra, na medida em que significa uma volta completa de 360 graus aos velhos usos. Tudo muito de acordo com a visão cada vez menos aceitável - e o desafio ecológico aí está para comprová-lo - de que os valores econômicos são os fundamentais da sociedade, aos quais se devem subordinar quaisquer outros, cultural ou religioso, um ponto no qual convergem o neoliberalismo e o economicismo marxista, adversários figadais em tantas outras questões.

A concepção neoliberal teria impacto muito além do campo conservador. Tanto assim que, na percepção de conhecido intelectual da esquerda brasileira, Francisco Weffort, a área social omitida no "Consenso de Washington" seria, na realidade, o único espaço remanescente para formulação, na América Latina, de políticas públicas. Tudo mais estaria ocupado, irremissivelmente, pela avassaladora onda neoliberal do "mínimo de governo e máximo de iniciativa".

É difícil, porém, por mais convicto que se esteja quanto às virtudes da absoluta liberdade de iniciativa, ignorar o alastramento da miséria na América Latina economicamente liberalizada. Para não perder o controle do processo de reformas na região, a burocracia internacional sediada em Washington - no FMI, no Banco Mundial e no BID - já começa a se mexer e a considerar conveniente incorporar novos elementos, de natureza política e social, aos de ordem puramente econômica, com que iniciara seu proselitismo.

É o que leva o Banco Mundial a dedicar o seu "World Economic Report" de 1990 exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo, e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza. No BID, por seu lado, já se criou uma "task force" em que se consideram propostas como a de Louis Emmerij, denominada "Towards an Integrated Framework for Socio-Economic Reform in Latin America".

Nas palavras do autor da referida proposta, ex-diretor em Paris do Centro para o Desenvolvimento da OCDE e atual assessor da Presidência do BID, para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria.

Sustenta Emmerij que, para garantir a governabilidade e as reformas liberais, seria necessário, nada menos nada mais, que "desagregar o Estado". Esta seria, na sua opinião, a única maneira de superar as burocracias nacionais, entendidas como obstáculo por excelência à modernidade. Por isso, também sugere explicitamente que o BID assuma a liderança intelectual na definição de uma nova estratégia, cuja finalidade seria conformar um "Consenso Hemisférico" a respeito de um conjunto equilibrado de objetivos econômicos e sociais. Com muita franqueza, sem tergiversação, concita o BID a promover esse novo e mais amplo consenso pelo uso dos mecanismos de financiamento do Banco.

Dado o desarmamento intelectual do "establishment" latino-americano é de se temer que prosperem esses novos e ainda mais abrangentes "consensos". E que os dirigentes latino-americanos, por não saberem exatamente se querem - e como podem - combater a miséria, acabem mais uma vez caudatários de soluções concebidas no exterior. É o risco de quem pede ajuda sem saber como utilizá-la.

A inadequação do diagnóstico do Consenso de Washington: a verdadeira origem da crise econômica latino-americana

Mesmo sem discutir o valor das premissas neoliberais, é correto esquecer a responsabilidade dos fatores externos na profunda crise que passou a varrer a América Latina a partir dos anos 80? Como foi

possível às lideranças regionais assumir, sozinhas, o ônus político pela crise? E necessário chegar a esse ponto de submissão intelectual para obter a módica cooperação externa que nos tem sido efetivamente concedida? Em que medida não acabamos por legitimar com essa atitude inutilmente servil um processo em que, numa transfusão de sangue às avessas, acabamos ajudando mais os países ricos do que estes a nós, seja financeira seja comercialmente?

O endividamento latino-americano

Marginalizada nos programas de ajuda externa do tempo da "Guerra Fria"- salvo o breve interregno da "Aliança para o Progresso" - e sem grandes perspectivas de expansão de suas exportações em virtude do crescente protecionismo dos países desenvolvidos e da persistência de termos perversos de intercâmbio - sem "aid" nem "trade", para usar o jargão da época, a América Latina se veria compelida a financiar os seus desequilíbrios comerciais e o próprio esforço de desenvolvimento através de apelo, a partir dos anos 70, ao mercado privado de capitais, seja sob a forma de operações de "euro-money ou de euro-bonds".

A existência de uma grande liquidez internacional, reforçada pelo aparecimento dos "petrodólares", levaria a um nível pouco prudente de endividamento em virtude de prazos de amortização inferiores aos de maturação dos projetos de investimento financiados. Contudo, a principal vulnerabilidade do esquema residia no fato de os empréstimos serem contraídos a taxas flutuantes de juros.

Como os demais países da região, o Brasil apostou, sem maior reflexão, na solidez da ordem econômica internacional prevalecente, baseada na estabilidade do dólar e das taxas de juros e, para os importadores do produto, no suprimento garantido de petróleo a baixo custo, através das multinacionais que operavam no Oriente Médio sob a proteção política e militar dos Estados Unidos. Apesar das perdas de reservas internacionais resultantes da desvalorização da moeda norte-americana e do choque traumático dos novos preços do petróleo sobre nossa balança comercial, a América Latina perseverou na crença de que o sistema econômico internacional em que se achava inserida continuava a oferecer segurança e previsibilidade.

A ruptura da ordem econômica no pós-guerra

O cálculo era temerário. Antes mesmo da primeira crise do petróleo, a abrupta decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro e de deixar flutuar sua moeda já denotava a tendência da superpotência responsável pela estabilidade da ordem econômica vigente a tomar decisões unilateralmente, sem levar em conta o impacto internacional de medidas de grande envergadura. Ao derrubar, sem maior cerimônia, uma das colunas básicas do sistema monetário construído em Bretton Woods, os Estados Unidos afirmavam, sem rebuços, a prevalência dos interesses nacionais sobre as responsabilidades mundiais do país. Tendência que se evidenciaria, de modo dramático para a América Latina, com a decisão do "Federal Reserve System" de elevar espetacularmente as taxas de juros sobre o dólar para combater a inflação nos Estados Unidos. Coincidindo com uma política fiscal frouxa do governo norte-americano, a decisão do FED teve efeito especialmente perverso sobre as taxas internacionais de juros e pegaria desprevenida a América Latina, imprudentemente endividada a taxas de juros flutuantes.

A crise da dívida externa

De um golpe, com a súbita elevação das taxas de juros - que mais do que duplicaram em termos reais - os países latino-americanos se veriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação.

A insolvência dos devedores ameaçava diretamente a dos bancos privados internacionais, aos quais havia sido confiada sem supervisão pelos respectivos governos, a missão de reciclar os petrodólares. Os países desenvolvidos emprestadores se haviam deixado levar pela crença no poder de auto-regulação do mercado internacional de moedas, que operava com volumes muito superiores aos fluxos oficiais de crédito, governamentais e multilaterais. O resultado foi um excessivo comprometimento internacional do sistema privado de financiamento, em particular dos bancos norte-americanos, com os países em desenvolvimento. Os grandes "money centers" dos Estados Unidos chegariam a emprestar, em média, mais de 60% do respectivo capital ao Brasil, não obstante a existência de teto legal naquele país, para cada banco, de 15% por país tomador.

Da extrema tolerância com as imprudentes políticas de empréstimo de seus bancos compatível, porém, com a postura de "laissez-faire" em relação ao vertiginoso crescimento do mercado de "euro-money" e de "euro-bonds", as autoridades de supervisão bancária dos Estados Unidos passariam, com a crise da dívida latino-americana, a uma atitude de inflexível cobrança do respeito às normas de regulação da atividade bancária a fim de restabelecer antes de tudo a solvência do sistema. Ainda que isso significasse, como significou, severo ônus para os países devedores.

A "estratégia da dívida" de 1982

Função em grande parte dessa rígida postura governamental norte-americana, a estratégia inicial de tratamento da dívida cogitou, fundamentalmente, de reescalonar o principal pelos mesmos prazos, sempre com juros flutuantes mas com "spreads" mais elevados. Como "dinheiro novo", unicamente "empréstimos-ponte" necessários para impedir a insolvência dos bancos credores. O pagamento integral dos juros seria viabilizado pela contração das importações dos devedores, mediante a redução de demanda inerente aos programas de ajuste recessivo recomendados e supervisionados pelo FMI e de medidas diretas de controle das importações.

Não se considerou, como seria mais conveniente para os próprios credores uma estratégia de aumento das exportações dos devedores, mediante acordos de estabilização dos preços de produtos primários e/ou uma maior abertura dos mercados dos credores às manufaturas dos devedores. Ou, no campo financeiro, uma consolidação da dívida que incorporasse reduções do estoque e amortização em prazos muito mais longos, com grandes períodos de carência e juros fixos.

Ao ser instrumentada sob a supervisão do FMI, a estratégia da dívida desejada pelos credores permitiria que o organismo encontrasse uma nova missão, recuperando uma parcela do prestígio que havia perdido, primeiro, em conseqüência da modéstia de seus recursos em face do crescimento do comércio internacional e ao surgimento do mercado de euro-moeda; em seguida, principalmente, pelo colapso do regime de paridades fixas de câmbio.

Dessa estratégia inicial, resultaria um sensível fechamento dos mercados latino-americanos, fazendo, no caso brasileiro, que juntamente com o aumento da produção nacional de petróleo, o grau de abertura da economia brasileira passasse de 10% a 5% do PIB. Tal fechamento seria, mais tarde,

estranhamente atribuído, de forma crítica, a propósitos autárquicos e de estatização da economia brasileira, como se aquele fechamento não fosse produto dos esquemas de reescalonamento de uma dívida contraída em função da inserção internacional que o país havia aceito. Crítica que, além disso, não levava em conta que o grau de abertura de uma economia se deve calcular também em função da importância do investimento direto estrangeiro, o qual atinge no Brasil 8,9% do PIB. Esta proporção é muito superior aos 5,2% verificados na Coréia do Sul e aos 2,3% em Taiwan, países constantemente louvados, no entanto, por sua abertura ao exterior.

Dentro dessa estratégia de refinanciamento da dívida, os países latino-americanos, Brasil inclusive, perderiam considerável parcela de sua autonomia de decisão na formulação e execução da política macroeconômica. Esta passaria a ser concebida a partir da disponibilidade de recursos proporcionados pela renegociação dos débitos externos e não o inverso, como seria o correto. Repetir-se-ia, assim, a dramática experiência do início dos anos 20, quando a cobrança das dívidas interaliadas e das reparações de guerra se tornou inviável por não levar em conta, como propusera avisadamente Keynes, a "capacidade de pagamento" dos devedores.

Antecedentes esquecidos

Na verdade, não precisava ter sido assim. No passado, quando as dívidas às vezes ainda eram cobradas "manu militari", credores tanto públicos quanto privados haviam assumido atitudes bastante mais flexíveis. O Brasil, por exemplo, obteve de seus bancos credores, em 1898, um "funding loan" com 63 anos para amortização e 13 anos de carência. Na década de 20, os Estados Unidos e a Inglaterra, embora com algum atraso, acabariam consolidando as dívidas de guerra interaliadas nos mesmos prazos do referido "funding brasileiro" e com taxas de juros fortemente subsidiadas. Ambos os governos se mostrariam adicionalmente muito flexíveis ao outorgarem reduções drásticas do principal, as quais atingiriam, em alguns casos, a 80% do estoque da dívida (Itália) e nunca foram menores que 35% (Iugoslávia).

Os termos e condições desses antecedentes históricos estranhamente nunca seriam lembrados pelos economistas que se dedicaram ao estudo da dívida latino-americana ou registrados nos documentos produzidos a esse respeito por organismos internacionais ou por institutos especializados em pesquisa econômica. Para não citar outros autores que trataram do problema

em termos gerais, é particularmente curioso que especialistas como Eliana Cardoso e Rudiger Dornbush, num estudo específico sobre a história do endividamento externo brasileiro, se refiram ao já citado funding de 1898 apenas para chamar a atenção para o fato de que suas "condicionalidades" teriam sido tão duras quanto as modernamente impostas pelo FMI.

Os princípios aplicados nos anos 20 à dívida interaliada seriam estendidos pelos europeus às próprias reparações de guerra devidas pela Alemanha. Em decorrência, o sacrifício exigido daquele país foi, escandalosamente, bem menor que o imposto aos países latino-americanos nos anos 80. Enquanto o serviço da dívida renegociada desses países chegou a alcançar mais de 45% da receita de exportação de bens e serviços, a Alemanha nunca pagou, a título de reparações, mais de 18% do valor de suas exportações. Enquanto a América Latina se transformaria, na década de 80, em exportadora líquida de recursos à média anual de 5% do PIB, a Alemanha, graças a empréstimos e investimentos norte-americanos, passaria a contar, na última metade da década de 20, com fluxo positivo nas suas transações financeiras externas. Como assinalaria, com mordacidade, título de recente livro de Stephen Schuker sobre a matéria, tudo se teria passado, na prática, como se os Estados Unidos houvessem pago "reparações de guerra" à Alemanha.

Em 1946, os Estados Unidos reagiriam ainda mais prontamente que ao final da I Guerra Mundial. Das dívidas contraídas pela Inglaterra e pela União Soviética sob o Programa "Lend-lease" cobrariam apenas 5% e 10% do seu valor, ou seja, perdoariam US$ 20,5 bilhões no primeiro caso e US$ 10 bilhões no segundo. Somadas, tais cifras equivaliam a cerca de 15% do PIB norte-americano na ocasião, ou seja, corresponderiam, em valores atuais, à impressionante cifra de US$ 750 bilhões.

Em 1953, os Estados Unidos acabariam mais uma vez por não reivindicar reparações da Alemanha novamente derrotada. Interessados na recuperação da República Federal, no contexto da "Guerra Fria", Washington reduziria em 2/3 a dívida alemã de pré-guerra e concederia mais 35 anos de prazo para amortização, a juros favorecidos, do saldo remanescente de 1/3. Isso não obstante tratar-se de dívida que havia sido objeto de moratória unilateral, ao ter a Alemanha suspendido seu pagamento vinte anos antes.

Ao se ignorar essa noção básica no caso latino-americano, seriam mais uma vez desconsiderados tanto o "problema orçamentário", isto é, como pode o governo do país devedor obter recursos em moeda nacional necessários ao serviço da dívida externa, sem desequilibrar as contas públicas,

quanto o chamado "problema da transferência", ou seja, o da conversão dos recursos internos dessa forma obtidos em moeda estrangeira.

Novamente decidiriam os credores, com graves conseqüências inflacionárias para os devedores latino-americanos, que cabia a estes últimos resolverem sozinhos o "problema orçamentário", reduzindo arbitrariamente as despesas do Estado ou elevando os respectivos tributos. A resposta ao "problema da transferência" seria entendida também como uma responsabilidade exclusiva dos devedores, a quem incumbiria gerar saldos de comércio para pagamento do serviço da dívida, mais pela contração das importações do que pela expansão das exportações. Vale dizer, pela repressão da demanda interna ou por medidas diretas de controle das importações.

Nos anos 80, a "estratégia da dívida", tal como concebida pelos credores com o aval do FMI, refletiria assim essencialmente as necessidades de recebimento dos bancos credores. Não levaria em conta a capacidade de pagamento dos devedores e, conseqüentemente, as respectivas necessidades de desenvolvimento. Sem "debt-relief", ver-se-iam os devedores compelidos a apelar para recursos domésticos de origem inflacionária. Sem acesso a "new money", tiveram que contrair fortemente suas importações a fim de liberar divisas para servir à dívida externa.

Como resultado da estratégia inicial dos credores e do FMI, converter-se-iam os latino-americanos, irônica e inapelavelmente, em importantes exportadores líquidos de capital. Transfeririam para o exterior, entre 1982 e 1991, US$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa ocidental entre 1948 e 1952, sob o Plano Marshall.

A estagnação, quando não a recessão, foi o alto preço pago pelos latino-americanos para reescalonar suas dívidas, com o agravante de uma distribuição particularmente iníqua do ônus decorrente do ajuste, seja pela redução do salário real, seja pelo aumento do desemprego, que aprofundaria ainda mais a miséria. No Brasil, por exemplo, a participação dos salários numa Renda Nacional estagnada se reduziria à metade do que fora no início da crise da dívida externa.

A fim de adquirir as divisas necessárias ao serviço da dívida externa, o Governo, impossibilitado de aumentar a receita tributária num clima de recessão, foi buscar recursos por processos inflacionários, diretamente pela emissão de moeda ou indiretamente por endividamento interno a curto prazo e taxas de juros altas. As conseqüências foram mais uma vez, especialmente

onerosas para as camadas menos favorecidas da população. Tais opções tornariam difícil equilibrar as contas públicas uma vez que o serviço da dívida externa consome substancial parcela da receita tributária do país.

A estratégia que não pegou: o Plano Baker

A seriedade da situação criada na América Latina pela "debt strategy" inicial - recessão com inflação - levaria a uma primeira revisão, ao que se chamou de "Plano Baker". Com o patrocínio do então secretário do Tesouro norte-americano, introduziu-se em 1985 a noção da necessidade de novos empréstimos para projetos de desenvolvimento, a serem concedidos pelos bancos privados no quadro de programas de financiamento do Banco Mundial para ajuste estrutural. Previa-se, igualmente, a idéia da conversão de débitos em ações de empresas dos países devedores.

O Plano Baker não chegaria a decolar. Entretanto, resultou na introdução do Banco Mundial como co-gestor, com o FMI, dos esquemas de administração da dívida latino-americana. Com isto se gerariam, pela própria natureza dos empréstimos da instituição e pelos seus critérios de operação, oportunidades ainda maiores de interferência nos assuntos internos dos países devedores. As "condicionalidades" se verificariam agora na área de políticas setoriais em questões, por exemplo, de comércio exterior ou de definição de prioridades orçamentárias. O Banco Mundial com suas novas responsabilidades, buscaria se transformar, gradualmente, em núcleo de uma espécie de "international civil service" para os seus clientes no Terceiro Mundo, em cujos quadros depauperados iria, inclusive, recrutar especialistas.

Condicionado e tardio: o Plano Brady

O insucesso do Plano Baker se evidenciaria no agravamento ainda maior da situação econômica na América Latina e na deterioração adicional do seu perfil de endividamento externo. A relação deste com a receita de bens e serviços exportados se elevaria, entre 1985 e 1989, de 185% para 278%. A situação apontava o esgotamento da estratégia inicial, de "muddling through", ou seja, de "empurrar com a barriga". Em fins de 1988, surge o chamado Plano Brady, nome do novo secretário do Tesouro dos Estados Unidos que o lançaria. A nova estratégia substituiria o reescalonamento nas mesmas condições da contratação original pela noção de consolidação da dívida antiga,

mediante sua substituição por uma nova, a longo prazo e também reduzida, em até 35%. Essa redução se daria através de taxas fixas de juros inferiores às da dívida antiga ou por descontos no processo de sua novação, de forma voluntária para os bancos credores.

O Plano Brady representou, sem dúvida, avanço conceitual. Chegou, porém, com atraso de seis anos e se mostrou bem modesto em termos quantitativos, sobretudo quando se tem em conta que as reduções que efetivamente resultaram de sua aplicação terminariam por situar-se sempre em níveis inferiores a 20% do estoque da dívida com os bancos comerciais, abaixo portanto dos 35% inicialmente acenados. O Plano Brady claramente não resiste à comparação com os antecedentes do funding brasileiro de 1898 e sobretudo com a consolidação das dívidas interaliadas na segunda metade da década de 20.

O Plano Brady em ação

O Plano Brady representa, de qualquer modo, guinada para melhor na estratégia de renegociação da dívida latino-americana. Certamente não pode a América Latina alimentar a ilusão de ser política e economicamente tão importante para os Estados Unidos como a velha Europa; nem contar, por isso mesmo, com cancelamento ou redução drástica de suas dívidas ou com programas de ajuda em termos concessionais como o Plano Marshall, cujo valor atual corresponderia a US$ 100 bilhões. Com o mesmo realismo, porém, a região não tem o direito de se enganar com as verdadeiras dimensões e implicações do que lhe é efetivamente oferecido em termos apenas financeiros e transitórios mas em troca de concessões permanentes comprometedoras do seu futuro.

A adoção do Plano Brady somente se dá no momento em que os bancos norte-americanos, principais credores da região, já haviam reconstituído suas reservas e diminuído sua "exposição" em relação aos mesmos. Isso permitiria que o governo norte-americano pudesse voltar a levar em conta os interesses de seus setores exportadores, inevitavelmente negligenciados na estratégia anterior. Tal consideração se expressaria pelo endosso à orientação, adotada pelo Banco Mundial, de condicionar seus empréstimos aos países latino-americanos à prévia adoção por estes de políticas unilaterais de abertura comercial.

A nova estratégia da dívida seria mais uma vez aplicada inicialmente ao México, país de singular significação geopolítica e econômica para os

Estados Unidos. Para se qualificar a mais uma renegociação de seus débitos, agora na forma do Plano Brady, não bastou o compromisso de equilíbrio das contas públicas; tornar-se-ia necessário a prévia abertura unilateral da economia mexicana. Em troca, consolidar-se-ia sua dívida a longo prazo e a juros fixos mas com uma redução efetiva do principal que se limitará a cerca de 20%, muito menos, portanto, que os 35% inicialmente acenados.

Em contrapartida à consolidação da dívida latino-americana a prazo mais longo e com um pequeno desconto, os Estados Unidos obteriam a reabertura dos mercados dos países da região, com o que lograriam espetacular inversão nos fluxos do intercâmbio. Entre 1989 e 1992, os Estados Unidos evoluiriam, no seu comércio de mercadorias com os países sul-americanos e o México, de um déficit de US$ 11,2 bilhões para um saldo da mesma ordem de grandeza, resultado conseguido, praticamente, dentro de um mesmo nível de intercâmbio global. O Brasil é um dos poucos a manter saldo positivo, embora apreciavelmente reduzido de US$ 3,6 bilhões para US$ 1,5 bilhão; o México passaria de um superávit de US$ 2,2 bilhões para um saldo negativo de US$ 11,6 bilhões.

Insuficiências e contradições na receita do Consenso de Washington - a distância entre o discurso e a prática neoliberal

A avaliação objeto do "Consenso de Washington" abrangeu 10 áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma Tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização Comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade Intelectual.

A listagem, apesar de cobrir os elementos básicos da proposta neoliberal, não é completa. Como mero registro do que se havia feito, não poderia, de fato, abarcar elementos novos que se desenvolveriam em paralelo ou subseqüentemente. Não inclui, assim, a tese mais recente da vinculação das moedas nacionais latino-americanas ao dólar, concebida não só como esquema transitório para combater formas agudas de inflação mas agora também como solução mais permanente para garantir, de forma duradoura, a estabilidade monetária. Nem o apoio a esquema regionais ou sub-regionais de integração econômica dita aberta através dos quais a liberalização unilateral dos países latino-americanos se converte em compromisso internacional, como já ocorreu

na negociação do acesso do México ao Nafta e ocorrerá com a transformação do Mercosul em união aduaneira.

As propostas do "Consenso de Washington" nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

A soberania absoluta do mercado

Apresentado como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no "Consenso de Washington" constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e fornecedoras de produtos mais ou menos homogêneos. O modelo é o proposto por Adam Smith e referendado com ligeiros retoques por David Ricardo faz dois séculos. Algo que a Inglaterra, pioneira da Revolução Industrial, pregaria para uso das demais nações mas que ela mesma não seguiria à risca. No "Consenso de Washington" prega-se também uma economia de mercado que os próprios Estados Unidos tampouco praticaram ou praticam, além de ignorar completamente versões mais sofisticadas de capitalismo desenvolvidas na Europa Continental e no Japão.

O modelo ortodoxo de "laissez-faire", de redução do Estado à função estrita de manutenção da "lei e da ordem" - da santidade dos contratos e da propriedade privada dos meios de produção - poderia ser válido no mundo de Adam Smith e David Ricardo, em mercados atomizados de pequenas e médias empresas gerenciadas por seus proprietários e operando em condições de competição mais ou menos perfeitas; universo em que a mão-de-obra era vista como uma mercadoria, a ser engajada e remunerada exclusivamente segundo as forças da oferta e da demanda; uma receita, portanto, de há muito superada e que pouco tem a ver com os modelos modernos de livre empresa que se praticam, ainda que de formas bem diferenciadas, no Primeiro Mundo.

Nesses países de capitalismo moderno se destacam as grandes corporações, dirigidas por executivos e não mais por seus proprietários, empresas virtualmente "socializadas" e funcionando em mercados

oligopolísticos, de competição imperfeita, de preços e salários em sua maior parte administrados, a salvo praticamente das incertezas da oferta e da procura. Vale dizer, de fato, "economias mistas de mercado" onde o Estado, quando não atua diretamente como empresário, exerce plenamente suas funções de regulador da atividade econômica e adota o pleno emprego como objetivo prioritário de política. Economias de mercado lastreadas, tanto em considerações sociais quanto de escala, fundadas na distribuição mais eqüitativa da renda que viabiliza o consumo de massa. Mercados onde se faz sentir, de fato, tanto a "mão visível do Estado" quanto a "mão invisível" da oferta e da procura.

No Primeiro Mundo, o crescimento econômico mostra-se ao longo de toda a história da Revolução Industrial, perfeitamente compatível com o aumento da presença do Estado, como regulador, planejador e empresário. Essa intervenção tornou-se mesmo indispensável para fazer frente à grande depressão dos anos 30. Nesses países, citados como exemplo de liberalização, as estatísticas claramente indicam que as despesas do setor público cresceram de maneira sistemática. Nos EUA, por exemplo, passaram de menos de 10% no início deste século para 37% em 1980. Nos últimos 20 anos, nos países industrializados de economia de mercado em seu conjunto, esses gastos se elevariam de 31% para 40%, atingindo na Europa Ocidental a média de 45%, mais do dobro da que se registra na América Latina. Cresceriam na Inglaterra de Mrs. Thatcher e nos EUA de Ronald Reagan, os paladinos da redução do tamanho do Estado. Muitos mantêm, como é o caso da Alemanha, não só o monopólio estatal em setores tradicionais como ferrovias mas também em área de ponta como telecomunicações. E promovem ativamente, em associação, projetos privados como o da construção de aviões, o já conhecido "Air Bus", não obstante as pressões em contrário dos Estados Unidos.

A tese do Estado mínimo: redução ou liquidação?

A contradição entre a prática e o discurso se revela indiscutível na área da política fiscal. Para justificar o encolhimento do Estado, invocam-se os excessos de regulamentação, asfixiantes das forças produtivas, sua ineficiência como empresário e sua irresponsabilidade fiscal, foco principal de inflações crônicas. Os Estados Unidos convivem há anos com um déficit orçamentário de vultosas proporções, que oscila entre 3% e 5% do respectivo PIB, financiado por uma dívida interna que já alcança 60% do mesmo. Nenhum

dos países da recém-criada União Européia se acha, por outro lado, em condições de aceder ao projeto de união monetária do Tratado de Maastrich, na medida em que excedem todos os parâmetros ali previstos que estipulam déficit orçamentário não maior de 3% e endividamento público não superior a 60% do PIB.

A proposta neoliberal identifica corretamente o equilíbrio das finanças públicas como indispensável ao combate à inflação. A âncora fiscal é sem dúvida, fundamental para restabelecer a confiança na capacidade governamental de gerir a moeda. No entanto, na proposta neoliberal, por razões talvez mais ideológicas do que econômicas, não se faz a necessária distinção entre despesas correntes e de investimentos. Estas, pela sua própria natureza, podem e devem ser financiadas por empréstimos, de preferência internos a externos. De acordo com a boa doutrina, o equilíbrio que se exige é entre dispêndios correntes e receitas tributárias. O que não se deve é, em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar equilíbrio em nível tão baixo de receitas e despesas que inviabilize o desempenho pelo Estado de funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social.

Fala-se em emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente. Mas o que parece se pretender, na verdade, é reduzi-lo a níveis tão ínfimos que desorganizariam a máquina estatal e podem comprometer até a sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial. A sugestão acolhida em estudos dos organismos internacionais do FMI à ONU de condicionar a cooperação externa à redução de gastos militares e à redefinição das forças armadas pode ter mérito em alguns casos extremos mas configura uma nova e grave incursão na soberania nacional, campo tão vital e sensível como o da formulação de política macroeconômica.

Acolhidas tais idéias, poder-se-ia até chegar na América Latina, pelo menos nos países menores, à dispensa do próprio Estado mínimo, da concepção do Estado-Gendarme, passando a manutenção da ordem pública interna a depender, quem sabe, de forças multinacionais, da ONU ou da OEA, em "operações de paz" aplicadas cada vez mais a conflitos internos do que a conflitos internacionais. São tantas as limitações que se desejam impor ao Estado, que este pareceria estar sendo objeto de uma estratégia de solapamento da própria idéia de nação, da qual o Estado nada mais é do que a sua forma jurídica organizada.

Regressividade e minimalismo tributário

A proposta da "burocracia washingtoniana" é declaradamente conservadora no terreno tributário. Posiciona-se contra a utilização da política tributária como instrumento de política econômica ou social e se opõe à elevação da carga tributária como forma de equilibrar as contas públicas. Sem se preocupar com o fenômeno da evasão, recomenda que a carga tributária seja distribuída sobre uma base mais ampla e que, para isso, seja menos progressivo o imposto de renda e maior a contribuição dos impostos indiretos. A função do imposto se circunscreve a cobrir as despesas mínimas de um Estado reduzido a sua expressão mais simples.

Trata-se de proposta que acentua ainda mais o grande peso que já tinham na América Latina os impostos indiretos e que tende a contribuir para o agravamento da perversa estrutura da distribuição da renda na região. Mas, sem dúvida, atraente para os setores empresariais, concorrendo para a popularidade das reformas neoliberais entre as elites latino-americanas.

Privatizar ou desnacionalizar?

Muito defendida em nome da eficiência da gestão privada dos negócios, a privatização é também promovida em função de objetivos fiscais de curto prazo. A saber, a necessidade de assegurar aos Tesouros depauperados recursos não inflacionários e não tributários necessários ao equilíbrio das contas governamentais, sem necessidade, portanto, de aumentar impostos ou cobrá-los com mais rigor. Com a vantagem adicional de proporcionar, ao mesmo tempo, bons negócios ao setor privado. Na realidade, do ponto de vista da retomada do desenvolvimento, mais válido seria canalizar os recursos do setor privado para os novos investimentos.

A privatização se presta diretamente ao propósito de enfraquecimento do Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia, através dos quais o Governo não apenas assegura o suprimento de insumos básicos como energia e telecomunicações mas também faz política industrial, por intermédio das compras governamentais. A crítica à pouca eficiência dos monopólios estatais não leva em consideração que a gestão dessas empresas foi sacrificada, em grande parte, pela contenção dos preços públicos em função de um equivocado combate à inflação que se acabou refletindo no desequilíbrio do próprio orçamento do Governo. É bem possível

que na luta contra as grandes empresas estatais que atuam na área de monopólio possa também estarem jogo, na múltipla motivação neoliberal um propósito de desarticulação da máquina estatal na área da administração indireta, ainda preservada da desmontagem que já se operou na administração pública direta.

No terreno da privatização também se evidenciam incoerências entre o discurso e a ação. Em alguns casos, notórios porém pouco comentados, não ocorre propriamente privatização mas apenas desnacionalização. A "Aerolineas Argentinas", por exemplo, passa da propriedade do governo argentino para a da Ibéria, empresa controlada pelo Estado espanhol. Em apoio à tese da privatização citam-se com abundância, embora sem maiores detalhes, a experiência do Primeiro Mundo, em especial a da Inglaterra. Fala-se pouco ou quase nada, entretanto, do maior, mais rápido e mais intenso processo de privatização efetuado no mundo, o que está ocorrendo na ex-Alemanha Oriental.

Naquele caso, adotaram-se critérios muito interessantes que talvez pudessem ter valia na América Latina. Merece referência, em particular a exigência de que o comprador se comprometesse a (1) fazer investimentos na melhoria das instalações e equipamentos e (2) manter o nível de emprego. Vale dizer que a busca do aumento de produtividade não se deve dar unicamente pela redução da mão-de-obra, como tem ocorrido nas privatizações na América Latina, provocando aumento de desemprego que se torna inevitável em clima recessivo.

A abertura pela abertura

Em favor da abertura a importações de mercadorias, invoca-se a ineficiência do protecionismo como alocador de recursos, como obstáculo aos interesses do consumidor nacional e como fator comprometedor das chances de uma inserção competitiva na economia mundial, vista como única forma de promover o desenvolvimento.

Não se leva em conta nessa argumentação o caráter oligopolístico do comércio internacional dominado por grandes empresas nem o fato de que substancial parcela desse comércio já se faz intra-firmas, entre matrizes e subsidiárias, o que torna ainda mais difícil o controle das práticas restritivas de negócios. Nem se toma em consideração como a má estrutura da distribuição da renda pode afetar a propensão a importar. Nesse raciocínio,

desconsidera-se também o risco da desindustrialização e do desemprego, o que aliás, inevitavelmente reduziria o número dos consumidores cuja defesa se invoca.

Ao apresentar suas propostas de "abertura pela abertura" como um fim em si mesmo, o Consenso de Washington não menciona o que de fato se pratica no Primeiro Mundo que nos aponta como modelo. Não esclarece que, ali, a abertura dos mercados se fez com a observância de três princípios básicos: 1. obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais; 2. admissão de cláusulas de salvaguarda contra a concorrência desleal ou capaz de desorganizar mercados; e 3. gradualidade na redução das barreiras tarifárias, processo que se estendeu por quatro décadas de sucessivas rodadas multilaterais de negociação no âmbito do GATT, das quais a que acaba de se encerrar em Marrakesh é a oitava.

O que sugere à América Latina é a inserção não negociada, pela abertura unilateral e rápida de nossos mercados. Isto sem levar na devida conta que as trocas comerciais entre as nações são cada vez mais reguladas pelas práticas comerciais restritivas das multinacionais.

Como apontou, em 1948, o Departamento de Estado no seu relatório ao Congresso americano a respeito do que terminaria sendo uma primeira tentativa frustrada de se fundar, com a "Carta de Havana", uma Organização Internacional de Comércio: "Seria fútil remover as discriminações e reduzir ou eliminar barreiras ao comércio impostas pelos governos se a Carta da OIC deixasse às empresas liberdade para criá-las".

Menos ainda se discute a insuficiência do argumento das vantagens comparativas quando visto, na concepção neoliberal, como sendo intrinsecamente de natureza estática, isto é, em termos de utilização apenas dos fatores existentes de produção. Por essa concepção, o capital e a tecnologia só se transfeririam entre nações para a exploração de recursos naturais ou para serviços cuja prestação exigem presença no local onde são fornecidos.

A presunção do Consenso de Washington pareceria ser a de que os países latino-americanos teriam condições de competir na exportação de produtos primários para os quais possuíssem uma vocação natural e/ou em produtos manufaturados sobre a base de mão-de-obra não qualificada de baixos salários. Como se fosse possível ou desejável perpetuar vantagens comparativas baseadas numa situação socialmente injusta e economicamente retrógrada e, ao mesmo tempo, enfrentar as visíveis nuvens negras do

protecionismo que começam a se esboçar no horizonte dos mercados dos países desenvolvidos, em nome do que já classificam de "dumping social".

Comércio e desenvolvimento

É também falaz a noção de que o crescimento econômico seria em toda a América Latina essencialmente dependente do comércio exterior, como se propõe a todos os países da região. A receita pode ser ainda mais indigesta se considera que o modelo recomendado pode ser mais de "import-led growth" - de importar mais para crescer - do que propriamente de "export-led growth", isto é, crescer pela via de exportação.

Tampouco é correto dizer-se que a América Latina fechou-se ao mundo por influência de idéias autarquizantes da Cepal. Esta organização, sob a liderança de Raul Prebisch, foi o motor da criação da UNCTAD, a Conferência da ONU para Comércio e Desenvolvimento, exatamente porque sustentava a importância desse vínculo para os países da região, em sua maioria com escala insuficiente para crescer de forma menos dependente do comércio internacional. Por isso mesmo pregava Prebisch ser o acesso aos respectivos mercados a melhor ajuda que os países desenvolvidos podiam dar aos em desenvolvimento.

A verdade é que, nos países com grandes mercados internos, com economias de escala, não existiria uma necessária correlação entre crescimento econômico e comércio exterior. Vale a respeito a experiência histórica dos Estados Unidos. Naquele país, maior economia e maior mercado importador do mundo, as importações até as vésperas da II Guerra Mundial se situavam em 3% do PIB e só recentemente se aproximaram do nível atual de 9%. Nem é tampouco a experiência do Japão, sem dúvida o melhor exemplo de êxito econômico nesta segunda metade do século. Não obstante ser hoje a segunda potência econômica do planeta e ser inegável seu sucesso como exportador, o comércio exterior japonês representa apenas 17% do PIB, percentual praticamente igual ao verificado no Brasil. Ambos os países, por diferentes razões, registram saldos comerciais equivalentes a 3% dos respectivos PIB.

Não haveria, portanto, por que nos resignarmos todos na América Latina a uma política de "export-led growth", de desenvolvimento típico de países menores como os do Sudeste asiático, nos quais as exportações funcionam como o motor do crescimento econômico. O Brasil, por exemplo,

é, com muito maior probabilidade, um caso de "growth-led exports", ou seja, modelo em que o crescimento econômico interno puxa o crescimento das exportações.

A tese da plena liberalização tampouco se compatibiliza com a experiência, apontada como exemplo de sucesso, dos "newly industrialized countries" da Ásia. O êxito econômico desses países, indiscutivelmente lastreados na iniciativa privada, não é porém, atribuível a políticas de abstenção do Estado, como os liberais caboclos tentaram alardear. Pelo contrário, um modelo de crescimento comandado pelas exportações, como praticado pela Coréia do Sul e por Taiwan, pode muito bem exigir um forte apoio promocional do Estado. Os "tigres asiáticos" lançaram-se ao mercado externo mediante fortes subsídios oficiais e graças principalmente ao apoio governamental à criação de grandes empresas privadas nacionais. O modelo de crescimento puxado pelas exportações adotado pela Coréia do Sul e Taiwan não se baseou tampouco numa abertura unilateral dos respectivos mercados. Um crescimento "outward-oriented" pode, portanto, muito bem se realizar sem liberalização comercial, sem abertura de mercado, mesmo negociada.

Os países asiáticos, ainda quando endividados, souberam resistir à pressão dos credores ocidentais, seguindo um projeto próprio de desenvolvimento que está longe de poder ser considerado neoliberal e que deixa perplexo o Banco Mundial. Essa perplexidade é visível no debate que já se trava em Washington, no seio da tecnocracia internacional ali sediada, e do qual nos dá notícia, entre outros, Michael Hirsch em artigo sob o título "The State Strikes Back".

Investimentos estrangeiros: igualdade ou privilégio?

Em matéria de inversões estrangeiras, a questão se coloca de forma particularmente inadequada e contraditória. Parte-se, no "Consenso de Washington", da premissa equivocada que a América Latina era hostil ao investimento direto estrangeiro e por isso dera preferência, com graves conseqüências, ao capital de empréstimo. A América Latina, e o Brasil em especial, sempre foram muito abertos ao investimento estrangeiro de risco, salvo em poucas áreas, como o petróleo, em que o capital estrangeiro nem sempre teve interesse em efetivamente explorar, sobretudo após as grandes descobertas no Oriente Médio.

A preferência latino-americana pelo capital de empréstimos na década de 70 se deveu aos elevados montantes necessários à pronta cobertura dos súbitos e vultosos déficits comerciais, insuscetíveis de serem atendidos mediante capitais de risco. As conseqüências adversas desse tipo de endividamento não decorreram - como pretende o "Consenso de Washington" - de características intrínsecas dessas operações mas do fato excepcional de que foram concedidos a taxas flutuantes de juros. A taxas fixas, os empréstimos - desde que não sujeitos a condicionalidades políticas ou vinculados à importação de mercadorias - serão sempre mais vantajosos do que os investimentos diretos, pelo menos do ponto de vista de balanço de pagamentos.

A proposta neoliberal, mais claramente explicitada nas negociações multilaterais da Rodada Uruguai do que no "Consenso de Washington", implica a obrigação de aceitar o capital estrangeiro sempre que este desejar investir na prestação de serviços que exijam presença local ou a exploração de recursos naturais "in situ"; baseia-se, também, em restrições ao direito dos países importadores de capitais a conceder incentivos destinados a atraí-los para produzir manufaturas, especialmente se destinadas à exportação, sob o argumento de que tais incentivos têm ou podem ter efeitos distorsivos sobre o comércio internacional. Sustenta-se, por outro lado, o direito desses capitais a ter um tratamento no mínimo igual ao capital nacional, eufemismo através do qual buscam um tratamento superior sob a forma, por exemplo, de garantias jurídicas extraterritoriais de que não gozam os investidores nacionais.

Defende-se o investimento direto estrangeiro como importante instrumento não só de complementação da poupança nacional mas também de transferência de tecnologia. Não se esclarece, porém, que a insistente reivindicação dos países credores de proteção adicional a patentes de seus nacionais têm tal amplitude que podem criar situações de monopólio desestimuladoras, para dizer o mínimo, tanto de investimentos que transfiram poupança e tecnologia quanto de transferência "per se" de tecnologia, mediante licenciamento de terceiros. Não se esclarece, na realidade, que os países desenvolvidos preferem exportar bens e não tecnologia ou capitais que proporcionem a outros países a capacidade de produzi-los, ainda que apenas para consumo interno. Querem, contudo, que lhes reconheça o direito de investir sem restrições para oferecer serviços que não podem ser exportados.

No proselitismo em favor do investimento estrangeiro, não se mencionam, além disso, as restrições às quais o mesmo está sujeito nos países de origem. Nos Estados Unidos, por exemplo, além de áreas reservadas exclusivamente a

nacionais - radiodifusão, televisão, transporte aeronáutico e marítimo etc. - considera-se necessário o controle do investimento direto estrangeiro na medida em que o mesmo é visto como uma forma de endividamento inferior à tomada de empréstimos. Entre outras razões, porque consideram que os investimentos diretos representam uma "liability", por prazo indefinido, sobre o Balanço de Pagamentos, seja pela remessa de dividendos seja pelo impacto que costumam ter as importações que fazem os investidores estrangeiros do seu país de origem ou ainda pela preferência que possam dar à matriz ou a outras subsidiárias em fornecimentos a terceiros mercados. Reconhece acertadamente o Governo norte-americano que investimentos estrangeiros diretos envolvem transferência para o exterior de decisões empresariais que podem ter reflexos importantes para a economia e para os interesses estratégicos dos Estados Unidos.

O comportamento das autoridades americanas não constitui exceção entre os países desenvolvidos. Por essa razão, a OECD - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento, que congrega aqueles países - aprovou em 1979 uma "Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais" com vistas a tornar mais transparentes as discriminações existentes contra o investimento estrangeiro e, sendo possível, reduzi-las.

Como lembrou o secretário de Estado Foster Dulles, na gestão do presidente Eisenhower: "Há duas maneiras de conquistar um país estrangeiro: uma é ganhar o controle de seu povo pela força das armas; outra é ganhar o controle de sua economia por meios financeiros".

Por isso mesmo, os Estados Unidos controlam, aliás, não apenas o investimento estrangeiro que se faça em seu território; controlam, igualmente, o investimento norte-americano no exterior. Quando conveniente, estabelecem restrições de ordem econômica ou política, quando obrigam, por exemplo, suas multinacionais a aumentarem suas remessas de dividendos para os Estados Unidos ou proíbem que as mesmas exportem para países sob sanções econômicas norte-americanas.

Em 1963, por exemplo, quando o governo daquele país, para defender o seu balanço de pagamento, introduziu um "imposto de equalização das taxas de juros", emitindo, em seguida, "guidelines" sobre as operações das subsidiárias de empresas norte-americanas no exterior. Por meio dessas diretrizes, restringiria a captação de recursos nos Estados Unidos por aquelas empresas, e as compeliria a exportar mais, a trazer mais dividendos e a repatriar capitais.

Ao anunciar tais diretrizes, o então secretário do Tesouro, Henry Fowler, recordaria que as multinacionais norte-americanas operando no exterior "não

apenas têm importância comercial, mas também um papel político altamente significativo na política externa dos Estados Unidos". E é com base, aliás, nesta linha de raciocínio, que os Estados Unidos seja por ato do Governo ou do Congresso, não hesitam em aplicar extraterritorialmente os controles que acham por bem exercer sobre as suas multinacionais.

Propriedade intelectual: proteção ou monopólio?

A distância entre o discurso e ação dos neoliberais torna-se flagrante quando se leva em conta, entre outras, a exigência pelos países plenamente industrializados de um nível de proteção à propriedade industrial tão elevado que significa a instituição em favor dos patenteados de um verdadeiro monopólio, sem dúvida inibidor de inversões no exterior e de transferência transfronteiras de tecnologia. Com tudo isso, configura-se tentativa de restringir o intercâmbio internacional - pelo menos no sentido Norte-Sul - ao comércio de bens. Parecem desejar principalmente a liberdade de acesso a nosso mercado interno a fim de dele participar inclusive de forma especulativa, sem necessariamente contribuir para a expansão econômica e para a geração de empregos. Preservando, o mais possível, o respectivo nível de emprego.

A questão do aumento da proteção à propriedade intelectual é particularmente fértil em contradições. No plano bilateral, vêm os Estados Unidos pressionando os países latino-americanos a adotar com vigência imediata, por via de reforma da legislação interna desses países, o que denominam de padrões de "classe internacional". Relutam, entretanto, em aceitar a aplicação pelos referidos países dos padrões aprovados na Rodada Uruguai, em negociação multilateral efetuada por insistente proposta e com plena participação dos Estados Unidos, sob a alegação de esses padrões não seriam suficientes, além de oferecer aos países em desenvolvimento prazo de dez anos para colocá-los em vigor.

O episódio revela a vantagem, para os países menos poderosos, da negociação multilateral sobre a bilateral.

Regime cambial e política monetária

Na área da política de câmbio, as recomendações do "Consenso de Washington" se inclinavam na direção correta de taxas realistas, capazes de estimular exportações e desestimular importações. Admitiam, porém, no curso

de programas de estabilização, a vinculação provisória da moeda nacional a uma "âncora externa", mesmo ao risco de uma sobrevalorização.

O que era exceção no "Consenso de Washington" tornar-se-ia, subseqüentemente, regra. A adoção de uma âncora externa parece tender a se transformar numa medida de caráter permanente, como uma garantia da durabilidade dos programas de estabilização monetária, independentemente do que isso possa significar em termos de perda de soberania monetária e também da competitividade.

Os efeitos negativos de uma taxa de câmbio sobrevalorizada sobre a competitividade das exportações aumentam significativamente no quadro restritivo das políticas fiscais neoliberais, que excluem a concessão de quaisquer incentivos à exportação. Este é um problema particularmente grave para os países latino-americanos dependentes da exportação de produtos agrícolas temperados, fortemente subsidiada que é e continuará a ser por largo tempo, por parte dos Estados Unidos e da União Européia, a despeito das conclusões da Rodada Uruguai.

O "Consenso de Washington" em resumo

O Consenso de Washington documenta o escancaramento das economias latino-americanas, mediante processo em que acabou se usando muito mais a persuasão do que a pressão econômica direta, embora esta constituísse todo o tempo o pano de fundo do competentíssimo trabalho de convencimento. Certamente, uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de "open-door" nas quais se apelava, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras para "abrir os portos de países amigos". Por serem menos ostensivas, as pressões atuais são mais difíceis de combater.

O "Consenso de Washington", além de contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral, contém, como pudemos apreciar, várias incoerências nos seus próprios termos. Revela-se em especial inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso Brasil já substancialmente industrializado quanto para um pequeno Uruguai ou Bolívia

ainda na fase pré-industrial. Não diferem muito, por incrível que pareça, do que o FMI e o Banco Mundial estão recomendando à Europa oriental na sua transição para economias de mercado.

Os resultados do neoliberalismo na América Latina, apesar dos esforços dos meios de comunicação em só mostrar os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser vistos como modestos, limitados que estão à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Miséria crescente, altas taxas de desemprego, tensão social e graves problemas que deixam perplexa a burocracia internacional baseada em Washington e angustiados seus seguidores latino-americanos.

De fato, como explicar que o México e a Argentina, para não citar outros que se alinharam ao modelo neoliberal, estejam sofrendo tensões de balanço de pagamentos, tão fortes que os fazem correr o risco de um colapso cambial e de suas políticas de estabilidade monetária? Como assegurar, num mercado internacional de taxas de juros em alta, por conveniências da economia norte-americana, o financiamento de déficits cavalares (sem qualquer duplo sentido), equivalentes a vários pontos percentuais dos respectivos PIBs, mais de 6% no caso argentino e mais de 8% no caso mexicano?

Como explicar, realmente, que o "Terceiro Mundo" que está dando certo seja aquele que não seguiu as prescrições neoliberais do FMI e do Banco Mundial? Talvez os tecnocratas de Washington não ficassem tão desagradavelmente surpreendidos se fossem mais humildes na sua atitude, como sugere Keynes que devam se comportar os economistas, e levassem em conta a complexidade e as especificidades latino-americanas.

Fica-se, de tudo isso, com a impressão amarga de que a América Latina possa haver se convertido, com a anuência das suas elites, em um laboratório onde a burocracia internacional baseada em Washington - integrada por economistas descompromissados com a realidade política, econômica e social da região - busca pôr em prática, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas temerárias para as quais não há eco nos próprios países desenvolvidos onde alegadamente procura inspiração.

O Brasil e o Consenso de Washington

Os princípios neoliberais consolidados no Consenso de Washington batem de frente com alguns dos pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política econômica externa que lhe dava apoio. Em particular com a liberdade

de ação que o Brasil desejava manter para prosseguir em seu processo de industrialização, mediante reserva de mercado para indústrias de capital nacional no campo da informática assim como pela exclusão do patenteamento na área químico-farmacêutica. O Brasil tampouco se dispunha a aceitar restrições ao pleno desenvolvimento tecnológico no setor nuclear e aero-espacial.

Golpeado pela crise da dívida externa e pela forma como esta foi tratada, o Brasil, graças a sua base industrial e ao esforço feito pela Petrobrás para aumentar substancialmente a produção nacional de petróleo, conseguiria acumular substanciais saldos de balanço comercial, criando condições para honrar o serviço daquela dívida. Em consequência, só lograria fazê-lo à custa do equilíbrio das contas públicas. Sucessivas cartas de intenção ao FMI foram assinadas sem que o país pudesse cumprir as metas acordadas em matéria fiscal e monetária. Para dominar a inflação resultante desse descontrole, gerado em sua maior parte pelo serviço da dívida externa e interna, sucessivos planos, heterodoxos e ortodoxos, foram tentados sem êxito, produzindo um sentimento generalizado de frustração que abalaria a confiança na ação do Estado.

A despeito da vulnerabilidade resultante do endividamento externo e dos percalços na luta contra a inflação, o Brasil não parou. Teria, por isso mesmo, condições para resistir às pressões do governo americano e dos organismos multilaterais de crédito. Resistiria, inclusive, às pretensões americanas no GATT, em matéria de serviços e de propriedade intelectual, posição que só começaria a ser erodida ao final do governo Sarney.

Com Collor é que se produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no "Consenso de Washington". Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto sobre propriedade industrial, enviando subseqüentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas. Com base em recomendações do Banco Mundial, procederia a uma profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro. Concluiria, ainda, negociações com a Argentina a respeito de um mecanismo de salvaguardas das respectivas instalações nucleares, mediante o qual nosso país, sem aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, aceitaria de fato o regime de salvaguardas abrangentes que nele se prevê.

No seu primeiro ano de gestão, Collor tentaria, no entanto, agir com autonomia na definição de sua política macroeconômica e no tocante à dívida externa, vista corretamente como o maior fator de constrangimento na formulação de política macroeconômica. Através de medidas de choque, de violenta intervenção no mercado, o ex-presidente pretendeu liquidar "o tigre da inflação" com um único e certeiro tiro. Com isso esperava também adquirir condições para renegociar a dívida externa a partir da efetiva capacidade de pagamento do País, em bases, portanto, mais favoráveis do que as previstas no Plano Brady.

O Plano Collor, pelo seu caráter heterodoxo e pela forma autônoma com que havia sido decidido, foi recebido com frieza pela comunidade financeira internacional. O colapso de sua política macroeconômica obrigaria, contudo, o ex-presidente a se ajustar, rapidamente, à "debt strategy" dos credores e do FMI.

Com a nomeação de Marcílio Marques Moreira, homem da confiança da comunidade financeira internacional, Collor finalmente renunciaria à pretensão de ser seu próprio ministro da Economia e passaria a subscrever, sem reservas, o "Consenso de Washington" como forma de se credenciar a uma renegociação da dívida externa agora nos termos do Plano Brady. Ou seja, passaria a admitir que a política macroeconômica teria de ser definida a partir das condições estabelecidas pelos credores. O mesmo tipo de renegociação que acabaria sendo concluída na gestão de Fernando Henrique Cardoso, no Ministério da Fazenda, conseguida, aliás, sem a aprovação formal do FMI à política fiscal brasileira, e, portanto, sem o seu financiamento e do Banco Mundial para a aquisição dos bônus a serem dados em garantia aos bancos credores.

O temperamento de Collor daria ao seu alinhamento ao "Consenso de Washington" algumas características que disfarçariam a origem externa do programa governamental. O ex-presidente, por exemplo, imprimiria à abertura unilateral do mercado brasileiro um ritmo muito mais veloz do que a do México, iniciada por Miguel de La Madrid mas só completada com Salinas de Gortari. De um só golpe, Collor eliminou todos os obstáculos não-tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. Tudo isso em plena recessão e sem a preocupação de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros nos mercados externos nem de dotar o país de um mecanismo de salvaguardas contra práticas desleais de comércio de nossos competidores.

Em paralelo, mas em sintonia com a abertura "urbe et orbe", Collor se dispôs a levar adiante um plano extremamente ambicioso de integração sub-regional. Comprometeu-se a realizar em apenas três anos e meio um projeto de integração econômica com seus parceiros no Cone Sul. Com a ajuda de Menem, a Área de Livre Comércio Brasil-Argentina – que Sarney e Alfonsin haviam se comprometido a realizar em dez anos, até o final do século - se converte, subitamente, num Mercado Comum a ser concluído até 31 de dezembro de 1994, incluindo também o Paraguai e o Uruguai.

O ex-presidente Collor, com os objetivos e os prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul, desconsideraria as necessidades normais de ajustamento de importantes setores da economia nacional a novas condições de competição e, o que é ainda mais grave, se comprometeria com um grau profundo de integração - União Aduaneira ou Mercado Comum - pelo qual o País terá de abrir mão da liberdade de ação comercial e industrial. Assim entendido, o Mercosul representaria um mecanismo pelo qual Collor buscaria consolidar por acordo internacional o processo de liberalização comercial que havia iniciado por via unilateral. Dada a modéstia dos mercados de nossos parceiros e o profundo compromisso dos mesmos com uma abertura e desregulamentação ainda mais intensa de suas economias, não podem ser outras as conseqüências do Mercosul. Será por isso, provavelmente, que receberia um claro endosso dos Estados Unidos e dos organismos multilaterais baseados na capital norte-americana.

O colapso do Governo Collor frustraria o alinhamento total do Brasil ao "Consenso de Washington". É difícil, senão inconveniente, voltar atrás no muito que já se caminhou naquela direção. Será possível e conveniente, entretanto, reexaminar o que ainda não foi concluído, como, por exemplo, a legislação nova sobre patentes e a forma que deverá assumir o Mercosul, cuja conversão à União Aduaneira ainda não está inteiramente definida.

A verdade é que as linhas mestras do pensamento neoliberal da era Collor sobreviveriam ao seu "impeachment" e continuam a contar com forte apoio externo. Persiste com bastante ímpeto a ideologia do desarmamento comercial unilateral - a autodenominada inserção competitiva no mundo a partir de uma integração aberta no Mercosul, em que se empenhou o presidente afastado. O neoliberalismo continua a influir fortemente no cenário político, havendo conquistado o favor da grande imprensa e margem de aceitação considerável no âmbito do Congresso. Instalou-se solidamente no seio do atual Governo e conforma o próprio quadro da sucessão presidencial. Dois candidatos se

propõem, declaradamente a levar adiante as propostas neoliberais. Como nenhum dos candidatos, mesmo os que não se acham comprometidos com a plataforma neoliberal, dispõem de condições para governar sem alianças pós-eleitorais, não são desprezíveis as chances de que o programa do "Consenso de Washington" venha a ganhar ainda mais terreno no País.

O Brasil vive, por conseguinte, momento delicado. As classes dirigentes se acham minadas pela visão neoliberal, e já conformadas com um status menor para o país no cenário mundial. Em amplos setores da elite, intelectual e econômica de direita, de centro e até de esquerda -, já se admite, pelo menos implicitamente, que o país deve abrir mão de seu destino natural de nação política e economicamente independente. Dá-se de barato a conveniência de formas profundas de integração econômica com países vizinhos sem preocupação com o seu impacto sobre processo ainda não concluído de integração econômica nacional. Toleram-se nos meios de comunicação, propostas espúrias de desagregação territorial. Fala-se com desprezo da base industrial - "o carro nacional é uma carroça", proclamava Collor não sem satisfação - como se fosse possível deixar cair um patrimônio que mal ou bem nos coloca, em termos absolutos, entre as primeiras dez economias do mundo. Está prestes a entrar em vigor reforma monetária ortodoxa pela qual a nova moeda - o real - deverá ser vinculada ao dólar, por tempo indeterminado, com conseqüências imprevisíveis sobre a competitividade internacional do nosso parque industrial e sobre a nossa autonomia de decisão macroeconômica.

Criou-se tal clima que um pequeno grupo de economistas paulistas, entre os quais um ex-secretário de Planejamento do Estado, se anima a sustentar que São Paulo deva ter uma política própria de comércio exterior, com vistas a um relacionamento direto com os principais blocos regionais, em especial com o Nafta. Sugerem assim a criação pelo governo de São Paulo de uma "Secretaria Estadual de Comércio Exterior". Uma proposta de graves implicações políticas e institucionais e, além disso, de fundamento econômico duvidoso posto que não beneficiaria necessariamente São Paulo, o Estado que mais ganhou, a partir de 1930, com a unificação econômica do país e que mais tem a ganhar com a preservação da integridade do mercado nacional.

V - A retomada do desenvolvimento e a inserção do Brasil no mundo

O argumento constantemente invocado, dentro e fora do governo brasileiro, até em partidos de oposição, é o de que não existe alternativa à

proposta neoliberal, fiel expressão do pensamento econômico predominante no mundo. A única capaz de modernizar o país, de permitir a retomada do desenvolvimento, a inserção na economia internacional e o acesso ao Primeiro Mundo. Ou seja, a proposta que evitaria que perdêssemos "o bonde da História", que nos levaria a uma "inserção aberta e competitiva" numa presumida "nova ordem internacional".

Cabe, porém, leitura mais atenta e atualizada do que se diz e do que se faz no mundo para termos uma idéia mais objetiva a respeito dos verdadeiros rumos que a História estaria realmente tomando, a fim de não nos enganarmos de caminho, tomando um atalho ou retrocedendo. Termos mais claro, enfim, se estamos, como pretendem equivocadamente os neoliberais, na "contra-mão da História", ou se, como parece mais provável, estamos na "mão da História" ainda que com velocidade insuficiente; ou ainda, quem sabe não nos encontramos num mundo mais em desordem do que em ordem, no qual estaríamos em dificuldade para avançar num "tráfego muito confuso" em que viaturas de grande porte não estariam observando as "regras do tráfego" ou querendo mudá-las arbitrariamente?

Não basta, entretanto, termos claro que os países desenvolvidos não praticam o modelo neoliberal que nos receitam tão dogmaticamente, ou que pelo menos não o fazem com o mesmo rigor que nos recomendam. Vale a pena ter em conta que o próprio pensamento econômico nos Estados Unidos, a fonte de inspiração do "Consenso de Washington", dá nítidos sinais de mudança, abandonando a ortodoxia neoliberal dos tempos de Reagan e Bush. Uma tendência que começa a refletir, com algum atraso é verdade mas talvez com mais realismo, os problemas e os interesses norte-americanos no mundo pós-guerra fria.

Vitoriosos na competição ideológica com a ex-União Soviética, não podem mais os Estados Unidos descurar da competição econômica e tecnológica com as grandes potências comerciais, Japão e Alemanha, onde se pratica uma economia de mercado bastante diferente do modelo anglo-saxão e onde não só se admitem graus substanciais de interferência estatal na regulação e até na gestão dos negócios mas também se tem uma visão mais comunitária do que individualista da organização econômica e social.

Isso já está presente em círculos acadêmicos respeitáveis, em livros como "The Age of Diminished Expectations" em que Paul Krugman, do MIT, sustenta que "o protecionismo não causa depressão e que a debacle das instituições de poupança - as "savings and loan associations" - foi provocado pela

equivocada retórica do livre-mercado", ou como "Head to Head", em que Lester Thurow, outro renomado economista do MIT, defende "uma vigorosa intervenção governamental para reestruturação da economia norte-americana", ou ainda como "Trade Conflict in High-Technology Industries", no qual Laura D'Andrea Tyson, referindo-se à década de 80, declara, sem meias palavras, que "o livre comércio não é necessária e automaticamente a melhor política".

Tendência que já se reflete em documentos governamentais como o recente "Economic Report of the President", produzido pelo Conselho de Assessores Econômicos, e, o que é ainda mais significativo, na elaboração do Plano de Saúde que o presidente Clinton submeteu ao Congresso.

Na realidade, a retomada de desenvolvimento num país das dimensões e da complexidade do Brasil - onde coexistem um país agrário, um país industrial e um país já bastante informatizado - é tarefa bem mais sofisticada do que sugere o simplismo da receita neoliberal, particularmente no quadro de profundas transformações tecnológicas e de rearranjo das relações internacionais de poder por que passa o mundo.

Uma política de desenvolvimento supõe a existência, senão explícita pelo menos implícita, de um projeto econômico nacional, por mais impreciso que sejam os seus contornos; e a capacidade de definir, minimamente, o que o país se considera apto a produzir a médio e a longo prazos, com capitais próprios ou estrangeiros, com tecnologia nacional ou importada.

Exigirá, portanto, apreciação das vantagens comparativas nacionais, tanto aquelas de caráter estático, como os recursos naturais, quanto, sobretudo, as de natureza dinâmica: o capital, a capacidade empresarial, a aptidão da força de trabalho e o nível tecnológico, entre outras. Demandará, igualmente, uma cuidadosa avaliação dos obstáculos e facilidades que poderemos encontrar nos mercados mundiais de bens, de capitais e de tecnologia. A identificação dos países com os quais seria viável estabelecer parcerias de mútua conveniência em todos os continentes, sem limitações regionais.

Por eficiente que seja uma empresa, sua capacidade de competição, no país como no exterior, dependerá, em última análise, do entorno nacional em que opera, da capacidade sistêmica de competição do país, em termos macroeconômicos, de política cambial, de infra-estrutura de comunicações, de transporte, de educação, de sistema financeiro, nível de qualificação da mão-de-obra. Não basta que a empresa seja competitiva; é preciso que o país também o seja.

É no contexto dessa nova postura que devemos considerar com muito cuidado a forma pela qual vamos incrementar o grau de nossa inserção no mundo, a relevância de esquemas de integração sub-regional ou regional na política brasileira de comércio exterior e o seu papel no projeto de desenvolvimento econômico do país. A conveniência de não nos submetermos a regimes tecnológicos restritivos sem, pelo menos, garantia de contrapartidas efetivas de cooperação.

A inserção na economia internacional é necessária. Para que se faça de maneira adequada a nossos interesses é indispensável, porém, que seja concebida e negociada por quem de fato os represente e com os mesmos se identifique. Não tem cabimento designar pessoas com base num alegado prestígio de que gozem no exterior junto à "comunidade internacional", na medida em que tal prestígio muitas vezes se correlaciona com uma visão insatisfatória do interesse nacional brasileiro. Ou seja, nossa autonomia já se deve manifestar na "escalação" do nosso "time".

Essa inserção deve incluir capitais estrangeiros de risco sempre que venham criar empregos e tragam efetivamente tecnologia, que nos permita não só produzir para o mercado interno mas também para exportação. Mas também deve se fazer pelo apoio oficial à compra direta de tecnologia para o desenvolvimento da empresa nacional.

As graves condicionalidades, genéricas e específicas, que cercam a concessão de empréstimos pelas instituições multilaterais de crédito deveriam nos levar a considerar seriamente se o Brasil não deveria reduzir seu apelo a esse tipo de financiamentos. Se não devemos passar a praticar uma política fiscal equilibrada porém em nível suficiente alto - com aumento de impostos e/ou com melhoria da arrecadação - para restaurar a capacidade do Estado de contratar obras públicas com plena autonomia, sempre que possível mediante projetos tecnicamente avaliados pelo BNDES.

Como mínimo, dever-se-ia cogitar da centralização na União da contratação de operações externas pelos Estados e municípios, passando o governo federal a exercer a função de repassador desses recursos. Em resumo, deveríamos adotar cautelas para não permitir que a estrutura federativa do país seja usada para enfraquecer a coesão nacional ou, como já sugerem ousadamente alguns, para "desagregar o Estado".

Perdemos, ao longo dos últimos anos, algumas batalhas importantes por termos aceito, sem maiores cuidados, uma excessiva dependência externa, através, por exemplo, do petróleo importado e de empréstimos externos a

taxas flutuantes de juros. Estamos muito longe, porém, de haver perdido a guerra do pleno desenvolvimento. O fundamental é não aceitarmos passivamente a receita do pessimismo e da resignação com um status de pequeno país, verdadeiramente incompatível com a grandeza de nosso povo. Que recuperemos, em uma palavra, o sentimento da dignidade nacional.

A realização do nosso destino como nação não passa apenas pela estabilização monetária e muito menos por processo que aliene nossa soberania. Passa sim, indefectivelmente, pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social, a grande "arrumação de casa" de que precisamos em verdade para nos modernizar. Passa, portanto pela eliminação da pobreza e da miséria. Por empregos e salários condignos que façam de cada trabalhador brasileiro um sócio dessa grandeza nacional, como consumidor e cidadão. Pela criação de um forte mercado interno que será a verdadeira plataforma da nossa inserção internacional.

A competitividade que desejamos é aquela, autêntica, que deriva do progresso técnico e da capacitação de nossos trabalhadores e oportuna, pelo aumento da produtividade, sua melhor e mais justa remuneração. Uma competitividade que não se baseie em salários aviltados e condições de trabalho precárias. Pelo contrário, que se apóia em vantagens comparativas dinamicamente estabelecidas, incompatíveis, assim, por definição, com limitações ao desenvolvimento tecnológico do país em todas as áreas, particularmente nas de ponta.

Não se trata obviamente de voltar atrás no processo de liberalização de importações. Mas não podemos nem devemos mais retardar, três anos depois de iniciada a liberalização comercial, a introdução de um sistema de salvaguardas comerciais. É imperativo nos armarmos de mecanismos eficazes, do tipo que adotam os países desenvolvidos, para defender nosso parque industrial da concorrência desleal dos países desenvolvidos que enfrentam altas taxas de desemprego ou dos países em desenvolvimento que recorrem a práticas condenáveis de emprego. Não há por que aprofundar e congelar a liberalização comercial pela via do Mercosul, através de uma tarifa externa comum capaz de comprometer a nossa capacidade de fazer política industrial e tecnológica, na medida em que reduzirá para 20% a alíquota alfandegária máxima a ser praticada no Brasil. Esse é um nível muito inferior aos tetos de 35% e de 55% que aceitamos consolidar no GATT, no contexto da Rodada Uruguai, para produtos industriais e agrícolas, respectivamente.

Além disso, a instituição de uma união aduaneira limitará naturalmente a nossa liberdade de ação diplomática para negociar diretamente com os demais países sul-americanos acordos preferenciais ou de livre comércio. Se aceitarmos negociar em bloco, na conformação, transformaremos a iniciativa brasileira da ALCA - Área de Livre Comércio Sul-Americanana - num projeto do Mercosul, com a conseqüente perda de controle do Brasil sobre a sua implementação. Ou seja, apesar de ser o único do grupo com interesses comerciais concretos a defender no resto do continente sul-americano e representar 80% do PIB total do Mercosul, o Brasil terá, na referida hipótese, de se sujeitar a parceiros com compreensível pouco interesse em compartilhar com outros sul-americanos o enorme mercado brasileiro.

Não há tampouco motivo para não levar em conta na apreciação, ainda em curso no Congresso, da mensagem de Collor sobre patentes e marcas industriais, os resultados acordados recentemente na Rodada Uruguai, com participação dos próprios Estados Unidos. Ter presente, enfim, que os padrões multilaterais de proteção à propriedade intelectual - bem menos severos que reivindicações bilaterais norte-americanas - só serão exigíveis dos países em desenvolvimento num prazo de dez anos.

O desenvolvimento brasileiro só será de fato viável e merecedor do nome se for socialmente sustentável. Se for também ecologicamente sustentável pela eliminação da miséria que polui tanto quanto o equivocado desenvolvimento industrial ocorrido no Primeiro Mundo.

A implantação definitiva da democracia é essencial para que o país possa se inserir com segurança na economia mundial; para que possa, inclusive, cogitar de processos mais profundos de integração com países vizinhos. A soberania brasileira só poderá ser integralmente exercida em face de outras nações se tiver a legitimidade decorrente do pleno exercício pelo povo brasileiro do direito à autodeterminação.

Não será fácil, nos tempos que correm, realizar esse objetivo de crescer soberanamente. O mundo passa por notáveis transformações tecnológicas, de profundo impacto na organização não só política, mas também econômica da sociedade, na própria relação entre povos e dentro da sociedade nacional. Há sinais evidentes de esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelos países que lideram o mundo, açoitados pela corrosão de valores morais, pela desagregação social e pela degradação material. Está em questão hoje o relacionamento fundamental do Homem com a Natureza, a capacidade de

a humanidade continuara progredir economicamente sem dano irreparável à base física do nosso Planeta.

Como o grande presidente Lincoln, em sua primeira mensagem ao Congresso norte-americano, devemos ter presente que "Situações novas exigem que pensemos e atuemos de forma também nova".

Por um Consenso Nacional

Não há mais um modelo de desenvolvimento que se possa adotar como referência exclusiva, nem um único modelo de economia de mercado. Teremos que fazer um pouco de tudo; por exemplo, o que fizeram com tanto êxito a Alemanha e o Japão na reconstrução de suas economias nesta segunda metade do século. Ou seja, procurar dominar as novas tecnologias sem abrir mão de suas estruturas tradicionais de organização econômica, numa combinação eficaz de esforços entre governo, empresários e trabalhadores. Tudo isso levando muito em conta agora a nova problemática ambiental, tanto no que se refere à poluição que compromete a qualidade de vida quanto no que diz respeito ao uso mais racional de recursos naturais por definição limitados.

Muito poucos, dos cento e cinquenta e muitos países que hoje integram as Nações Unidas, têm de fato a possibilidade de se desenvolver e sobretudo de fazê-lo com autonomia. São países sem expressão territorial, populacional ou econômica, ou sem coesão política, social, lingüística ou étnica que lhes permita afirmar-se como nações. Raros, portanto, são os que podem, como o Brasil, de fato alimentar a expectativa de uma inserção soberana no Mundo.

Temos tudo para ser uma grande nação. Para tanto, precisamos de um projeto de desenvolvimento com justiça social, construído com participação de toda a sociedade, o que será viável se enraizarmos definitivamente a democracia em nosso país, mediante amplas reformas do sistema político, eleitoral e partidário, para tornar nossas instituições realmente representativas e reduzir, inclusive, oportunidades de corrupção.

Um projeto que não poderá deixar de incluir uma intensificação de nosso relacionamento com o mundo. Mas que terá de ser feito sobre a base da interdependência e não da dependência. Projeto de uma nação, que deseja cooperar com outras nações e delas receber cooperação, sempre porém em base de igualdade e do respeito mútuo, sem qualquer renúncia a sua integridade territorial nem a sua soberania. Projeto que passa por uma política externa soberana que não seja, como muitas vezes no passado, um pacto

entre as lideranças internas e externas, à custa do interesse mais global do país.

Uma política externa, sem "parti-pris", em que não cabe nem alinhamento automático com ninguém nem tampouco discordância por princípio de quem quer que seja. Em que, respeitando o direito dos demais a defender os próprios interesses, não abriremos mão da defesa dos nossos. Uma diplomacia serena e objetiva, sem preconceitos, que buscará sempre soluções cooperativas nas quais todos tenham a ganhar e nenhum a perder, mas que, nas relações tanto com as pequenas quanto com as grandes nações, se empenhará por uma repartição equitativa dos benefícios, sem benevolências gratuitas no primeiro caso ou concessões desnecessárias no segundo.

Como dizia com propriedade o General De Gaulle, em frase muito citada mas nem sempre levada em conta, "os países, a rigor, não têm amigos, têm interesses". Só assim poderemos esperar que todos os brasileiros - não apenas alguns - sejam de fato favorecidos por uma maior inserção do país no mundo.

Nunca conseguiremos nos desenvolver em todos os sentidos, realizar plenamente as aspirações nacionais, se nos resignarmos a trabalhar sobre a base de "consensos" construídos de fora para dentro, que, por isso mesmo, não podem deixar de refletir mais os interesses externos do que os nossos.

Precisamos, enfim, de um consenso "made in Brazil" e, para produzi-lo, de uma grande aliança. Não apenas, como no passado, entre o governo e os empresários, e sim uma nova aliança - que também inclua partidos políticos, intelectuais, trabalhadores. Um entendimento capaz de permitir a emergência, no Brasil, senão de um projeto nacional com metas precisas em cada setor, pelo menos de um "consenso nacional" com uma visão comum e abrangente dos grandes problemas brasileiros, institucionais, econômicos e sociais.

Referências bibliográficas:

Albert, Michel - Capitalisme contre Capitalisme. Editions du Seuil - Paris, 1991

CEPAL - Balance Preliminar de la Economia de America Latina y el Caribe, 1991 - Transnational Banks and the International Debt Crisis, 1989

Cline, William - International Debt & The Stability of the World Economy. Institute for International Economics, Washington, DC.,1983

DeAnne, Julius - Global Companies & Public Policy. The Royal Institute of International Affairs, London, 1990.

De Gaulle, Charles - Mémoires de Guerre. Librairie Plon. Paris, 1970

Department of Commerce Bulletin - "Statement by the President: International Investment Policy". Washington, DC, 1984 - Foreign Direct Investment in the United States. A Report to Congress. Washington, DC, 1991

Eichengreen, B. and P.H. Lindert - The International Debt Crisis in Historical Perspective. The MIT Press. Cambridge, Mass., 1989

FIESP - Livre para Crescer. Agosto, 1990

Gordon, Walter L. - A Choice for Canada – Independence or Colonial Status. McClelland & Stewart Ltd. Toronto, 1966

International Monetary Fund – 1989 - The World Economic Outlook. Washington, DC

Keynes, John M. - The Economic Consequences of the Peace. London, 1919. - The Economic Consequence of Mr. Churchill. London, 1926. - The End of Laissez-Faire. London, 1930

Kindleberger, Charles P. & David B. Audretsch - The Multinational Corporation in the 1980s. The MIT Press .Cambridge, Mass, 1986

Morgan Guaranty Trust Co. - LDC debt reduction: a critical appraisal in World Financial Markets. New York, 1988. - Foreign Direct Investment in the US. New York, 1989

Moulton, Harold G. & Leo Pasvolsky - World War Debt Settlements. The MacMillan Company, New York, N.Y., 1926

Nogueira Batista, Paulo. Meio Ambiente: O Novo Fator do Desenvolvimento Rumos do Desenvolvimento (Ano XVII – No. 102). Rio de Janeiro – Julho/ Agosto, 1993

- A Política Externa de Collor – Modernização ou Retrocesso? Revista "Política Externa" Vol. 1 – n. 4. São Paulo, 1993

Nogueira Batista Jr., Paulo - Crisis Monetária, Dolarización y Tipo de Cambio. Revista da Cepal. Agosto de 1993

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)- "OECD Declaration on International Investment and Multinational. Enterprises". Paris, 1985. - Restoring Financial Flows to Latin America. Paris, 1991

Pereira, Bresser Luiz Carlos. - Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado Novo Estudos. nº 37, Novembro 1993

Pereira, Bresser Luiz Carlos, Maravall & Przeworki. - Economic Reforms in New Democracies. Cambridge University Press – 1993

Polanyi, Karl. - The Great Transformation. Londres, 1944.

Schuker, Stephen A. - American "Reparations" to Germany, 1919-33. Princeton University, New Jersey, 1988

Tardieu, André. - L'Epreuve du Pouvoir. Flammarion, Paris, 1931

Tavares, Maria da Conceição. - As Políticas de Ajuste no Brasil: Os Limites da Resistência. Trabalho apresentado ao BID (janeiro, 1993)

Thurow, Lester. - Head to Head. William Murrow & Co. New York, 1992.

Tyson, Laura D'Andrea. - Who's Bashing Whom?. Institute for International Economics. Washington DC., 1992.

US Printing Office. - Agreements with the Federal Republic of Germany. Washington DC., 1953. - Economic Report of the President. Washington DC., 1994

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). - Trade & Development Report, 1991

Smith Jr., John F. - "Economia de Guerra". Presidente da GM Mundial Revista VEJA (Páginas Amarelas). 10.11.1993

World Bank - World Development Report – 1988. Washington, DC

_____ . World Development Report - 1990. Washington, DC

O Desafio Brasileiro: a Retomada do Desenvolvimento em Bases Ecologicamente Sustentáveis*

Paulo Nogueira Batista

Os limites ecológicos do progresso

A questão ambiental é, sem dúvida, o grande tema nacional e internacional deste final de século. Diz respeito aos limites físicos da exploração da natureza pelo homem. Levanta uma interrogação surpreendente, e ao mesmo tempo subversiva das bases da civilização industrial, sobre uma possível incompatibilidade do progresso com o equilíbrio ecológico do planeta. Colocação que supera o debate tradicional sobre as fronteiras éticas da tecnologia, sobre a neutralidade moral das soluções tecnológicas, debate que o uso bélico da energia nuclear reintroduzira de forma dramática.

Trata-se, agora, de questão bem mais objetiva, de tema que pode afetar as relações internacionais de forma tanto ou mais desestabilizadora do que as divergências ideológicas da guerra fria ou do que as diferenças nacionais e étnicas da desordem mundial hoje prevalecentes. Isso em razão tanto dos efeitos transfronteiras da poluição (mesmo local) quanto da inevitável intensificação da disputa por recursos naturais cada vez mais escassos, sobre cuja utilização desregrada se construiu a moderna civilização industrial,

* Publicado originalmente na Revista de Política Externa – vol. 2 – nº 3- dezembro 1993.

civilização em que os valores culturais acabam por se subordinar aos valores econômicos e puramente materiais.

A preocupação ecológica emerge inicialmente nos países industrializados como um dos componentes da reação, em grande parte política e emocionalmente motivada, à bomba atômica e à intensificação dos testes atmosféricos de novas armas nucleares. A partir dos anos 70, a preocupação ecológica se identifica mais objetivamente, por meio do movimento verde, com uma inquietação específica com a degradação do meio ambiente local sob efeito direto dos processos de produção industrial. Uma rejeição, portanto, da tese vitoriana da primeira Revolução Industrial, de que "a fumaça era aceitável na medida em que gerava empregos". Limpam-se assim os céus das grandes metrópoles industrializadas, de Londres a Tóquio.

A preocupação ecológica se estenderia, rapidamente, ao impacto da atividade global do ser humano – como produtor e consumidor – sobre ativos ambientais que a ciência econômica sempre considerou de livre disposição, fora de comércio, como o ar e o clima. O temor quanto aos efeitos das emissões de CFC sobre a camada de ozônio foi a primeira grande manifestação dessa nova tendência, a que se seguiria a discussão sobre os efeitos das emissões de CO_2 sobre o clima global. O debate sobre a relação entre atividade econômica e meio ambiente se intensificaria em função, também, de uma maior consciência, a partir do alerta do Clube de Roma, a respeito da existência de limites ao crescimento econômico e, portanto, da necessidade de uma exploração mais racional dos recursos naturais, inclusive dos renováveis.

As sucessivas e espetaculares conquistas da ciência e da tecnologia haviam gerado a percepção de que o homem dominara definitivamente a natureza e a conseqüente convicção de que a escassez — o problema econômico clássico — estava definitivamente superada no mundo industrializado, sendo superável até no mundo ainda não desenvolvido. No Primeiro Mundo, a preocupação dominante passaria a ser a da administração da crescente disponibilidade de tempo para atividades não-produtivas, ou seja, a organização do lazer.

A emergência do problema ambiental, entretanto, não apenas recolocaria a questão tradicional da escassez mas o faria de maneira altamente perturbadora: o temor malthusiano, da era pré-industrial, a respeito da incapacidade humana de produzir alimento suficiente para uma população que se multiplicava é substituído, na era pós-industrial, pelo temor neomalthusiano de não sermos capazes, modernamente, de atender a uma

demanda planetária no mesmo nível de consumo do Primeiro Mundo, o que seria inviável não só pelos danos insuportáveis ao meio ambiente mas também em razão do esgotamento do estoque dos recursos naturais.

O desafio de tornar sustentável o desenvolvimento

O conflito ou concorrência entre desenvolvimento e meio ambiente não nos leva necessariamente a um impasse. A consciência da existência dessa tensão pode, ao contrário, ser construtiva, se nos ajudar a reavaliar algumas concepções básicas da ciência econômica tradicional, tanto no nível micro como macro. Torna-se inviável, por exemplo, deixar de explicitar e internalizar como custos de produção a degradação da água e do ar — antes não reconhecidos e por isso mesmo socializados entre usuários e não-usuários. Impõe-se, também, a conveniência de passar a dimensionar a interação global da atividade econômica com o meio ambiente, de modo a que, nos cálculos de Produto Nacional, se passe a levar em conta não só a degradação do meio ambiente mas também a utilização de recursos naturais não-renováveis como um consumo de capital fixo.

Nesse novo contexto, ainda por explorar, é necessário que não nos deixemos levar pela visão otimista tradicional de que tais conflitos serão resolvidos, mais cedo ou mais tarde, pela ilimitada capacidade da ciência e da tecnologia de proporcionar soluções; tampouco devemos nos deixar dominar pelo catastrofismo e esposar, na preocupação de preservar os padrões de consumo do Primeiro Mundo, a tese de que a única maneira de resguardar o interesse das gerações futuras se encontra na contenção do desenvolvimento econômico e do crescimento demográfico dos países subdesenvolvidos, onde vegetam 3/4 da população do globo.

Na realidade, embora algumas graves ameaças ao equilíbrio ecológico já estejam bem identificadas cientificamente, ainda não estão perfeitamente claras as respectivas consequências. Sabemos que as emissões de CO_2 esquentam a atmosfera mas não sabemos ainda medir nem a verdadeira contribuição da queima de florestas para esse fenômeno, nem em que medida o mesmo repercutirá sobre o clima ou, mais especificamente, sobre o nível dos oceanos, provocando ou não grandes inundações, com o eventual desaparecimento de alguns países costeiros ou ilhéus com terras muito baixas.

Nessas circunstâncias, é muito importante evitar colocações prematuras que possam levar a atribuir uma prioridade absoluta a preocupações ambientais

globais, à custa, por exemplo, do atendimento das aspirações de desenvolvimento da maior parte do planeta. A existência de limites à capacidade de transporte da nave espacial que denominamos Terra é de certo concebível. Mas é difícil aceitar a contradição implícita na tese de que as "florestas vivas" nas zonas tropicais do planeta devem ser conservadas intactas, em essência para servir de elemento adicional de absorção e estocagem de CO_2 que resulta da queima excessiva, nas regiões temperadas, dos combustíveis fósseis extraídos de "florestas mortas", há milênios soterradas.

A insustentabilidade ecológica e política do subdesenvolvimento

O problema ambiental propõe enormes desafios a todas as nações, tanto para as que fazem um uso desproporcional de recursos globais finitos quanto para aquelas menos privilegiadas. Para estas últimas, no entanto, a estagnação ou o retrocesso econômico provocará não apenas um terrível impacto ambiental local mas sobretudo uma imensa degradação em termos humanos e sociais. A miséria poderá, no final das contas, poluir tanto ou mais o meio ambiente local quanto a riqueza. E, provavelmente, o fará a um custo humano direto ainda maior. Se o desenvolvimento econômico da maioria da humanidade comprovar-se insustentável, severas tensões internacionais tornar-se-ão inevitáveis, resultando, no mínimo, em maciços e insuportáveis movimentos migratórios do mundo pobre para o mundo rico.

Não será possível, portanto, ignorar as consequências desestabilizadoras do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo para o próprio mundo desenvolvido, pondo em xeque até grandes conquistas político-institucionais que são orgulho da civilização ocidental. Por solidariedade ou por cálculo, o mundo desenvolvido não poderá deixar de se interessar pela viabilização do desenvolvimento do mundo não-desenvolvido, embora este haja de se fazer em bases tecnológicas distintas. No debate sobre a eqüidade entre as gerações atuais e futuras, não se poderá esquecer a eqüidade entre as gerações presentes no Primeiro e no Terceiro Mundo. Se afinal se revelar inviável o pleno desenvolvimento para todos, sem dano irreparável ao meio ambiente, qual a melhor maneira de estabilizar o consumo mundial em níveis ecologicamente aceitáveis: pelo controle, em primeiro lugar, da expansão demográfica nos países pobres e contenção de suas aspirações de desenvolvimento ou, sobretudo, pela redução dos padrões de consumo nos países ricos? Em que proporção esses dois enfoques podem ou terão de ser combinados?

O custo ambiental da revolução industrial

Os combustíveis fósseis — petróleo, carvão, gás — proporcionam quase 90% da energia total consumida no mundo. Base da moderna civilização industrial, constituem um problema central na questão do meio ambiente. Esse consumo intensivo, ao mesmo tempo que representa, devido às emissões de CO_2, a maior ameaça ao clima, local e globalmente, significa também uma forte ameaça à disponibilidade futura desses recursos, pelo menos a custos economicamente aceitáveis. Ao ritmo atual de utilização, em que o consumo per capita dos países desenvolvidos é dez vezes maior que o dos subdesenvolvidos, as reservas mundiais de petróleo, por exemplo, seriam bastante para as próximas quatro décadas. No entanto, para uma população mundial previsível naquele momento, tais reservas serão certamente insuficientes se o consumo per capita dos países subdesenvolvidos vier a ser equivalente ao dos países desenvolvidos hoje. As perspectivas não serão muito diferentes em relação às reservas de gás natural, o menos poluente dos combustíveis fósseis.

O retorno ao carvão como principal combustível fóssil, embora factível por existir em reservas apreciáveis, demonstra-se inviável pelo seu caráter altamente poluente. A utilização intensiva do carvão por países da expressão demográfica da China e da Índia, somada ao uso importante que já fazem do produto os Estados Unidos e a Europa oriental, é causa, de resto, de fortes preocupações ambientais globais, independentemente do impacto local que por certo terá. Há, sem dúvida, por todas essas razões, necessidade de uma nova postura mundial em matéria de conservação de energia em geral e de combustíveis fósseis em particular.

Quando se leva em conta, em termos de kcal/ton/km, que para transporte de carga o trem é pelo menos cinco vezes mais eficiente do que o caminhão, que o navio é quarenta vezes mais eficaz do que o avião, que o ônibus é muito mais produtivo do que o automóvel para transportar passageiros e ainda que metade do espaço urbano nos Estados Unidos já é ocupado pelo automóvel, torna-se evidente a baixa racionalidade das bases energéticas do modelo econômico praticado no mundo desenvolvido e que serve de padrão aos que buscam desenvolver-se. Tal modelo, caracterizado pelo desperdício de matérias-primas e em particular de energia, parece obviamente insustentável em escala mundial.

Se a isso acrescentarmos o congestionamento das ruas e das rodovias, e até das aerovias, é difícil fugir à necessidade de uma

considerável transformação das bases energéticas da sociedade moderna, com vistas ao aumento de eficiência na produção de combustíveis fósseis, à melhoria da eficiência termodinâmica dos equipamentos ou máquinas que deles se utilizam e, de qualquer modo, à redução da intensidade de seu uso. Com o benefício indiscutível da economia em investimentos em estradas, ruas e estacionamento de veículos. Tudo isso mostra a conveniência de tornar transparente e de internalizar, inclusive por uma questão de justiça social, não só o preço da degradação ambiental mas também o da construção e manutenção da infra-estrutura de transportes, que deve ser debitado diretamente a seus usuários.

O custo ambiental da revolução verde

Infelizmente, porém, não são só as atividades industriais que poluem. O conflito entre a necessidade de produzir mais alimentos e de preservar o equilíbrio ecológico é, em si mesmo, um dos mais sérios desafios com que deparamos. O crescimento da produção de alimentos até meados deste século proveio, em essência, da expansão da fronteira agrícola. Desde então e até o meio da década de 80, *4/5* do aumento da produção de alimentos resultou de incrementos de produtividade. Enquanto a área cultivada se expandia em 24%, a produção dobrava. A produtividade da colheita de grãos por hectare mais do que dobrou. Novas tecnologias — variedades novas, fertilizantes, pesticidas —, juntamente com programas governamentais de forte subsídio, transformariam muitos países importadores em auto-suficientes e até em exportadores de alimentos. A "revolução verde" se realizaria, no entanto, ao custo de notável incremento do consumo de energia comercial, mediante insumos de toda ordem: máquinas, combustíveis, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, irrigação, eletricidade e transporte. A agricultura moderna, para multiplicar por cinco a produtividade da produção de milho, exige consumo de energia, direto e indireto, cem vezes maior do que o requerido pelos métodos agrícolas tradicionais ainda praticados nos países subdesenvolvidos. Tais níveis de dispêndio são provavelmente insustentáveis. Além de contribuir para redução da disponibilidade de recursos finitos, aumentam consideravelmente as ameaças ao equilíbrio ecológico global. E mais, a agricultura moderna, ao depender de fertilizantes e de pesticidas, produz

sérios efeitos colaterais tanto para a saúde dos agricultores quanto para a dos consumidores de alimentos.

Os fertilizantes químicos e os pcsticidas poluem, por outro lado, as fontes subterrâneas de água, provocam erosão e acidificação dos solos, produzindo, em suma, desertificação. Pareceria assim termos atingido, com *as* tecnologias atuais, um *plateau* no tocante à produtividade agrícola, enfrentando, ao mesmo tempo, restrições crescentes no que diz respeito à disponibilidade de terras e de água. A pressão demográfica está se transformando, por acréscimo, em muitas regiões do mundo subdesenvolvido, em fator adicional direto de degradação ambiental.

Perspectivas tecnológicas

Não se pode evidentemente excluir a possibilidade de novos avanços tecnológicos que prolongariam a disponibilidade de recursos não-renováveis relativamente escassos; ou que tornariam a produção e consumo de tais recursos menos hostis ao meio ambiente. Isto é possível mas não é totalmente garantido. De qualquer modo, antes que novas e melhores tecnologias estejam comercialmente a nosso alcance, teremos de passar por período de transição e fazer algumas escolhas difíceis.

Independentemente de preocupações ecológicas, os processos produtivos na área industrial estão evoluindo de um modo menos desfavorável ao meio ambiente, ao reduzir a participação de matérias-primas e de energia nos produtos finais. Para fabricar, por exemplo, cinqüenta quilos de cabo de fibra de vidro capazes de transmitir o mesmo número de mensagens telefônicas que uma tonelada de cabo de cobre, emprega-se vinte vezes menos energia. Muita coisa pode ser realizada também na área agrícola mediante uma melhor utilização do recurso água.

Entretanto, para podermos inverter a correlação tradicional entre crescimento econômico e utilização de energia, a maior contribuição terá provavelmente que provir de profundas alterações nos hábitos de vida e nos padrões de consumo dos países desenvolvidos, responsáveis que são, com cerca de 1/6 da população do globo, por 2/3 da energia consumida no mundo. Será isso politicamente factível, sobretudo a curto prazo, quando o mundo superdesenvolvido se defronta com recessão econômica e fortes taxas de desemprego estrutural e com desequilíbrios macroeconômicos que põem em cheque a sobrevivência da "economia do bem-estar"?

O desafio ambiental como fator de interdependência e de cooperação mundial

Ao contrário do que proclamam alguns observadores, interessados talvez em manter o mundo subdesenvolvido resignado a um status de definitiva dependência, não é verdade que o Primeiro Mundo possa, em virtude do progresso tecnológico, se desgarrar do Terceiro, de cujas matérias-primas seria cada vez menos dependente. Os problemas ambientais revelam que o mundo é realmente um só e que entre as nações mais adiantadas e as mais arrasadas se faz necessário mais, e não menos, cooperação. Registra-se, pelo contrário, um aumento da interdependência, em vez da propalada tendência à marginalização definitiva dos países mais pobres.

O desenvolvimento ecologicamente sustentável deve ser por isso mesmo uma meta comum de todas as nações. Mas não é meta que pode ser alcançada pela simples operação das forças do mercado, seja no plano nacional, seja no internacional. Pelo contrário, exigirá planejamento e forte ação regulatória em ambos os níveis, interno e externo. Não são coisas, porém, que se possa deixar apenas à responsabilidade ou ao arbítrio do Estado. O planejamento e regulação que o desenvolvimento ecologicamente sustentável requer deve se fazer com plena participação da sociedade, de forma a mais democrática e descentralizada possível. A questão requer respostas públicas, que não se esgotam em nível governamental. No plano internacional pede, por isso mesmo, cooperação não só entre governos mas também por intermédio de legítimas organizações não-governamentais de países tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A cooperação internacional no sentido Norte-Sul requer somas importantes, muito mais significativas do que as quantias até agora prometidas e sobretudo efetivamente comprometidas. Essa cooperação não pode, contudo, ficar restrita a empréstimos ou doações orientados, mediante condicionalidades de todo o gênero a promovera antes de mais nada, o ajustamento dos países subdesenvolvidos às preocupações ecológicas dos países fornecedores dessa assistência; deve orientar-se para a real necessidade de tornar sustentável o desenvolvimento dos países mais pobres. Uma estratégia de genuína cooperação não pode escapar, outrossim, de se assentar no reconhecimento pelos países industrializados das respectivas obrigações de reorientação tanto de seus processos produtivos quanto de seus próprios estilos de vida.

Para fazer frente ao desafio ecológicos o enfoque-chave deverá ser, por conseguinte, o da partilha proporcional de responsabilidades entre nações ricas e pobres e não, como se delineia nos foros internacionais, o da transferência dos encargos mais pesados pata os economicamente mais fracos e que menos poluem ou menos ameaçam o equilíbrio ecológico do planeta. O que está em jogo, em última análise, é a capacidade política dos governos dos países desenvolvidos de obter de seus governados a aceitação de sua responsabilidade como os principais fatores de poluição global no passado, no presente e num futuro previsível.

A transferência de tecnologias novas e menos poluentes poderá constituir uma das chaves para garantir a sustentabilidade ecológica do desenvolvimento no Terceiro Mundo. É indispensável promover ativamente a exportação dessas novas tecnologias do mundo industrializado para os países subdesenvolvidos. Em muitos casos em bases concessionais; em alguns em bases comerciais. Nesse terreno, mais do que em qualquer outro, é que se torna imperativo forjar uma aliança entre ricos e pobres em favor do desenvolvimento sustentável deste pequeno planeta que juntos habitamos.

Os padrões internacionais de propriedade industrial devem ser revistos para assegurar que à concessão do privilégio da patente corresponda necessariamente a obrigação para o patenteado de transferir tecnologia, seja pelo investimento direto para explorar a patente no país que a concede, seja pelo licenciamento de produtores locais. Esta é obrigação que deverá ser tanto maior quando se tratar de tecnologia desenvolvida a partir de matéria-prima obtida no país onde a patente for concedida.

Os países subdesenvolvidos devem ser cautelosos, porém, em não pleitear, como se de vantagem se tratasse, maiores prazos para proceder à conversão de suas indústrias aos novos padrões de preservação do meio ambiente. Deveriam, em todo caso, fazer uso muito excepcional dessa possibilidade. Não deveriam, de qualquer modo, em função de uma maior capacidade de absorção de poluição decorrente do próprio atraso econômico, aceitar, e muito menos atrair, investimentos estrangeiros baseados em tecnologias condenadas na origem como poluentes. O recurso a uma espécie de "licença provisória para poluir", tal como implicitamente reconhecido no Protocolo de Montreal sobre Proteção da Camada de Ozônio, pode comprometer, talvez irreversivelmente, a posição competitiva dos países subdesenvolvidos nos mercados mundiais, instituindo uma nova e perversa modalidade de divisão internacional do trabalho. Os países em desenvolvimento

devem, isso sim, lutar por soluções definitivas, de incorporação de tecnologias menos poluentes em seus métodos produtivos, em particular em novos projetos.

Os países em desenvolvimento, além de ficar muito atentos a que a defesa do meio ambiente não se transforme, no mundo desenvolvido, num pretexto para a prática do protecionismo, devem, entretanto, ter plena consciência de que o uso mais racional de energia e de matérias-primas, inclusive pela reciclagem, vai resultar forçosamente em diminuição da demanda por produtos primários, tornando sua exportação ainda mais precária como instrumento de promoção do desenvolvimento.

A retomada do desenvolvimento de forma ecologicamente responsável: o desafio brasileiro

O Brasil, apesar de sede da Conferência Mundial do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, pouco fez para que ali se chegasse a conclusões realmente significativas. Na Convenção sobre Clima, ficamos apenas com um acordo-quadro, sem metas quantitativas de redução das emissões de "gases de estufa". Na Convenção sobre Biodiversidade, adotou-se fórmula de conciliação que, sem conseguir a adesão dos EUA, assegura aos países desenvolvidos acesso aos recursos da biodiversidade sem garantir a contrapartida de efetiva cooperação tecnológica ou de preços adequados. Os compromissos de cooperação financeira do Norte com o Sul obtidos na Rio-92 revelaram-se, por seu lado, notoriamente insatisfatórios, seja do ponto de vista quantitativo seja sob o aspecto qualitativo. O que se evidenciou foi mais uma busca de oportunidades de intervenção do que de legítima e respeitosa cooperação entre nações. Ou seja, algo que parece muito mais uma versão atualizada e neoliberal do *white man's burden*, com uma nova missão recolonizadora de um Terceiro Mundo incapaz de se governar.

Vítima da síndrome de país-sede, o governo brasileiro ocupou-se muito mais em assegurar que fossem consensuais as conclusões dos trabalhos da Rio-92, ainda que esse consenso se verificasse sobre a base de denominador comum pouco expressivo; não souberam nossas autoridades aproveitar a grande ocasião para mobilizar a opinião pública brasileira em torno da questão do desenvolvimento sustentável. Na realidade, Collor deu-se por satisfeito de apenas ser o anfitrião do mais numeroso grupo de chefes de Estado e de governos já reunidos em um evento internacional, objetivo pessoal mas sem

importância real para o País e que não figurava, por isso mesmo, entre as razões que levaram o governo Sarney a oferecer o País para sede da Conferência. O povo brasileiro ficou, sem dúvida, satisfeito também. Sentiu-se, de certo modo, honrado com o que lhe parecia ser "o mundo se curvando ante o Brasil"; sem entender direito o que se passava nas questões de substância da Rio-92, teve, contudo, a correta intuição de que, pelo menos, o País havia deixado o banco dos réus por irresponsabilidade ambiental, situação incômoda a que nos levara, com malícia, a imprensa do mundo desenvolvido, perante a qual somos talvez excessivamente reverentes.

A realização da Rio-92 não poderia ter sido limitada a uma operação de "relações públicas". Deveria ter constituído a primeira grande oportunidade para o início de uma ampla e profunda reflexão sobre o imperativo nacional e não apenas internacional de compatibilizar desenvolvimento com preservação ambiental. Essa é uma reflexão a que não podemos nos furtar. Nesse sentido, a recessão que se abateu sobre o país oferece, pelo menos, a vantagem de uma pausa, de tempo para repensar o nosso modelo de desenvolvimento. Não tem de fato cabimento simplesmente retomá-lo, quando a inflação estiver dominada e as finanças públicas em ordem, sobre as bases tradicionais, sem passarmos a levar na devida conta o impacto ambiental do progresso material. Até que pontos por exemplo, podemos continuar a conceber a produção de veículos automotores como carro-chefe de nossa política industrial? Até quando poderemos continuar a ter um sistema de transporte essencialmente rodoviário, fortemente individualizado e altamente consumidor de petróleo? Em que medida, por outro lado, faz sentido, em nome do modernismo urbanístico e arquitetônico, continuar a projetar e a construir nossas cidades e casas sem atentarmos devidamente para as exigências de nosso clima?

Ao voltar a crescer, deveríamos procurar fazê-lo de forma a mais responsável possível do ponto de vista ecológico, na linha do que é, na realidade, um dos interesses mais permanentes do próprio país: a preservação do nosso limitado patrimônio de recursos energéticos, a defesa do equilíbrio ambiental e a melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

As bases energéticas de um desenvolvimento ecologicamente sustentável

Uma política de desenvolvimento econômico socialmente justo e ecologicamente sustentável deveria, pois, basear-se em:

- profunda reorientação dos investimentos públicos na infra-estrutura de transportes e de energia do país, privilegiando as formas de energia menos poluentes e mais eficazes sob o aspecto termodinâmico e os meios de transporte de massa e, entre estes, os mais eficientes em termos de dispêndio de energia e de ocupação de ruas e estradas;
- ajustamento da Constituição à realidade urbana do país, mediante a introdução de nova instância de governo, de conselhos metropolitanos que facilitem uma melhor coordenação das políticas urbanas entre municípios física e indissoluvelmente integrados;
- desenvolvimento de soluções urbanísticas e arquitetônicas e de métodos construtivos adequados ao clima, de políticas de ocupação do espaço que economizem energia, não subordinadas preponderantemente às exigências do transporte individual;
- política tributária em todos os níveis e tarifas de energia que incentivem a utilização mais racional da energia tanto na área do consumo privado quanto nos setores agrícola e industrial, assim como o uso mais eficaz da infra-estrutura de transportes;
- prioridade, na política de estímulo à pesquisa tecnológica, aos trabalhos no campo do desenvolvimento de materiais e de processos produtivos poupadores de energia e de matérias-primas;
- recuperação da qualidade do ar e das águas comprometida por modelo de desenvolvimento ecologicamente inadequado.

A despeito do fato de que 40% da energia consumida no Brasil seja de origem hidráulica e apenas 46% seja de origem fóssil - números muito diversos do padrão mundial -, impõe-se também uma revisão das bases energéticas do modelo de desenvolvimento que vimos praticando. Não só para poupar combustíveis fósseis, que importamos e que poluem mas também para não continuarmos a exportar energia a preços subsidiados. Mas, sobretudo, pelo fato de que o número de quedas d'água propícias à geração de eletricidade é finito, ainda que a água que delas caia seja renovável. Metade dos locais de fato utilizáveis em termos econômicos já foram aproveitados; a metade restante não só é de economicidade discutível como também demandará a inundação de áreas muito mais consideráveis do que as inundadas no passado, com importantes implicações tanto em termos ambientais quanto de usos alternativos do solo e do subsolo das regiões a serem inundadas.

A modificação das bases energéticas da economia brasileira é tarefa obviamente complexa, tanto do ponto de vista político quanto social, na medida

em que demandará reorientação de investimentos públicos e privados. Mas não exigirá necessariamente, num cômputo global, investimentos adicionais, se levarmos em conta as economias previsíveis em infra-estrutura urbana e de transportes. O sobrecusto, se houver, será algo perfeitamente aceitável à luz da imensa vantagem de tornar sustentável o nosso processo de desenvolvimento e lhe dar o caráter qualitativo de que o progresso legítimo não pode prescindir. A era da energia barata, fonte inesgotável de progresso, está ultrapassada; por mais atraentes que possam ser, momentaneamente, os preços do petróleo importado, é do interesse nacional que nos preparemos para planejar nosso futuro, tendo em conta todos os elementos de custo da energia.

Essa é, na realidade, a maneira mais eficaz de aumentar de forma vantajosa nossa inserção na economia mundial e de garantir no processo um lugar de destaque ao Brasil neste final de século e uma posição de liderança no próximo. Uma política que, além de preservar recursos naturais e o equilíbrio ecológico dentro de nossas fronteiras, nos tornaria, ao mesmo tempo, mais competitivos nos mercados internacionais. E que nos daria, por acréscimo, condição de poder passar a cobrar, como é de nosso fundamental interesse, o exercício pelas demais nações, ricas ou pobres, de suas respectivas responsabilidades ecológicas.

O desafio brasileiro é duplo: não se trata mais de apenas retomar o desenvolvimento, tarefa difícil em si mesma e que demanda o restabelecimento de um mínimo de ordem monetária para ser economicamente sustentável; trata-se de fazê-lo em bases novas, verdadeiramente modernas, de sustentação não só econômica e social mas sobretudo de sustentação ecológica de respeito ao meio ambiente e de administração competente de recursos naturais intrinsecamente escassos.

É desse tipo de modernidade que precisamos. Não encontraremos, contudo, modelos no exterior prontos para importar, como seria mais cômodo e é de nossa inclinação. Pelo contrário, teremos de evitar reproduzir aqui o que se faz hoje no mundo superdesenvolvido. Teremos de inovar. De assumir a responsabilidade de criar, sempre que possível numa desejável articulação com outras nações, a resposta ao grande desafio dos tempos modernos e do novo século.

Vamos necessitar, portanto, de amplas reformas político-institucionais - de novo sistema eleitoral, de novo sistema partidário - que tornem nossas instituições representativas e legítimas, afiançando tanto a democracia quanto

a soberania nacionais. Ambas acham-se sujeitas a ameaças e pressões de toda ordem. Com apoio em falsas noções de modernidade e de transnacionalidade, de proteção a direitos de minorias, propõe-se, em troca de apoio financeiro, o que constitui uma co-gestão de recursos da Amazônia, região que representa metade do território nacional.

Propostas por certo inaceitáveis, mas que não chegam, estranhamente, a provocar indignação, tal é o grau de anestesia da nossa suscetibilidade. A erosão da auto-estima é tanta que já nos permitimos discutir, como se fosse apenas questão técnica, a conveniência de o Brasil adotar sistemas monetários de corte declaradamente colonial. Curiosamente, nos é proposto a renúncia à soberania monetária em nome de urna responsabilidade fiscal que os próprios países desenvolvidos estão longe de exercer; e, ainda, que fixemos nossa taxa de câmbio quando não se acham eles preparados nem para deixar de flutuai diariamente, as respectivas moedas nem de manipular em função de conveniências puramente nacionais, as respectivas taxas de juros. Não se comprometem, por outro lado, a nos apoiar financeiramente para podermos fazer frente às incertezas nos movimentos de capitais que podem sobrevir dessa absoluta liberdade de manobra que desejam conservar. E o que é irônico, recomendam, em nome da modernidade, um regime monetário similar ao que a Inglaterra impunha a suas colônias no século XIX.

São sugestões que refletem, de maneira cada vez mais ostensiva, o renascimento, com arrogância, do colonialismo, num século que prometia ser o da descolonização. Um renascimento sem dúvida alimentado pelo surgimento de um grande número de pequenos países incapazes de ser organizar e de se administrar como Estados de faro independentes. Países que se deixam gradualmente recolonizar pelas mesmas organizações internacionais nas quais haviam ido buscar com orgulho, não faz muito tempo, o reconhecimento do status de Estados soberanos.

Este não é certamente o caso do Brasil, As dimensões continentais, as raras características de verdadeiro Estado-Nação fazem de nosso país um daqueles poucos no mundo que não podem deixar de exercer plenamente o direito a se autodeterminar. A autodeterminação, aliás, é para nós mais que um direito. Constitui, na realidade, um dever a que não podemos renunciar um dever não só de defender a integridade do território nacional mas também, com o mesmo patriotismo, de defender nossa autonomia de decisão tanto em matéria macroeconômica quanto em matéria ambiental.

Modernização e Democratização da Negociação Internacional*

Paulo Nogueira Batista

Democracia e soberania

O fim da guerra fria, ao liberar implicitamente as grandes potências comerciais de compromissos de solidariedade política e militar frente ao comunismo, torna, entre elas, mais acirrada do que nunca a competição econômica internacional. Ao reduzir, concomitantemente, a significação geopolítica que pudessem ter os países de menor expressão econômica, o fim da disputa Leste-Oeste torna, por outro lado, tais países ainda mais vulneráveis à pressão das grandes potências, que passam a impor, sem maiores cerimônias, os seus interesses econômicos e comerciais.

Nesse contexto de competição aguçada, as regras do jogo são cada vez menos observadas pelos parceiros mais fortes, tendendo os conflitos de interesses a ser compostos de forma ainda menos equânime. Esse é o quadro dentro do qual se coloca a pretendida maior inserção internacional do Brasil: um quadro em que o mundo, em decorrência do colapso da União Soviética e do declínio da hegemonia norte-americana, se inclina, num horizonte previsível, mais à desordem do que a uma nova ordem. Um mundo que se

* Publicado originalmente na Revista de Política Externa –vol. 2 – nº 1 – junho 1993.

globaliza do ponto de vista financeiro e da produção mas que se fragmenta comercialmente, com pouca ou nenhuma coordenação intergovernamental e em que os interesses nacionais primam sobre os internacionais. Uma situação em que não tem cabimento, por conseguinte, alimentar maiores expectativas de boa-vontade e de cooperação nem de *fair competition.*

Para o Brasil, país de peso econômico menor no cenário mundial e sem grandes trunfos geopolíticos, torna-se imperativo, portanto, a fim de fortalecer sua posição negociadora frente a outras nações, ampliar as bases de sustentação interna da política externa, ancorando esta o mais diretamente possível no Congresso Nacional, como o órgão, por excelência, representativo da vontade da nação.

Soberania nacional não é, de resto, apenas o exercício de auto-determinação no plano externo. Só poderá ser de fato exercida lá fora, impondo-se o respeito aos nossos parceiros e concorrentes, se corresponder ao efetivo exercício, também no plano interno, do direito de auto-determinação do povo brasileiro, pela livre escolha de seus governantes, daqueles que, em última palavra, o representarão também frente a outros povos. Só governos legitimamente eleitos possuem de fato plena legitimidade para comprometerem seus países no plano internacional e se auto-limitarem pela negociação, em nome e no interesse do povo, a fonte única da soberania. Para o Brasil, soberania, em última análise, se converte em sinônimo natural de democracia.

A afirmação da presença internacional do Brasil, como de resto o próprio desenvolvimento nacional, passa assim inevitavelmente pelo aprofundamento da democracia em nosso país. No Brasil, não há excesso de democracia, como pretendem os que se impacientam com o que consideram lentidão do Congresso na aprovação de alguns projetos de lei muito complexos e que, na realidade, mascaram compromissos internacionais pesados e de difícil aceitação por haverem sido assumidos de modo unilateral, sem reciprocidade. Ou seja, de maneira que representa renúncia disfarçada a contrapartidas, algo mais difícil de justificar, ou ocultar, no quadro de acordos internacionais formalmente concluídos.

Muito pelo contrário, nossa democracia ainda é tenra e para solidificá-la temos de tornar nossas instituições de fato representativas, pela via de uma reforma profunda da estrutura dos partidos políticos e do sistema eleitoral. É através de mais, e não de menos, democracia que poderemos desenvolver verdadeiramente o país e melhor fazer valer nossa soberania no exterior, garantindo a execução do projeto nacional contra as pressões externas que

são inerentes ao processo de relacionamento internacional, particularmente no cenário de desordem mundial que se delineia.

Negociação internacional e democracia

Será, por isso mesmo, da mais alta conveniência promover, na formulação e até mesmo na execução da política externa brasileira, a mais ampla participação possível do Congresso Nacional. Este não pode, nem deve, para benefício do reforço da posição negociadora do país, ficar restrito ao papel tradicional de apenas referendar os atos internacionais negociados pelo Executivo. Enquanto não aprovados pelo Poder Legislativo, esses acordos devem ser considerados apenas projetos de tratados e como tal sujeitos a emendas que o Congresso entenda necessário propor ao Governo.

Quando se discute a possibilidade de o Congresso oferecer emendas a atos internacionais submetidos a sua aprovação pelo Poder Executivo, está em jogo, portanto, muito mais do que a questão jurídica de se estabelecer se isso é possível à luz da Constituição e do Direito Internacional. Embora possa ser considerada exclusivamente no plano legal a admissibilidade de emendas a acordos internacionais requer exame sobretudo do ponto de vista político-institucional, no terreno mais amplo da necessidade de aprofundar, de enraizar a democracia em nosso país. Muito mais do que a aprovação dos chefes de missão diplomática pelo Senado, a aprovação pelo Congresso dos atos internacionais celebrados pelo Executivo é o instrumento por excelência para a democratização da política externa, um componente cada vez mais importante no mundo moderno em razão da acelerada intensificação dos contatos entre as nações.

Dada a estrutura descentralizada, virtualmente anárquica, da sociedade internacional, as relações entre Estados se fazem inevitavelmente de modo contratual. Na ausência de um órgão central capaz de emitir normas obrigatórias e de solucionar compulsoriamente controvérsias, a criação de direitos e obrigações se realiza, no plano internacional, através de tratados ou convenções, que nada mais são, em essência, do que contratos entre os Estados e que por isso mesmo só obrigam em princípio àqueles que aos mesmos se associam. O quadro é agravado pelas imensas diferenças de poder político, econômico e militar entre as partes contratantes, o que reduz, consideravelmente, o valor do princípio da igualdade jurídica entre as nações.

O sistema de relações internacionais é, de fato, bastante primitivo, oferecendo muito mais espaço à ação política do que à invocação do direito.

Inicialmente, e por muito tempo, os tratados eram poucos e dispunham apenas sobre questões específicas, na grande maioria dos casos, de caráter bilateral. Raros eram os tratados multilaterais, como o de Westfália em 1648, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos ou a Ata Final do Congresso de Viena de 1815, dispondo sobre as fronteiras européias pós-Napoleão. Eram, via de regra, acordos sobre questões políticas, relacionadas com a formação de alianças militares ou a regulação de questões territoriais. Acordos que dispunham, por conseguinte, sobre relações basicamente de conflito, em que o ganho de uma parte se traduzia, como regra, em perda simetricamente equivalente para a outra.

A partir do século XIX, com a intensificação das relações entre países, os acordos internacionais passam a regular mais e mais questões de cooperação, particularmente no campo econômico. E passam também a ter um caráter plurilateral e normativo, fixando regras gerais de conduta a que acabariam por ter de adaptar até países não-signatários de menor expressão internacional. Datam da segunda metade do século passado as convenções que instituiriam a União Telegráfica Internacional (1865) e a União Postal Internacional (1874) e as que regulariam a Proteção da Propriedade Industrial (1883) e os Direitos do Autor (1886). Também dessa época, além de inúmeros acordos comerciais bilaterais, o importante embora pouco mencionado Acordo de Paris entre as principais potências europeias, estabelecendo o padrão-ouro em nível internacional (1867).

Da diplomada bilateral passaríamos gradualmente, com os Congressos de Paris sobre a Guerra da Criméia (1856), de Berlim sobre os Bá1cãs (1878) e sobre a África (1884), para a diplomacia multilateral, por conferência. A tendência se consolidaria, e se universalizaria, com as duas Conferências da Paz de Haia, a de 1898 e de 1907, das quais resultaria a normatização das relações internacionais em alguns importantes aspectos, no tocante às chamadas leis de guerra e à instituição de regras para a solução pacífica de controvérsias internacionais. Essas duas grandes conferências assentariam as bases para a diplomacia multilateral de caráter permanente que seria praticada em organizações como a Liga das Nações (1919) e as Nações Unidas (1945).

A despeito da gradual democratização dos regimes políticos ao longo do século XIX, com a conversão das monarquias absolutas em monarquias

constitucionais, a negociação de acordos internacionais continuou a constituir, como recomendavam Locke e Montesquieu, uma área de amplo arbítrio do Poder Executivo. É nessa área que se manteria mais longamente a influência dos monarcas, como se fossem ainda detentores incontestes da soberania nacional. Essa é uma característica que se mantém ao longo do século passado, ainda que, de modo crescente, se vissem os monarcas obrigados a compartilhar decisões com os respectivos primeiros-ministros, naqueles países como a Inglaterra em que mais cedo se desenvolveriam formas de governo parlamentarista. Cabiam ao Executivo vastos poderes de negociação e ratificação de acordos internacionais, que eram exercidos, com frequência, sob forma totalmente sigilosa, em nome da segurança nacional.

Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, os dois países mais avançados na Europa na prática democrática, a França e a Inglaterra, se comprometeriam, por entendimentos secretos, a uma ajuda mútua em caso de agressão a qualquer um deles. Os acordos publicamente firmados e submetidos aos Parlamentos constituíam exceção. Era muito alto, no século passado, o grau de homogeneidade ideológica entre legisladores e governantes, formando-se com facilidade um consenso a respeito dos objetivos nacionais de política externa, sobretudo em questões relacionadas com a defesa da integridade nacional. A aprovação pelo Parlamento dos acordos que o Executivo entendia convenientes encaminhar constituía, no mais das vezes, mera formalidade. Nesse quadro, era politicamente inconcebível a invocação de dificuldades parlamentares na condução da política exterior.

O controle democrático dos atos internacionais

O controle parlamentar de acordos internacionais se imporia ao final da Primeira Guerra Mundial como um resultado da repulsa generalizada da opinião pública à chamada diplomacia secreta, considerada por muitos uma das causas principais do conflito. Esse controle já se havia firmado nos Estados Unidos, em razão, primordialmente, da estrutura federativa do país mas também em função do caráter presidencial do seu sistema de governo, de nítida separação de poderes. Ao conceder à União o *treaty-making power* os Estados membros da Federação americana condicionariam o exercício desses poderes pelo presidente da República ao *advice and consent of the Senate* ser expresso pelo voto de 2/3 dos membros da Casa do Congresso onde as unidades da Federação estão representadas em igualdade de condições. Até

às vésperas da Primeira Guerra Mundial, os senadores eram, aliás, eleitos, diretamente, pelas Assembléias Legislativas dos Estados.

No exercício desse direito de controle dos Estados sobre a União, o Senado norte-americano se sente constitucionalmente habilitado a oferecer emendas ou a aprovar com reservas tratados negociados pelo governo federal. A manifestação mais evidente desse poder de controle ocorreria por ocasião da apreciação pelo Senado norte-americano do Tratado de Versalhes e do Convênio da Liga das Nações, de 1919, em cuja negociação participara pessoalmente o presidente Wilson. Confrontado por um conjunto de reservas aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores do Senado e sem a maioria necessária para derrubá-las em plenário, Wilson prefere dar-se por derrotado.

A principal reserva dizia respeito à necessidade de o Congresso ser ouvido pelo presidente antes de comprometer os Estados Unidos em ações militares, no âmbito da Liga das Nações, ponto que Wilson reputava central dentro de seu projeto de associar permanentemente seu país às grandes potências européias na gestão dos negócios mundiais. Outra reserva, de especial significação hemisférica, afirmava o direito exclusivo dos Estados Unidos de interpretar a Doutrina Monroe, como assunto fora da jurisdição da Liga.

A intransigência de Wilson em relação às propostas do Senado reveste forte dose de ironia para quem sustentara, como intelectual, no seu *Congressional Government*, a preeminência do Congresso no sistema político norte-americano e, já como Presidente, num dos "14 Pontos" para a organização da paz, uma nova diplomacia, transparente, de "acordos negociados e concluídos abertamente". O episódio teve, sem dúvida, consequências negativas para o destino da Liga das Nações, dando-lhe características de organização mais européia do que mundial. A teimosia de Wilson acabaria comprometendo sua reeleição e de certo modo viria confirmar o impiedoso perfil que dele faria Keynes, ao retratá-lo, no famoso *Economic Consequences of the Peace*, como um *deaf and blind Don Quijote*.

O episódio da não aprovação pelo Senado da participação dos Estados Unidos na Liga das Nações contribuiria de forma importante para firmar, nos países democráticos, o conceito e a prática do controle parlamentar dos resultados das negociações internacionais, embora o processo negociador continuasse prerrogativa do chefe do governo, que passaria a exercê-la, porém, de maneira mais transparente. Os presidentes norte-americanos adotariam, subsequentemente, o costume de informar o Senado sobre o andamento das negociações internacionais e, em casos de maior expressão, especialmente

os relacionados com questões de segurança nacional, a incluir senadores da situação e da oposição nas delegações negociadoras, como o Pacto do Atlântico Norte em 1949.

Em paralelo, com apoio na competência orçamentária da Câmara de Representantes, se consolidaria nos Estados Unidos a tendência de o Executivo buscar, para os acordos internacionais fora da área de segurança nacional, ao invés do *placet* de 2/3 do Senado, a aprovação por maioria simples nas duas Casas do Congresso de leis autorizativas da execução desses acordos. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a aprovação da Carta das Nações Unidas e tem sido o caso de acordos econômico-financeiros, como os estatutos do FMI e do Banco Mundial. Em matéria comercial, na qual a Constituição norte-americana reconhece explicitamente a competência de todo o Congresso, a Casa Branca desenvolveu, a partir dos anos 30, a prática de solicitar mandato prévio definindo os limites da negociação, sem prejuízo da submissão dos resultados à aprovação final do Legislativo. Recentemente, ao conceder esse tipo de mandato negociador, o Congresso tem se comprometido a apreciar em bloco o resultado da negociação, abrindo mão do direito de propor emendas (fast-track).

Na Europa, a despeito da predominância do regime parlamentar em que o Executivo passa a ser uma delegação do Legislativo, cresce também a presença dos Parlamentos no controle dos atos internacionais, na proporção mesma em que as consequências dos mesmos tornam-se cada vez mais relevantes. Na Inglaterra, por exemplo, a prática é da aprovação formal pelo Parlamento dos tratados internacionais, através de leis autorizativas da respectiva execução, compreendendo naturalmente o direito de emenda. Tendência semelhante afirma-se na França, onde a Constituição prevê expressamente não só a necessidade de lei aprobatória antes que um tratado possa ser ratificado pelo governo mas também autorização da Assembléia Nacional e do Senado, para que possam ser denunciados. Assembléia e Senado, agindo em conjunto, ou o primeiro-ministro, podem inclusive solicitar ao presidente da República que submeta a *referendum* popular projeto de lei de aprovação de um tratado. Foi o que ocorreu recentemente com o Tratado de Maastricht, por iniciativa do próprio primeiro-ministro. No caso da República Federal da Alemanha, a aprovação de atos internacionais também se dá por lei, desde que disponham sobre matéria que a *Grund Gesetz* de 1949 considere de natureza legislativa, submetendo-se, por isso mesmo, a trâmites semelhantes a de um projeto de lei ordinária.

Do ponto de vista do Direito Internacional, os Estados só se obrigam juridicamente na forma pelos mesmos ajustada na negociação de um determinado tratado ou convenção. Cabe, portanto, aos governos, como órgãos de representação internacional dos respectivos países, estipular, no momento da assinatura de atos internacionais, os casos em que se tornará necessária a ratificação da aceitação do ato. A necessidade ou não de o governo precisar de prévia aprovação do respectivo Congresso ou Parlamento antes de proceder, no plano externo, à ratificação é considerada matéria da legislação interna de cada país. O Direito dos Tratados é nesse particular neutro, não levando em conta, em suma, a forma interna de organização dos Estados e se esta prevê ou não procedimentos específicos de regulação da maneira pela qual o Estado pode assumir obrigações externas.

O não cumprimento de exigências internas não invalida, portanto, como regra, a ratificação dada pelo governo a um ato internacional, salvo se se tratar de uma violação evidente de uma norma constitucional, que a outra parte não possa de boa fé pretender ignorar. Um acordo, mesmo assinado, só se completa e passa a constituir um instrumento internacional exigível juridicamente após o ato pelo qual o signatário o ratifica, comunicando à outra parte a aceitação definitiva do mesmo. Esses são princípios gerais já reconhecidos pela Convenção Interamericana, de 1928, sobre direito dos tratados, e acolhidos também, no plano mundial, pela Convenção de Viena, de 1969, sobre o mesmo tema.

Importa registrar que pelas normas de Direito Internacional Público — tanto as costumeiras quanto as consagradas na referida Convenção de Viena — os Estados estão livres para estabelecer, através de leis nacionais, as exigências que devem ser cumpridas para que possa se comprometer no plano internacional. Algumas dessas exigências são estabelecidas na própria Constituição; outras decorrem de legislação ordinária ou da prática diplomática nacional.

As Constituições brasileiras, invariavelmente, atribuiriam ao chefe do Poder Executivo o direito exclusivo de representar o país no exterior e de negociar tratados e acordos internacionais. No Império, sob a Constituição de 1824, a Assembléia Geral apenas tomava conhecimento, após concluídos, dos acordos cuja divulgação não fosse julgada pelo governo como comprometedora dos interesses nacionais. Com a primeira Constituição republicana de 1891, o exercício da prerrogativa de negociação de atos internacionais passou a depender da aprovação do Congresso Nacional e não apenas do Senado Federal, como previsto na Constituição norte-americana em que Rui Barbosa buscara inspiração.

As Constituições republicanas que tivemos desde aquela data sempre confirmaram, com ligeiras variantes de redação, o mesmo princípio de repartição de atribuições entre o presidente e o Congresso. Nunca chegou a haver, contudo, uma regulamentação das disposições constitucionais no tocante à forma pelo qual o Legislativo deveria desincumbir-se de suas responsabilidades. Do lado do Executivo, limitou-se o chefe do Governo a delegar, por decreto, ao ministro das Relações Exteriores, competência para, em seu nome, "negociar e celebrar tratados e acordos internacionais".

A prática diplomática brasileira

A prática diplomática brasileira, que se inspira na experiência de outros países e na própria doutrina internacional, permite identificar na negociação e conclusão de um acordo internacional seis grandes etapas:

- a negociação do acordo pelo Poder Executivo, ao qual cabe a iniciativa e a livre designação dos negociadores;
- a aprovação preliminar dos resultados das negociações pelo Poder Executivo através de assinatura ou rubrica do texto;
- a apreciação do acordo pelo Congresso Nacional;
- a ratificação do acordo pelo Poder Executivo após sua aprovação pelo Congresso Nacional;
- a promulgação do acordo pelo Poder Executivo para dar cumprimento ao mesmo dentro do país; e
- a denúncia do acordo pelo Poder Executivo.

As atribuições do Poder Executivo são, por conseguinte, muito amplas, sendo, em alguns, casos exclusivas. O governo não necessita de aprovação do Senado para nomear seus negociadores, exigência que só se prevê na Constituição para a designação dos chefes de missão diplomática permanente. Tampouco está obrigado a manter o Congresso ou o Senado informados sobre a decisão de iniciar uma negociação e sobre o andamento da mesma. Na realidade, somente é obrigado a submeter ao Congresso Nacional o que delas resultar se pretender ratificar o acordo alcançado. Obtida a aprovação do Congresso, o governo não está, entretanto, constrangido a proceder à automática ratificação do acordo nem a justificar a decisão eventual de não vir a fazê-lo. Cabe, por fim, com exclusividade, ao Poder Executivo decidir sobre a revogação do acordo, mediante denúncia.

A restrição imposta ao presidente da República de submeter os acordos internacionais a *referendum* do Congresso tem, na prática, valor reduzido pois cabe, em última análise, ao governo decidir quais os atos internacionais que deve submeter ao Congresso, podendo, portanto, excluir da apreciação do Poder Legislativo acordos importantes na medida em que os considerar como dispondo apenas sobre matérias da competência privativa do chefe do Poder Executivo.

No exercício de sua atribuição de "resolver em caráter definitivo" sobre os atos internacionais celebrados pelo presidente da República, o Congresso Nacional tem tido, como regra, uma atitude passiva, aprovando, sem maiores debates, de forma quase automática, embora por vezes com algum atraso, os acordos que lhe são encaminhados pelo governo. Poucas são as exceções. A aprovação com emendas do Acordo de Comércio e Pagamentos entre o Brasil e Tchecoslováquia, de 1960, é uma delas. Outra é a não-aprovação até hoje da Convenção da OIT sobre liberdade de Organização Sindical, de 1948. Exemplo ainda de dificuldades parlamentares são as circunstâncias em que se deu a aprovação do Acordo sobre Seguro de Investimentos Privados, firmado em 1965, entre o Brasil e os Estados Unidos.

Seria, à luz do que precede, de todo conveniente a definição, pelo próprio Congresso, de procedimentos para assegurar uma sistemática de controle democrático das atribuições presidenciais em matéria de negociação internacional. Essa providência é tanto mais recomendável quanto se intensifica o relacionamento internacional do país, inclusive através de processos de integração econômica regional. Não é de fato aconselhável, por motivos inclusive externos, que o Executivo possa, por essa via, ampliar o seu poder legisferante, com uma correspondente menor participação do Congresso naquilo que é da essência de suas atribuições. E mais, uma participação efetiva do Congresso nesse terreno só poderá fortalecer a posição do Brasil no cenário mundial, tornando os nossos negociadores internacionais mandatários mais legítimos da vontade nacional e, por conseguinte, menos suscetíveis a pressões, diretas ou indiretas, de nações mais poderosas.

Modernização e democratização da política externa

É nesse sentido que viria como muito oportuna uma regulamentação que, com absoluto respeito pelas atribuições que a prática diplomática tem conferido ao Poder Executivo, disciplinasse a tramitação no Congresso dos atos

internacionais; ao fazê-lo, essa regulamentação deveria estabelecer, explicitamente, a possibilidade de o Congresso condicionar a aprovação de atos internacionais, bilaterais, plurilaterais ou multilaterais, à renegociação dos mesmos pelo Poder Executivo através de emendas ou reservas. Caberia, então, ao Executivo procurar obter a aceitação pelas outras partes no acordo das modificações propostas pelo Legislativo, retornando ao Congresso para obter uma decisão definitiva a respeito do acordo.

Esse curso de ação é perfeitamente compatível com a Constituição e com o Direito Internacional, à luz do qual os Estados estão em liberdade para estabelecer a forma pela qual se comprometem no plano internacional. Em todo esse processo, é Fundamental ter em conta que, até a sua ratificação — isto é, até sua confirmação perante a outra parte —, o texto submetido ao Congresso nada mais é do que um projeto de acordo, em tudo assemelhável a um projeto de lei ordinária que o Executivo envie ao Legislativo.

A consagração de uma estipulação desse tipo na prática parlamentar brasileira não teria, necessariamente, a conseqüência de tornar morosa ou insegura a tramitação no Congresso dos atos internacionais. O efeito mais provável de uma tal estipulação seria o de induzir o Executivo a uma colaboração com o Legislativo durante o processo de negociação dos acordos internacionais, o que, em princípio, obviaria ou reduziria a necessidade de solicitação de eventuais emendas ou reservas por parte do Congresso, particularmente em acordos multilaterais. Nesse sentido, seria mesmo recomendável que a regulamentação da tramitação dos atos internacionais no Congresso indicasse a disposição do Legislativo de não favorecer a aprovação de acordos que não permitam emendas ou reservas, posto que deixam o Poder Legislativo diante de alternativas extremas de aprovação ou rejeição em bloco de textos negociados pelo governo.

Os acordos internacionais já não se limitam a criar direitos e obrigações apenas para o poder público. Cada vez mais o fazem diretamente para pessoas jurídicas de direito privado interno. A tendência torna necessário um processo mais sofisticado de incorporação dos atos internacionais ao direito interno, de maneira a facilitar a invocação por particulares desses direitos e deveres, perante os tribunais nacionais. Essa é a prática de grande número de países desenvolvidos, não só os de regime presidencialista, como os Estados Unidos, mas também os de regime parlamentarista, como a França, a Itália e a Inglaterra. Nesses países, os acordos internacionais não são considerados

"auto-executáveis", dando-se a respectiva aprovação parlamentar por via de uma lei especial.

Em tal regulamentação. a apreciação congressual dos atos internacionais seria realizada através da consideração não apenas de um singelo decreto-legislativo mas sobretudo pela discussão de um projeto de lei de iniciativa do Executivo através do qual se torne possível identificar em toda a sua plenitude as implicações do acordo internacional e de fazê-lo realmente executável.

Parece fora de dúvida caber ao Poder Legislativo, tanto do ponto de vista constitucional brasileiro quanto do ponto de vista do direito internacional, condicionar a aprovação de atos internacionais negociados pelo Poder Executivo à aceitação de emendas que o Legislativo repute de interesse. A consagração de regra nesse sentido, de grande conveniência política no quadro de um relacionamento internacional, é cada vez mais intensa e complexa. Para tanto não há necessidade de qualquer alteração da Constituição mas apenas vencer as naturais resistências à mudança que possam vir do Poder Executivo. Isso não será difícil na medida em que este entender que, ao compartilhar responsabilidades no plano interno, acabará por adquirir mais força no exterior.

A democratização de nossa ação diplomática só poderá de fato robustecer o poder de barganha do Brasil nas suas negociações com outros países, não havendo razão para descrer da capacidade do Congresso Nacional de exercer com sabedoria e prudência, e com a necessária celeridade, os poderes amplos que a Constituição já lhe confere no tocante aos atos internacionais. Nem por que temer a maior transparência das ações externas do país no momento em que nossas autoridades se declaram prontas a aumentar, bastante às cegas, aliás, a nossa inserção na economia mundial muito competitiva e desorganizada.

Na linha do que precede, elaborei, atendendo a uma solicitação do saudoso deputado Ulysses Guimarães, então presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, a minuta de ante-projeto de Resolução do Congresso Nacional, dispondo sobre a tramitação dos atos internacionais.

O referido texto, apresentado a uma sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara em dezembro de 1991, assim dispunha:

Ante-projeto de resolução do Congresso Nacional (Dispõe sobre a aprovação de atos internacionais)

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Tendo em vista a Constituição Federal e em particular o que a mesma determina em matéria de atos internacionais e a Convenção de Viena, de 1969, sobre "Direito dos Tratados";

Reconhecendo que cabe ao Presidente da República a responsabilidade de representar o Brasil perante outros Estados e Organismos Internacionais Intergovernamentais e de em nome da União, negociar, firmar, ratificar, promulgar e denunciar atos internacionais;

Considerando que só se criam obrigações jurídicas para o Brasil através de atos internacionais negociados, firmados e ratificados com estrita observância da Constituição Federal, inclusive dos preceitos espedficos relativos à aprovação de atos internacionais;

Tendo em mente que o Poder Executivo só pode ratificar tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos após sua aprovação definitiva pelo Congresso Nacional;

Levando em conta que, consoante a prática diplomática tanto internacional quanto nacional, os atos internacionais podem revestir diferentes formas - tratado, convenção, acordo, convênio, protocolo, ajuste, código, troca-de-notas, nota reversal, memorandum de entendimento, ata final ou resolução de conferência ou organismo intergovernamental - formas e designações pelas quais nem sempre é possível determinar a natureza ou as consequências jurídicas do ato;

Considerando que os atos internacionais que tratam de matéria que a Constituição determina seja regulada por lei federal podem requerer legislação interna que se tornarem executáveis no Brasil;

Tendo em mente a conveniência de assegurar uma tramitação rápida aos atos internacionais submetidos a sua consideração,

RESOLVE:

Art. 1. Na apreciação de atos internacionais submetidos a sua aprovação, as duas Casas do Congresso Nacional se pautarão pelas normas e procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

Art. 2. Para efeitos do que dispõe o Art. 49, Inciso I, da Constituição, os atos internacionas são classificados em acordos-legislativos e acordos-executivos.

Parágrafo 1. Os acordos-legislativos são aqueles nos quais as obrigações assumidas pelo País com outros países, ou com organismos internacionais intergovernamentais, incidem sobre matéria regulada, nos termos da Constituição, por lei-federal.

Parágrafo 2. Os acordos-executivos são aqueles nos quais as obrigações assumidas pelo País, com outros países ou com organismos internacionais intergovernamentais, incidem sobre matérias da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos da Constituição.

Art. 3. O Congresso Nacional resolverá em caráter definitivo unicamente sobre os acordos-legislativos, limitando-se a tomar nota dos acordos-executivos.

Art. 4. O Presidente do Congresso solicitará ao Presidente da República o encaminhamento até o último dia do mês, pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores às Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cópia autêntica dos atos internacionais assinados até o último dia do mês anterior, indicando a respectiva natureza jurídica.

Parágrafo único - O encaminhamento a que se refere este artigo deverá incluir o texto de resoluções adotadas em organismos internacionais intergovernamentais das quais possam resultar, em virtude do respectivo acordo constitutivo, obrigações jurídicas para o País;

Art. 5. No prazo de seis meses contado da data do recebimento, na forma do artigo anterior, de um ato internacional a que o Poder Executivo haja conferido caráter executivo, o Congresso Nacional poderá declará-lo de caráter legislativo.

Parágrafo único - O Presidente do Congresso requererá de imediato ao Presidente da República a suspensão, até deliberação definitiva do Congresso, da execução do ato internacional objeto de reclassificação.

Art. 6. A deliberação do Congresso Nacional a respeito do projeto de acordo-legislativo submetido pelo Poder Executivo se iniciará pela Câmara dos Deputados, desde que acompanhado dos seguintes documentos;

I - Mensagem do Presidente da República;

II- Exposição de Motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores, contendo informações pormenorizadas especialmente no que se refere à oportunidade, à conveniência e ao interesse do país no ato internacional proposto;

III - Cópia autêntica em português do projeto de acordo-legislativo para o qual é solicitada aprovação;

IV - Cópia das leis federais e outros atos internacionais em vigor que possam ser afetados pelo projeto de acordo-legislativo;

V - Especificação dos encargos gravosos ao patrimônio nacional que decorram do projeto de acordo-legislativo, bem como especificação da respectiva dotação orçamentária; e

VI - Projeto-de-lei, dispondo sobre as normas e os procedimentos que possam se fazer necessários para execução do acordo-legislativo proposto, com indicação da legislação a ser revogada.

Parágrafo 1. O projeto de acordo-legislativo tramitará na Câmara dos Deputados e no Senado Federal apenas pelas respectivas Comissões de Relações Exteriores que se reportarão diretamente ao plenário de cada uma das Casas do Congresso.

Parágrafo 2. As Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ficam autorizadas, na forma do Art. 58 Parágrafo 2, n. 1, da Constituição, a aprovar ou recusar em definitivo, mediante Decreto-legislativo, o ato internacional proposto e a legislação executória que se faça necessária.

Parágrafo 3. As Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão convocar os negociadores de acordos-legislativos a prestar depoimento no curso do processo da respectiva apreciação.

Art. 7. O Congresso Nacional, antes de resolver definitivamente sobre acordo-legislativo, poderá recomendar ao Poder Executivo que obtenha das outras partes signatárias do acordo concordância para introdução de emendas no texto ou para aposição de reservas, quando emendas ou reservas forem admitidas pelo acordo.

Art. 8. O decreto-legislativo de aprovação ou recusa definitiva de acordo-legislativo, só será votado pelo Congresso Nacional depois de (i) conhecido o resultado das gestões realizadas pelo Poder Executivo em atendimento das recomendações eventualmente feitas nos termos do artigo anterior e (ii) da sanção pelo Presidente da República que se faça necessária à execução do acordo.

Art. 9. O Congresso Nacional poderá, por Decreto-legislativo, revogar a aprovação de acordo-legislativo, determinando sua denúncia ou renegociação.

Brasília, dezembro de 1991

A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?*

Paulo Nogueira Batista

1. Política externa e projeto nacional

Nenhum país pode, hoje, dispensar um apreciável grau de relacionamento econômico internacional, mesmo aqueles poucos, como o Brasil, que têm proporções continentais. Mas isso não quer dizer que a economia brasileira só crescerá se aumentarmos nosso intercâmbio com o exterior; ou que dependeremos exclusiva, senão preponderantemente, da expansão da economia mundial para nos desenvolver. Temos por certo muito interesse em aumentar nossas trocas mundiais, em especial, porém, sob a forma de importação de capitais e de tecnologia. A inserção não pode ficar restrita à abertura unilateral do mercado nacional a importações de bens de duvidosa essencialidade, o que se verificará inevitavelmente como resultado natural da propensão a consumir no quadro altamente regressivo da distribuição de renda no Brasil.

Ao admitir e desejar tal inserção ampla, é básico avaliar as tendências presentes no cenário mundial, proceder a uma reflexão cuidadosa sobre as cautelas a adotar no processo de aumento de nossa inserção internacional,

* Publicado originalmente na Revista de Política Externa – vol. 1 – nº 4- março 1993.

seja mundial ou apenas regional com nossos vizinhos sul-americanos. É imperativo definir as garantias - diversidade de fontes de suprimento ou outras - que nos permitam nos comprometer, a longo prazo, com importações estratégicas, de bens ou de tecnologia.

Como não poderemos prescindir, também, de uma avaliação sobre até que ponto, por ações individuais ou conjugadas, se tornará possível alterar esse quadro, se nos limitaremos a buscar maximizar as oportunidades e minimizar os impactos negativos ou simplesmente a explorar os nichos que no mesmo possam existir. Deve-se partir de dentro para fora, na definição do projeto nacional e da política externa que haverá de servi-lo ou, inversamente, de fora para dentro, subordinando, em essência, o projeto nacional a condicionamentos externos?

Do descortínio de nossas classes dirigentes na formulação das respostas a essas perguntas decorrerá a natureza da política externa, se ela será ativa, reativa ou simplesmente passiva. Se ela será concebida aqui ou no exterior. Mas o ponto de partida, em qualquer dos casos, não poderá deixar de ser a avaliação que fazemos ou fizermos de nossas possibilidades atuais e futuras. Conforma-se o Brasil - quinto país no mundo em área, sexto em população, nono em PIB - com o status de "potência média", a forma eufemística para designar o que, de fato, seria um projeto de "Brasil pequeno" com que muitos parecem se contentar? Ou está o país disposto a se empenhar pela realização de um projeto maior, de mobilização de todo o seu imenso potencial, transformando-se, conseqüentemente, naturalmente, numa das mais importantes potências econômicas do planeta?

Que riscos econômicos e políticos podemos correr, em qualquer dos casos, no processo de aumento de nossa inserção na economia mundial? Que responsabilidades políticas, e até militares, estaremos dispostos a assumir nesse processo de inserção para contribuir para a maior estabilidade e previsibilidade nas relações internacionais, em especial no plano sul-americano em que estamos geograficamente inseridos? Em resumo, que inserção buscamos: uma legítima e saudável interdependência numa comunidade de nações que se respeitam ou uma relação de dependência, de soberania limitada, mas num quadro em que algumas nações reivindicam não só o exercício ilimitado da respectiva soberania mas até o dever de intervir, embora não se mostrem dispostas, como as antigas metrópoles, sequer a se comprometerem a "proteger" minimamente os Estados que pretendem tutelar?

É à luz desses questionamentos concretos que nos propomos a fazer um balanço da política externa do governo Collor. Embora falte perspectiva histórica para procedermos a essa avaliação, ela me parece urgente na medida em que a diplomacia do ex-presidente não terá sido produto de convicções exclusivas, mas teria resultado de pressões externas sempre presentes e de percepções razoavelmente difundidas no país, em setores do próprio governo Itamar Franco e no âmbito de forças políticas que o apoiam. Trata-se de uma política externa profundamente vinculada à visão de mundo e ao projeto nacional de Collor. E importante avaliá-la para sabermos se ela é modernizadora ou retrógrada, se de fato corresponde a um projeto nacional mais afirmativo, ao conceito mais amplo de modernidade, de conteúdo político e social, de que o presidente Itamar Franco se fez intérprete ao assumir.

2. A inserção "collorida" do Brasil no mundo

O ponto de partida de Collor foi o desejo de mudança, a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio. Com seu estilo impulsivo e voluntarista, ansioso por resultados imediatos, o ex-presidente geraria a impressão de capacidade de atuação autônoma e de determinação na execução de um programa de "inserção competitiva" na economia mundial. Tratava-se de revogar a política de industrialização substitutiva de importações, iniciada por Vargas, prosseguida por Juscelino e confirmada por Geisel, a qual, apesar de baseada na importação de energia, capitais e tecnologia, era vista como buscando objetivos autárquicos através de estatização da economia. Uma economia que alguns neo-liberais mais exaltados não hesitam em descrever como socializada, em tudo comparável às da Europa oriental. O programa de Collor nada mais seria, contudo, do que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultra-liberal consolidada no chamado Washington Consensus, o modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições internacionais de crédito sediadas na capital norte-americana haviam identificado como o mais adequado para a América Latina. O "consenso" entende ser fundamental que as economias latino-americanas, do Rio Grande à Terra do Fogo, se deixem submeter inteiramente às forças de mercado, através não apenas de um emagrecimento desejável do Estado mas da sua redução a um Estado-mínimo, completamente ausente no plano micro-econômico, como

empresário, até na prestação de serviços públicos de caráter monopolístico, e severamente limitado, no plano macroeconômico, como regulador das transações econômicas internas e externas.

Trata-se de modelo que, embora corretamente identifique o equilíbrio das finanças públicas como indispensável ao combate à inflação, prega o exercício da responsabilidade fiscal em nível tão baixo de receitas e despesas que não permite que o Estado possa desempenhar seu papel-chave não só de incentivador do desenvolvimento e de promotor da justiça social mas até de provedor de segurança contra ameaças externas.

Um modelo, aliás, ao qual todos os países da região devem se ajustar de igual modo, em marcha batida, independentemente das diferenças de tamanho, estágio de desenvolvimento político ou econômico.

Collor, a princípio, tentou agir com certo grau de autonomia, senão quanto aos objetivos pelo menos no plano tático. Julgou que, com os compromissos neo-liberais assumidos com seus patrocinadores durante a campanha, ratificados solenemente no discurso de posse, adquirira suficiente espaço político para se permitir lances audazes na definição de sua política macroeconômica. Através de medidas de choque, de violenta intervenção no mercado, o ex-presidente pretendeu liquidar "o tigre da inflação" com um único e certeiro tiro, ao invés do semi-gradualismo e das políticas clássicas de intervenção no mercado admitidas pelo FMI. Apesar da severidade das decisões, do risco de que o brutal sequestro de ativos pudesse provocar uma recessão também brutal capaz de inviabilizar o saneamento das contas públicas, o Plano Collor seria recebido, internamente, mais com compreensão do que com indignação, como revela a aprovação pelo Congresso Nacional, onde o governo não detinha maioria, das "medidas provisórias" com que se havia instituído o plano. Seguro de sua pontaria, o ex-presidente esperava resultados imediatos que lhe permitissem dominar em definitivo o processo inflacionário, criando, inclusive, condições para uma melhor renegociação da dívida externa.

O Plano Collor foi recebido com frieza pela comunidade financeira internacional. Como seria mal recebida sua tentativa de renegociação da dívida externa à base de descontos maiores que os previstos no Plano Brady e concedidos efetivamente ao México. O insucesso retumbante de sua política macroeconômica obrigaria Collor a se ajustar, rapidamente, à *debt strategy* dos credores e do FMI e, com Marcílio Marques Moreira, a passar a subscrever*, in totum*, o Washington Consensus, não só quanto aos objetivos mas também quanto aos meios. O que significou ter de admitir que as metas

de política macroeconômica passariam a ser definidas a partir das condições estabelecidas pelos credores externos para renegociação da dívida, em função dos balanços de seus bancos, e não a partir da identificação, pelo devedor, à luz de seus objetivos macroeconômicos, da efetiva capacidade nacional de pagamento, em termos tanto cambiais quanto fiscais.

O Washington Consensus representa uma receita de desregulamentação e de privatização, de livre comércio exterior unilateralmente praticado, em suma, de Estado-mínimo, cuja adoção integral passaria a ser exigida aos países latino-americanos como pré-requisito para poderem se candidatar à renegociação de suas dívidas externas e para se qualificarem a financiamentos internacionais. Sua adoção pelos países latino-americanos ajudaria os EUA a transformar em superávit o déficit comercial daquele país com a região, aliviando a pressão dos exportadores norte-americanos em favor de uma "estratégia da dívida" que não levasse em conta apenas os interesses do setor bancário; tornaria, por outro lado, os países latino-americanos eternamente dependentes de financiamentos do BIRD ou do BID para obras públicas, o que enseja, pela via das "condicionalidades", manter as respectivas políticas econômicas e decisões de investimento sob fiscalização internacional, após o término de seus programas de ajuste com o FMI, condicionalidades que ameaçam estender-se agora ao campo até da política de defesa dos países financiados, através da fixação de limites aos gastos militares.

O temperamento de Collor - seu voluntarismo, sua impaciência - daria ao alinhamento brasileiro ao Washington Consensus algumas características pessoais que disfarçariam a origem externa do programa presidencial. O ex-presidente imprimiria à abertura unilateral do mercado brasileiro um ritmo muito mais veloz, por exemplo, do que o adotado no México, que começou na presidência de Miguel de La Madrid e só se completaria na de Salinas de Gortari. De um só golpe, Collor eliminou todos os obstáculos não-tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. Tudo isso em plena recessão e sem a preocupação de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros nos mercados externos nem de dotar o país de um mecanismo de salvaguardas em relação às práticas desleais de comércio de nossos competidores. Exatamente o contrário, portanto, do que fizeram os países plenamente desenvolvidos em que Collor pretendia se inspirar e cujo processo de abertura comercial, limitado aos produtos industriais, se fez ao longo de quatro décadas e de numerosas rodadas de negociações no âmbito do GATT, à medida em que suas economias se expandiam, com base na

estrita reciprocidade e acompanhadas, desde sempre, por mecanismos de salvaguardas comerciais.

3. Integração mundial, latino-americana ou hemisférica?

Em paralelo à abertura do mercado brasileiro ao mundo, Collor se dispôs a levar adiante um plano de integração subregional muito ambicioso, pelo menos no papel. Comprometeu-se a realizar em apenas três anos e meio um projeto de mercado comum semelhante ao que os países da Europa ocidental, com muito mais tradição de comércio recíproco e com muito maiores motivações políticas e estratégicas, vêm realizando, por etapas, há mais de trinta anos. Com a ajuda de Menem, a Área de Livre Comércio Brasil-Argentina - um bom projeto que Sarney e Alfonsin haviam se comprometido a realizar em 10 anos, até o final do século - se converte, subitamente, num Mercado Comum a ser concluído até 31 de dezembro de 1994 (término do mandato integral de Collor) e passa a abranger o Paraguai e o Uruguai.

O ex-presidente se equivocaria, portanto, nos prazos e nos objetivos para constituição do Mercosul, desconsiderando não só as necessidades normais de ajustamento de importantes setores da economia nacional a novas condições de competição mas também o impacto da integração do Cone Sul no próprio processo, incompleto, de integração econômica nacional, entre as diversas regiões do país. Registre-se, desde logo, entretanto, que o projeto Mercosul não chegaria a constituir, propriamente, uma indicação de desejo de ação independente. O Brasil e os demais integrantes manteriam suas políticas unilaterais de liberalização, *urbi et orbe*, o que reduzirá o impacto das preferências tarifárias que se concedem reciprocamente na construção da Tarifa Externa Comum e na harmonização de legislações econômicas, o padrão de referência viria a ser o das economias abertas e desregulamentadas dos nossos parceiros menores. Em essência, tudo se passa como se o Mercosul nada mais fosse do que um instrumento adicional de aceleração da liberalização da economia brasileira, sem discrepar, portanto, das grandes linhas do Washington Consensus.

Comprometido de qualquer modo com o Mercosul, andou bem Collor em ouvir o Itamarati e não aceitar discutir a idéia de Bush de eventual formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio, de contornos mal definidos, mas com suficiente imantação, pelo seu simples anúncio, para atrair individualmente vários países latino-americanos e perturbar processos de

integração subregional. Justificou-se, por isso, a cautela brasileira em obter dos demais parceiros no Mercosul o compromisso de só conversarem como um grupo com os Estados Unidos a respeito da questão. A discussão sobre uma área hemisférica de livre comércio é, contudo, um exercício essencialmente acadêmico; só se trava na América Latina, tanto é desconhecida nos EUA a Bush Initiative. Nos EUA, o que de fato se discute é o acordo de livre-comércio com o México, iniciado e negociado fora de qualquer contexto hemisférico. Projeto, aliás, que ainda não foi inteiramente digerido naquele país, pendentes que se acham as negociações concluídas por Bush com Salinas da homologação do presidente Clinton, que lhe deseja propor acréscimos, e de aprovação de um novo Congresso, aparentemente ainda mais relutante que o anterior nesse terreno.

4. A ilusão norte-americana de Collor

O voluntarismo do ex-presidente acabaria, assim, por se colocar a serviço do conformismo com as teses de inspiração externa, seja na substância seja na forma. Com seu deslumbramento provinciano pelo Primeiro Mundo, Collor assumiria, na prática, postura "terceiro-mundista" frente aos países mais poderosos, a postura deferente de quem pleiteia favores ou tratamento diferenciado, típica de país subdesenvolvido ou colonizado. O ex-presidente, como seus colegas latino-americanos, trabalharia com uma visão unipolar do mundo, com a emergência de uma "nova ordem internacional" que Washington estaria em condições não só de impor mas também de garantir, em virtude da vitória na guerra fria. Confundiu força militar com força econômica, enxergando tendência à unipolaridade onde se caminha para a multipolaridade, fortaleza onde havia sinais de fraqueza. Como consequência, Collor não buscaria áreas de coincidência, ainda que táticas, com outros países desenvolvidos poderosos nem exploraria as contradições ou diferenças de interesses que pudessem ocorrer entre os mesmos e os Estados Unidos, como um instrumento de aumento do poder de barganha e da influência do país na aplicação, ou na reformulação, das regras do jogo econômico internacional.

Seu cálculo parece haver sido o de que uma acomodação, no plano bilateral e no multilateral, às regras propugnadas pelos Estados Unidos - a superpotência vitoriosa na guerra fria - constitui a melhor, ou a única forma, de assegurar ao Brasil a boa vontade e a cooperação internacionais necessárias ao ingresso no Primeiro Mundo e até mesmo, quem sabe, tratamento mais

favorecido entre os países latino-americanos. Refletindo em boa proporção sentimento predominante em amplas camadas das elites nacionais e latino-americanas, de cabeça feita por uma propaganda ultra-liberal que a derrocada do comunismo ainda mais reforçaria, Collor fez leitura apressada das grandes transformações mundiais, do fim da guerra fria e do conflito no Oriente Médio contra o Iraque.

Fascinado pelos Estados Unidos, Collor não se deixou assaltar sequer pelas dúvidas que começariam a emergir em toda parte naquele país sobre a sua sobrevivência na liderança internacional. Não levaria, portanto, na devida conta os sérios problemas econômicos e sociais nos Estados Unidos, que minam a sua capacidade de liderar e os levam à introversão. Por outro lado, nem se compenetraria da importância dos novos pólos de poder econômico e tecnológico, a vitalidade dos novos modelos de economia de mercado na Europa ocidental e na Ásia e a emergência, nessas economias, de novos padrões tecnológicos de produção e de gestão empresarial, de um capitalismo em que, por motivos sociais e econômicos, o Estado não se omite na regulação da atividade econômica. Embora não chegasse ao extremo de Menem de se associar, ainda que simbolicamente, à operação Desert Storm, para liberar o Kuwait ou invadir o Iraque, Collor restringiria sua política externa essencialmente às relações com os Estados Unidos.

Convicto de que o mundo estava emergindo, automaticamente, da bipolaridade Leste-Oeste para a unipolaridade norte-americana, Collor não soube entender aquilo que se pode dizer estava escrito no muro em letras garrafais, a saber, que os Estados Unidos, embora hajam saído da guerra fria como a única superpotência militar, já não são mais a única superpotência econômica; não se acham, por conseguinte, em condições de impor e garantir, sozinhos, uma "nova ordem mundial". Além disso, não soube o ex-presidente compreender que os Estados Unidos já não podem mais se permitir a generosidade com que exerceram sua hegemonia no mundo ocidental, na política vitoriosa de contenção do comunismo e da União Soviética; que a grande nação americana, além das prioridades de recuperação da sua própria economia, tem de enfrentar agora forte concorrência internacional no plano econômico e no tecnológico; e que têm, nessa nova fase, de jogar duro, através sobretudo de ações governamentais - medidas anti-dumping, taxas compensatórias, quotas - com ou sem apoio nas regras do GATT, na defesa do seu mercado e das vantagens comparativas de que ainda dispõem, principalmente nas áreas da ciência e da tecnologia.

Como ocorreu com Nixon ao desvincular o dólar do ouro e com Reagan na questão da elevação das taxas de juros internacionais, a tendência dos Estados Unidos, seja com republicanos, seja com democratas, não é mais a de se conduzir no seu processo de tomada de decisões de acordo com as responsabilidades de potência hegemônica, que procura sempre, de uma forma ou de outra, levar também em consideração os interesses dos que se acham em sua área de influência; a tendência, pelo contrário, é tomar cada vez menos em conta o impacto internacional das decisões internas que passam a ser adotadas em função, praticamente exclusiva, dos interesses diretos e mais imediatos da economia norte-americana. Fenômeno de reafirmação de nacionalismo econômico semelhante, aliás, ao que se passa no seio do Mercado Comum Europeu onde o Bundesbank, guiado apenas pela preocupação de minimizar o impacto inflacionário da reunificação alemã, não se mostra particularmente atento aos efeitos de suas altas taxas de juros sobre a economia dos países sob influência do marco alemão.

Nas novas circunstâncias de pós-guerra fria, é ainda mais provável que essa tendência à introversão se acentue nos Estados Unidos e que os norte-americanos dêem cada vez mais prioridade às questões domésticas, e sejam menos benevolentes no plano mundial, sobretudo agora que são bem menores as razões ideológicas ou geo-políticas para serem financeira ou comercialmente generosos no plano internacional; é compreensível, portanto, que busquem consagrar, nas relações internacionais, novas regras que privilegiem acima de tudo o comércio de bens, com sacrifício da circulação internacional de capitais de risco e de tecnologia. O que não se compreende é que as autoridades brasileiras não se hajam dado conta, primeiro, de que os alegados *new world standards* propostos pelos Estados Unidos ainda não estão aceitos multilateralmente, sequer entre países desenvolvidos, e, segundo, de que, ao invés de tornar o Brasil mais atraente para inversões estrangeiras e para absorção de tecnologia, são capazes de afetar desfavoravelmente o fluxo de investimentos diretos e de tecnologia na direção de nosso país.

Foi certa a atenção concedida pelo governo Collor às relações com os Estados Unidos, nosso principal parceiro econômico depois da CEE. O que se revelaria inadequado nessa aproximação foi o exagero de fazer de Washington o eixo de nosso relacionamento internacional, excluindo ou tornando subordinados outros relacionamentos de maior importância com os novos pólos de poder econômico, financeiro e tecnológico, na Europa e no Oriente. Uma consequência natural de uma ilusão de ótica que levaria Collor

a ver os EUA como sinônimo exclusivo do Primeiro Mundo com que se deslumbrava. Que o levaria, por exemplo a ter os Estados Unidos, credor de apenas um terço da nossa dívida externa, como virtualmente o nosso único interlocutor governamental na discussão dessa magna questão.

O que foi equivocado igualmente foi a solicitude por nós demonstrada na "limpeza da agenda", num contencioso em que éramos e somos muito mais demandados do que demandantes, e, no processo, acabar por conceder muito mais do que obter. Numa avaliação inadequada de nossa capacidade de resistência e de barganha, admitiríamos trocar concessões de grande impacto a médio e longo prazos em troca de suspensão de "sanções" não só ilegais do ponto de vista do direito internacional mas sobretudo de efeitos comerciais limitados, absorvíveis portanto pela economia brasileira em seu conjunto senão pelo próprio setor exportador afetado. Este é o caso, para ilustrar, do compromisso de Collor de aprovação de urna lei de patentes que não apenas estenderia a patenteabilidade à área químico-farmacêutica ruas aumentaria de muito a proteção a quaisquer patentes em todas as áreas, reduzindo, ao mesmo tempo, as obrigações de seus titulares; em contrapartida, tão-somente, obteríamos a não-suspensão pelos Estados Unidos das modestas margens de preferências de que gozam alguns produtos industriais brasileiros no quadro do Sistema Geral de Preferências da UNCTAD. E mais equivocada ainda seria a inclinação a lidar com os EUA no plano sobretudo bilateral.

5. A Rodada Uruguai: a preferência pelo bilateralismo

Os foros multilaterais oferecem, por definição, maior espaço de manobra que a negociação estritamente bilateral com parceiros mais poderosos. Por confundir multilateralismo com a tendência "terceiro-mundista" à aprovação por voto majoritário de resoluções mais ou menos inócuas na Assembléia Geral da ONU, Collor se inclinaria pelos entendimentos bilaterais com os Estados Unidos mesmo quando se tratasse de autênticas negociações multilaterais. Foi o que ocorreria no GATT. Ao aceitar negociar bilateralmente questões que se achavam colocadas no âmbito da Rodada Uruguai, a mais abrangente negociação econômica internacional dos últimos 40 anos, o governo Collor deixaria passar uma grande oportunidade de defender corretamente os interesses nacionais. Contrastando com o papel decisivo e de liderança que havíamos tido, em articulação com a CEE e com a Índia, na definição, em 1986, dos objetivos da Rodada em Punta del Este, pouco ou nenhum peso passamos a

ter no desdobramento das negociações. Sob Collor, a representação brasileira no GATT, que já se havia retraído consideravelmente ao final do governo Sarney, deixou-se definitivamente marginalizar, resvalando gradualmente para posição de virtual observadora das negociações. Preferiu-se nitidamente o alinhamento com os Estados Unidos, cujas principais reivindicações o governo Collor se mostrou disposto a atender bilateralmente, antes mesmo do final da Rodada, pela via da legislação interna, como na informática e nas patentes.

Na Rodada Uruguai, a representação do Brasil iria mais longe no seu alinhamento com as posições norte-americanas. Passaria a apoiá-las até na controvérsia dos EUA com a CEE sobre produtos agrícolas temperados em que não temos maiores interesses, sem obter sequer contrapartidas de acesso para produtos brasileiros no mercado norte-americano; apoio que teria o inconveniente de dificultar o estabelecimento de um relacionamento mais importante com os países-chaves da CEE, para cujos governantes a questão agrícola é vital em termos de sobrevivência política pessoal. Na reunião de Bruxelas de 1991, com a qual deveria ter-se encerrado a Rodada Uruguai chegaríamos a atuar como meros coadjuvantes da delegação norte-americana, nos prestando ao papel, em regra exercido por representações de países pouco expressivos ou sem grandes interesses em jogo, de porta-voz de manobras processuais contra a Europa Comunitária.

Numa demonstração adicional do grau de marginalização que havia aceito nos negócios internacionais, o governo Collor chegou ao ponto de se declarar disposto a aderir àquele pacote antes mesmo de sua aceitação pelos Estados Unidos ou pela CEE, admitindo implicitamente acolher quaisquer modificações que viesse a sofrer como resultado dos entendimentos finais entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia. Uma postura pouco aceitável, que diminui o país frente ao mundo, estando longe de constituir uma forma madura de atuação no plano mundial. Uma postura incompreensível quando se atenta para o fato de que as novas regras comidas no pacote em matéria de comércio de serviços e de propriedade intelectual poderão limitar severamente nossa autonomia legislativa no campo econômico, financeiro e tecnológico. Uma vez adotadas as novas regras assumiríamos, por um lado, obrigações de aceitar presença estrangeira para explorar serviços no país; e, por outro, reduziríamos nossa liberdade de aço para incentivar tanto a entrada de investimentos diretos estrangeiros na produção de bens quanto para estimular o estrangeiro detentor de patentes brasileiras a investir no Brasil, ou a licenciar firmas brasileiras, para explorar os processos ou produtos patenteados.

Na fase final em que se encontra a Rodada, as autoridades brasileiras continuam, talvez por efeito da inércia, a torcer, discreta e resignadamente - sob a invocação válida, mas excessiva, de preocupação com a preservação do sistema multilateral de comércio - pelo "êxito", a qualquer preço, da Rodada, na esperança de que um entendimento entre os EUA e a CEE possa nos ser mais benéfico, ou menos prejudicial que um desentendimento. Tudo isso sem pelo menos apoiar a CEE na cobrança de compromisso dos Estados Unidos de aceitação da proposta da CEE de criação, ao final da Rodada Uruguaia de uma Organização Mundial de Comércio. Esta organização, substitutiva do GATT seria instituída através de instrumento internacional que exigiria, ao contrário do GATT ao qual os EUA aderiram através apenas de ato do Poder Executivo, ratificação pelos Parlamentos dos Estados signatários. Ou seja, aprovação formal do Congresso norte-americano, com implícita revogação de dispositivos da respectiva legislação de comércio exterior como as secções 301 e super 301 que o governo norte-americano invoca para impor sanções unilaterais não previstas ou proibidas pelo GATT.

Para nossa sorte não se fechou a Rodada Uruguai ainda ao tempo do governo Bush, como parecia preferir o Itamarati, por temer a eclosão de uma "guerra comercial". As chances de que isso pudesse ocorrer eram, aliás, limitadas. O tom belicoso dos norte-americanos e europeus faz parte de um jogo hoje normal de pressões e contra-pressões, que a imprensa internacional tem interesse em reportar carregando nas tintas. O encerramento da Rodada naquela ocasião teria, sem dúvida, criado uma situação incômoda para o novo governo brasileiro: a de não poder aceitar em bloco um pacote virtualmente aceito pelo governo anterior e que inclui consideráveis restrições à competência do país para legislar sobre questões econômicas vitais.

Apesar do recurso frequente a essas táticas de intimidação, a despeito de se achar sob nova administração mais declaradamente protecionista, o fato é que os EUA não podem se dar ao luxo de provocar uma ruptura do sistema comercial multilateral. Nem isso convém à própria CEE. O provável, portanto, é que o presidente Clinton venha a propor - e a CEE a aceitar - a continuação da Rodada Uruguai a fim tanto de continuar discutindo produtos agrícolas quanto de incluir outros temas como o respeito ao direito dos trabalhadores e a observância de padrões ambientais. Uma reabertura nesses termos poderia talvez nos trazer novos problemas. Mas poderia nos dar a oportunidade de reexaminar algumas questões em que nossos interesses nacionais ficaram notoriamente desatendidos no pacote proposto pelo diretor geral do GATT.

As implicações do que está sendo aprovado no âmbito da Rodada Uruguai podem ser muito grandes também para nossos objetivos de integração econômica no Cone Sul. Devemos estar muito atentos aos compromissos específicos que estejam sendo assumidos pelos nossos parceiros no Mercosul, em matéria de serviços sobretudo, pois desses compromissos poderão resultar obstáculos intransponíveis à conformação de um verdadeiro mercado comum, na medida em que se obrigarem a "congelar" as respectivas legislações nacionais em níveis incompatíveis com a brasileira.

As posturas "colloridas" na Rodada Uruguai com certeza não ajudam uma inserção inteligente e vantajosa do Brasil na economia mundial, com base em investimentos e tecnologia estrangeiros. No contexto das novas regras internacionais que Collor se mostrou preparado a aceitar nesse terreno, no âmbito do GATT torna-se ainda mais duvidosa, senão gratuita, a decisão do ex-presidente de aderir à MIGA, a Convenção patrocinada pelo Banco Mundial a respeito de garantias de investimentos. Uma adesão de fato difícil de justificar posto que o Brasil, sem nunca ter participado dessa convenção ou da que o Banco Mundial também auspicia sobre solução de controvérsias entre Estados e nacionais de outros Estados, foi e é ainda um dos países do mundo com maior presença de capital estrangeiro de risco, sobretudo como proporção do PIB. O desconhecimento, portanto, de que a retração do investimento estrangeiro não se deve a questões relacionadas com o seu status legal no Brasil e sim à instabilidade macroeconômica brasileira, que não estimula a própria empresa nacional a investir no país, e ainda a novas circunstâncias internacionais em que, por exemplo, os EUA se converteram de maior exportador a maior importador de capitais estrangeiros, inclusive do Brasil, em que a Alemanha passou a investir maciçamente na reunificação e na Europa oriental e o Japão na sua área de influência imediata.

6. Mais uma oportunidade perdida: o esvaziamento da Rio-92

Na questão do meio-ambiente, o grande tema da agenda internacional deste final de século, contava-se que o Brasil exercesse papel de liderança tanto na preparação quanto nas deliberações da Conferência convocada pelas Nações Unidas. Uma expectativa que decorria de estar em nosso território a maior floresta tropical do planeta e de haver o Brasil decidido - por sugestão que, como embaixador junto à ONU, apresentei ao governo Sarney - disputar com a Suécia e o Canadá, mais que a honra, as vantagens de sediar o evento.

Por leitura inadequada de suas responsabilidades como anfitrião, o Brasil de Collor acabaria frustrando essas expectativas externas e internas, e se convertendo numa espécie de refém do "êxito" do conclave, entendido como o consenso a qualquer preço, ainda que no nível de um denominador comum muito baixo.

Na Rio-92, o país pareceu se dar por satisfeito em deixar de ser o grande alvo das críticas internacionais, em particular dos EUA, em relação à queima da Floresta Amazônica. Collor, na realidade, viu a realização da Conferência no Brasil essencialmente em termos de sua projeção pessoal, o fascínio de uma fantástica *photo opportunity* de presidir imenso número de chefes de estado e de governo. Foi essa, aliás, a impressão que claramente transmitia, ao manifestar em todas suas viagens ao exterior uma preocupação permanente e dominante em assegurar a presença na Conferência de todos os dignitários visitados. A modéstia da performance brasileira na preparação da Rio-92 e durante suas deliberações era, de qualquer modo, de se prever quando se tem em conta a forma submissa pela qual Collor se declarou disposto a colaborar com um projeto de monitoramento internacional da exploração da Amazônia, projeto cuja execução se decidiu, sem a presença brasileira, por proposta da CEE, na reunião que o Grupo dos 7 realizou em Houston, em 1990. Como se estivéssemos voltando, um século depois, aos tempos em que as potências européias decidiam, entre si, no Congresso de Berlim, a partilha da África.

Não obstante o isolamento dos EUA na Rio-92, indicativo, aliás, das limitações de seu poder de influência no mundo pós-guerra fria, a delegação brasileira tudo faria para acomodar a posição norte-americana. Empenhar-se-ia, por um lado, na reabertura do texto da Convenção sobre Biodiversidade, através de fórmula que, se aceita, teria enfraquecido o direito de acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia desenvolvida a partir de material colhido nesses países. Da mesma forma, nos dispusemos, felizmente também sem sucesso, a acatar a idéia de converter a Declaração sobre Florestas Tropicais numa Convenção, pela qual, sem nenhuma contrapartida efetiva dos países desenvolvidos, assumiríamos obrigações jurídicas em relação à exploração da Amazônia. Tudo isso sem que os EUA houvessem aceito, apesar da pressão dos países da CEE, compromissos firmes de redução das emissões de C02 na Convenção sobre Clima, atitude que transformaria essa convenção em simples acordo-quadro, vazio de compromissos com metas quantitativas e temporais.

Nos trabalhos preparatórios da Rio-92 e na própria Conferência, a delegação brasileira conformou-se, na prática, com a aprovação da Agenda 21, documento cujas cláusulas são meras declarações de intenções para os países industrializados mas que podem se transformar em obrigações efetivas para os países em desenvolvimento à medida que sua observância pelos mesmos seja condição para a concessão de cooperação financeira por parte dos países que se dispuserem a fazê-lo. Ao se prestar ao jogo norte-americano, o governo brasileiro desprezou qualquer possibilidade de negociação direta com a CEE, em articulação com países de peso na questão ambiental como a China e a Índia, em torno de padrões mais efetivos de combate à poluição e de compromissos mais genuínos de cooperação financeira e sobretudo tecnológica. Não chegamos a tentar sequer uma coordenação com os países do sudeste asiático e da Bacia Amazônica a respeito das florestas tropicais.

7. Inserção ou submissão?

Collor veria as relações mundiais de poder emergentes do fim da guerra fria como congeladas, insuscetíveis de se modificarem no curto e no longo prazos, uma nova *Pax Americana* que se estenderia imperturbável pelo próximo século. Nesse cenário, o Brasil, resignado a uma industrialização de segunda classe, se contentaria com um status de potência média, de sócio menor na prosperidade contínua e sem limites do Primeiro Mundo. Essa visão certamente equivocada e otimista, por um lado, do Norte desenvolvido e definitivamente acanhada, por outro, em relação aos interesses e às possibilidades nacionais parece ter, infelizmente, raízes internas profundas, que condicionaram como podem continuar condicionando, de qualquer modo, o campo de ação governamental no país e no exterior. A verdade é que setores das classes dominantes no Brasil, após sucessivos e traumatizantes choques econômicos, dão a imprenssão de haver perdido, de uma maneira ou de outra, confiança na capacidade do país de se auto-governar, de definir política macro-econômica, de ter moeda digna do nome. Para esses setores, a estabilidade passou a se constituir em preocupação obsessiva e a premissa da dependência externa se teria tornado, sob essa luz, mais do que aceitável, até desejada.

Dessas percepções inadequadas decorreriam uma superestimação pouco objetiva da capacidade e da disposição de cooperação por parte de outros países e das agências internacionais de crédito sob seu controle e, ao mesmo

tempo, uma subestimação exagerada do poder de barganha brasileiro; decorreriam não só a política exterior do governo Collor mas a sua própria concepção do que deveria ser o desenvolvimento nacional. A partir dessa visão menor a respeito do Brasil, e, portanto, da forma pela qual devemos nos inserir no mundo, resulta inevitavelmente a transformação de um conceito aceitável, o da interdependência, num conceito inaceitável, o da dependência; resulta, em última análise, o abandono do mínimo que se espera de um projeto nacional - que seja concebido pelo próprio país.

Trata-se, sem sombra de dúvida, de uma transformação substancial com a qual se passa a admitir o inadmissível: a renúncia virtual à autonomia em questão-chave, a formulação de política macro-econômica. Outro não é o nome que se pode dar ao grau de ingerência que se passa a não só admitir mas até a solicitar das agências internacionais. A despeito de protestos bombásticos contra declarações de funcionários menores do FMI, o que pede o governo Collor àquela instituição é a mais íntima participação em questões com profundas implicações constitucionais, como a distribuição de rendas entre a União e os Estados. A intervenção do FMI deixaria de se limitar, o que não é pouco, à fixação de metas macro-econômicas e à auditoria do respectivo cumprimento bem como o endosso junto à comunidade financeira internacional do programa aceito pelo Brasil. O FMI elaboraria a própria proposta de reforma tributária em que se baseou o governo Collor para preparação do pacote fiscal que este apresentaria ao Congresso, e cuja linha mestra era evitar o aumento da carga tributária por uma transferência de recursos dos estados e municípios para a União. E mais, através de intervenções pessoais do próprio diretor gerente junto a lideranças políticas, empresariais e sindicais do país, o FMI efetivaria gestões para sustentar a imprescindibilidade do ajuste fiscal desejado por Collor como âncora para a política monetária de combate à inflação.

8. Modernização ou retrocesso?

Ao aceitar de fato a regressão a um modelo mais primitivo de relacionamento internacional, a um estatuto em essência semi-colonial, Collor se empenharia, é claro, em apresentar esse novo estilo de atuação internacional como o reconhecimento realista de uma interdependência inevitável, resultante de uma avaliação exclusivamente nacional do que seria melhor para o Brasil, como uma forma moderna de exercer, com limitações, as responsabilidades

da soberania nacional. A modernização pretendida pelo Washington Consensus, além de importada como "caixa-preta", sem nenhuma visão crítica, representava, de fato, uma volta ao passado, a uma concepção ultra-liberal de organização econômica e social, inspirada em doutrinas do século XIX, *do laissez-faire, laissez passer*, de regulação da economia pela via predominante senão exclusiva do mercado, por mais selvagens que fossem, como haviam sido naquele século, as suas consequências sociais. Teses de que Thatcher e Reagan se fariam porta-vozes mas que aplicariam apenas parcialmente aos respectivos países, de qualquer modo com resultados muito duvidosos para a economia inglesa e a norte-americana, de que já se deram conta John Major e, sobretudo, Bill Clinton.

No esforço de justificação e de disfarce das verdadeiras origens de sua proposta de "modernização", Collor assume uma advocacia militante das soluções econômicas ultra-liberais; parte para uma crítica feroz ao Estado, cujas dificuldades, criadas ou agravadas por ações do próprio governo, eram proclamadas, com indisfarçável satisfação ideológica, como evidências da "falência do Estado"; defende, com orgulho masoquista, a adoção de receitas macro-econômicas de austeridade de altos custos sociais e mesmo políticos, em termos de recessão e de desemprego; deixa, inclusive, transparecer satisfação de punir o industrial nacional, ao proceder a um desarmamento tarifário unilateral que coloca os interesses do fornecedor estrangeiro e do consumidor brasileiro de alta renda à frente dos interesses da economia como um todo, de empresários e, em particular, de trabalhadores.

O fato concreto é que, em nome de um pretenso realismo, da alegada necessidade de se ajustar ao mundo como ele é, o Brasil de Collor jogou mal no plano internacional, não só dentro das regras vigentes mas também em relação às propostas que visam modificá-las de forma restritiva do nosso acesso a capitais e tecnologia. Uma diplomacia pouco competente que era produto natural da visão estreita do ex-presidente dos problemas brasileiros, de uma estratégia em que recuar não constituiria uma grande manobra tática - um *reculer pour mieux sauter* - mas se converteria no próprio objetivo final.

Na realidade, um conformismo com um desenvolvimento limitado, de potência de segunda classe, excludente de capacitação plena em áreas de tecnologia de ponta, como a nuclear, a de informática e a de lançamento de foguetes para exploração do espaço. Ou seja, uma concepção de "Brasil pequeno", pela qual Collor parece haver entendido ser mais fácil conduzir o

país, talvez como "Estado-associado", aos níveis de consumo do Primeiro Mundo, ainda que vistos e medidos pelos padrões hispano-americanos de Miami. Embora pouco compatível com as dimensões continentais do país, uma percepção que encontraria guarida, sob invocação também da objetividade e do realismo, em numerosos círculos de elite no Brasil, inclusive no seio de partidos políticos que se auto-denominam progressistas. Uma percepção que, no limite, admite a hipótese, já posta em prática com resultados bastante duvidosos na Argentina, de renúncia a um padrão monetário nacional.

É realmente muito difícil conceber uma abertura unilateral, aceleraria e incondicional do nosso mercado interno, sem exigência de reciprocidade ou sem a precaução de salvaguardas, sem se assegurar às empresas estabelecidas no país - nacionais ou estrangeiras - condições sistêmicas de competição. É muito difícil entender que haja, de fato, sido possível ignorar o elevado risco, sobretudo numa economia em recessão, de que essa abertura fosse capaz de provocar desindustrialização e desemprego, de gerar atraso ao invés de modernizar o Brasil. É inconcebível mesmo a postura simplória dos ultra-liberais de "reabertura de nossos portos" quando nossos parceiros desenvolvidos começam a fechar os seus a nossos produtos, seja através da proteção aos produtores nacionais seja mediante preferências em favor de terceiros países concorrentes do Brasil.

Em consequência da estrutura fortemente regressiva da distribuição da renda nacional, uma abertura prematura e não qualificada resulta inevitavelmente não só em desperdício de divisas necessárias a investimentos mas também no estímulo ao consumo de produtos importados não-essenciais, por uma minoria bem aquinhoada, com sacrifício não apenas do industrial nacional mas sobretudo do nível de emprego das classes menos favorecidas.

No governo Collor, em especial na presidência e no Ministério da Economia, evidencia-se muita pobreza de reflexão sobre as reais tendências da evolução da situação mundial e sobre a própria complexidade do relacionamento internacional do país, tanto no plano do comércio quanto nos planos do investimento e da tecnologia. A consequência inevitável foi o estreitamento das opções que um país com as dimensões econômicas, demográficas e territoriais como o nosso tem o direito e o dever de explorar. E mais, redução do nosso status internacional à posição de país estritamente contido na esfera de influência norte-americana, sem capacidade de diálogo, em nome próprio ou da América Latina, com o resto do mundo, em especial com os novos grandes pólos de poder econômico, a CEE e o Japão.

Uma análise objetiva dos resultados desastrosos da política externa de Collor deverá contribuir, espera-se, para desfazer ilusões de vários setores de nossas elites empresariais, políticas e até sindicais, em relação àquilo com que se pode efetivamente contar em termos de cooperação externa como subproduto tanto do conformismo com as regras do jogo internacional quanto da moderação na fixação dos objetivos nacionais. Deverá desfazer, inclusive, a expectativa que alguns, talvez o próprio Collor, hajam alimentado, ou ainda alimentem, de que esse tipo de postura conformista possa se traduzir em contrapartida de sustentação externa, em momentos de tensão institucional.

Dado o caráter paradigmático dos Estados Unidos para as elites brasileiras, a eleição de Bill Clinton para a presidência daquele país poderá ajudar bastante no processo de esclarecimento brasileiro, desmoralizando o slogan derrotista do "Brasil na contra-mão da História" do ultra-liberalismo caboclo. A maior aceitação de um papel Estado no soerguimento da economia norte-americana, embora possa resultar num aumento do protecionismo que já vinha sendo praticado por Bush, poderá ter a vantagem de tornar os brasileiros mais realistas na apreciação das políticas que os países desenvolvidos gostam de nos recomendar mas de fato não praticam.

9. A atuação compensadora do Itamarati

O Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor. Naquilo que lhe coube executar, teve, porém, graças ao profissionalismo de seus quadros, atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais. A fórmula de "adesão indireta" ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, através de acordo com a Argentina e, subsequentemente, de ambos os países com a Agência Internacional de Energia Atômica, não evitou a submissão a salvaguardas internacionais abrangentes, isto é, sobre a totalidade das atividades nucleares do Brasil, independentemente ou não de serem realizadas por conta própria, sem ajuda externa. Mas o compromisso conjuntamente assumido com o país até então visto como nosso competidor nesse campo de certo modo atenua as consequências da virtual renúncia unilateral ao pleno desenvolvimento da energia nuclear, mesmo para fins pacíficos.

O Acordo 4+1, entre os integrantes do Mercosul e os Estados Unidos - também designado de Rose Garden Agreement pelos diplomatas inoculados

pelo vírus do deslumbramento com os EUA - pode ser apontado como outro exemplo da engenhosidade do Itamarati na salvaguarda da integridade do Mercosul, ameaçada que estava pela tentação de alguns de seus membros a negociar bilateralmente com os EUA, no quadro da Iniciativa Bush, sobre matérias objeto do Tratado de Assunção. A competência do Itamarati nos arranjos logísticos relativos à organização da Rio-92 preservaria também a imagem do Brasil, ao criar na opinião pública interna a impressão de uma atuação positiva do país na Conferência. A apresentação pelo Itamarati, na gestão Celso Lafer, de uma visão mais sofisticada do cenário internacional, embora não haja tido reflexos práticos na ação governamental, inscreve-se na mesma linha de competência demonstrada pelo Ministério.

10. Ordem ou desordem internacional?

Em artigo publicado no número inaugural desta mesma revista, em junho de 1992, baseado em curso que proferi na USP, no ano anterior, sobre o mesmo tema, talvez haja sido o primeiro a alertar a opinião pública brasileira sobre a probabilidade de que, neste fim de século, ao contrário das previsões correntes nos Estados Unidos e na América Latina e no próprio Itamarati, o cenário mundial viesse a ser mais de desordem que de ordem, de instabilidade que de estabilidade. A proclamação de uma "nova ordem" me parecia prematura e atender muito mais um propósito político do que constituir uma realidade, diante da qual se reforçaria a tese da inutilidade de qualquer qualquer resistência dos países menos poderosos a novas formas de dependência internacional.

O término da confrontação ideológica Leste-Oeste, a despeito do caráter inerentemente menos conflitivo das relações entre as nações, liberaria forças que tornariam mais acerbas as disputas políticas e econômicas e reduziriam a tendência à cooperação, reintroduzindo velhos temas de conflitos étnicos ou territoriais. O cenário apontava para maior convergência ideológica, em torno dos valores ocidentais de democracia e de economia de mercado mas, ao mesmo tempo, mais instabilidade política e desorganização econômica. Um cenário, enfim, em que uma multipolaridade ainda instável, não organizada - e não a unipolaridade norte-americana - substituiria a estabilidade, nas grandes linhas, da bipolaridade Leste-Oeste.

Nesse contexto novo de contradições e incertezas, não há porque nos precipitarmos sob a alegação de que a alternativa é a marginalização definitiva

no Terceiro Mundo, ou mesmo como querem os mais pessimistas, a derrapagem para um Quarto Mundo, quando acabaríamos por perder o pouco significado estratégico que ainda tínhamos, à época do combate contra o comunismo. A verdade, entretanto, é que, salvo durante a Segunda Guerra Mundial, quando servimos de trampolim para a invasão da África do Norte pelas tropas norte-americanas e, em troca, obtivemos tecnologia e financiamento para construir em Volta Redonda a primeira usina de aço do hemisfério sul, o Brasil nunca teve valor estratégico especial que nos credenciasse a uma cooperação externa substancial. Por isso mesmo, não nos beneficiamos de nenhum "Plano Marshall" no pós-guerra - a efêmera Aliança para o Progresso nem de longe merece ser relembrada e à medida em que nos industrializamos e nos tornamos competitivos com o Primeiro Mundo, cedo fomos *up-grade* e passamos a sofrer crescentes restrições comerciais e financeiras.

11. O custo da imprevidência

O que não podemos esquecer é que a "década perdida", a crise econômica e social que hoje sofremos com excepcional dureza, deriva, antes de tudo, da imprevidência de basear, no pós-guerra, nosso modelo de desenvolvimento na existência de uma ordem mundial capaz de nos proporcionar recursos energéticos e financeiros, com segurança e a custos aceitáveis. Não perdemos uma década por causa do grau de estatização da economia brasileira, elevado mas bem inferior ao de várias economias capitalistas da Europa ocidental; nem por causa do grau de fechamento da nossa economia a importações, que só se acentuou nos anos 80 em razão, nos termos da estratégia da dívida dos credores, da necessidade de gerar, pela compressão de importações, saldos comerciais para pagamento do serviço da dívida externa. A crise da economia e do Estado resulta diretamente da nossa boa fé ou imprevidência em acreditarmos, depois do choque do petróleo, dos problemas que enfrentamos em termos de preços e de abastecimento do produto, que continuaríamos a contar com uma ordem econômica estável, através da qual poderíamos financiar sem traumas, o ajuste às novas circunstâncias internacionais mediante endividamento a curto e médio prazos e a taxas flutuantes de juros.

Terá cabimento, à luz da história recente do Brasil, aumentar, da mesma forma, sem reflexão mais profunda, nossa inserção mundial, num cenário em

que a desordem parece primar sobre a ordem? Podemos submeter 150 milhões de brasileiros a um vôo cego, sem instrumentos, num céu carregado de nuvens tempestuosas?

Tendo vivido, pessoalmente, como enviado especial do governo brasileiro aos países da OPEP, a penosa experiência de conseguir excluir o Brasil do boicote de petróleo na crise do Oriente Médio em 1973, minha resposta a essa pergunta só pode ser não. Naquele momento, ficou evidente a dramática vulnerabilidade do esquema brasileiro de confiança implícita na capacidade das multinacionais de petróleo de honrar seus compromissos de fornecimento e na hegemonia norte-americana na região; coube-nos garantir, sozinhos, por nossos próprios meios, numa conjugação de esforços do Itamarati e da Petrobrás, em contatos diretos com os governantes de países árabes, numa operação muito mais diplomática do que comercial, o suprimento de petróleo ao Brasil. Vale dizer, evitar o racionamento do produto em nosso país, importando-o, inclusive, sobretudo da Arábia Saudita e também Iraque a preços bem abaixo dos praticados pelo mercado naquela ocasião.

Por isso entendo ser agora imprescindível, num contexto de crescente instabilidade mundial, de erosão continuada da posição hegemônica dos EUA, uma avaliação muito cuidadosa, sem superestimar as dificuldades externas nem subestimar a capacidade nacional de enfrentá-las, sobre a forma pela qual deveremos programar o aumento da nossa inserção internacional, não só no plano mundial mas também no regional, seja em termos de comércio de bens seja de serviços e de tecnologia.

12. As verdadeiras vantagens comparativas do Brasil

O que não podemos deixar de ter sempre presente, o que não devemos perder de vista, nesse mundo fragmentado e entrópico, é o fato importantíssimo e muito raro que é a imensa vantagem comparativa de termos dimensões continentais e de constituirmos não apenas um país e sim um verdadeiro e imenso Estado-Nação. Como uma grande comunidade democrática, linguisticamente unificada, com grau bastante elevado de coesão social apesar das disparidades sociais e regionais de renda, o Brasil tem, como poucos países no mundo, condições de realizar plenamente suas potencialidades, com um vasto mercado interno a conquistar.

Mas isso implicará trabalhar mais, poupar mais e investir mais, com nossos próprios recursos; não nos deixarmos levar por ilusões de cooperação externa;

não pretendermos o equilíbrio das contas públicas, em níveis tão baixos de receita e despesa que inviabilizem o atendimento das responsabilidades essenciais do Estado; implica enfim redistribuir renda e não utilizarmos a restauração da normalidade macro-econômica apenas como oportunidade para voltar a nos endividar no exterior. Ou seja, significa não adiar ainda mais reformas estruturais indispensáveis à conclusão do processo de integração econômica nacional e, sobretudo, não continuar fugindo do reconhecimento da necessidade e da conveniência, por motivos tanto éticos quanto econômicos, de se resgatar uma imensa dívida social. Assim fazendo, valorizaremos a nossa mão-de-obra, o grande fator de competição no mundo contemporâneo.

Desse processo, faz parte indispensável a ampliação do mercado interno. Este será o principal motor de nosso progresso e, através das economias de escala, de reforço da nossa capacidade de competir num mundo de trocas comerciais cada vez mais oligopolizadas. Será igualmente o melhor instrumento de atração de capitais e de tecnologia, aquilo de que mais carecemos importar. Precisamos, de fato, muito mais de um desenvolvimento gerador de exportações e de importações do que fazer o desenvolvimento depender apenas do crescimento das exportações; na expressão inglesa, mais *growth-led exports* do que de *export-led growth*.

Não se trata, certamente, de escolher entre mercado interno e externo, a falsa dicotomia dos que antes defendiam que "exportar era a solução" e agora sustentam que a solução é importar, mesmo quando se trate, como ocorreu em grande escala, sem os protestos que agora ouvimos a respeito do "Fusca", de automóveis soviéticos ultrapassados tecnicamente e sem garantia de assistência mecânica. Para inserir-se de forma vantajosa na economia mundial, isto é, buscar lá fora o que não podemos ou não convém produzir aqui, tanto é fundamental que as empresas brasileiras disponham no país de condições sistêmicas de competição internacional - uma infraestrutura de serviços, de comunicações, de transportes, de portos bem como taxas de juros civilizadas - como é indispensável que o Brasil leve adiante e complete o processo de desenvolvimento e de integração nacional, em todas as suas dimensões econômicas, sociais e políticas.

Temos, em outras palavras, de definir um projeto nacional em que deve ficar claro o que o Brasil deseja produzir e o que admite ou prefere importar, as garantias de que necessitaremos quando se tratar de tecnologias ou insumos estratégicos, como telemática ou energia; as áreas em que o Brasil deseja ter

capacidade não só de produção mas também de projeto; os setores em que o país está disposto a investir em ciência; e, finalmente, as tecnologias que planejamos importar, absorver e dominar dentro de uma estratégia de pular etapas e de recuperar o tempo perdido. Deveremos, em consequência, ter uma visão muito clara das parcerias que teremos de buscar no exterior, mormente no campo tecnológico. Não podemos nos desobrigar de uma reflexão sobre a divisão internacional de trabalho que nos convém.

Tudo isso poderá nos levar, é claro, a repensar em profundidade nosso modelo econômico, no plano energético e industrial, tomando como ponto de partida, desta vez, a criação de um verdadeiro e integrado mercado nacional e de fazê-lo à base de uma mobilização a mais intensiva possível da capacidade doméstica de poupança. Nos levará, quem sabe, a uma nova política externa, como consequência da prioridade natural a ser assegurada à integração nacional em relação à inserção na América Latina e no mundo.

13. Uma nova política externa para o Brasil

O Brasil, pela forma pacífica como soube encaminhar seus problemas de limites ou compor eventuais divergências em relação a recursos compartilhados, não tem problemas territoriais ou políticos com seus vizinhos. Mas tem fronteiras extensas e vazias sujeitas à instabilidade sobre as quais é necessário exercer constante vigilância, através inclusive de forças armadas bem aparelhadas. O maior espaço que se abre para o país nas relações internacionais é, indiscutivelmente, o da política econômica externa, as questões que dizem respeito não só à promoção de exportações mas principalmente a nosso acesso, em condições desimpedidas e não-discriminatórias, ao mercado de capitais e de tecnologia e ao suprimento efetivamente garantido de energia.

A formulação da política econômica externa, pelas suas implicações para o direito do país de realizar seu projeto de desenvolvimento, não deve, porém, ser deixada tão-somente à influência das preocupações de curto prazo, as que afligem normalmente o Ministério da Fazenda ou o Banco Central. Exige, sem dúvida, uma presença maior do Itamarati, uma instituição com quadros estáveis e dedicados, por vocação, à reflexão sobre os interesses nacionais mais permanentes e, por conseguinte, com melhor visão do contexto mundial e suas tendências. Uma instituição cujo papel, no terreno econômico, não deve se resumir a fazer promoção comercial - assunto que a rigor deveria ser

confiado ao Ministério da Indústria e do Comércio - nem se limitar a negociar questões econômicas de grandes implicações a longo prazo, dentro, porém, de limites estreitos resultantes de negociações financeiras levadas a cabo pelas autoridades monetárias com objetivos mais imediatos.

A política externa do país não pode se preocupar apenas com as necessidades de caixa do Tesouro nem, em nome de uma noção equivocada de modernização, admitir o retrocesso a modelos de relacionamento com as economias do Primeiro Mundo que impliquem interdependências de características coloniais. Não podemos voltar a ser meros exportadores de produtos primários, ou mesmo de produtos da agro-indústria, passando à condição de importadores de manufaturas, inclusive bens de consumo de pouco nível de sofisticação.

Não tem cabimento, pois, praticarmos uma abertura econômica de natureza puramente comercial, de escancaramento de nosso mercado. O que se deve é, pelo contrário, usar esse mercado como um instrumento para captação de investimento e sobretudo de tecnologia, que é o setor onde se acha a nossa maior carência de cooperação externa. O Brasil não deve, por isso mesmo, aceitar novas regras de proteção à propriedade industrial que possam resultar em maiores restrições ao país para obter capitais de investimento e para captar no exterior novas tecnologias. E deve resistir também à cartelização, em nome da não-proliferação de armas nucleares ou químicas, do conhecimento tecnológico nas áreas de ponta para fins civis; igualmente deve opor-se ao caráter discriminatório dos novos critérios acordados, em Basel, entre os países exportadores de capital em matéria de supervisão bancária que reduzem o acesso de países em desenvolvimento ao mercado de empréstimos e aumentam os respectivos custos para o Brasil.

Tudo isso exige revisão da postura frente aos EUA, ponto de referência necessário para o Brasil. A diferença de poder entre os dois países nem nos deve tornar passivos nem nos induzir, por temor dos riscos inevitáveis em uma relação inerentemente desbalanceada, a reduzir o convívio e a guardar distância, como alternativamente sugerem alguns. Mas devemos ser cautelosos em não aceitar, e sobretudo não tomar a iniciativa de propor, a discussão em nível diplomático - sobretudo bilateral - de problemas específicos de natureza comercial, antes de esgotados os mecanismos administrativos ou judiciais abertos em cada país aos interesses privados contrariados.

A assimetria de poder entre o Brasil e os Estados Unidos tornam intrinsecamente difíceis, porém não necessariamente adversárias, as relações

entre os dois países, principalmente na etapa protecionista por que passam os Estados Unidos de fechamento crescente de seu mercado na defesa tanto de suas *sunset industries* como as novas *infant industries* nas tecnologias de ponta. Os atritos, porém, devem ser vistos com naturalidade, sem alarme, pois são uma consequência natural da própria amplitude e profundidade das relações, e como parte inclusive de uma atitude genérica de beligerância dos Estados Unidos com a grande maioria de seus parceiros comerciais de importância. Como natural e mútua deve ser a disposição de conciliar as divergências e de, pelo menos, reduzir as áreas de desacordo. São relações, portanto, que não podem ser tratadas à base de preconceitos simplistas, de complexos de inferioridade ou de expectativas ingênuas sobre o valor de relações pessoais. Entre Estados, o que há são interesses e importa mais ser respeitado do que estimado. É ingênuo contar com o prestígio individual de brasileiros no exterior, coisa que quando existe decorre mais de um afinamento com os pontos de vista da comunidade internacional do que com os do Brasil.

Em resumo, se não há motivo para o "não" preconceituoso com base no simplismo de que "não pode nos servir o que é bom para os Estados Unidos"; nem tampouco existem razões para o "sim" automático com base na visão ingênua de que "o que é bom para eles é sempre bom para nós" ou no pretenso realismo de que "não adianta resistir a pressões". Em política externa, é fundamental tanto saber concordar quanto saber discordar, fazendo-o sempre, em cada caso, de acordo com o interesse nacional como nós mesmos somos capazes de concebê-lo.

Sem prejuízo da opção fundamental pelo regime de comércio multilateral e universal baseado na aplicação incondicional da cláusula de nação-mais-favorecida, o Brasil pode e deve explorar possibilidades de liberalização do comércio em bases preferencias num âmbito latino-americano, levando adiante o Mercosul. Esse esforço de integração regional deverá ser conduzido, entretanto, com ritmo que leve em conta a experiência internacional na matéria e, sobretudo, as necessidades de ajuste do setor produtivo nacional em face das novas condições competitivas resultantes do processo de integração.

Numa primeira fase, até o final do século, a integração no Cone Sul não deverá ir, de qualquer modo, além de uma área de livre comércio, no máximo a uma união aduaneira. Seria prematuro e pouco condizente com a estrutura federativa do país e com o estágio de integração econômica nacional, ainda por completar-se, empenharmo-nos agora num processo de formação de um mercado comum propriamente dito, tarefa extremamente complexa que

exigiria um elevado grau de harmonização de política macro-econômica, em especial no campo tributário e cambial. Nem se pode, por outro lado, ignorar que, no processo de convergência de políticas, práticas e legislações que uma integração econômica exige, o ponto de referência do Mercosul não poderá deixar de ser o Brasil, como a economia dominante. Ou seja, é a economia de nossos parceiros que deve ajustar-se às normas que regulam a brasileira, e não o inverso.

Não cabe na visão universalista dos interesses do Brasil outra exceção além do Mercosul, em que, aliás, não faz sentido concentrarmos todas nossas atenções, como se fossemos incapazes de uma presença extra-continental. Não tem sentido, outrossim, conjecturar, alternativamente, sobre uma integração com os Estados Unidos, seja bilateralmente, seja numa base hemisférica. Os acordos firmados pelo Canadá e pelo México com os EUA representam para esses países a "legalização" de relações já muito íntimas e intensas, de caráter excepcional no mundo, em que 2/3 das respectivas exportações e importações se fazem com o grande vizinho comum, além da fortíssima dependência de investimentos norte-americanos nas respectivas economias. É muito discutível, por isso mesmo, e até por relutância do Canadá e do México, que os EUA pretendam ir além do México, em cujo soerguimento econômico se empenham por motivos inclusive de ordem política, relacionados, por um lado, com o imperativo da fixação dos mexicanos no México e, por outro, com a conveniência da sustentação das forças políticas que dominam o México há várias décadas. É, por tudo isso, bastante artificial o debate que se trava na América Latina sobre outros candidatos a emular o México. Os EUA limitam-se, e lhes é muito conveniente, a aproveitar o Washington-tropismo tradicional das elites latino-americanas para reforçar a receita de privatização, desregulamentação e abertura a importações, reconfirmadas que passam a ser como pré-condição não só para acesso a formas tradicionais de assistência econômica mas também agora para uma candidatura a um acesso eventual ao NAFTA. O que tornará difícil não dar início, pelo menos, a algum tipo de conversações preliminares com o Chile, que já atendeu a todas essas pré-condições.

Qual seria, de fato, aliás, a vantagem, para um país como o Brasil, supondo a improvável existência de real possibilidade de concretizá-lo, de um acordo de livre comércio com os EUA? Ao associarmo-nos com uma economia muito mais poderosa, perderíamos certamente nossa autonomia de decisão em matéria econômica geral e daríamos, em função das respectivas

estruturas tarifárias, margem de preferências muito mais importantes do que aquelas que obteríamos, do que resultaria uma tendência a importar produtos inferiores em qualidade e preço aos que poderíamos adquirir de países bem mais competitivos. Dadas as regras de origem exigidas pelos EUA do México e do Canadá, pouco fundamento teriam, por outro lado, as expectativas de nos transformarmos numa plataforma de exportação para o mercado norte-americano. Ficaríamos, assim, como aqueles países, essencialmente limitados à promessa de tratamento menos desfavorável na aplicação pelos EUA de medidas de proteção dos seus produtores.

Diplomacia, em todo o caso, não pode ser apenas sinônimo de política econômica externa, menos ainda ter o PIB como referência exclusiva do poder nacional. A política externa pede outros parâmetros, muitos de natureza qualitativa, entre os quais a defesa da integridade nacional e da autonomia de decisão no uso dos recursos naturais do país. O Itamarati está obrigado a interessar-se pelas questões da paz e segurança internacionais, e a participar do ordenamento das relações internacionais, em nível mundial e principalmente subcontinental, planos em que o país deverá não só inserir com competência sua economia mas também defender o seu direito ao desenvolvimento e a gerir soberanamente os seus imensos recursos naturais. Essa a missão mais ampla de que o Itamarati terá de ser o principal executor e que, entre outras coisas, justificaria, como tive a oportunidade de sugerir em 1988, como presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma presença permanente do Brasil naquele órgão de cúpula da Organização, ainda que sem direito a veto, juntamente com a Alemanha, o Japão e a Índia.

Mas é prudente, na busca de soluções negociadas para os problemas internacionais do país, como exige a função diplomática, ficar o Itamarati sempre atento ao risco profissional, que corre qualquer chancelaria, de se converter, por inadvertência, em porta-voz de pressões externas. Nossos embaixadores, principalmente nos países mais poderosos, devem se vacinar regularmente contra a *localite*, o vírus, a que estão expostos, de ver com excessiva compreensão as reivindicações do governo junto aos quais se achem acreditados.

14. Democracia e soberania: o papel do Congresso

Num mundo mais competitivo, em que as regras de jogo não estão bem definidas, ou são pouco observadas pelos parceiros mais fortes,

onde os conflitos de interesse econômico poderão não mais ser compostos pela força das armas mas não são administrados necessariamente da forma mais equânime, torna-se imperativo ancorar a política externa na vontade nacional. Será, por isso mesmo, da mais alta conveniência promover, na formulação e até na execução da política externa brasileira, a mais ampla participação possível dos órgãos de representação, por excelência, dessa vontade. O Congresso Nacional não pode, nem deve, para beneficio do reforço da posição negociadora do país, ficar restrito ao papel de apenas referendar os atos internacionais negociados pelo Executivo. Estes, enquanto não aprovados pelo Legislativo, são apenas projetos de tratados e como tal sujeitos a emendas que o Congresso, para assentir, entenda necessário sugerir ao governo. Nem pode o Congresso ser instado pelo próprio governo a legislar sob a invocação de prazos unilateralmente estabelecidos por outros países.

Soberania nacional não é apenas o exercício de auto-determinação no plano externo. Só poderá ser de fato exercida lá fora, impondo-se ao respeito dos nossos concorrentes, se corresponder a um efetivo exercício, também no plano interno, do direito de auto-determinação do povo brasileiro, pela livre escolha de seus governantes, daqueles, que, em última palavra, o representarão também frente a outros povos. Só governos legitimamente eleitos deveriam ter de fino o direito de comprometer internacionalmente o país e de se auto-limitar pela negociação, em nome e no interesse do povo. Soberania para o Brasil é, no fundo, sinônimo de democracia.

A afirmação da presença internacional do Brasil, como de resto o próprio desenvolvimento nacional, passa assim inevitavelmente pelo aprofundamento da democracia em nosso país. No Brasil, não há excesso de democracia, como pretendem alguns brasilianistas impacientes com o que consideram lentidão por parte do Congresso brasileiro na aprovação de algumas reformas propostas por Collor com base no Washington Consensus. Pelo contrário, do que carecemos é de mais democracia, de tomar nossas instituições de fato representativas, pela via de uma reforma profunda da estrutura de nossos partidos políticos e do sistema eleitoral. É através de mais, e não de menos, democracia que poderemos desenvolver verdadeiramente o país e melhor fizer valer nossa soberania no exterior, garantindo a execução do projeto nacional contra pressões externas inerentes ao processo de relacionamento internacional.

15. O resgate da soberania e do prestígio do país

O clamoroso insucesso no campo macro-econômico, a inflação e o desemprego, os notórios e lamentáveis desmandos administrativos, a falta de ética na gestão pública, a postura submissa perante o mundo desenvolvido, com tudo isso Collor comprometeria a imagem do país, levando inclusive milhares de brasileiros a buscar, em condições muitas vezes humilhantes, um acesso direto e pessoal ao Primeiro Mundo, através do caminho penoso da emigração. Mas Collor acabaria, ironicamente, *malgré-lui*, por contribuir para o aumento de nossa credibilidade no exterior, ao provocar uma extraordinária reação popular a seus desmandos.

A forma impecavelmente democrática pela qual as instituições nacionais geriram a crise de afastamento de Collor introduziria um novo e poderoso elemento na forma pela qual se aprecia costumeiramente nosso país no exterior. A análise de nossos problemas políticos, econômicos ou sociais, ou mesmo de ocorrências específicas, deixou de poder ser feita pela imprensa mundial principalmente à luz da boa ou má vontade existente nos meios financeiros internacionais a respeito de nossa política econômica. A rara maturidade institucional demonstrada na administração do processo de *impeachment* do ex-presidente faz-nos credores indiscutíveis, mesmo para os que relutam em reconhecê-lo, do respeito internacional e padrão de referência até para países do Primeiro Mundo. Com isso se deram passos relevantes para restabelecer a auto-confiança dos brasileiros e a possibilidade de resgatar o nome do Brasil no estrangeiro a despeito da instabilidade macro-econômica ainda prevalecente.

O presidente Itamar Franco chega ao poder com a autoridade que decorre do pleno funcionamento das instituições democráticas. Tem, portanto, ampla legitimidade para rever as premissas acanhadas de seu antecessor e formular um projeto nacional de desenvolvimento mais condizente com as aspirações do país, à altura do povo brasileiro. Suas palavras, ao dar posse ao Ministério, revelam auspiciosa consciência do problema e uma disposição de reafirmação da responsabilidade do Estado e de redefinição da modernidade em termos que abrem caminho seguro à recuperação do status internacional a que o Brasil tem direito. A realização desse objetivo exige, no entanto, grande esforço, tanto do governo quanto da sociedade. A recuperação da capacidade de auto-determinação em matéria macro-econômica se apresenta como uma das primeiras tarefas, a partir da qual se restaurará

também o poder de negociação com outras nações e, conseqüentemente, a possibilidade de uma inserção de fato satisfatória na economia mundial.

O grande desafio do novo presidente está, portanto, em readquirir plenamente a auto-confiança da nação na capacidade de realizar os seus grandes destinos. A pesada herança de recessão, de desemprego, de inflação e de desorganização do Estado, que nos legou Collor, solapou a confiança das elites e da classe média na capacidade de o país se governar e até de manter a ordem pública, um sentimento de insegurança que se evidencia dramaticamente no fenômeno da emigração de capitais e de pessoas, revertendo tendências históricas no Brasil.

Tudo isso e mais a própria atitude de Collor geraria o surgimento de um verdadeiro complexo coletivo de inferioridade, que talvez explique a ausência de qualquer protesto ao fato de o Brasil passar a ser avaliado à luz da performance de países que, além de diminutos e pouco diversificados economicamente, obtiveram seu decantado êxito no restabelecimento da estabilidade macro-econômica ao preço não só da miséria, mas também das liberdades democráticas e da própria autonomia nacional; ou que deixássemos passar em silêncio no Brasil o fato inusitado de alta autoridade de país vizinho tentar se exonerar de suas próprias responsabilidades nos problemas que seu país enfrenta, referindo-se publicamente ao Brasil, com incrível descortesia, como *l'homme malade de Amérique Latine*, numa evocação desprimorosa do decadente e corrupto Império Otomano do século XIX; ou explique o espaço aberto, por órgãos da imprensa brasileira, a brasilianistas de plantão para se manifestar, com desrespeito e até insolência, sobre nosso país; e, finalmente, que levem alguns até a propor que o Brasil passe a ter uma diplomacia voltada prioritariamente para a proteção dos emigrantes brasileiros, numa demonstração de resignação com o transitório e de falta de confiança na aptidão do país para gerar empregos.

Sem recuperar plenamente o amor-próprio, a auto-estima nacional, sem a disposição de lutar pelo reconhecimento de nossos valores, sem termos orgulho de sermos brasileiros, enquanto dermos preferência a emigrar ao primeiro embate, será difícil pensar grande sobre esse imenso Brasil; será difícil restabelecer a confiança do país na capacidade do governo de definir, com autonomia, um projeto nacional, formular e executar políticas macro-econômicas que nos assegurem uma moeda nacional digna do nome; ou seja, construir a base a partir da qual se tornará viável formular e executar política externa, algo suscetível de servir realmente ao interesse nacional e de se impor

não só à compreensão mas também ao respeito das demais nações. Uma política externa coerente, efetivamente realista e sobretudo executada com dignidade, sem ilusões de cooperação e sem submissões gratuitas, de conquista, por direito e não por concessão, do status de um grande país e de uma grande nação. Uma política em que teremos a capacidade de "dizer sim" ou de "dizer não", com base numa apreciação objetiva do interesse nacional, sem prevenções nem complexos coletivos e individuais de inferioridade. Em que procuraremos sempre o entendimento, maximizando os pontos de convergência e reduzindo os de divergência.

A História nos mostra que, quando há vontade e determinação de atingir objetivos estratégicos, é possível multiplicar a força de um país, ainda que, destruído e ocupado, tenha de admitir, taticamente, como o povo alemão e o japonês no pós-guerra, limitações e concessões importantes para poder recuperar, mais tarde, com trabalho e perseverança, e também com cooperação externa, a liberdade de conduzir os próprios destinos. Mesmo uma liderança isolada pode bastar para compensar as vulnerabilidades momentâneas a que possa estar exposta uma nação.

Faz meio século que em condições extremamente mais adversas, com o território do país ocupado fisicamente pelo inimigo, um desconhecido, sem tradição política mas com extraordinária capacidade de liderança e firmeza de convicções, repudiou, virtualmente só, a paz em separado dos "colaboracionistas" e assumiu no exterior a representação verdadeira de seu país. Apelando às forças morais profundas do seu povo, De Gaulle encarnou de fato seu povo e seu país. *Je suis Ia France*, diria ele, no momento mais negro da guerra, em resposta memorável a Churchill. Pôde, por isso mesmo, restaurar a dignidade da França e, a despeito das pressões e resistências de alguns dos seus aliados, obter das potências vitoriosas, no momento da liberação, o pleno reconhecimento do direito do país de formar o seu próprio governo e de atuar como interlocutor de primeira linha nas grandes negociações de organização do mundo de pós-guerra.

O Brasil foi, sem dúvida, a grande vítima da desordem econômica que se estabeleceu no mundo a partir dos anos 70, com o começo da deterioração da hegemonia norte-americana. Punidos, em primeiro lugar, pelos preços do petróleo que passou do controle das multinacionais para o dos governos dos países árabes exportadores do produto, punidos novamente pelo aumento do custo de dinheiro nos mercados internacionais resultante das políticas macro-econômicas dos Estados Unidos, sofremos o equivalente a uma autêntica e

enorme derrota militar. Sem nenhuma responsabilidade direta ou indireta pelos choques externos que abalariam em definitivo a ordem econômica do pós-guerra, nossos credores nos imporiam, como se inimigos fôssemos, termos e condições de uma verdadeira "paz cartaginesa" com graves consequências, no plano econômico e no social, embora ainda não no plano político, equiparáveis às do Tratado de Versalhes para a Alemanha derrotada na Primeira Guerra Mundial. Ao que se junta a exploração do debilitamento de nossa economia para de nós extraírem uma abertura unilateral de nosso mercado, em nome de um livre comércio que não praticam. Termos e condições que têm submetido a reconquista das liberdades democráticas no Brasil - nossas ainda precárias instituições - a severos e sucessivos testes, não obstante o alegado interesse dos nossos credores pela causa da democracia na América Latina.

A renegociação da dívida externa tal como efetivada pelo governo Collor, se analisada exclusivamente no quadro dos sucessivos acordos firmados desde 1982, sem considerarmos as concessões paralelas em outras áreas, é, sem dúvida, a menos onerosa já obtida pelo Brasil. Embora os descontos efetivos sejam bem inferiores aos anunciados, resultará pela primeira vez numa pequena mas real redução do montante da dívida. Merece por isso mesmo ser concluída, como é propósito do governo Itamar, com absoluto respeito à capacidade fiscal de pagamentos do país. Mas é preciso reconhecer, realisticamente, as limitações do esquema e não contar com a probabilidade de cooperação financeira adicional, mesmo em condições de mercado, ou sequer com a garantia de uma cooperação no plano puramente comercial através da "reabertura dos portos" dos países plenamente desenvolvidos a nossos produtos de exportação.

Apesar dessas dificuldades, o Brasil tem muitas condições de encontrar o caminho da ordem e do progresso, se souber exercer com dignidade e competência a soberania nacional. O novo cenário internacional, embora mais incerto, oferece pelo seu caráter multipolar maior espaço de manobra a países de nosso porte, desde que tenhamos a necessária determinação. Mas teremos de realizar nosso desenvolvimento, sobretudo, pelo nosso próprio esforço, pela instauração da justiça social, pelo aprofundamento das instituições e das práticas democráticas, verdadeiros fundamentos do poder nacional e, ao mesmo tempo, meios e condições para um entrosamento competente e soberano com o mundo exterior.

Esse caminho não pode ser trilhado com postura apenas reflexa, passiva, daqueles que só consideram possível o desenvolvimento como um subproduto

do crescimento das economias dos países plenamente desenvolvidos. Pelo contrário, defrontamo-nos com o imperativo econômico, social e moral de nos desenvolver - como faz, aliás, a China - a taxas mais elevadas, bem maiores mesmo, do que as modestas taxas das saciadas economias do Norte, intrinsecamente cada vez menos dinâmicas, em função dos níveis de consumo já alcançados e de inexoráveis tendências ao envelhecimento demográfico. Não vejo outra alternativa para o Brasil se desejamos efetivamente recuperar a "década perdida".

Isso, porém, só se tornará possível para o Brasil, se formos capazes, permito-me insistir, de mobilizar a poupança interna e pudermos através de uma melhor distribuição de renda, incorporar ao mercado nacional as dezenas de milhões de brasileiros à margem do mercado, seja como produtores seja sobretudo como consumidores efetivos. Temos, em outras palavras, de dar prioridade à conclusão do processo de integração nacional, âncora indispensável a uma inserção maior, mais segura e mais competitiva na economia mundial. Nesse processo, devemos buscar os exemplos de modernidade onde de fato se acham, nas novas formas de organização econômica e social do mercado praticadas com eficácia produtiva e justiça social na Alemanha e no Japão, superando a fixação no modelo norte-americano de que se achava possuído Collor e que continua a fascinar boa parte de nossas classes dirigentes - de capitalismo mais especulativo do que produtivo, indiferente às consequências não só sociais mas até macro-econômicas da busca sem limites do lucro individual.

O que não podemos é deixar de exercer plenamente o inalienável direito e a intransferível responsabilidade de conceber no próprio país o projeto nacional e de definir, entre nós, da forma a mais democrática possível, as políticas internas e externas necessárias para levá-lo a bom termo. Se ser grande, como nos lembra Shakespeare em Hamlet, é ter a disposição de enfrentar e sustentar grandes disputas, nosso teste de grandeza será a capacidade de lutar pelo reconhecimento de nossa integridade como povo e como nação, a capacidade de nos indignar com a miséria moral e material que nos cerca, a capacidade de sermos solidários. É nos colocando à altura desse grande desafio, mais do que pelo simples aumento do PIB, que nos inseriremos no primeiro mundo, pela porta da frente e de cabeça erguida; que honraremos a responsabilidade, o verdadeiro privilégio de gerir, de forma ecologicamente responsável, num mundo cada vez mais carente de espaço e recursos naturais, este extraordinário patrimônio nacional que é o Brasil.

O Impacto do Meio Ambiente sobre a Condição Humana: uma Questão Internacional de Direitos Humanos[1,2]

Paulo Nogueira Batista

Excelentíssima Senhora Presidente da Mesa,

O tema escolhido para o debate de hoje -"O Impacto do Meio Ambiente sobre a Condição Humana: Uma Questão Internacional de Direitos Humanos" – aborda duas questões extremamente fundamentais de nosso tempo: a de garantir a observância plena de um dos direitos mais fundamentais, o direito ao desenvolvimento econômico e social, e do dever igualmente fundamental de proteger e aprimorar o meio ambiente. O direito de todas as nações ao desenvolvimento veio a ser reconhecido pela comunidade internacional como uma consequência natural do processo político de descolonização, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial. Os países subdesenvolvidos ora independentes foram levados a crer que para exercer esse direito fundamental teriam a prerrogativa de recorrer às mesmas soluções tecnológicas utilizadas primeiramente pelas economias de mercado ocidentais, e subsequentemente pelas economias de planejamento centralizado, do Leste. A preocupação com o meio

[1] Palestra proferida no Dia Social do Trabalho, nas Nações Unidas, Nova York, 29 de Março de 1989.

[2] Os pontos de vista e conceitos contidos neste texto, embora baseados na posição do Governo do Brasil, são de responsabilidade exclusiva de seu autor.

ambiente surgiu bem mais tarde, ao final dos anos 60 no mundo ocidental industrializado, na esteira da abordagem econômica "neo-malthusiana". De acordo com certos pontos de vista, os recursos naturais não-renováveis estavam sendo exauridos a um ritmo que se temia ser incompatível com a viabilidade da economia mundial a longo prazo. A preocupação com a poluição do meio ambiente veio à tona por volta da mesma época, como uma questão independente da primeira. Inicialmente, estava relacionada às consequências locais da poluição nos países industriais mais avançados, resultante dos padrões de sua própria produção e consumo. Foi só mais recentemente, no final dos anos 70 e início dos anos 80, que as atenções se voltaram para o efeito da poluição no meio ambiente global propriamente.

A preocupação com o meio ambiente, a noção de que o homem é uma parte integral da natureza, é de fato um conceito novo para o Mundo Ocidental como um todo, incluindo as sociedades socialistas. A civilização industrial moderna foi, tanto no Ocidente como no Leste, de certa forma sido erguida sob a premissa de que os recursos naturais são infinitos: que o homem, consequentemente, poderia agir sobre o meio ambiente sem atentar para o impacto da tecnologia nas benesses da natureza e no próprio equilíbrio ecológico. Ao distanciar-se da natureza, interpondo uma espécie de superestrutura de artefatos tecnológicos entre si próprio e a natureza, o homem ocidental foi gradualmente levado a acreditar que havia de fato se libertado da própria natureza, bem como da escassez. A crença racional que o homem, através da ciência e tecnologia, tinha o direito ao progresso indefinido e linear foi um subproduto natural da presunção arrogante, compartilhada tanto pela direita como pela esquerda do espectro ideológico, que a natureza houvera, afinal, sido subjugada. Um dos fundadores do socialismo ousou fazer a célebre declaração que o socialismo significava de fato "a eletrificação com os sovietes", numa notável alusão ao papel da tecnologia na esfera política.

O terrível uso do imenso poder de destruição da fissão do átomo usado em Hiroshima e Nagasaki foi o primeiro sinal de como a civilização moderna se tornou vulnerável nas mãos da ciência e tecnologia. Quando a fissão nuclear foi subsequentemente alcançada, ficou patente para a humanidade que a civilização moderna, da qual os ocidentais tanto se orgulhavam, se tornara mortal. Os altos índices de progresso econômico e social alcançados no mundo ocidental desde o final da II Guerra Mundial, de algum modo ofuscaram

a percepção das armas nucleares como uma ameaça à sobrevivência da civilização. De certo modo, o crescimento econômico renovou a confiança dos homens, pelo menos nas nações industrializadas de economia de mercado, na possibilidade de progresso contínuo; convenceu-os de que não havia nada a ser temido pelo recurso indiscriminado e intensificado da tecnologia, se tão somente para usos pacíficos. Apenas recentemente é que o homem começou a perceber que a Terra, como um sistema fechado, tem uma tendência inata para a desorganização e não para a organização; ele começou a duvidar da habilidade de nosso pequeno planeta de sustentar o progresso infinito não só porque a disponibilidade de recursos naturais é limitada, mas também porque a própria tecnologia pode ser vista de forma intrinsecamente poluente e, até certo ponto, inevitavelmente ofensiva para a Natureza.

A convocação, em 1972, da Conferência de Estocolmo para o Desenvolvimento Humano, foi a primeira manifestação internacional que tratou de uma gama de preocupações crescentes sobre o meio ambiente, por parte do mundo desenvolvido. Entretanto, era ainda muito cedo para possibilitar um quadro claro sobre a natureza e dimensões dos problemas ambientais que afligiam o mundo. O principal resultado das deliberações de Estocolmo foi a criação de um mecanismo internacional – o Programa Ambiental das Nações Unidas – que coordenasse a pesquisa e coleta de informações que poderiam fornecer os alicerces para uma ação conjunta. Em Estocolmo, graças à iniciativa dos países em desenvolvimento, a noção de pobreza – que aflige a grande maioria da humanidade – aparece pela primeira vez como uma fonte de degradação do meio ambiente.

Os países desenvolvidos rejeitaram, à época, a noção de que seus próprios padrões de produção e consumo os transformavam nos principais poluidores. Prevalecia no mundo desenvolvido, particularmente nas nações com economias de mercado, a crença que a principal ameaça ao meio ambiente residia na explosão populacional nos países do Terceiro Mundo. Nos anos 60, anteriormente a Estocolmo, a necessidade do controle populacional não havia ainda sido proposta com base na degradação ambiental local ou global. O argumento a favor do controle demográfico no Terceiro Mundo focava a compatibilidade entre progresso e explosão populacional. De acordo com a declaração do Relatório Pearson de 1969, enviado ao Banco Mundial – "Parceiros em Desenvolvimento" – "não poderá haver um planejamento social e econômico sério nos países em desenvolvimento a menos que as implicações perigosas do crescimento populacional descontrolado sejam compreendidas

e resolvidas". Desencadeou-se uma campanha mundial para o controle populacional nos países em desenvolvimento. Sua aceitação por parte dos países destinatários de ajuda tornou-se uma condição para o recebimento de assistência oficial ao desenvolvimento de países doadores e organizações internacionais. O apelo do Papa Paulo VI em seu discurso à Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1965 – "A vossa tarefa consiste em agir para que haja pão suficiente à mesa da humanidade e não em apoiar um irracional controle artificial de natalidade, com o objetivo de reduzir o número daqueles que compartilham o banquete da vida" – foi completamente ignorado.

O Relatório da Comissão Brandt, de 1979, liderado pelo Chanceler da Alemanha Ocidental, produzido após a Conferência de Estocolmo para o Desenvolvimento Humano, estabelecia um elo inequívoco entre controle demográfico e meio ambiente. O documento reafirmava a necessidade de se estabelecer um equilíbrio satisfatório entre índices populacionais e recursos naturais. O Relatório Brandt indagava explicitamente "se os recursos e o sistema ecológico da terra bastariam para atender as necessidades de uma população mundial que crescia aceleradamente e o padrão econômico que se desejava". De forma indireta, a Comissão Brandt havia chegado bem perto do raciocínio que permeava o Relatório do Clube de Roma, de 1972, sobre "Os Limites do Crescimento", isto é, a idéia de que "dado o estoque finito e decrescente de recursos não-renováveis e o espaço limitado de nosso globo, deve-se aceitar de forma geral o princípio que um número crescente de pessoas irá eventualmente implicar um padrão de vida mais baixo". Em outras palavras, a idéia que a expansão demográfica do Terceiro Mundo colocava em risco não apenas suas próprias perspectivas de desenvolvimento, como também o bem-estar da parte já desenvolvida do mundo.

Mais recentemente, com a apresentação à Assembléia Geral das Nações Unidas, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, dirigida pela Sra. Bruntland, primeira-ministra da Noruega, no relatório que leva seu nome, o conceito de 'desenvolvimento sustentável' foi proposto como base de conciliação entre as aspirações ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento e a necessidade de proteger o meio ambiente. O desenvolvimento sustentável é definido como "o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades". Entende-se por tal conceito, de forma geral, que recursos renováveis como florestas e o estoque de peixes não precisam ser necessariamente exauridos, desde que o ritmo de utilização

dos mesmos permita sua regeneração e crescimento natural, e que o ritmo de aproveitamento de recursos não-renováveis, como combustíveis fósseis e minérios, deve levar em conta a condição crítica de tais recursos, a disponibilidade de tecnologias para minimizar seu esgotamento, e a possibilidade do emprego de substitutos, de forma a manter o máximo de opções futuras em aberto. O Relatório Bruntland, como outros que o precederam, apóiam a abordagem neo-malthusiana de controle populacional. Ao declarar que "as taxas atuais de crescimento populacional não podem continuar", de certa forma vai mais longe que seus predecessores ao defender a tese de que, além de comprometer as possibilidades de desenvolvimento no Terceiro Mundo, o crescimento populacional representa uma ameaça não só para o meio ambiente local e global, como também para o bem-estar do mundo como um todo.

Ao discutir os problemas ambientais, parece-nos indispensável ter sempre em mente e com clareza algumas distinções essenciais entre a questão da proteção da natureza contra a poluição e sua preservação frente ao esgotamento de seus recursos, particularmente os não-renováveis. A poluição ambiental em si deve ser considerada em cada um de seus aspectos principais, isto é, os efeitos locais de ações locais devem ser examinados em separado das implicações globais dessas mesmas ações. As primeiras são um tema a ser tratado mediante ações em nível nacional, que podem ser facilitadas pela ajuda internacional, mas não requerem ações internacionais conjuntas. A consequência global de decisões nacionais é uma questão bem diferente. Aqui, a cooperação poderá mostrar-se necessária a fim de estabelecer normas de comum acordo a ser observadas tanto por nações desenvolvidas como por aquelas em desenvolvimento. A questão do esgotamento de recursos também precisa ser vista em seus diferentes aspectos. Trata-se não apenas de distinguir entre o impacto da utilização de recursos renováveis e aquele dos não-renováveis. É também uma questão de estabelecer claramente qual país está efetivamente fazendo uso de tais recursos. Trata-se de países que os possuem e, portanto, têm o direito soberano de utilizá-los para seu consumo interno? Ou trata-se de países que são compelidos, em maior ou menor grau, a exportá-los em condições comerciais desfavoráveis, desconsiderando sua disponibilidade futura para seu próprio usufruto? Ou, por fim, trata-se de países que importam uma parcela desproporcional de tais recursos? Como bem se sabe, embora nem sempre se reconheça explicitamente, o processo de exaustão dos recursos mundiais não-renováveis decorre, em muitos casos,

do esbanjamento desmedido dos recursos de países em desenvolvimento, por parte das nações industrializadas.

O debate sobre as florestas tropicais é um exemplo claro de que todas essas distinções fundamentais não são, obviamente, levadas em consideração. A confusão resultante torna-se inevitável, dificultando ou até inviabilizando uma avaliação acertada e equilibrada da situação. No mundo desenvolvido, onde o desmatamento quase que total foi realizado sem qualquer controle, proclama-se agora que a preservação das florestas tropicais tornou-se um imperativo para a própria preservação do clima mundial. Raramente, por exemplo, menciona-se que a derrubada de árvores tropicais quem tem ocorrido no passado ou pode ainda estar ocorrendo é frequentemente uma consequência das necessidades de importação dos próprios países desenvolvidos; e mais relevante ainda, que as exportações de madeira são feitas a preços que, permanecendo abaixo do custo de reflorestamento, não oferecem incentivos econômicos para que este seja realizado. O assunto é de fato debatido por uma ótica claramente emotiva como se, por exemplo, a Floresta Amazônica estivesse em vias de desaparecer. A verdadeira derrubada de árvores naquela área é felizmente realizada em proporções menores do que é noticiado, afetando até agora uma parcela marginal de uma vasta superfície. Os exemplos insanos de desmatamento não podem ser atribuídos, como tem sido feito com certa malícia, a políticas governamentais deliberadas, ou apresentadas levianamente como algo a que as autoridades e a opinião pública brasileiras permanecem indiferentes, caracterizando uma atitude completamente irresponsável.

O interior inexplorado do Brasil permanece, por definição, aberto à exploração econômica por indivíduos ou pela iniciativa privada, operando livremente na busca de oportunidades de lucro. Isto é algo que em princípio não pode ser visto como legítimo e em consonância como os princípios da economia de livre-mercado que buscamos. O mau uso de tais oportunidades é certamente difícil de mensurar e corrigir em áreas remotas e extensas do País. Ações indesejáveis, a partir de uma ótica social e macroeconômica mais ampla, podem resultar do recurso a tecnologias tradicionais inadequadas, mas culturalmente aceitas, de ocupação da terra; elas podem ocorrer devido à falta de regulamentação apropriada ou à ausência momentânea dos meios para aplicar a legislação vigente. Seria pedir demais que se considere que as autoridades brasileiras estão lidando com situações que acontecem em localidades extremamente remotas, a distâncias de mais de três mil quilômetros

dos principais centros dos país, em uma área equivalente a toda a Europa ocidental, porém como uma densidade populacional 40 vezes menor, de apenas dois habitantes por quilômetro quadrado? Somente com a ocupação e colonização gradual e completa do nosso interior – um processo que estamos buscando realizar – e não mediante o abandono da região à própria sorte, é que estaremos em condições de manter um controle da situação do ponto de vista ambiental.

Nessas áreas remotas do país – o 'Faroeste Brasileiro' por assim dizer – não é de forma alguma tarefa fácil exigir de seus habitantes esparsamente distribuídos um grau razoável de consciência a respeito dos direitos e interesses do outro, muito menos da própria Natureza. Citando Keynes em sua palestra de 1930, "Possibilidades Econômicas para os Nossos Netos", nossos pioneiros na Amazônia talvez estejam agindo sob a noção de que "o justo é mau e o mau é justo; pois o mau é útil e o justo não é"; ou talvez esteja cada um deles sinceramente convencido, como sempre estiveram nossos economistas clássicos, que ao buscar objetivos puramente individuais estejam coletivamente promovendo o bem-estar geral. A manutenção da lei e da ordem na selva Amazônica, onde talvez predomine uma forma primitiva e selvagem da exploração econômica capitalista, é sem dúvida tarefa árdua, uma situação com a qual muitos países, entre os quais os Estados Unidos, têm vasta experiência em sua história não muito distante. A aplicação da lei é de fato uma obrigação difícil até mesmo aqui e agora — como infelizmente somos muitas vezes lembrados de forma dolorosa — no coração de nossas cidades modernas, diante do poderoso crime organizado e do declínio dos padrões éticos.

O Brasil está em processo de completar uma difícil, mas felizmente pacífica transição de um regime autoritário de governo para instituições políticas mais alinhadas com as características essenciais da sociedade brasileira. Esta tarefa extremamente complexa e delicada de engenharia política está sendo conduzida, entretanto, em meio a um contexto econômico desfavorável e a tensões sociais dele decorrentes. Muitos desses problemas originam-se diretamente de uma conjuntura externa além de nosso controle: condições comerciais extremamente adversas, restrições crescentes para os mercados dos paises industrializados e por último, mas não menos importante, uma dívida externa vultuosa que é, em si, subproduto dos fatores supracitados. É ainda, em grande medida, uma conseqüência das políticas macroeconômicas dos Estados Unidos, que provocaram não somente um aumento das taxas de

juros a patamares sem precedentes, como também à transformação desta grande nação em um concorrente imbatível dos paises em desenvolvimento, em seus esforços de atrair capital internacional. O serviço da dívida externa é, além disso, caracterizado por condições particularmente rigorosas, em que a preocupação predominante, senão a única, tem sido a preservação da estabilidade do sistema financeiro internacional. Os paises desenvolvidos credores na verdade impõem aos paises em desenvolvimento endividados, como o Brasil, condições bem mais rígidas do que aquelas impostas à Alemanha depois de sua derrota na Primeira Guerra Mundial, a título de reparação. Durantes a década de 1920, a Alemanha na verdade passou a usufruir de um fluxo positivo de recursos em suas relações financeiras com seus ex-inimigos e com o resto do mundo, sob sistemas internacionais de apoio que representaram, de fato, mesmo que tardiamente, uma rejeição dos fundamentos econômicos tacanhos do Tratado de Paz de Versalhes. No caso da crise da dívida dos anos 80, o Brasil, assim como muitas outras nações em desenvolvimento endividadas, tem sofrido em cheio o impacto econômico e social dos programas ortodoxos de ajuste das contas externas, os quais as próprias nações credoras se recusam a adotar para corrigir seus desajustes internos e arrumar a própria casa. O Brasil, à semelhança de muitos outros países em desenvolvimento seriamente endividados, tem consequentemente se transformado em substancial exportador líquido de capital para os países desenvolvidos. Estamos transferindo para os países mais ricos recursos de que carecemos desesperadamente para nosso próprio desenvolvimento, ao custo adicional de portentosos desequilíbrios fiscais, inflação disparada e – obstruindo a abertura de nosso mercado para o mundo – severa contração nas importações. Durante esta década, os países latino-americanos passaram por um declínio severo e real em sua renda per capita, apesar de uma redução considerável em suas taxas de crescimento demográfico.

Não obstante a retórica de integração econômica global, parece estar em curso um processo de marginalização dos países em desenvolvimento. A própria natureza de certas inovações tecnológicas no processo de produção dos países industrializados – que reduzem os postos de trabalho e o uso de matérias primas – contribui também para o comprometimento crescente da já combalida competitividade dos países em desenvolvimento, no âmbito do comércio mundial. Somando-se a isso as propostas dos países industrializadas na Rodada de Negociações Comerciais do Uruguai, no tocante aos direitos de proteção de propriedade intelectual, investimento direto externo e serviços

comerciais – todas convergindo para o único objetivo de reduzir a capacidade dos países em desenvolvimento de se desenvolverem e competir no comércio internacional – torna-se de fato inevitável o sentimento que o desligamento ou marginalização do Terceiro Mundo poderá ser o resultado das atuais tendências econômicas. O hiato entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento está crescendo constantemente. Um indicativo bastante dramático dessa triste revirada dos acontecimentos é o fato lamentável que o número de países categorizados como "menos desenvolvidos entre os países em desenvolvimento", aquele que dispõe de menos de 250 dólares de renda per capita, quase dobrou nos últimos 12 anos, pulando de 24 para 42 duas nações. É impossível afirmar que qualquer um dos principais objetivos da Estratégia de Desenvolvimento Internacional das Nações Unidas para a presente década tenha sido atingido. Tudo se desenrola como se uma estratégia contrária estivesse a operar, frustrando sistematicamente as expectativas dos países em desenvolvimento.

Em uma conjuntura internacional tão adversa, o Brasil tem ainda assim conseguido dar um passo importante rumo à democracia, ao adotar uma nova Constituição baseada essencialmente no controle e descentralização do Governo. Eleições diretas para presidente serão realizadas, pela primeira vez em três décadas, ao final deste ano. Uma parte bastante significativa da nova carta magna do País dedica um capítulo inteiro às questões ambientais. A Floresta Amazônica é declarada como parte de uma herança nacional, e cuja exploração econômica deverá ser conduzida, de agora em diante, em conformidade com as diretrizes ambientais a serem aprovadas pelo Congresso Nacional. O processo legislativo provavelmente incluirá audiências públicas em que, estou certo, a participação de especialistas mundiais – indivíduos ou organizações não-governamentais – será indubitavelmente bem-vinda.

O Brasil tem plena consciência de suas responsabilidades exclusivas e inalienáveis de buscar soluções apropriadas para o impacto ambiental que a exploração da Floresta Amazônica poderá vir a ter em nível local, regional ou mundial. Não se pode nem se deve entender com isso que o Brasil exclui ou não tem interesse na cooperação internacional, quando julgar que dela necessita para melhor entender os problemas que enfrentamos ou viremos a enfrentar na Floresta Amazônica ou alhures no território nacional. Seria de fato ingênuo esperar que uma nação estaria disposta a abrir mão de seu direito e dever soberano de desenvolver e integrar plenamente em sua economia nacional 40% de seu território, rico em recursos florestais, territoriais

e minerais. Portanto, que não reste dúvida sobre nossa determinação de continuar julgando o que dever ser feito em nosso território em termos econômicos e sociais.

No Brasil, não somos indiferentes aos efeitos locais, bem como aos possíveis, porém evitáveis, efeitos transnacionais das decisões que tomarmos sobre a exploração da Floresta Amazônica. O Brasil não se dá ao luxo de desconsiderar ou deliberadamente fechar os olhos para as queimadas irresponsáveis que podem acontecer na região, decorrentes das ações de indivíduos, da iniciativa privada ou das próprias tribos indígenas. Entretanto, não estamos convencidos que o conhecimento atual que o mundo dispõe sobre as florestas tropicais, ou até mesmo sobre o impacto de aquecimento atmosférico das emissões de dióxido de carbono, seja suficiente para que os países tenham posições definitivas sobre assuntos de natureza tão complexa. Tal conhecimento é ainda precário demais para permitir a tomada de decisões importantes, que podem ter implicações consideráveis para a economia de países e o bem-estar de seus povos. O que sabemos, no entanto, conforme relatado pelo Programa Ambiental das Nações Unidas, é que mais de 90% do total das emissões antropogênicas de CO2 – reconhecidas como principal fonte do chamado "efeito estufa" – decorrem da queima de carvão e combustíveis fósseis e que mais de 80% dessas atividades acontecem no mundo industrializado. As nações industrializadas promovem uma queima per capita de combustíveis fósseis 16 vezes superior à dos países em desenvolvimento, dos quais na verdade importam a maioria destes escassos recursos não-renováveis. Além do mais, conforme é de amplo conhecimento porém restrita divulgação, outros gases como os clorofluorcarbonetos e o metano são de longe produzidos predominantemente pelo mundo desenvolvido. Naturalmente, não se deve esperar que as decisões para controlar tais emissões sejam tomadas por governos de forma isolada. É preciso que hajam ações conjuntas precedidas por uma avaliação comum do impacto presumido sobre o meio ambiente daquilo que está sendo produzido e consumido, posto que seria ridículo esperar que o Brasil – conforme postulado por certas organizações não-governamentais no mundo desenvolvido – assuma o ônus de abster-se de explorar suas florestas racionalmente em quaisquer circunstâncias, ao mesmo tempo que chama a si a responsabilidade de inclusive aumentar sua cobertura florestal. Tudo isso com o propósito de reduzir nossas já limitadas emissões de $C0_2$ enquanto ajudamos a absorver as volumosas e

descontroladas emissões resultantes das atividades industriais ou do consumo nos países desenvolvidos.

As questões ambientais são evidentemente de uma enorme complexidade e terão que ser tratadas caso a caso. A menos que se disponibilize suficiente conhecimento científico não haverá como agir. O impacto dos clorofluorcarbonetos sobre a destruição da camada de ozônio estratosférica sob o Hemisfério Sul, embora já comprovado cientificamente com grau razoável de certeza há algum tempo, não foi suficiente para que os países concordassem prontamente com a ação de simplesmente reduzir – quiçá de banir – a produção de tais gases. Levou quase 10 anos para que as nações concluíssem em Montreal, em 1987, um acordo ainda a ser ratificado por algumas, que estabelece como meta uma redução em 50% na sua produção até o final do século. Anúncios recentes pela Comunidade Européia e pelos Estados Unidos de que se empenharão em banir a produção dentro desse prazo representam uma atitude positiva, mas essas são as melhores iniciativas empenhadas até o momento. Estão sujeitos a cláusulas de aceitação mais ampla do Protocolo de Montreal e à sua devida revisão, bem como à disponibilidade de tecnologias alternativas menos danosas ao meio ambiente global.

O Brasil está entre as poucas nações em desenvolvimento que já assinaram ou sinalizaram sua intenção de aderir ao Protocolo de Montreal. Como se sabe, os países em desenvolvimento relutam em aderir a esse instrumento. Por um lado, sentem-se isentos da responsabilidade pela poluição da estratosfera; por outro lado, temem ser discriminados em sua utilização de processos tecnológicos que dependem dos CFCs e não ser capazes de ter acesso a alternativas tecnológicas limpas. Dadas as assimetrias entre os países desenvolvidos – que são solicitados a reduzir a produção desses gases nocivos – e os em desenvolvimento – dos quais se espera que não os produzam – tais hesitações não deveriam causar espanto. Para superar tal situação, uma solução possível seria tentar garantir efetivamente que os países em desenvolvimento tenham acesso garantido a alternativas menos poluidoras ou não-poluidoras. Uma forma de realizar isso seria mediante o compromisso dos Governos em assumir a responsabilidade de financiar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias limpas e aceitar a obrigação de compartilhar os resultados com outras nações, sob os devidos acordos de concessão de licenças, de forma voluntária ou obrigatória. A transferência de tecnologia seria então garantida sem prejudicar a remuneração adequada

dos investimentos empenhados no desenvolvimento de novos processos e produtos. Tal solução naturalmente não seria viável se os países industrializados, cujas empresas são as principais detentoras de tecnologia, persistirem na sua postura atual de buscar níveis adicionais de privilégios em termos de proteção da propriedade intelectual e, ao mesmo tempo, continuar a defender o direito de empresas transnacionais de limitar ou dificultar o fluxo de transferência tecnológica mediante o recurso a práticas empresariais restritivas em suas relações com afiliadas ou com empresas independentes nos países em desenvolvimento.

O risco mais iminente ao meio ambiente e à própria sobrevivência da vida em nosso planeta decorre, de qualquer forma, não das atividades industriais regulares mas dos arsenais nucleares existentes. A assinatura recente pelos Estados Unidos e União Soviética de um tratado sobre Forças Nucleares de Médio Alcance é um passo quantitativamente limitado por parte das superpotências, após quatro décadas de corrida armamentista. É, contudo, bastante significativa qualitativamente, como uma primeira instância de desarmamento de armas estratégicas, que efetivamente reduz a capacidade do recurso a ogivas nucleares. Muito mais é necessário, evidentemente, e o processo deve, por definição, tornar-se multilateral pois está em jogo a sobrevivência de todas as nações, e não apenas daquelas que possuem armas nucleares.

A preservação do meio ambiente frente à poluição – em nível local como global – e à exploração descontrolada dos recursos naturais é indubitavelmente um desafio tremendo. Exige, entre outras coisas, um compromisso incansável da parte dos países mais desenvolvidos de assistir aqueles menos desenvolvidos a elevar seus padrões de vida e dessa forma eliminar a pobreza como principal fonte de degradação ambiental a nível local. Isto significa, essencialmente, um fluxo positivo de recursos e efetiva transferência de tecnologia *inter alia*, no campo das tecnologias limpas. Requer ainda um esforço conjunto em termos de coleta de informações e intercâmbio científico, que permitirão a todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento indistintamente, avaliar em conjunto as implicações para o meio ambiente global, não apenas o desenvolvimento no Sul, como também o crescimento passado e presente no Norte; um esforço conjunto permitirá a todas as nações o desenvolvimento conjunto e consensual, em cada caso, de um padrão mínimo justificado cientificamente para basear decisões nacionais e ações internacionais conjuntas. Isso com certeza

não é assunto para ser deixado a critério das instituições financeiras internacionais, como instrumento adicional de barganha em suas relações com os países em desenvolvimento. Generalizações apressadas decorrentes de conceitos questionáveis de "população ideal" ou "crescimento populacional ideal", divorciadas da própria história da industrialização e crescimento nos países desenvolvidos não pode ser usada para legitimar a imposição de restrições às aspirações de desenvolvimento daqueles países que até agora foram os que menos poluíram o meio ambiente no mundo ou exauriram seus recursos finitos. O xis da questão reside muito provavelmente não no que foi proposto pelo Relatório Bruntland, como "desenvolvimento ambientalmente sustentável", um conceito que provavelmente não passa de eufemismo para subordinar o progresso no Terceiro Mundo a um meio ambiente global mais limpo, definido unilateralmente pelos países industrializados. Na verdade, o meio ambiente global está certamente mais ameaçado pelo que já aconteceu e está acontecendo no mundo industrializado. Preocupações ambientais legitimas não podem nem devem traduzir-se de forma simplista em formulações que poderão resultar no estancamento em níveis anormais, sub-humanos e inferiores dos padrões de vida da grande maioria da humanidade. Se todas as medonhas e sombrias previsões que circulam atualmente na parte desenvolvida do mundo se mostrarem cientificamente comprovadas, provavelmente será necessária uma atitude radicalmente nova da parte das sociedades industrialmente desenvolvidas – sejam elas de mercado ou de planejamento central. Poderão elas ser compelidas a considerar, senão uma redução, pelo menos um estancamento de seu bem-estar material já bastante elevado. Os investimentos necessários para, por exemplo, melhorar a eficiência na produção e utilização de energia, ou no desenvolvimento de tecnologias energéticas menos poluentes, provavelmente terão efeito negativo nos atuais níveis de bem-estar. Se for esse o caso, a expectativa, nas nações Ocidentais, de um iminente estágio pós-industrial, em que o homem se libertaria da escassez e estaria livre para se dedicar ao lazer, terá de ser adiada por algum tempo, ou quiçá abandonada por completo.

O quadro, entretanto, pode na verdade ser menos sombrio do que aparenta. Primeiro, porque os padrões de vida nos países desenvolvidos de economia de mercado já são bastante confortáveis, pelos menos se avaliados em termos de renda per capita. A qualidade de vida poderá até

mesmo melhorar se certas medidas para economizar energia forem adotadas. Quando se leva em conta, por exemplo, que o consumo de energia per capita nos Estados Unidos e no Canadá é duas vezes superior ao da Europa Ocidental, fica claro que muito pode ser feito na América do Norte com uma mera mudança nos hábitos de consumo, sem realmente afetar o bem-estar essencial da população. Até mesmo na Europa Ocidental muito poderia ser feito em termos de economia de energia se as pessoas, por exemplo, trocassem os meios de transporte pessoais pelos públicos, que geralmente são quatro vezes mais eficientes em termos de kcal por quilômetro. As viagens aéreas internacionais para fins unicamente turísticos poderiam ser consideravelmente reduzidas, por exemplo, já que nesse caso não há pressa em se chegar ao destino, principalmente para os aposentados. No transporte de cargas, as ferrovias chegam a ser cinco vezes mais eficientes do que caminhões e os navios 50 vezes mais eficientes do que os aviões. Uma soma considerável de dinheiro poderia, aliás, ser economizada se a expansão da infraestrutura aeroviária se tornar desnecessária. O problema urbano de congestionamentos no trânsito seria ainda sensivelmente simplificado. O resultado final provavelmente permitiria um aumento significativo nos níveis de consumo de energia dos povos dos países em desenvolvimento – ou seja, na realização de suas aspirações por maior desenvolvimento – sem um aumento no consumo de energia global.

Concluindo, permita-me chamar sua atenção para o fato de que o Brasil, mediante uma declaração que tive a honra de anunciar durante a última sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, tomou a iniciativa de se oferecer como anfitrião da II Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, a ser realizada em 1992, 20 anos após a primeira, em Estocolmo. Procedemos assim por estarmos sinceramente interessados em promover a compreensão e cooperação internacional sobre a questão da preservação ambiental. Esperamos que nossa oferta seja aceita. Isso nos dará a oportunidade de aumentar e aguçar a consciência, em nosso país e a todos os níveis, sobre o que julgamos ser uma das principais questões nas pautas nacional e internacional na década vindoura. Seria de se esperar que mediante tais esforços em prol da cooperação, o mundo será capaz de avançar mais rapidamente e com maior responsabilidade rumo a um meio ambiente global mais limpo. Esperamos, ainda, que nos auxiliará a definir uma melhor compreensão das possibilidades de continuação do crescimento no mundo

desenvolvido e da necessidade de acelerar o desenvolvimento nos países mais pobres, de forma mais compatível com a preservação dos recursos naturais não-renováveis e com uma distribuição mais equitativa de sua exploração entre todas as nações na Terra.

O GATT e a Rodada Uruguai*

Paulo Nogueira Batista

I - O Comércio de Bens - o Tratamento do GATT

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT - constitui essencialmente uma obrigação para que os governos não discriminem os países estrangeiros enquanto fonte fornecedora de bens. Uma vez que os bens importados tenham sido admitidos em seus territórios, os governos deparam-se com outra tarefa a de não discriminar entre bens importados e produtos domésticos semelhantes. Em outras palavras, as partes do GATT comprometem-se a observar, na fronteira, "a nação mais favorecida a cláusula da NMF" e, dentro de suas próprias fronteiras, o princípio do "tratamento nacional".

No Acordo Geral, a liberalização aparece menos como uma obrigação do que como um objetivo. Busca-se o comércio mais livre através da negociação, seja ela de natureza bilateral ou plurilateral, com base na reciprocidade e na vantagem mútua. Os resultados das negociações são multilateralizados - ou seja, extendidos sem reciprocidade, a todas as partes do GATT, independente de suas participações na troca de concessões. Em termos incondicionais, este é o resultado natural da operação da "cláusula da NMF". Portanto não se busca como um fim em si mesmo, através de medidas unilaterais. No GATT, o comércio junto e, em primeiro lugar, comércio multilateral não discriminatório e não livre comércio "per se".

* Conferência proferida na Universidade da Geórgia, Atlanta, março de 1989.

A filosofia básica que inspirou o Acordo Geral fundamenta-se no conceito clássico de comércio, segundo o qual a melhor distribuição possível de recursos mundiais a que resulta - da exploração das vantagens comparativas de cada pais em produzir para o mercado externo maior. A especialização na produção a nível internacional torna-se requisito fundamental e o comércio deve ser consequentemente visto como o instrumento principal e preferido para a promoção da riqueza das nações. O Acordo Geral concentrou-se na regulamentação do comércio de bens. Novamente seguindo a linha da teoria clássica de livre comércio, parece ter sido feita a suposição de que não haveria necessidade para a regulamentação ou controle de movimentos de capital e mão-de-obra internacionais a longo prazo. Não se esperava que os próprios fatores de produção ultrapassassem fronteiras, pelo menos não de modo de afetar negativamente o funcionamento da teoria da vantagem comparativa. Não se via a necessidade, tanto dentro quanto fora do GATT, na época de sua criação, de se lidar com uma questão como o comércio de serviços ou investimento estrangeiros direto em termos multilaterais. Somente mais tarde, no contexto da OCDE, estes assuntos foram tratados dentre os países desenvolvidos apenas.

II - A liberalização do Comércio e o GATT

O GATT foi concebido essencialmente como um conjunto de normas para regulamentar as relações comerciais entre economias de mercado. O Acordo Geral objetivava limitar a intervenção do Governo na política comercial no que se refere utilização de tarifas; a princípio proibia-se as barreiras não-tarifárias. A intenção era de dar o maior espaço possível à empresa privada a fim de que esta pudesse operar mais livremente de acordo com as forças de mercado de oferta e demanda. Entretanto, desde seu estágio inicial, os bens agrícolas foram praticamente sendo excluídos do regime do GATT. Por um lado, era uma consequência da natureza mais tolerante das normas do GATT com re1ação à agricultura, visto que a especificidade do setor foi levada altamente em consideração; porém era também uma consequência da concessão especial ("waiver") sob a qual, em 1955, os Estados Unidos viam-se livres da obrigação de submeter seu comércio agrícola ao regime do GATT.

Através de uma série de rodadas de negociações comerciais - sete desde sua entrada em vigor em 1948 - tem-se obtido muito sucesso no GATT em

termos de redução das barreiras tarifárias sobre produtos industriais dentre as economias desenvolvidas de mercado. Estas concessões foram automaticamente estendidas aos países em desenvolvimento sem reciprocidade, com base na regra da NMF. A pequena participação destes países no comércio internacional e o fato de que, na época, eram apenas simples exportadores de produtos primários, parecia suficiente para assegurar que maiores problemas de competitividade não decorreriam do que se assemelhava vagamente com concessões teóricas. Com o passar do tempo, todavia, alguns países menos desenvolvidos foram capazes de se industrializar rapidamente e, consequentemente, de atingir uma posição onde podiam se beneficiar de tais concessões não-recíprocas. A fim de conduzir seu processo de industrialização, estes países confiavam, em grande escala, no investimento estrangeiro externo, atraídos pelas nações desenvolvidas por incentivos especiais de natureza fiscal ou comercial.

III - O Ressurgimento do Protecionismo

A crescente competição de bens industrializados provenientes do Japão e das nações recém-industrializadas, levaram os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental a aumentar a proteção de seus mercados através de uma variedade de medidas não-tarifárias, incoerente com ou totalmente contrárias às suas obrigações com o GATT. As restrições impostas sobre o mercado têxtil marca o início de uma nova era de protecionismo. A criação do Mercado Comum Europeu, por definição um desvio da regra básica não-discriminatória do GATT, agravou as tensões mundiais comerciais, especialmente como consequência de seu pesado subvencionamento de bens agrícolas.

A Rodada Tóquio de 1974-9 constituiu uma tentativa da parte das nações desenvolvidas de preservar e aumentar as consequências da liberalização do comércio que já haviam sido alcançadas no GATT e, ao mesmo tempo, ajustar as normas do GATT às novas circunstâncias. Tendo em vista o panorama da crise dos preços de petróleo e da flutuação livre do dólar, a Rodada Tóquio pode ser considerada bem-sucedida, pelo menos do ponto de vista dos principais parceiros comerciais. Apesar do fracasso em tratar dos problemas agrícolas e de salvaguardas, os países industrializados entraram em acordo quanto a adicionais cortes tarifários consideráveis e concluir várias questões normativas. Diversas provisões-chave do GATT - sobre subsídios, "anti-

dumping", compras governamentais, padrões técnicos e valoração alfandegária - foram interpretadas, modificadas ou acrescentadas. Entretanto, esta reforma do Acordo Geral não foi conduzida através de procedimentos estabelecido de emenda do Acordo Geral. Foi efetuada, em base "de facto", através de negociações conduzidas entre os países desenvolvidos, e resultou na adoção de Códigos cujas consequências estão restritas aos países que aderiram a estes Códigos. O método do código implicou portanto numa grande depreciação da regra mais fundamental do GATT - a obrigação incondicional de aplicar a cláusula da NMF. Nos anos setenta, após os Acordos do Smithsonian e a Rodada Tóquio, dois pilares básicos do sistema pós-guerra para a condução multilateral dos assuntos econômicos mundiais - a estabilidade da taxa de câmbio na área monetária e a não-discriminação na área comercial - foram afastados por iniciativa dos Estados Unidos, o mesmo país que, nos anos do pós-guerra, havia tomado a liderança de estabelecer este sistema.

Durante os 40 anos desde o início do GATT, o comércio internacional sofreu sem dúvida uma taxa de crescimento substancial. Parte significativa de tal crescimento pode ser indisputavelmente atribuída ao fato de que, inicialmente, os compromissos do GATT buscavam a não-discriminação e seus objetivos visavam a liberalização do comércio. A maior parte todavia deve ser creditada aos grandes movimentos de capital -que ocorreram através das fronteiras, à certeza de conversão da moeda e, numa menor escala, ao prevalecimento de taxas de câmbio estáveis, durante um considerável período de tempo. A verdade é que o comércio cresceu apesar da irrelevância crescente dos assuntos originais do GATT. A proliferação de blocos comerciais, de ajustes sistemáticos de mercado e de restrições à exportação voluntárias, formando um elenco de medidas abertamente discriminatórias e/ou protecionistas, são certamente indicações inegáveis de que o comércio mundial tem se tornado manipulado e injusto, contrastando enormemente com os proclamados objetivos originais do GATT. As dificuldades atuais são compiladas devido ao fato de que taxas de cambio podem ser e foram manipuladas para adquirir vantagens comerciais.

Os Estados Unidos, que no passado desempenharam papel de liderança no estabelecimento do GATT, assumiram agora uma posição claramente protecionista, como consequência dos volumosos e sucessivos déficits comerciais. Os Estados Unidos têm declarado explicitamente através do Ato de Comércio de 1988 – que seus mercados só permanecerão abertos se os países que detêm superavits comerciais com eles demonstrarem que estão

dispostos a abrir seus mercados aos Estados Unidos, não só em termos comerciais como também em termos de serviços e de proteção dos direitos de propriedade intelectual. Sem se questionar se os déficits comerciais podem ter de fato causas domésticas, tais como perda de produtividade ou poupança e investimentos baixos, os Estados Unidos pressupõem que seus déficits comerciais só podem ser o produto de políticas ou práticas comerciais injustas de outros países. A mesma visão deturpada utilizada até nos casos onde a geração de superávits comerciais resulta diretamente da redução de demanda de importações, como consequência de esquemas de ajustes inerentemente recessivos de Ba1anço de Pagamentos impostos pelo FMI; sob tais esquemas, nações em desenvolvimento endividadas tornaram-se exportadoras 1íquida de recursos, sacrificando seus próprios prospectos de crescimento a fim de assegurar o serviço pleno suas dívidas extenas.

Embora tenham poder para aplicar medidas unilaterais contra países em desenvolvimento ou para exercer pressões bilaterais sobre eles sem risco de retaliação, certamente os Estados Unidos acham preferível estar numa posição na qual seus atos estão baseados em regras internacionalmente aceitas. Estão portanto tentando obter, nas Rodadas Uruguai, cobertura multilateral pelo que esta sendo arbitrariamente feito, com base unicamente em sua própria legislação.

IV - A Rodada Uruguai: o Novo Tratamento dos Estados Unidos ao GATT

A Rodada Uruguai de Negociações Comerciais foi lançada sob iniciativa dos Estados Unidos em Punta del Este, em 1986. Os Estados Unidos, como seu proponente, busca dois objetivos principais na Rodada. Numa disputa com as Comunidades Européias, lidera uma tentativa de trazer subsídios agrícolas sob algum tipo de assunto do GATT. Em confronto com os países em desenvolvimento, os Estados Unidos também encabeçam outro empreendimento, desta vez de trazer sob o GATT a regulamentação de novos assuntos tais como serviços, investimento estrangeiro e propriedade intelectual. A intenção é conduzir tal reforma do Acordo Geral através de emendas efetuadas "às escondidas". De forma a evitar requisitos formais para emenda do GATT, recorre-se novamente ao método do Código adotado na Rodada Tóquio. Os países que no aceitarem aderir aos Códigos em novas áreas, estariam sujeitos a sofrer a restrições em seus produtos nos mercados dos países que aderirem aos Códigos.

A filosofia subjacente é que as relações econômicas internacionais devem ser conduzidas baseadas o mais estritamente possível na teoria clássica de livre-comércio, isto, baseada apenas no comércio de bens. As normas do GATT devem ser emendadas a fim de assegurar, enquanto convir as nações desenvolvidas, a máxima imobilidade internacional de capital, tecnologia e mão-de-obra. Todas as propostas relativas ao comércio de serviços, investimento estrangeiro ou propriedade intelectual apresentadas no contexto da Rodada Uruguai, refletem esta orientação básica.

No caso da propriedade intelectual, discute-se, por exemplo, que os padrões internacionais existentes - a Convenção de Paris sobre Direitos de Propriedade Industrial, administrados pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) - são insuficientes para proteger o inventor no que se refere a assegurar seu direito a patentear sua invenção e receber a remuneração a que tem jus pela exploração da mesma. Na realidade, o que se procura é transformar o direito à patente em um direito monopolístico à exploração sem nenhuma obrigação de usar a patente no país doador, seja de forma direta ou através do intermediário de uma companhia afiliada.

Entretanto, os países em desenvolvimento não podem aceitar padrões que para eles representariam efetivamente uma renúncia à transferência de tecnologia e que acarretariam uma situação onde seriam obrigados a importar bens cuja manufaturação seria legalmente impossível em seu território, caso uma patente exclusiva for concedida incondicionalmente a produtores estrangeiros.

De qualquer modo, é muito injusto tentar criar a impressão para a opinião pública em geral, fora do contexto das negociações de que na área de propriedade intelectual, a posição dos países em desenvolvimento é a de violadores irresponsáveis das chamadas normas internacionais simplesmente porque se recusam a seguir o que de fato não constitui mais do que regulamentos domésticos de alguns poucos países. As nações em desenvolvimento têm certamente o direito de continuar a se comportar de acordo com os padrões internacionais existentes aceitos por eles e que estão contidos na Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Intelectual (Marcas e Patentes) e a Convenção de Berna para a Proteção de Trabalhos Artísticos e Literários (Direitos Autorais). Sob os procedimentos de emenda do GATT, as nações em desenvolvimento também tem indubitavelmente o direito de resistir a tentativas de modificação de suas regras através de meios ilegais.

A orientação acima mencionada que enfatiza o comércio ao custo de outros meios de cooperação internacional pode ser detectada nas propostas dos Estados Unidos com relação ao investimento estrangeiro direto. A idéia de limitar a liberdade de ação das partes do GATT, em especial a das menos desenvolvidas, liberdade que atualmente gozam no que se refere ao recurso a políticas fiscais sobre medidas comerciais a fim de atrair o investimento estrangeiro, seja para substituição de importação, seja para fins de exportação. As propostas são baseadas no suposto efeito distorcido de tais incentivos no que se refere ao comércio de bens. Em outras palavras, os países em desenvolvimento não deveriam ter permissão para utilizar o investimento estrangeiro a fim de se tornarem competitivos na produção de bens com países exportadores de capital. O tratamento dos Estados Unidos modifica-se consideravelmente quando se trata da definição do comércio de serviços. Como os serviços são essencialmente imponderáveis e devem, por necessidade, ser consumidos onde e quando forem prestados, sugere-se que a definição de comércio de serviços abranja a noção de investimento estrangeiro direto e de movimento de mão-de-obra necessários no estrangeiro para a prestação de serviços que não podem ser comercializados através das fronteiras. Aos países em desenvolvimento - onde os serviços como banco, seguro e engenharia devem ser fornecidos – lhes é solicitado reconhecimento de "um direito de estabelecimento", que deve ser acordado com base no "tratamento nacional". Tal requisito apresentado como se fosse um complemento natural de um suposto "direito" à exportação de bens. Entretanto, sob o GATT, os países só tem direito de não serem discriminados em mercados de outros países, nos casos de importação. Portanto, as nações em desenvolvimento enfrentam tratamentos norte-americanos contraditórios: por um lado, com o argumento de que o investimento estrangeiro não deve ser visto como alternativa para comércio, espera-se que eles renunciem ao seu direito de atraí-lo para a produção de bens; por outro lado, com o argumento de que o investimento estrangeiro é um complemento necessário para o comércio de serviços devem reconhecer uma obrigação e aceitá-la. As nações menos avançadas estão sendo de fato convidadas a assegurar às mais avançadas um direito a fornecer serviços nestes setores exclusivos onde estas últimas já desfrutam de uma posição competitiva importante. Não é de se surpreender que tal injusto convite seja visto com grande aversão pelos que são negativamente afetados.

A questão do comércio de serviços ademais dificultada pela posição dos Estados Unidos, de que os regulamentos nacionais na área de

serviços constituem em princípio um obstáculo ao comércio e como tal deveriam ser sujeitos ao exame e questionamento internacionais. Os países em desenvolvimento sustentam que os regulamentos nacionais na área de serviços são parte integrante das políticas de desenvolvimento e constituem única expressão legítima e irreverente da vontade nacional. Como tal, não podem ser sujeitos à regulamentação internacional nem entendidas como barreiras intrínsecas ao comércio. Os países em desenvolvimento não negam que os regulamentos nacionais podem ter incidentalmente efeitos comerciais negativos; entretanto, consideram tais efeitos marginais e apenas exemplos específicos e concretos destes efeitos poderiam ser objeto do exame internacional. Da mesma forma, países em desenvolvimento considerariam aceitável, para seguir uma certa coerência, submeter igualmente ao exame internacional os possíveis efeitos comerciais negativos de práticas de negócios restritivos de companhias transnacionais. Para os países em desenvolvimento, de qualquer forma, não parece que normas multilaterais tenham sido claramente estabelecidas para reger o comércio de serviços. Em qualquer um dos casos, quando se fizerem necessárias, tais normas seriam unicamente aplicáveis a serviços que podem ser realmente comercializados a nível internacional, excluindo por necessidade as transações que envolvessem movimento transfronteiriço de fatores de produção.

Em todas as chamadas novas áreas da Rodada Uruguai, as propostas dos Estados Unidos estão correlacionadas a um outro denominador comum, isto é, o desejo de colocar as reivindicações legais de investidores ou fornecedores de serviços estrangeiros sob a proteção dos procedimentos das soluções de controvérsias do GATT. Isto asseguraria às partes privadas uma posição privilegiada que lhe forneceria uma instância para recorrer a nível de direito público internacional, acima dos tribunais domésticos dos países nos quais teriam sido feitas as reivindicações. Em outras palavras, seria um "tratamento melhorado" quando comparado ao tratamento do qual usufruem os cidadãos ou companhias locais. Esta reivindicação vai certamente além do que os países ricos requisitam no que se refere à aplicação do princípio do "tratamento nacional" a seus nacionais pelas nações mais pobres, o que implica por definição em um elemento de discriminação contra o produtor ou fornecedor doméstico.

V - Prospectos para a Rodada Uruguai e para o Tratamento Multilateral à Política Comercial

O empreendimento da Rodada Uruguai foi possível graças ao alto nível dos compromissos elaborados pelos Estados Unidos e as Comunidades Européias, no contingente dos países desenvolvidos, e Brasil e Índia, no dos países em desenvolvimento. Tais compromissos basearam-se em dois elementos: em primeiro lugar, as negociações sobre serviços se restringiriam ao comércio de serviços e seriam conduzidas paralelamente as negociações sobre comércio de bens, porém fora da estrutura legal do GATT, sem nenhum compromisso no que se refere à incorporação de suas eventuais consequências no chamado sistema do GATT; em segundo lugar, as questões de direito de propriedade intelectual e de investimento estrangeiro fariam parte das negociações sobre comércio de bens, na qualidade de "aspectos relacionados ao comércio de propriedade intelectual" e de "medidas de investimento relacionadas ao comércio", com base em um mandato que se refere estritamente às provisões processuais e substanciais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio e da jurisdição de organizações internacionais, tais como a OMPI. O compromisso de Punta del Este reflete a percepção de que o lançamento por consenso da Rodada Uruguai foi essencial para a assegurar a participação dos países em desenvolvimento que se opõem à discussão das chamadas novas questões.

Na recente Revisão de Médio Prazo, iniciada em Montreal e completada em Genebra, foram introduzidas mudanças nos mandatos de negociação da Rodada Uruguai que podem afetar o compromisso de Punta del Este entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, ameaçando a possibilidade de uma conclusão bem-sucedida na Rodada de 1990, como estava inicialmente previsto. Os países em desenvolvimento economicamente mais importantes serão naturalmente contra qualquer tentativa que imponha regras dentro da Rodada, sob as quais teriam que enfrentar restrições adicionais à sua capacidade de desenvolvimento. Eles provavelmente se manterão à distância de quaisquer códigos que possam vir a ser adotados contra suas opiniões e que implicariam na consolidação de um desequilíbrio na ordem econômica mundial.

Tal resultado da Rodada Uruguai contradiziria totalmente todos os esforços que estão sendo empreendidos pelos países em desenvolvimento a nível das Nações Unidas com reação a uma "Estratégia Internacional para o Desenvolvimento", que visa a promoção da cooperação internacional para a

eliminação das disparidades económicas entre Norte e Sul. A Rodada Uruguai só poderá ter uma conclusão verdadeiramente bem-sucedida se, a exemplo do que aconteceu em Punta del Este, prevalecer à consenso e suas consequências forem aceitas por todas as nações participantes. As tentativas de adoção de novos códigos em novas áreas, determinando apenas o apoio dos países ricos confirmariam de forma irreversível e prejudicial a tendência negativa iniciada na Rodada Tóquio que resultou na divisão do GATT em uma instituição desvirtuada com duas bancadas.

Além dos problemas da Rodada Uruguai, o sistema de comércio internacional já se encontra de qualquer forma sob grandes pressões, decorrentes de enormes desequilíbrios entre os principais parceiros comerciais. Estes desequilíbrios necessitam ser corrigidos - através de medidas de ajuste interno pelos países deficitários e pela harmonização das políticas macroeconômicas dos países superavitários e deficitários - senão as tensões comerciais existentes serão agravadas e degenerarão em guerra econômica aberta entre países de economia de mercado. Tal determinação certamente não se traduziria, como nos anos trinta, em conflitos militares, mas certamente perturbaria a integração econômica mundial em termos comerciais e financeiros; poderia também ter implicações políticas negativas para a coesão da OTAN e para a capacidade de seus membros de conduzir as negociações de desarmamento dos países do Pacto de Varsóvia, o que poderia contribuir na consolidação da nova détente Leste-Oeste. Ao mesmo tempo, criaria constrangimentos externos adicionais para os países em desenvolvimento em seus esforços de crescimento, aumentando as tensões Norte-Sul e comprometendo a capacidade dos endividados de servir suas dívidas. As instituições de Bretton Woods - o FMI e o Banco Mundial - e o GATT muito provavelmente teriam encontrado dificuldades em sobreviver tal panorama sombrio, até mesmo em seus atuais papéis limitados. Ademais uma recaída para o bilateralismo econômico tornaria muito mais complexa a tarefa de acomodar, no contexto da era pós-guerra fria, a China e a União Soviética como novos membros importantes de uma verdadeira comunidade econômica mundial.

As Dívidas Externas dos Estados: Reflexos de uma Crise Econômica na Segurança Internacional*

Paulo Nogueira Batista

Com muita honra aceitei o convite que me traz aqui hoje para proferir neste Curso uma palestra sob o título "Dívida dos Estados: Reflexos de uma Crise Econômica na Segurança Internacional".

A escolha do tema por parte da Direção deste Instituto traduz uma percepção moderna da significação adquirida pelo relacionamento econômico entre as Nações como componente essencial da grande estratégia de construção e preservação da paz.

Regozijo-me de participar neste debate e de poder, em alguma medida, contribuir com informações e reflexões. Estas devem ser interpretadas como expressão de pontos de vista pessoal, que em nada comprometem a posição do Governo de meu país, que tenho a honra de representar em Genebra, junto às organizações internacionais ali sediadas.

Meus Senhores:

Complementar poupança interna com recursos externos - particularmente sob a forma de capital de risco - constitui a partir do século XIX fato

* Palestra proferida no Instituto da Defesa Nacional, ao Curso de Defesa Nacional, em 24 de fevereiro de 1986.

corriqueiro na vida econômica internacional. No início do processo, via de regra, os Estados eram os tomadores e os emprestadores eram os banqueiros privados; numa segunda fase, as empresas privadas passaram também a ser mutuários; finalmente do lado credor, além dos bancos privados e do público em geral (estes no caso de *bonds*), apareceram os Estados, quer directamente quer através de agências governamentais, e, por último, surgiram as entidades internacionais de crédito. A dívida soberana dos países fortemente endividados acha-se hoje constituída, em sua maior parte, com consórcios de bancos privados, sendo a crise reflexo inevitável das condições comerciais desses fluxos financeiros.

Na medida em que os empréstimos eram utilizados em atividades vinculadas à expansão das exportações - como era a regra no século XIX e nas primeiras décadas do século actual - o endividamento externo dos países periféricos gerava naturalmente as divisas necessárias ao serviço respectivo. Em algumas instâncias, entretanto, serviram para custar déficits orçamentários, situações de que podiam decorrer casos específicos de fortes desequilíbrios da balança de pagamentos e eventuais riscos de inadimplência.

Tudo se passava, entretanto, no quadro de uma ordem econômica internacional livre-cambista em cujo seio, pelo sistema do padrão-ouro, os ajustamentos económicos internos necessários ao reequilíbrio das contas externas se processavam, em princípio, de forma automática. No âmbito da "Pax Britannica", expressão política dessa ordem econômica liberal, ocasionalmente se fazia mister reforçar a adesão dos devedores recalcitrantes ao sistema pela ameaça de uso de força.

De modo geral, o interesse em continuar membro do Clube e por esse meio em preservar o acesso ao crédito internacional era mais do que suficiente para colocar em linha os pequenos países devedores. De qualquer modo, como instrumento adicional de pressão, institucionalizara-se, a despeito da inconformidade dos Governos e dos juristas latino-americanos, o reconhecimento do direito dos países de conceder a seus nacionais, credores de Governos estrangeiros, protecção diplomática, e até militar, para cobrança de dívidas.

Em geral, em casos de risco de inadimplência, partia-se de uma avaliação muito realista da capacidade de repagamento do país endividado. Os esquemas de "settlement" eram bastante amplos, envolvendo muitas vezes redução do montante a ser pago ou consolidação a taxas de juros substancialmente reduzidas e a prazos extremamente longos. Em 1902, por exemplo, Portugal

converteu bonds entre 1/2 e 3/4 do seu valor inicial para repagamento em 99 anos, à taxa de juros anual de 3 por cento. Dois anos antes da virada do século, o Brasil consolidou o principal e os juros da dívida a vencer no período 1898-1901 num prazo de 63 anos com 13 de carência.

A partir de 1914, a situação das finanças internacionais sofre mutação substancial, não só pelo volume dos empréstimos feitos para financiamento da Primeira Guerra Mundial, mas igualmente em função do facto de que os grandes tomadores passaram a ser os Governos dos países mais desenvolvidos. Com efeito, ao terminar o conflito, os países europeus continentais passaram de mutuantes a mutuários, emergindo como grande credor mundial líquido os EUA, seguido de longe pelo Reino Unido, cujos créditos europeus eram ainda superiores aos débitos britânicos com os EUA. As possibilidades de pagamento da dívida europeia aos EUA - de valor equivalente à dívida atual dos países em desenvolvimento - foram complicadas por dois fatores: as dificuldades em assegurar o pagamento das reparações de guerra pela Alemanha e o repúdio da dívida da Rússia imperial pelo regime soviético.

Com sua reconhecida visão, Keynes propôs, logo ao final da guerra, uma revisão das reparações - as quais, em seu entender, inviabilizavam a recuperação econômica da Alemanha em prejuízo da própria Europa - e o cancelamento das dívidas interaliadas. A proposta de perdão das dívidas foi endossada pelo Governo inglês, porém recusada pelo Governo norte-americano. A revisão do montante das reparações de guerra foi resistida bravamente pela França que, além de ver um elemento da sua segurança na debacle econômica da Alemanha, tinha nas reparações uma fonte de recursos para honrar a dívida de guerra com os EUA e a Grã-Bretanha.

Embora recusando estabelecer qualquer vínculo entre as duas questões, os EUA acabaram por concordar com a renegociação da dívida europeia, o que fizeram, aliás, em condições marcadamente concessionais, a saber, juros negativos e prazo de 62 anos para amortização do principal. Com isso se criaram condições políticas para a revisão em paralelo das reparações devidas pela Alemanha e a retomada do seu pagamento, mediante esquema de financiamento oferecido por bancos norte-americanos e lançamento de títulos alemães nos EUA. A exportação de capitais de risco para a Alemanha excedeu, no período 1924-29, o pagamento de reparações de guerra, constituindo um fator fundamental para o êxito da política de combate, por medidas de choque, da hiperinflação que se seguiu ao final da guerra. De

qualquer forma, as reparações nunca excederam, naquele período, a 15 por cento da receita de exportações.

As soluções alcançadas no tocante às dívidas e às reparações de guerra não chegaram a tempo de dar uma contribuição estabilizadora ao sistema econômico internacional. Sua insuficiência e a demora com que foram adotadas são consideradas um dos componentes das causas geradoras da depressão dos anos 30. Na opinião de muitos, a crise resultou, em grande parte, do restabelecimento, em condições artificiais e precárias, do sistema do padrão-ouro, em particular pela incapacidade do Reino Unido de continuar a exercer o indispensável papel de liderança que o sistema exigia e pela relutância ou despreparo dos EUA em substituí-lo nessa função.

Na realidade, os EUA, embora transformados em maior credor e realizando expressivos saldos positivos de comércio com seus devedores, adotaria posições fortemente contraditórias, ao reduzir, no final da década de 1920, o volume de empréstimos ao exterior, ao insistir na cobrança das dívidas acumuladas e, finalmente, ao adotar uma tarifa aduaneira altamente protecionista congregada à subsequente desvalorização do dólar. Estavam criadas as condições para uma inadimplência generalizada de todos os países europeus, iniciada pela França e seguida pela Inglaterra, sob a alegação pelos franceses de que a regra "pacta sunt servanda" não pode deixar de ser qualificada pelo princípio do "rebus sic stantibus" e sob a invocação pelos ingleses de "estado de necessidade econômica". Não obstante os esforços de última hora dos EUA, consubstanciados na proposta do Presidente Hoover de moratória multilateral do principal e juros devidos em 1932, a situação era já irreversível, evoluindo inexoravelmente do livre-cambismo e multilateralismo do padrão-ouro para a inadimplência financeira, num quadro de autarquia econômica e de bilateralização dos fluxos de comércio. Fator decisivo nesse processo foi a impossibilidade de os Governos aceitarem por prazo indefinido as implicações sociais das políticas recessivas, decorrentes dos ajustamentos impostos pelo sistema do padrão-ouro. O perdão das reparações de guerra e das dívidas intraeuropeias na Conferência de Lausanne, em 1932, veio muito tarde e não foi acompanhado pela indispensável contrapartida do cancelamento pelos EUA das dívidas de guerra dos seus aliados europeus.

A emergência do nazismo na Alemanha e a solução do problema do desemprego naquele país pelo rearmamento podem ser considerados exemplos muito ilustrativos dos efeitos diretos da incapacidade da comunidade

internacional em oferecer, a tempo, um equacionamento adequado à questão da dívida e das reparações de guerra.

Em que medida, a atual crise de endividamento pode ter consequências igualmente desestabilizadoras para a segurança internacional?

A tentativa de responder a essa indagação deve começar por uma constatação preliminar de que, no caso atual, se trata de um problema entre países devedores em desenvolvimento e países credores desenvolvidos; em outras palavras, não se trata de uma crise entre países centrais, entre os atores principais na arena política e econômica internacional, e sim de uma crise entre países periféricos, meros coadjuvantes no cenário mundial, e países com actuação principal nos negócios internacionais.

Uma segunda constatação que se impõe é a de que os grandes devedores não se confrontam, no plano ideológico, com os seus credores, adotando como adotam sistemas econômicos semelhantes e perseguindo como alvo os mesmos modelos de organização política e social.

Na realidade, os países devedores têm dificuldade em "vender" aos credores a necessidade de um enfoque político para o tratamento da questão da dívida, porquanto nenhum deles se acha em área estratégica para o conflito Leste-Oeste ou pareceria oferecer aos olhos dos credores perigo de subversão social, suscetível de comprometer as estruturas essencialmente de mercado de suas economias.

O endividamento dos países do Terceiro Mundo se intensifica a partir de 1973, adquirindo particular relevância na América Latina que em 1982 detém quase 50 por cento dos débitos totais. O problema de endividamento só adquire, entretanto, características de verdadeira crise de liquidez para alguns países da região - Brasil, México e Argentina - para os quais o serviço da dívida atinge, em 1982, os valores absolutos de US$17, US$15 e US$8 bilhões, ou seja o insuportável nível de 87 por cento, 68 por cento e 102 por cento das respectivas receitas de exportação de bens e serviços. A partir daquele ano, torna-se inviável prosseguir com o financiamento desse enorme desequilíbrio pelo recurso a novos empréstimos. A crise aguda de liquidez impõe a renegociação da dívida.

Como foi possível chegar a tal situação? Quais as razões do excessivo peso do serviço dessa dívida? Os motivos diferem naturalmente de país a país. No caso do México e da Argentina, pesam muito mais as razões de ordem interna do que as de origem externa, resultantes aquelas de políticas irrealistas de sobrevalorização cambial e de fugas maciças de capital que

atingiram, no período 1979-82, respectivamente, US$19,2 e US$26,5 bilhões, ou seja, a 65 por cento e a 48 por cento da entrada bruta de capital naqueles países. Acrescente-se que, como exportador de petróleo, o México, na realidade, experimentou no período 1979-82 uma melhoria nos seus termos de intercâmbio, ficando exposto, com efeito, no tocante a choques externos, unicamente à elevação das taxas de juros. No caso da Argentina, embora auto-suficiente em petróleo, foi relativamente mais forte o impacto de fatores externos, pela perda nos termos de intercâmbio além da alta das taxas de juros.

Entre os três maiores devedores, o Brasil foi o que sofreu de forma mais acentuada o impacto dos choques externos, no total chegaram a representar um prejuízo anual equivalente a US$20 bilhões ou seja a 8,6 por cento do PIB no período que antecedeu à crise de 1982. Graças a uma política de câmbio essencialmente realista, a fuga de capital ficou reduzida a apenas 8 por cento do capital recebido do exterior. Os recursos externos foram, a princípio, utilizados para o pagamento da conta petróleo e para a criação de uma infra-estrutura industrial de base; e, numa segunda fase, para fazer frente ao rápido crescimento da conta de juros decorrente da brutal elevação das taxas internacionais. Estima-se que cerca de 40 por cento da dívida externa de $100 bilhões seja uma consequência direta da elevação dessas taxas.

No exame das causas externas da crise do endividamento, é possível atribuir aos países credores em seu conjunto uma responsabilidade específica, de sérias consequências para o perfil e para o custo da dívida. Os empréstimos foram concedidos em termos de prazo e de taxas inadequadas, tanto para o financiamento de projetos de longa maturação quanto para o equilíbrio da balança de pagamentos; as agências governamentais e multilaterais reduziram, por seu lado, a participação nos financiamentos aos países latino-americanos, obrigando-os a recorrer maciçamente ao mercado dos bancos privados com condições estritamente comerciais. Os EUA, em particular, acham-se na origem dos dois grandes choques externos que desequilibraram a balança de pagamentos do Brasil: no caso do petróleo, indiretamente, pela perda prematura de sua hegenomia sobre as fontes produtoras do Médio Oriente, como consequência das posições adotadas no conflito árabe-israelense; no que concerne à taxa de juros, diretamente, na medida em que o seu aumento decorre basicamente das contradições entre a política monetária e a política fiscal praticadas naquele país.

O que se observa, na realidade, é um processo de regressão dos EUA em relação às suas responsabilidades de liderança no terreno econômico-financeiro, que haviam assumido ao término da Segunda Guerra Mundial e exercido com firmeza até ao final da década de sessenta. A nova ordem econômica baseada no livre comércio, na conversibilidade das moedas, na estabilidade de câmbio e no livre fluxo de capitais, dependia para sua implantação e bom funcionamento do comportamento da economia norte-americana, cuja moeda, para todos os efeitos, substituía o ouro como ativo de reserva internacional.

A crise do endividamento latino-americano é, de certo modo, produto da instabilidade introduzida no sistema econômico internacional pelo desempenho insatisfatório da economia dos EUA. Enquanto os déficits norte-americanos da balança de pagamentos puderam ser financiados com exportação de ouro, a estabilidade das transações internacionais foi essencialmente mantida. O abandono pelos EUA da paridade dólar-ouro, em 1971, e a subsequente flutuação do dólar em relação às demais moedas conversíveis, representaram a primeira grande fratura na ordem econômica internacional do pós-guerra. A partir desse momento, o sistema passou a enfrentar turbulências progressivas, resultantes em boa parte da postura norte-americana de financiar, de modo crescente, seus desequilíbrios nas contas internas e externas com apelo a capitais externos, de forma desestabilizadora desses fluxos e com grandes repercussões, não só nas taxas de juros internacionais mas também nas taxas de câmbio.

Nesse novo clima, os países desenvolvidos se sentem em liberdade para perseguir objetivos predominantemente nacionais, o que se reflete, sobretudo, em desequilíbrios orçamentários impostos pelos custos crescentes de assistência e previdência sociais, com a natural perda de produtividade e de competitividade no comércio internacional. Nesse cenário, torna-se mais ou menos inevitável a falta de convergência entre as políticas macro-econômicas dos principais parceiros internacionais, com a sequela de desalinhamento das taxas de câmbio e de juros.

Os países desenvolvidos, sob a pressão das reivindicações sociais de melhor remuneração e menos trabalho e do desemprego gerado pela recessão decorrente do choque do petróleo, iniciam, nos anos setenta, uma política comercial de crescente protecionismo e discriminação, em contradição com as regras do GATT e com as liberalizações efetuadas em sucessivas rodadas de negociações realizadas no âmbito daquele Acordo Geral.

A crise do endividamento latino-americano resulta, em grande extensão, desse quadro de degradação da ordem econômica de pós-guerra, degradação que, ao mesmo tempo, dificulta o encontro de soluções adequadas para o problema. Os países credores não aceitam qualquer parcela de responsabilidade pela crise e, o que é mais grave, não consideram ser do seu interesse contribuir para uma efetiva resolução das dificuldades.

Impõe-se aos países endividados o ônus exclusivo do ajuste, limitando-se a contribuição dos credores ao reescalonamento pelos bancos privados, em condições comerciais, do principal das dívidas de longo prazo. Mantém-se a obrigação do pagamento de juros e concedem-se novos empréstimos apenas na fase inicial do ajustamento, na medida estritamente necessária a permitir a recomposição do nível de reservas cambiais do país devedor.

Em outras palavras, o objetivo dos programas de ajuste exigidos pelo FMI, com o apoio dos Governos dos países credores, é o de equilibrar a balança de transacções correntes, fazendo com que o país devedor assuma, após a recomposição de suas reservas internacionais, a responsabilidade exclusiva de pagar a conta de juros com recursos próprios gerados na balança comercial.

Nessa ótica, os Governos dos países credores se restringiram a conceder "bridge loans" de prazo muito curto para a superação dos problemas imediatos de liquidez dos países fortemente endividados. A responsabilidade da renegociação ficou com os bancos privados internacionais que passaram a operar, no entanto, sob maior supervisão das autoridades monetárias dos países-sede, a fim de garantir a redução da alta margem de "exposure" que haviam atingido em suas operações externas.

No quadro internacional de recuperação modesta e incerta da economia dos países desenvolvidos e de dificuldades generalizadas de balança de pagamentos no mundo em desenvolvimento, a geração de saldos comerciais expressivos só se torna viável por forte contração das importações, através de políticas macro-econômicas muito restritivas da demanda global. O caráter contracionista das políticas de ajustamento interno atenderia, na visão do FMI, ao objetivo prioritário de contenção da inflação, como pré-condição para o retorno ao mercado de empréstimos e para retomada a médio prazo do desenvolvimento.

O esquema imposto pelos credores para solução do problema de liquidez dos países fortemente endividados ou sobrecarregados com um pesado serviço de dívida reflete uma concessão eminentemente assimétrica

das contribuições a serem dadas por credores e devedores. A preocupação dominante, o ponto de partida do esquema, é a preservação do sistema bancário internacional, em particular a solvência dos grandes bancos norte-americanos. Após alguns anos de crescimento do volume de empréstimos a taxas de quase 20 por cento, na fase inicial de reequilíbrio da balança de pagamentos dos devedores, esse crescimento é limitado a 7 por cento e, finalmente, reduzido a zero. Isto significa uma redução automática da "exposure" dos bancos pois crescem, ao mesmo tempo, a enfrentar turbulências progressivas, resultantes em boa parte da postura norte-americana de financiar, de modo crescente, seus desequilíbrios nas contas internas e externas com apelo a capitais externos, de forma desestabilizadora desses fluxos e com grandes repercussões, não só nas taxas de juros internacionais mas também nas taxas de câmbio.

A política adoptada pelos bancos de apenas rolar o principal e de exigir o pagamento integral de juros sem qualquer empréstimo adicional atende, certamente, à preocupação dos bancos e dos respectivos Governos de reduzir o perigo da concentração excessiva. A questão está nos sacrifícios que daí redundam para a economia dos países devedores que passam a ficar constrangidos a efectuar substanciais remessas líquidas de recursos próprios para o exterior, somente para honrar a factura dos juros sem chegar sequer a reduzir o "stock" da dívida.

No caso do Brasil, tal esforço representa enviar anualmente para fora do país o equivalente a cerca de 5 por cento do PIB ou a 40 por cento da receita de exportações. Quando se considera que a taxa de poupança líquida se situa em torno de 16 por cento do PIB, pode-se ter uma ideia do tremendo impacto redutor da conta internacional de juros na capacidade de investir do país. Acresce a circunstância, igualmente de grande relevância, de que, sendo 4/5 da dívida externa da responsabilidade do Setor Público, os recursos em cruzeiros para aquisição junto aos exportadores das divisas necessárias ao serviço da dívida constituem hoje o maior fator de desequilíbrio das finanças governamentais.

De uma forma perversa, o esquema de ajuste externo complica extraordinariamente a execução do esquema de ajuste interno no seu ponto crítico de controle das despesas governamentais e, consequentemente, da principal fonte de pressão inflacionária, que é o déficit do Setor Público. Após sucessivos cortes nas suas despesas de custeio e até de investimento, o Governo brasileiro se vê hoje confrontado com um déficit da ordem de 3 por

cento do PIB, equivalente em ordem de grandeza a dispêndios governamentais derivados de forma irredutível do serviço da dívida pública externa.

Entre 1981-84, o Brasil praticamente estagnou. Durante 1985, logrou retomar o crescimento econômico à elevada taxa de 8 por cento, mantendo - a inflação praticamente no mesmo patamar do ano anterior. A tarefa de retomada do desenvolvimento sem agravamento da inflação se tornou possível em 1985 graças à existência de substancial capacidade ociosa no parque industrial. Com o previsível rápido esgotamento dessas sobras de capacidade produtiva, a sustentação do ritmo de desenvolvimento vai exigir, contudo, novos investimentos que só serão realizáveis sem maiores pressões inflacionárias sempre que for possível uma redução substancial da remessa líquida de recursos para o exterior. A sustentação do crescimento sem perda do controlo da inflação passa, por conseguinte, por uma renegociação ampla da dívida externa em que se inclua a concessão de novos empréstimos e/ou a capitalização parcial de juros, além de uma redução no próprio custo do dinheiro novo e da rolagem da dívida anterior. À falta de novos esquemas de ajuste externo, ver-nos-emos defrontados com alternativas radicais: aceitação, por um lado, das prescrições recessivas do FMI, em que o combate à inflação tem precedência sobre a retomada do crescimento, ou, por outro, aceitação de um processo de desenvolvimento conjugado a taxas de inflação mais elevadas que as do actual patamar de 200 por cento ao ano.

As consequências políticas, econômicas e sociais de qualquer das duas hipóteses não são cômodas e submeterão o Brasil a inevitáveis tensões, por definição, agudizadas num processo de redemocratização do país, em especial no contexto de eleições para uma Assembleia Constituinte.

Em tal quadro será difícil escapar de um aumento de tensão também no plano externo, no relacionamento econômico com nossos principais credores e com o FMI. O Brasil seguramente não vê a questão da dívida como matéria de confrontação política Norte-Sul, Leste-Oeste; mas não pode renunciar ao seu direito de decidir soberanamente, sem interferências ou controlos externos, sobre qual a política econômica mais adequada, na nossa percepção, aos interesses do desenvolvimento nacional. O Governo brasileiro persegue com inabalável firmeza o propósito de encontrar soluções negociadas para o problema do endividamento externo do país mas não poderá se conformar com fórmulas que venham a comprometer a estabilidade político-social na medida mesmo em que a quebra dessa estabilidade submeteria a fortíssimas

pressões a capacidade de o país continuar a honrar o serviço de sua dívida externa.

A crise de endividamento dos países latino-americanos está longe de poder se considerar resolvida. A eliminação dos déficits de transacções correntes e a recomposição do nível de reservas cambiais dos países endividados que haviam experimentado sérios problemas de liquidez não colocam, como pretendem os bancos e o FMI, um ponto final na questão. A precaridade dos esquemas de ajuste em aplicação está sendo duramente posta à prova no México e na própria Argentina, exactamente pela carência de adequada cooperação financeira internacional.

As características dessa crise que persiste não são de molde, todavia, como tivemos oportunidade de ver, a representar uma ameaça direta à segurança internacional, no seu conceito mais corrente e amplo de estabilidade e distensão nas relações no sentido Leste-Oeste; poderia vir a sê-lo, a mais longo prazo, pelo elemento de deterioração que introduziria na convivência entre as nações de economia de mercado.

As consequências da crise se têm feito sentir até agora quase que exclusivamente nos países devedores, atingindo-os principalmente em termos econômicos. Na América Latina, por exemplo, a renda "per capita" caiu, em moeda constante, de US$928 para US$895. A perdurarem os esquemas inflexíveis de ajustamento externo e interno será difícil evitar que se façam sentir também no campo social e no terreno político. Este é, de fato, o grande desafio a que poderá vir a ser exposta a causa da construção da democracia nos principais países latino-americanos.

Não é impossível mas é improvável que venha a ocorrer, por iniciativa de um dos grandes devedores, uma inadimplência generalizada que pudesse vir a pôr em cheque a estabilidade do sistema bancário internacional, em especial a dos grandes bancos norte-americanos. É mais previsível que a inadimplência possa sobrevir como atitude individual, pie poderá se generalizar como reação em cadeia, na hipótese de um novo choque externo cujas consequências limitativas da nossa capacidade de pagar se sobreponham inexoravelmente à nossa firme disposição de continuar a honrar a dívida externa.

A generalização do protecionismo nos EUA poderia vir a constituir esse novo elemento desestabilizador. A situação acha-se no momento sob controlo precário na medida em que o Governo norte-americano vem obtendo sucesso na eliminação um tanto acelerada da sobrevalorização do dólar em relação a

outras moedas, através de ações coordenadas dos bancos centrais dos cinco principais parceiros econômicos. A causa estrutural do desajuste da economia norte-americana - déficit fiscal - ainda não parece, todavia, ter sido atacada, pelo menos com o vigor e a decisão necessários. Caso essa situação perdure, não se pode excluir um novo surto de pressões protecionistas capaz de se impor e generalizar. O fechamento do mercado comercial dos países desenvolvidos em adição às restrições já existentes para acesso ao mercado financeiro internacional certamente inviabilizaria, em termos econômicos e políticos, o prosseguimento dos actuais esquemas de renegociação da dívida externa. A própria consciência dessa possibilidade deverá fazer com que os Governos dos países credores, à frente o dos EUA, se coloquem frontalmente contra a aceitação do protecionismo como instrumento de política comercial.

A aceleração da decomposição do ordenamento econômico de pós-guerra pode ser agravada pela atitude crescentemente introspectiva dos EUA, particularmente na Administração Reagan. Embora não chegue a representar um recuo às tendências isolacionistas do princípio do século, essa introspecção se traduz numa despreocupação, preocupante para o resto do mundo, com as consequências externas do grau de prioridade que atribuem aos problemas internos e do abuso dos privilégios que lhes confere o dólar como moeda de reserva internacional. Em última análise, o ordenamento econômico mundial só poderá sobreviver ou evoluir sem maiores turbulências para novas formas de cooperação caso os EUA se disponham a renunciar às políticas desestabilizadoras que estão praticando. O ideal seria que pudessem vir a exercer, como no passado, a função positiva de liderança na estabilização do sistema em cuja instauração foram decisivos; para tal tarefa, a esta altura do século, talvez não baste a acção isolada dos EUA e se faça necessária acção conjugada de um número maior de países de peso na economia mundial, uma co-responsabilidade que os países europeus mais desenvolvidos têm se mostrado muito tímidos em assumir.

Os antecedentes dos anos 30 deveriam ser suficientes para escarmentar os que detêm responsabilidade de decisão. O grau de irracionalidade e descoordenação que então prevaleceu não é de molde, porém, a nos tranquilizar inteiramente quanto à impossibilidade de novos e dramáticos equívocos virem a ser cometidos. A desorganização da vida econômica dos países de economia de mercado, em consequência de uma abrupta liquidação do regime multilateral de comércio e de pagamentos, sem dúvida introduziria um elemento forte de desequilíbrio nas relações internacionais, não somente

de forma mais imediata entre as Nações ocidentais, mas também nas relações Leste-Oeste.

A crise de endividamento a que assistimos deixa visível a existência de uma percepção muito dura por parte dos países desenvolvidos de suas relações com os países em desenvolvimento, contrastando fortemente com a retórica de que lançam mão no diálogo Norte-Sul. Não apenas demonstram estar desinteressados em cooperar para o progresso das nações mais pobres; mostram-se claramente indiferentes ao agravamento dos problemas econômicos de numerosos desses países sempre que tal for julgado mais conveniente aos seus interesses imediatos como credores. A invocação de princípios de ordem econômico-financeira, com base teórica para as soluções propostas, não chega a se sustentar de pé tal o desrespeito dos que os invocam por esses mesmos princípios quando se trata de aplicá-los "dentro de casa". Enquanto o FMI se reserva o direito de retardar o desembolso de sua assistência financeira no caso de não cumprimento por um devedor de metas drásticas e politicamente irrealistas de eliminação imediata de déficits públicos, os países credores continuam a viver, ano após ano, na mais tranquila irresponsabilidade fiscal.

Só muito recentemente receberam os países endividados indicação de alguma flexibilização de postura por parte dos credores. Refiro-me à iniciativa tomada em Seoul, em outubro do ano passado, pelo Secretário do Tesouro, Baker, dos EUA, por ocasião da última reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O Plano Baker representa o primeiro reconhecimento por parte dos EUA e dos países credores de que a crise da dívida não é um simples problema de ajustamento a curto prazo da balança de pagamentos e, sim, um obstáculo no longo prazo ao desenvolvimento, não só dos países devedores mas até dos credores.

Embora represente um princípio de conscientização de que o ônus do ajustamento imposto pela dívida deva ser mais equitativamente distribuído entre mutuantes e mutuários, o Plano Baker, quando aplicado, representará, entretanto, um ajuste adicional de apenas 2,5 por cento ao ano em dinheiro novo para os 15 países mais endividados. As condições de empréstimo continuam a ser basicamente comerciais mas a concessão dependerá do atendimento prévio de condicionalidades que podem colocar em jogo a autonomia de decisão soberana dos países devedores em áreas tais como política comercial e política de investimento. Estamos, ao que parece, muito longe ainda de uma tomada de posição política do tipo da que foi adotada ao

final da Segunda Guerra Mundial em relação à República Federal da Alemanha da qual não foram exigidas, como no passado, quaisquer indenizações de guerra e à qual foi concedida uma ampla e generosa renegociação de todas as suas dívidas de pré-guerra cujo pagamento havia sido, no entanto, repudiado nos anos trinta.

A inflexibilidade dos esquemas até agora aplicados na composição dos problemas de endividamento dos países latino-americanos não tem, de fato, precedente na história das relações financeiras internacionais. No caso presente, a impressão que se recolhe é a de que os devedores são tratados muito mais como se adversários fossem do que como parceiros que de fato são, como se a relação financeira pudesse ser vista como um jogo não cooperativo de cujo desenlace devem emergir, necessariamente, vitoriosos por um lado e derrotados por outro.

A história das relações financeiras internacionais regista ao contrário número razoável de composições importantes entre credores e devedores, negociadas em bases muito mais satisfatórias do que aquelas que foram até agora impostas à América Latina. São antecedentes pouco lembrados, é bem verdade, na volumosa literatura especializada produzida ou patrocinada pelos organismos multilaterais e pelos bancos. Nesses exemplos históricos, pode-se verificar que foram por vezes os próprios credores aqueles que tomaram a iniciativa de propor soluções que foram muito além daquilo que alguns descartam hoje com ligeireza e estigmatizam como falta de pragmatismo de quem desconhece as realidades do mercado financeiro. Trata-se de esquemas da mais variada amplitude, aplicados de modo diferenciado a cada credor, que incluíram desde a capitalização parcial e mesmo total de juros até a própria redução do montante da dívida, quer pelo cancelamento de parte do principal quer pela diminuição efectiva da taxa de juros. Soluções evidentemente de alto conteúdo político, baseadas numa percepção sofisticada tanto da efetiva capacidade de pagamento de cada devedor e quanto da comunidade de interesses de todas as partes na prosperidade mundial como uni objetivo em si mesmo e como uma segunda linha de construção de defesa da paz entre as nações.

Como advertiu o Exmo. Sr. Presidente da República do Brasil, Dr. José Sarney, na abertura da última Assembleia Geral das Nações Unidas, não há como justificar, política ou economicamente, continuar o mundo a viver "entre a ameaça do protecionismo e o fantasma da inadimplência".

Permitam-me que conclua, com a invocação dessas palavras oportunas do Chefe do Governo brasileiro. Ao fazê-lo, desejo agradecer uma vez mais

à Direção do Instituto da Defesa Nacional a distinção que me foi conferida. Da mesma forma, dizer muito obrigado aos participantes deste Curso pela atenção que me dedicaram.

Declaração do Embaixador Paulo Nogueira Batista, na XXXI Sessão do Conselho de Comércio e Desenvolvimento sobre "A Interdependência Comercial, Financeira e Monetária"

Genebra, 20 de setembro de 1985

Sr. Presidente,

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi concebida, há duas décadas, com base na premissa clássica de que o comércio internacional é o propulsor do crescimento e, como tal, poderia ser um elemento essencial no processo de desenvolvimento dos países pobres, particularmente os menores. Julgava-se que a importância de mercados maiores, das economias de escala resultantes do comércio exterior, seriam de particular relevância para que os países em desenvolvimento diversificassem a estrutura de sua produção através da industrialização. A substituição das importações por uma indústria nacional não era considerada, para a maioria dos países em desenvolvimento, uma base econômica suficientemente sólida para criar sua capacidade industrial.

A aplicação desse princípio econômico clássico ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento foi naturalmente reforçada pelo reconhecimento de suas fraquezas básicas na qualidade de parceiros no atual sistema multilateral de livre comércio. A partir da suposição de que, para que o jogo seja justo, participantes desiguais não poderiam ser tratados de forma igual em relação a potências econômicas muito mais poderosas e consolidadas, a noção avançou, como corolário natural, no sentido de que o conceito protecionista, reconhecido na tradicional teoria do comércio para "indústrias nascentes",

poderia e deveria de fato ser estendida a países como um todo, levando em consideração seu estágio inferior de desenvolvimento econômico.

Aceitando o comércio livre e multilateral como meio e também como fim, foi proposto, à época de fundação deste órgão, que – a título de exceção temporária às regras do GATT de tratamento mais favorável e da reciprocidade nas concessões comerciais – todos os países em desenvolvimento deveriam, em suas exportação de bens manufaturados, ter garantido acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos, sem nenhuma retribuição direta, além de uma futura capacidade de importar expandida.

Este tema básico da UNCTAD – tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento – foi incorporado sem demora ao Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), como constituinte de sua Seção IV, reconhecimento esse que mostrou não ter nenhum valor prático, efetivamente, mas que em si demonstrava o grau de compatibilidade entre a doutrina básica da UNCTAD e as regras do GATT.

A implantação do programa básico da UNCTAD veio a ser, como bem se sabe, apenas parcialmente e lentamente realizada. Sua expressão mais concreta – o Sistema Generalizado de Preferências – levou muitos anos para ser colocado em funcionamento, praticamente a metade da existência da própria UNCTAD. O SGP sofria, desde seu começo tardio, de uma franqueza intrínseca: o fato de que surgira não como produto de negociações reais, mas de atos de concessões unilaterais. Neste contexto, preferências não-reciprocadas passaram a ser vistas como uma nova forma de ajuda, como um relacionamento em que o país que concedia as preferências não agia como parceiro real interessado na expansão da capacidade de importação dos beneficiários do SGP.

As consequências desta percepção distorcida são amplamente conhecidas. Por um lado, as preferências concedidas eram limitadas em seu alcance e importância, além de estarem sujeitas a muitas cláusulas evasivas e seriamente restritivas, a critério do país doador. A diversidade de sistemas, cada qual orientado para as especificidades do respectivo "doador", agravava uma situação que já era complexa, dificultando a tarefa dos exportadores dos países em desenvolvimento de tentar aproveitar ao máximo o SGP. Uma das principais deficiências dos mecanismos do SGP, por outro lado, era a exclusão de produtos com os quais os países em desenvolvimento teriam melhores condições de competir, frente aos produtores internos dos países desenvolvidos que concediam as preferências.

Outro lastimável sub-produto dessa situação foi o fato de que os países em desenvolvimento seriam excluídos, para todos os fins e efeitos, da Rodada de Tóquio de Negociações Multilaterais. Como resultado dessas negociações no âmbito do GATT, as margens de preferência do SGP foram reduzidas e produtos de especial interesse para os países em desenvolvimento, e não incluídos no SGP, foram ignorados no subsequente processo de liberalização do comércio.

Apesar do conceito de tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento tornaram-se, por uma estranha ironia do destino, objeto de pressões crescentes no comércio internacional, depois do surgimento da UNCTAD. Em todas as áreas em que os países em desenvolvimento demonstravam sua capacidade de competir até mesmo contra as taxas de Nação Mais Favorecida (MFN) de proteção tarifária, suas exportações começaram a enfrentar formas discriminatórias de protecionismo nos mercados industrializados. O setor têxtil é o caso mais gritante. Os países em desenvolvimento foram compelidos a aceitar acordos de mercado que na verdade representaram um importante desvio não apenas do princípio MFN e do sistema de comércio multilateral, como também um retrocesso em termos de liberalização comercial. Os países em desenvolvimento foram de fato sujeitos a um tratamento especial e diferenciados – só que na direção oposta à que havia sido vislumbrada à época de lançamento da UNCTAD.

Não obstante essas tendências perversas nas políticas comerciais dos países mais ricos para com seus parceiros mais fracos, os países em desenvolvimento cresceram a um ritmo considerável ao longo da década de 70. E isso aconteceu em um contexto de abertura de suas economias para o mercado externo. Este crescimento e participação cada vez mais diversificada na economia mundial foi efetuado pela grande maioria dos países em desenvolvimento, especialmente os importadores de petróleo, sob o ônus de acatar déficits volumosos e constantes como resultado de suas importações terem aumentado mais rapidamente do que suas exportações, tanto em termos de valores como de volume.

Esse progresso foi viabilizado, principalmente, pelo alto e sustentado nível de demanda no mundo desenvolvido e em particular pelo fácil acesso aos mercados financeiros nesse período, permitindo que os países em desenvolvimento importadores de petróleo, em especial, conseguissem administrar os tremendos choques dos preços no início e final da década de 70. As taxas de crescimento se mantiveram em níveis elevados devido ao

endividamento externo, contraído em condições desfavoráveis ao financiamento de projetos de investimento a longo prazo.

O fluxo líquido total de recursos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento cresceu, em 1971, de 0,60% do Produto Interno Bruto dos países doadores, para 1,13% em 1981. A composição dos fluxos, entretanto, revela um declínio marcante: a assistência não-concessional pulou de 0,26% para 0,78%, enquanto a ajuda propriamente estacionou em torno de 0,35% do PIB dos países doadores, ficando longe de atingir a meta da UNCTAD, de 0,70%.

Nesse processo, os chamados PRIs (Países Recentemente Industrializados) foram efetivamente re-categorizados, sendo completamente excluídos, na prática, da assistência concessional. Da dívida total das principais nações na América Latina em 1982, menos de 3% representam créditos concessionais. Tal situação teve naturalmente um impacto considerável no serviço da dívida desses países, tanto em termos de amortização do principal em prazos de maturação bem mais curtos, como também em termos do volume da conta dos juros. O custo médio do seu endividamento subiu de 7,8%, em 1978, para 12,1% cinco anos mais tarde, enquanto que o acréscimo foi de 3,4% para meros 3,8% para os Paises de Baixa Renda, principais beneficiários dos créditos concessionais.

A deterioração da qualidade de cooperação financeira não foi verdadeiramente sentida enquanto o fluxo total de recursos do Norte para o Sul foi mantido a níveis substanciais até 1981. O aumento repentino e extremamente acentuado nas taxas de juros internacionais no final dos anos 70 e início dos 80 – decorrente em sua essência das contradições intrínsecas entre as políticas fiscal e monetária dos Estados Unidos – levou muitos países em desenvolvimento a uma crise em seu Balanço de Pagamentos, da qual ainda não conseguiram se desvencilhar.

Como já reconhecemos, os problemas da dívida não podem ser simplesmente atribuídos a políticas de empréstimo imprudentes dos bancos privados internacionais, ou a uma política de empréstimos excessivos, por parte dos governos dos países em desenvolvimento. Além do impacto das políticas macroeconômicas do principal país credor, não se pode negar que os governos das nações credoras têm uma parcela de responsabilidade por terem descuidado de suas atribuições na fiscalização dos empréstimos ao exterior realizados pelos bancos privados. Pode-se dizer que estes sequer foram desaconselhados a reciclar de forma ativa o superávit comercial dos

países exportadores de petróleo, envolvendo-se, graças aos fundos de curto prazo contraídos em condições comerciais de mercado, no financiamento de projetos e até mesmo da Balança de Pagamentos dos países em desenvolvimento. Obviamente, tiveram de fazer isso mediante taxas de juros e condições de maturação incompatíveis com as necessidades de financiamento dos países tomadores dos empréstimos. Embora alguns países em desenvolvimento pudessem eventualmente ter buscado minimizar o problema mediante políticas inadequadas de supervalorização de suas moedas, sacrificando sua competitividade nas exportações, induzindo a importação excessiva e a fuga de capitais, é ponto pacífico que de forma geral os empréstimos tomados foram bem aplicados, conforme comprova a alta taxa de investimento alcançada pelos países em desenvolvimento como um todo, na década de 70.

O declínio da cooperação Norte-Sul no campo financeiro se evidenciou à medida que passou da deterioração na qualidade da assistência prestada à redução no volume de recursos disponibilizados. Os fluxos foram dramaticamente cortados – reduzidos pela metade entre 1982 e 1984 para os países latino-americanos altamente endividados – precisamente na época em que eram mais necessários – quando as taxas de juros dispararam e a demanda das importações no mundo desenvolvido se retraiu, em decorrência da recessão.

As moratórias foram somente evitadas graças à introdução de medidas pontuais de rolagem da amortização da dívida a vencer em determinado ano. O alívio concedido com tais medidas, entretanto, mostrou-se limitado, pois a rolagem foi conduzida em termos e condições menos favoráveis ainda e não se aplicava ao pagamento dos juros. Os esquemas de ajuste externo foram concebidos com base na geração de superávits comerciais vultuosos, a serem alcançados às custas de restrições severas nas importações, ao invés de uma expansão nas exportações. A rolagem das amortizações com vencimento no prazo de vários anos – os chamados planos plurianuais – foram introduzidos recentemente em troca, no entanto, pela renúncia aos pedidos de novos empréstimos ou pela capitalização dos juros; uma solução que, em última análise, poderá representar um esforço ainda maior de ajuste externo pelos países em desenvolvimento endividados, na medida em que exigirá deles que durante muitos anos cumpram o serviço dos juros de sua dívida externa basicamente mediante superávits comerciais, em índices de até 50% de seu Produto Interno Bruto.

O fator determinante nestes esquemas parece ser, predominante ou até exclusivamente, o fortalecimento da estabilidade do sistema bancário internacional, através de imediata redução de sua exposição aos países em desenvolvimento altamente endividados, mesmo que isso seja alcançado com a transformação prematura desses países em grandes exportadores líquidos de recursos para os bancos privados, em caráter permanente.

As nações devedoras assumem, de maneira extremamente assimétrica, o peso dos esforços em prol dos ajustes externos. Elas são ainda chamadas a buscar programas de ajuste interno que são, em grande medida, resultado direto da severidade dos ajustes externos que lhes são impostos. A contração das importações, que constitui a base dos superávits comerciais exigidos, é alcançada principalmente por uma redução geral na demanda, mediante políticas monetárias ou fiscais restritivas, que são também impostas como o instrumento preferencial de combate à inflação. Neste sentido, requer-se que os déficits no setor público sejam reduzidos drasticamente, como pré-requisito para obter a aprovação do FMI nas negociações de reescalonamento com os bancos privados. O que não parece ser compreendido com clareza é que o tipo de esforço implícito no serviço da dívida externa, dentro das negociações de reescalonamento, poderá na verdade acarretar um efeito altamente perturbador e crescente nas políticas fiscais, e posteriormente monetárias, dos países devedores. O volume de moeda nacional que os Governos necessitam para poder adquirir dos exportadores as divisas externas necessárias para o serviço da dívida pública externa pode, em alguns casos, ser quase tão vultuoso quanto as próprias dívidas públicas. Reduções adicionais nos gastos públicos, aumentos na tributação ou na dívida pública interna, individualmente ou em conjunto, podem nem sempre constituir alternativas políticas viáveis, exceto talvez à custa do prolongamento da recessão e do desemprego. Estas tensões sociais decorrentes de tais medidas assimétricas de austeridade, exigidas das nações endividadas, poderão se aguçar e ser difíceis de contornar, gerando perigosas pressões políticas. Mas indo além destas implicações, os atuais ajustes são de natureza inerentemente vulnerável, na medida em que se baseiam na precária suposição de uma recuperação sustentável e homogênea no mundo desenvolvido, de um declínio nas taxas de juros, e de algum ganho nos termos do comércio de commodities não-petrolíferas.

Não obstante os esforços empenhados na organização destes pacotes financeiros e nos resultados obtidos, deve-se manter bastante cautela para

não se incorrer na auto-indulgência e acreditar que o problema da dívida está resolvido. Reduções substancias nos déficits em conta corrente não podem ser tidas como a resposta definitiva, se o preço a ser pago é a estagnação e uma conta dos juros que poderá superar durante muitos anos metade da receita externa de um país, em alguns casos. Uma das maiores ameaças aos acertos atuais poderá residir, não nas supracitadas vulnerabilidades, mas sim na possibilidade eminente — e que nos remete aos anos 30 — de que o protecionismo se tornará a regra e não a exceção; que se generalizará de tal forma a impossibilitar que as atuais nações endividadas continuem a honrar suas obrigações financeiras, como aconteceu naquela época com muitas das nações credoras dos dias de hoje.

A assimetria das responsabilidades pelo ônus do ajuste torna mais difícil compreender e aceitar à medida que os países em desenvolvimento percebem que os países credores adotam políticas econômicas que carecem, em muito, de disciplina fiscal e ao mesmo tempo se tornam cada vez mais protecionistas frente à concorrência estrangeira, não prestando, portanto, nenhum favor aos países em desenvolvimento endividados. A seriedade da situação se agrava pelo fato de a maior potência econômica do mundo parece adotar políticas monetárias rigorosas que, aliadas a políticas fiscais liberais, mantêm os juros internacionais a níveis insustentáveis para as nações endividadas. O dólar supervalorizado, decorrente principalmente dessas políticas, produziu a curto prazo substanciais oportunidades de exportação para o mercado americano, porém à custa de um deslocamento dos produtores nacionais, que estão fortemente pressionando por medidas protecionistas generalizadas, independente das atuais obrigações estabelecidas pelo GATT.

Na medida em que os países em desenvolvimento estão sendo exigidos a realizar o serviço total da sua conta dos juros da dívida externa, sem novas possibilidades de empréstimo, deparam-se agora com medidas protecionistas crescentes por parte dos países credores, e mais, com pressões renovadas para abrir seus mercados, independentemente da seriedade dos problemas no balanço de pagamentos que ainda os afligem. A receita da liberalização das importações está sendo imposta aos os países em desenvolvimento pelas instituições financeiras internacionais, como condição para conceder ajuda nas questões balança de pagamentos e desenvolvimento. Os próprios países credores estão reivindicando concessões comerciais aos países em desenvolvimento, como um *quid-pro-quo*, não necessariamente por um melhor acesso, mas cada vez mais pelo simples fato de manter os mercados abertos

ao nível já aceito pelas atuais obrigações constantes do GATT. O tratamento diferenciado e especial para os países em desenvolvimento – pelo menos para aqueles em situação de usufruir dele – está sendo abertamente recusado pelos principais países desenvolvidos, num retrocesso do comprometimento retórico do passado.

A negociação comercial ora proposta no GATT é uma demonstração clara da nova tendência. Os países desenvolvidos estão assumindo a posição de que os países em desenvolvimento devem não apenas oferecer total reciprocidade a quaisquer novas concessões – ou seja, em troca de maior liberalização – mas também pagar pela remoção de novas barreiras que lhes foram impostas recentemente, de uma forma discriminatória e inconsistente com as regras e obrigações do GATT.

Estar em condições de aumentar suas importações é com certeza um objetivo desejado por qualquer país em desenvolvimento. A dificuldade é que tal objetivo só poder ser alcançado em um contexto de exportações crescentes e em particular de retomada do crescimento econômico. Só então é que as indústrias nacionais poderão ter uma chance de competir de igual para igual com os fornecedores estrangeiros. Mas ao operar com ociosidade crescente devido à recessão econômica decorrente de fatores limitadores externos, os fornecedores locais correriam um grave risco de falência se, em função da liberalização do regime de importações, tivessem que competir com os fornecedores estrangeiros pelo mesmo mercado retraído.

A nova rodada de negociações comerciais que está sendo proposta pelo GATT confronta os países em desenvolvimento com novos problemas de natureza ainda mais grave. Eles estão sendo solicitados a concordar com negociações no âmbito das regras multilaterais do GATT sobre comércio e serviços, área que não se encontra dentro da alçada do órgão; e ainda, a fazer concessões nesta nova área, em troca de concessões no campo tradicional de mercadorias. A reciprocidade não é apenas proposta de forma explícita como base para as clássicas relações comerciais Norte-Sul em termos de mercadorias, mas com previsão para serem aplicadas em domínio inteiramente novo. A teoria subjacente é que uma nova ordem econômica mundial poderia então se estabelecer, em que as exportações de bens manufaturados tradicionais dos países em desenvolvimento teria a primazia de maior penetração nos mercados dos países desenvolvidos, em troca da aceitação de um papel mais ou menos permanente dos importadores de serviços e bens de alta tecnologia oriundos destes. Ao propor tais idéias, os

países desenvolvidos não acenam, entretanto, com a disposição de abrir mão de seus direitos, estabelecidos pelo GATT, de salvaguardar, através de medidas de restrição às importações ou de subsídios públicos, a reestruturação de suas indústrias tradicionais pela simples modernização, ao invés de um deslocamento para outras áreas.

Sr. Presidente,
Ilustres Delegados,

Temos de fato nos afastado deveras da doutrina fundamental da UNCTAD relativa ao tratamento diferenciado em favor dos países em desenvolvimento. A situação parece indicar que os desafios colocados diante da UNCTAD não serão encontrados, nem devem ser buscados, em sua eventual fragilidade como fórum internacional, em seus processos decisórios ou em sua estrutura organizacional, por mais imperfeita que seja.

As dificuldades básicas que assolam a UNCTAD poderiam talvez ser mais facilmente identificadas no colapso de um sistema mais amplo de cooperação internacional, dentro do qual este órgão deveria funcionar como espécie de exceção limitada. O colapso do sistema estável de câmbio – a principal característica do INF – e o desgaste crescente da regra sobre MFN, sobre a qual o GATT foi erguido, entre outros fatores, evidenciam uma crise de proporções muito maiores no sistema econômico multilateral do pós-guerra.

Certamente que não seria tarefa fácil para a UNCTAD sobreviver como instituição útil, sem uma melhora no clima internacional como um todo. A UNCTAD poderá sem dúvida dar uma contribuição nesse processo, sendo o único fórum mundial com competência para discutir a interdependência de questões comerciais, financeiras e monetárias. Porém, a fim de ser útil em tal empreitada, teria talvez que se envolver a partir de uma perspectiva mais ampla, superando a tradicional e exclusiva abordagem Norte-Sul para os problemas de cooperação internacional. Terá que tratar de temas sob a ótica do interesse comum, tanto dos países desenvolvidos como daqueles em desenvolvimento, em reconstruir um sistema internacional que atenda às necessidades de todas a partes.

Há naturalmente muito a ser realizado nos campos monetário, financeiro e comercial. Os problemas a serem resolvidos podem requerer, entretanto, soluções novas e abrangentes que terão de ser plenamente desenvolvidas e compreendidas, antes que exceções favoráveis aos países em desenvolvimento

possam ser plenamente e efetivamente consideradas, em termos operacionais concretos.

É desnecessário dizer, Sr. Presidente, que as possibilidades de êxito em qualquer esforço de reconstruir a confiança na cooperação internacional é por definição totalmente dependente da aceitação por todos, e especialmente pelos mais poderosos, do grau necessário de disciplina e respeito pelas obrigações internacionais, não só aqui na UNCTAD, mas também no GATT e no FMI.

Todas as nações têm um interesse claro na preservação da lei e da ordem nas relações internacionais. Os países mais poderosos têm na verdade mais do que um interesse nisso, pois é deles a responsabilidade de viabilizar um sistema internacional de cooperação. Isto decorre não só de sua maior capacidade de exercer influência, mas também de suas maiores obrigações em estar atentos às consequências internacionais de seus atos internos em busca da realização de seus objetivos de interesse nacional.

Nenhum país, independente de seu tamanho ou importância, pode se dar ao luxo de negligenciar as implicações de um colapso, por exemplo, do sistema de comércio multilateral. A forte interdependência deste sistema e dos mercados financeiros seria automaticamente sentida no caso de uma crise. Não se pode, afinal, esperar de maneira realista que o princípio básico jurídico segundo o qual "*Pacta sunt servanda*" prevaleça no campo financeiro, se não for também observado no campo do comércio.

A restauração da credibilidade do sistema internacional de cooperação econômica é certamente um assunto para o diálogo, não para o confronto, para a persuasão, não para a imposição. Isto é tanto mais verdadeiro quando se leva em conta as mudanças que ocorreram, nas últimas décadas, nas relações de poder na esfera econômica. Tal restauração é sem dúvida um item prioritário na pauta atual das relações internacionais.

Sr. Presidente, permita-me, a esta altura, mencionar uma área em que a ajuda da UNCTAD poder crescer no futuro imediato sem qualquer controvérsia. Gostaria de me referir à cooperação entre os países em desenvolvimento e, em particular, à criação de um Sistema Global de Preferências Comerciais. Aqui, os países em desenvolvimento aparentam ter mais espaço para a ação, independentemente, e talvez decorrente da crise geral de cooperação que nos aflige a todos profundamente. O recente Encontro Ministerial em Nova Delhi deu aos países participantes um mandato inequívoco para que tal objetivo seja realizado em um prazo específico. Não

há razão para os países em desenvolvimento deixarem de cumprir estes prazos e estarem prontos para o lançamento da primeira rodada de negociações do SGPC, no início do próximo ano. Conforme assinalado em Nova Debele, o Governo Brasileiro se sentirá honrado em sediar o próximo encontro ministerial do SGPC, com o propósito de garantir que se conclua a etapa preparatória e o início das negociações de fato.

Sr. Presidente,

Concluindo, permita-me novamente congratulá-lo por sua eleição à presidência de nossas deliberações, tarefa na qual está sendo assistido por um ilustre e experiente grupo de eminentes Vice-Presidentes.

Permita-me ainda parabenizar o Secretário Geral em Exercício do Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento para 1985, documento recheado de vasto material de extrema relevância.

O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos Políticos*

Paulo Nogueira Batista

1. Introdução

Ao examinarmos a questão da atitude do Brasil com relação ao Ocidente e ao Terceiro Mundo, o primeiro dado a considerar é o da multiplicidade das dimensões brasileiras. É truísmo afirmar que somos um país de contrastes. Será fácil apontá-los. Menos fácil, porém, é tirar as conseqüências de política externa que esses contrastes e a multiplicidade das dimensões brasileiras sugerem ou impõem. Seria de todo irrealista procurar, diante da dificuldade da tarefa, omitir ou negar essa complexidade, essa variedade de dimensões. As opções excludentes podem, no curto prazo, trazer maior tranquilidade psicológica aos que as propõem, mas, por estarem separadas da realidade brasileira e do mundo, só teriam conseqüências políticas e econômicas desastrosas para o país.

Um dos fatos básicos da complexidade brasileira é o de que pertencemos naturalmente a numerosas esferas do convívio internacional. Somos latino-americanos, mas, no continente, somos ao mesmo tempo platinos e amazônicos; somos um país atlântico, mas compartilhamos de longas e variadas fronteiras terrestres; temos forte e admirável contribuição africana na composição da nacionalidade ao lado de presença cultural, política e econômica ocidental fundamental para a compreensão da história brasileira. Somos um país de grandes potencialidades, mas também de diferentes necessidades que se agravam em instantes de crise.

* Texto inédito, 1983.

O que está em causa, porém, é nossa condição de país ocidental e de país do Terceiro Mundo. Querem alguns, em desacordo com os fatos de nossa vida nacional, acreditar que essas condições sejam mutuamente excludentes, como se tivéssemos que optar entre as duas para que a nossa política externa ganhasse consistência.

Esse tema pode ser tratado de várias formas. Não será a primeira vez que o abordarei; admito que de sua boa e correta compreensão decorrerá naturalmente uma boa e correta compreensão da ação externa brasileira.

Hoje, colocarei ênfase em duas dimensões. Numa primeira, conceitual, explorarei as implicações diplomáticas dessa "dupla inserção" internacional do Brasil; numa segunda, mostrarei que seria prejudicial ao país qualquer linha política que imponha formas excludentes e privilegiadas de ligação.

O que nos torna país ocidental? Que conseqüências políticas advêm dessa condição?

A definição de Ocidente é controvertida. Alguns a limitam à dimensão estratégica ou a um alinhamento político pretensamente rígido, empobrecendo-lhe o significado e as implicações. Para nós, brasileiros, penso que a compreensão do Ocidente deriva sobretudo da prevalência de valores, como os da democracia, dos direitos humanos, liberdade individual, tolerância, pluralismo, possibilidade de progresso e igualdade de oportunidades. Não necessito elaborar. Insistiria apenas em que, traduzida para a ação diplomática, incorporada à nossa concepção do interesse nacional, a dimensão ocidental do Brasil significa primordialmente a possibilidade de uma convivência internacional benéfica, fundada na paz e no respeito à igualdade dos Estados, no diálogo, na busca do entendimento. Significa essencialmente a disposição à aproximação e à convergência num mundo de entidades soberanas.

Poderia repetir a pergunta antes formulada também em relação ao Terceiro Mundo. O que nos torna país do Terceiro Mundo? Que conseqüências políticas advêm dessa condição?

É óbvio que somos um país que adere a valores ocidentais, mas que certamente não pertence ao Primeiro Mundo, que congrega exclusivamente os países desenvolvidos. Nossa realidade, nossas condições sociais e econômicas, são flagrantemente de país em desenvolvimento. Essa condição indica por si só as dificuldades que se antepõem em nosso caminho na

busca de nossos ideais. Se alguma ilusão a esse respeito poderia existir, a presente crise econômica, com suas dolorosas seqüelas em nosso país, a terá desfeito. São importantes as implicações de condição de país em desenvolvimento, do Terceiro Mundo. Em primeiro lugar, ela envolve um modo próprio de encarar o sistema internacional: admitimos que o sistema atual necessita de urgentes transformações e correções para dar lugar a uma ordem mais justa entre as nações. Em segundo lugar, encontramos várias coincidências naturais com posições negociadoras de países em condições similares às nossas. Em termos de suas modalidades básicas de inserção na economia internacional, por exemplo, como importadores de capital e tecnologia e exportadores de produtos tropicais ou pouco elaborados e detentores de influência relativamente secundária sobre as instituições multilaterais.

Como observei em recente Conferência na FIESP, "por ser o Terceiro Mundo composto de países diversos, com numerosas contradições e disputas, fazer parte dele não significa neutralidade ideológica e, muito menos, um caminho de confrontação com o Ocidente: o Brasil pertence ao Terceiro Mundo mas não a qualquer agrupamento confrontacionista; nem podemos esquecer que, em determinadas circunstâncias, quando no Brasil se pareceu fazer uma ou outra opção exclusivista, a política externa se tornou fator de divisão interna e não de agregação para a sociedade".

Haverá contradições nesta "dupla inserção"? Certamente não. Em primeiro lugar, o Brasil não é o único país do Terceiro Mundo moldado por valores ocidentais; nossa vivência a esse respeito se assemelha muitíssimo à de nossos vizinhos latino-americanos. Em segundo lugar, nas ações específicas comuns de países de Terceiro Mundo, ações de que o Brasil participa, não encontramos qualquer contradição fundamental com os valores do mundo ocidental. Ao contrário, pode-se afirmar, até, que os pleitos dos países do Terceiro Mundo, no quadro econômico, por exemplo, são modelados pela disposição de negociar, pela vontade de criar melhores oportunidades de progresso para todos os países da comunidade internacional, pelos ideais de um sistema internacional mais justo.

A combinação entre as vertentes ocidental e de Terceiro Mundo exprime uma das complexidades da realidade brasileira. É fator de legitimidade na expressão do interesse nacional e de ampliação dos horizontes de nossa ação diplomática. Sobretudo, é realista, pois reflete aspectos indissociáveis da identidade brasileira.

2. Formas concretas de relacionamento com o Terceiro Mundo

Desfeito o equívoco conceitual, é necessário identificar as formas concretas de ligação do Brasil como os dois agrupamentos, o dos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo e o dos países desenvolvidos do Ocidente. Uns dirão que somos "terceiro-mundistas", que transformamos o que era "condição" em postura ideológica. Imaginarão um suposto "desbalanceamento" - um desequilíbrio - para melhor poderem aconselhar aproximações em sentido radicalmente oposto, em busca de uma espécie de "exclusivismo" ou forte preferência ocidentalista em nossa política. Denunciarão supostas "simpatias" pelo Segundo Mundo, o que não passa, evidentemente, de simples artifício retórico ou insinuação malévola. Por outro lado, vindas de outros quadrantes, haverá acusações de que não aderimos suficientemente ao que seria o "ideal-terceiro-mundista". Nem uns, nem outros, têm razão. Somos o que somos. Um país com identidade própria e ligações variadas, mas definidas a partir dessa identidade.

O Brasil toma as relações que mantém com seus parceiros internacionais em seu valor pleno. Nem os reduzimos de forma apriorista a categorias abstratas, que sirvam de pretexto a afastamentos ou exclusões, nem os limitamos, por outro lado, a nossos mercados ou outras formas unidimensionais de valoração. Procuramos, ao contrário, buscar, em cada relacionamento, a motivação própria, que nos enriqueça e ao nosso parceiro, que seja justa, que traga benefícios reais para as nações interessadas. Paralelamente, nos planos multilaterais, exploramos condições comuns para ações comuns. Da combinação desses elementos vai-se tecendo a atitude externa do país.

Ao examinarmos esses dois conjuntos de países – o Ocidente desenvolvido e o Terceiro Mundo em desenvolvimento - podemos estabelecer os padrões gerais do relacionamento que o Brasil com os mesmos mantém.

Numa simplificação, os países em desenvolvimento podem ser vistos pelo Brasil sob três ângulos diferentes.

Em primeiro lugar, são países com os quais entretemos relações econômicas densas e crescentemente importantes. São relações próprias, movidas por um dinamismo diferente do que prevalece para as ligações entre esses países e os do Primeiro Mundo. E, dentro do Terceiro Mundo, as diversas regiões, a começar pela América Latina, têm importância diferenciada.

Num segundo plano, a condição de país em desenvolvimento induz a ações políticas comuns derivadas da semelhança das dificuldades econômicas,

sobretudo em foros multilaterais, como a UNCTAD, o GATT, o FMI e outros organismos das Nações Unidas. Os efeitos da atuação nesses foros têm pelo menos três dimensões:

i) a dimensão das vantagens concretas, que não são extraordinárias, mas têm relevância especial em questões específicas como nas conquistas na área de frentes marítimos, de oportunidades comerciais abertas pelo Sistema Geral de Preferências, na área da política de estabilização dos preços internacionais dos produtos de base, etc.;

ii) a dimensão dos ganhos conceituais, que se expressa através da gradual criação de uma compreensão mais adequada pela comunidade internacional de diversos aspectos e temas, sobretudo de caráter econômico; a elaboração e a aceitação internacional do conceito de desenvolvimento econômico e das necessidades peculiares aos países em desenvolvimento são um aspecto dessa dimensão, outro aspecto é a percepção da correlação entre as regras e condições do comércio internacional e as possibilidades de desenvolvimento dos países pobres etc.; e

iii) a dimensão da convergência política, pois, justamente através da ação multilateral, criaram-se mecanismos para a aproximação, nos mais diversos níveis, entre os países em desenvolvimento; isto nos deu uma inegável força no sistema internacional, ampliou as possibilidades de ação bilateral com relação aos países do Norte, abriu oportunidades novas de ligações entre as nações do Sul, quebrando o circuito liderado pelo Norte, que nos obrigava à tradição da exclusiva intermediação vertical. Para citar um só exemplo da inovação que os contactos amplos nos deram, lembraria a abertura de linha de financiamento,modesta embora, por fundo da OPEP, para empresas brasileiras em empreendimentos na África.

Finalmente, há posições políticas brasileiras que coincidem com a grande maioria do Terceiro Mundo ou com países específicos do Terceiro Mundo. As posições que o Brasil assume no sistema internacional nascem evidentemente da consideração prioritária do interesse nacional. E o interesse, nacional brasileiro se compõe evidentemente de um esforço para realizar determinadas necessidades e também das tradições de uma diplomacia voltada para a paz, o desenvolvimento e a negociação. Justamente em função da complexidade de nossa situação internacional e de nossa visão do mundo,

adotamos posições marcadamente próprias, peculiares, que não podem ser reduzidas a qualquer "ideologia terceiro-mundista".

Aliás, neste ponto, parece-me conveniente notar que os termos "terceiro-mundismo" ou "terceiro-mundista", como aplicados à política externa, vêm sendo utilizados de forma extremamente polêmica, em variados contextos. Em princípio, nada teria a objetar ao uso desses termos, se não fossem eles usados para introduzir uma confusão deliberada no debate político, que os fatos não justificam. O rótulo "terceiro-mundista" aplicado malevolamente à política externa não faz justiça nem à complexidade desta nem à do próprio Terceiro Mundo.

Já me referi à multiplicidade de dimensões da política externa. A expressão "terceiro-mundismo" tal como vem sendo usada parece denotar um conjunto de nações hipoteticamente homogêneo, próximo aos países socialistas do Segundo Mundo em termos políticos, ideológicos e de segurança. Conseqüentemente, cria-se e difunde-se o mito de que a aproximação do Brasil em relação aos países do Terceiro Mundo, - do qual, de resto, o nosso país faz parte - denotaria uma simpatia ideológica com relação ao próprio Segundo Mundo. Isto é um mito porque o Terceiro Mundo, na realidade, é muito diversificado de um ponto de vista político-ideológico. Comporta países como o Iraque e o Irã, a China e Cingapura, a Índia e a Tailândia, a Costa do Marfim e a Etiópia, Angola e Zaire, Tanzânia e Quênia, etc., etc., etc. E, assim sendo, é mais do que natural que, em diversos temas encontremos coincidências, e às vezes diferenças, mais ou menos amplas com países da América Latina, África e Ásia. Em questões latino-americanas, nossas posições são certamente mais elaboradas, mais diretas, mais voltadas para a ação que em certas questões mais distantes, de outros continentes.

Na realidade, o que se quer criticar, mais do que política em relação ao Terceiro Mundo de modo geral, é a aproximação com certos países do Terceiro Mundo que adotaram opções de organização social e política diferentes das nossas. São extraordinariamente valorizadas as diferenças e esquecidas seja as importantes afinidades decorrentes da condição comum de países em desenvolvimento, seja laços históricos, como os que nos unem aos países africanos da costa ocidental e aos de expressão comum, de modo geral, para não mencionar as nações latino-americanas.

Tais coincidências para nós felizmente naturais, são, aliás, consideradas trunfos pelas diplomacias de todos os países, sobretudo as grandes potências, que fazem esforços permanentes no sentido de manter seu prestígio no Terceiro

Mundo e evitam colocar-se em posição de isolamento internacional. Deveríamos isolar-nos ao ignorar fatores subjacentes que propiciam uma aproximação? Quem seria beneficiado por nossa ausência?

É fundamental sublinhar que nossas posições decorrem de considerações próprias e caminham num sentido de convergência com posições de países ou grupos de países do Terceiro Mundo, em diversas instâncias, não por opção ideológica, mas por semelhança de valores e interesses.

Tomaria, como exemplo, o caso do apartheid na África do Sul, em que alguns aconselham que a diplomacia brasileira "amenize" suas posições em troca de supostas vantagens comerciais. A condenação ao apartheid é apresentada como um dos exemplos do "terceiro-mundismo" da ação externa. Não condenamos o apartheid por qualquer consideração "ideológica". Condenâmo-lo porque viola um dos preceitos básicos da vida nacional, que é a igualdade do ser humano sem distinções raciais. O apartheid é um regime que institucionalmente separa brancos e negros, discriminando violentamente contra estes últimos, e não sermos precisos em sua condenação claros nas ações decorrentes colocaria em questão a própria harmonia racial que prevalece no Brasil. Será do interesse nacional, que inclui sem dúvida a dimensão ética, reforçar relacionamentos internacionais contraditórios com os próprios fundamentos de nossa nacionalidade?

Há, por outro lado, quem propugne o rompimento de relações com a África do Sul, como se esse país não existisse ou como se tal rompimento viesse a ter algum efeito prático sobre sua evolução interna ou externa.

Cada Senhor Senador aqui presente certamente aquilataria as distâncias políticas e humanas que nos separam do regime do apartheid, se imaginasse um dispositivo legal que obrigasse a exclusão do voto, dentre os eleitores que sufragaram Vossas Excelências, de todos os que tivessem uma gota de sangue negro. Não precisarei, portanto, referir outros dispositivos legais do apartheid que estabelecem a segregação conjugal e sexual e nas escolas e locais de trabalho, ou as discriminações quanto à saúde, remuneração, moradia, etc.

Acrescente-se, complementarmente, que as alegadas vantagens comerciais que adviriam de uma atitude leniente com relação ao apartheid sequer são reais: o comércio entre os dois países desenvolve-se normalmente, só havendo restrições no campo dos materiais militares, decorrentes de sanções obrigatórias impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e que são cumpridas por todos os países; as transações comerciais

com a África do Sul situam-se em cerca de 10% de nosso comércio com o continente africano e a complementaridade com a economia praticamente autárquica daquele país é baixa. Essa é a realidade; não há, portanto, razões materiais para mudarmos o estilo de nosso relacionamento diplomático com a África do Sul. E, mesmo que existissem, nossas relações sempre seriam afetadas adversamente pela persistência do regime do apartheid.

Resumindo: as ligações que mantemos com os países do Terceiro Mundo são variadas, obedecem a padrões de interesse mútuo, admitem convergências de valores em múltiplos temas. Somos países em desenvolvimento e isto exige de nós ações específicas, determinadas por essa condição. A forma específica de nosso relacionamento com o Terceiro Mundo é uma decorrência de nossa própria identidade nacional e de nossos interesses externos. Não há, nem nas declarações, nem nas ações externas brasileiras, automatismos ou passionalismos.

3. Formas Concretas de Relacionamento com o Ocidente

Quanto ao significado que o Ocidente tem para nós, quer como conjunto de valores, quer como agrupamento de nações, poderia, de acordo com a mesma metodologia, afirmar a condição ocidental de nosso país.

De antemão, é preciso não esquecer que, enquanto grupo de países, o Ocidente desenvolvido, de forma similar ao Terceiro Mundo, não apresenta padrões de homogeneidade absoluta. Graus diversos de desenvolvimento, disputas econômicas sobre múltiplos temas, como taxas de juros e protecionismo comercial, visões diferenciadas sobre questões de segurança, e até mesmo compreensões diferentes sobre o alcance de valores comuns são o cotidiano, saudável, diga-se de passagem, do mundo ocidental. O pluralismo - a recusa à arregimentação política, a crítica, no plano interno e também no internacional - constitui talvez a maio virtude da comunidade ocidental de nações. O respeito à diversidade, dentro de valores comuns, é a grande força de atração do Ocidente para o espírito dos homens em qualquer parte.

Creio mesmo que o respeito à diversidade entre as nações, como entre os indivíduos, que leva a uma sociedade internacional mais igualitária, é uma força maior do Ocidente para o futuro, superadas as aberrações racistas, colonialistas ou outras que, em alguns momentos históricos, afastaram o Ocidente de seus valores básicos, permanentes, fundamente democráticos.

Como situar, então, a posição brasileira?

Em primeiro lugar, mantemos com o Ocidente importantíssimas relações econômicas: A modernização do Brasil está ligada à inserção na economia ocidental. O peso de nossa dívida é um testemunho notável de nossas ligações ocidentais, mas, como tratarei adiante, no relacionamento econômico com o Ocidente, há outras limitações: os tipos de produtos que exportamos, as barreiras protecionistas, etc.

Em segundo lugar, temos de considerar as ações políticas que nascem justamente da condição ocidental do Brasil. Já tratei do ponto anteriormente. A adesão, a certos valores, o respeito às soluções negociadas, o esforço de criar oportunidades iguais, são elementos que têm a ver com a posição ocidental do Brasil. Quando, por exemplo, condenamos processos de intervenção e procuramos substituí-los por mecanismos de negociação, estamos sendo rigorosamente fiéis à melhor tradição ocidental, em particular à sua vertente latino-americana, que aí se opõe, radicalmente, a doutrinas de ação externa que se pretendem fundadas em "visões da dinâmica histórica" ou esquemas inelutáveis a partir dos quais tudo pode ser legitimado, até mesmo processos de intervenção, sob frágeis pretextos. Continuamos, porém, a acreditar na capacidade do homem de optar, de buscar acomodações racionais, de enfrentar e superar os próprios erros. Cremos que aí está a essência do legado ocidental em nossa cultura.

É claro, e seria ocioso repetí-lo, que, em uma situação de crise total, inclusive pelos laços convencionais que nos unem, a nossa posição ocidental é certa.

Finalmente, devemos considerar as posições políticas específicas que coincidem com as dos demais países ocidentais. Insistiria na idéia de que não se encontram, na âmbito ocidental, posições monolíticas, seja no que concerne a crises regionais, como a do Oriente Médio, seja no que toca à própria estratégia com relação à União Soviética. Isto é próprio e natural numa comunidade de nações que vive de forma pluralista a convivência internacional, mas que adere a valores básicos – sobretudo a igualdade entre os Estados - nesta convivência. Existem assim várias formas de estar presente no mundo ocidental e a do Brasil, como as dos demais, obedece às peculiaridades nacionais. Nossa contribuição específica ao Ocidente nasce necessariamente da fidelidade ao que somos.

Quanto ao relacionamento diplomático, acentuaria que nossa gama de contactos com a liderança ocidental tem sido a mais ampla e a mais constante.

Como em nenhuma época de nossa história, as conversações de alto nível, os encontros bilaterais variados, as reuniões de planejamento político, e mesmo contactos com organismos multilaterais como a CEE fazem parte de nosso cotidiano, e têm gerado, se fizermos uma leitura atenta de comunicados conjuntos e outros textos, um amplo painel de definições de convergência.

Seria, inclusive, oportuno lembrar a seqüência de visitas que recebemos de líderes ocidentais a partir de 1979: o Vice-Presidente dos EUA, Mondale; o Senhor Haferkamp, alto dirigente da CEE; os Chanceleres da Bélgica, Simonet; da Itália, Forlani e, mais tarde, Colombo; do Japão, Sonoda; o Primeiro-Ministro da Alemanha, Helmut Schmidt; os Chanceleres da Áustria, Pahr; da Grã-Bretanha, Carrington; o Primeiro-Ministro do Canadá, Trudeau; o Vice-Presidente dos EUA, Bush; o Vice-Primeiro Ministro da Austrália, Douglas Anthony; o Presidente dos EUA, Ronald Reagan; o Presidente da RFA, Carstens, o Primeiro-Ministro do Japão, Suzuki, os Chanceleres da Bélgica, Tindermans; do Canadá, MacGuigan; de Portugal, Gonçalves Pereira; o Chanceler da França, Cheysson.

Não os cansaria mais com essa listagem de visitantes, mas se somarmos às menções que fiz, as viagens do Senhor Presidente da República e as minhas a países do Ocidente, estarão por terra os argumentos de que procuramos limitar o leque de contactos brasileiros com o mundo ocidental. Ao contrário do que se insinua ou afirma, o esforço pertinaz se dirigiu a ampliá-los, torná-los mais densos, mais constantes. A vontade de diálogo é recíproca, a iniciativa de contactos é das duas partes. França, Portugal, República Federal da Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japão, Itália, Bélgica, Áustria, Holanda, além da CEE, foram os países visitados, o que confirma a amplitude do diálogo com o Ocidente desenvolvido. Nenhum dos interlocutores ocidentais, em todas essas visitas, questionou direta indiretamente nosso relacionamento com o Terceiro Mundo, não faltando, ao contrário, manifestações para que o Brasil ampliasse o mais possível esse relacionamento.

4. Considerações Finais

Em suma, não há qualquer exclusivismo de contactos políticos, não há qualquer "ideologismo" na escolha de nossos parceiros no diálogo internacional. Ao contrário, temos sido rigorosamente fiéis ao postulado do universalismo, não apenas por que seja uma "boa doutrina", mas simplesmente porque a

complexidade da cena internacional o exige e porque as necessidades e os interesses brasileiros o aconselham.

Não existe terceiro-mundismo, embora tenhamos, como não poderíamos deixar de ter, uma política própria para o Terceiro Mundo. Não vamos abrir mão dessa política. Não existe, tampouco, dentro de nossa política no eixo Norte-Sul, ânimo confrontacionista com o Primeiro Mundo, nem, ao contrário, um ocidentalismo à outrance, que emasculasse a nossa individualidade. Não buscamos uma disjuntiva entre nossa condição de país ocidental e de Terceiro Mundo, e sim somar nossa dupla inserção numa representação fiel do que somos na cena internacional.

Somos um país capaz de dialogar com as diferentes áreas do mundo, e de todas elas recebemos invariáveis demonstrações de respeito e apreço político. Qualquer reducionismo de nossa posição externa diminuiria nossa capacidade de ação e influência internacionais, seria infiel ao que nós somos, e, por isto, nos dividiria como nação.

Que tipo de vantagem adviria se assumíssemos um alinhamento exclusivista e excludente ou marcadamente enfático com o Ocidente? Estariam resolvidas automaticamente as questões políticas e as dificuldades econômicas?

Do ponto de vista financeiro, não nos parece que estejamos sendo penalizados, nas negociações da dívida externa, por exemplo, por termos relações com o Terceiro Mundo. Não sei de qualquer país endividado que esteja sofrendo esse tipo de penalização, nem de qualquer outro que esteja recebendo benefícios por manter uma relação tensa com o Terceiro Mundo. Do ponto de vista comercial, não nos parece que houvesse vantagens em abandonar mercados, alguns duramente conquistados, em função de dificuldades conjunturais.

Os alinhamentos rígidos aumentariam o poder de barganha do país no plano político? Também não nos parece que seja este o caminho. Pelo contrário, o alinhamento rígido desvaloriza o parceiro mais fraco. Nos processos internacionais, inclusive os que se ligam à segurança, é básico o dado do interesse nacional específico, das peculiaridades nacionais. Temos voz própria e nossa própria doutrina do que queremos politicamente. Não pretende o Governo Figueiredo descaracterizar a nação e tentar obter uma falsa segurança a partir da "generosidade" alheia. Esse tipo de "generosidade" e de "alinhamento" garante vantagens políticas e econômicas a quem está do outro lado da equação e mantém todas as suas posições. Não a quem abre mão delas e se alinha.

Termino esta parte da exposição parafraseando Ruy: precisamos ser dignos de nós para merecermos a amizade e o respeito de nossos parceiros internacionais. Esta afirmação ele a fez justamente quando defendia a tese da igualdade dos Estados e da dignidade dos países do que hoje seria chamado de Terceiro Mundo, na Conferência da Haia de 1907.

O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos Econômicos*

Paulo Nogueira Batista

1. O aumento da participação dos países em desenvolvimento na economia e no comércio mundiais

Na última década (de 1971 a 1980), os países em desenvolvimento como um todo experimentaram um crescimento econômico substancialmente mais acelerado que o dos países desenvolvidos, tendo apresentado a taxa média de expansão econômica de 5,6% ao ano, contra 3,2% dos países do Norte.

Esse processo de desenvolvimento é de natureza ampla e mesmo estrutural, sendo os efeitos econômicos das crises do petróleo, em benefício das nações exportadoras, apenas um de seus capítulos. Paralelamente à expansão econômica dos países em desenvolvimento ocorreu, na década de 1970, uma elevação significativa dos níveis do comércio mundial, com o aumento, em termos globais, das taxas de abertura das economias nacionais às transações com o exterior. Em particular, cresceu enormemente a importância dos países em desenvolvimento como supridores e consumidores dos bens comercializados internacionalmente, passando tais países a absorver uma proporção maior do comércio externo de praticamente todas as nações.

O Brasil não foi exceção a essa regra geral; nossas exportações relevaram, nesse período, acentuada expansão. Nossas trocas aumentaram com o mundo em geral e com os países em desenvolvimento em particular:

* Texto inédito, 1983.

Taxas médias anuais de crescimento das exportações brasileiras

Destino	1973/1982	1979/1982
África	25,00%	23,80%
Ásia	18,9	18,7
ALADI	19,9	5
Países em desenvolvimento	20,7	13,8
Países desenvolvidos	11,4	8

Com os efeitos da crise econômica global, nos anos mais recentes, ocorreu uma redução geral das taxas de desenvolvimento econômico e uma diminuição marcante da expansão do comércio internacional como um todo, a qual chegou a ser negativa em 1982. Nesse ano as exportações do Brasil, por exemplo, caíram em mais de 3 bilhões de dólares em relação a 1981. Esse fato refletiu, como assinalado, um fenômeno global, que afetou o comércio de todos os países, e não só o do Brasil, com todas as áreas geográficas principais.

A segunda coluna do quadro acima já revela a tendência à desaceleração das taxas de crescimento do comércio do Brasil. Em números absolutos, o que ocorreu com nossas exportações em 1982 foi o seguinte:

Quedas de valor das exportações brasileiras - 1981/1982
(em milhões de dólares)

Destino	Valor
América Latina	-1.314
África	-440
Oriente Médio	-19
Ásia	-106
Leste europeu	-508
Países desenvolvidos	-632

Com relação aos países desenvolvidos, nossas exportações decresceram, no último ano, tanto para os EUA e Canadá quanto para a CEE e demais

países da Europa Ocidental, só apresentando incremento no que se refere ao Japão.

Diante de tal fenômeno global, é incorreto dizer-se, como por vezes se ouve, que os países em desenvolvimento são parceiros comerciais inconfiáveis ou desprovidos de importância. Apesar da crise econômico-financeira e apesar das fortes reduções no último ano, nossas exportações para esses países continuaram a apresentar as maiores taxas de crescimento no período 1979-82, o que se vê no quadro anterior.

2. Os países em desenvolvimento e os compromissos comerciais

Também é incorreto dizer-se que os países em desenvolvimento não estejam pagando as importações que fazem do Brasil. A esse respeito, valeria mencionar que, a partir da intensificação do processo de integração da economia brasileira à economia internacional e, conseqüentemente, de nossa maior exposição à competição, tornou-se também necessária a adoção de mecanismos que permitissem a realização de transações comerciais com pagamento diferido, nos moldes amplamente usados pelos países industrializados.

Esta talvez seja a ferramenta mais eficaz com que contam os países industrializados para intensificarem suas vendas de bens e serviços de alto valor agregado ou de elevado coeficiente tecnológico, a tal ponto que decidiram cartelizar a oferta desse tipo de crédito, no âmbito da OCDE, através da aceitação de princípios comuns conhecidos como "Consenso da OCDE".

Estes princípios bastante estritos impõem a observância de taxas mínimas de juros, prazos semelhantes para o mesmo tipo de produto ou equipamento, enfim condições de oferta homogênea. Por isso mesmo, no caso do Brasil, em que a nossa dimensão econômica impõe limitações naturais à nossa capacidade de oferta, torna-se necessário, muitas vezes, oferecer pequenas vantagens, que permitam superar nossos competidores na acirrada luta do comércio internacional. Pode-se mesmo dizer, hoje, que os países compram muito mais as condições de pagamento do que o bem ou serviço por elas abrangido.

Não se trata, pois, de desembolso puro e simples de moeda, em que o mutuário poderia aplicar livremente os meios teoricamente colocados à sua disposição. Na prática, consiste em verdadeiro sistema de vendas a crédito, zelosamente administrado pela CACEX, segundo critérios eminentemente

objetivos e que hoje já registra operações em cerca de 77 países, entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento. Embora se trate de matéria cuja administração imcumbe a órgãos do setor econômico do Governo, tenho informações que indicam que, na execução do programa de operações de pagamento diferido, não se registra uma taxa de inadimplência que possa ser considerada preocupante, principalmente nas operações para os países em desenvolvimento.

Vale ainda notar que, na maioria dos casos de operações para as quais tenham sido concedidas condições especiais de pagamento, existe cobertura de seus riscos com apólice de seguro de crédito, emitida pelo Instituto de Resseguros do Brasil, com base em critérios estritamente atuariais e que constitui a proteção adequada contra situações anormais que se pudessem verificar. De resto, tal risco é normalmente repassado ao mercado internacional, nos termos da sistemática praticada no mercado segurador.

Registraria, ainda, ser totalmente falsa a impressão que se quer dar de que as operações comerciais com pagamento diferido, amparadas pelos mecanismos pertinentes instituídos pelo Governo brasileiro, teriam alto risco, porque tais concessões se teriam guiado por critérios de natureza política e não por avaliações rigorosas, de natureza econômica. As autoridades comerciais brasileiras sempre exerceram plenamente sua autonomia de julgar cada operação por seus próprios méritos.

3. A atitude diante das oscilações de curto prazo

Se, seguindo raciocínios com freqüência apresentados de público, nos deixássemos orientar apenas pelas flutuações de curto prazo, se nos afastássemos dos que reduziram suas compras de produtos brasileiros, teríamos então de deixar de comerciar com o mundo inteiro. Se, por outro lado, nos deixássemos persuadir da alegada fragilidade das relações econômico-comerciais com o Terceiro Mundo, então teríamos de começar afastando-nos da própria América Latina, pois foi nessa área que se observou a maior das taxas de crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos, como se viu no primeiro quadro estatístico.

Tal hipótese é, no entanto, absurda em diversos níveis. O valor global de nossas exportações para a América Latina, por exemplo, foi superior ao de nossas exportações para os EUA em 1980 e 1981 (antes de sofrer uma

queda de mais de 30% em valor em 1982). Nos últimos três anos exportamos mais de 11 bilhões de dólares para a região.

Isto, evidentemente, não esgota o quadro do relacionamento Brasil-América Latina, rico em outros componentes não comerciais, como a cooperação técnica e econômica para o desenvolvimento, o entendimento político, a segurança das fronteiras, o intercâmbio cultural e tantos outros aspectos.

Como disse o Presidente Figueiredo em seu discurso perante a Assembléia-Geral das Nações Unidas,

> *"As relações entre o Brasil e os países amigos da América Latina constituem, na verdade, claro testemunho do·êxito que se obtém quando se opta francamente pelo caminho do respeito mútuo, da não-interferência e da busca da convivência harmônica e profícua, acima de controvérsias ou divergências tópicas".*
>
> *"... Devemos todos trabalhar para que nossa região alcance níveis superiores de desenvolvimento, entrosamento e desempenho positivo na cena mundial".*

4. A importância das exportações de produtos industriais para os países do Sul

Tampouco são sustentáveis raciocínios que buscam apontar inconveniências na manutenção de um relacionamento dinâmico com os demais países do hemisfério Sul. Uma verificação simples, e de base puramente econômica e comercial, já basta para comprovar tal fato.

74% do valor de nossas exportações para os países em desenvolvimento corresponde a produtos manufaturados. Esse montante (6,1 bilhões de dólares, em 1981) é superior ao de nossas exportações de manufaturados para os países desenvolvidos (5,5 bilhões de dólares, em 1981), as quais correspondem apenas a 43% de nossas exportações totais para estes últimos países.

Este dado tem dupla relevância. Em primeiro lugar, como todos sabem, os produtos manufaturados superam os produtos primários em valor agregado. É significativo o dado de que hoje seguramente mais de um milhão de empregos são mantidos no Brasil em decorrência de nossas exportações para os países de Terceiro Mundo. Os produtos industriais também apresentam resistência muito maior à deterioração das relações de troca que

tem afetado persistentemente as exportações de países como o Brasil. A importância deste ponto foi ressaltada pelo próprio Presidente Figueiredo em seu discurso nas Nações Unidas:

> *"... As economias em desenvolvimento não exportadoras de petróleo experimentaram nos últimos três anos uma deterioração de relações de troca jamais observada em sua história. Vale dizer, os esforços exportadores crescentes vêm sendo neutralizados com ingressos decrescentes de divisas, que configuram uma verdadeira espiral de pauperização".*

A segunda linha de relevância do dado está em que as exportações de manufaturas para os países do Terceiro Mundo são de importância vital para numerosos e significativos setores específicos de nossa indústria.

Isto abrange desde setores de menor grau de processamento - em 1982, 85% das exportações de carne congelada de frango (242 milhões de dólares), 88% das de óleo de soja (330 milhões), 95% das de açúcar refinado ou cristal (303 milhões), 69% das de derivados de petróleo (565 milhões) dirigiram-se a mercados do Terceiro Mundo - até setores de maior sofisticação técnica, em que 90% das exportações de automóveis e veículos desmontados (320 milhões de dólares em 1982), 90% das de navios de todos os tipos (149 milhões), 87% das de refrigeradores, 99,5% das de televisores e a totalidade das exportações de locomotivas e vagões, diversos tipos de tratores, aviões turbo-jato, helicópteros e plataformas de perfuração foram absorvidos pelos países do Sul.

Seria ilusório supor que tal volume de exportações pudesse ser absorvido pelos países desenvolvidos. A diversificação de mercados das exportações brasileiras é conseqüência da diversificação da pauta brasileira de exportações, fruto, por sua vez, do processo de industrialização do país. Isso porque: i) muitos manufaturados com maior valor agregado (bens de consumo duráveis, por exemplo), não encontram, por razões de competitividade, inclusive grau de sofisticação, mercados nos países desenvolvidos; ii) os países desenvolvidos aplicam crescente número de barreiras protecionistas às exportações brasileiras de produtos manufaturados, penalizando práticas brasileiras como as de incentivos à exportação, o que faz com que os exportadores busquem novos mercados onde tais barreiras não existem.

O mesmo raciocínio se aplica a nossas exportações de serviços, notadamente serviços de engenharia, que hoje ocupam lugar de relevo em nossas contas internacionais e que se destinam quase exclusivamente aos países do Terceiro Mundo.

Com efeito, a crescente importância desse setor é revelada pelo fato de que as atividades de firmas brasileiras de serviços na América Latina, na África e no Oriente Médio alcançam montante superior a 4 bilhões de dólares. Este é um fator importante na geração de demanda por produtos e equipamentos brasileiros, derivada da realização de 55 obras em 16 países do Terceiro Mundo. O dinamismo do setor e o efeito multiplicador da própria consolidação da presença de firmas brasileiras nesses países em desenvolvimento são outros aspectos que claramente atraem a atenção de nossos empresários.

5. O aumento de nosso comércio com os países em desenvolvimento não decorre de uma "escolha" do Brasil

Talvez caiba aqui uma observação que poderá contribuir para corrigir certos erros de enfoque. Se nossas exportações cresceram mais rapidamente para os países em desenvolvimento, se eles são nossos melhores compradores de produtos industriais, não é porque assim queiramos. Não é porque confiramos precedência a esses países ou porque orientemos nossa política de vendas exclusiva ou prioritariamente em direção a eles.

Nossos contactos comerciais, nosso trabalho de promoção comercial, desenvolvem-se em consonância com as oportunidades de mercado e com os interesses de nossas firmas. São os empresários os que exportam, e não o Itamaraty ou o Governo brasileiro. Ninguém nos poderá acusar de negligência - nem ao empresariado, nem ao Itamaraty - na busca de oportunidades em todos os quadrantes do mundo. Se assim as coisas estão ocorrendo, é porque assim estão-se comportando o comércio e a economia internacionais.

Na verdade, a maior parte do esforço brasileiro de promoção comercial tem-se destinado aos mercados dos países desenvolvidos do Ocidente: a título de exemplo, diga-se que cerca de 86% dos postos ligados ao sistema de processamento eletrônico de dados de promoção comercial, para a captação de oportunidades comerciais, está localizada naqueles países; e

das 427 feiras, exposições e mostras brasileiras realizadas no exterior desde 1979, 327 realizaram-se nos países desenvolvidos.

6. Os mercados dos países em desenvolvimento continuam a ser extremamente atraentes para todos

Se descontarmos nossas inevitáveis importações de petróleo provenientes dos países em desenvolvimento, acumulamos com o Terceiro Mundo, um saldo comercial de 4,4 bilhões de dólares em 1982. Somando-se os últimos três anos, esse saldo atinge 14,5 bilhões de dólares, contra 10 bilhões do saldo comercial acumulado no período em nossas transações com os países desenvolvidos.

Isto nem sequer reflete uma singularidade brasileira. 45 por cento das exportações do Japão em 1982 destinaram-se aos países em desenvolvimento. 36,5 por cento das exportações dos EUA para aí se dirigiram no mesmo ano. O Brasil, por seu lado, destinou a esses países 32 por cento de suas exportações no ano passado, ano em que tais países já começaram a sentir mais agudamente os efeitos da crise. Estariam todos enganados?

Os países em desenvolvimento foram, durante os anos 70, o segmento mais dinâmico da economia internacional. Dada a correlação entre taxas de crescimento e aumento das importações, foram eles também o mercado mais dinâmico nos anos 70. Nesse sentido, por exemplo, as exportações dos EUA para o Terceiro Mundo apresentaram as taxas mais altas de crescimento (superiores a 30% ao ano) no total das exportações norte-americanas, aumentando, portanto, tais países sua participação no total das exportações norte-americanas.

As vendas dos EUA, da CEE e do Japão para os países em desenvolvimento em 1982 somaram 251 bilhões de dólares. Excluídas suas importações de petróleo provenientes da OPEP, o saldo comercial acumulado por eles nesse único ano foi de 111 bilhões de dólares com os países em desenvolvimento.

E isto é o que ocorreu em um ano de crise. Verifica-se, pois, que o comércio com os países em desenvolvimento, mesmo nas circunstâncias desfavoráveis da conjuntura, é uma área dinâmica da economia internacional, o que constitui fato econômico global e inegável.

No primeiro trimestre de 1983 - período dos últimos dados disponíveis - os países em desenvolvimento absorveram 36% do total das exportações dos EUA, o que supera a Europa Ocidental a Europa Oriental, a URSS e a

China juntos. A interdependência entre o Norte e o Sul e a importância econômica do fluxo comercial com o Sul são reveladas pelos fatos de que um em cada 20 trabalhadores da indústria norte-americana e 20% do emprego de terras agrícolas nos EUA dependem dos mercados do Terceiro Mundo.

Se abríssemos mão, de nossa, pequena, fatia desses mercados, ela seria imediatamente absorvida por nossos concorrentes. Por outro lado, se nos mantivermos abertos a esse fluxo de comércio estaremos explorando uma área que apresenta riquíssimo potencial e condições de competitividade vantajosas para nós. Estaremos preservando nossas oportunidades futuras.

O relacionamento com o Terceiro Mundo não constitui nem um complemento nem uma alternativa ao intercâmbio com o Primeiro Mundo. Não é cabível estabelecer esse tipo simplista de hierarquização. Na realidade, as relações com o Terceiro Mundo devem ser vistas em paralelo com as mantidas com outras áreas, ainda que apresentem níveis e densidades distintas. É distinta a natureza de ambos os relacionamentos, como são distintos os mercados e distintos os produtos que exportamos. O fato de o Terceiro Mundo não constituir fonte de investimentos para o Brasil não lhe tira importância e validade como parceiro econômico. Nunca esperamos, evidentemente, países como os nossos, carentes de capital, se tornassem fonte de investimento e financiamento.

Tais países são, no entanto, claramente importantes como parceiros comerciais, como receptores de nossos serviços e como supridores de bens essenciais à nossa economia, como petróleo, fertilizantes e um sem-número de matérias-primas.

7. O problema do protecionismo

Embora não haja aqui uma relação de causalidade absoluta, não há como deixar de reconhecer que o acúmulo de medidas protecionistas adotadas nos países desenvolvidos contra as exportações brasileiras e, em certos casos, o virtual fechamento de seus mercados a nossos produtos certamente representou fator adicional de incentivo à colocação de produtos em mercados não tradicionais do Terceiro Mundo, nos quais tais barreiras ainda não existem.

Ao longo dos últimos anos, nos EUA, país que continua ocupando, individualmente, a primeira posição como nosso parceiro comercial, foram abertas dezessete investigações sobre subsídios concedidos às nossas

exportações, o que, sem dúvida, é um fator desestimulador em termos de planejamento de investimentos para a exportação. Tais investigações referem-se à exportação de produtos industriais brasileiros dos mais diversos tipos - desde suco de laranja e óleo de mamona, passando por têxteis, calçados e artigos de couro, até uma série de produtos siderúrgicos intermediários, tesouras, armas de fogo e aviões. Nestes dois últimos casos, assim como no de ferro-ligas, as investigações foram encerradas, mas em todos os demais foram aplicados direitos compensatórios e/ou impostos às exportações brasileiras.

Essas medidas protecionistas não se limitam, obviamente, as relações comerciais do Brasil com os EUA. São medidas tomadas por grande número de países industrializados, em geral para salvaguardar interesses de setores tradicionais de suas indústrias, que hoje apresentam produtividade baixa. Elas atingem as relações comerciais do Norte com o Sul e principalmente as dos países industrializados entre si.

As políticas protecionistas são respostas de pouca racionalidade econômica a problemas estruturais das economias desenvolvidas e tendem a perdurar, mesmo no contexto de uma reativação econômica global. Este dado é particularmente relevante ao se levar em conta a alteração também estrutural do papel do crescente como exportador de bens industriais de capital, de consumo durável, de materiais de emprego militar, de serviços, etc.

Há ainda que alertar, a este respeito, para uma nova forma de protecionismo que se vem delineando: a ameaça de retaliação contra o Brasil em razão de alegados prejuízos causados aos interesses de países desenvolvidos por exportações brasileiras a terceiros mercados.

Exemplificam esta nova modalidade de protecionismo ameaças ainda veladas de retaliação contra nossas exportações de frangos congelados e de produtos do complexo soja. Aí está mais uma demonstração insuspeita da importância atribuída internacionalmente aos mercados do Terceiro Mundo. Em outras palavras, é precisamente para conservar sua fatia em mercados dinâmicos do Terceiro Mundo que certos países desenvolvidos ameaçam retaliar contra o Brasil.

Ainda a título de ilustração do efeito danoso do protecionismo, vale destacar que as exportações de produtos siderúrgicos para a Comunidade Econômica Européia, que se haviam elevado a 315 mil toneladas métricas em 1982 (ou seja, 13,4% do total das nossas exportações para o mundo),

caíram, no ano em curso, em função da imposição de sobretaxas e direitos antidumping, para apenas 46 mil toneladas métricas nos primeiros cinco meses de 1983, o que representou apenas 2,7% do volume total exportado no período.

Os países em desenvolvimento vêm ocupando posição cada vez mais importante como mercados para nossa siderurgia: no ano em curso, provavelmente em função da significativa queda nas exportações para a CEE, as nossas vendas de produtos siderúrgicos ao Terceiro Mundo representaram 59,1% do volume total exportado no período janeiro/maio.

Em síntese, conclui-se que, enquanto pelas razões apontadas, os países desenvolvidos não são, na maioria dos casos, compradores naturais de nossos produtos industriais, os países em desenvolvimento não só demonstram interesse em importá-los, como se mostram capazes também de absorver exportações deslocadas para fora do Primeiro Mundo devido a práticas protecionistas.

8. A atitude brasileira é a de diálogo com todos

Nossa posição é, portanto, a de buscar vínculos de intercâmbio e cooperação com as diferentes áreas, sem estabelecer falsas prioridades e sem jamais adotar uma linha de confrontação estéril. Mesmo no campo multilateral, a estratégia de confrontação foi de há muito abandonada pelo Grupo dos 77, interessado, como o comprova a Plataforma de Buenos Aires, em fazer caminhar o diálogo Norte-Sul em bases construtivas. Em sua atuação multilateral, o Brasil, assim como a maioria dos membros do chamado Grupo dos 77, concentra seus esforços na busca de obtenção de consenso em favor da adoção de medidas concretas e negociadas que propiciem a aceleração do desenvolvimento em benefício geral. O diálogo, e não a confrontação, é a nossa atitude básica.

Nota-se, contudo, que a estratégia de confrontação abandonada pelos 77 passou a ser utilizada pelos países desenvolvidos, que a vêm empregando, aliás com êxito, em todos os foros do diálogo Norte-Sul. Assim, as divergências dentro do grupo desenvolvido são resolvidas pela adoção da posição do mínimo denominador comum e pela recusa frontal a sequer considerar as propostas dos 77, como aconteceu na VI UNCTAD em Belgrado. Enquanto os países em desenvolvimento e o Brasil continuam a necessitar de soluções multilaterais para os problemas da economia internacional, os países

desenvolvidos se apegam a medidas unilaterais, as quais, por força do peso de suas economias, têm profundo impacto sobre todo o mundo tais como:

a) adoção de políticas recessivas de forma simultânea;

b) elevação sem precedentes das taxas de juros;

c) adoção de grande número de medidas protecionistas;

d) manutenção de amplas políticas de subsídio na área agrícola, deprimindo os preços no mercado internacional e deslocando fornecedores tradicionais;

e) incentivos à manutenção de setores não competitivos, como no caso dos têxteis.

9. Apreciações finais

Em síntese, nossas exportações para os países em desenvolvimento, que asseguram mais de um milhão de empregos no Brasil, geram divisas essenciais para o país, vêm sendo pagas regularmente, não podem ser simplesmente transferidas a outras áreas, não têm como nem porque prejudicar nosso relacionamento com os países desenvolvidos e inserem-se natural e positivamente no posicionamento internacional do Brasil.

Do fato de que se reduziu a capacidade de importar dos países em desenvolvimento e de que caiu em 1982 a participação desses países no total das exportações brasileiras não se segue que devamos abandonar tais mercados, pois:

a) a situação dos países é díspar, havendo países em situação mais folgada e outros com programas mais rígidos dos de ajustamento;

b) como maior importador de petróleo do mundo em desenvolvimento, o Brasil tem um déficit estrutural com os países em desenvolvimento exportadores de petróleo, o qual forçosamente temos que tentar equilibrar, ou pelo menos reduzir;

c) a situação de redução de importações pelos países em desenvolvimento afeta o mundo inteiro. No caso dos EUA, por exemplo, suas exportações para a América Latina se reduziram em 8 bilhões de dólares em 1982. O Subsecretário Olmer calculou, em recente discurso, que só a redução na capacidade de importar dos países latino-americanos ocasionou a perda de 250.000 empregos nos EUA. Uma recuperação da economia internacional depende, portanto, da recuperação dos países do Sul;

d) da mesma forma que os países em desenvolvimento, os países desenvolvidos também reduziram suas importações, inclusive do Brasil, o que fez com que o comércio mundial como um todo decrescesse em 1982;

e) são crescentes as barreiras protecionistas aplicadas nos principais mercados desenvolvidos contra exportações brasileiras, o que limita significativamente sua capacidade de absorção, sobretudo de manufaturados (têxteis, produtos siderúrgicos, calçados, etc);

f) os problemas de pagamentos nos países do Terceiro Mundo não têm afetado de nenhuma forma significativa o cumprimento de compromissos assumidos com o Brasil;

g) os países desenvolvidos são infensos à conclusão de acordos diretos de Governo a Governo, os quais, concluídos com os países em desenvolvimento, têm viabilizado exportações brasileiras e garantido nossos suprimentos de insumos industriais.

Além dos argumentos acima apontados, pode-se dizer que o raciocínio antes mencionado é sofismático, uma vez que parte do suposto de que existe uma opção brasileira por mercados quando, na realidade, quem tem necessidade de crescentes superávits comerciais não só não escolhe como não pode escolher mercados.

Além de tudo, um país como o Brasil não pode ter relações externas de uma única dimensão, no sentido de obter dinheiro ou arranjar mercados. Isto é perfeitamente legítimo, mas não é tudo. Há várias outras considerações de política externa e há preocupações de segurança, preocupações políticas e preocupações humanas. O Brasil não é simplesmente uma espécie de Fenícia moderna. Não nos devemos levar por slogans, ou por falsas alternativas, mas sim ver o mundo em sua complexidade e cada país em sua especificidade. Não nos devemos iludir por visões unidimensionais da realidade.

Assim, é fundamental preservarmos a coerência para preservarmos a confiabilidade internacional; é fundamental não reduzir a problemática brasileira a temas conjunturais para não perdermos a perspectiva global, de médio e longo prazos, em que o Brasil deve também basear-se.

Neste ponto, a aproximação entre políticos, empresários e diplomatas deve ser sublinhada. A ação política que buscamos empreender tem sido sustentada e apoiada pelo mais amplo espectro da sociedade brasileira, que tem demonstrado especial sensibilidade para o processo externo. Na medida em que o perfil externo do país revela coerência e consistência, colheremos reflexos positivos sobre as possibilidades de expansão econômica no exterior.

Como a experiência prática cotidianamente indica, quando nossos parceiros confiam em nós, as oportunidades de intercâmbio são abertas mais naturalmente, com mais rapidez, e com mais garantia.

Alienarmos espontaneamente qualquer caminho significaria um curioso e perverso processo de autocriação de obstáculos e dificuldades para lidarmos com os dilemas da crise conjuntural.

Do ponto de vista econômico, Ocidente e Terceiro Mundo se somam, não se excluem. Quaisquer preferências exclusivas pelo Ocidente, mesmo as que se baseiam no argumento falacioso de que o Terceiro Mundo "não paga", são prejudiciais aos interesses maiores da recuperação da nossa economia.

Do ponto de vista político, nem esta, nem nenhuma outra será a hora de renunciarmos à vocação global do Brasil e a sua identidade própria, por maiores que sejam os sacrifícios que a conjuntura nos impõe e até mesmo por causa deles.

A Encruzilhada do Mercosul: União Aduaneira ou Área de Livre Comércio? A Posição do Brasil*

Paulo Nogueira Batista

I. O Tratado de Assunção: Antecedentes Remotos e Imediatos

A idéia da integração entre os países do Cone Sul da América Latina não é nova. Disso se cogitou, ainda durante a II Guerra Mundial, sob forma inclusive de união aduaneira entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Sua efetivação se daria através de acordos bilaterais entre os países do grupo. Dando seqüência à idéia, a Argentina e o Brasil chegariam, em 1941, a assinar o tratado sobre o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira. Dois anos depois, acordo semelhante seria concluído entre a Argentina e o Chile. Problemas políticos de ordem circunstancial e econômico de natureza estrutural inviabilizariam esses projetos integracionistas entre economias que eram fundamentalmente dependentes da exportação de produtos primários para os mercados europeus e norte-americano.

Sob a influência da decisão européia de conformar um mercado comum, por motivos essencialmente políticos, mas entre países industrializados e com considerável tradição de intercâmbio, a idéia de integração seria recuperada pela Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, ao final dos anos cinqüenta. Desta vez, o objetivo seria mais modesto que nos anos quarenta: apenas uma área de livre comércio que se pretendeu realizar por via multilateral em 12 anos, através, porém, de desgravação negociada produto por produto. Por influência da CEPAL, o projeto se transformaria em regional, passando a incluir todos

* Texto inédito. Montevidéu, 15 de julho de 1994.

os países da América do Sul e, finalmente, com certa artificialidade, até o México. Assim se constituiria, em 1960, a ALALC. Apesar de inserida num contexto econômico menos desfavorável à integração, em virtude do grau de industrialização já alcançado na sub-região, a ALALC acabaria não vingando. Em parte, por motivo das próprias técnicas e modalidades convencionadas para o processo de desgravação, a ALALC não conseguiria ultrapassar os limites estreitos de um arranjo preferencial. Após vinte anos, se converteria na ALADI, esta última, em essência, um acordo quadro para processos de integração de todo tipo, bilaterais ou sub-regionais.

O Tratado do Mercosul, assinado em Assunção em março de 1991, retoma, em nível sub-regional, entre quatro dos cinco países da Bacia do Prata (a Bolívia já se juntara ao Grupo Andino), a idéia da integração. Seu ponto de partida foi à decisão dos presidentes Menem e Collor de dar novo rumo, ritmo e formato à cooperação bilateral que Alfonsin e Sarney haviam iniciado em 1985 e formalizado no Tratado de novembro de 1988. Em outras palavras, o Tratado de Assunção ratificava a decisão tomada a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, de aprofundar a acelerar a integração entre a Argentina e o Brasil, substituindo a meta de uma área de livre comércio cuja criação, através de acordos setoriais, fora prevista para o final do século no Tratado de Cooperação firmado por seus antecessores imediato, pelo objetivo muito mais ambicioso e complexo de formação de um mercado comum, a partir de 01.01.1995, ou seja, em pouco menos de 4 anos.

O Tratado de 1988 culminara processo de aproximação argentino-brasileira esboçado no princípio da década, ainda pelos governos militares, após a resolução da controvérsia sobre Itaipu. Esse processo ganhara corpo a partir de 1985, com a simultânea democratização dos dois países. As motivações de Afonsin e Sarney eram, de resto, mais polícias do que econômicas. Refletiam o desejo dos dois presidentes de criar mecanismos capazes de promover e assegurar a progressiva superação, de forma irreversível, do que ainda restava das antigas rivalidades, inclusive no campo militar. Através da integração comercial e econômica, visava-se deixar para trás o hipotético "casus belli" sobre cuja base se haviam dimensionado as Forças Armadas nos dois países. Num novo quadro de cooperação econômica - de integração comercial pela via setorial - atribuiu-se papel de liderança a indústria de bens de capital. Deu-se destaque, por motivos políticos, aos setores nuclear e aeronáutico, sob a forma nestes dois casos, de empreendimentos conjuntos das entidades governamentais envolvidas.

Com Menem e Collor a cooperação se intensificaria, mas sobre outros alicerces e com novos objetivos. A partir de uma ideologia econômica neoliberal, reveriam ambos governos sua concepção de desenvolvimento e de capacitação industrial e tecnológica, passando a confiar fundamentalmente no livre funcionamento das forças de mercado e ao comércio exterior como o motor do crescimento econômico. Sob essa ótica, mais consensual na Argentina de Menem do que no Brasil de Collor, começam os dois países, o primeiro com mais intensidade do que o segundo, políticas de abertura unilateral dos respectivos mercados, na busca do que se designou "uma integração competitiva na economia mundial".

O aprofundamento do processo de integração entre Argentina e Brasil passa a se fazer, portanto, a partir da noção, vista com favor pelos Estados Unidos e pelas instituições de Bretton Woods, de uma "integração aberta". Ou seja, um regionalismo em que as margens de preferência em relação a terceiros extra-zona se estabeleceriam em nível inferior aos existentes em cada país antes da integração. Compatíveis, por conseguinte, na visão norte-americana, com o processo de inserção na economia mundial recomendado por Washington como primeira prioridade. Nessa visão da integração regional, o papel do Estado de circunscreveria, como no plano interno, a criar o quadro jurídico e macroeconômico para que as empresas privadas, nacionais e estrangeiras, pudessem operar com o máximo de liberdade, segundo as forças da oferta e da procura. Vale dizer, um processo neoliberal de integração em que cabe exclusiva senão principalmente ao mercado proporcionar a solução das questões econômicas e sociais. Um conceito, por conseguinte, muito diverso do que se adotou no Mercado Comum Europeu, que o Mercosul pretende muitas vezes tomar como paradigma. Na Europa Ocidental, a integração vem-se realizando, progressivamente, num ritmo bem mais pausado, e, sobretudo, desde uma perspectiva tanto econômica quanto social. Isso é um reflexo natural do caráter misto da economia dos principais países participantes, onde se verifica forte atuação do Estado na definição dos objetivos e na condução da política econômica assim como forma de congestão das grandes empresas por representantes tanto de acionistas quanto de trabalhadores.

A decisão de acelerar o ritmo de implantação do Mercado Comum e a introdução de mecanismos automáticos de desgravação traduziriam, também em boa medida, a natural tendência dos governantes – especialmente visível em Menem e Collor – a inovar em relação a seus predecessores. Do lado

brasileiro havia igualmente, em plano mais técnico, a preocupação de estabelecer, com rapidez, laços sólidos capazes de evitar ou adiar vinculações comerciais prematuras de países do Cone Sul com os Estados Unidos, no contexto de uma possível futura "Área de Livre Comércio Hemisférica". Esse receio se colocara em virtude do lançamento, pelo Presidente dos EUA, poucos dias antes da assinatura da Ata de Buenos Aires, da "Iniciativa as Américas". Seu propósito foi sinalizar, na reunião do Grupo dos 7 em Houston, aos europeus recalcitrantes na Rodada Uruguai, que Washington poderia ir além do acordo já concluído com o Canadá e do que negociava com o México, construindo no hemisfério alternativa a uma eventual "Fortaleza Europa".

Da parte do Brasil, o compromisso com uma união aduaneira refletia, no plano técnico, uma inconformidade do neoliberalismo em ascensão com regras de origem intra-zona, mecanismo de administração de importações inevitável numa área de livre comércio. Nessa perspectiva de uma integração mais profunda, a exigir política comercial comum, é que os quatro países do Cone Sul dariam começo, antes mesmo de assinar o Tratado de Assunção, à negociação em bloco, no contexto "Iniciativa Bush", do acordo-quadro "4 + 1" de cooperação com os Estados Unidos.

O Tratado de Assunção resume-se, assim, a quadrilateralizar o entendimento entre Buenos Aires e Brasília, estendendo-o a dois países pequenos e fortemente dependentes, em termos comerciais, da Argentina e do Brasil. Nessa linha, o Tratado confirma o compromisso geral com a instituição de um mercado comum a partir de 01.01.95 e compromissos específicos de:

(a) levar a cabo, no período de transição, um programa de desgravação a zero, automática, linear e progressiva, sobre o universo tarifário. A desgravação se completará até 31.12.94 para a Argentina e o Brasil, e, um ano mais tarde, para o Paraguai e o Uruguai;

(b) por em vigor, a partir de 01.01.95, uma união aduaneira perfeita através da negociação de uma tarifa externa comum sobre o universo tarifário e, por via de conseqüência de todos os instrumentos necessários à conformação desse tipo de integração. Uma união aduaneira que, em virtude do prazo adicional concedido os dois sócios menores no programa de desgravação, só vigiria plenamente, para os todos parceiros a partir de 01.01.96.

Um projeto sobremaneira ousado nos objetivos e nos prazos, tanto mais assim quanto, ao se fazer entre países sem capitais e tecnologias próprias, dependeria não somente das forças internas de mercado mais principalmente do mercado internacional. Vale a pena registrar que no caso do Brasil, a decisão de acelerar e aprofundar o processo de integração sub-regional partiu de propósitos outros que as finalidades formalmente declaradas e incremento e diversificação do intercâmbio e construção de uma plataforma de inserção internacional. Em realidade, o principal objetivo terá sido e permanece o de facilitar pela via de acordos internacionais, a adoção de reformas econômicas liberalizantes que poderiam ser mais difíceis de levar a cabo através de legislação nacional.

Para isso, no entanto, não seria realmente indispensável conformar um mercado comum. Uma união aduaneira já permitiria não só consolidar, mas até aprofundar a abertura comercial "erga omnes" que o Governo Collor começou a executar por atos administrativos, sem respaldo do Congresso, como se tratasse de meros ajustes temporais da lei de tarifas, portanto dentro da delegação de poderes normalmente concedida, ao Executivo para esses fins limitados. Através de uma tarifa externa comum, seria possível alcançar o objetivo profundo de transformar, por via oblíqua, o que se fizera unilateralmente em compromissos internacionais. Chegar, portanto, a algo menos suscetível de revisão por simples arbítrio de governos subseqüentes. No caso do México, a adesão ao NAFTA, cumpriria essa mesma finalidade por intermédio de um acordo de livre comércio, porque firmado com os Estados Unidos.

De seu lado, bem mais adiantados nos respectivos processos de liberalização econômica e comercial, nossos parceiros veriam o Mercosul essencialmente como um mecanismo de acesso privilegiado ao mercado brasileiro. Na retórica apenas, concebiam-no como uma plataforma para a melhor inserção na economia mundial. Para a Argentina, como seu presidente deixou claro na ocasião, o Mercosul não seria, aliás, um objetivo final e sim uma etapa num processo de integração hemisférica. A inclinação de Menem por uma integração com os EUA, bilateral ou plurilateral, adquiriria, ao longo da implementação do Tratado de Assunção, caráter de opção preferencial, algo que independentemente das conseqüências desagregadoras que possa ter para o Mercosul, aquele mandatário demonstra estar cada vez decidido a exercer, se a desejada oportunidade vier a ser-lhe oferecida pelos Estados Unidos.

II. A Implementação do Tratado

Não obstante a exigüidade dos seus prazos, que não deixam muito espaço para o ajustamento das empresas às novas condições competitivas, o Tratado de Assunção vem sendo cumprido à risca no que tange à desgravação intrazonal, que já chega ao nível de 39% das tarifas nacionais dos 4 integrantes. Isso tem sido viabilizado não só pelo caráter automático do processo, mas também porque sobrevivem, no período de transição do Mercosul, acordos preferenciais bilaterais. As dificuldades de implementação se revelariam intransponíveis no tocante à construção do mercado comum. Não como alegam nossos parceiros, em virtude da instabilidade macroeconômica no Brasil. Em realidade, ainda que se houvesse verificado a necessária convergência nesse campo, o escasso tempo previsto para as tarefas de harmonização e uniformização legislativa no domínio econômico indicaria uma considerável subestimação da complexidade da tarefa. Notadamente quando se têm em conta formidáveis obstáculos de ordem institucional, como a estrutura federativa de governo no Brasil.

A própria natureza das instituições requeridas por um mercado comum obrigatoriamente demandaria reforma das Constituições dos quatro países participantes, de maneira a ajustá-las aos objetivos inerentemente supranacionais do Tratado de Assunção. É o que está tentando agora o Governo argentino, através de seu Ministro do Exterior, no quadro da Assembléia Constituinte em Rosário. Visa possivelmente não só a um Mercosul supranacional, mas, eventualmente, a dotar a Casa Rosa de maior liberdade na negociação de acordos internacionais de integração, tais como o NAFTA.

No Brasil, grupos neoliberais, com beneplácito ou indiferenças de setores governamentais, procurariam também, com o mesmo propósito, aproveitar o processo de revisão constitucional que acaba de ser concluído com a adoção de apenas 6 emendas. Entre as emendas do relator submetidas a voto, foi rechaçada a que tornaria auto-executáveis decisões de organismos internacionais de que o País fosse parte. Inspirada em dispositivo da Constituição portuguesa, destinado a facilita a implementação, em Portugal, de decisões do Mercado Comum Europeu a emenda derrotada teria como principal propósito viabilizar a direta aplicação, no Brasil, das decisões dos órgãos de administração do Mercosul. Aprovada a emenda, essas decisões passariam a incorporar-se direta e automaticamente ao ordenamento jurídico brasileiro, inclusive com força de lei. Nessa hipótese, a Tarifa Externa Comum

e os instrumentos normativos da União Aduaneira teriam podido entrar em vigor sem necessidade de sua apreciação pelo Congresso Nacional.

As limitações temporais se fariam sentir, de igual maneira no tocante à negociação da união aduaneira, quando esta passou a ser, já com atraso, a partir da reunião de Colônia, o objetivo principal para 01.01.95. Como indicado mais adiante, mesmo o Cronograma de "Las Leñas" tal revisto em Colônia está encontrando problemas para ser cumprido.

III. Comércio: Expansão com Desequilíbrio

O comércio intra-Mercosul se expandiu fortemente passando de US$ 3,6 para US$ 8 bilhões. Isto ocorreu, entretanto, de forma muito desequilibrada. As exportações brasileiras para a área aumentaram, entre 1991 e 1993, de US$ 2,3 para US$ 4 bilhões. Nossas importações, porém, se estabilizariam no patamar de US$ 2,4 bilhões. As exportações argentinas para seus parceiros cresceriam apenas de US$ 1,4 para US$ 1,6 bilhões, enquanto que as importações se elevariam de US$ 0,8 para US$ 3,7 bilhões. No caso do Uruguai, as exportações se contrairiam de US$ 1,7 para US$ 1,6 bilhões as importações, contudo, aumentariam de US$ 1,4 para US$ 2 bilhões. Todos registrariam, portanto, fortes déficits comerciais com o Brasil.

Esses resultados espelham, antes de tudo, o acentuado aumento da propensão de nossos parceiros a importar, não só do Brasil, mas também do resto do mundo. Uma tendência resultante da sobrevalorização das respectivas moedas e da intensidade do processo de abertura comercial que realizaram, bem mais profunda que a nossa. O crescimento proporcionalmente maior das importações originárias do Brasil, em comparação com aquelas provenientes de países extra-zona, também traduz o natural efeito das preferências tarifárias dadas a nosso País no processo e desgravação previsto no Tratado de Assunção.

Nos nossos três parceiros, tais resultados arrefeceriam o entusiasmo inicial com uma integração que haviam aceito na expectativa, antes de mais nada, de usufruir privilégios no mercado brasileiro. Os números negativos de seu intercâmbio conosco lhes pareciam particularmente difíceis de absorver à luz dos notórios desequilíbrios macroeconômicas no Brasil. Passariam, por isso mesmo, a ser atribuídos em Buenos Aires, Montevidéu e Assunção, não às conseqüências de seus próprios problemas de política econômica, mas ao que viam como uma concorrência inevitavelmente desleal, gerada pela nossa

desordem monetária. No Brasil, os mesmos números seriam creditados inteiramente aos méritos do processo de integração e aceitos, pelos setores exportadores diretamente beneficiados e pela opinião pública mal informada, como conseqüência natural de um mercado comum já constituído, e necessariamente benéfico em qualquer circunstância.

A expansão das exportações para o Mercosul seria utilizada com inteligência no Brasil para sublinhar o acerto da decisão de acelerar e aprofundar a integração como se esse fosse realmente o seu real objetivo. A diplomacia econômica brasileira passou a girar crescentemente em torno do Mercosul, visto como prioridade maior. Na Rodada Uruguai, passaríamos a nos ocupar mais com o interesse de nossos parceiros sub-regionais do que com os nossos próprios. O Brasil subscreveria sem reservas as teses do Grupo de Cairns. Na Rodada, daria prioridade às questões agrícolas, em detrimento de temas de maior significação para nós, como a forma pela qual se deveria fazer, por exemplo, a regulação do comércio de serviços e a elevação dos níveis de proteção dos direitos de propriedade intelectual. Ou seja, agimos como se fôssemos, essencialmente, um exportador de produtos agrícolas temperados, sem interesses industriais ou em tecnologia.

IV. Colônia: Adiamento do Mercado Comum; Confirmação da União Aduaneira

O Cronograma aprovado com solenidade em "Las Leñas", em junho de 1992, ainda na presidência Collor, reiteraria as metas ambiciosas e os prazos exíguos estabelecidos em Assunção. Ao final de 1993, contudo, já não era mais possível ignorar a necessidade de revisão das metas, pelo menos em termos temporais. Na reunião de Colônia, em janeiro de 1994, tornou-se imperativo reconhecer, embora de forma não explícita, que não era viável continuar a agir em função de um mercado comum em 01.01.95.

Em Colônia, portanto, tomou-se, sem alarde, a decisão realista de adiar, por prazo indefinido, o objetivo de um mercado comum. Resolveu-se, de resto com atraso, concentrar esforços na realização, pelo menos, da união aduaneira a partir da mesma data 01.01.95. Novo cronograma foi estabelecido pelo Conselho de Ministros do Mercosul, conferindo prioridade, por um lado, à negociação da Tarifa Externa Comum (TEC), a ser concluída, até 31.05.94 e, por outro, até o final do ano, dos instrumentos complementares indicados como "requisitos mínimos" para viabilizar a entrada em

funcionamento da União Aduaneira. Na mesma ocasião tornou-se também inevitável reconhecer, formalmente, o caráter imperfeito da união aduaneira a ser construída, em termos da abrangência dos produtos submetidos à TEC. Como se verá a seguir, o cronograma de Colônia deixaria a desejar, entretanto, no que tange à definição das ações realmente imprescindíveis ao funcionamento de uma união aduaneira, mesmo imperfeita. Sem desativar os grupos incumbidos de tarefas relacionados com a meta do mercado comum já postergado "sine die" foram listados, naquela ocasião, os seguintes requisitos mínimos para a união aduaneira:

a) regras de origem;
b) restrições não-tarifárias;
c) regimes aduaneiros especiais;
d) normas administrativas para o tratamento de importações e exportações;
e) defesa contra práticas desleais de terceiros países;
f) regime de salvaguardas frente a terceiros países;
g) relações Mercosul com países da Aladi;
h) zonas francas, zonas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais;
i) coordenação e harmonização da organização aduaneira requerida para aplicação de uma tarifa externa comum;
j) sistemas nacionais de promoção e estímulo às exportações;
k) posições comuns frente aos organismos internacionais;
1) tratamento nacional para empresas dos países membros;
m) regime de defesa da competição;
n) regime de defesa do consumidor; e
o) mecanismos de coordenação de políticas cambiais.

No empenho de permitir o anúncio da TEC na reunião presidencial prevista para a capital Argentina em 15 de julho corrente, agora remarcada para 5 de agosto, essa extensa lista de quinze itens tidos como prioritários foi refinada em reunião do Grupo Mercado Comum, em Buenos Aires, em 5 e 6 de maio último. Por estranho que pareça, excluiu-se dessa relação reduzida à questão da coordenação e harmonização das regras de administração aduaneira, isto é, um Código Aduaneiro ou, pelo menos, um regime comum de valoração de mercadorias. Foram definidas como especialmente prioritárias

sete áreas, das quais apenas as quatro primeiras podem, de fato, consideradas indispensáveis no momento da entrada em vigor de uma união aduaneira imperfeita:

a) Regras de Origem
b) Defesa contra práticas desleais
c) Salvaguardas
d) Zonas Francas
e) Restrições Não-tarifárias
f) Regimes Aduaneiros Especiais
g) Normas Administrativas sobre Tratamento das Importações

V. A Definição da Tarifa Externa Comum (TEC)

O processo de elaboração da TEC havia-se iniciado antes de Colônia, ainda em 1992. Desenvolver-se-ia em marcha lenta, num ritmo que não chegaria a ser perturbado nem mesmo pelas decisões argentinas de elevar a sua taxa de estatística de 3% para 10%, e de zerar a tarifa aplicável à importação de bens de capital, anulando as margens de preferência de que se vinha beneficiando o Brasil dentro do programa de desgravação tarifária preferencial estabelecido no Tratado de Assunção.

Na perspectiva neoliberal que presidiu à negociação do Tratado de Assunção, chegou-se, em setembro de 1992, a um acordo sobre os grandes princípios que deveriam nortear sua elaboração, a seguir relacionados, como se verá também mais adiante, nem sempre favoráveis aos interesses da indústria brasileira:

a) Tarifa externa comum será o único tributo a proteger atividade econômica regional;
b) Estrutura tarifária com número reduzido de alíquotas e baixa dispersão;
c) Nível de proteção moderado e apenas para bens já produzidos na região;
d) TEC mínima para bens sem produção regional; e
e) Tratamento uniforme para todos os setores.

Não se chegaria, contudo, a um acordo sobre o teto máximo da TEC. Isso só se tornou possível em nível político em dezembro de 1992, na reunião

do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e da Economia do Mercosul, realizada em Montevidéu por ocasião de encontro presidencial. Por proposta do Ministro Cavallo, num enfoque claramente neoliberal, fixou-se o teto máximo da TEC em 20%. Igual, portanto, ao da tarifa argentina e muito abaixo ao máximo de 35% a que havia chegado, no Governo Collor, a nova tarifa brasileira.

Na mesma ocasião, admitiu-se que até 2001 seriam toleradas algumas exceções para os produtos da tarifa nacional brasileira cujas alíquotas estivessem acima daquele teto, mas que não fossem superiores a 35%. Subseqüentemente, em nível de Vice-Ministros de Economia, o Brasil aceitou que suas exceções acima de 20%, se reduziriam gradualmente do nível pré-TEC para 20% ou para o que viesse a se fixar na TEC. Admitiríamos, a seguir, que os demais países pudessem manter, não só nos mesmos produtos excetuados pelo Brasil, mas também em quaisquer outros, suas tarifas pré-TEC, elevando-as gradualmente até 2001 para o nível da TEC. Num segundo momento, concordou-se que para determinados setores o prazo de exceção pudesse ser estendido a 2005.

Em conseqüência dessas decisões, homologadas em nível ministerial por ocasião de novo encontro presidencial em Colônia, ficou estabelecido que a União Aduaneira do Mercosul seria imperfeita até 2001 ou até 2006, posto excetuará número reduzido de produtos, porém com grande valor de comércio. Se, além da lista de exceções específicas, se confirmarem todos os esquemas especiais em cogitação – na área agrícola, em têxteis, em setores objeto de acordos de ajuste estrutural – a TEC talvez acabe por não ser aplicável, efetivamente, sequer à metade do valor total do nosso intercâmbio com o Mercosul.

Fiel a sua filosofia de integração no Mercosul, o Brasil deixaria claro, formalmente, que uma aduaneira, mesmo imperfeita, é o nosso objetivo mínimo. Ao invés do que teria sido mais razoável, excluiríamos, assim, de maneira taxativa, a alternativa de trabalhar, desde Colônia, para o objetivo mais realista - e de qualquer modo muito significativo - de uma área de livre comércio. Àquela altura, esta já era uma hipótese informalmente admitida por alguns de nossos parceiros, cada vez mais assustados com os déficits acumulados no comércio com o Brasil. Sem contestação de nossa parte, a indisciplina macroeconômica brasileira já criticada como fator gerador de déficits, também passa a ser apontada como o grande impedimento para se levar a cabo o objetivo maior da construção de um mercado comum.

Dentro das orientações políticas recebidas, as equipes técnicas incumbidas de elaborar a TEC vêm trabalhando com afinco e com competência. Praticamente, só restam a definir na Nomenclatura Aduaneira alguns capítulos da área química e os relativos a bens de capital e de informática. Até 30.06.94, praticamente 85% das posições tarifárias achavam-se "pré-negociadas". No que foi até agora pré-negociado, já se podem constatar, para o Brasil, sérios problemas, que resultam, em maior parte da filosofia que orienta o Mercosul e das instruções políticas trazidas pelos negociadores técnicos. São dificuldades importantes que provêm desde logo do teto irrealisticamente baixo da TEC e mais especificamente da não observância, por um lado, dos critérios gerais referidos no parágrafo 25 supra, que poderiam nos beneficiar, e, por outro, do cumprimento mais estrito daqueles que nos podem prejudicar:

(a) O teto de 20% representa substancial aprofundamento da liberalização comercial feita unilateralmente no Governo Collor. A alíquota máxima de 35%, estabelecida naquela oportunidade e considerada baixa na opinião dos industriais, foi, aliás, o limite máximo que o Brasil se comprometeu a "consolidar" perante o GATT, em produtos manufaturados, no contexto da Rodada Uruguai. Para todos os efeitos práticos, a alíquota de 20% da TEC passará a ser o novo nível máximo de "consolidação" em relação ao mundo e restringirá, portanto, nosso espaço de manobra para defesa do parque fabril já instalado.

(b) A TEC só prevê alíquotas relativamente mais altas para bens já produzidos no Mercosul. Para os "não-produzidos", a tarifa será 0 ou 2%, o que impossibilitará a formulação de uma política industrial de diversificação da nossa capacidade de produção. Este óbice é tanto mais grave quanto na definição de "produzido" só entra o bem que houver sido fabricado no ano de 1994, ignorando-se a capacidade instalada de fabricação. A aplicação desse critério pode ter conseqüências muito lesivas, especialmente no setor de bens de capital não-seriados, sujeitos à discontinuidade de produção por dependerem de encomendas sob medida. Qualquer alteração da TEC ficará, ademais, subordinada ao teto máximo de 20%, além de sujeita à aprovação dos demais parceiros.

(c) Registra um sensível desequilíbrio no tratamento tarifário dos produtos de interesse para o Brasil e daqueles que são de interesse de nossos parceiros: os produtos de maior valor agregado, que só o Brasil fabrica (bens de capital,

de informática), terão, a partir de 2001, nível de proteção às vezes inferior à acordada aos produtos da agro-indústria. Máquinas sofisticadas de controle numérico deverão ter TEC em torno de 14% enquanto bebidas confecções e calçados contarão com TEC de 20%. Na realidade, somente as manufaturas brasileiras simples, aquelas que também são fabricadas por nossos parceiros, receberão a proteção das alíquotas máximas. Preocupados, aliás, com a exposição à concorrência internacional apenas da indústria mais tradicional, os negociadores brasileiros da TEC estão sugerindo aplicação de direitos específicos como forma de proteção especial para o setor têxtil. Significa isso que o Brasil e os outros países do Mercosul estão se resignando, de fato, a uma especialização por baixo, em indústrias mais tradicionais, de pouco conteúdo tecnológico? Em "nichos", onde teremos de enfrentar feroz concorrência asiática, que se tornará particularmente mais agressiva no setor têxtil, à medida que for sendo desativado o acordo multifibras, como conseqüência da Rodada Uruguai?

(d) Os trabalhos relacionados com a TEC não tem sido acompanhados pelos agentes privados, quer por empresários quer por trabalhadores, diversamente do que em princípio ocorre em outros temas. Esta cautela é até certo ponto compreensível, em função da difícil arbitragem intra e intersetorial que o Governo terá, em última análise, atendendo melhor a um setor do que a outro. Mas será que isso justifica que as consultas ao setor privado brasileiro se hajam restringido até agora a contactos intermitentes e apenas com entidades empresariais, por essa razão mesma limitados a alguns produtos específicos?

(e) O exame de consistência das alíquotas pré-negociadas para matérias-primas, produtos intermediários e bens finais, em termos de cadeias produtivas, tem sido feito exclusivamente entre os próprios técnicos governamentais envolvidos nas negociações. Na realidade, esse é um exame que, pela sua importância não deveria dispensar a convocação de câmaras setoriais.

No que diz respeito à negociação dos capítulos da TEC em aberto, cabem as seguintes observações:

a) Químicos-farmacêuticos

Na área de químicos orgânicos, responsáveis, no caso brasileiro, por 15% das exportações do setor para os parceiros no Mercosul, já havia acordo,

pelo menos entre o Brasil a Argentina, no final de junho p.p., sobre 98% das posições à base de uma alíquota de 14% para bens produzidos na região e 2% para não-produzido. Quanto aos produtos farmacêuticos e diversos, que representam juntos 9% do total das exportações desse setor, acertou-se com a Argentina uma TEC de 14% para os fabricados na região a partir de princípios ativos regionais; 8% para os produzidos a partir de princípios ativos extra-regionais; e 2% para os remanescentes.

b) Bens de Capital

No que diz respeito aos capítulos 84 e 85, que incluem os bens de capital e são responsáveis por 17% das exportações globais para o Mercosul, a proposta brasileira inicial foi de descer de 35% para o teto de 20% no ano de 2001; a Argentina contrapropôs zero em 2001, com o apoio de paraguaios e uruguaios. Num segundo momento, os negociadores brasileiros passaram a admitir 15% em 2006 e os argentinos 12% na mesma data. Subseqüentemente, passamos a admitir 14% de novo em 2001, desde que o ponto de arranque para a Argentina seja 2%. Buenos Aires continuava, até o final de junho p.p., a insistir em 12%, partindo do de zero. Entre argentinos e brasileiros, há acordo quanto a um máximo de 200 exceções das quais 100 para a convergência descendente e 100 para a ascendente.

c) Informática

No que tange a bens de informática, a delegação brasileira reivindicou inicialmente descer de 35% para 20% em 2001. Diante de forte insistência argentina, sempre com apoio paraguaio e uruguaio, em favor de uma tarifa zero em todos os casos no ano 2001, os brasileiros passariam a admitir 16% no ano 2006 para parte e componentes, e os argentinos a contemplar 12% como máximo para o setor. Os negociadores brasileiros propuseram na última um enfoque totalmente novo, pelo qual a nomenclatura aduaneira para o setor seria reformulada em função do valor dos equipamentos e, nesse contexto, o Brasil aceitaria convergência descendente das alíquotas médias vigentes para produtos acabados, de 26,9% para 12,6%, e para partes e componentes de 12,7 para 6,9%. Para produtos acabados acima de US$ 100 mil dólares, concordaríamos com alíquota de apenas 4%. Pela proposta brasileira, o ponto

de partida para a convergência ascendente seria a média em vigor nos quatro países membros.

VI. A Postura Negociadora do Brasil

A construção da TEC é tarefa indiscutivelmente muito complexa. Nossos negociadores não podem deixar de ter em mente o duplo objetivo de obter alíquotas necessárias tanto para preservar a produção brasileira frente a terceiros extra-zona quanto para assegurar margem de preferência adequada nos mercados dos nossos parceiros da integração. Nossos representantes têm-se conduzido com muita complacência, nos dois casos, além de se mostrarem condescendentes no tocante às reivindicações dos parceiros. Essa atitude de moderação se tem evidenciado, até o momento, mormente na elaboração da TEC. Mas poderá vir a ocorrer, também em nível político, na resolução das pendências relacionadas com os instrumentos de comércio complementares da TEC. Essa será conseqüência difícil de evitar, dada a posição singular em que nos colocamos, de único "démandeur" da União Aduaneira.

No fundo, temos revelado nas negociações a mesma atitude de excessiva compreensão que se verificou em relação às reduções efetuadas para Argentina nas margens de preferências que havíamos obtido no contexto do processo de desgravação tarifária em curso, e também no tocante às numerosas medidas de salvaguardas adotadas naquele país contra produtos brasileiros. Ou ainda pela compra de petróleo. Em suma, uma pré-disposição permanente a "ajudar" o parceiro argentino nas dificuldades econômicas brasileiras, com muita simpatia e até mesmo como referencial.

Historicamente, nos processos de integração econômica - desde o "Zollverein" que unificou a Alemanha na primeira metade do século XIX, sob a liderança da Prússia, até o contemporâneo Mercado Comum, que vem integrando a Europa Ocidental sob a égide da França e da Alemanha – a convergência se produz da periferia para o centro. Isto é, em torno das políticas e dos modelos econômicos do país ou países que comandam o processo de integração, em função das dimensões dos respectivos mercados e parques industriais. No Mercosul, dadas as motivações mais profundas que teriam levado as autoridades brasileiras a se empenhar na sua conformação, o contrário vem ocorrendo. O nosso País é que procura se amoldar ao modelo de organização econômica que orienta nossos parceiros

no empreendimento. Em outras palavras, com essa atitude, estaríamos renunciando a exercer liderança numa área que é indiscutivelmente de nossa influência.

Típica dessa inversão é a complacência brasileira não só com o descumprimento, por parte de nossos sócios, de mínimas obrigações no contexto da implementação do Tratado, mas também com as constantes e públicas reclamações e críticas contra o Brasil e a qualidade de nossos produtos, algumas formuladas em termos extremamente descorteses. A ausência de reação apropriada de nossa parte a esse tipo de provocação parece traduzir um estranho sentimento de culpa pelo que, no fundo, é resultado de uma melhor performance industrial e comercial. Essa atitude acabaria criando clima muito inconveniente de permissividade no qual praticamente qualquer cousa poderia ser dita, em qualquer nível, em qualquer momento, a respeito de nosso País e de nossos governo. Disso é exemplo a recente e desastrada manifestação do presidente da Argentina, somente corrigida por oportunação manifestação pessoal do Chefe da Nação.

Nossos negociadores quase que buscam o entendimento pelo entendimento. Não cobram de seus interlocutores atitude correspondente à boa disposição que sempre revelam em relação aos pontos de vista das outras partes. Por motivações ideológicas alheias aos objetivos essencialmente comerciais de uma integração, terminamos por passar aos parceiros a impressão de estarmos dispostos a pagar bem mais do que seria normalmente esperado para viabilizar empreendimento em que entramos, na realidade, com 4/5 do capital.

Numa colocação na aparência forte, mas, no fundo, debilitante de nossa posição negociadora temos declarado reiterada e formalmente que o Mercosul, apenas como área de livre comércio, não é aceitável. Diante do marcado desejo brasileiro em chegar à união aduaneira, nossos três parceiros se preparam, com muita razão, para de nós extrair importantes concessões adicionais. É possível, inclusive, que as formulem em termos que nossos negociadores acabam por não ter condições de aceitar, a despeito do manifesto empenho por uma união aduaneira.

VII. Regimes Normativos Complementares à TEC e Essenciais à União Aduaneira

Num esforço para colocar em vigor em 01.01.95 uma união aduaneira, decidiu-se impulsionar prioritariamente, embora de forma nem sempre

coerente, as negociações sobre áreas normativas complementares da TEC e necessárias numa união aduaneira imperfeita.

Conferiu-se correta prioridade a algumas questões de indiscutível relevância, tais como regime de origem, zonas francas e salvaguardas extra-zona. Ficaram ainda de fora temas cruciais para a instituição de uma união aduaneira. A saber, aquilo que, pela experiência internacional e pela própria lógica do processo, constitui realmente requisito básico a essa forma de integração comercial. É flagrante a ausência de um Código Aduaneiro, em particularmente, pelo menos, de normas comuns de Valorização de Mercadorias. Estamos diante da possibilidade de embarcarmos no que não passaria de uma "união tarifária", desprovida de seu principal elemento de implementação. A persistirem os rumos da negociação, no máximo chegaremos a uma união aduaneira imperfeita pela limitada cobertura em produtos e incompleta pela carência de indispensáveis instrumentares complementares de regulação de comércio.

Foram incluídos, entretanto, assuntos importantes, mas não indispensáveis no momento do início de operação de uma união aduaneira, tais como regimes aduaneiros especiais e normas administrativas sobre tratamento de importações. Em paralelo, talvez mais por inércia do que por cálculo, sobreviveram muitas tarefas aprazadas em "Las Leñas" em função de um Mercado Comum já prorrogado "sine die" em Colônia. Este é certamente o caso dos trabalhos em andamento, relativos, entre outros, a um acordo, sobre propriedade industrial e a um código de defesa do consumidor, como já foi o caso do acordo já concluído, de resto com alguns problemas constitucionais, sobre garantia de investimento.

(A) Regime de Origem

Numa união aduaneira perfeita, é dispensável, entre os parceiros, um regime de controle da origem dos bens. No caso do Mercosul, a aplicação de regras de origem é imperativa para os produtos que ficarão excetuados da TEC até 2001 ou até 2006. Na realidade, as imperfeições que se podem antever nos instrumentos complementares da TEC, particularmente em termos de valoração aduaneira, mais do que justificariam a aplicação de normas de origem intra-zonal, a todos os produtos, mesmo aqueles sujeitos a uma alíquota comum.

Nas negociações até agora realizadas, é grande ainda o grau de divergência. Não há acordo no tocante aos produtos para as quais o critério do "salto na classificação tarifária" não seria suficiente para demonstrar, isoladamente, a origem Mercosul, tornando, portanto necessária a aplicação do índice de conteúdo regional.

No tocante ao conteúdo regional propriamente dito, o Brasil propõe o mínimo de 70%; a Argentina sugeriu 60%, índice que estaríamos propensos a aceitar; o Uruguai insiste em 50%, valor adotado na ALADI e no regime de origem da fase de transição do Mercosul; o Paraguai chegou ao extremo de reivindicar 30%, ou seja, 10 pontos percentuais abaixo dos 40% que lhe são concedidos, na ALADI, como "país de menor desenvolvimento relativo". Todos três países propõem que o percentual se aplique sobre o preço FOB.

O Brasil sugere, ainda, que o regime de origem se aplique não só aos produtos excetuados da TEC, mas também as mercadorias cujo insumos sejam objeto de exceção. A Argentina não confirmou, nos entendimentos quadripartites, o apoio prometido bilateralmente à proposta brasileira, enquanto o Paraguai e o Uruguai à mesma se opõem frontalmente.

No texto a ser submetido ao Grupo Mercado Comum só há, por enquanto, consenso sobre (i) que no regime de solução de controvérsias a estabelecer se preveja a possibilidade de auditorias físicas; (ii) a emissão de certificados de origem até 10 dias após o embarque mercadoria; e (iii) que a regulamentação das normas sobre auditoria possa ser delegada ao órgão que administrará a união aduaneira.

Até o momento não se cogitou, na discussão das normas de origem, da aprovação de uma metodologia para cálculo dos índices mínimos de conteúdo nacional ou regional, procedimento que a experiência dos acordos bilaterais de preferência no âmbito da ALADI indica poder ser mais eficaz para controle de origem do que índices mínimos mais elevados de conteúdo nacional ou regional.

Tampouco se cogitou, possivelmente por preconceito ideológico, de mecanismos de imposição de quotas-tarifárias, através dos quais, como no Acordo NAFTA, a tarifa nacional pré-TEC seria automaticamente restabelecida para produtos cujos volumes de importação venham a exceder de muito, por exemplo, a média dos três anos anteriores.

É de se temer que, em nível político, acabe se produzindo acordo que implicará virtual manutenção do regime de origem insatisfatório que vem sendo aplicado no período de transição correspondente ao processo de desgravação

tarifária. Como na ex-CEE, atual União Européia, seria conveniente contar, no início da aplicação da TEC, com um regime de origem em relação a terceiros países e com um sistema de emissão de certificados de livre circulação dentro da zona.

(B) Zonas Francas

A discussão sobre Zonas Francas tem se mostrado muito difícil para o Brasil. Mais do que defender os privilégios de Manaus ou de evitar que a TEC seja perfurada por zonas francas dos nossos parceiros, trata-se, para nós, de impedir que, através do Mercosul, se legitimem soluções inconvenientes para o tratamento da questão no âmbito nacional. Com apoio da Argentina, defendemos, inicialmente, a posição de que zonas francas são instrumento apenas de promoção de regiões mais atrasadas, não podendo constituir, por si mesmas, o mecanismo de política industrial de um país. Somente zonas francas como as de Manaus e da Patagônia e de exportar para o Mercosul, em ambos os casos, aparentemente sem pagamento da TEC. As zonas francas de processamento de exportações não teriam direito a internar seus produtos nem mesmo no mercado dos países em que estivessem situadas.

A colocação brasileira foi vigorosamente atacada pelo Uruguai e pelo Paraguai, países para os quais as zonas francas se apresentam como o instrumento, por excelência, do que qualificam generosamente de política industrial.

Em função da resistência encontrada, e do que se revelou ser frouxo apoio argentino, o Brasil passou a aceitar que cada país tenha direito a uma única zona franca industrial até 2013 (data constitucional de extinção da zona franca de Manaus) com direito a internar seus produtos no próprio país e a vendê-los nos mercados dos demais parceiros, desde que paguem a TEC e subordinem a respectiva operação a controles recíprocos e a um processo produtivo básico comum.

O Uruguai e o Paraguai continuam, pelo menos em nível técnico a se opor resolutamente à posição brasileira, insistindo num direito ilimitado a criar zonas francas com liberdade para comercializar seus produtos nos respectivos países e nos demais parceiros, mediante exclusivamente o pagamento da TEC. A despeito do esforço brasileiro de continuar a articular uma posição conjunta com a Argentina, esta se mostra cada vez mais permeável às pretensões paraguaias e uruguaias. Isso refletiria a recente decisão do

presidente Menem de propor a seu Congresso a criação de 23 zonas francas, provavelmente em resposta às pressões regionais que enfrenta o programa de estabilização econômica do Ministro Cavallo.

O Brasil se acha em posição delicada, em virtude da controvérsia que suscita no País a questão de zonas francas. Para fazer valer seu ponto de vista, terá de fazer concessões importantes em outras áreas, por exemplo, em matéria de mecanismos especiais de salvaguarda para produtos agrícolas. À luz do que precede, quem sabe teria sido mais prudente defendermos para Manaus apenas direito de internar sua produção no Brasil.

Ao admitir a possibilidade de internação e de exportação para o Mercosul de produtos ainda que provenientes de uma única zona franca, o Brasil não estaria, aparentemente, levando em conta os incentivos fiscais e cambiais de que gozam as zonas francas uruguaias. A acentuada sobrevalorização do peso, por si só, mais do que compensaria o pagamento da TEC. Mesmo limitadas à internação no mercado uruguaio, as mercadorias de tais zonas francas poderiam, nas circunstâncias apontadas, vir a concorrer deslealmente com produtos brasileiros. A internação somente deveria ser admitida se equalizadas as condições de competição.

(C) Defesa contra Práticas Desleais

Pela Decisão 07/93, o Conselho do Mercado Comum aprovou um "Regulamento Contra Práticas Desleais de Comércio" Restaria, apenas, definir o "Órgão de Aplicação do Regulamento". Houve concordância em que esse órgão seja de caráter comunitário, com recursos humanos, técnicos e orçamentários suficientes para poder efetivamente aplicar o regulamento comum em matéria de direitos anti-dumping e compensatórios.

Admitiu-se a necessidade de se criar um esquema provisório através de um Comitê Técnico. O órgão provisório teria também características de mecanismo comunitário, contando com repartições em cada um dos países e com número reduzido de membros escolhidos por proposição de cada país. Seria encarregado da decisão final sobre a aplicação de medidas anti-dumping e compensatórias.

O Uruguai e o Paraguai manifestaram que a decisão sobre abertura ou não da investigação deveria caber, em todos os casos, ao Comitê Técnico.

Durante reuniões realizadas em Montevidéu, de 14 a 18 de março de 1994, a delegação brasileira sustentou ser necessário ajustar o Regulamento

Contra Práticas Desleais de Comércio aos resultados da Rodada Uruguai. Circulou propostas relativas a "dumping" e anunciou que, subseqüentemente, apresentaria outras a respeito de "subsídios". As delegações manifestaram-se preocupadas com os aspectos institucionais. Decidiram continuar a análise desse tema, para cujo propósito ficaram de apresentar na próxima reunião um esquema normativo ou uma adequação ao esquema já apresentado.

A discussão do tema não avançou em virtude das preocupações argentinas e uruguaias com a insuficiência dos mecanismos de salvaguardas para fazer frente a subsídios na área agrícola, particularmente no contexto pós-Rodada Uruguai.

(D) Salvaguardas

As negociações estão sendo realizadas com base em um projeto brasileiro de um "Regulamento Comum sobre Salvaguardas para o Comércio com Terceiros Países", apresentado em novembro de 1993. Passou-se a trabalhar, subseqüentemente, sobre uma versão argentina que incorporaria sugestões dos demais países. Não há, até o momento, em nível técnico, um texto de consenso, nem nos aspectos substantivos nem nos organizacionais.

A tendência, como em outros assuntos em atraso, parece ser a de delegar ao órgão que deverá ser criado para administrar aduaneira a união aduaneira a responsabilidade de legislar sobre a matéria, solução inviável do ponto de vista jurídico e muito pouco conveniente do ponto de vista político.

Na realidade, os países do Mercosul não têm, salvo talvez a Argentina, nem legislação nacional bem definida nem estrutura administrativa para aplicação seja de salvaguardas estrito senso seja de normas contra a concorrência desleal.

(E) Coordenação e Harmonização Aduaneira

Os argentinos têm insistido, com muita razão, ser indispensável a entrada em vigor, concomitantemente com a união aduaneira, de um conjunto de normas que assegurem a harmonização e coordenação das alfândegas nacionais, de modo a tornar viável aplicar a TEC, em particular no que se refere à Nomenclatura, à Valoração e à Classificação das Mercadorias. O tratamento desse tema não mereceu, contudo, a indispensável prioridade. Acha-se, na realidade, notoriamente em atraso no âmbito do Mercosul.

Somente a Argentina e o Brasil aderiram ao Código de Valoração Aduaneira do GATT e se encontram, em termos de recursos humanos e materiais, em princípio, habilitados a colocá-lo em execução em 01.01.95. O Paraguai assinou o Código, mas pretenderia se valer do prazo de carência de cinco anos previsto no mesmo para se preparar para aplicá-lo. O Uruguai, não só não o subscreveu como não teria, à semelhança do Paraguai, condições de implementá-lo prontamente caso venha o firme ainda este ano.

VIII. Discurso Neoliberal, Prática Protecionista

Além dos decepcionantes resultados no comércio com o Brasil, a pouco e pouco, nossos três parceiros vêm começando a se dar conta dos efetivos problemas que resultarão da entrada em vigor de uma união aduaneira para grande número de setores até agora protegidos de suas economias, apesar da liberalização efetuada em termos macro. Nossos sócios, pressionados por grandes déficits comerciais com todo o mundo, começam a se dar conta de que, num contorno de globalização financeira e até produtiva, sobrevivem fortes pressões protecionistas, apenas contidas pela Rodada Uruguai. Começam a se perguntar até que ponto será possível manter o nível de liberalização que haviam programado para suas economias. A defesa na fronteira aparece, naturalmente, como a primeira opção.

Disso tudo, nascem às hesitações com relação ao aprofundamento do Mercosul, as dúvidas a respeito da conveniência de ir além, no curto prazo pelo menos, de ume área de livre comércio. Face ao empenhe brasileiro por uma união aduaneira na data prevista e iminente, preparam-se, naturalmente, para apresentar novas reivindicações, algumas das quais pela sua amplitude podem desfigurar o conceito que o Brasil vem defendendo com encarniçamento.

Entre as reivindicações adicionais, já aceitamos, por antecipação, a exigência, descabida numa união aduaneira imperfeita, de somente negociar acordos preferenciais ou de livre comércio com países membros da ALADI no formato "4 + 1", isto é, em bloco. Assim fizemos ao concordar em transformar a ALCSA num projeto Mercosul. Nossos sócios pretendem mais, entretanto. Não só pretendem reabrir itens já negociados na TEC, mas também pleitear exceções de caráter setorial à sua aplicação.

No que se refere aos produtos agrícolas, por exemplo, dois problemas já se apresentam. Por um lado, a Argentina pretende uma reformulação ampla

tanto da metodologia de classificação dos produtos na nomenclatura aduaneira quanto, a partir dessa reclassificação, elevar substancialmente, dentro do limite de 20%, o grau de proteção das alíquotas pré-negociadas, em particular as relativas aos produtos processados. Inopinada, a proposta Argentina tumultuou, completamente, no final de junho passado, a última reunião em Montevidéu do grupo incumbido de rever os capítulos já pré-negociados e de concluir entendimentos sobre aqueles ainda em aberto. Embora haja sido retirada, é previsível que essa proposta venha a ser reapresentada, em nível mais alto, em próximas reuniões do Grupo Mercado Comum ou de Vice-Ministros próprio de economia em Buenos Aires.

O Uruguai, por sua vez, vem dando, crescentes indicações de seu propósito de colocar sobre a mesa, em nível político, o que chama de "paraguas agrícola". Sua primeira idéia havia sido a de explorar o nível máximo de consolidação de 55%, para produtos agrícolas, com o qual se havia comprometido, da mesma forma que o Brasil, perante o GATT. Isso se tornou, contudo, inviável em termos do Mercosul em conseqüência da aceitação argentina, em Genebra, de um teto geral de 35% para a sua tarifa nacional.

Concluída a Rodada Uruguai, o Governo de Montevidéu parte do raciocínio de que: (a) os compromissos de redução dos subsídios agrícolas assumidos pela União Européia na Rodada foram insatisfatórios; e (b) em razão da "Cláusula de paz" então adotada, não será viável, de qualquer modo, nos próximos anos, contrarrestar exportações comunitárias subsidiadas, através da imposição de direitos compensatórios, agora admitidos no GATT em produtos agrícolas. Cogitariam agora os uruguaios de um mecanismo especial que cumpriria função equivalente aos "prélèvements" de que se tem valido os europeus na mesma área. Tendo em vista a insuficiência das alíquotas pré-negociadas em nível máximo de 20% como instrumento de proteção, no Brasil, para os produtos agrícolas uruguaios e argentinos, Montevidéu desejaria que importados de terceiros países ficassem sujeitos ou a um imposto específico complementar à tarifa, ou à aplicação da tarifa a um referencial móvel de preços.

A posição de Montevidéu nas negociações da União Aduaneira se complicou, nas últimas semanas, em virtude de o tema Mercosul haver-se convertido numa das principais questões da campanha eleitoral. O ex-presidente Sanguinetti, favorito até agora nas pesquisas de opinião para as eleições presidenciais de novembro vindouro, tem se pronunciado, com freqüência, em favor de um adiamento da união aduaneira. Nisso não faz

mais do que acolher manifestações generalizadas de setores agrícolas e industriais. Nessa conjuntura, o presidente Lacalle dificilmente poderá manter seu compromisso com a união aduaneira no prazo fixado no Tratado de Assunção. A não ser que obtenha, por parte do Brasil, concessões adicionais importantes, pelo menos na área agrícola. O Chefe do Governo oriental acha-se também sob pressão para buscar garantias em benefício do que, com muito boa vontade, se classifica neste país de setor industrial. Tal cousa exigiria ou uma flexibilização brasileira em relação a zonas francas, ou, por parte tanto da Argentina quanto do Brasil, aquiescência com alguma forma de preservação das preferências tarifárias e não-tarifárias de que ainda gozam produtos semi-industrializados uruguaios, ao amparo dos acordos bilatérias com a Argentina (CAUCE) e com o Brasil (PEC). Em Montevidéu, fala-se e se escreve sem constrangimentos sobre a necessidade de prorrogação do regime previsto nesses instrumentos como condição para a participação do Uruguai na união aduaneira do Mercosul.

Outro problema delicado para nós é o desejo, já formalmente expresso por Buenos Aires, de introduzir na união aduaneira um mecanismo especial de salvaguardas intra-Mercosul contra importações a seu juízo capazes de desorganizar mercados. Ou seja, eufemismo que mal esconde a intenção argentina de proteger-se da natural competitividade da indústria brasileira. Trata-se de reivindicação absolutamente inusitada numa união aduaneira, posto que nesse tipo de integração só se admitem salvaguardas contra produtos originários de países não membros. A Argentina pretende, ademais, ultrapassar os critérios previstos no art. XIX do GATT. Além de praticamente dispensar a comprovação de dano, sugere que a nova modalidade de salvaguarda seja aplicável por simples invocação de "descumprimento total ou parcial do Cronograma de "Las Leñas", por insuficiência de coordenação de políticas macroeconômicas ou por falta de instrumentação de medidas já definidas dentro do referido cronograma".

Buenos Aires reclama, outrossim, o que pode ser entendido com um tipo adicional e "sui-generis" de proteção: salvaguardas setoriais e com caráter preventivo, tema que conseguiram inserir na Ata de Colônia como merecedor de séria consideração para a implementação da união aduaneira. Essas novas salvaguardas poderiam ser aplicadas a todos os produtos de setores especialmente vulneráveis às novas condições de competição decorrentes da entrada em vigor da união aduaneira. Os denominados "acordos de ajuste estrutural" são justificados como destinados a facilitar processos de

reconversão de setores produtivos específicos, através do fomento de políticas de especialização, de defesa da competição, de difusão e desenvolvimento tecnológico e de acesso a melhores níveis de competitividade. Entre esses setores estão o açúcar, a siderurgia e a indústria de papel. O problema é em especial sensível no tocante ao açúcar, o maior empregador de mão-de-obra nas províncias de Tucumán, Jujuy e Catamarca, todas elas já enfrentando sérios problemas econômicos e sociais. É muito improvável, nas atuais circunstâncias políticas argentinas, que o presidente Menem possa simplesmente revogar, a partir da entrada em vigor da união aduaneira, o sistema de "bandas flotantes", baseado nas cotações da Bolsa de Londres, com o qual se protege atualmente o setor açucareiro naquele país. O mesmo problema, aliás, se coloca com o açúcar de Bella Unión no Uruguai. Tal como o argentino, o produto uruguaio não tem reconhecidamente, condições de enfrentar a competição do açúcar brasileiro.

Colocam os portenhos, por fim, a reivindicação de tratamento nacional para as empresas argentinas nas compras governamentais brasileiras, e o fazem em termos praticamente incompatíveis com nossas conhecidas limitações constitucionais nesse terreno.

A luz dessas posturas cabe perguntar se nossos sócios – a Argentina pelo menos – não estariam, em realidade, à busca de pretextos para não por em funcionamento a união aduaneira desejada pelo Brasil. Ou que somente a admitiriam em condições tais que a transformassem, de fato, numa zona de livre comércio travestida de união aduaneira. Vale dizer, para o Brasil, com as desvantagens de ambas e sem as vantagens de nenhuma delas.

No que toca ao Paraguai, é assumida sua preferência por que se ponha em vigor apenas a área de livre comércio, a partir do programa de desgravação em curso e presumivelmente com as mesmas regras de origem em vigor no período de transição do Mercosul. Assunção está pronta, portanto, para se somar a todas as reivindicações que sejam apresentadas ao Brasil, quer por Buenos Aires que por Montevidéu, desde que se prestem a dificultar a conversão do Mercosul em união aduaneira.

Mesmo levando em conta o caráter aberto da integração concebi pelo Governo Collor, e que continuamos a perseguir, não será fácil compor com nossos três parceiros na área de produtos industriais. O fato concreto é que nenhum dos três tem realmente pretensões de política industrial. Conformam-se, na realidade, com uma política de semi-industrialização, mais completa apenas em termos de processamento de produtos agrícolas ou de manufaturas

leves tradicionais. No que concerne a bens de consumo durável, não fariam questão de ir além da montagem de componentes importados. Nem de longe cogitam de fabricar produtos mais nobres, que envolvam tecnologias sofisticadas.

Apesar da ausência de vocação industrial, não se mostram nossos sócios dispostos ao "trade off" básico, inerente a uma União Aduaneira na região, que os levasse a importar manufaturas do Brasil, concedendo a nossos produtos margem minimamente adequada de preferência em troca de acesso igualmente preferencial ao mercado brasileiro para produtos agrícolas. Tampouco demonstram compreensão em relação às necessidades que experimentamos de proteção em nosso próprio mercado "vis à vis" fornecedores extra-zona, mesmo nos termos limitados da TEC. Ao parecer, só aceitariam nossas pretensões na área industrial, de resto tímidas, se o Brasil se dispuser a lhes conceder, em contra-partida, mais do que uma simples preferência tarifária em nosso mercado para os respectivos produtos agrícolas. Isto é, somente aceitariam nosso modesto pleito, que já implica riscos de desindustrialização, desde de que estejamos preparados (i) para garantir a seus produtos agropecuários uma efetiva reserva de mercado e (ii) para assegurar-lhes, em geral, preferência exclusiva não só em relação a países de outros continentes, mas também em relação aos nossos parceiros sul-americanos na ALADI. A estes países manifestamente não desejam nossos sócios que se abra o mercado brasileiro, como ficou patente na resistência que opuseram à implementação da ALCSA pelo Brasil e que continuam a opor a sua implementação, agora como "projeto Mercosul".

IX. Aspectos Institucionais e Políticos

Acrescente-se a tudo isso a exigência, por parte dos dois sócios menores, de que a união aduaneira seja administrada por consenso, com idêntico peso para cada um dos quatro parceiros no seu processo decisório. Essa é uma questão maior, que deverá emergir claramente nos trabalhos preparatórios sobre mecanismos institucionais, a serem aprofundados na seqüência da aprovação da TEC. O êxito que possa ter o Mercosul está também intimamente ligado, para o Brasil, ao tipo de prodecimento decisório do órgão que comandará a união aduaneira. Desse órgão – Comitê de Comércio ou outro nome que venha a ter – dependerão decisões chave tanto no tocante à aplicação da TEC e à gestão dos mecanismos de salvaguarda e de certificação

de origem, quanto em relação à política comercial a ser praticada com terceiros países e, ainda, em relação à possibilidade de formular e conduzir individualmente política industrial. Com efeito, toda a diplomacia econômica e comercial do Brasil passará, com uma união aduaneira, a ser conduzida em conjunto com nossos parceiros. Ainda que organismo intergovernamental, sem característica supranacional, ao órgão administrador os países membros da união aduaneira terão de ceder significativa parcela de sua soberania. É difícil que isso possa se fazer sem efetivo controle brasileiro das decisões, a saber, por um mecanismo que leve em conta as assimetrias entre os membros, como se faz, de resto, na atual União Européia, onde a França e a Alemanha dispõem de peso maior nas votações.

No caso argentino, acham-se muito presentes, nas reservas à união aduaneira, motivações de ordem política. Como indicado em muitas ocasiões, privada e publicamente, pelo presidente e por seu ministro da Economia, é forte o desejo de Buenos Aires de se reservar o máximo de flexibilidade e autonomia para eventualmente negociar, em caráter individual, com os Estados Unidos ou com o NAFTA, um acordo de livre comércio. Essa hipótese de trabalho é, de resto, antiga para Menem e para Cavallo. Por isso relutam em admitir a obrigação de conduzir política comercial em comum com os demais parceiros, particularmente numa união aduaneira imperfeita e incompleta.

A despeito da evidente pouca disposição de Washington em oferecer a Buenos Aires a oportunidade, pela qual esta tanto se empenha, de uma negociação de livre comércio - de efeitos, aliás, catastróficos sobre as exportações brasileiras para a Argentina - Menem, confiante na sua reeleição, continua muito atraído por aquela possibilidade de negociar com os EUA. Enxerga em tal vinculação um visto permanente de entrada no Primeiro Mundo ou pelo menos um visto provisório de acesso. Dessa operação, de duvidoso interesse comercial, esperam, o presidente e seu ministro, principalmente dividendos políticos e, em especial, poder usufruir alguma cobertura financeira em caso de crise de balanço de pagamentos. O tropismo do Norte se vê agora reforçado em Buenos Aires por temores, que suas autoridades não mais escondem, de que a sucessão presidencial no Brasil leve ao governo visão de mundo diferente, da qual possa decorrer uma concepção alternativa do próprio Mercosul.

Na medida em que logrem obter, ainda este ano, as pretendidas concessões adicionais, Menem poderá não ter problema em concordar com a entrada em vigor de uma união aduaneira em 01.01.95. Sobretudo se esta não diferir muito, para todos os efeitos práticos, de uma zona de livre comércio. Para o presidente

argentino, isso poderia ter a vantagem de limitar a liberdade de ação de um novo governo brasileiro eventualmente menos propenso à integração aberta prevista no Tratado de Assunção. A esse novo governo seria então passada, como mínimo, a responsabilidade de propor a reabertura do processo de integração.

X. Perspectivas do Mercosul

O Mercosul viverá, a partir da próxima reunião presidencial em Buenos Aires e até o final do ano, momentos decisivos. Chegaremos a uma união aduaneira verdadeiramente digna do nome? Haverá tempo para negociar, com a segurança e o rigor necessários, todos os instrumentos normativos essenciais à caracterização de uma união aduaneira? Haverá ainda tempo para cumprir com a obrigação constitucional e atender à alta conveniência política de submeter os resultados da negociação à prévia apreciação do Congresso Nacional? Sendo isso inviável, não será o caso de chegarmos a Buenos Aires com leque mais amplo de opções que não exclua a alternativa de uma área de livre comércio? No limite, após todo o investimento político-diplomático já feito no Mercosul, é realista pensar que a única alternativa à união aduaneira é o abandono do projeto de integração no Cone Sul?

Diante de tantas questões, a exigir cuidadosa avaliação política e econômica no mais alto nível, algo é indubitável: não podemos prosseguir com o Mercosul sem eliminar o "déficit" democrático em que tem visivelmente incorrido todo o processo balizado pelo Tratado de Assunção. Para que o projeto de integração sub-regional possa se consolidar e evoluir de forma segura, é indispensável repensá-lo. Ou seja, abrir ampla discussão sobre seus méritos intrínsecos e sobre relevância num projeto nacional de desenvolvimento com justiça social. Com a imprescindível e efetiva participação de representantes das forças político-partidárias e de todos os setores produtivos, empresários e trabalhadores.

O Mercosul não tem porque ser projeto de características supranacionais. Tampouco deve ser uma operação apenas intergovernamental, sobretudo se conduzida de forma a obliquamente envolver cessão da soberania popular, do Congresso para o Poder Executivo. Só com esses cuidados pode-se levantar construção durável, porque fundada em bases realmente sólidas.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)