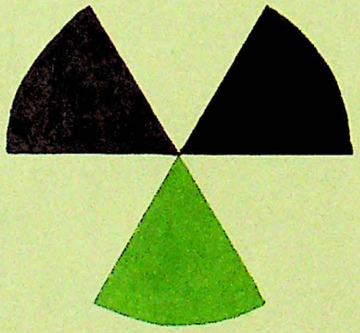
Ricardo Héctor Arriazu
Renato Baumann
José Luis Bendicho Beired
José Octávio Bordón
Amado Luiz Cervo
Félix M. Cirio & Geraldo L. Petri
Carlos M. Correa
Torcuato S. Di Tella
Gláucio Soares
Enrique S. Draier
Paulo G. Fagundes Vizentini
Armando Amorim Ferreira Vidigal
Rosendo Fraga

José Goldemberg & Otávio Mielnik
Mônica Hirst
Roberto Lavagna
José María Lladós
Marília Marques & Paulo Buss
Ana Maria Mustapic
José Paradiso
Samuel Pinheiro Guimarães
Mauro de Rezende Lopes
Fabiano Santos
Juan Carlos Torre
Conrado F. Varotto



Brasil 500
SENADO FEDERAL

ACS/MRE
CARI
CNPq
FINEP
FUNAG
FUNCEB
NUSEG/UERJ

PERSPECTIVAS
Brasil e Argentina

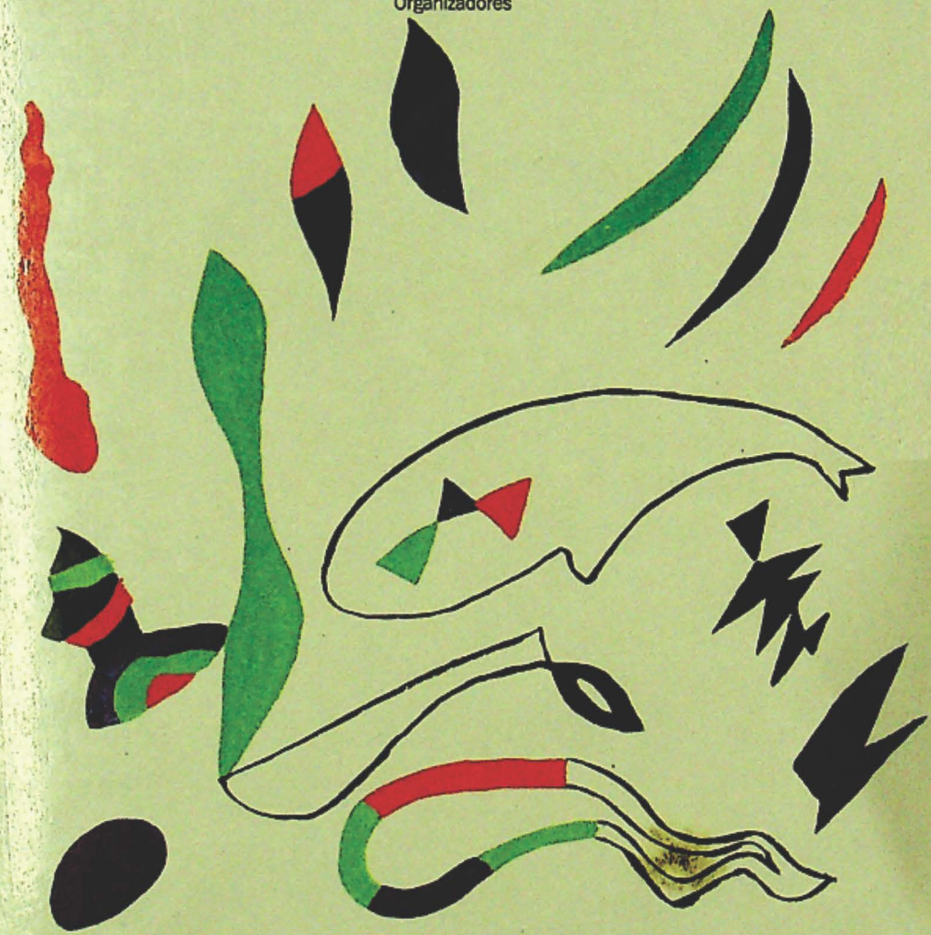
José María Lladós
Samuel Pinheiro Guimarães
Organizadores

volume I

IPRI

PERSPECTIVAS
Brasil e Argentina
volume I

José María Lladós
Samuel Pinheiro Guimarães
Organizadores



IPRI

PERSPECTIVAS
Brasil e Argentina
volume I

José María Lladós
Samuel Pinheiro Guimarães
Organizadores

IPRI

Perspectivas
Brasil e Argentina
Volume I

José Maria Lladós
Samuel Pinheiro Guimarães
Organizadores

IPRI
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Capa de
ATHOS BULCÃO

Athos Bulcão é Artista plástico e nasceu no Rio de Janeiro em 2 de julho de 1918.

A obra de Athos Bulcão é inegavelmente um caso peculiar no que se refere às experiências de integração arquitetônica no século XX, período marcado pela crise entre a Arte e suas implicações de natureza utilitária. Marcada pela renovação radical introduzida pelo abstracionismo geométrico, que reformulava os valores estáticos em relação às utopias sociais, a obra de Athos, ao investigar a forma e a cor nos grandes e generosos espaços da arquitetura é um marco imperativo no cenário brasileiro e internacional. Seus projetos de integração da arte e arquitetura o fazem pela qualidade e conjunto, o artista vivo e atuante mais experiente na área. Suas obras continuam a surgir com vigor e excelência, somando-se, de forma transformadora, a ambientes de caráter diversos como hospitais, centros de pesquisas e ensino, museus, teatro, monumentos, tribunais, etc. Sua presença é definidora da identidade visual de muitas das obras arquitetônicas com as quais contribuiu ao longo de sua carreira.

Principais distinções:

Homenagem da Associação Brasileira de Pesquisadores em Arte;

Medalha do Mérito Alvorada;

Comendador da Ordem do Mérito Cultural - 1996;

Comendador da Ordem do Rio Branco;

Doutor *Honoris causa* pela UnB.

Coordenador-Geral do IPRI
Paulo Marcos Almeida de Moraes

Organização do Seminário
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Supervisão Editorial
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Preparação de Originais
Eliane Miranda Paiva

Revisão das Traduções
Antonio Patriota

Revisão Final
Ana Teresa Perez Costa

Editoração Eletrônica
Fernando Frazão da Silva
Isnaldo Pereira Martins de Souza

Desenvolvimento da Capa
Josias Wanzeller da Silva

Equipe de Apoio
Eliete Passos
Elza Marí dos Reis Veras
Gabriela Cunha Cardoso de Oliveira
Renata Lacerda Caldas

Recepção
Maria Alice Peixoto Lobo Ferreira

Os artigos reunidos neste livro foram apresentados durante o Seminário Brasil-Argentina, realizado nos dias 20 e 21 de novembro de 1997, no Rio de Janeiro.

O Seminário foi organizado pelo IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, com o firme apoio do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -, da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos -, da ACS/MRE - Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores - e do NUSEG - Núcleo Superior de Estudos Governamentais.

Os debates do Seminário contaram com a participação de mais de sessenta personalidades brasileiras e argentinas que examinaram, de forma objetiva, os principais pontos de convergência e divergência nas duas sociedades e as perspectivas de cooperação entre os dois países.

Os artigos e os debates do Seminário representam um esforço permanente para aprofundar o conhecimento sobre a política exterior e as relações bilaterais entre os dois países.

O Seminário Brasil-Argentina e essa publicação realizaram-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Professor José Galizia Tundisi, Presidente do
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia

Professor Lourival Carmo Mônaco, Presidente da
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia

Embaixador João Clemente Baena Soares, Presidente da
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

Senador Lúcio Alcântara, Presidente do
Conselho Editorial do Senado Federal do Brasil

Ministro Luiz Fernando Ligiéro, Chefe da
ACS/MRE - Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores

Professor Luiz Henrique Nunes Bahia, Diretor do
NUSEG/UERJ - Núcleo Superior de Estudos Governamentais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais gostaria de registrar seus sinceros agradecimentos ao **Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa,** Embaixador do Brasil em Buenos Aires, pela inestimável colaboração para o sucesso do Seminário;

agradecemos também a
Ministro Pedro Motta - Embaixada do Brasil em Buenos Aires; Conselheiro Carlos Henrique Cardim - Membro do Conselho Editorial do Senado Federal do Brasil; Dr. Carlos Roberto de Faria e Souza - Superintendente de Cooperação Internacional do CNPq; Conceição Branco - Hotel Le Meridien Copacabana; Marisbela L. Cunha e Márcia C. de Oliveira - Voetur Turismo; e PNUD-BRA/97/002.

Índice

Mesa 1 – A Política na Argentina e no Brasil 11

Gláucio Ary Dillon Soares 13
Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina e Brasil, com uma Referência ao Peru

José Octavio Bordón 31
O Sistema Presidencial na Argentina e no Brasil

Fabiano Santos 55
Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina

Ana Maria Mustapic 77
As Relações Executivo-Legislativo no Brasil e na Argentina

Armando Amorim Ferreira Vidigal 93
As Forças Armadas e a Política de defesa no Brasil e na Argentina

José Maria Lladós 123
Notas sobre o papel das Forças Armadas Argentinas e Brasileiras

José Paradiso 137
Brasil-Argentina: as complexas vias da convergência

Mesa 2 – A Economia na Argentina e no Brasil 157

Mauro de Rezende Lopes 159
Agricultura e Política Agrícola no Brasil e na Argentina

Félix M. Cirio & Gerardo L. Petri 177
Políticas Agropecuárias na Argentina e no Brasil : Confluência ou Controvérsia?

Renato Baumann 237
Brasil e Argentina - Comércio Exterior e Política Comercial

Roberto Lavagna 267
Comércio Exterior e Política Comercial no Brasil e na *Argentina: uma evolução comparada*

Ricardo Héctor Arriazu 299
Análise do Endividamento como parte da Avaliação de Indicadores de Solvência, Liquidez e Competitividade

Mesa 3 – A História na Argentina e no Brasil 333

Amado Luiz Cervo 335
Brasil e Argentina: Convergência de Desígnios e Diferença de Estilo (1945-1955)

Juan Carlos Torre 359
Argentina e Brasil entre 1945 e 1955

José Luis Bendicho Beired 387
A Experiência Histórica do Brasil e da Argentina (1955 - 1964)

Torcuato S. Di Tella..... 409
A Política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966

Paulo G. Fagundes Visentini 435
A Experiência Histórica do Brasil e da Argentina Contemporâneos: Autoritarismo e Desenvolvimento (1964-1985)

Rosendo Fraga 485
A Experiência Histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: Começo da Convergência

Mônica Hirst 513
Brasil – Argentina à Sombra do Futuro

Mesa 4 – A Ciência e a Tecnologia na Argentina e no Brasil 531

Enrique S. Draier 533
Informática no Brasil e na Argentina

Marília Bernardes Marques & Paulo Marchiori Buss 549
A Moderna Biotecnologia de Aplicação em Saúde Humana no Brasil e na Argentina

Carlos M. Correa 561
Ciência e Tecnologia na Argentina e no Brasil: o caso da Biotecnologia

Conrado F. Varotto 585
A Argentina e o Brasil na Atividade Espacial

José Goldemberg & Otavio Mielnik 615
A Energia no Brasil e na Argentina

Samuel Pinheiro Guimarães 643
Mais do que Mercosul

Programa do Seminário 663

Mesa 1 - A Política na Argentina e no Brasil

Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina e Brasil, com uma Referência ao Peru

Gláucio Ary Dillon Soares[*]

A herança de instabilidade

A história da América Latina foi marcada pela instabilidade política e econômica desde o seu início. O período pós-Independência, em particular, foi muito instável. O espaço latino americano era habitado por uma população que, em sua maioria, era de origem indígena governada por prepostos de um rei estrangeiro que nunca sentou os pés na América Latina. Inexistia o sentimento de nação. A independência criou estados, mas não criou nações. Após a primeira onda de movimentos bem-sucedidos de independência, em rápida sucessão, foram proclamadas a independência de províncias, foram feitas anexações, foram feitos desmembramentos. Houve guerras civis e guerras entre recém-criadas unidades nacionais. Embora a instabilidade ocorresse em maior ou menor grau em toda a América Latina, ela foi particularmente intensa no espaço hoje ocupado pela Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela. Houve, na América do Sul, duas exceções – até certo ponto – à regra: o Chile, onde a aristocracia rural assegurou a sua hegemonia e criou um Estado forte através da chamada República de Portales e o Brasil, através da instituição do império. No Chile, os mandatos presidenciais tinham a duração de 10 anos e somente numa ocasião houve uma interrupção permanente de um deles. No Brasil, de 1822 a 1889, houve apenas dois imperadores. Não obstante, é necessário relativizar estabilidade política desses dois países porque houve inúmeros movimentos armados internos, rebeliões e guerras externas. As guerras de independência, as guerras entre os países, as

[*] Ph.D. em Sociologia, Washington University at St Luis, MLL Tulane University. Professor titular, Universidade de Brasília. Professor título, University of Florida. Livros: *Sociedade e Política no Brasil: A Questão Agrária na América Latina; '1964'; Anos de Chumbo; A Volta aos Quartéis*, com Maria Celina Soares D'Araujo e Celso Castro; *21 anos de Regime Militar*, com Maria Celina Soares D'Araújo.

rebeliões e as revoluções internas custam caro e muitos países latino-americanos dedicaram uma percentagem altíssima de seu orçamento (com freqüência excedendo 80%) aos gastos militares. Este foi um período de grande endividamento internacional. Alguns dos empréstimos feitos para custear guerras externas e para sufocar rebeliões e revoluções internas foram feitos em termos extremamente desfavoráveis. Historicamente, a instabilidade tem sido a regra na América Latina, não a estabilidade.

A instabilidade econômica contemporânea

Entre 1940 e 1990, a Argentina, o Brasil e o Peru experimentaram taxas muito variáveis de crescimento do produto *per capita* e taxas médias muito altas de inflação. Os três países, que têm uma história inflacionária, fizeram mudanças relativamente freqüentes na sua moeda e, como os demais países latino-americanos, foram muito atingidos pela crise da dívida: esta fase também foi marcada por amplos períodos ditatoriais, particularmente, no Brasil, e por forte instabilidade, particularmente na Argentina e no Peru. Politicamente, os três alternaram períodos de muita instabilidade, ditaduras e alguns períodos democráticos. Não se pretende que a história de instabilidade política e econômica, que cobre um amplo período de 170 anos, tenha afetado de forma misteriosa o comportamento das gerações atuais de argentinos, brasileiros e peruanos. Acredito, sem poder demonstrar, que esta tradição se incorporou à cultura política e econômica destes países. Acredito, também, que a estabilidade política e econômica pode se transformar em valor em si mesma, particularmente para aquelas culturas que conheceram amplos períodos de extrema instabilidade. Embora a estabilidade autoritária não seja desejável, longos períodos de extrema instabilidade podem convencer populações com crenças democráticas a aceitá-la temporariamente.

A Argentina, o Brasil e o Peru se organizaram politicamente em seus territórios de maneira diferente. O Brasil é quem mais se aproxima de um regime verdadeiramente federativo do ponto de vista orçamentário. Os municípios e, sobretudo, os estados consomem uma parcela significativa da receita e dos gastos públicos. Os constituintes de 1988 transferiram recursos para os municípios, mas não encargos. Embora o Brasil tenha oscilado no seu grau de dominação federal sobre os Estados e os municípios, com muita concentração durante o Império, uma relativa dispersão durante a República Velha,

uma tentativa bem-sucedida de concentração do poder político e não muito bem-sucedida de concentração do poder orçamentário durante a ditadura Vargas, houve nova descentralização durante o período democrático de 1945 a 1964, seguida de uma ampla concentração de um poder *político* e menor do poder orçamentário durante o regime militar. Comparativamente com os países latino-americanos, o Brasil é um regime federativo.

As condições facilitadoras dos planos de estabilização

Neste artigo trabalharemos as semelhanças e diferenças entre os três países, elaborando a hipótese de que há *condições facilitadoras*, entre as quais a instabilidade política, o desgaste do Legislativo e do Judiciário, e a hiperinflação que predispuseram a população a ver a relativa concentração de poder nas mãos do Executivo, bem como as aspirações de reeleição dos presidentes, como um preço pequeno a pagar pela estabilidade política, econômica e financeira. Nos três casos, a concentração do poder nas mãos da presidência da República foi facilitada por um descrédito profundo dos políticos, da política, dos partidos e do Legislativo. Foi, também, relevante o descrédito do Judiciário, particularmente na Argentina.

A Argentina, com um sistema eleitoral de listas fechadas e com dois partidos políticos, UCR e PJ, com uma tradição histórica de longa data, parecia exibir um espaço mais reduzido para lideranças apartidárias ou suprapartidárias; o ascenso político e eleitoral de um candidato supõe um ascenso *dentro* de um partido. Uma vez eleito presidente, Menem pôde fortalecer o Executivo, usando e abusando de decretos, e construiu uma presidência imperial, a despeito da oposição ocasional de importantes setores do seu próprio partido.

No Peru, a ausência de esperança e de luz no fim do túnel gerou um desencanto que foi capturado pela afirmação, ouvida com muita freqüência no período pré-Fujimori, *"no hay salida"*. Este descrédito impediu que a resistência do Legislativo ao fortalecimento do Executivo encontrasse ressonância na opinião pública. O golpe que fechou o Legislativo e suspendeu o Judiciário não provocou a reação pública que a oposição esperava. A imagem de autoridade e austeridade apartidária, não corrompida, que Fujimori construiu cuidadosamente contrastava com a imagem da política como cor-

rupta e incompetente. Após o golpe, Fujimori conseguiu manter uma popularidade superior a 70% das opiniões expressas.

No Brasil, o desgaste dos partidos políticos e do sistema político permitiu o aparecimento de Fernando Collor que passou de um político secundário a presidente eleito da República. Estribado na campanha contra as mordomias, os ladrões e os barões do serviço público, ironicamente, Fernando Collor, cujos antecedentes éticos já na época eram duvidáveis, foi eleito numa plataforma contra a corrupção da política. Um dos trunfos eleitorais de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, os dois mais votados nas últimas eleições presidenciais, era serem percebidos como éticos e não como políticos de carreira: o primeiro, um sociólogo e professor universitário e o segundo um trabalhador, líder sindical.

Argentina, Brasil e Peru - Comparação de indicadores selecionados

	Argentina	**Brasil**	**Peru**
História de instabilidade política	Média alta	Média	Média alta
Ditaduras militares recentes	1966 – 1973 1976 – 1983	1964 – 1985	1968 - 1976
Instabilidade causada pelos grupos guerrilheiros	Média alta	Baixa	Muito alta
Taxa de inflação antes das eleições "chave"	Muito alta	Muito alta	Muito alta
Plano Antiinflacionário	Cavallo	Real	"Fuji-choque"
Governo(s) que implementaram o plano	Menem I, Menem II	Itamar, Fernando Henrique Cardoso	Fujimori I, Fujimori II
Reeleição presidencial era proibida?	Sim	Sim	Sim
A constituição foi exitosamente alterada para permitir a reeleição?	Sim	Sim	Sim
Reeleição favorece candidato e/ou partido que implementou o plano antiinflacionário	Sim	Sim	Sim
Práticas empregadas para obter a reeleição	Tradicionais, pressões políticas e compra de votos	Tradicionais, pressões políticas e compra de votos	Ditatoriais e autocráticas
Reeleição bem sucedida	Sim	Provável	Sim

Planos econômicos e os instrumentos do presidencialismo imperial

Os planos econômicos, para beneficiar a população, podem ser de médio e longo prazo; porém, para beneficiar *política* e *eleitoralmente* os seus autores, devem ser de rápida implementação e efeitos. A implementação de um plano econômico num regime democrático depende de entendimentos entre os três poderes, particularmente entre o Executivo e o Legislativo.

Nos três países, encontramos uma associação entre a tentativa do Executivo de implementar um plano econômico estabilizador e as alterações nas relações de poder entre o Executivo e o Legislativo. A alteração concentrou mais poderes no Executivo.

Os caminhos da concentração foram, principalmente, a utilização *mais frequente de instrumentos já existentes*, a *reinterpretação* destes instrumentos, dando maior latitude ao Executivo, e a *criação* de novos instrumentos. Não obstante, os três países diferiram também em relação aos instrumentos. Na Argentina e no Brasil, o Executivo lançou mão, sobretudo, dos dois primeiros recursos; no Peru, foram usados novos instrumentos, claramente inconstitucionais e antidemocráticos.

Na Argentina, os *decretos*, tanto de urgência quanto de necessidade, foram usados parcimoniosamente por Alfonsín, mas Menem fez uso deles corriqueiramente. Llanos, baseada em Ferreira Rubio e Goretti, afirma que Menem "usou intensamente os recursos institucionais à disposição da presidência, para *implementar* a sua política econômica. Decretos de necessidade e de urgência, delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, e vetos parciais *transferiram* para Menem poderes Legislativos que normalmente pertencem ao Congresso."[1] Llanos nos informa, ainda, que todos os presidentes constitucionais de 1853 até 1989 produziram 35 *decretos de necessidade*, em flagrante contraste com 308 de Menem de julho de 1989 a dezembro de 1993.[2] A vinculação com a política econômica evidencia-se no

[1] A tradução, não-literal e editada, é do presente autor.

[2] Ver Llanos, Mariana: *"President-Congress Relationships in Argentina: the Case of Privatization"*. trabalho apresentado ao XVII thWorld Congress of the International Political Science Association", Seul, Corea, Agosto de 1997; D. Rubio, Ferreira e Goretti, Matteo, *"Gobernar la Emergencia. Uso y Abuso de Decretos de Necesidad y Urgencia (1989-1993)"· Agora*, nº 3, 1995 e *"Gobierno por Decreto en Argentina (1989-1993)", El Derecho*, nº. 8525, XXXII, 1994. Estes autores, assim como Ana Maria Mustapic, são as minhas fontes de dados e conhecimento sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo na Argentina.

fato de que cerca de 70% deles modificavam a estrutura normativa da economia argentina. Tomando os *decretos de urgência*, durante o termo presidencial de Alfonsín houve 10, ao passo que com Menem foram 336.[3]

Os vetos parciais são instrumentos de *correção* de um projeto de lei, mas eles têm conseqüências sérias para as relações Executivo-Legislativo e para a própria concepção do funcionamento do Estado democrático. Visam alterar detalhes, de maior ou menor relevância, num projeto de lei. Muitos são respostas às modificações e emendas introduzidas pelo Legislativo em projetos de origem Executiva. Mustapic enfatiza o uso dos vetos parciais por Menem.[4] Elaborando as importantes idéias dos autores citados acima, convém lembrar que as comissões são um importante *locus* decisório e de negociação no Congresso argentino. As propostas saídas das comissões são, via de regra, *negociadas* dentro delas; desta negociação participam os partidos, inclusive os que apoiam o governo. Com os vetos do Executivo, todo o trabalho propriamente político, inter-partidário e interpessoal, de *negociação* dentro do Legislativo, se torna inútil.

Não sabemos se a ampla utilização dos decretos por Menem violou a Constituição da Argentina, mas certamente inverteu uma tradição.

No Brasil, os instrumentos mais próximos dos decretos argentinos são o *decreto-lei* e, depois de 1988, as *medidas provisórias*.[5] Como semelhante à Argentina, o seu uso parece estar vinculado à implementação de planos econômicos; como diferente, o seu uso não está vinculado a uma administração em particular. Um dos críticos das MPs, Jorge Vianna Monteiro, em livro recente, afirma que:

- "...as medidas provisórias são essencialmente determinadas pelas prioridades e preferências dos burocratas *transferindo* o poder decisório da legislatura para a burocracia";

- "...a intensa presença Legislativa através da emissão de MPs é essencialmente oscilante - o que é, por si mesmo, um fator de perturbação...";

[3] Dado de Santos, Fabiano. *Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina*. IPRI, Seminário Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, 20-21 de novembro de 1997, p. 16.

[4] Ver Mustapic, Ana Maria. *"Tribulaciones del Congreso en la Nueva Democracia Argentina. El Veto Presidencial Bajo Alfonsín y Menem": Agora*, nº 3, 1995.

[5] O comportamento do Legislativo e a sua relação com o Executivo vem sendo muito estudado no Brasil. Fabiano Santos, Olavo Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos e, sobretudo, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, são alguns dos principais autores na área.

- "Tais oscilações têm estado associadas ao menor ou maior esforço que o governo dedica ao plano de estabilização econômica."[6]

Os dados trimestrais apresentados por Vianna Monteiro sobre o número absoluto de decretos-lei e, após os mesmos, de medidas provisórias, mostram um incremento durante vários planos econômicos (Cruzado 1, Cruzado 2, Bresser, Verão, Collor 1, Collor 2, Real 1 e Real 2). Os níveis do último trimestre de 1988 e do primeiro de 1990 são da mesma escala que os dos Reais 1 e 2.

Vianna Monteiro trabalha, também, com a *relação* entre a produção mensal de MPs e de leis; quando o valor > 1,0 o excedente é definido como positivo e a situação definida como indesejável do ponto de vista da separação e equilíbrio dos poderes; se < 1,0 o quadro passa a ser negativo e desejável do mesmo ponto de vista.

Este procedimento tem problemas:

- os rótulos de *positivo* e *negativo* acabam sendo mais do que descritores algébricos. Há um julgamento de valor associado com estes rótulos. Eles são usados num contexto que, em várias ocasiões, *valoriza* as razões iguais ou menores do que zero. Quando a razão é > 1,0, este valor seja chamado de *excedente*. Não há razão apriorística que defina que o número de MPs tenha que ser igual ao número de leis. Por que não 0,5? Ou 2,0? Ou 4,0? Não havendo norma derivada de teoria sólida, a média histórica observada em períodos democráticos passa a ser usada, não como norma, mas com a força da tradição.

- A razão que determinará se há excedente é tão influenciada pela alta produção do Executivo quanto pela baixa produção do Legislativo. Obviamente, um Legislativo preguiçoso não deve ser confundido com um presidencialismo imperial.[7]

No Peru, as modificações nas relações entre o Executivo e o Legislativo seguiram instrumentos diferentes. Em agosto de 1990, um mês

[6] Monteiro, Jorge Vianna. *Economia & Política. Instituições de Estabilização Econômica no Brasil.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

[7] A *apresentação* de projetos de lei segue uma lógica na maioria das legislaturas brasileiras. No primeiro ano, são apresentados muitos projetos, em grande parte devido ao estoque trazido pelos deputados de primeira legislatura. Nos demais, o estoque se esgota e a apresentação (não confundir com produção) retoma a sua tendência histórica.

depois de assumir a presidência, Fujimori anunciou as medidas de estabilização; liberalização e desregulamentação vieram depois, em fevereiro de 1991. Em abril de 1992, Fujimori, com o apoio das Forças Armadas, simplesmente fechou o Congresso e suspendeu o Judiciário. Em setembro, o líder do *Sendero Luminoso*, Abimael Guzmán foi preso e publicamente ridicularizado, aparecendo em uniforme de prisioneiro, com listras pretas e brancas. A vitória sobre o *Sendero Luminoso* rendeu um salto na popularidade de Fujimori.[8] No auge da sua popularidade, coagindo a oposição, Fujimori obteve maioria nas eleições legislativas através de *Cambio 90* e *Nueva Mayoría*. Em dezembro do mesmo ano, uma nova Constituição foi aprovada.

Fujimori, exibindo um comportamento que havia caracterizado as ditaduras militares, violou a Constituição, ajeitou os arranjos institucionais que o favoreciam, e governou como déspota. O regime peruano talvez seja melhor descrito não como Presidencialismo Imperial, mas como uma *Ditadura Constitucionalizada*. Em abril de 1995, num país marcado por arbitrariedades, claramente diferente da Argentina e do Brasil, Fujimori foi reeleito com 64% dos votos. *Cambio 90* e *Nueva Mayoria* obtiveram 52% dos votos válidos. Como diferente da Argentina e do Brasil, onde instrumentos constitucionais, *já existentes*, foram usados – e talvez abusados – pelo Executivo, no Peru a Constituição foi violada *manu militari* e novas regras favoráveis ao Executivo foram implementadas.

A hiperinflação e o seu controle

A hiperinflação caracterizou os três países: na Argentina, ela atingiu 4923.3% em 1989; o Brasil teve durante muitos anos uma inflação acima de 100% ao ano, sendo que em 1993 a inflação foi de 2489.1.% e no Peru, a hiperinflação atingiu 7649.6% em 1997. Nos três países, os planos econômicos foram muito bem sucedidos em controlar a inflação:

[8] Não se trata aqui de discutir se a guerrilha poderia ter recebido um maior apoio popular, há várias instâncias históricas em que movimentos guerrilheiros receberam amplo suporte da população. Não obstante, as características terroristas, autocráticas e claramente antidemocráticas do *Sendero Luminoso* o indispuseram com amplos setores da população. A derrota militar do *Sendero Luminoso* foi percebida como um triunfo espetacular de Fujimori.

Controle da inflação em três países, 1989-1995			
ANO	Argentina	Brasil	Peru
1989	4923,3	1863,6	2775,3
1990	1343,9	1584,6	7649,6
1991	84,0	475,8	139,2
1992	17,6	1149,1	56,7
1993	7,4	2489,1	39,5
1994	3,9	929,3	15,4
1995	1,8	22,0	10,4

Porém, a estabilização não se fez sem problemas: uma das conseqüências não desejadas dos planos foi o crescimento da taxa de desemprego, particularmente do desemprego urbano. Na Argentina, ela foi de 6,2% em 1991, 7% em 1992, 9,6% em 1993, 11,5% em 1994 e 18,6% em 1995. No Brasil, os níveis históricos de desemprego urbano eram mais baixos do que na Argentina (entre 2 e 3 pontos percentuais) eles atingiram 5,8% em 1992, antes da implementação do Plano Real, mas têm crescido, sobretudo nos grandes centros industriais. No Peru, o desemprego também tem crescido e os seus níveis são altos. Evidentemente, esta é uma situação difícil: detrás destas cifras se escondem dramas humanos e problemas sociais. A incapacidade destas reformas estabilizadoras de assegurar uma taxa de crescimento suficiente para diminuir o desemprego aberto, ou pelo menos mantê-lo nos níveis anteriores, os vêm desgastando continuamente.

A estabilização nos três países rendeu inegáveis frutos políticos aos agentes estabilizadores: com o auxílio de outras circunstâncias, a estabilização possibilitou reformas constitucionais que permitissem a reeleição do presidente nos três países e, até agora, a reeleição efetiva em dois deles. Os efeitos políticos da estabilização têm duas características diferentes, mas não contraditórias:

- permitem a concentração de poder no Executivo;

- afetam o comportamento da oposição e o seu efeito eleitoral decai após algum tempo.

É possível que tenhamos efeitos políticos significativos: na Argentina, uma das tendências desde a redemocratização pode ter sido o decréscimo do bipartidarismo imperfeito que caracterizara a política. Juntos, os peronistas e os radicais obtiveram 86,6% dos votos em 1983, 78,5% em 1985, 80,2% em 1987, 79,5% em 1989, 69,5% em 1991, 72,3% em 1993 e 57,7% em 1994. A reeleição de Menem em 1995 foi obtida à custa de uma certa instabilidade, pois o Partido Justicialista obteve apenas 38% dos votos; embora continuando como o maior partido da Argentina perdeu 11% em relação às eleições anteriores. A UCR, como assinalou Nun[9], também está em franco declínio eleitoral e o bipartidarismo eleitoral, de fato, que existia na Argentina, pode ter acabado.

Semelhanças e diferenças entre os planos

As semelhanças entre os planos econômicos não devem ocultar as importantes diferenças que há entre eles. O *timing* dos planos em relação aos períodos presidenciais é importante, o Plano Real foi lançado *antes* do início do período presidencial de Fernando Henrique Cardoso, quando este era Ministro da Economia de Itamar Franco. A paternidade política do plano é de Cardoso, embora a paternidade técnica e econômica do plano seja de uma equipe de economistas então vinculados ao PSDB. Como sempre acontece com planos de alguma duração, novas medidas foram sendo acrescentadas e algumas medidas não bem-sucedidas foram sendo retiradas. Já o plano Cavallo é bem posterior à eleição e posse de Menem; Menem tomou posse em 8 de julho de 1989, de maneira antecipada, uma vez que deveria tomar posse dia 10 de dezembro. As medidas do plano Cavallo começaram a ser implementadas em janeiro de 1991, um ano e meio após a posse. Menem *não* se elegeu com base no sucesso do plano Cavallo. O plano BB reduziu dramaticamente a inflação Argentina em curto prazo mas já no início de 1990 a inflação voltou a crescer. Foi aplicado então o plano Erman II que novamente reduziu a inflação. A estabilidade só foi atingida através da

[9] Nun, José. *"Populismo, Representación e Menemismo" Sociedad,* outubro de 1994, p. 115.

convertibilidade e de outras medidas tomadas em 1991. Finalmente, o chamado "Fuji-choque" foi praticamente concomitante com o governo de Alberto Fujimori. A opinião pública também reagiu diferentemente aos planos econômicos. Nos últimos tempos, o apoio a Carlos Menem tem sido consideravelmente mais elevado do que o apoio à sua política econômica. Em agosto de 1995, 40% da população tinha uma imagem positiva de Carlos Menem na capital federal e na grande Buenos Aires, no mesmo ano 21,5% tinham uma imagem positiva da sua política econômica.[10]

Isso contrasta visivelmente com os dados divulgados pela *Folha de São Paulo* a respeito do apoio ao Plano Real e ao governo de Fernando Henrique Cardoso:

Comparação da avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso e do Plano Real, junho a outubro de 1997

Datas:	18 a 20/06/97		31/10/97	
Avaliação	PlanoReal	FHC	Plano Real	FHC
Ótimo/bom	66	34	55	31
Regular	26	49	30	43
Ruim/péssimo	8	17	14	25
Não sabe	0	1	1	1

Embora a rejeição ao governo de Fernando Henrique Cardoso ainda seja relativamente baixa, sobretudo considerando a crise de ordem mundial e a queda da bolsa, ela é mais alta do que a do Plano Real. Com toda a crise, somente 14% dos entrevistados consideram o Plano Real ruim ou péssimo, 11% a menos do que Fernando Henrique Cardoso em junho de 1997. As percentagens respectivas eram 8% e 17%, uma diferença de 9%. Nesse período, a rejeição a Fernando Henrique Cardoso é, aproximadamente, 10% mais alta do que a rejeição ao Plano Real. Já a aprovação do Plano Real (ótimo/bom), que se situava, entre os paulistanos, em 55% é 25% mais alta do que a aprovação de Fernando Henrique Cardoso. Ambos sofreram uma queda, mas a queda do Plano Real foi maior. A aprovação, em junho, era de 66% ao passo que a aprovação do governo de FHC era de 34%. Essa é uma diferença de 32% e a maioria dela se encontra na freqüência da avaliação "regular". Nesse sentido os paulistanos percebem o governo de Fernando

[10] Dados retirados de *Informes de Conyutura Economica Politica e Social de Latino America. Situación Latino Americana*, año VII, nº. 32, segundo trimestre de 1997, p. 37.

Henrique Cardoso como majoritariamente regular e com um plano econômico, o Plano Real, que é ótimo ou bom. Mesmo a crise das bolsas não foi, até agora, suficiente para desacreditar o Plano Real: de acordo com o *DataFolha*, em junho de 1997, 66% dos entrevistados acharam o Plano Real bom ou ótimo; já após a crise da bolsa esta percentagem se situou em 55%.[11] Os que consideram o plano ruim ou péssimo eram minoria – apenas 8% em junho de 1997 e tiveram um acréscimo pequeno para 14% após a crise. Contraste isto com 74% que afirmaram que o desemprego vai aumentar e 42% que esperam uma redução no seu poder de compra. O que isto nos diz é que a despeito da previsão de que o desemprego vai aumentar, a maioria da população continua achando o Plano Real bom ou ótimo e somente 14% o consideram ruim ou péssimo.

Em 12 de novembro de 1997, os jornais anunciaram o resultado de uma pesquisa de opinião do *Vox Populi* que revelava que 56% dos entrevistados continuavam confiando no Real, 54% no governo e 55% achavam que as medidas eram necessárias.[12]

Efeitos dos planos econômicos sobre a oposição

A estabilização não é condição suficiente para garantir a eleição dos que a obtiveram, mas é condição necessária para a ascensão eleitoral de outras forças políticas. As novas forças que porventura aspirem ascender eleitoralmente devem convencer a população de que a sua proposta econômica é séria e compatível com a estabilização e que a sua equipe econômica é competente para implementá-la. Os partidos e candidatos tradicionalmente associados com projetos inflacionários são eleitoralmente muito vulneráveis.

No plano da política econômica, observa-se uma contradição: o termo "neoliberalismo" adquiriu conotações negativas em amplos setores da esquerda política e intelectual. Não obstante, a maioria da população tem apoiado o Plano Real, assim como, na Argentina, apoiou o plano Cavallo e no

[11] É interessante ver como a imprensa escolheu ler esta redução. A manchete da *Folha de S. Paulo* de 2/11/1997 diz: "Crise reduz confiança no real". Outra manchete seria: a confiança no real permanece alta a despeito da crise.

[12] A pesquisa, realizada em todo o território nacional, foi posterior ao anúncio das medidas para preservar o Plano Real. Porém, ela foi feita *pelo telefone*, o que impossibilita qualquer generalização para a população nacional.

Peru apoiou a política de choque de Fujimori. No Brasil, parte da esquerda, inclusive Lula (cuja oposição ao Plano Real teve resultados eleitorais desastrosos) demorou e demora a entender que a estabilização é desejada pela maioria da população. Em diferentes países, a oposição aos programas de estabilização só conseguiu vencer as eleições após convencer o eleitorado de que as modificações na política econômica seriam pequenas. No Chile, a campanha da coalizão de centro-esquerda, entre cristãos-democratas e socialistas, contra os seguidores da direita, se concentrou nos aspectos *políticos* e não nos econômicos. Não afirmaram a necessidade de mudanças radicais na política econômica mas sim a necessidade de pequenas mudanças com objetivos sociais e da abertura *política*. Nun assinalava que a Frente Grande, que passou de 3,6% a 13,6% (e que recebeu significativa votação na capital federal: 38%) se concentrou nos aspectos éticos (corrupção), políticos e sociais do governo de Menem. Sendo de clara oposição ao governo, não era de clara oposição ao programa econômico.

Em 1997, em conferência na Universidade de Brasília, Mora y Araújo afirmou que as reformas econômicas de Menem deixaram uma herança ideológica, o povo argentino teria rejeitado o estatismo e o intervencionismo e compreendido que o governo não criava gastos sem custos para alguém. De fato, FREPASO e UCR parecem ter tido muito cuidado em garantir que a eleição dos seus representantes traria mudanças *éticas* e *políticas*, mas que na economia as mudanças seriam de detalhe.

No Peru, talvez o político com popularidade mais elevada, hoje, seja o prefeito de Lima, Alberto Andrade.[13] Andrade parece ter aspirações presidenciais. Declarou, recentemente, a sua intenção de transformar o seu *movimento* político, *Somos Lima*, num *partido político*, que seria chamado *Somos Peru*. Andrade tem evitado fazer críticas a Fujimori e ao seu plano econômico. Com a taxa prevista de crescimento para 1997 e 1998 entre 5 e 6% e a taxa de inflação no fim do ano de um dígito só[14], dificilmente um candidato teria chance de se eleger para a presidência com um programa estatizante e inflacionário.

No Brasil, setores da esquerda, eleitoralmente pouco significativos,

[13] Andrade foi reeleito prefeito de Miraflores em 1993 com mais de 90% dos votos. Em 1995 foi eleito prefeito de Lima. Deve ser candidato à reeleição.

[14] As previsões foram feitas *antes* do colapso das bolsas.

criticam duramente o Plano Real e as reformas "neoliberais". Caso o real não entre em colapso, parece pouco provável que algum político ou partido possa dominar o cenário político brasileiro com uma agenda estatista e inflacionária. Não obstante, o setor público é muito organizado e atuante na defesa dos seus privilégios. Além disto, *surveys* mostram que uma parte considerável da população, embora descrente do "governo", atribui ao Estado uma série de encargos sem preocupação com o seu financiamento.

O esgotamento da economia como base de sustentação política

Como carta eleitoral, a estabilização não tem *duração indefinida*. Ela se desgasta. E os governos estabilizadores devem apresentar à população outras características positivas além da estabilização. No caso do Peru, contrariamente às esperanças da esquerda radical, a guerrilha era muito impopular. A análise que relaciona os indicadores macroeconômicos à imagem e à avaliação dos governos na Argentina e no Peru indica que a despeito de que os primeiros se mantiveram em níveis razoáveis, a segunda vem decrescendo. Agora poucos querem a inflação e a instabilidade, mas *outros* atores politicamente mais aceitáveis passaram a incluir a estabilidade nos seus programas.

A inflação esperada para 1997 na Argentina e no Peru[15] é reduzida e a taxa de crescimento razoável. Não obstante, as avaliações dos dois presidentes, Menem e Fujimori, estão em níveis muito baixos. Já não é suficiente para Carlos Menem e Alberto Fujimori sublinharem a baixa taxa de inflação e o moderado crescimento econômico, satisfatório em tempos de crise, esperado em 1997 e 1998. Há, pelo menos, duas situações que impedem que eles continuem a capitalizar estes bons resultados. A primeira é a manutenção de taxas relativamente altas de desemprego aberto; a segunda é a emergência de fatores explicitamente *políticos* na avaliação dos dois presidentes.

Na Argentina, a corrupção cresceu como um critério para a escolha entre partidos e candidatos; no Peru, o comportamento autocrático e antidemocrático de Fujimori e a sua associação com a direita militar e com figuras associadas à corrupção e ao banditismo no governo, como Vladimiro Montesinos, fez com que a sua aprovação despencasse ao longo dos anos.

15 Estes dados são anteriores ao colapso das bolsas.

Nos primeiros anos, a aprovação de Fujimori foi quase sempre superior a 70%; nas eleições de 1992, os movimentos/partidos que o apoiavam (*Cambio 90* e *Nueva Mayoria)* obtiveram mais de 60%. Em 1995, essa percentagem baixou para 52%, mas ainda permitiu a Fujimori governar com tranqüilidade. Recentemente, a aprovação de Fujimori tem oscilado, mas dentro de limites relativamente baixos. O episódio da trama de reféns pelo MLTA na embaixada do Japão foi condenada pela opinião pública peruana, que se sentiu envergonhada diante do mundo, pelo que consideraram um ato de terrorismo absurdo. O nacionalismo dos peruanos ficou profundamente ofendido com a ação de seus compatriotas guerrilheiros. Os peruanos temeram ser vistos como uma república de bananas, sem lei nem ordem, inferior. E aplaudiram quando a residência do embaixador foi invadida, ainda que de maneira extremamente violenta com a morte de todos os guerrilheiros, ficando claro que muitos foram sumariamente executados. Cresceu a aprovação de Fujimori.

Porém, terminado o episódio, a aprovação de Fujimori retomou o seu rumo descendente. Houve três escândalos que comprometeram a popularidade de Fujimori:

- em junho, três juízes foram retirados do Tribunal Constitucional. Eles haviam manifestado a sua oposição a uma lei aprovada pelo Congresso controlado por Fujimori que permitia a sua reeleição para um terceiro período presidencial;

- uma agente policial, Leonor La Rosa Bustamante, que trabalhava em questões de segurança e inteligência para o Exército, teria sido torturada, segundo afirmou num programa de televisão. Inicialmente ela esteve circunscrita (leia-se: detida e isolada) num hospital militar, mas seu advogado, ajudado pela opinião pública nacional e internacional, conseguiu que ela fosse libertada e continuasse seu tratamento em um hospital privado. De lá deu novas notícias que foram transmitidas pela televisão, *Frecuencia Latina*, inclusive sobre planos para assassinar um jornalista da oposição;

- o proprietário da estação de *Frecuencia Latina*, Baruch Ivcher, israelita de nascimento e cidadão peruano desde 1984 foi claramente perseguido por Fujimori e seus associados, perdendo a sua cidadania.

No Brasil, as quedas sensíveis na avaliação de Fernando Henrique Cardoso também estão associadas a eventos específicos:

- as quebras de bancos e a utilização de recursos do PROER para socorrê-los, um exemplo de rara competência da oposição na manipulação da opinião pública e de incompetência do governo em explicar que estes recursos não competem com outros fins;

- o massacre de camponeses e sem-terra, a despeito de um apoio decrescente às táticas do MST;

- o episódio da compra de votos no Congresso, com vistas à reeleição, incluindo o bloqueio de uma CPI.

Após cada um destes eventos, a avaliação do governo de Fernando Henrique Cardoso decresceu substancialmente. Deles, somente o episódio PROER tem vinculações com a política econômica e financeira. O segundo, a despeito de ser da alçada estadual, afetou a avaliação do governo federal.

A conclusão, válida para os três países, é clara: assim como nem só de pão vive o homem, nem só de estabilização vive a opinião pública. A continuidade de uma boa avaliação requer *outros* empreendimentos bem-sucedidos do Executivo.

Questões em aberto

Há muitas perguntas sobre o presidencialismo imperial. As alterações que observamos nas relações Executivo-Legislativo, associadas com a implementação de planos econômicos, são suficientes para configurar um presidencialismo imperial ou são apenas *momentos imperiais* do presidencialismo? Essas relações são temporárias e reduzidas à implementação politicamente difícil de planos estabilizadores ou terminarão se estabilizando, institucionalizadas, caracterizando nova estrutura relacional entre o Executivo e o Legislativo? Não há garantia de que haverá resposta única. Assim como os caminhos para o presidencialismo imperial foram diferentes, aprioristicamente nada impede que, a partir de agora, os caminhos se diferenciem ainda mais. Essas relações são limitadas a determinadas *sub-regiões*, dentro da região do político e do econômico, para parafrasear a expressão de Poulantzas? As mudanças nestas relações começaram tendo os planos de estabilização econômica como pano de fundo mas foram sendo ampliadas de

maneira a incluir a reforma do estado, a quebra de relações corporativas e muito mais. Os economistas argumentam que estas reformas são necessárias para que os planos de estabilização funcionem; alguns incluem estas áreas dentro do escopo da própria economia. Evidentemente, nesta perspectiva expansionista pouco ficará de fora. Educação e saúde já entraram; as relações sindicais e de trabalho também. Assim, num sentido que tem algo de perverso, a ciência econômica recupera a tradição da antiga economia política, revelando uma vocação perigosamente totalitária, já não em nome da justiça social, mas da estabilização, do controle da inflação e da inserção numa economia mundial.

Não temos teoria adequada para responder a estas perguntas. E talvez não tenhamos tempo para as observações empíricas necessárias para construir teoria. Na Argentina e no Peru, as reformas estabilizadoras parecem ter esgotado o seu cacife junto à opinião pública, que passou a julgar os seus implementadores a partir de um valor efetivamente universal, o do respeito pela democracia.

O Sistema Presidencial na Argentina e no Brasil*

*José Octavio Bordón***

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso disse ao presidente francês Jacques Chirac que as relações argentino-brasileiras eram tão significativas para a construção e o futuro do Mercosul quanto o acordo franco-alemão para a Comunidade Européia, estava sintetizando um imaginário coletivo e uma vontade política dos dirigentes de nossos países que se havia iniciado em 29 de novembro de 1988, em Buenos Aires, com a assinatura do Tratado sobre Integração, Cooperação e Desenvolvimento pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín.

Transcorreram os primeiros anos de nossas novas democracias. Sentimos que a construção destas não eram processos nacionais isolados, mas que se enquadravam em um projeto regional. Desde seu início, o Tratado, e sua continuidade, o Mercosul, foi muito mais do que um Mercado Comum: foi o ideário de uma nova sociedade regional, democrática, pacífica, com crescimento e justiça social. O chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampreia, ratifica-o ao dizer no CARI – *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* – que a relação entre nossas duas nações "representam um fator determinante de nosso projeto nacional".

Por ocasião da primeira visita do presidente Sarney à Argentina, tive a honra de assinar, como vice-presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados da Nação, o compromisso, que os legisladores de ambos os Congressos assumíamos, de acompanhar o processo de

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Formado em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Salvador. Senador da República pela província de Mendoza, desde 1994. Foi governador da província de Mendoza; deputado federal pela província de Mendoza; assessor da Secretaria-Geral da Presidência da República; secretário de Relações Internacionais do Conselho Nacional do Partido Justicialista. Professor da Universidade de Georgetown, USA. Professor-titular de Sociologia Política da Universidade Nacional de Cuyo. Pesquisador do CONICET. Pesquisador das Nações Unidas. Membro do "Diálogo Interamericano". Desde 1990 é membro do Conselho Assessor do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Assuntos de Integração; pesquisador do Latin American Studies Center; presidente do Instituto de Economia e Organização - INSTECO. Presidente da Fundação Andina.

integração. Em 1989, viajei a Brasília para entregar a José Sarney uma carta pessoal do candidato presidencial Carlos Saúl Menem, na qual dizia que, no caso de ganhar as eleições, continuaria e aprofundaria os acordos impulsionados por Raul Alfonsín.

As relações que a administração Menem manteve posteriormente com os presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso mostraram que aquela carta era muito mais do que um bom desejo pré-eleitoral, expressava a vontade de converter o Tratado em uma política de Estado além das conjunturas pessoais ou partidárias. Houve, desde o início, clara liderança política dos presidentes no processo de democratização e de integração. Essas lideranças tampouco estiveram isoladas.

É indubitável que a "diplomacia presidencial" foi elemento-chave no processo de integração e, muito especialmente, nos momentos de crise. Nos últimos dias, enquanto analistas econômicos de meu país debatiam se existia ou não, dependência no Brasil e o parlamento estava entre perplexo e distraído ante a velocidade da crise internacional e a metabolização dos êxitos e das derrotas nas eleições legislativas de 26 de outubro de 1997, os presidentes da Argentina e do Brasil trabalhavam, em Brasília, com seus gabinetes, quase como se se tratasse de um só país.

Junto com este registro não posso deixar de lado minhas experiências parlamentares com meus colegas brasileiros, nos primeiros dias da democracia, minha participação como senador na Comissão Bicameral do Mercosul, as missões de empresários que encabecei como governador de Mendoza, as visitas de governadores e empresários brasileiros à minha província, a aproximação entre os partidos, os sindicatos e os militares, a crescente articulação no setor do conhecimento, em geral, e as universidades, em particular.

A liderança presidencial não impediu, mas, ao contrário, abriu caminho para uma relação integral, na qual os parlamentos e os governos provinciais e municipais tiveram papel bastante significativo.

Porém, é claro que, embora compartilhem a convicção e a ação de um destino regional comum e valores que devem ser defendidos na comunidade internacional, as políticas exteriores de nossos dois países têm algumas divergências. As mesmas são produto de apreciações diferentes sobre como expressar essas convicções no novo mapa internacional.

O embaixador Marcos C. de Azambuja disse que os pré-requisitos de nossa aliança são a manutenção da democracia, a estabilização da economia e a abertura em direção a uma sociedade internacional cada vez mais globalizada em ambos os países.[1] Concordamos com ele em que, nesses temas, os ritmos e os avanços não foram exatamente os mesmos. O último, especialmente, gerou, mais de uma vez, tensões e turbulências.

O papel dos presidentes tem sido fundamental para liderar a convergência e superar as dificuldades. O acompanhamento, o debate e o controle que exerceram o parlamento, os governos locais e a sociedade civil foram de suma importância para dar continuidade e aprofundar esse processo.

Dos comentários e afirmações precedentes poder-se-ia depreender uma visão presidencialista do desenvolvimento de nossas democracias e do processo de integração? Definitivamente, não. O que quis, metodologicamente, foi entrar, sem artifícios de estilo, no dramático e esperançoso processo de democratização e integração do Brasil e da Argentina. Uma análise, mais detalhada, do funcionamento do Estado e da sociedade de ambos os países, e uma aproximação teórica da problemática da representação e da participação democrática permitirão que nos aproximemos de diagnósticos e de propostas.

Doze anos de democracia em comum

Passados dois anos da volta à democracia na Argentina (1983), terminava a transição para a democracia, no Brasil, com a posse de José Sarney.

Quando os presidentes Alfonsín e Sarney decidiram iniciar, em 1985, o processo de integração, já existiam antecedentes de um novo estilo no governo brasileiro que incluía freqüentes reuniões de chefes de Estado. O Brasil já havia participado, assim como a Argentina, do Consenso de Cartagena, em 1984, e do grupo de apoio a Contadora. A decisão do governo Sarney de importar trigo, petróleo cru e derivados para equilibrar o intercâmbio foi um gesto que expressou a prioridade, sem precedentes, que o Brasil tinha para a Argentina e que, ao coincidir com uma atitude recíproca a essa, deu velocida-

[1] Azambuja, Marcos C. *"La Alianza Brazil – Argentina"*. *Revista Archivos del Presente*, Bs. As. Ano 2, nº 8, 1997.

de e continuidade à integração. Logo viriam a Ata de Iguaçu, em novembro de 1985, que culminaria, três anos depois, com o Tratado de Buenos Aires, em 1988.

As mudanças e as crises não conseguiram mudar o rumo. Veio a hiperinflação argentina de 89 e a retomada democrática de Alfonsín por Menem, a de Sarney por Fernando Collor (com quem o processo se aprofundou, passando de zona de livre comércio a união alfandegária e mercado comum, reduzindo o prazo de dez para cinco anos, e a assinatura da Ata de Assunção, em 1991, que deu andamento ao Mercosul), a crise do governo Collor e sua substituição por Franco, a reeleição de Menem e o governo de Fernando Henrique Cardoso. Não foi fato menor superar as diferentes apreciações sobre a Guerra do Golfo; o processo de paz e amizade Argentina e Chile; o surgimento do NAFTA; a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC); as novas relações da Argentina e do Chile com os Estados Unidos; a participação de nossos países no Conselho de Segurança da ONU; a Cúpula de Miami, em 1994, e sua decisão de criar uma zona de livre comércio hemisférica antes de 2005; o Protocolo de Ouro Preto para solução de controvérsias; os programas de estabilização; a crise na indústria automotriz; o "efeito Tequila"; as defasagens comerciais de um ou de outro lado; a atual crise financeira internacional, iniciada no Oriente; as reformas constitucionais de 1988 (Brasil) e 1994 (Argentina).

Nada teria sido possível sem o concurso dos parlamentos e dos líderes políticos e sociais que, antes ou depois, deram seu apoio às decisões, porém, a convicção e o empenho dos presidentes foram decisivos. Isso inclui os próprios governos já que, em mais de uma oportunidade, os presidentes retomaram as rédeas e o diálogo direto ante as dúvidas ou as impossibilidades de membros de seu gabinete superarem diferenças. Recordo, especialmente, a celeridade e a firmeza da atuação do presidente Menem quando o ministro Cavallo afirmou, na Espanha, que nosso país poderia optar por priorizar o NAFTA em vez do Mercosul. Temos casos semelhantes e recíprocos de parte do Brasil e dos chefes de Estado do Uruguai, do Paraguai e do Chile diante de fatos similares.

Reitero que, nesta descrição das lideranças presidenciais nesses anos, não estou propondo uma definição presidencialista e muito menos caudilhista, simplesmente, um fato objetivo do qual fui testemunha e protagonista.

É isso conseqüência da imaturidade de nossas democracias? Dado que estão em processo de maturação e de crescimento, é tentador fazer essa afirmação, entretanto, não estou totalmente convencido disso. Ninguém pode duvidar de que os Estados Unidos são uma das democracias mais poderosas e maduras do mundo, porém, temos observado as dificuldades e as derrotas legislativas que sofre o presidente Clinton, em relação à aprovação do procedimento do *fast-track*, para levar adiante a política de livre comércio, apesar de que acaba de conseguir importante respaldo para sua liderança política e o povo norte-americano vive em uma das maiores bonanças econômicas dos últimos tempos. Recordo minhas conversas no gabinete do senador Bradley – democrata por New Jersey –, no mesmo dia em que foi aprovada a incorporação do México à NAFTA, fui informado sobre as grandes dificuldades enfrentadas para essa aprovação. Chamaram sua atenção alguns discursos antimexicanos, ofensivamente racistas, apesar do acordo ter sido impulsionado pelo presidente republicano, George Bush, e sua continuidade garantida pelo presidente democrata, Bill Clinton.

A experiência estaria indicando que, especialmente em nossa região, os titulares do Poder Executivo tendem a atuar mais como "homens de Estado" do que os líderes partidários, parlamentares e sociais. É possível que, para estes últimos, o peso dos particularismos que representam mais diretamente a responsabilidade de controlar, as especulações pessoais ou o ânimo de mostrar distância de eventuais desgastes pesem mais no momento da tomada de decisão. Na liderança dos presidentes, não apenas pesa a vocação e o sentido "universalista" inerente a seu papel, mas, também, a consciência de encarnar um projeto global e as pressões dos grandes acontecimentos e interesses mundiais.

Democracia e sistema presidencial

Como emerge das reflexões anteriores, há um debate em torno da maior eficácia, para o funcionamento da democracia, do parlamentarismo ou do presidencialismo.

Recordo, em nossos primeiros tempos de democracia, nossas conversas em Washington com o diretor do *Center for Latin American Studies*, da Georgetown University, Arturo Valenzuela, que teve grande projeção aca-

dêmica na Reforma Constitucional da Bolívia e ocupou, em seguida, importante posição no primeiro escalão da administração Clinton. Sustentava que, para a governabilidade democrática, era necessário instalar o parlamentarismo, porque permite resolver melhor as crises do Executivo e articular os enfrentamentos dos partidos e setores, por intermédio do diálogo e da construção de sucessivos consensos com a maioria parlamentar. Valenzuela, da mesma forma que Juan Linz e outros, sustenta essas idéias, muito comprometido com o desafio de garantir a estabilidade da democracia.

Juan J. Linz fala sobre "os perigos do presidencialismo" em um ensaio no qual conclui que o parlamentarismo é mais conducente à democracia estável. Mostra-se especialmente preocupado pela rigidez da determinação dos procedimentos do presidente e pelo "vencedor que leva tudo", característico do presidencialismo. Na realidade, está preocupado com o presidencialismo na América Latina e considera os Estados Unidos como exceção, ao afirmar que "a democracia mais estável do mundo tem uma constituição presidencialista".[2] É interessante o ponto de vista do professor Charles O. Jones quando sustenta que, talvez, fosse preferível reservar o termo "presidencialismo" para descrever os sistemas de Executivo forte que se pode identificar mais com o Estado de partido único ou de partido hegemônico e, nesse sentido, considerar o sistema de separação e equilíbrio de poderes como uma forma de governo diferente do presidencialismo ou do parlamentarismo: "O presidente não é a presidência. A presidência não é o governo. Nós não temos um sistema presidencial."[3]

Nesta etapa do debate, a concepção de governabilidade democrática estava dominada pela necessidade de que não se frustrasse a transição para a democracia na América Latina e no Leste Europeu. Que não se tratasse de outra primavera democrática, que fosse mais do que um "oi democrático", que se convertesse, como na Grã-Bretanha ou nos Estados Unidos, em um sistema permanente de vida pública e privada.

Violeta de Chamorro expressava esta aspiração, quase obsessiva, após tantas frustrações, quando dizia, ao assumir a presidência da Nicarágua:

[2] Linz, J. J. *"The Perils of Presidentialism". Journal of Democracy,* Washington, 1990.
[3] Jones, Charles O. *The Presidency in a Separated System,* The Brooking Institution, Washington D.C., 1994.

"Temos sido (...) a democracia do desejo da América. Há cem anos temos desejado essa república democrática na qual todos sejam livres e iguais perante a lei. Ganhamos a luta, mas sempre surgia uma ambição militar que colocava tudo a perder. E, novamente, a república tornava-se um sonho e a democracia um desejo e, por sua causa, mais davam sua vida e outros sofriam presos ou no exílio. (...) Estou aqui porque a imensa maioria queria isso: não mais se matar por ideologias ou partidarismo. Conviver como irmãos. Minha eleição foi o plebiscito da fraternidade."[4]

Faz mais de um século, Juan Batista Alberdi, o pai da Constituição argentina de 1853, clamava, ante o passado anárquico e o desejo de um futuro democrático, que "para fundamentar a liberdade o que se necessitava não era de persistir na rebeldia, mas de respeitar, de uma vez por todas, a autoridade legalmente constituída".

O que se depreende de todas estas reflexões é a visão de que a democracia não pode ser qualquer coisa. Às vezes, acontece com ela como com a palavra "cultura", cujo significado pode ser tão amplo que pode terminar contendo tudo, o que é quase como não dizer nada.[5] Donde Przeworski sustenta que, uma democracia é um ato de sublimação de todos os interesses da concorrência, é um ato de institucionalização da incerteza. Um passo decisivo em direção à democracia está dado pela transferência do poder de um grupo de pessoas a um conjunto de regras.

Neste e em outros teóricos da democracia, como Larry Diamond[6], o que estava presente era a necessidade de que os homens democráticos comprometidos refreassem o impulso de celebrar superficialmente o despertar da liberdade que se convertia em aluvião democrático. Porque é importante compreender que esse sistema tão amplamente admirado é, possivelmente, o mais difícil de manter, porque repousa sobre um mínimo de coerção e um máximo de tolerância. Porque seu funcionamento supõe contradições e estas geram tensões que não são simples de conciliar. Existem tensões entre o conflito e o consenso já que a democracia é um sistema de concorrência pelo poder institucionalizado. Porém, ainda que o conflito político seja moral e legalmen-

[4] Cuadra, Pablo Antonio. *"Reclamando la Revolución"*. *"Revista da Democracia"*, Washington, v. 1, nº 3, verão 1990, p. 48.

[5] Przeworski, Adam. *Reforming the State, Political Accountability and Economic Intervention.* Mimeo, 1995.

[6] Diamond, Larry. *"Tres Paradojas de la Democracia"*. *"Revista de la Democracia"*, Washington, v. 1, nº 3, verão 1990,

te aceito, não pode ser tão intenso que impeça a convivência e daí, que tenha de ser moderado pelo consenso. Também existem contradições entre representatividade e governabilidade; a democracia supõe a recusa da concentração do poder em poucas mãos, porém, nela deve existir a possibilidade de atuar com muita decisão e celeridade; o governo deve responder aos interesses setoriais e, ao mesmo tempo, ser capaz de resistir a eles e de estabelecer mediação entre eles, para não ficar paralisado ou subordinado.

Também existe tensão entre consentimento e efetividade porque democracia é literalmente o governo com o consentimento do povo, mas para ser estável também tem de funcionar corretamente, eficientemente, para resolver os problemas que o próprio povo priorizou.

A Argentina e o Brasil avançaram satisfatoriamente no caminho da celebração de convênios para garantir a governabilidade democrática, esta entendida no restrito e importante sentido de não perdê-la.

Podemos dizer o mesmo em um sentido mais amplo e profundo?

É indubitável que "governar democraticamente bem" é cada vez mais complexo e difícil. A multiplicidade de demandas sobre os governos e a globalização dos processos sociais, políticos e econômicos impedem de pensar a governabilidade no sentido estrito precedente ou visualizá-la, exclusivamente, em um só país e até em uma só região. A governabilidade democrática sempre enfrentou desafios e perigos de inimigos que aspiravam derrocar a ordem política, mas, hoje, os perigos são de caráter menos confrontante, estão presentes no próprio interior da trama institucional e psíquica do sistema e no qual o ceticismo e as diversas formas de anomia são expressões preocupantes. Por isso, a "governabilidade" que nos deve convocar para o futuro é aquela que supõe a capacidade de uma comunidade política na qual as instituições governamentais atuam eficazmente de maneira considerada legítima pela cidadania. O governo e os governantes têm de apresentar-se como agentes e avalistas imparciais da liberdade pessoal e da solidariedade coletiva. Poderíamos afirmar que, nesse sentido, avançamos no campo da governabilidade? O funcionamento presidencial e o resto do sistema político atuam em direção correta?

Trataremos de responder a algumas dessas perguntas, mas o debate sobre presidencialismo e parlamentarismo, no final dos anos 90, já não se

pode dar em termos estritos da continuidade democrática, por sorte, alcançada, mas de forma mais ampla e complexa que a que vimos propondo.

Demanda social, governabilidade e presidencialismo

Carlos Fuentes nos dizia, há alguns anos: "Até quando nossas democracias suportarão tanta pobreza?" No momento de sintetizar, diante da imprensa brasileira, Fernando Henrique Cardoso, em entrevista, em 1995, disse que ambos coincidíamos em que nossas democracias estavam enfermas de desigualdade social. A democracia em nossa região, além do espírito cívico entre governantes e governados devido às regras do jogo, necessita garantir que as forças sociais tenham expressão no sistema institucional. Porém, intimamente ligada a isso, necessitam da eficiência do Executivo.

Nesses anos, o papel dos Executivos da região Argentina–Brasil tem estado preocupado, não apenas com a estabilidade da democracia e a construção da região, mas, também, e com especial ênfase, com uma forma de evitar a ingovernabilidade, por meio dos respectivos processos de estabilização.

O Plano Cruzado (Sarney) e o Plano Real (Itamar Franco – Fernando Henrique Cardoso), o Plano Astral (Alfonsín–Sourrouille) e o Plano de Conversibilidade (Menem–Cavallo), não apenas foram liderados pelos presidentes e seus ministros, mas também puseram em crise suas lideranças ante o fracasso ou os impulsionaram à presidência (Fernando Henrique Cardoso) ou à reeleição (Carlos Saúl Menem) nos casos bem-sucedidos. Isso foi além das críticas que sofreram por parte das respectivas oposições dos setores políticos ou sociais que expressavam críticas de curto ou longo prazo sobre as conseqüências do "ajuste". Nesses casos houve, finalmente, apoios dos parlamentos, mas as reticências foram importantes, para a sociedade era o presidente, o Executivo, quem liderava as mudanças.

O papel presidencial foi conectado à sua funcionalidade, com os ajustes apresentados a partir dos organismos financeiros. Vozes mais moderadas, no Brasil, propõem que o presidente é forte para favorecer interesses, mas fraco para transformar estruturas. Em contrapartida, Torcuato Di Tella opina

que já "a partir da crise de Goulart, em 1961, o parlamentarismo era visto como um instrumento de controle conservador".[7]

Por que optar por uma via presidencialista ou parlamentarista ao fundar as novas democracias da Argentina (1983) e do Brasil (1985)? Na realidade, caberia perguntar-se, previamente: Qual é a magnitude "funcional" das novas democracias? Existe uma realidade e uma vontade nova e diferente, nestes últimos 20 anos do segundo milênio, mas existem, também, heranças constitucionais, políticas e culturais de mais de um século do pêndulo "democracia–ditadura", que esteve mais anos do último lado do que do primeiro: em 108 anos de governo, o Brasil teve 30 de democracia; neste século, a Argentina teve 40 anos de governos militares, ou civis com controle militar (proscrição do peronismo).

Esta nova etapa democrática é significativamente diferente das outras; hoje, todos temos a sensação, sem precedentes, de sua durabilidade. A pergunta sobre quem deve exercer a representação popular vem com reflexões novas, mas com conteúdos já pré-configurados. Não existe, como nas origens da revolução liberal européia ou norte-americana, um debate sobre o que levou aquelas a definir os governos democráticos. Recordemos que chegaram a debater sobre a possibilidade de governos republicanos representativos, eleitos e não-democráticos, ainda que, certamente, logo se impusesse a idéia de governos democráticos, republicanos e representativos. Originalmente, a democracia parlamentar foi o tipo inicial de democracia moderna. Aspirava-se a que o poder do monarca passasse a mãos coletivas que expressassem melhor o autogoverno pluralista de sociedades divididas em classes, produto da divisão do trabalho, e em grupos de interesse. Não definiam no ato eletivo, de uma vez por todas, todos os temas, senão que cada um deles tinha de ser debatido. Não era menor o temor de que, pela via do presidente (um), a monarquia fosse reintroduzida.

Nos países de democracia madura viveu-se a crise do parlamentarismo ante novos desafios e riscos que supõe o acesso dos setores populares à cidadania e o surgimento dos partidos de massa que converteram a democracia parlamentar em democracia dos partidos. Houve um avanço "sistemático do poder Executivo dentro do sistema liberal, produto da complexidade

[7] Di Tella, Torcuato. *El Sistema Político Brasileño: Partidos Políticos e Corporaciones.* Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Bs. As. 1995.

das sociedades".[8] Na América Latina, além do mais, isso articulou-se muito bem com nossas tradições culturais de caudilhismo popular.

Nessa nova etapa democrática, a necessidade de manter distância do autoritarismo era tão significativa como o havia sido, dois séculos antes, guardar distância dos absolutismos monárquicos; porém, a matriz onde ocorria o novo debate havia incorporado, não apenas nossa realidade particular, mas também a memória histórica de todos os debates produzidos no desenvolvimento das democracias modernas nos últimos 200 anos.

O Maio Brasileiro de 85

No Brasil, o debate parlamentarismo-presidencialismo foi muito influenciado pela luta contra a ditadura, pelas condições da transição para a democracia e pelas crises de governabilidade geradas, primeiro, com a morte do presidente eleito, Tancredo Neves (que exercia clara liderança e cujo acompanhante de chapa era produto de uma transação) e, posteriormente, com a posse do vice-presidente Sarney e com as crises de governo ocorridas. Tantos anos de contenção democrática geraram um verdadeiro "maio brasileiro", em 1985, no qual se expressaram todas as aspirações democratizadoras. A emenda constitucional aboliu o Colégio Eleitoral, permitiu o voto ao analfabeto, eliminou restrições para a criação de novos partidos (passaram de 6 para 30) e, também, adiantaram-se as eleições diretas para prefeitos.

Com a implantação da reforma constitucional, começa-se a expressar esse rico processo pleno de contradições, com avanços e retrocessos. A proposta lançada pela comissão governamental, no seu início, supõe um ministro parlamentar e um presidente eleito com voto direto. Com o passar do tempo e das preocupações sobre governabilidade democrática em seu sentido mais primário e original (não perder a estabilidade democrática), a proposta parlamentarista foi retrocedendo até ser derrotada. Esse retrocesso será um dos motivos da ruptura do PMDB e do surgimento do PSDB, liderados, entre outros, por Fernando Henrique Cardoso e Mário Covas.

[8] Strasser, Carlos. *"Reformas e Reelección: la Onda Reeleccionista y la Argumentación Democrática"*, *Agora*, Buenos Aires, verão 1998.

Em um sentido clássico, poder-se-ia dizer que, desde a origem do debate, no Brasil, já havia uma ambigüidade entre as eleições diretas e o parlamentarismo. A isso, deve-se acrescentar a infidelidade partidária e a perda de mandatos.

Um político carioca dizia-me, em certa ocasião, quando lhe contava meu desgosto por haver deixado meu partido de 30 anos, que, em sua opinião, para garantir uma boa sociedade devia-se ser leal a três coisas: para com a mãe, a Escola de Samba e o time de futebol.

O desenvolvimento dos partidos, no Brasil, caracteriza-se por sua pouca durabilidade e constante realinhamento, o que levou Bolívar Lamounier a afirmar que o Brasil é um caso único de subdesenvolvimento partidário. Não são poucos os que afirmam que, desde 1946, federalismo e presidencialismo convergem para dificultar a correta vida partidária. A fragmentação e a volatilidade eleitoral são elementos contrários ao parlamentarismo.

Finalmente, a Reforma Constitucional de 1988 refletiu a representatividade dos estados menores e limitou a dos estados maiores, ao mesmo tempo que se impulsionava uma reforma fiscal fortemente descentralizadora. O presidencialismo foi imposto a um Congresso com prerrogativas mais amplas e não foram feitas restrições aos partidos nem a temas de lealdade partidária.

Há quem afirme que essas condições geram uma precária governabilidade, a de um sistema concebido para ser parlamentarista com uma constituição que exige permanente ajuste entre o presidente e o Congresso, com um regime eleitoral que pulveriza a representatividade parlamentar e gera um Executivo desconectado com as forças que vêm a predominar no Congresso.

Não tenho uma visão pessimista do ocorrido, nesses anos, a partir do ponto de vista do funcionamento do sistema democrático. Cada sociedade foi ajustando a sua realidade o funcionamento da democracia. E, no Brasil, ante a relação heterogeneidade-ingovernabilidade de seu sistema, o presidente emerge como pólo de coordenação do fragmentado sistema político brasileiro.

Nos momentos das crises maiores, morte de Tancredo Neves (1985) ou anulação do mandato do presidente Collor (1992-1993), o sistema político

encontrou instâncias de transição. Apesar de sua fragmentação e volatilidade, a direção política do parlamento e dos partidos encontrou um espaço de diálogo civilizado e saídas razoáveis. Seria, entretanto, um erro acreditar que a capacidade de superar as crises tenha sido da estrita responsabilidade destes. No passado e hoje, o sistema de poder de uma democracia é mais que os três poderes republicanos e o sistema de partidos, expressa outros "poderes": o cultural-religioso, o econômico, o social etc.; como também a interdependência internacional (o interesse atual do Ocidente desenvolvido em sustentar as democracias, os compromissos com o Mercosul, etc.).

No Brasil, o poder econômico desempenha papel muito significativo, tanto em sua articulação federal com os senadores como em nível nacional na histórica aliança entre o Estado nacional e o setor industrial, especialmente expresso pela FIESP/CIESP (Federação de Indústrias do Estado de São Paulo e o Centro que, na prática, depende do anterior e que é um verdadeiro *think-tank,* no qual se articulam os empresários, intelectuais e políticos).

Presidência e equilíbrio de poderes

O professor Charles H. Jones (Universidade de Wisconsin), dizia-nos, em Madison, falando sobre o sistema político norte-americano, que "sua principal característica tinha sido a do equilíbrio do poder, a do *check and balance*. Muito mais do que tendências permanentes para o parlamentarismo ou para o presidencialismo; houve ênfase em um ou em outro sentido segundo os momentos históricos ou os excessos de algumas das partes do sistema." Essas partes não são apenas as distintas funções e estruturas do sistema republicano (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas também as autonomias e articulações com o poder dos governos estaduais, municipais e com a sociedade civil.

A constituição norte-americana deu origem ao federalismo moderno, "a um governo misto que combinava poder e autonomia dos estados com um governo nacional com capacidade de mando e legislação sobre os cidadãos".[9]

Quando J. Madison, A. Hamilton e J. Jay dizem, no *El Federalista* (1788), para respaldar a Constituição da Filadélfia, que é preciso criar a figu-

[9] Echemendy-Agora, Sebastián. *"Los Fundamentos Teóricos de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano". Agora*, nº 8, Bs.As. verão 1988.

ra do presidente forte, não crêem que isso contrarie a democracia republicana, o que querem, por um lado, é fortalecer o presidente ante o poder, que, segundo eles, é, por natureza, mais forte em uma república representativa: o poder legislativo; e, por outro lado, expressar a convicção de que "um executivo fraco significa a execução fraca do governo e, uma execução fraca, é outro modo de designar a má execução".[10]

No nº. 51 do *El Federalista*, no artigo "Equilíbrio de Poderes", desenvolvem a idéia de separação de poderes e, ao mesmo tempo, a necessidade de que não se isolem e que se possam controlar mutuamente. É essa mesma condição de autonomia, interdependência, controle e equilíbrio a que se devia dar entre o governo central e as províncias. Estavam convencidos de que a tirania do governo nacional não era o único perigo que ameaçava uma república, mas também o espírito de facção. Fernando Henrique Cardoso referia-se indiretamente a isso quando afirmava: "não é que seja ilegítima uma ação partidária que implique interesses setoriais, mas será insuficiente para a defesa dos interesses maiores da nação e do bem-estar coletivo."[11]

Nesse sentido, o desenvolvimento do sistema brasileiro permitiu algo mais do que evitar a perda da democracia, em um sentido limitado; permitiu manter a relação e a interdependência de muitas de suas partes, tanto no subsistema participativo quanto no cultural, econômico e político.

Não se deve entender o anterior como uma afirmação de que se superou a grave situação de exclusão na qual vivem milhões de brasileiros, situação esta a que não escapam tampouco milhões de argentinos. Apenas sustento que há um mínimo indispensável de capacidade, por parte do governo, de intermediar interesses, garantir legitimidades de governar e que o faz além das insuficiências de gestão governamental, entendida esta como a capacidade financeiro-administrativa de pôr em prática as decisões tomadas pelo governo. A ênfase, que tanto os clássicos da democracia moderna quanto seus seguidores atuais fazem dos aspectos de eficácia administrativa do sistema presidencial, tem a ver com isso.

Sem governabilidade é impossível a gestão correta do governo, porém, esta, por sua vez, aumenta a legitimidade do governo. Segundo Bresser

[10] Hamilton, A. e outros. *El Federalista,* México, F.C.E., 1987.

[11] Jaguaribe, Hélio. *Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira.* Editora Paz e Terra, 1992.

Pereira, a governabilidade dos regimes democráticos define-se por: a) adequação das instituições políticas para intermediar interesses dentro do Estado e com a sociedade civil; b) capacidade de garantir mecanismos de responsabilidade; c) capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo em atendê-las e, d) manter o contrato social básico.[12] Nesse sentido, é possível afirmar que, no Brasil, (o mesmo para a Argentina) o sistema democrático não a garante, tampouco está inativo, mas vivo e lutando por ela. Não estamos falando de que exista uma sociedade justa; nesta visão da democracia, a luta contra as injustiças tem de estar dominada pela construção de instituições, regras de jogo e cultura. Concordamos com Alain Touraine quando diz que a cultura democrática supõe saber colocar-se no lugar do outro e, nesse aspecto, poderíamos afirmar que é tão importante o que temos avançado como o que nos resta ainda a alcançar.[13]

Argentina: a presidência e o fantasma da democracia populista

Na Argentina, o regresso à democracia, em 1983, significou também um fato singular no sistema político: pela primeira vez, desde seu nascimento, em 1945, o justicialismo era derrotado nas urnas. O *alfonsinismo* significava, para alguns, a possibilidade de ingressar em uma democracia estável como conseqüência da superação do que consideravam "democracia corporativista ou populista".

No plano continental, essa idéia decorre da idéia do "cesarismo democrático" que campeou em nosso subcontinente após a Primeira Guerra Mundial; supunha que, em determinadas condições, o autoritarismo é a forma mais estável e eficiente de governo do que o regime representativo constitucional e que o autoritarismo personalista é a melhor forma de expressar os sentimentos populares do que um sistema competitivo de partidos. Esta idéia não é originária da América Latina: Carlos Schmitt, na mesma época, sustentava que a essência do parlamentarismo clássico, com discussão aberta e concorrência de razões, havia entrado em crise ante a erupção das massas e da democracia de partidos, e que, conseqüentemente, tinha de recriar as formas de governo; entendia que a figura do presidente podia representar a

[12] Bresser Pereira, L., *A Reforma do Estado dos Anos 90.* MARE, Brasília, 1997.

[13] Touraine, A. *Que es la Democracia?,* F.C.E., Bs. As.

vontade do povo-nação, até de uma maneira mais direta, por meio da aclamação popular e sem necessidade da "intermediação do voto". Foi muito habitual identificar movimentos políticos populares, como o justicialismo, sob esta etiqueta, idéia que não compartilho.

O triunfo da UCR, em 1983, com a liderança de Alfonsín, teve componentes de um voto que queria se afastar de toda a violência guerrilheira ou da situação que havia esgotado o país durante os últimos 15 anos. Isso fundamentava a visão "anticorporativista", identificada no corporativismo, especialmente nas *FFAA* e no sindicalismo.

Nos últimos dias de sua campanha, Alfonsín convocou a votar contra o pacto militar-sindical, que buscava aparentar-se com o justicialismo por intermédio da relação que, naquela época, as organizações trabalhistas tinham com o peronismo.

Por trás do combate eleitoral, vivia-se a realidade de que Raul Alfonsín terminaria liderando uma etapa de desempate do equilíbrio que, a partir de 1955, vinha-se produzindo entre o chamado setor nacional-popular (peronismo-sindicalismo e empresários do mercado interno) e o setor liberal (burguesias agrárias, setores exportadores e classe média alta). Esse desenlace já havia sido iniciado com o processo militar de 1976. A articulação com os novos grupos econômicos argentinos, com os subsídios de Martínes de Hoz a esses grupos e com a desestruturação do setor trabalhista. Paradoxalmente, esse desempate culminaria com o governo do peronista Carlos Saúl Menem, com políticas de privatização, de desregulamentação e de abertura da economia e flexibilização trabalhista.

Uma das sustentações culturais do êxito eleitoral do radicalismo foi um livro transformado em filme, denominado *La República Perdida*. Este iniciava-se em 1930 com o golpe militar que derrubava o presidente Hipólito Irigoyen e terminava com a presidência de outro radical eleito pelo povo. No meio, não apenas mostrava-se os governos militares que haviam transgredido os direitos humanos mais elementares, como também toda a experiência popular do peronismo que havia levado à participação democrática amplos setores excluídos até esse momento (trabalhadores, mulheres, trabalhadores rurais), que havia sido vítima política dos golpes militares e que sempre havia chegado ao governo por meio do sufrágio popular.

Junto com a luta pelo restabelecimento da democracia e uma visão *naif* dos problemas econômicos e sociais, o *alfonsinismo* trazia idéias de renovação e de reestruturação política. Entre elas, a de conferir maior racionalidade, previsibilidade, transparência e participação ao sistema político. A preocupação maior era garantir a continuidade e avalizar o sistema político. O diálogo especial que, por intermédio da *Internacional Socialista,* o *alfonsinismo* havia estabelecido com a Europa, fez crescer a idéia do parlamentarismo como instrumento mais idôneo para estabilizar a democracia e impedir projetos cesaristas ou corporativos. Este estava presente não apenas na *Unión Cívica Radical* como também em alguns setores da oposição, especialmente em alguns líderes do movimento renovador do peronismo que fundamos, entre outros, com Antônio Cafiero, Carlos Grosso e José Manuel de la Sota.

Recordo de um jantar a 10 mil metros de altura, no avião presidencial, com o presidente Alfonsín, o chanceler Dante Caputo e o senador Eduardo Menem. Voltávamos da reunião do Grupo dos Seis, em Ixtapa, México. O tema da reforma constitucional foi o centro da conversa informal, e, à sobremesa, eu estava em minoria: meus três companheiros de mesa sustentavam a conveniência de transitar para o parlamentarismo e para a inclusão de dois períodos presidenciais de quatro anos, com uma reeleição. Posteriormente, a oposição do próprio Carlos Saúl Menem às conversações que seu concorrente interno à presidência, o governador Antônio Cafiero, vinha mantendo com Alfonsín e as dificuldades de gestão do governo radical impediram a reforma constitucional. Esta produzir-se-ia em 1994, paradoxalmente, sob a presidência de Menem e com o apoio de Alfonsín e de Cafiero.

O parlamentarismo não ocorreu, mas o presidente Alfonsín teve de negociar e balancear, de forma permanente, sua gestão com o Senado, que se mostrou contrário, desde o primeiro momento, à maioria dos governadores de outros partidos, em minoria na Câmara dos Deputados, durante os últimos 18 meses de governo; com sistemática oposição do sindicalismo durante quase todo seu governo, em luta contra os restos do autoritarismo militar; com relações instáveis com a igreja e com irregular e não-confiável relação com os grandes setores empresariais. Em que pese a crise final de seu governo em meio à hiperinflação, que o obrigou a entregar seu mandato seis meses antes da data, pôde-se encontrar no âmbito parlamentar e partidário o espaço de consenso mínimo que impediu a perda da continuidade democrática e que lhe permitiu ser o primeiro presidente constitucional que entregou seu manda-

to a um cidadão de outro partido e ter sido o iniciador do período democrático mais extenso e pacífico da história argentina.

Apesar da sua vocação em favor de uma democracia com preeminência parlamentar, o presidente Alfonsín não a pôde deslanchar e, até, em alguns momentos, avançou para formas de presidencialismo neocesarista. Outro tanto lhe aconteceu com suas aspirações a ampliar a democracia em seus valores participativos, tendo de contentar-se com a garantia dos aspectos representativos. À medida que as resistências cresciam e sua liderança se firmava, foi surgindo seu novo projeto: "o terceiro movimento histórico". O primeiro e o segundo formados pelos governos de Hipólito Irigoyen (1916-1922 e 1928-1930) - radical-e de Juan Perón (1945-1955 e 1973-1974). *Irigoyenismo, peronismo e alfonsinismo*; síntese dos fundadores das liberdades cívicas modernas (o radicalismo) com a justiça social (justicialismo); síntese da democracia representativa com a participativa, da democracia "formal" com a "real". No fundo, expressava a aspiração da quebra do justicialismo, a obtenção de novas maiorias parlamentares e a afirmação do novo movimento, hegemonizado pelo radicalismo por intermédio da liderança presidencial de Alfonsín, com uma reeleição por 4 anos.

Essa idéia foi garantida com a grande eleição parlamentar do radicalismo, em 1985, e debilitou-se com sua derrota parlamentar e provincial, em 1987.

A campanha presidencial e a chegada de Carlos Saúl Menem ao governo, em 1989, estiveram fundamentadas em três fatos:

1. Uma profunda renovação metodológica do justicialismo, iniciado após sua derrota eleitoral, em 1983, e afirmou-se com o triunfo posterior na maioria das províncias. O voto direto nas internas, o distrito único nacional para eleger candidato à presidência, o funcionamento mais institucional do partido e do federalismo interno e o compromisso total com a estabilidade democrática, são algumas das mudanças que permitiram recuperar a credibilidade e a aceitação nos setores médios. Menem, apesar de ter uma estrutura política interna mais fraca e ser proveniente de uma das menores e mais pobres províncias, alcançou claro triunfo.

2. Carlos Saúl Menem apelou ao efeito e à memória dos partidários justicialistas e à sua capacidade demonstrada de lutar pela justiça social. A

revolução produtiva e o *salariazo* foram as propostas e o *siganme (follow me)* a síntese de uma visão caudilhista do poder.

3. Uma profunda crise de credibilidade em relação ao presidente Alfonsín e ao governo da UCR, especialmente, como conseqüência da hiperinflação, obrigou este a abandonar o governo seis meses antes.

Foi clara, desde o início do *menemismo*, essa dialética entre presidencialismo cesarista e formas institucionais de democracia. Também aqui, como nas crises de Tancredo Neves e Collor de Melo, o sistema partidos-parlamento e a atitude da sociedade civil permitiram superar crises sociais e institucionais que, em outras épocas, teriam levado à quebra da ordem constitucional. Nas negociações prévias à transferência do poder, concordou-se que, entre julho (mês em que Menem assumiu) e dezembro de 1989 (data em que o novo presidente deveria ter assumido e na qual mudava-se a representação parlamentar), os legisladores da UCR garantiriam ao novo governo a maioria necessária para enfrentar a crise da hiperinflação e a gestão geral do governo.

A liderança presidencialista, o menemismo, sucedeu a outra, o alfonsinista. Entretanto, a realidade na distribuição do poder legislativo e provincial, assim como também as crises institucionais e econômicas levaram, na prática, a um sistema de "separação e equilíbrio de poderes".

A partir de dezembro de 1989 até a presente data, o presidente Menem teve maioria em ambas as câmaras; maioria de governadores de seu partido; uma Suprema Corte de Justiça funcional, de acordo com seu projeto; um sindicalismo crescentemente diminuído em seu poder e debilitado em suas ações por sua origem peronista. Os grandes empresários e os organismos internacionais, passados os receios iniciais, apoiaram-no com entusiasmo, em sua gestão de privatização-abertura-desregulamentação. Seu governo tem expressado (ampliação do número de membros da Corte, organização da Justiça, decretos de necessidade e urgência, Pactos de Olivos com Raul Alfonsín, etc.) o que Guillermo O'Donell denominou de democracia delegativa.

Devo assinalar, entretanto, que evitou transgredir a Constituição nacional e os direitos cívicos. É verdade que no menemismo está presente a concepção de que "as pessoas votam em mim e o poder sou eu, até que o povo diga outra coisa", porém, não é menos correto que, em 26 de outubro de

1997, os argentinos tiveram a liberdade de imprensa, de expressão e de voto para decidir que, a partir de dezembro, o "menemismo" perde sua maioria em deputados.

Os dois anos seguintes serão fundamentais para provar que, além dos erros dos dirigentes, o clientelismo e a cultura particularista e discricionária que tantos anos de autoritarismo têm deixado nosso país caminha para uma democracia estável e institucional, superando as tendências ultrapresidencialistas, com o funcionamento de um sistema democrático, com separação e equilíbrio de poderes, com presidência e parlamento, mas também com federalismo e sociedade civil. Esperamos que também se transite para uma justiça independente e com maiores níveis de justiça social: governabilidade no mais amplo e integral dos conceitos.

Reforma constitucional, presidencialismo e democracia

Falei do "maio brasileiro" no retorno à democracia, da explosão de demandas de liberdade e de expressão direta. Não foi diferente na Argentina após 1983. Em ambos os países, foi acompanhado de forte ingrediente reformista da constituição. Esse processo partiu de uma visão reformista global tendente não apenas a utilizar a Constituição como aperfeiçoamento do princípio limitado de soberania popular – ajustada reciprocamente com os direitos, as liberdades e as garantias dos indivíduos –, mas também como expressão de novos direitos – relativos ao meio ambiente, por exemplo – e de novos mecanismos de equilíbrio do sistema republicano. No caso do Brasil, o "espírito de maio" levou a uma Reforma Constitucional casuística, que não incluiu a reeleição presidencial ainda que tenha reduzido o período de cinco para quatro anos. No caso argentino, as modificações foram mais conservadoras, houve muito cuidado em não avançar sobre a parte denominada "dogmática" e foi claro que o principal objetivo do "menemismo" foi obter a reeleição do presidente Menem. Para isso, reduziu-se o mandato presidencial de seis para quatro anos e incluiu-se uma reeleição, além de uma cláusula especial que permitirá a Menem governar 10 anos e 6 meses (6 meses do período deixado por Alfonsín, 6 anos de seu primeiro mandato e 4 anos de seu segundo mandato), mais anos do que a constituição anterior – 6 anos sem reeleição –, mais anos do que na atual constituição – 8 anos no máximo.

Modificar a Constituição e incluir-se entre seus beneficiários não é um bom costume para construir uma cultura democrática institucional. Neguei-me a fazê-lo quando fui governador e quando me opus, como senador, a reformar a Constituição nacional.

A administração do Estado, em nossos países, é ainda demasiado fraca para defender os consumidores, os produtores e os trabalhadores, porém, tremendamente poderosa para influenciar nas eleições internas e gerais. Já nos dizia Rousseau que, apesar de um governo ter surgido da vontade geral e do contrato social, encarna sempre três interesses: a) o próprio de cada agente governamental, b) o do corpo do governo e c) o geral do povo.

Devemos reconhecer que, em ambos os países, a inclusão da reeleição foi feita cumprindo todos os ritos processuais exigidos, com a publicidade e o tempo necessários e com a participação de outros partidos, além dos do governo.

Ambos os processos de reeleição tiveram um ponto cultural comum: a suposta indispensabilidade dos respectivos presidentes para poderem continuar as transformações econômicas e garantir a estabilidade monetária. Embora tenha sido mais intensa a pressão pública feita por Menem, está ainda mais personalizada em Fernando Henrique Cardoso, já que ele desempenhou os dois papéis: "o de Menem e o de Cavallo", visto que sua presença iniciou-se como ministro da Economia (Plano Real), durante a presidência de Itamar Franco.

As pressões sobre a sociedade foram semelhantes: "não me podem prescrever", afirmava o presidente argentino: frase institucionalmente muito arriscada, já que Menem não estava proscrito, senão limitado por uma cláusula de não-reeleição da Constituição nacional, com a qual foi eleito em seu primeiro mandato e que era, igualmente, aplicável a qualquer outro cidadão que estivesse em sua função. Transladar *in extremis* essa afirmação levaria à reeleição permanente e, não, a dois períodos, como propõe a atual Constituição reformada. "O Congresso está sintonizado com o país e por isso escuta a voz rouca das ruas, que quer a reeleição.(...) Esta deve ser admitida porque não podemos adiar os projetos de reformas administrativas, impositivas e de previsão social..." afirmava Fernando Henrique Cardoso, em 15 de janeiro de 1997, poucas horas após ler uma enquete efetuada pela Central Força Sindical, que indicava que 64% dos trabalhadores apoiavam a reeleição e, apenas 28% se opunham.

Em 29 de janeiro, o presidente do Brasil deslocava-se do Palácio do Planalto até o Itamaraty para almoçar com os principais empresários do país que haviam chegado a Brasília para expressar-lhe seu apoio: faltavam oito horas para que o presidente da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães, desse início às votações. Mesma atitude teve, em 1994 e em 1995, o grande empresariado argentino, quando, em julho de 1992, na reunião nacional da ABRA (*Asociación de Bancos de la República Argentina*) havia expressado sua desconfiança na reforma constitucional, em geral, e na reeleição, em particular. Também nessa oportunidade, a continuidade do programa estabilizador foi peça-chave.

Em seguida à eleição presidencial de 95, o ministro da Econômia, Domingos Cavallo, foi afastado do governo por Menen e, com Roque Fernandez, a estabilidade e os problemas sociais argentinos seguem o mesmo, rumo. A partir de então, o povo começou a pensar que tampouco Menem era imprescindível e, em 26 de outubro de 1997, derrotou-o nas urnas. Em 1999, possivelmente haverá uma disputa presidencial entre a Frente Justicialista e a Alianza. As pessoas poderão eleger ou, pelo menos, optar. Provavelmente, nem Menem nem Alfonsín serão candidatos, porém não estarão exilados ou proscritos ... , a democracia continuará funcionando. Fernando Henrique Cardoso terá sua oportunidade de ser reeleito, em 1998, um ano antes do presidente argentino entregar seu mandato. Todos foram necessários, ainda que a imaturidade de nossos processos políticos e nossa tendência presidencialista nos fizessem crer que eram indispensáveis.

Conclusões

1. Apesar dos erros culturais e da preeminência da presidência, o balanço indica-me que avançamos para democracias mais estáveis e com algumas semelhanças:

a) períodos presidenciais de quatro anos com uma reeleição. Afirmação do papel presidencial;

b) fortalecimento do direito público dos partidos políticos;

c) sistema bicameral com forte representação federal e com maior proporção de deputados dos estados menores;

d) aparecimento de mecanismos do parlamentarismo (chefe de gabinete, no caso argentino, Conselho da República, no Brasil); e

e) ratificação do federalismo fiscal e da responsabilidade.

2. Existem também algumas diferenças:

a) sistema de partidos que tende ao bipartidarismo, na Argentina, e à fragmentação, no Brasil. Entretanto, em ambos os casos, existem ou existirão coalizões eleitorais ou de governo. Na Argentina, é possível que se mantenha a aliança entre a UCR e o FREPASO. No Brasil, não só existem coalizões no oficialismo como também na oposição;

b) maior articulação entre o governo e os interesses industriais no Brasil do que na Argentina; e

c) maior presença das demandas sociais nas decisões governamentais do Brasil. Isso conecta-se tanto com a maior atividade dos novos movimentos sociais quanto com o surgimento de um novo sindicalismo de grande mobilidade e inserção partidária. Como contrapartida, o sindicalismo argentino fracionou-se e foi deixando de ser movimento político-social para converter-se em grupo de pressão em retrocesso.

3. O passar do tempo dará maior peso à sociedade civil (ver consenso UIA-FIESP) e ao parlamento, no processo de integração, porém as lideranças presidenciais continuarão sendo chave para os saltos qualitativos e para atuar como norteadores diante de crises e das diferenças não resolvidas nos níveis sociais ou institucionais habituais.

4. Apesar das tradições culturais de nossos países para formas mais caudilhistas do poder e do clientelismo político que ainda sobrevive, sustento que nossos dois países caminham, malgrado suas diferenças, para a construção de sistemas políticos de democracias republicanas, representativas, federais, com divisão e equilíbrio de poderes. O baixo nível de desenvolvimento cultural e educativo se reproduz no estado e nos partidos e estanca esse desenvolvimento, motivo pelo qual ter-se-á que agir com energia nesse setor.

5. Sempre que há crises sociais ou éticas, existe generalizado descontentamento em relação à política e ao parlamento, que, em geral, termina afetando o titular do Executivo e cria a busca de novo líder presidencial que

resgate a confiança. Para restaurá-la, necessita-se do bom funcionamento e de capacidade de consensos no resto do sistema republicano, dos partidos políticos e da sociedade civil.

6. Temos um *déficit* de democracia participativa, mas é necessário entender que ela não pode substituir a representativa-republicana.

7. A mudança do cidadão-trabalhador para o cidadão-consumidor estabelece um acesso mais direto aos meios de comunicação e, junto com estes, sobre o Executivo. Este, que aparentemente fortaleceria uma resposta presidencialista, vai gerar o efeito contrário para poder preservar a governabilidade: renovação do funcionamento do parlamento, da justiça, das instituições de mediação política e da sociedade civil para fortalecer a governabilidade, no sentido amplo, por intermédio do aperfeiçoamento do incipiente sistema de divisão e equilíbrio de poderes.

8. No marco da transição, a reforma institucional concentrou-se nos problemas de governabilidade, parlamentarismo *versus* presidencialismo; dada a atual crise de representatividade e participação, haveria de aprofundar a ação sobre novas "eletividades" (listas indicativas de candidatos eletivos, transparência dos fundos, iniciativa popular, etc.).

9. Ainda que em uma visão a curto prazo, o fortalecimento do federalismo gera dificuldades ao processo de equilíbrio fiscal; em uma visão de competitividade a longo prazo, o federalismo é fundamental para garantir os equilíbrios de poderes de que nossas democracias necessitam.

10. A desigualdade social que hoje nossos países vivem é incompatível em uma visão a médio e longo prazo, com o pleno desenvolvimento de uma democracia com separação e equilíbrio de poderes.

Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina

Fabiano Santos[*]

Introdução[**]

A política na América Latina experimenta importantes alterações desde a década de 1980. Até recentemente, o Poder Legislativo de diversos países da região funcionava, quando era o caso, sob completa tutela do Poder Executivo. Hoje em dia, as instituições da democracia liberal voltam a compor a realidade política da região. Conseqüentemente, o processo legislativo mais uma vez fornece evidência relevante para o entendimento do conflito entre atores políticos sobre como definir e responder ao elenco de questões que compõem a agenda pública.

É importante ressaltar que um dos itens proeminentes da agenda consiste certamente no problema da integração regional em andamento no continente. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai compõem atualmente um bloco de cooperação econômica. A expectativa é a de que esta cooperação se amplie e incorpore elementos da vida social mais ampla. Um primeiro passo neste sentido seria o de se especular sobre a possibilidade de um parlamento do Mercosul. Tal iniciativa parecerá absurda, contudo, enquanto não existirem análises comparadas dos Poderes Legislativos daqueles países. Este artigo pretende exatamente contribuir para o aumento do que se conhece sobre

---

[*] Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Professor e pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Secretário-adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Possui vários artigos publicados: "Custos Sociais dos Benefícios Populistas"; "Sobre a Mudança do Sistema Eleitoral"; "Clientelismo como Escolha Racional"; "Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O Caso da Lei Portuária", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1997, no prelo.

[**] Agradeço a Ana Maria Mustapic, pois sem sua inestimável colaboração a análise do caso argentino não seria possível. Sou grato também a Olavo Brasil de Lima Júnior, cujas observações foram, na medida do possível, incorporadas ao texto. Responsabilizo-me integralmente pelos desacertos eventualmente existentes.

o assunto a partir da comparação do funcionamento daquele Poder no Brasil e na Argentina.

Sabe-se, entrementes, que a tradição política sul-americana é mantida no que concerne às instituições básicas que organizam a nova etapa democrática. Presidencialismo e representação proporcional continuam preponderantes, assim como seus correlatos, separação de poderes e multipartidarismo. Teoricamente, portanto, a principal função do Legislativo volta a ser a de fazer leis em um contexto marcado pela pluralidade. A segunda contribuição deste artigo é, a partir da comparação daqueles casos, verificar até que ponto a expectativa teórica corresponde à verdade dos fatos e, com isso, fornecer uma explicação inicial para o quadro que emerge da análise.

Os dois objetivos do artigo serão cumpridos da seguinte forma: na segunda seção apresento pequena discussão sobre como a organização do Poder Legislativo produz impactos sobre as concepções de democracia que informam o sistema político como um todo; na terceira, quarta e quinta analiso os casos argentino e brasileiro colocando em foco o processo eleitoral, a organização do processo legislativo e as relações Executivo-Legislativo, respectivamente. A sexta e última reservo para as considerações conclusivas.

Uma observação metodológica importante: restringirei minha análise à Câmara dos Deputados e ao período da redemocratização, isto é, de meados da década de 1980 em diante. A investigação do Senado nos dois países, bem como séries históricas mais longas são fundamentais, porém, por motivos de espaço e tempo de pesquisa não foi possível realizá-la neste artigo. Como introdução ao tema, entretanto, penso ser um bom começo estudar a Câmara Baixa na Argentina e no Brasil contemporâneos.

Democracia e Poder Legislativo

O Poder Legislativo cumpre diversas funções nas democracias contemporâneas. A literatura especializada tem identificado como algumas de sua principais tarefas o recrutamento de elites, produção de políticas públicas, legitimação do regime e de decisões tomadas pelo Executivo, vocalização de interesses, e formação e fiscalização do governo (Lowenberg e Patterson 1979, Mezey 1985 e Packenham 1970). O modo e intensidade com que cada

uma destas funções se manifestam variam no tempo e espaço, isto é, diferentes países, e em momentos distintos de sua história, promovem combinação singular das diversas características que definem os corpos legislativos. Nem todas, entretanto, produzem o mesmo impacto sobre a natureza do sistema político. Por exemplo, se é verdade que o recrutamento de elites e a legitimação do processo decisório são fenômenos comumente associados ao Poder Legislativo, sua ocorrência é perfeitamente possível em contextos autoritários. É razoável dizer, todavia, que à medida que o Legislativo aumenta sua capacidade de intervenção no processo decisório e fiscalização do governo, cresce também o grau de democratização do sistema político como um todo. Por isso, a escolha das funções exercidas pelo Legislativo informa muito sobre a concepção de *pólis*, e o que é mais importante, de democracia subjacente à configuração da ordem política.

Considere, por exemplo, duas concepções distintas de democracia.[1] De um lado, temos a concepção do poder concentrado, pela qual democracia significa apenas a participação eleitoral no momento da escolha dos governantes. Segundo esta abordagem, não é necessário, muito menos recomendável que a população intervenha no processo de produção de políticas públicas. A tarefa dos eleitores é relativamente simples: basta decidir se desejam ou não que os partidos no poder permaneçam governando. Essa concepção, por conseguinte, pressupõe um tipo de organização política na qual o poder decisório encontra-se circunscrito à influência de poucos atores. A produção legal, elaboração orçamentária, resolução de conflitos são estruturadas mediante mecanismos procedimentais que reduzem os pontos de veto entre a concepção da política pública, sua aprovação e posterior implementação. A natureza democrática do governo é garantida pelo respeito à vontade da maioria do eleitorado plasmado em apoio ao partido no poder.

Uma outra concepção, que pode ser chamada de concepção do poder difuso, baseia-se no receio de concentrar o poder em mãos de qualquer grupo de atores políticos. Defende um tipo de governo no qual as decisões sempre que possível resultam de um compromisso entre os diversos interesses envolvidos. Razoável grau de informação política é requerido para o entendimento de como decisões e políticas públicas são adotadas. O programa de governo realmente realizado resulta de uma série de barganhas políticas, envolvendo diferentes atores em momentos distintos do tempo. A *pólis*, por

[1] Utilizo aqui a disjuntiva proposta por Barry (1965).

decorrência, é estruturada em torno de arenas institucionais diversas, cada uma possuindo, em alguma medida, poder formal ou real para modificar ou vetar as propostas de legislação. A natureza democrática do governo é garantida pelo respeito às opiniões e interesses de indivíduos e grupos minoritários.

O ponto não é o de saber qual a concepção genuinamente democrática. Outrossim, trata-se de mostrar que o modo pelo qual o Poder Legislativo se inscreve no sistema político indica a concepção de democracia que os atores políticos, de forma mais ou menos consciente, estão abraçando. Mais ainda, é possível observar também até que ponto as escolhas constitucionais, responsáveis pela face mais visível da *pólis*, são compensadas pelas atribuições realmente realizadas pelo Legislativo. Explico-me.

Chamo de face visível as regras constitucionais usualmente utilizadas pelo pensamento político para classificar regimes democráticos, tais como, sistema de governo, sistema eleitoral, regime cameral, organização territorial, etc... Sabe-se que estes atributos aumentam ou diminuem o grau de dispersão do poder político dependendo do maior ou menor volume de freios e contrapesos institucionais existentes na *pólis*. Assim, por exemplo, um sistema político parlamentarista, unicameral, unitário e com sistema eleitoral majoritário em distritos uninominais possui menos freios e contrapesos do que um sistema presidencialista, bicameral, federativo com voto proporcional em distritos multinominais. Meu argumento é, contudo, o de que esta face visível do sistema político não é suficiente para definir o grau de concentração ou difusão do poder político. Não é suficiente, ademais, para indicar a concepção de democracia adotada pela comunidade política nacional. Para tanto é necessário também investigar o modo pelo qual o processo decisório é efetivamente realizado.

O estudo do Poder Legislativo permite exatamente averiguar com maior eficácia se os atores políticos se movem em uma ordem democrática de poder concentrado ou de poder difuso. Isto equivale a dizer que os atributos do processo decisório intramuros do Legislativo revelam características fundamentais do sistema político como um todo. Por exemplo, é perfeitamente possível a um país adotar o presidencialismo e o voto proporcional, distribuindo assim o poder político ao separar o Executivo do Legislativo e permitir a pluralidade de partidos no parlamento, e, no entanto, transferir o controle da produção legislativa para um número reduzido de atores, tais como o presidente e lideranças partidárias. Neste caso, não obstante a formação da *pólis*

obedecer a uma lógica de freios e contrapesos, o processo decisório segue a trilha da concepção de poder concentrado. Resta saber: como isso é possível? Melhor dizendo, como é possível a um sistema político organizar-se obedecendo à lógica do poder difuso, mas operar segundo a lógica da concentração do poder?

Os casos do Brasil e da Argentina ilustram de forma cristalina o ponto. Ver-se-á, adiante, que os dois países, cada um a seu modo, enfrentam ambigüidades semelhantes quanto a definição de democracia que se quer adotar. Na Argentina, verifica-se maior correspondência entre as escolhas constitucionais e o processo legislativo, correspondência, todavia, que sofre forte revés durante o governo Menem. As perspectivas apontam para a continuidade no futuro próximo do duelo entre difusão e concentração do poder. No Brasil, o processo legislativo funciona em favor da concentração do poder, entretanto, as escolhas constitucionais exercem forte pressão sobre o arranjo decisório. Ao que tudo indica, em breve a comunidade política terá que optar entre uma *pólis* com menos freios e contrapesos ou um processo legislativo que permita a incorporação das minorias e faça jus a seu corajoso desenho macroinstitucional.[2]

Nas próximas seções apresento três características básicas do Poder Legislativo em um regime democrático: o processo eleitoral, sua organização interna e as relações Executivo-Legislativo. A comparação entre os casos brasileiro e argentino servirá de veículo para a compreensão de como a tensão concentração/difusão afeta a dinâmica institucional da democracia.

O processo eleitoral

O primeiro fator a ser levado em consideração é o processo de recrutamento dos membros do Poder Legislativo. Em particular, chamarei a atenção para a lei eleitoral adotada na Argentina e no Brasil. Esta lei define o modo pelo qual os votos dados pelos eleitores convertem-se em cadeiras legislativas, qual é a base geográfica do voto, quantos representantes cada

[2] Para uma análise mais detalhada dos aspectos conceituais envolvidos nas diferentes concepções de democracia e seus impactos institucionais ver Lima Júnior (1997). Neste trabalho, encontra-se também defesa contundente das escolhas institucionais básicas do sistema político brasileiro, tais como presidencialismo e sistema proporcional.

distrito pode eleger, quem e como são indicadas as candidaturas, etc. A análise do processo eleitoral é importante, porque o comportamento legislativo dos deputados é em grande medida marcado pelas injunções emanadas da competição pelos votos do eleitorado. A hipótese de trabalho é: quanto maior a influência do partido na definição das *chances* eleitorais do legislador, maior será sua propensão em colaborar com o partido no âmbito interno do legislativo. Por contraposição, quanto mais seu destino eleitoral depender de seus próprios esforços e reputação, maior será o grau de liberdade do legislador perante as lideranças partidárias no processo legislativo.

A Câmara dos Deputados na Argentina possui 257 cadeiras, metade das quais é renovada a cada dois anos. Os deputados são eleitos para um mandato de quatro anos em 24 distritos multinominais que correspondem às 23 províncias do país mais a Capital Federal. A magnitude destes distritos varia entre 2 a 35 representantes. As cadeiras são distribuídas aos partidos segundo a representação proporcional de listas fechadas e divisor d'Hondt.[3] Além disso, a obtenção de pelo menos 3% do número de votantes inscritos é condição necessária para que os partidos possam adquirir uma cadeira parlamentar (Jones 1997, Morgenstern 1996).

A lei eleitoral envolve vários aspectos, nem todos igualmente relevantes para o entendimento do que acontece no interior do processo legislativo. De especial relevância no caso argentino é o fato de se utilizar listas fechadas para a composição das candidaturas à Câmara. Nesse sistema, o eleitor escolhe o partido com o qual se identifica, sem ter o direito de indicar o candidato de sua preferência dentro da lista partidária. Ademais, a distribuição das cadeiras pelos candidatos é feita de acordo com a posição que estes ocupam na lista. Assim, se um partido obtém três cadeiras pela divisão dos votos segundo a proporcionalidade e a fórmula d'Hondt, os três primeiros colocados na lista serão eleitos, todos os outros candidatos excluídos do parlamento. É natural supor, portanto, que os políticos no interior do Legislativo

[3] Como grande parte dos divisores utilizados no sistema proporcional, este método define o número de cadeiras obtidas por cada partido inicialmente pela divisão do número de votos por eles recebidos pelo quociente partidário (votos válidos divididos pelo número total de cadeiras a serem preenchidas no distrito). Em seguida, as cadeiras não preenchidas pela primeira divisão são distribuídas, e aqui reside a especificidade do divisor d'Hondt, aos partidos com as maiores médias: divide-se o número de votos obtidos por cada partido pelo número de cadeiras preenchidas anteriormente por ele mais um. Os partidos que obtiverem os maiores resultados preenchem as cadeiras resultantes. Para uma análise dos vários divisores e fórmulas eleitorais, ver Nicolau (1993).

serão sensíveis às pressões de quem exerce alguma influência sobre o desenho das listas. A pergunta fundamental então é: quem define a composição e ordenamento das listas partidárias?

Os dois principais partidos, o Partido Justicialista e a Unión Cívica Radical, selecionam seus candidatos e o ordenamento no qual os mesmos aparecem nas listas mediante primárias - em que somente os filiados podem participar - disputadas no nível distrital da organização partidária. A despeito da existência da primária, a formação das listas é, em geral, definida pelas lideranças partidárias nacionais, notadamente quando o presidente é membro do partido, ou pelas lideranças partidárias distritais. A base distrital do partido torna-se influente quando as lideranças nacionais e distritais não chegam a um acordo razoável para ambas as partes, o que aumenta a incerteza quanto à composição das listas (Jones 1997, Morgenstern 1996).

De qualquer modo, o fato é que o processo eleitoral argentino confere a determinadas lideranças dos partidos a prerrogativa de definir o posicionamento dos deputados incumbentes nas listas para as eleições que irão dizer se estes retornam ou não à Câmara. Esta prerrogativa contribui para o alto grau de disciplina partidária observado no Legislativo da Argentina, já que a reeleição dos deputados depende da boa vontade das lideranças em posicioná-los nas listas.

A Câmara dos Deputados no Brasil é composta por 513 membros, eleitos em 26 distritos eleitorais para um mandato de 4 anos. Assim como na Argentina, os distritos coincidem com as fronteiras dos estados e a Capital Federal. A magnitude destes distritos, isto é, o número de cadeiras alocadas a cada um deles, varia entre 8 a 70 deputados. Em cada distrito, os partidos apresentam listas de candidatos aos eleitores, sendo as cadeiras distribuídas também segundo a representação proporcional e o divisor d'Hondt. E, diferentemente do caso argentino, não existe cláusula de exclusão, ou seja, não existe percentual mínimo de votos a serem obtidos para que os partidos possam adquirir cadeiras parlamentares.[4]

[4] Na verdade, o quociente eleitoral - votos válidos divididos pelo número de cadeiras a preencher - funciona como cláusula de exclusão nos distritos, pois os partidos que obtêm votação inferior a seu valor são excluídos da distribuição de cadeiras.

A principal diferença entre os sistemas eleitorais brasileiro e argentino, no entanto, consiste no tipo de lista partidária adotado. Vimos que na Argentina a lista é fechada. O eleitor vota apenas no partido de sua preferência. No Brasil, de modo alternativo, o eleitor pode, além de escolher a sigla com a qual se identifica, definir também o candidato que gostaria de ver eleito. Em assim sendo, se a distribuição do poder parlamentar pelos partidos é feita pelo sistema proporcional, a distribuição de cadeiras pelos candidatos ocorre de forma personalizada (Nicolau 1996). Teoricamente, essa diferença significa que o componente individual na eleição dos deputados brasileiros é maior do que na Argentina.

A ênfase na liberdade individual do deputado brasileiro aumenta consideravelmente se tomarmos como referência o modo pelo qual as listas são formadas. Os partidos promovem convenções nos diferentes distritos eleitorais, onde apenas delegados podem votar, delegados geralmente controlados por algum líder partidário de expressão estadual. Não obstante, os deputados incumbentes não são submetidos ao escrutínio da convenção por conta da figura do "candidato nato". Segundo este proviso, os representantes eleitos no pleito anterior são automaticamente candidatos do partido para a próxima eleição. É de se esperar, por via de conseqüência, que o grau de liberdade parlamentar do deputado, vale dizer, sua autonomia perante as determinações das lideranças partidárias é maior no Brasil do que na Argentina. E, portanto, que a disciplina partidária no Brasil é menor do que na Argentina.

Uma observação adicional deve ser feita sobre o sistema partidário parlamentar em ambos os países. É razoável supor que quanto maior o número de partidos efetivos e mais indisciplinados forem seus membros mais difícil torna-se a tarefa de organizar maiorias de apoio ao processo legislativo. A comparação entre os casos brasileiros e argentino é interessante por que serve para questionar essa aparente verdade da análise política contemporânea.

De 1983, momento em que os civis retomam o poder, até 1995, a Argentina possuía um sistema bipartidário, com o Partido Justicialista e a Union Cívica Radical dominando cerca de 80% das cadeiras (Jones 1997). O PJ representa a herança peronista na política argentina. Com forte base sindical, o partido possui uma história de lutas em favor dos trabalhadores e do nacionalismo econômico. Mais adiante, observaremos como esta tradição

criou problemas para o governo Menem e sua plataforma de reformas estruturais. A UCR, por sua vez, expressa a corrente liberal da opinião política argentina. É importante notar, contudo, que seu liberalismo possui conteúdo eminentemente político, uma vez que do ponto de vista econômico defende formas de intervenção do estado na economia. A partir de 1995, uma terceira agremiação, a FREPASO, composta principalmente por dissidentes do PJ, conquista 15,4% da Câmara, sendo que o percentual daqueles dois partidos cai para 73,9%. De todo modo, pode-se considerar que o PJ e a UCR ainda dominam o processo legislativo argentino. Os partidos argentinos são altamente disciplinados ao se tomar por medida a freqüência pela qual membros de um mesmo partido votam de forma semelhante nas comissões. Em 98,3% das votações comissionais, os membros da UCR se comportaram como bloco unificado. Isto ocorreu em 97,8% das vezes para o PJ (Jones 1997). Até o momento, estes indicadores confirmam a hipótese de trabalho relativa ao processo eleitoral.

O Brasil possui um sistema partidário consideravelmente mais fragmentado. Após as eleições de 1994, o número de partidos parlamentares efetivos[5] foi de 8,3, e a despeito das migrações partidárias ocorridas desde então, não é provável que este indicador tenha sofrido alteração significativa. O espectro ideológico dos partidos mais importantes cobre a direita, com o PPB (Partido Progressista Brasileiro), o PFL (Partido da Frente Liberal) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o centro com PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), e a esquerda com o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista). Pela hipótese de trabalho, é de se esperar que os partidos brasileiros sejam razoavelmente indisciplinados, já que as lideranças não contam com mecanismos de controle eleitoral do comportamento legislativo da base. Além do mais, a expectativa é também a de que o Legislativo crie dificuldades permanentes para o Executivo governar, dada a fragmentação e baixa disciplina partidária. O quadro que emerge da observação dos dados não confirma estas duas proposições. Para as três presidências do período atual, excetuando a do governo FHC, observa-se uma disciplina média de 87,9 (Figueiredo e Limongi 1996). Vale dizer, o encaminhamento

[5] Este indicador, proposto inicialmente por Laakso e Taagepera (1979), leva em consideração, para além da quantidade nominal de siglas existentes, o grau de dispersão das forças parlamentar ou eleitoral dos partidos. Ele é obtido pelo inverso da soma do percentual de cadeiras ou votos recebidos pelos partidos ao quadrado.

de voto dos líderes no plenário nos momentos que antecedem as votações nominais é seguido pela esmagadora maioria dos deputados *rank and file* dos partidos brasileiros. Como será visto adiante, não é verdade também que o Executivo tenha sua agenda impedida pelo Legislativo. De que maneira explicar esses dois fenômenos? Como entender a disciplina partidária e a docilidade dos Legislativos para com os Executivos na falta de controle eleitoral do comportamento legislativo da base em mãos das lideranças? A próxima seção tratará das vantagens que as lideranças partidárias brasileiras possuem no processo legislativo em comparação com seus colegas na Argentina, vantagens que compensam a falta de poder no campo eleitoral. Na seção 5 as relações Executivo-Legislativo tornam-se o objeto de análise.

O processo legislativo

A segunda dimensão a ser considerada diz respeito à organização interna do Poder Legislativo nos dois países. Mais especificamente, o objetivo agora é o de descrever de forma aproximada a estrutura institucional que regula o processo legislativo. De especial relevância, será a observação das regras e procedimentos da agenda parlamentar, o exame dos núcleos de elaboração de políticas públicas aprovadas e os agentes de maior relevância nesse processo. A questão central gira em torno da extensão dos direitos parlamentares dos deputados *rank and file*, isto é, sem postos na burocracia parlamentar. É razoável supor que a magnitude destes direitos é inversamente proporcional ao tamanho das prerrogativas de poder acumuladas em mãos das lideranças partidárias. As duas hipóteses de trabalho são as seguintes: 1) quanto mais extensa a pauta de direitos parlamentares e menor o poder de agenda dos partidos, menos o comportamento dos deputados será pautado por injunções partidárias. E seu corolário, quanto menor a extensão daqueles direitos, maior o controle partidário sobre o processo legislativo e menor a capacidade dos deputados *rank and file* de exercerem influência sobre o processo legislativo; e, 2) quanto maior o grau de liberdade de atuação do deputado *rank and file* no processo legislativo, maior será a capacidade do Poder Legislativo como um todo de definir os termos pelos quais a agenda pública deve ser conduzida.

O processo legislativo na Argentina[6] é organizado basicamente em torno das comissões permanentes. Todo projeto de lei é enviado pelo presidente da Câmara para uma ou mais de uma comissão. A comissão decide a ordem pela qual os projetos serão avaliados. Após a consideração de um projeto, os membros da comissão elaboram um *despacho*, no qual consta a posição majoritária da comissão, se de apoio, apoio com modificações, ou repúdio ao projeto original. Quando o projeto é avaliado por mais de uma comissão, o *despacho* resulta de uma negociação entre as comissões pertinentes.

O projeto que é enviado para votação no plenário é chamado de *dictamen*. Para que um projeto seja retirado de uma comissão antes desta formular o *despacho* é necessário o apoio de 2/3 da Câmara como um todo. Quando uma comissão despacha apenas um *dictamen,* e sem qualquer manifestação de dissidência, isto indica a existência de um amplo acordo na comissão a respeito da adequação do projeto. A forma mais contundente de oposição no âmbito da comissão é revelada pela emissão de mais de um *dictamen,* ou seja, quando além do *dictamen* de maioria, parte da comissão envia um *dictamen* de minoria. Um *dictamen* pode chegar ao plenário com uma ou mais dissidências, o que expressa discordâncias pontuais com relação ao projeto. Em geral, o plenário segue a orientação emitida pelo *dictamen* de maioria das comissões.

A Câmara dos Deputados possui cerca de 40 comissões permanentes, sendo que, atualmente, estão em funcionamento nada mais do que 4 comissões especiais. A composição das comissões é definida pelo presidente da Câmara. O partido do governo indica a presidência da maioria das comissões, ou pelo menos, das mais importantes.

O ponto a destacar do processo legislativo argentino refere-se ao poder decisório das comissões permanentes. Tal poder é revelado por três aspectos fundamentais mencionados acima: a dificuldade de se retirar um projeto da comissão e enviá-lo direto para o plenário; o número reduzido de comissões especiais relativamente ao número de comissões permanentes; e, a taxa de concordância do plenário com as decisões das comissões. Qual a importância do sistema de comissões permanentes?

[6] As informações atinentes ao processo legislativo na Câmara dos Deputados da Argentina foram extraídas de Goretti e Mustapic (1993), Llanos (1997), Mustapic e Ferreti (1995), e Mustapic e Goretti (1992) e comunicação pessoal com Ana Maria Mustapic.

O sistema de comissões permanentes é o espaço privilegiado de atuação do deputado *rank and file* no legislativo. O serviço prestado em uma comissão permite ao deputado desenvolver especialização em matérias de interesse público. Quanto maior sua *expertise*, mais eficiente será sua intervenção no processo decisório atinente ao tema de sua comissão. Além disso, a especialização permite ao legislador armazenar e distribuir informação relevante para o resto da comunidade legislativa, independentemente de outras fontes – *maxime* o Poder Executivo. Por isso, quanto maior o poder de comissões permanentes, mais o Poder Legislativo prescinde do Executivo para tomar suas próprias decisões, o que repercute no aumento da capacidade do primeiro em definir a agenda pública. É de se esperar, por conseguinte, que o Poder Legislativo na Argentina, por que dotado de forte sistema de comissões permanentes, possui maior poder decisório como um todo do que Legislativos desprovidos deste sistema. A comparação com o caso brasileiro, como veremos adiante, pode ilustrar o ponto.

É importante observar, ademais, que a força do sistema de comissões denota organização descentralizada do processo legislativo. O que equivale a dizer que nas comissões permanentes os deputados desenvolvem solidariedade em torno de *issues* específicos independentemente das posições assumidas de antemão pelas lideranças partidárias. No caso argentino, é ainda mais correto afirmar que as comissões representam o lugar onde as negociações partidárias são estabelecidas. Isto é, os deputados *rank and file*, por que membros das comissões e especializados na matéria em pauta, negociam os termos em que o projeto pode ser aprovado *vis-à-vis* as divergências partidárias.

O processo legislativo brasileiro é organizado de forma substancialmente distinta. Se, com relação ao caso argentino, pode-se afirmar que a organização legislativa é marcadamente descentralizada, no Brasil o que sobressai é o grau de centralização do Poder Legislativo. Seu processo decisório é basicamente definido no plenário, e este é comandado pela presidência da Mesa Diretora e lideranças partidárias. Vejamos como isto é possível.

Existem três instâncias de organização da atividade legislativa na Câmara: a Mesa Diretora, a liderança dos partidos e o sistema de comissões (Bernardes 1996). A Mesa estipula a agenda da casa, e o tamanho das comissões. As lideranças escolhem os membros das comissões e expressam a posição partidária em plenário. As comissões podem ser de dois tipos: per-

manentes ou temporárias. As comissões permanentes têm como principal função avaliar o mérito das proposições legislativas apresentadas à Câmara. Isto é feito com a designação de um relator, obrigatoriamente membro da comissão permanente, cuja tarefa será a de preparar um parecer que pode ou não ser aprovado pela comissão. Caso o seja, o parecer é enviado para a Mesa Diretora sob a forma de projeto de lei, ou de emenda substitutiva, quando conteúdo da proposição original é alterado. Ou ainda pode ser aprovado dispensando o crivo do plenário, se a comissão utilizar a figura do poder terminativo. Assim como no caso argentino, a composição das comissões obedece à distribuição da força parlamentar dos partidos na Câmara como um todo, e sua presidência é definida por acordo entre as principais agremiações.

As comissões temporárias são criadas para tratar de questões específicas, sendo dissolvidas logo após o término da tarefa em função da qual foram inicialmente estabelecidas. Sua criação pode resultar de quatro fatores: a) promover investigação sobre indícios de má conduta por parte de membros do governo; b) desenvolver pesquisa sobre algum tema de interesse público; c) avaliar o mérito de algum projeto que tenha sido anteriormente enviado para três ou mais comissões permanentes; e, d) avaliar projetos de emenda constitucional. É importante ressaltar que as duas últimas funções das comissões temporárias, doravante denominadas de especiais, podem perfeitamente ser tarefa das comissões permanentes. Note-se, ainda, que quando um projeto é retirado de uma comissão permanente e uma comissão especial é formada, as lideranças partidárias redefinem a composição do grupo que formulará o parecer a ser enviado ao plenário. Portanto, a criação de comissões especiais para tratar de matérias anteriormente enviadas para as permanentes significa alguma forma de intervenção das lideranças partidárias sobre o trabalho dos deputados membros destas últimas. Hoje em dia existem 16 comissões permanentes e cerca de 50 comissões especiais funcionando na Câmara dos Deputados (Bernardes 1996).

Uma segunda forma de intervenção das lideranças partidárias sobre o trabalho das comissões permanentes consiste nos regimes de tramitação especial. A tramitação ordinária de um projeto torna a comissão permanente soberana para definir o *timing* de avaliação do mérito da proposição. Entretanto, as lideranças partidárias, desde que suas bancadas representem 1/3 da Câmara como um todo, podem requerer urgência para a tramitação de deter-

minados projetos, o que significa que a comissão tem um prazo de 45 dias para preparar e votar o relatório, sob pena da matéria ser enviada a plenário sem que a mesma tenha se pronunciado sobre as proposições legislativas. Sendo este o caso, o presidente da Mesa Diretora fica encarregado de definir um relator de plenário, que propõe o formato do substitutivo sem qualquer consulta aos membros da comissão para a qual o projeto fora originalmente enviado. De 1989 a 1994, 55% das leis aprovadas na Câmara dos Deputados o foram via regime de urgência, enquanto que apenas 16% pelo poder terminativo das comissões (Figueiredo e Limongi 1995).

Percebe-se então que as lideranças e a Mesa Diretora possuem importantes instrumentos de intervenção no trabalho das comissões permanentes. Não só possuem, como também os utilizam de forma sistemática. O que isto significa? Basicamente, pode-se afirmar que os deputados brasileiros, ao contrário do que acontece com seus colegas argentinos, não encontram incentivos para atuar nas comissões permanentes. Por conseguinte, a Câmara dos Deputados não desenvolve fontes endógenas de produção de *expertise*. A informação técnica necessária para a avaliação do mérito de projetos de alta complexidade recairá sobre os legisladores que adquiriram alguma especialização fora do parlamento, sobre a burocracia do Executivo, ou sobre o próprio corpo técnico da casa, sem a mediação, contudo, dos próprios deputados encarregados em última instância de aprovar ou não os projetos. Em suma, a extensão dos direitos parlamentares do deputados *rank and file* brasileiros é menor do que na Argentina, com a conseqüente redução dos graus de liberdade para atuar no processo legislativo.

Pelo que foi dito, é de se esperar que o processo legislativo seja conduzido de forma distinta nos dois países. Enquanto na Argentina os deputados *rank and file* promovem acordos nas comissões permanentes e coordenam o processo decisório, no Brasil, as lideranças e a Mesa Diretora são o centro de formulação e resolução da agenda legislativa. Por isso mesmo, as decisões na Câmara argentina emergem, na maioria dos casos, de forma consensual, sobrepondo-se aos conflitos entre os partidos, enquanto que no Brasil os termos da aprovação dos projetos expressam divergências partidárias estimuladas pelas lideranças. Finalmente, enquanto que na Argentina o Poder Legislativo divide a agenda pública com o Poder Executivo, no Brasil esta agenda é definida quase que exclusivamente pelo segundo Poder. Tratarei deste ponto de forma mais cuidadosa a seguir.

As relações Executivo-Legislativo

A terceira dimensão a ser considerada diz respeito às relações Executivo-Legislativo na Argentina e no Brasil. Os dois países possuem em comum o mesmo sistema de governo, o presidencialismo. Por este sistema, o chefe do Poder Executivo, e os membros do Poder Legislativo são escolhidos separadamente pelo eleitorado. Melhor dizendo, o governo não resulta de um acordo partidário estabelecido no interior do Legislativo – como é o caso no sistema parlamentarista –, mas sim de um pleito especificamente organizado para a definição de quem ocupará a cadeira presidencial. Disto decorrem algumas questões institucionais básicas: a) qual será a composição partidária ou ideológica do Legislativo? majoritariamente a favor ou contra o presidente? ; b) se majoritariamente contra, com que instrumentos decisórios conta o presidente para tentar aprovar sua agenda?; e, c) uma vez concedidos poderes legislativos ao presidente, de que forma o Legislativo pode controlar o comportamento do presidente caso este siga rumo programático inteiramente em desacordo com a tendência majoritária do primeiro?

No sistema parlamentarista de governo[7], estas questões são resolvidas quase que automaticamente. Com relação ao primeiro ponto, por que o chefe do governo resulta, freqüentemente, de uma maioria parlamentar. No que se refere ao segundo, por que, caso o parlamento não forneça ao governo a maioria necessária para aprovar sua agenda, então este pode dissolver o primeiro e convocar novas eleições. E, finalmente, em terceiro lugar, o governo será sempre sensível à tendência majoritária no Legislativo, por que se encontra permanentemente sob a ameaça do voto de desconfiança do parlamento, cujo efeito imediato é a destituição de todo o ministério, incluindo o próprio primeiro-ministro.

E no presidencialismo, como tais problemas são resolvidos? Por óbvio, respostas distintas a estas questões produzem diferentes padrões de relacionamento Executivo-Legislativo, e os casos da Argentina e do Brasil não deixam de corroborar esta verdade incontestável. Todavia, a diferença não é tão grande a ponto de impedir a observação de certas semelhanças importantes. Tanto num caso quanto no outro, o Legislativo delega poderes ao presi-

[7] A literatura que trata das diferenças, vantagens e desvantagens dos dois sistemas de governo é vasta. Menciono aqui apenas dois trabalhos, cada um defendendo uma posição distinta. Para a opção parlamentarista ver Lamounier et al. (1993). Para a defesa do presidencialismo, ver Rodrigues et al. (1993).

dente para que este possa aprovar sua agenda. Igualmente nos dois casos, por vezes a utilização destes poderes torna-se abusiva, o que desencadeia reações significativas no âmbito do Legislativo. A hipótese de trabalho incide exatamente sobre essas comunalidades e é a seguinte: quanto maior a coincidência entre as preferências programáticas do Executivo e da tendência majoritária do Legislativo, menor será o incômodo causado ao segundo Poder pela utilização dos instrumentos legislativos presidenciais. E seu corolário, quanto maior a discrepância entre o que deseja o presidente e o que admite a maioria do Legislativo, tanto mais este último tentará impedir a utilização abusiva daqueles poderes.

O caso argentino ilustra com nitidez a hipótese de trabalho.[8] O presidente argentino conta basicamente com três instrumentos decisórios legislativos: 1) o poder de iniciar a proposição de leis; 2) decretos; e, 3) poder de veto total e parcial, cuja anulação pelo Congresso exige o apoio de 2/3 das duas casas. Estas prerrogativas conferem ao presidente razoável grau de intervenção no processo legislativo, mas preserva a capacidade do Legislativo de formular sua própria agenda e controlar o Executivo. Senão vejamos.

Durante o governo de Alfonsín, em nenhum momento seu partido conquistou a maioria absoluta das cadeiras na Câmara. Por conta disso, seja para aprovar suas propostas legislativas ou fornecer *quorum* para a tramitação dos mesmos, a UCR precisou da colaboração dos partidos de oposição. Por outro lado, uma vez que o presidente possui a prerrogativa de vetar total ou parcialmente as leis aprovadas pelo Congresso, sua cooperação também é necessária para a sanção das propostas dos partidos de oposição. A cooperação governo/oposição evidencia-se pelo fato da imensa maioria das leis originalmente propostas pelo presidente, e que foram aprovadas e sancionadas neste período, terem resultado de *dictamens* de maioria sem qualquer forma de manifestação de discordância. Ademais, grande parte das leis aprovadas e sancionadas tiveram origem no próprio Legislativo, tendo por autoria membros de partidos de oposição. Alfonsín editou apenas 10 decretos de urgência, e vetou basicamente leis propostas pelos oposicionistas, com base apenas em discordâncias programáticas. Por tudo isso, seu governo pode ser considerado como expressão de relações rotineiras entre governo e oposição no presidencialismo.

[8] O caso argentino será analisado à luz dos seguintes trabalhos: Goretti e Mustapic (1993); Jones (1997); Llanos (1997); Morgenstern (1996); Mustapic e Ferreti (1995); e Mustapic e Goretti (1992).

Alterações importantes, todavia, ocorrem durante a presidência Menem. Este editou nada menos do que 336 decretos de urgência, muitos dos quais incidindo sobre matérias consideradas domínio exclusivo do Congresso. Além disso, Menem utiliza o poder de veto parcial sobre os mais variados temas, descaracterizando inteiramente a vontade manifesta do legislador, sem discriminar se a origem das proposições correspondeu a partidos de oposição ou ao seu próprio partido, o PJ. Por isso, pode-se caracterizar o período Menem como manifestando alguma forma de conflito Executivo-Legislativo, e este último respondeu de acordo. Em 1994, durante a reforma constitucional, tanto o poder de editar decretos de urgência, quanto o poder de veto parcial foram devidamente disciplinados.

Pode-se dizer que o principal motivo da reação do Legislativo ao comportamento de Menem teve origem na discrepância programática existente entre sua proposta de agenda e a tendência majoritária no Legislativo. A discrepância ocorre inclusive no seio de seu próprio partido, o que desencadeia o duplo efeito de, por um lado, obrigar o presidente a recorrer de forma abusiva ao uso de decretos e do veto parcial, e por outro, ensejar a reação congressual em busca da retomada do controle do processo legislativo.

Existem diferenças relevantes entre os casos brasileiro e argentino, mas na essência pode-se dizer que a hipótese básica continua válida. O presidente brasileiro conta com prerrogativas substancialmente maiores do que seu par na Argentina: 1) poder de iniciar legislação; 2) decretar medidas provisórias; 3) veto total e parcial, cuja derrubada exige a maioria absoluta dos votos nas duas casas; 4) monopólio de emissão de leis financeiras e administrativas; e, 5) direito de pedir urgência para a tramitação de suas proposições. Por tudo isso é natural imaginar que o Executivo brasileiro possui enormes vantagens no processo legislativo (Figueiredo e Limongi 1995). De fato, comparado ao caso argentino, nota-se que esmagadora maioria das leis aprovadas tem origem naquele Poder, além do fato de que a tramitação de seus projetos é, em geral, mais ágil. Como se vê, diferentes formas de resolver as questões institucionais do presidencialismo correspondem a distintos padrões de relacionamento Executivo-Legislativo. Mas a questão fundamental é saber se o Legislativo brasileiro mantém ainda alguma forma de controle sobre as ações presidenciais. Julgo pertinente dizer que sim pelo motivo que se segue.

Considere o caso das medidas provisórias, por exemplo. É razoável afirmar que tal instrumento descaracteriza a normalidade do processo legislativo. A possibilidade de indefinidas reedições fornece ao Executivo incrível vantagem estratégica no que concerne à formulação da agenda. Em condições normais, qualquer agente político que deseja formular uma política pública, incluindo aí o presidente, deve formar uma coalizão de apoio de tamanho igual ou maior do que o mínimo legalmente necessário para a aprovação de proposições legislativas. Isto é, quem patrocina a política deve também incorrer nos custos de formação de uma maioria suficiente para aprová-la. O instituto da medida provisória, e a possibilidade de indefinidas reedições, invertem os termos do jogo. O Executivo, ao editá-la, pode implementar uma política sem que para tanto seja necessário, *a priori*, organizar a coalizão de apoio. Com a reedição, é possível ao Executivo manter a política sem sanção de qualquer maioria legislativa. Ao contrário, se for o caso que a medida contraria sua tendência majoritária, cabe aos integrantes do Poder Legislativo incorrer nos custo de organização da ação coletiva, desta vez para invalidar seus efeitos.

Com efeito, o instituto da medida provisória confere ao Executivo enorme poder de agenda, o qual tem sido utilizado de maneira sistemática.[9] A questão, portanto, retorna: estaria o Legislativo desprovido de qualquer possibilidade de controle das ações do presidente? A verdade é que a ameaça permanente de regulação do instrumento da medida provisória pode ser fonte de algum anteparo ao livre agir presidencial. Isto fica claro a partir da observação do ritmo das edições das medidas pelos diferentes governos a partir da promulgação da carta de 1988. Em três anos de governo, o presidente Sarney editou 125 medidas. No período Collor, este número cai para 88. Sobe de novo para 142 no governo provisório de Itamar. O que há de semelhante nos governos Sarney e Itamar que os diferenciam do governo Collor? Exatamente o apoio da maioria da Câmara nos dois primeiros casos e a falta deste apoio no segundo. De fato, durante o governo Collor, após 76 edições em seu primeiro ano de mandato, a Câmara ameaça regular o uso das medidas provisórias proibindo sua reedição e tornando seus efeitos nulos caso o Legislativo não as aprovem. Em 1992, Collor edita apenas 9 medidas, e em 1993 este número cai ainda mais: apenas 3 medidas editadas (Figueiredo e Limongi 1997).

[9] Ver Figueiredo e Limongi (1997).

O que se depreende dessa discussão? Basicamente, pode-se afirmar que as relações Executivo-Legislativo são assimétricas no Brasil se consideradas de uma perspectiva comparada com o caso argentino. Neste último, nota-se produção legislativa equilibrada entre propostas de um e outro Poder, bem como a tramitação das matérias segue ritmo semelhante. No governo Menem, vimos que as relações se tornam conflituosas por conta da tentativa deste de quebrar este tradicional equilíbrio em seu favor. Uma vez que o programa de governo não unificou seu próprio partido, o Legislativo reage regulando os instrumentos decisórios do presidente. No Brasil, o Executivo possui vantagens consideráveis para intervir no processo legislativo. O monopólio de emissão de leis financeiras e administrativas, a prerrogativa de requerer tramitação de urgência para seus projetos são fartamente utilizados tornando a agenda pública resultante quase que exclusiva da iniciativa presidencial. Entretanto, algum poder de reação e controle ainda existe em mãos do Legislativo, pronto para ser utilizado assim que presidentes minoritários relutem em negociar a agenda com os parlamentares.

Conclusão

Percebe-se que os Poderes Legislativos na Argentina e no Brasil vivem dilemas distintos. O processo eleitoral na Argentina produz partidos razoavelmente disciplinados, mas a organização interna do Legislativo confere grande autonomia ao deputado *vis-à-vis* as lideranças. Esta autonomia aumenta a capacidade do Legislativo de produzir políticas públicas endogenamente, o que restringe, por sua vez, o poder de agenda do presidente. No momento em que o presidente procura se sobrepor ao Legislativo e tenta concentrar o poder decisório em suas mãos, os atores políticos argentinos passam a conviver com o dilema de alterar o *mix* institucional que favorecia a concepção de democracia do poder difuso em favor de uma concepção de poder concentrado.

No Brasil, observa-se uma constante contradição entre os elementos macroinstitucionais da *pólis* e o modo pelo qual o processo decisório efetivamente se realiza. As escolhas constitucionais favorecem claramente a uma concepção de democracia de freios e contrapesos, mas o processo legislativo manifesta opção flagrantemente a favor da concepção do poder concentrado. Esta tensão só poderá ser resolvida com a redução do tamanho da *pólis*,

ou com alguma modificação dos procedimentos decisórios no interior do Poder Legislativo. A primeira opção é a mais cômoda, e infelizmente parece estar sendo adotada pelos atores políticos brasileiros. Mas é a menos interessante. De um ponto de vista da democratização, excluir e restringir o acesso ao sistema político nunca serão boas soluções. A segunda é mais fiel ao espírito das escolhas macroinstitucionais, mas exige maturidade dos agentes sociais para aceitar o papel do conflito e da diferença na democracia e coragem das elites políticas para encarar o desafio de conviver com o pluralismo no processo de distribuição dos benefícios e custos da convivência social.

Referências bibliográficas

Barry, Brian. *Political Argument*. London, Rouledge & Kegan Paul, 1965.

Bernardes, Franco C. *Democracia Concentrada: Estrutura do Processo Decisório da Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.

Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. "Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, nº. 29, 1995, pp. 175-200.

_____. "Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso". *Monitor Público*, nº. 8, 1996, pp. 5-10.

_____. "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação". *Novos Estudos, CEBRAP*, v. 47, 1997, pp. 127-154.

Goretti, Matteo e Mustapic, Ana M. "*El Congreso de la transición democrática (1983-1989)*". Documento de Trabajo, nº.121, ITDT, 1993.

Jones, Mark P. "*Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995*". Mainwaring, Scott e Shugart, Matthew Soberg (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 1997.

Laakso, Markku e Taagepera, Rein. "*The 'Effective' Number of Political Parties: a Measure with Application to West Europe*". *Comparative Politcal Studies*, v. 12, nº. 1, 1979.

Lamounier, Bolivar et al. *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, IDESP/ Editora Sumaré, 1991.

Lima Junior, Olavo Brasil da. *Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1997.

Llanos, Mariana. "*President-Congress Relationships in Argentina. The Case of Privatization*". XVII Congresso Mundial da IPSA, 1997.

Lowenberg, Gerhard e Patterson, Samuel. *Comparing Legislatures*. Boston, Little, Brown, 1979.

Morgenstern, Scott. *The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin America: Parties, Factions, and Alliances in Theory and Practice*. PhD dissertation. San Diego, UCSD, 1996.

Mustapic, Ana M. e Ferreti, Natalia. *El Veto Presidencial Bajo Alfonsín y Menem (1983-1995)*. Congresso da LASA, 1995.

Mustapic, Ana M. e Goretti, Matteo. "*Gobierno y Oposición en el Congreso: La Práctica de la Cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989). Desarrollo Económico*". *Revista de Ciencias Sociales*. v.32, nº. 126, pp. 251-269.

Nicolau, Jairo M. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro, Foglio, 1993.

_____. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Packenham, Robert. "*Legislatures and Political Development*". Kornberg, A. e Musolf, L.D. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham, Carolina do Norte, Duke University Press, 1970, pp. 521-37.

Rodrigues, Leôncio M. et. al. *Em Defesa do Presidencialismo*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1993.

As Relações Executivo-Legislativo na Argentina e no Brasil*

*Ana Maria Mustapic***

Introdução

O presente trabalho está organizado em torno da seguinte problemática: as democracias presidencialistas como as do Brasil e da Argentina são sumamente exigentes no que toca à quantidade de liderança política que exigem do Poder Executivo. O que se acaba de assinalar não é novidade. Entretanto, consideramos relevante insistir sobre esse ponto, basicamente, por duas razões. A primeira, porque o tema da liderança política tende a colocar-se, preferencialmente, em termos de qualidades pessoais do que de modalidades organizativas dos governos. Comentários habituais como "falta liderança política" tendem a relegar a segundo plano o papel do desenho institucional para concentrar-se nas falências da elite dirigente. Essencialmente, observam-se os mecanismos de seleção dos governantes. A partir da perspectiva na qual nos colocamos, o que queremos enfatizar é o lugar onde se exercitam as capacidades individuais: o interior de um sistema de governo que, segundo Sergio Fabbrini, é, em última instância, um sistema de restrições e possibilidades.[1] Em segundo lugar, porque está tomando forma um novo consenso impulsionado pela economia política, que deposita suas esperanças na engenharia institucional como mecanismo de resolução dos problemas detectados em nossas sociedades. A esse respeito, o presente trabalho propõe uma visão mais cautelosa sobre os alcances da engenharia institucional.[2]

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva

* Graduada em Ciências Políticas pela Universidade de Salvador, Buenos Aires e Mestre em Política pela Universidade de Oxford, Inglaterra. Atualmente é pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica (CONICET) e professora da Universidade T. Di Tella. Autora de numerosos artigos sobre partidos políticos, sistemas eleitorais, reforma constitucional e relações Executivo-Legislativo. No momento pesquisa o tema: o Congresso argentino durante as presidências de Alfonsín e de Menem.

[1] Fabbrini, Sergio. *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti.* Laterza, 1993.

[2] World Bank, *World Development Report 1997*, Oxford, 1997.

Tendo em conta os propósitos acima enunciados, na primeira parte do trabalho, trataremos de identificar os fatores institucionais e históricos que contribuíram para tornar os regimes presidenciais argentino e brasileiro tão exigentes em matéria de liderança. A ênfase nessa seção está colocada nas conseqüências dos princípios de divisão de poderes, freios e contrapesos que informam o desenho institucional destes dois países e os riscos de imobilismo que propõem. Esse risco tem por eixo a relação Executivo-Legislativo. Na segunda parte, iremos nos deter na análise dos alcances e limites dos distintos mecanismos disponíveis para tratar de resolver tal problema. Neste ponto, teremos em consideração o sistema de partidos políticos, as atribuições extraordinárias do Executivo, a organização interna do processo legislativo e as práticas extraconstitucionais. Na última seção, consideraremos os limites da engenharia institucional.

A centralidade limitada do Poder Executivo no Brasil e na Argentina

Os desenhos institucionais dos governos democráticos são atravessados por dupla tensão. Por um lado, a que origina a necessidade de representar, isto é, conceder aos distintos interesses sociais algum tipo de expressão no sistema político. Por outro lado, a que propõe a necessidade de governar, isto é, dar respostas aos problemas da sociedade. A tradução institucional destes imperativos admite variadas combinações entre os dois pólos de tensão. Uma primeira aproximação indica que os regimes parlamentaristas privilegiam a capacidade de governar enquanto os presidencialistas colocam acento na representação. A principal linha divisória entre uma e outra forma de governo é dada pelas distintas modalidades nas quais se aplicam os princípios da divisão de poderes, freios e contrapesos. Os regimes parlamentaristas fundamentam-se na fusão entre o Poder Legislativo e o Executivo, enquanto os presidencialistas se caracterizam pela interpretação mais estrita daqueles dois princípios. Se tomarmos em consideração apenas os aspectos mencionados, resultaria plausível sustentar que o Executivo, no caso dos regimes parlamentaristas, e o Congresso, nos presidencialistas, deveriam ser as instituições centrais de cada um deles. Grosso modo, essa é a imagem convencional que apresentam os chamados modelos de Westminster, aludindo ao regime parlamentarista da Grã-Bretanha, e ao presidencialista, dos Estados Unidos.

Entretanto, entre um e outro modelo, são novamente múltiplas as variantes nacionais reconhecidas. Entre os regimes presidencialistas, encontram-se os latino-americanos que, não faz muito tempo, mereciam pouca atenção. O Brasil e a Argentina pertencem a essa família, caracterizada pela distância que a separa do modelo presidencialista norte-americano. Torna-se pertinente, então, rastrear as raízes das diferenças institucionais a fim de precisar seus traços singulares. A comparação com os Estados Unidos é inevitável, dado que boa parte dos pressupostos indicados que animaram os debates constitucionais latino-americanos reconhecem a paternidade dos fundadores norte-americanos.

Uma das principais preocupações que dominou o esquema constitucional dos Estados Unidos foi, utilizando uma terminologia simples, o temor da "tirania da maioria". Devia-se afastar o perigo de que um setor da sociedade dominasse a máquina do governo e se visse tentado a submeter o resto. Consideraram que o melhor modo de evitá-lo seria criando instituições que garantissem a representação da pluralidade de interesses presentes na sociedade. Com essa preocupação, os legisladores procederam à divisão do poder de forma horizontal, entre Executivo, Legislativo bicameral e Judicial, e de forma vertical, entre governo central e governos estaduais. Ao distribuir e descentralizar o poder, foram criadas múltiplas vias de acesso ao processo de tomada de decisões. Desse modo, puseram à disposição dos grupos interessados diversos canais através dos quais podiam exercer sua influência.

Por outro lado, para garantir que as decisões adotadas contemplassem efetivamente os diversos interesses, foram imaginados mecanismos de controle e, por conseguinte, de veto mútuo entre os poderes. Desse modo, foi proposto como exigência que as decisões de governo fossem produto da negociação e do consenso. De fato, apenas chegariam a bom porto aquelas iniciativas que tivessem sorteado o poder de veto concedido ao Executivo, à Câmara dos Deputados, ao Senado, ao Poder Judiciário e, em determinadas questões, aos governos estaduais. Adverte-se, de imediato, o caráter conservador desse tipo de dispositivo; havia-se pensado, precisamente, para preservar a estabilidade política ou, em outros termos, o papel destas instituições, impedir que a mudança se transformasse em instabilidade.[3]

Dado que esse desenho procurou alcançar o equilíbrio na representação de interesses, não surpreende que fosse o Congresso a instituição que

[3] Fabbrini, Sergio. *"Il Sistema Statunitense Visto dall'Europa"*. *Il Mulino*, 5/91, setembro/outubro.

encarnasse tal propósito. Sua liderança ficou evidenciada no papel mais opaco, reservado inicialmente à presidência. Como Richard Rose o assinala, "*The traditional presidency was not a driving force in government; with occasional exceptions it was a dignified office of state.*"[4] Como dado revelador, cabe assinalar que a constituição dos Estados Unidos não incluiu, entre as atribuições do Poder Executivo, a iniciativa legislativa. Em outros termos, não se via a necessidade de que o presidente compartilhasse com o legislativo a agenda do governo.

Se, agora, dirigimos o olhar para as experiências latino-americanas cujo constitucionalismo, em maior ou menor medida, cedo ou tarde, nutriu-se da tradição norte-americana, advertiremos que as urgências que as animaram foram outras. Após a queda da ordem colonial, o processo de substituição da autoridade da coroa imperial por uma própria foi repetidamente frustrado por inúmeros conflitos regionais, sedições e guerras. Em conseqüência, os processos constituintes latino-americanos tiveram de enfrentar uma questão prévia, os perigos da desagregação e da anarquia. Um tema central foi, então, dotar os novos governos de capacidade de decisão e de controle, permanentemente intranqüilos pelas lideranças locais que desafiavam o monopólio do uso da força e a integridade territorial dos incipientes estados nacionais. Tratou-se de resolver o problema criando um Poder Executivo central forte. Uma rápida análise das primeiras tentativas constitucionais põe em evidência tendências similares quanto a concentrar o poder nas mãos do governo central, seja na figura do presidente ou, em um primeiro momento, na monarquia, como no Brasil, e, inclusive, a optar inicialmente por regimes unitários, como sucedeu neste último país. O certo é que na determinação das atribuições legislativas, o Poder Executivo dos regimes republicanos latino-americanos foi dotado de muito mais recursos que seu par norte-americano. Normas como a delegação legislativa, faculdades extraordinárias, iniciativa legislativa ou poder de intervenção nas províncias foram correntes nas primeiras constituições.[5] Certamente, esperava-se que a presidência fosse a força motora do governo.

De qualquer modo, é preciso assinalar que os esforços empreendidos no sentido de dar uma ordem política estável e as experiências recolhidas durante as primeiras repetidas tentativas frustradas de criar um Estado naci-

[4] Rose, Richard. *The Post-Modern President.* (N. Jersey, Chatham House, 1991, p. 2.

[5] Biblioteca de la Academia Nacional de História. *El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1930. Caracas, Venezuela,* V. 1 e 2, 1961.

onal não significaram que os legisladores latino-americanos descuidassem dos perigos da tirania, amplamente advertidos pelas correntes liberais. Apesar de atenuados, os mecanismos de divisão de poderes, freios e contrapesos foram incorporados. Em geral, qualquer atribuição excepcional do Executivo esteve acompanhada, em maior ou menor grau, por algum mecanismo de controle parlamentar ou judicial. Por conseguinte, a dinâmica da gestão de governo dependeu também da capacidade de negociar um consenso. O resultado dessa arquitetura institucional foi a combinação especial entre atribuições presidenciais fortes junto a recursos de poder incertos. De fato, dado que esses acertos institucionais também abriram diferentes canais de acesso e oportunidades de veto ao processo de tomada de decisão, as atribuições presidenciais corriam o risco de ser puramente nominais.

Detivemo-nos, de forma breve e esquemática, na definição original dos marcos constitucionais, nos papéis dos governos e nas expectativas neles depositadas porque fornecem uma primeira informação sobre as instituições e os cargos para os quais se espera que fluam os recursos governamentais. Embora a conformação dos papéis reconheça muitos matizes de acordo com as experiências particulares e desenvolvimentos históricos, pode-se sustentar que, de qualquer forma, tanto na Argentina quanto no Brasil, a distribuição do poder institucional inclinou-se a favor do Poder Executivo.

Não é demais acrescentar, neste ponto, o tema da instabilidade política e sua incidência na configuração dos papéis do Governo. Os regimes autoritários e militares que assolaram esses dois países terminaram por consolidar o lugar estratégico ocupado pelo Executivo. Com efeito, os governos de fato, ao restringir ou suprimir as atividades dos poderes constitucionais, transformaram a presidência e sua burocracia no centro de decisão por excelência. Desse modo, o Executivo estendeu o alcance de sua autoridade e acumulou faculdades que se agregaram àquelas derivadas do fenômeno mais geral da expansão das atividades e dos compromissos do Estado.

Essa centralidade atribuída ao Executivo não elimina, entretanto, os riscos inerentes ao esquema de divisão de poderes: a inércia e a paralisação governamental. As atribuições presidenciais não se traduzem em poder efetivo, mas, sim, necessitam do apoio ou, pelo menos, da tolerância ou inatividade do Congresso. Daí, então, que, ao nos referirmos ao papel do Executivo, tenha sentido falar de centralismo limitado. Forte, do ponto de vista institucional, o Executivo pode ser politicamente fraco. Essas dificuldades foram, muito

cedo, percebidas pelos primeiros governos republicanos, mas foram moderadas pela natureza não-competitiva de seus sistemas políticos. A "política dos governadores", no Brasil, ou a política do Acordo, na Argentina, foram estratégias que iam, precisamente, ao encontro desse problema.[6] Hoje em dia, com a volta de nossos países às regras do jogo da democracia competitiva, seu esquema institucional não reproduz senão, de forma mais dramática, os desafios que sempre estiveram presentes. Em conseqüência, boa parte de sua dinâmica política pode ser lida como esforços para neutralizar os riscos do imobilismo. A partir dessa perspectiva, a análise das relações Executivo-Legislativo requer especial interesse. Na seção que se segue, ocupar-nos-emos de algumas das variáveis que a literatura especializada identificou como relevantes na relação Executivo-Legislativo.

As relações Executivo-Legislativo

O papel dos partidos políticos

É parte do saber convencional advertir a respeito dos efeitos que tem exercido sobre o modelo de divisão dos poderes a expansão, até final do século passado, do princípio da legitimação democrática e a conseqüente erupção, no cenário político, dos partidos de massa. Os partidos atravessaram os limites institucionais prescritos pelo princípio da divisão de poderes, restando sustento empírico à idéia de equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo. Este equilíbrio quebrou-se quando ambas as esferas do governo estiveram sob a responsabilidade de políticos que compartilhavam a mesma filiação partidária e atuavam, em conseqüência disso, solidariamente. A presença de partidos políticos – não prevista no esquema do final do século XVIII – veio a atuar, então, como ponte entre o Executivo e o Legislativo, fechando a brecha criada pelo princípio da divisão de poderes. Como se adverte logo no início desta descrição, ajusta-se melhor à evolução dos regimes parlamentaristas europeus e às características de seus partidos políticos. A condição para que essa hipótese ocorra é que os partidos sejam poucos, estáveis e disciplinados. Não tem sido esse o caso do Brasil, e só até certo ponto, o da Argentina.

[6] Love, Joseph L. *"Federalismo y Regionalismo en Brasil*, 1889-1937". Carmagnani, Marcelo (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Mexico*, F.C.E., 1993. Botana, Natalio R. *El Orden Conservador*. Sudamericana, 1977.

O sistema de partidos políticos brasileiro é descrito na literatura especializada por meio de adjetivos desconsoladores. Scott Mainwaring o apresenta como um caso de subdesenvolvimento do sistema de partidos; Sartori, como o país mais antipartido que se conhece.[7] Os fatores enumerados são vários: a ausência de partidos de verdadeiro alcance nacional devido ao peso da política regional; as peculiaridades do sistema eleitoral que combina proporcionalidade com preferência; o formato multipartidarista fragmentado, refletido no alto número de partidos relevantes (oito, segundo o índice de fragmentação de Laakso e Taagepera); a escassa lealdade de seus representantes, que podem facilmente mudar de sigla, e a natureza clientelista de sua estrutura organizacional. Segundo Maria D'Alva Gil Kinzo, trata-se de um sistema instável, altamente fragmentado e frágil.[8] Sobre essa complexa trama devem atuar os presidentes para formar a necessária coalizão parlamentar sobre a qual repousaram seus respectivos governos. O governo de coalizão não seria, em princípio, uma questão necessariamente problemática se não fosse porque, no Brasil, não está assegurada a disciplina das bancadas. Embora alguns estudos tenham mostrado que o voto dos legisladores que integram a coalizão do governo é mais estável e disciplinado do que se pensava – e, nesse sentido, se poderia afirmar que os partidos estão em condições de estruturar o comportamento parlamentar – do nosso ponto de vista, o que interessa sublinhar é que os custos de negociar o apoio e mantê-lo são necessariamente mais altos.[9] Naturalmente, o problema apresenta-se de forma mais aguda quando o governo se dispõe a inovar em suas políticas, propondo novos planos de ação.

Em contraste, o sistema de partidos na Argentina é muito mais estável, com um formato que atualmente parece estar deslizando do bipartidarismo para o multipartidarismo, com três partidos relevantes. As duas forças políticas tradicionais, a UCR e o PJ, são partidos de alcance nacional, que reconhecem em suas origens claras clivagens em torno das quais construíram seu princípio de identidade. A partir desse núcleo foram se adaptando, em maior ou menor medida, às mudanças do contexto. Até a terceira força recente-

[7] Mainwaring, Scott. *"Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil"*.Mainwaring, Scott e Shugart, Mathew (ed). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997. Giovani Sartori citado em: Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina Cheibub. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, v. 38, nº. 3, 1995.

[8] Kingo, Maria D'Alva Gil. "Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil". *Parcerias Estratégicas*, v. 1, nº. 3, junho 1997.

[9] Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina Cheibub, op. cit.

mente surgida, o Frepaso, apesar de organizacionalmente estar centrado na Capital Federal e na província de Buenos Aires, perfila-se como partido de alcance nacional.[10] Essas características dos partidos políticos argentinos permitem supor que é mais provável que o presidente conte com o apoio disciplinado de seu partido, encontrando-se, então, em condições de sortear as dificuldades apresentadas pelo princípio de separação dos poderes. Entretanto, é preciso sublinhar duas coisas. Em primeiro lugar, no período coberto pela atual experiência democrática, iniciado em 1983, foi apenas a partir das eleições de 1995 que o Executivo contou com maioria própria em ambas as câmaras do Congresso. Em segundo lugar, considerando que se trata de partidos fracos programaticamente – em todo caso, contam as iniciativas do líder – não se pode dar por pressuposta a disciplina partidária, senão que é preciso produzi-la. Nesse ponto, as conseqüências do federalismo são, em certa medida, análogas às do Brasil.

O federalismo brasileiro repousa na tradição de governos regionalistas fortes, mais pronunciados do que na Argentina, dados os recursos econômicos e administrativos que tiveram e que têm atualmente.[11] Os partidos políticos foram se consolidando em torno dos centros de poder regional, razão pela qual apenas superficialmente podem ser considerados de alcance nacional. De fato, o que os sustenta são as coalizões das elites locais.

No caso argentino, o sistema federal influiu sobre a organização interna dos partidos. Nesse sentido, a UCR e o PJ seguiram um esquema de organização descentralizado, adaptando-se às divisões territorial-eleitorais do regime federal. Em conseqüência, as organizações do partido, em nível provincial, gozam de importante autonomia – até o financiamento público dos partidos distribui-se para as organizações provinciais – e o líder do partido é, sobretudo, líder de uma coalizão de forças provinciais. Embora exista o sentimento de pertencer a uma organização nacional, a tarefa principal da liderança do partido continua sendo a manutenção da coalizão. Em conseqüência, os presidentes argentinos, ainda que sejam chefes de partido, como o

---

[10] Sobre este tema ver: Novaro, Marcos e Palermo, Vicente. *"El Centroizquierda y la Política después de Menem"*, *trabalho* apresentado no III Congresso Nacional de Ciência Política, SAAP, Mar del Plata, 5-8 de novembro de 1997. Também: Castiglioni, Franco e Medina, Juan Manuel Abal. *"Nuevos Partidos, Mismos Problemas"*, *trabalho* apresentado no III Congresso Nacional de Ciência Política, SAAP, Mar del Plata, 5-8 de novembro de 1997.

[11] Carvalho, José Murilo de. *"Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento"*. Carmagnani, Marcello (coord.) op. cit.

foram Alfonsín e Menem, não têm o caminho completamente aplainado em sua relação com o Congresso. A principal diferença é que o presidente argentino não deve convencer um a um dos 300 legisladores para que apóiem suas iniciativas; na maioria das vezes, é suficiente recorrer às lideranças do bloco na Câmara de Deputados e no Senado.[12] Isso, de qualquer modo, não implica que os líderes dos blocos estejam sempre em condições de disciplinar suas fileiras.

Do exposto até aqui, a propósito dos partidos políticos, pode-se concluir que, dadas as características organizacionais que possuem na Argentina e a fragmentação que as do Brasil apresentam, não se anulam as dificuldades de encontrar fórmulas de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. E mais, sua natureza heterogênea, no caso argentino, e a necessidade de formar coalizões, no caso brasileiro, introduzem novos desafios na hora de formar o gabinete do Executivo. Trata-se, agora, de alcançar a coesão do Executivo, visto como corpo colegiado. Na Argentina, o conflito entre o ex-ministro da Economia, D. Cavallo, e o presidente Menem constituiu exemplo eloqüente do problema que estamos abordando. Resumindo, a exigência de contar com uma liderança que assegure a coordenação das instituições governamentais é uma demanda sempre vigente. Vejamos, a seguir, outro mecanismo: as atribuições extraordinárias do presidente.

Atribuições extraordinárias

Tanto a constituição reformada do Brasil quanto a da Argentina outorgaram novas atribuições extraordinárias aos presidentes. Destacam-se, em especial, as Medidas Provisórias, no Brasil, e os decretos de necessidade e urgência e do veto parcial, na Argentina. A inclusão das mesmas, nas respectivas constituições, é por si só reveladora da persistência do problema que estamos analisando. De fato, este viu-se agravado pelos desafios da crise da dívida e, no caso particular da Argentina, pela experiência hiperinflacionária.

As medidas provisórias habilitam o presidente brasileiro a sancionar, com força de lei, uma medida cuja validade é de 30 dias, a menos que o Congresso se declare a favor ou contra a mesma. Entretanto, se o Congresso não se manifesta e a medida caduca, o presidente pode reeditar a mesma medida provisória uma ou mais vezes. Em estudo de A. Cheibub Figueiredo e

[12] Sobre o presidente brasileiro, Kinzo, Maria D'Alva Gil. op. cit., p. 35.

F. Limongi, analisa-se o uso que os presidentes fizeram desse instrumento.[13] Em primeiro lugar, destaca-se o alto número de edições e de reedições de medidas provisórias que, entre 1988 e 1995, somaram 1.249. Assim mesmo, é interessante notar o alto percentual de MP, 73,9%, que foram finalmente transformadas em lei pelo Congresso. Esses dados revelam, em princípio, a eficiência desse dispositivo constitucional. De qualquer modo, no final de nosso argumento, o que nos interessa assinalar são os limites que as medidas provisórias encontram quando o Congresso não se presta docilmente a este tipo de intervenção legislativa do Executivo. A presidência de Collor é um exemplo do uso abusivo das medidas provisórias, que encontrou a oposição do Congresso. De 143 edições e reedições, em 1990, o presidente Collor apenas apresentou 11, em 1991.

Os decretos de necessidade e urgência, incorporados na reforma constitucional argentina de 1994, também autorizam ao presidente legislar por intermédio de um mecanismo que, em situação normal, deveria ser atribuição do Congresso legislar. A particularidade do caso argentino é que essa disposição não estava incluída na Constituição vigente até 1994. De fato, as únicas medidas de caráter excepcional, reconhecidas pela Constituição de 1853, foram o estado de sítio e, até certo ponto, a intervenção federal, pensadas para enfrentar a principal ameaça visível desses momentos: a resistência dos poderes provinciais a subordinar-se ao governo nacional. Não se delineava, então, no horizonte dos legisladores, uma crise hiperinflacionária.

Embora o recurso a esse tipo de decretos reconheça antecedentes, a presidência de Menem distinguiu-se pelo uso excessivo dos mesmos antes de sua constitucionalização. Para isso, contou com o aval de uma Corte Suprema oportunamente ampliada pouco antes do início de seu mandato. Foi assim que, entre 1989 e 1994, o presidente Menem editou 336 decretos de necessidade e urgência, contra 25 registrados ao longo de 130 anos (1853-1983) e aproximadamente 10, sob a presidência de Alfonsín.[14] Apenas em raras oportunidades o Congresso reagiu – para ser preciso, a propósito de 4 decretos – e, mesmo quando o fez, o presidente vetou, nas duas ocasiões, a decisão.

[13] Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando. "O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?" *Novos Estudos*, nº. 47, março 1997.

[14] Rubio, Delia Ferreira e Geretti, Matteo. "*Cuando el Presidente Gobierna Solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional, julho 1989 – agosto 1994*", *Desarrollo Económico*, nº. 141, v. 36, abril-junho 1996.

As vantagens estratégicas dos decretos de necessidade e urgência são aqui mais evidentes, dado que a bancada do partido do governo, o PJ, tinha a maioria absoluta no Senado e se aproximava bastante dela, na Câmara dos Deputados. Mas, justamente esse fato é o que chama a atenção. Como é que, tendo a maioria no Congresso, o presidente recorreu com tanta freqüência aos decretos? Parte da explicação encontra-se na suspeita de enfrentar a oposição de seus próprios legisladores, caso as políticas impulsionadas pelos decretos fossem submetidas ao trâmite legislativo de rotina. Outra razão é a que oferecem Cheibub Figueiredo e Limongi, a propósito das MPs.[15] Essas atribuições extraordinárias podem ser consentidas pelos mesmos legisladores, dado que encontram nelas uma solução para os problemas de ação coletiva, próprios dos corpos colegiados. Este é o argumento do problema, visto pelo ângulo institucional. Porém, do ponto de vista político – e colocando-o cruamente –, a vantagem que tem para os legisladores do bloco oficialista é que a responsabilidade das decisões por decreto recai claramente sobre o presidente. Se seus resultados não são os esperados, os fracassos são de sua exclusiva responsabilidade. Os legisladores podem ter tempo para reagir, vendo a maneira das respostas, recorrendo ao uso de suas próprias atribuições. Ao contrário, se as medidas tiverem êxito, os legisladores do PJ beneficiam-se pelo simples fato de tê-las consentido.

A inclusão dos decretos de necessidade e urgência como Art. 99 da Constituição reformada de 1994 não fez nada além do que transformar *de jure* em prática *de facto*. Entretanto, também foi introduzida – e isso é novo –, como forma de controle parlamentar, a obrigação de que os decretos fossem submetidos à revisão por uma *Comisión Bicameral Permanente*. Esta deve pronunciar-se explicitamente sobre a validez da medida em dez dias. Até hoje não foi sancionada a lei que torna operativo esse dispositivo constitucional.

Não há dúvidas de que as MPs e os decretos de necessidade e urgência outorgam importantes vantagens estratégicas aos presidentes. As medidas provisórias e os decretos de necessidade e urgência tornam-se especialmente eficientes quando os presidentes apresentam aos legisladores o *fait accompli*. Entretanto, não é óbvio que o Executivo possa aplicá-las

[15] Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando: op. cit.

indiscriminadamente sem contar, pelo menos, com a tolerância do Congresso. Fizemos menção ao caso do presidente Collor. O presidente Menem, a propósito da política trabalhista, apesar de ter ameaçado recorrer à medida, não se arriscou a fazê-lo.[16] Novamente, apesar das vantagens concedidas por essas atribuições, o tema da liderança permanece de pé.

O quadro apresentado pelos vetos parciais – neste ponto refiro-me apenas à experiência argentina – é similar ao dos decretos. Não estavam expressamente incluídos na Constituição de 1853, mas, na prática, a doutrina da Corte Suprema terminou avalizando-os. Esta norma habilita o presidente a vetar partes de uma lei e a promulgar o resto. A Corte Suprema, por meio de sua jurisprudência, admitiu a promulgação parcial de uma lei sempre que não afetasse sua "unidade". Dadas as ambigüidades que essa interpretação apresenta – é, em si mesma, uma tarefa muito controvertida definir os critérios e os procedimentos a aplicar para decidir quando um veto parcial se ajusta ou não às exigências da Corte –, os presidentes recorreram com certa freqüência a eles. Entretanto, a presidência de Menem destaca-se pela maior proporção de vetos parciais sancionados e, em especial, pelo número destes que recaíram sobre iniciativas do próprio Executivo.[17] Sob a presidência de Alfonsín vetou-se parcialmente apenas uma lei iniciada pelo Executivo, e isso, por razões técnicas. Ao contrário, sob a presidência de Menem, vetaram-se parcialmente 30 iniciativas do Executivo.

Novamente, aqui, o Executivo conta com vantagens estratégicas. Na realidade, trata-se de um instrumento que permite ao Executivo reinstaurar as políticas propiciadas por ele da forma mais próxima possível dos termos originalmente formulados. São vantagens estratégicas que operam de forma eficiente enquanto o presidente conta com algum tipo de apoio no Congresso, ainda que seja o mínimo necessário para impedir a formação da maioria de 2/3, com a qual se insiste no veto. Apesar do requisito dos 2/3, o Congresso conseguiu aprovar, por insistência, quatro leis iniciadas pelo Executivo e parcialmente vetadas.

[16] Etchemendy, Sebastián e Palermo, Vicente. *"Conflicto e Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem"*. Universidad Torcuato Di Tella, *Working Paper*, nº. 41, junho 1997.

[17] Mustapic, Ana Maria e Ferretti, Natalia, *El Veto Presidencial Bajo Alfonsín y Menem*. 18, 1983-1995, documento apresentado.

Organização do processo legislativo

A organização interna do processo legislativo constitui outro âmbito no qual é possível identificar mecanismos que procuram facilitar o processo de tomada de decisão. Aqui, diferencia-se a estrutura brasileira mais centralizada do que a da argentina, mais descentralizada. Desse tema, ocupa-se, especificamente, o trabalho de Fabiano Santos.[18] Nesse aspecto, interessa-me chamar a atenção sobre duas questões. Uma delas refere-se à agenda parlamentar.

Sobre o total de leis aprovadas na Argentina, a proporção delas que é da iniciativa dos legisladores supera levemente à do Poder Executivo. Entre 1983 e 1995, foram sancionadas 1.502 leis, das quais 48,8% foram iniciativas do Executivo e 51,2%, do Legislativo.[19] Ao contrário, no Brasil, a relação, entre 1989 e 1994, foi de 85% para o Executivo e 15% para o Legislativo.[20] À luz desses dados, pode-se afirmar que o Congresso argentino intervém na definição da agenda pública. Vejamos, com mais detalhes, o modo como é fixada a agenda parlamentar em um e outro país.

Os mecanismos de fixação da agenda parlamentar são similares. No Brasil, está a cargo do Colégio de Líderes e, na Argentina, está nas mãos da *Comisión de Labor Parlamentaria*. A composição desses organismos é também similar: basicamente, autoridades da Câmara e chefes dos grupos parlamentares. Em ambos os países, a pauta de trabalho da Câmara e do Senado deve ser aprovada pelo plenário. Os trabalhos sobre o Brasil assinalam o fato de que o Colegiado dos Líderes privilegia as iniciativas do Executivo, recorrendo ao trâmite de urgência ou de urgência urgentíssima. Na Argentina, esse tipo de pedido é apresentado com a solicitação para ficar em separado na ordem do dia ou como pedido de "*tratamiento sobre tablas*", quando não se conta com o ditame da comissão. Entretanto, é menos freqüente o emprego desses trâmites especiais. Em geral, parece estar subentendido entre o partido do governo e os da oposição que as iniciativas presidenciais devem ter prioridade. Isso pode ser observado pelo menor número

[18] Santos, Fabiano. "Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina." *trabalho* apresentado no Seminário Brasil-Argentina, IPRI, Rio de Janeiro, 20 e 21 de novembro de 1997.

[19] Esta informação faz parte da base de dados da pesquisa *El Congreso Bajo la Presidencia de Alfonsin y Menem*, Ana Maria Mustapic e Matteo Goretti.

[20] Informação extraída de Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando, "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº. 29, outubro de 1995.

de dias de demora para sancionar as iniciativas do Executivo – para o período de 1983 a 1989 foram, em média, 174 dias para o Executivo contra 313 para os legisladores – e o menor número de leituras a que se submete para sua apreciação.[21] Nesse ponto, a liderança do Executivo não está em questão e, talvez, seja este o único indicador claro da modalidade de governo de partido. A prioridade não implica subtrair as iniciativas ao trâmite de rotina – sua revisão nas comissões correspondentes – nem tampouco significa acatamento irrestrito. E sim, ao contrário, parece indicar a predisposição de participar da elaboração das políticas. Por exemplo, a política de privatizações do governo de Menem contou com a ativa participação do Congresso e foi objeto de importantes modificações por parte das comissões.[22] Assim mesmo, uma iniciativa do Executivo, muito disputada, foi a lei de patentes medicinais que envolveu veto presidencial e insistência por parte do Congresso e, inclusive, a sanção de uma nova lei que *consertava* a anterior.

Isso, quanto às iniciativas do Executivo, mas como se entende o alto número de iniciativas dos legisladores argentinos? Uma hipótese é que a proliferação de comissões contribui para que os legisladores encontrem espaço para satisfazer as demandas de interesses limitados. Uma rápida leitura das iniciativas dos legisladores parece confirmá-lo; repetem-se as transferências de terrenos ou de imóveis às municipalidades, a criação de tribunais, algumas construções de estradas, de declarações de dias especiais de festas (Dia do Tango, Festa da Colheita da Uva), etc. Um estudo de caso, a propósito do único projeto de lei sancionado sob a presidência de Alfonsín, permitiu-nos traçar o seguinte quadro.[22] A receptividade das instituições governamentais à influência política, ao longo de vários pontos de tramitação do processo de tomada de decisão, torna-se decisiva para introduzir, na agenda do Congresso, projetos de lei que respondem a clientelas protegidas. Tratando-se de iniciativas dos legisladores, nas quais não se põem em jogo lideranças individuais, como sucede quando é o próprio presidente quem promove as políticas, o Congresso está em melhor posição de exercer seu poder. Trata-se de um esquema institucional e organizacional propício a concentrar as microiniciativas no Congresso. É sobre elas que o Congresso se mostra disposto a investir seus recursos e está em condições de fazer prevalecer sua iniciativa diante

[21] Goretti, Matteo e Mustapic, Ana Maria. *"El Congreso de la transición democrática, (1983-1989)"*, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabalho 121, abril de 1993.

[22] Llanos, Mariana. *"El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Política de Privatizaciones en Argentina (1989-1997)."* trabalho apresentado no III Congresso Nacional de Ciência Política, SAAP, Mar del Plata, 5-8 de novembro de 1997.

da opinião do Executivo. Poder-se-ia dizer, então, que alenta a divisão de trabalho entre o Executivo, que se ocupa de assuntos mais gerais, e o Legislativo, que se dedica a questões mais particulares em seu expressivo rol de demandas dos grupos menores e menos poderosos.

Conclusões

Assinalamos, em nossa introdução, que o desenho presidencial desenvolve-se sempre sob o risco da paralisação institucional. Nesse sentido, é contrário a toda mudança que não seja consensual. Os pontos de veto alojados na trama institucional presidencialista são múltiplos, razão pela qual torna-o propenso à inatividade.[23] Por isso, toda sua dinâmica move-se na direção da busca de fórmulas de cooperação entre o presidente e o Congresso. Nesse ponto, os supostamente fortes presidencialismos latino-americanos – para alguns autores, mereceram até o qualificativo de hiperpresidencialismo – como o do Brasil e o da Argentina, revelaram-se fracos nas conjunturas de emergência econômica geradas pela crise da dívida e pela experiência da hiperinflação. Foi preciso criar e apelar para novos mecanismos extraordinários. Uma das principais diferenças entre o Brasil e a Argentina parece ser a natureza constitucional de tais instrumentos, no Brasil, e, melhor de fato, pelo menos até 1994, na Argentina. Essa diferença não é pouca coisa porque a democracia também está vinculada ao acatamento das normas por meio das quais os governantes devem tomar as decisões e não apenas aos procedimentos pelos quais são eleitos. Na Argentina, além disso, a cumplicidade de uma Corte viciada, seguida da ampliação do número de seus membros – acrescentemos que, por meio de procedimentos anti-regulamentares, favoreceu as tendências autocráticas do Executivo.

A outra diferença importante é o papel do Congresso. Apesar das tendências autocráticas do Executivo argentino, o Congresso não perdeu sua capacidade de fiscalização e controle legislativo. Mesmo assim, cumpre função representativa, orientada para a satisfação de demandas do tipo clientelista, particularista ou paroquial, que, em geral, são vistas depreciativamente, porém fazem parte das relações que os legisladores mantêm com a malha social.

---

[23] Mustapic, Ana Maria e Etchemendy, Sebastián. *"La Insistência al Veto Presidencial de la Ley 23523. Un Estudio de Caso."* mimeografado, 1997.

Além disso, os governos do Brasil e da Argentina enfrentam os mesmos problemas que tantos outros governos democráticos: conseguir apoio e mantê-lo. Essas dificuldades justificam a mudança das regras? O paradoxo a que chegam os estudos que enfatizam os aspectos institucionais é que o que alguns podem avaliar em termos positivos, outros o fazem em termos negativos. Assim, os críticos de determinadas formas de parlamentarismo defendem fórmulas de matiz presidencialista, por exemplo, na Itália. A razão principal é a instabilidade do governo. Por seu lado, os críticos do presidencialismo apóiam variantes do parlamentarismo, por exemplo, nos Estados Unidos. A razão é a paralisia institucional. No fundo, preocupam-se pela mesma questão: garantir a maioria do governo. Ao contrário, ali onde ela está assegurada, como na Inglaterra, a discussão gira em torno da representatividade. Na Argentina, considera-se que a política é demasiado partidarista; por conseguinte, é preciso debilitá-los por meio de sistemas eleitorais que introduzam a preferência. No Brasil, a insatisfação origina-se precisamente por motivos opostos: a debilidade de seus partidos, a partir de um sistema eleitoral que incentiva a concorrência intrapartidária. Esses exemplos demonstram-nos que não há fórmulas únicas, o que nos leva a sublinhar as peculiaridades de cada país em questão. Admitir este fato é uma das notas cautelosas da engenharia institucional, no momento. A outra, óbvia, é a impossibilidade de controlar seus resultados. Esses comentários não pretendem subestimar a importância das mudanças institucionais, mas colocar em seu justo lugar o alcance de nossos conhecimentos.

As Forças Armadas e a Política de Defesa no Brasil e na Argentina

Armando Amorim Ferreira Vidigal[*]

A "crise existencial"

A disputa pela hegemonia sub-regional tem dominado o pensamento político-estratégico da Argentina e do Brasil desde longa data e, conseqüentemente, tem orientado a formulação das respectivas políticas de defesa, sobrepondo-se a todas as demais considerações estratégicas.

Pelo fato de o espaço geopolítico sul-americano estar ocupado pela hegemonia norte-americana, que deixa pouco espaço para a atuação de um poder regional de pouca expressão, essa disputa, quando examinada à luz fria da razão, perde muito do seu sentido.[1]

As relações individuais da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos são um ponto de referência importante na sua disputa pela hegemonia, conforme veremos mais tarde.

As mudanças político-estratégicas decorrentes do fim da Guerra Fria eliminaram a principal hipótese de guerra dos dois países – a guerra global envolvendo os dois blocos ideológicos em que o mundo se dividira – e contribuíram para o término da chamada guerra subversiva, contra o "inimigo interno" que ameaçava as instituições, segundo a Doutrina de Segurança Nacio-

[*] Praça, Contra-Almirante, Vice-Almirante, Reserva. Foi diretor da EGN, Diretor Comercial do Estaleiro Só, Presidente da Fl Indústria e Comércio e Assessor do SYNDARMA e Empresas de Navegação. Membro do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e do Instituto Brasileiro de Estudos Estratégicos. Conferencista em diversos países. Entre os trabalhos publicados encontram-se: *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro; A Indústria Naval Militar do Brasil através do tempo* (prêmio RMB); *Conflito no Atlântico Sul* (prêmio RMB); *O Brasil e a Nova Ordem mundial;* "O Poder Marítimo e a Política Externa", tese para titulação em Política e Estratégia Nacionais pela ESG.

[1] Cavagmari Filho, Geraldo Lesbat. *"La Perspectiva Brasilenã."* coord. Hirst, Mônica. *Argentina-Brasil- El Largo Camino de la Integración.* Buenos Aires, Ed. Legasa, 1988, pp.137-142.

nal então vigente, onde o interesse do Estado se sobrepunha aos direitos do cidadão. Na realidade, o fator mais importante para o fim da guerra subversiva foi o processo de democratização que tomou conta da América Latina, encerrando um largo período de governos militares.

Na Argentina, o processo de democratização foi acelerado pela derrota militar na Guerra das Malvinas e foi feito a despeito dos militares, enquanto que no Brasil o processo foi controlado pelas Forças Armadas, embora tivesse se tornado inevitável pelo esgotamento do sistema nas novas condições reinantes no país e no mundo.

Era de se esperar que os militares desses países se apegassem a outra única hipótese de guerra de que dispunham – a guerra regional – a mais antiga e, porque não dizer, a mais cara às respectivas instituições. Por que isso não ocorreu?

Tanto na Argentina como no Brasil, os militares passaram a sofrer a crítica severa da sociedade relativamente aos "anos de chumbo", em que as liberdades básicas foram reprimidas e os direitos humanos desconsiderados (mais na Argentina do que no Brasil). As críticas, muitas justas outras nem tanto, levaram os militares ao retraimento, à "volta aos quartéis", à concentração em suas atividades específicas, o que, somado à considerável redução nos orçamentos de defesa e a pouca credibilidade, para a sociedade democrática, de uma guerra com os países vizinhos, gerou uma "crise existencial" paralisante nos militares. Também aqui cabe a observação de que as coisas se passaram na Argentina de forma diferente: a Argentina, em virtude das suas questões fronteiriças com o Chile e da disputa com os britânicos pelas Malvinas, investiu durante os governos militares pesadamente em armamentos, tendo que fazer uma considerável redução no seu orçamento militar; no Brasil, pelo contrário, os governos militares mantiveram sempre baixos os orçamentos das Forças Armadas dentro de uma política de "máximo desenvolvimento com o mínimo de segurança", de modo que os cortes foram bem menores.

Outras mudanças tiveram importância para o delineamento das questões de defesa nos dois países e por isso são aqui brevemente discutidas.

Globalização e regionalização

A tentativa de criar um único mercado mundial pressupõe a livre competição entre todos os atores intervenientes, o que, desde logo, põe em evidência as dificuldades dos países subdesenvolvidos para enfrentar a competição com os mais desenvolvidos, que possuem tecnologia e capacidade de gerenciamento superiores e um acesso mais fácil ao capital. Por outro lado, a não aceitação da globalização deixaria o país isolado da economia mundial, condenado a um isolacionismo empobrecedor e frustrante.

A situação parece ainda pior, quando se considera que na maioria dos grandes mercados emergentes – na Ásia, na África e na América Latina – as aberturas econômica e política estão ocorrendo simultaneamente, e, portanto, o desafio para esses países é ainda maior: a crise social, que está associada ao processo de mudança da economia, é uma ameaça à estabilidade política.[2]

Sendo conflitantes os interesses em jogo, a cooperação internacional parece pouco provável:

> "No caso dos nossos interesses [os dos EUA] serem contrariados pelo movimento de integração sub-regional [o Mercosul], então, não vamos nos acanhar no sentido de fazer prevalecer os referidos interesses; não vamos comprometer os interesses dos EUA em benefício do interesse de outros, às expensas de nossos trabalhadores e empresários."[3]

A busca de um maior bem-estar social, em nível global, significa, para alguns analistas do mundo desenvolvido, um confisco dos frutos do trabalho dos mais competentes e diligentes para os que são menos.[4]

Não se pode também ignorar que, nos países desenvolvidos, o discurso liberal esconde uma prática protecionista. As dificuldades experimentadas para a aprovação da Rodada Uruguai do GATT, relacionadas à proteção dos

---

[2] Garten, Jeffrey E. *"As Empresas e a Política Externa". Foreign Affairs*, nº. 8 , ed. Brasileira, maio de 1997, anexo à *Gazeta Mercantil* de 9/5/97.

[3] Daley, William, secretário de Comércio dos EUA, no Foro Empresarial das Américas, realizado em Belo Horizonte, em maio de 1997, "O Comércio nas Américas", *O Globo*, de 13/5/97.

[4] Brjejinski, Zbigniew, ex-secretário de Estado do presidente Carter. Citado por José Sarney em "BH ou Munique", *O Globo*, de 15/5/97.

produtos agrícolas da União Européia (UE), são um reflexo dessa situação.

A criação de blocos regionais, como o da UE, parece a melhor resposta aos desafios representados pela globalização. No caso da América do Sul, o Mercosul comprova essa assertiva e o seu aprofundamento e a sua extensão para abranger mais países é um imperativo político, econômico e estratégico. O inegável êxito já alcançado, que superou as melhores expectativas, está estimulando não só o estreitamento dos laços econômicos entre a Argentina e o Brasil mas ampliando a cooperação nas área política e militar, sepultando as desconfianças que, por tanto tempo, conturbaram as relações entre os dois países.

A possibilidade de os militares oporem-se ao Mercosul – afinal, ele acaba com a mais tradicional hipótese de guerra, a guerra regional – é cada vez menor, na medida em que as Forças Armadas mantêm um *low profile* nas questões que não são da sua área de competência e cresce a consciência nacional de que o Mercosul é um instrumento poderoso para que os países mais atrasados possam enfrentar a competição internacional, e os militares, que são acima de tudo nacionalistas, são sensíveis a este argumento.

No momento em que os Estados Unidos procuram consolidar a sua posição econômica na América do Sul, tendo em vista a importância cada vez mais crítica que este subcontinente tem para eles, o Mercosul tem o seu valor muito aumentado para os países-membros, já que permite o diálogo em bloco com os Estados Unidos, com outros blocos como a União Européia ou com outras potências econômicas, o que é bem mais favorável que o diálogo *mano a mano*. Os esforços que vêm sendo feitos pelos Estados Unidos para acelerar a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), enquanto o Mercosul não se aprofunda e expande, denotam claramente a importância do Mercosul para os países-membros.

O ex-secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, afirma que a visão norte-americana é de que o Mercosul é um bloco discriminatório – como se algum bloco não o fosse – e que, portanto, os Estados Unidos querem o seu desaparecimento ou sua transformação.[5]

[5] Citado por José Sarney, em "BH ou Munique", *O Globo*, de 15/5/97.

As gestões da diplomacia brasileira para que todos os países integrantes do Mercosul tomem uma atitude comum com relação à ALCA – ela é importante mas o Mercosul é absolutamente prioritário – estão de acordo com os melhores interesses desses países, embora contrariem os interesses dos EUA.

Esta unidade tão necessária corre, entretanto, o risco de ser quebrada pelas evidentes tentativas norte-americanas de despertar os antigos antagonismos entre os países sul-americanos. Não se pode compreender de outra forma a concessão, neste momento, do *status* de aliado militar especial à Argentina, o que está causando alarme no Chile e preocupação no Brasil[6], pois isto se dá exatamente quando nada parece justificar tal gesto.

Afinal, este *status* só foi concedido até agora a países situados em áreas turbulentas, onde as ameaças de conflito são consideráveis.

A revolução tecnológica

Um outro fator relevante para a política de defesa da Argentina e do Brasil é a revolução tecnológica em curso, especialmente no campo das comunicações e dos sistemas de processamento de informações.

As conseqüências dessa verdadeira revolução podem ser analisadas sob dois prismas: um político-econômico e outro militar.

Sob o ângulo político-econômico, a revolução tecnológica tende a aprofundar e alargar o fosso entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois aqueles terão condições de acumular cada vez mais conhecimento e, portanto, poder, relegando os demais à condição de potências de segunda classe.

Não há evidências de que esta situação possa mudar. Com a alegação de que precisam deter a proliferação das armas de destruição em massa, os países tecnologicamente mais avançados estabeleceram sistemas de controle das exportações de modo a cobrir todo o espectro do que chamam –

[6] Os diferentes pontos de vista da Argentina e do Brasil sobre a possível vaga reservada à América Latina no Conselho de Segurança das Nações Unidas torna extremamente imprópria a escolha do momento do anúncio. Para José Sarney isto é deliberado. Ver Alves, Márcio Moreira. "O Passado e o Futuro", *O Globo*, 26/8/97.

sem contudo definir com precisão – tecnologias de duplo uso. Com isso, estão capacitados a reservar para si a produção de bens que agregam altos índices de tecnologia e, conseqüentemente, propiciam elevado retorno de capital, deixando para os demais a produção de matérias-primas, produtos primários e bens que não lhes interessa produzir, seja porque o retorno de capital é pequeno e lento, ou porque exigem o uso intensivo de mão-de-obra desqualificada, e portanto, mal paga, ou agridem o meio ambiente.

O Comitê de Coordenação sobre Controles Multilaterais de Exportação (COCOM), criado com o objetivo de evitar que tecnologias "sensíveis" fossem transferidas para os países do bloco soviético, passou, ao término da Guerra Fria, a controlar essas exportações para os países "não-confiáveis" do Terceiro Mundo. Tendo caducado em 1994, foi substituído pelo Acordo Provisório de Wassenaar, de 1995.[7]

Os controles estabelecidos sobre exportações pela Convenção sobre Armas Biológicas (BWC), pela Convenção sobre Armas Químicas (CWC) e pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) estão sendo objeto de intenso debate internacional, com os países subdesenvolvidos reclamando que estão sendo prejudicados nas suas legítimas preocupações com a sua segurança e, principalmente, nas questões comerciais envolvidas. As restrições à venda de armas convencionais de alta tecnologia e as medidas para impedir a disseminação das armas de destruição em massa não devem criar obstáculos para que países com reais problemas de segurança desenvolvam um sistema de defesa adequado nem podem deter o comércio que se destina a aplicações pacíficas ou inibir as transferências de tecnologia importantes para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. A definição desses limites, contudo, está cada vez mais difícil e aumenta o receio de que esses instrumentos venham a ser usados para proteger interesses puramente comerciais.

Sob o ponto de vista militar, a revolução tecnológica mudou não só os sistemas de armas mas a concepção dos militares sob a maneira mais eficaz de empregá-los na guerra.

---

[7] O Acordo de Wassenaar foi assinado a 18 de dezembro de 1995, em Wassenaar (Holanda). O Acordo é dito provisório porque ainda não se chegou à lista definitiva dos produtos a serem controlados. Ver Anthony, Ian e Stock, Thomas. *"Multilateral Military – Related Export Control Measures". "Stockholm International Peace Research Institute, (SIPRI) Yearbook 1996 – Armaments, Disarmament and International Security."* USA, Oxford University Press, 1996, pp. 537-559

A Guerra do Golfo demonstrou, sem sombra de dúvida, o valor da superioridade tecnológica no campo de batalha[8] mas apontou, também, as limitações de certos avançados sistemas de armas quando usados fora do ambiente para o qual foram projetados: dificuldades para detecção e ataque a submarinos convencionais quando operando em águas rasas; deficiências do sistema de proteção contra minas marítimas, mesmo quando se trata de minas de projeto antigo; mau funcionamento do mais avançados sistemas de armas, como o Aegis, quando próximo à costa; etc.[9]

Os novos métodos de fazer a guerra - desenvolvidos inicialmente pelos israelenses e, posteriormente, aperfeiçoados pelos americanos – demonstraram a importância de um novo conceito operacional, cuja característica é a manutenção do inimigo constantemente sob pressão, de modo a não dar oportunidade para que ele se reorganize após o ataque inicial, o que pode ser obtido através de um sistema logístico ágil e competente, a exploração pelos escalões mais baixos das oportunidades que surgem durante a batalha (iniciativa) e do uso da surpresa. A superioridade do soldado profissional sobre o conscrito foi evidenciada mais uma vez (a Guerra das Malvinas já havia demonstrado sobejamente este ponto).

Essas questões estão influenciando as políticas de defesa da Argentina e do Brasil e trazem à discussão questões como a nacionalização, o sistema de recrutamento para as Forças Armadas, os métodos de formação e preparo do pessoal militar em todos os níveis, e outras semelhantes. Ficou também evidenciado que os investimentos militares na área de ciência e tecnologia devem ter alta prioridade. Os projetos brasileiros de desenvolvimento de um submarino de propulsão nuclear (uma forma de dar condições ao país para o domínio do ciclo completo do combustível nuclear) e do Veículo Lançador de Satélites (VLS), da Força Aérea, que se encaixam nessa categoria, são um bom exemplo de tecnologia de duplo-uso, pois, embora possam ter aplicações militares, envolvem tecnologia essencial para o desenvolvimento autônomo do país; eles chegaram ao estágio em que se encontram apesar do boicote internacional das tecnologias e materiais indispensáveis para o seu desenvolvimento.

A possibilidade do estabelecimento de uma indústria militar comum aos países integrantes do Mercosul deve ser explorada, já que é exatamente

[8] Vidigal, A. *"A Guerra do Golfo: Uma Análise Político-Estratégica e Militar". Revista Marítima Brasileira* (RMB) 112 (1/3 e 4/6), janeiro/março e abril/junho 1992, pp. 15-62.

[9] Jordan, John. *"Litoral Warfare – The Shape of Things to Come?", Jane's Intelligence Review,* março de 1993, pp.140-3.

na área militar, principalmente nas horas de crise, que se estabelecem os embargos. A experiência argentina na Guerra das Malvinas foi clara. A criação de uma indústria militar regional pode representar a formação da economia de escala capaz de sustentar o processo, além de permitir a geração da "massa crítica" de recursos humanos e financeiros indispensáveis para o início deste processo.

A deterioração do conceito de soberania

Antes, as relações internacionais faziam-se basicamente de governo para governo; dentro da nova ordem internacional, novos atores estão participando, cada vez com mais desenvoltura, desse intercâmbio.

As pressões internacionais – provenientes das organizações governamentais de caráter internacional ou regional (ONU, OEA, Mercosul, etc.), das megaempresas transnacionais e, principalmente, das organizações não-governamentais (ONGs) – como a Anistia Internacional, o Greenpeace, e muitas outras – limitam a liberdade dos Estados na formulação de suas políticas e, incontestavelmente, são os Estados menos desenvolvidos os que têm menor capacidade de resistir a essas pressões.[10]

Em certos setores, a legislação internacional vem crescendo significativamente, limitando ainda mais a liberdade dos Estados. No setor do comércio exterior, por exemplo, em que o transporte marítimo é quase absoluto, e constitui uma atividade tipicamente de caráter internacional, as regras estabelecidas por organizações governamentais de âmbito mundial (ou regional), concernentes à segurança da navegação e à eliminação ou redução dos riscos de poluição do meio ambiente marinho – a Organização Marítima Internacional (mais conhecida como IMO) é a agência das Nações Unidas, do tipo governamental, mais ativa – cresceu em número e na extensão dos setores cobertos. Também na área do trabalho marítimo, a legislação internacional relativa às condições do trabalho a bordo (segurança, higiene e conforto) e até mesmo às relações trabalhistas entre empregados e empregadores – a Organização Internacional do Trabalho (OIT), também uma agência das Nações Unidas, é a principal organização responsável por essa legislação – está cada vez mais rigorosa e abrangente.

[10] Pedraza, Luiz Dallanegra. *"Hacia el Orden Mundial del Siglo XXI". Seguridad Estrategica Regional (SER)*, nº 9, junho de 1996, pp. 44-60. O autor é da Universidade de El Salvador.

É certo que os estados são livres para aceitar ou não todo esse elenco de legislação mas, na prática, se não o fizerem, terão os seus navios alijados do tráfego internacional de mercadorias, pois, através do mecanismo do Controle pelo Estado do Porto – *Port State Control* – os demais países não aceitarão em seus portos navios que, por não se submeterem às regras internacionais, são classificados como "*sub-standards*". Não há, pois, opção.[11]

Como conseqüência dessa evidente diminuição da soberania dos estados nacionais, conceitos como o de autodeterminação dos povos e de não-intervenção, que até recentemente eram os fundamentos da ação política em nível internacional, estão sendo postos de lado, e cresce a tendência para intervenções militares, multinacionais ou não, em geral com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, feitas sob as mais nobres alegações, nem sempre falsas: proteção aos direitos humanos, na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Erzegovina; defesa da democracia ameaçada, em Granada e no Haiti; combate ao tráfico internacional de drogas e à "lavagem" do dinheiro proveniente deste tráfico, no Panamá; preservação da paz mundial ameaçada por um Estado agressor, no Iraque.[12]

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, proclamada por George Bush, em agosto de 1991, pouco depois da vitória na Guerra do Golfo, reflete a transição do sistema político-estratégico característico da Guerra Fria para um novo sistema de ordenamento internacional em que a hegemonia norte-americana é quase absoluta.

As principais ameaças identificadas passam a ser o tráfico de drogas "a maior ameaça", destruição do meio ambiente, as migrações ilegais, a proliferação de tecnologias de duplo uso, etc.[13]

Em artigo recente, o secretário de Defesa dos EUA confirma e amplia a relação de ameaças:

"Nossos temores são estimulados pela proliferação dos armamentos

---

[11] Vidigal, A. *Poder Marítimo: sua Importância para um País com a Posição Política do Brasil no Contexto Mundial.* Prêmio Almirante Jaceguai 1994, publicado pelo Clube Naval, 1994, 54p.

[12] Algumas dessas intervenções já foram institucionalizadas: as Resoluções das Nações Unidas nº. 43/131, de 1988, e 45/100, de 1990, criaram uma base legal para as intervenções de caráter humanitário; o Protocolo de Washington, que modificou a Carta da OEA, consagrou para o sistema interamericano as intervenções para a preservação da democracia.

[13] *National Security Strategy of the United States.* The White House, Agosto de 1991, 33p.

de destruição em massa, pelos ódios raciais que fendem os Estados, pelo terrorismo de grupos extremistas e pela agressão regional perpetrada por Estados-párias."[14]

A intervenção dos Estados Unidos nas sucessivas crises modernas é defendida por um estrategista do porte de Edward Luttwak:

> "Uma política de não-intervenção teria como conseqüência um mundo não só menos estável como também mais militarizado – o que sem dúvida prejudicaria interesses fundamentais dos Estados Unidos, no mínimo afetando o desenvolvimento econômico e solapando a ordem pública, mesmo que não haja nenhuma ameaça direta."[15]

Mas os Estados Unidos não é a única potência voltada para intervenções militares. Conforme prevê o Tratado de Maastrich, a Europa pretende criar uma estrutura militar para a UE, o que poderá ser conseguido, muito provavelmente, com a incorporação à UE das forças hoje à disposição da União da Europa Ocidental (UEO), tanto nacionais como multinacionais, ou pela criação de novas forças. A UEO, concebida para o período da Guerra Fria, volta-se agora para atuar fora da área de responsabilidade legal da OTAN, *out-of-Europe* portanto. Suas forças são nitidamente de intervenção *out-of-area*.[16] Para o Conselho da UEO, a formulação pretendida de uma Política Comum de Defesa Européia deve levar à identificação de interesses comuns, de riscos e ameaças potenciais e, principalmente, ao reconhecimento das "novas responsabilidades européias no ambiente estratégico no qual a *segurança da Europa não está confinada apenas ao território europeu* [o grifo é nosso] e no qual a Europa adquiriu a capacidade de fazer contribuição própria para a construção de uma ordem mundial justa e pacífica".[17]

Apesar, porém, das ameaças à autonomia dos Estados nacionais, a complexidade dos problemas atuais, resultante especialmente dos desafios da globalização e da utilização crescente de novas e sofisticadas tecnologias

---

[14] Perry, William J. "A Defesa na Era da Esperança". *Foreign Affairs*, ed. Brasileira, nº. 2, novembro de 1996, anexo à *Gazeta Mercantil* de 8/11/96.

[15] Luttwak, Edward. "Uma Política Militar Pós-Heróica". *Foreign Affairs*, ed. Brasileira, nº. 2, novembro de 1996, anexo à *Gazeta Mercantil* de 08/11/96.

[16] Andrade, Antônio M. Quesada Andrade. "A Europa e o Conceito Estratégico Naval para o Século XXI. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval (EGN) do Brasil em 1994. O autor era então diretor da EGN de Portugal.

[17] Conselho de Ministros da UEO. *"European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries"*. Madrid, 14/11/95. *SIPRI Yearbook 1996*, Appendix 7A.

– para citar apenas alguns desses problemas: aumento do desemprego, insegurança pública, maiores desigualdades na distribuição de renda, salários decrescentes – exige um Estado suficientemente forte para desenvolver um pacote coerente de políticas e programas econômicos que possam promover o bem-estar social e contribuir para a estabilidade mundial.[18]

As relações bilaterais com os Estados Unidos

As relações Argentina-Estados Unidos e Brasil-Estados Unidos tiveram sempre um papel importante na definição da política de defesa dos dois países latino-americanos, além de serem um marco de referência importante na sua disputa pela hegemonia sub-regional. É verdade que algumas vezes, para a Argentina e/ou para o Brasil, a relação bilateral com os EUA se fez dentro do quadro mais amplo das relações multilaterais (América Latina – Estados Unidos), mas também é inegável que outras vezes houve uma nítida ruptura do esquema multilateral, prevalecendo para a Argentina ou para o Brasil o entendimento bilateral com a nação hegemônica.

No final do século passado, os Estados Unidos iniciaram os seus esforços para o estabelecimento de uma condição hegemônica no continente americano. Datam de 1890 as primeiras tentativas concretas para a integração dos países americanos sob a liderança norte-americana: a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, convocada pelos Estados Unidos, decidiu pela criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, com o propósito declarado de estabelecer um espaço econômico e político unificado. Esse processo previa a exclusão das potências estranhas à região e a progressiva eliminação das barreiras que dificultavam as trocas comerciais entre os países que viessem a integrar a União. Sem dúvida, a mais antiga tentativa de criação da ALCA.

Como, entretanto, os verdadeiros interesses econômicos americanos estavam na Europa e no Pacífico, os resultados alcançados foram insignificantes. Com relação ao continente americano, os interesses dos Estados Unidos eram muito mais estratégicos do que econômicos: impedir o estabelecimento de bases de potências extracontinentais na área, considerada como

[18] Minayoto, Shiguenali. "Segurança e a Nova Ordem Internacional", *Premissas*, nº. 14, dezembro e 1996, pp.6-55. O autor é professor Unicamp.

dentro de sua zona de segurança, e negar o acesso às matérias-primas locais a possíveis rivais.[19]

À época, a influência inglesa no continente, como aliás em todo o mundo, era preponderante. A posição dos Estados Unidos só começou a se fortalecer após a Guerra Hispano-Americana (1898), de que resultou uma política extremamente agressiva, tipicamente imperialista, na América Central (Cuba e Porto Rico), no Pacífico (Filipinas) e que, um pouco mais tarde, se voltaria contra o México, seu vizinho (1915). O papel dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial – mais na esfera política do que militar – consolidou a sua condição de potência mundial.

Ao fim da Guerra do Paraguai (1864 – 1870), a Argentina, enriquecida devido às compras feitas pelo Brasil para sustentar o esforço de guerra, e beneficiada pelos grandes investimentos ingleses após o conflito, iniciou um extenso período de desenvolvimento que se prolongaria, quase sem interrupção, até aproximadamente 1930, quando ela poderia ser considerada, por todos os índices econômicos e sociais, uma nação plenamente desenvolvida. Suas estreitas ligações com a Inglaterra – que se manteriam praticamente até 1958[20] inibiram uma maior aproximação com os Estados Unidos.

Já o Brasil, esgotado financeiramente pela guerra e sofrendo os efeitos do tardio fim da escravatura, não teve, até 1930, o mesmo sucesso da Argentina, excluindo-se o breve intevalo do governo Campos Sales, iniciado em 1898, e dos cerca de dez anos que se lhe seguiram. O grande êxito brasileiro nesse período foi a consolidação definitiva de suas fronteiras, quando a chancelaria do Brasil ficou sob a competente direção de Rio Branco, de 1902 até 1912. Importante para definir as nossas relações com os Estados Unidos foi a decisão de Rio Branco de pôr em curso uma política de estreita cooperação com aquele país a fim de dispor de um poderoso aliado que pudesse se contrapor à prepotência inglesa – o último incidente, ao fim do século, fora a ocupação arbitrária da Ilha da Trindade, só resolvido graças à interveniência dos Estados Unidos – e tornar improvável aquilo que ele considerava uma

---

[19] Rojas, Alberto Müller. "A Segurança na América do Sul". *Premissas*, nº. 11, dezembro de 1995, pp. 51-92. O autor é general de divisão e professor da Universidade Central da Venezuela.

[20] Marmara, Leopoldo. *"Integração Brasil – Argentina: Riscos, Possibilidades, Custos". Política e Estratégia*, v.VI, nº. 1, janeiro/março 1988, pp. 17-35. Certamente o período todo da 2ª GM é uma das exceções já que a Argentina pendeu muito mais para o lado alemão.

ameaça concreta, isto é, a união dos países de fala espanhola contra o Brasil. O relacionamento especial com os Estados Unidos então iniciado iria prolongar-se até 1977.

A Marinha do Brasil, que tinha as suas origens e tradição ligadas à *Royal Navy* voltou-se para a *American Navy* em 1914 são contratados oficiais americanos para lecionarem na recém-criada Escola Naval de Guerra, hoje Escola de Guerra Naval, onde começou a ser formulada a doutrina operacional da Marinha brasileira, e, em 1922, estabelece-se no Rio de Janeiro a Missão Naval Americana – que, entre outras coisas, reorganizou administrativamente a Marinha, criando as Diretorias Técnicas, e estimulou o desenvolvimento da jovem aviação naval. A escolha de uma missão americana e não inglesa deveu-se a dois fatores em especial: os oficiais brasileiros que, nos Estados Unidos, acompanharam os reparos do encouraçado São Paulo, voltaram impressionados com o profissionalismo e competência da Marinha americana, defendendo ardorosamente esta opção; em segundo lugar, Epitácio Pessoa, que, ao ser eleito presidente representava o Brasil na Conferência de Paz na Europa, fez a viagem de regresso ao Brasil, via Estados Unidos, numa belonave daquele país e, seduzido pela demonstração de poder da potência emergente, apoiou a sua escolha.

É importante destacar que, apesar das diferenças de atitudes da Argentina e do Brasil para com os Estados Unidos, estes nunca alteraram a sua política de manter o equilíbrio militar no ABC. A política oficial do governo dos Estados Unidos sempre foi evitar que qualquer um dos membros do ABC – Argentina, Brasil e Chile – obtivesse uma significativa vantagem militar sobre os demais, mostrando-se sempre sensível a qualquer possibilidade de desequilíbrio. Na década de 1930, por exemplo, o Brasil procurou adquirir nos EUA oito contratorpedeiros usados, construídos entre 1918 e 1920, mas, tendo em vista os protestos do governo argentino, a venda foi sustada, o que levou o Brasil a encomendar na Inglaterra a construção de seis contratorpedeiros que, entretanto, não foram entregues devido à eclosão da II Guerra Mundial.[21]

[21] Na medida, porém, em que cresciam os receios de uma nova guerra, os americanos cederam, em 1936, ao Brasil, os planos para a construção dos modernos contratorpedeiros classe "Cassin" e ofereceram assistência técnica para sua construção no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (os contratorpedeiros classe M que participaram da II Guerra Mundial).

A II Guerra Mundial mostrou com nitidez a diferença dos relacionamentos da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos.

O início da guerra na Europa levou os EUA à tentativa de aumentar o seu controle sobre o hemisfério, através de uma intensa ofensiva político-diplomática e pressões econômicas sobre os países da região que, em virtude da guerra, achavam-se afastados de seus parceiros comerciais europeus e, portanto, necessitando da aproximação com os norte-americanos. O objetivo dos Estados Unidos era construir um bloco continental solidário, capaz de participar da guerra ao seu lado, se esta ocorresse, senão ativamente pelo menos como fornecedores de matérias-primas estratégicas.

Em 1931, quando teve início o conflito na Europa, foi realizada no Panamá a Primeira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Americanos, tendo sido decidida, contra o desejos dos EUA, a manutenção de uma posição de absoluta neutralidade diante do conflito europeu.

Na Segunda Reunião de Consulta, em 1940, após a queda da França, o receio de que o poderio militar alemão, que até então parecia imbatível, pudesse constituir uma ameaça ao Continente, levou os chanceleres a adotarem uma atitude mais comprometida, embora sem conseqüências práticas: a admissão de que a agressão a um dos países do Continente seria considerada como uma agressão a todos.

Somente após o envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra, em dezembro de 1941, depois do ataque japonês a Pearl Harbor, os Estados americanos, na Terceira Reunião de Consultas, realizada no Rio de Janeiro, em 1942, adotaram o princípio de "segurança coletiva" hemisférica aliado ao de "defesa comum", e no campo prático decidiram pela criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), para o planejamento de um sistema comum de defesa.[22]

A Argentina e o Brasil aceitaram essas decisões com maior ou menor relutância mas acabaram tomando posições no conflito muito diferentes.

[22] Até hoje as conseqüências práticas da criação da JID, no que se refere ao seu principal objetivo, são insignificantes.

Tendo cedido bases para as forças navais e aéreas norte-americanas – a ajuda dos EUA para a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda, antiga aspiração nacional, contribuiu bastante para a derrota das correntes germanófilas, bastante expressivas no Exército, sob a liderança de Góes Monteiro, um ardente admirador de Luddendorf – o Brasil acabou envolvido na guerra, tendo dela participado ativamente, com o envio de uma Força Expedicionária para a Itália e a integração operativa de suas forças navais com a Sétima Esquadra americana.

A Argentina, pelo contrário, escondeu a sua colaboração com a Alemanha sob o manto de uma suposta neutralidade.

O fim da II Guerra Mundial marcou o início da Guerra Fria, com a divisão do mundo em dois blocos antagônicos. O alinhamento dos países da América Latina com os Estados Unidos tornou-se inevitável, embora fossem variáveis o rigor com que ele se processou e o entusiasmo que ensejou.

Para os Estados Unidos passou a ser vital manter o Continente firmemente sob sua liderança, o que implicava em impedir uma agressão comunista a qualquer país americano. Com esse propósito, realizou-se em 1947, no Rio de Janeiro, a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e Segurança, que levou à assinatura do Pacto do Rio de Janeiro ou Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A ênfase foi colocada na defesa unitária do Continente contra agressões extracontinentais, preconizando-se o uso das Forças Armadas pan-americanas no quadro de uma aliança militar liderada pelos Estados Unidos.

Em 1948, durante a Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), com o propósito de fortalecer o sistema pan-americano, dando-lhe estrutura jurídica permanente; foi também assinado o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, pelo qual os signatários comprometem-se a resolver todas as suas disputas por métodos pacíficos, através de negociações.

Com o passar do tempo, foi-se evidenciando que a ameaça soviética não era de natureza militar; ela manifestava-se principalmente através de um processo de infiltração ideológica, muito facilitado porque as condições políticas, econômicas e sociais da maioria dos países do continente representavam um terreno fértil para as idéias revolucionárias.

O comunismo aproveitou-se dessa situação – a deserção de Cuba para o bloco oriental comprova o êxito dessa tática – e levantou o estandarte da "guerra de libertação nacional", contra o imperialismo, contra a opressão, contra a desigualdade e os privilégios. Para os Estados Unidos tratava-se de uma "guerra subversiva", que ameaçava as instituições nacionais, pregava a sublevação e representava um ataque aos valores tradicionais da sociedade. O principal alvo das Forças Armadas latino-americanas passou a ser o "inimigo interno". A guerra subversiva foi objeto de estudos diversos e os militares do Continente foram submetidos a uma verdadeira lavagem cerebral, através de cursos, visitas e publicações especializadas. A Doutrina de Segurança Nacional foi uma conseqüência natural.

A origem da onda de governos militares na América Latina está nessa visão distorcida da realidade latino-americana difundida desde os EUA.

Com os governos militares, na década de 1960, estreitaram-se as relações da Argentina e do Brasil com os Estados Unidos, o mesmo, porém, não ocorrendo com as relações entre os dois países.

A partir de 1930, a Argentina entrou numa fase de declínio econômico acentuado, enquanto que o Brasil começava a crescer de forma significativa: no período de 1930 a 1980, foi o país que mais cresceu no mundo; se incluirmos a década de 1980, que ficou conhecida como a "década perdida" para a América Latina, o Brasil cai para o segundo lugar, só perdendo para o Japão. A disputa pela hegemonia na América do Sul assumiu um tom mais exacerbado, o relacionamento entre os dois países atingindo um ponto crítico após a volta dos peronistas ao poder em 1973, que interrompeu temporariamente a série de governos militares, e a construção da represa de Itaipu no alto Paraná, numa associação entre o Brasil e o Paraguai, sem consulta à Argentina que discordava da posição brasileira quanto ao aproveitamento dos rios de curso sucessivo.

Ao velho sonho argentino de comandar o eixo norte-sul da bacia do Prata, controlando, portanto, o único acesso ao oceano Atlântico da Bolívia e do Paraguai, o Brasil contrapôs – com o superporto do Rio Grande e a melhoria do acesso a ele, aos portos de Paranaguá e Santos – um eixo leste-oeste.

Com a volta ao poder dos militares na Argentina, em 1976, houve um alívio da tensão entre os dois países, conforme será discutido mais adiante, quando tratarmos das relações Argentina-Brasil.

A posição de alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos sofreria uma mudança considerável durante o governo Carter. O condicionamento da ajuda militar americana ao procedimento do Estado receptor relativamente aos direitos humanos, que implicava na submissão ao Congresso dos EUA de um detalhado relatório sobre o comportamento brasileiro nessa área, levou o presidente Geisel, em março de 1977, a renunciar a qualquer ajuda militar – que à época era apenas simbólica – denunciando o Acordo de Assistência Militar de 1952, de que resultou o fechamento da Missão Mista Brasil-Estados Unidos e da Missão Americana, ativa desde 1922. Um pouco antes, em junho de 1975, a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, que contou com feroz oposição dos Estados Unidos, contribuiu para arrefecer as relações entre os dois países. Embora, mesmo depois desses dois acontecimentos, as relações continuassem cordiais, rompeu-se o vínculo que fazia do Brasil o "aliado confiável" dos Estados Unidos.

A Argentina manteve estreitos os seus laços com os EUA: nos primeiros meses de 1982, a Argentina, cedendo às pressões norte-americanas enviou "observadores" militares a El Salvador, com o propósito evidente de treinar as forças leais ao governo contra os guerrilheiros locais, enquanto o Brasil resistia a essas mesmas pressões.[23] Isto representava uma inversão da posição dos dois países nas suas relações com os Estados Unidos.

Pouco depois, porém, a posição Argentina sofreria uma mudança radical.

Quando, em abril de 1982, os argentinos desembarcaram e ocuparam as Ilhas Malvinas/Falklands, eles estavam certos de que a Grã-Bretanha não lutaria para recuperar as ilhas pela força das armas, pois, atitudes recentes

[23] O comandante de Operações Navais dos EUA estava em visita oficial à Argentina quando teve início a ocupação das ilhas; para evitar constrangimentos ele imediatamente interrompeu a sua visita, antecipando em alguns dias a sua chegada ao Brasil. A alteração da programação fez com que ele fosse recebido pelo então chefe do Estado-Maior da Armada do Brasil na Escola de Guerra Naval e não em seu gabinete em Brasília.

O autor deste trabalho, então diretor da Escola, a convite do chefe do Estado-Maior, seu chefe imediato, assistiu ao encontro dos dois chefes navais e pôde testemunhar a insistência do almirante americano para que "o Brasil assumisse as suas responsabilidades na América Central", já que, nas circunstâncias do momento, havia uma série de inibições políticas que dificultavam uma intervenção norte-americana mais ostensiva.

Com a autorização do almirante brasileiro, procurei explicar ao americano que o Brasil, dando início a um delicado processo de abertura política, não tinha como justificar perante a sociedade, vivendo um momento de euforia democrática, uma intromissão militar noutro país, sem que qualquer interesse brasileiro estivesse envolvido.

da Grã-Bretanha sugeriam que ela se preparava para deixar a região; o ataque foi motivado pela enorme insatisfação interna contra a Junta Militar que governava o país (diversão). Havia a certeza, por parte da Argentina, de que os EUA intermediariam a disputa – as ótimas relações entre os dois países justificavam essa confiança – evitando que as compensações exigidas pela Grã-Bretanha fossem inaceitáveis para os argentinos.[24]

Quando as tentativas de um acordo negociado do secretário de Estado Alexander Haig fracassaram, o governo dos EUA passou a apoiar ostensivamente a posição britânica – o que, no entender da Argentina, ia contra o espírito do TIAR – e as relações entre a Argentina e os Estados Unidos chegaram ao seu nível mais baixo. Para toda a América Latina ficou evidente que os Estados Unidos davam prioridade às suas relações com a OTAN, face à importância dessa organização para sua estratégia global, sobre suas relações com os Estados americanos.

A Argentina e o Brasil passaram a adotar uma postura mais independente com relação aos Estados Unidos, numa postura que foi classificada pela diplomacia brasileira como "pragmatismo responsável".

Esta postura argentina perduraria até o primeiro governo Menem, quando a Argentina passou a apoiar incondicionalmente os Estados Unidos, estabelecendo, nas palavras do chanceler argentino, um relação "carnal" com aquele país. Já vimos como esta situação, convenientemente explorada, pode ameaçar a maior conquista dos países do sul do Continente: o Mercosul.

Argentina e Brasil no contexto regional

As primeiras tentativas de associação dos Estados americanos sem a participação da nação hegemônica deram-se no campo econômico.

Com o assessoramento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e sob a inspiração da tendência crescente para a formação de blocos econômicos regionais, foram criados a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – mais tarde mudada para Associação Latino-Americana de Desenvolvimento Integrado (ALADI), de objetivos mais amplos – e o Pacto Andino, de alcance sub-regional, para uma região com

[24] Vidigal, A. "Conflito no Atlântico Sul", RMB, 107 (10/12), outubro/dezembro de 1987, pp.9-50.

características especiais. Por uma série de circunstâncias – entre as quais a visão excessivamente mercantilista que as inspirou, as difíceis condições políticas então reinantes e a falta de experiência dos homens envolvidos nesse tipo de questão – o sucesso dessas instituições foi, até hoje, muito limitado, não tendo elas contribuído efetivamente para aumentar, de forma significativa, o intercâmbio comercial entre os países-membros, que era o seu objetivo principal.

É importante reconhecer que as pretensões hegemônicas da Argentina e do Brasil no subcontinente sul-americano repercutem sobre toda a região, tendo em vista a dimensão dos dois países, em todos os planos. A persistência dessa situação seria um obstáculo intransponível para qualquer projeto de integração regional. Conforme já assinalamos, após a volta dos governos militares na Argentina, em 1976, teve início um período de distensão que marca o início da atual fase de cooperação. A assinatura, em 1979, nos governos de Videla e Figueiredo, do Acordo Tripartite entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai, eliminou a principal causa de tensão entre a Argentina e o Brasil, permitindo compatibilizar as represas de Corpus e Itaipu e desta forma criar condições para um amplo entendimento regional. Com a solução, um pouco mais tarde, das pendências fronteiriças entre a Argentina e o Chile, melhoravam as condições para esse entendimento.

O Acordo de 1979 abriu também a possibilidade de acordos sobre intercâmbio comercial e cooperação na área nuclear, que vieram frutificar no acordo argentino-brasileiro de julho de 1986, quando os presidentes Alfonsín e Sarney firmaram a Ata de Integração e Cooperação Econômica que fixou os parâmetros que, desde então, têm norteado as relações entre os dois países, procurando traçar uma trajetória comum em busca de crescimento e da modernização, que tem conseqüências para toda região.[25] O reconhecimento da necessidade de os dois países "crescerem juntos" foi o ponto crucial da declaração de Iguaçu.

À época, o protocolo que tratava da cooperação militar não pôde ser implementado, pois, as desconfianças e receios recíprocos entre os militares argentinos e brasileiros tornavam impossível essa cooperação. Para contornar a dificuldade, os presidentes decidiram pela realização anual de Simpósios de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiros, com o propósito de, através

[25] Pedraza, Luiz Dellanegra. "O Acordo Integração Brasil-Argentina da Perspectiva da Política Internacional". *Política e Estratégia*, v. VI, nº. 1, janeiro/março 1988, pp.36-48.

da discussão livre dos problemas existentes, reduzir ou, se possível, eliminar as diferenças e, assim, iniciar um processo de intensa cooperação.[26] O estágio atual da cooperação atesta o êxito da medida.[27]

No campo econômico, a Ata formalizou o Plano de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil (PICE), importante passo para a futura integração econômica; o Uruguai não tardou a aderir, através do aprofundamento do já existente Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE) e da assinatura do Protocolo de Expansão Comercial (PEC) com o Brasil.

Estavam lançadas as bases para o Mercosul, que seria o coroamento de todo esse processo. O Tratado de Assunção, de março de 1991, envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Tratado do Mercosul – tornou-se um marco na história da integração sul-americana, contribuindo de forma significativa, e até surpreendente, para o aumento do intercâmbio comercial entre os países-membros, e está paulatinamente levando a um maior entrosamento das respectivas políticas externas, de forma a apresentar, nos foros internacionais, uma frente unida.

O Acordo de Complementação Chile-Mercosul, de outubro de 1996, é o primeiro passo para a futura integração do Chile. A Bolívia já efetivou acordo semelhante, em dezembro de 1996, e Venezuela e Peru iniciaram gestões no mesmo sentido.

A aliança Argentina-Brasil vai significar para o Mercosul o mesmo que a aliança Alemanha-França significa para a União Européia.

---

[26] O autor deste trabalho participou, na qualidade de expositor e debatedor, da delegação brasileira aos três primeiros Simpósios realizados (Buenos Aires, São Paulo, Buenos Aires) e pôde participar, com civis e militares da Argentina e do Brasil, de debates de alto nível e muito francos, sobre as desavenças existentes, constatando a distensão alcançada. O Uruguai e, logo após a democratização, o Paraguai, aderiram posteriormente aos Simpósios.

[27] Diz o novo embaixador argentino no Brasil, Jorge Hugo Herrera Vegas: "...o que experimentamos nos últimos anos é uma crescente cooperação entre as Forças Armadas dos dois países..." (entrevista a Guillermo Piernes da *Gazeta Mercantil Latino-Americana* – 1 - 7 setembro de 1997). De fato, o intercâmbio de pessoal das três armas para cursos é bastante expressivo. A cooperação entre as Marinhas compreende a realização de operações navais em conjunto (operação Fraterno), que implica inclusive na troca de oficiais entre navios, e recentemente devido à indisponibilidade do navio-aeródromo argentino, o navio-aeródromo brasileiro tem se deslocado para as águas argentinas, colaborando para a qualificação e adestramento dos pilotos navais argentinos.

A importância do Mercosul é fácil perceber: ele representa, em 1996, um potencial de 200 milhões de consumidores e dispõe de um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de US$ 800 bilhões.[28] A União Européia vem mostrando insistentemente o desejo de estabelecer um acordo com o Mercosul, que espera possa estar efetivo até 2005; os EUA querem a implantação da ALCA até 2005, antes que o Mercosul possa se aprofundar e estender pelo resto do subcontinente, impedindo que se forme um bloco com maior poder de barganha nas negociações.

> "O Mercosul como projeto comercial tem como uma das suas conseqüências a de encarecer a política comercial norte-americana. Provavelmente, a situação ótima para a política comercial norte-americana seria que os países do Cone Sul, como Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile, tivessem entrado no Nafta individualmente, mediante negociações também individuais. O fato de que o Mercosul, por ser uma união alfandegária, negocie em bloco, sem dúvida, fortalece o poder de negociação dos membros. Isso não tem o resultado ótimo que deseja a política comercial dos Estados Unidos. É nesse sentido que dou razão ao senador Sarney".[29]

A posição dos Estados Unidos em relação ao Mercosul é ambivalente: se os aspectos comerciais não o agradam, por outro lado os aspectos políticos são totalmente do seu interesse, já que, inegavelmente, dão à região maior estabilidade, política e militar, o que convém à potência hegemônica.[30]

Graças ao Mercosul, os países-membros estão sendo levados a adotar posições comuns nos foros internacionais que tratam das questões econômicas, o que lhes dá maior poder de negociação: no início da Rodada Uruguai do GATT, a Argentina e o Uruguai tinham posições diferentes das do Brasil sobre diversos projetos comerciais; ao finalizar a Rodada, o Mercosul já atuava como um bloco.[31]

Também na área política as mudanças são significativas.

---

[28] Baumann, Renato, *"La Dimensión Interamericana del Mercosur"*. *Diálogos*, pp. 10-13, publicação do simpósio realizado no Rio de Janeiro, pela Comisión Sudamericana de Paz, maio-agosto 1996. O autor é diretor da CEPAL no Brasil e professor da Universidade de Brasília.

[29] Vegas, Jorge Hugo Herrera. op.cit. na nota 27.

[30] Ibidem.

[31] Couriel, Alberto, *"Mercosur: Possibilidades y Interrogantes"*. *Diálogos*, pp. 14-16, nota 28. O autor é professor e senador uruguaio.

A criação do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela), seguida pela do Grupo de Lima ou Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), culminou, em dezembro de 1986, com a constituição do Grupo do Rio, reunindo, nessa fase inicial, apenas os oito países dos dois grupos anteriores.

A origem dos Grupos de Contadora e de Lima foi a necessidade de encontrar solução para os graves conflitos na América Central, considerados como uma ameaça para a estabilidade de toda a América Latina, exigindo, portanto, que os países latino-americanos assumissem a responsabilidade para sua solução, sem a necessidade da interveniência da nação hegemônica (a ação inicial do Grupo de Contadora tinha como objetivo fundamental evitar a intervenção militar unilateral dos Estados Unidos).

O Grupo do Rio, ao qual vieram se juntar quase todos os países latinos do Continente, é hoje um mecanismo permanente de consulta e entendimento político, com o objetivo de fortalecer a democracia – o Panamá, durante o governo de Noriega, e o Peru, na fase não-democrática da "fujimorização", foram afastados – a partir de um vigoroso desenvolvimento econômico e social da região, com base num crescente processo de cooperação e integração. Não surpreendentemente, o Departamento de Estado dos EUA, quando da criação do Grupo do Rio, caracterizou-o como "não-amistoso" para os Estados Unidos.[32]

O primeiro encontro do Grupo, em Acapulco (México), em novembro de 1987, reuniu os presidentes da América Latina que, inspirados nos princípios de autodeterminação dos povos, de não-intervenção em assuntos internos e da solução pacífica dos conflitos, decidiram que o seu objetivo seria forjar um projeto comum para o entendimento e integração latino-americana, visando à paz, à segurança, à democracia e ao bem-estar social. [33]

Embora ainda haja discordância entre os países do Grupo em muitas questões regionais, há unanimidade noutras, a defesa do sistema democrático entre elas, como prova o Compromisso de Santiago, de junho de 1991.

[32] Etcheberry, Alberto Ferrari. *"El Mercosur, Presente y Futuro". Diálogos*, pp. 6-9, ver nota 28. O autor é diretor de Estudos Brasileiros da Universidade de San Martin, Argentina.

[33] Aravena, Francisco Rojas. *"América Latina: Consertasión Política y Seguridad Regional"*. Anais do Seminário *"Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional in America Latina"*. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) - Brasil e FLACSO - Chile, Brasília, 2 - 3 de maio de 1994, p.21.

O Grupo do Rio é hoje o vínculo comum entre os principais processos de integração econômica regionais: o Grupo dos Três, que reúne o México, a Colômbia e a Venezuela; o Pacto Andino, compreendendo a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela; e o Mercosul, integrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Todo esse sistema latino-americano afeta o panorama estratégico da América Latina e, portanto, as políticas de defesa da região.

As políticas de defesa

A definição do papel das Forças Armadas da Argentina e do Brasil no contexto atual implica, desde logo, numa opção: ou elas aceitam as pressões dos Estados Unidos para se direcionarem prioritariamente para os problemas internos de seus respectivos países, assumindo funções que normalmente não lhes cabem, ou, à luz dos interesses nacionais de seus países, mantêm-se voltadas para os problemas de defesa externa.

A lógica da tese defendida pelos Estados Unidos parece irretorquível: não existindo ameaças externas para esses países é necessário repensar o papel das suas Forças Armadas, tradicionalmente voltadas para a segurança externa[34]; no caso, altamente improvável, de surgir uma ameaça desse tipo, os Estados Unidos garantiriam a defesa deles – obviamente, os Estados Unidos não julgam concebível que eles possam ser considerados a ameaça[35]; sem, portanto, o ônus da defesa externa, as Forças Armadas devem ser empregadas nas tarefas que possam contribuir para a segurança interna e noutras ligadas ao desenvolvimento. O combate ao crime organizado, em especial ao tráfico de drogas – que, como vimos, é considerado pelos Estados Unidos como "a maior ameaça" à sua segurança – a proteção ao meio ambiente, a participação em obras de infra-estrutura, etc., enquadram-se nessa catego-

[34] A exceção foi o período de Guerra Fria quando, com a cooperação e incentivo dos EUA, as Forças Armadas, tanto da Argentina como do Brasil, voltaram-se para a segurança interna, com conseqüências danosas para as liberdades civis e, principalmente, para as próprias Forças Armadas.

[35] As recentes intervenções dos Estados Unidos na América Latina são tidas como ditadas pelos interesses da humanidade, sempre inspiradas nos mais nobres princípios, como o combate ao tráfico internacional de drogas (Panamá) e preservação da democracia (Granada e Haiti). O caso de Cuba é especial, explicado de muitas maneiras: defesa da democracia, dos direitos humanos, etc.

ria. A redução de custos que se conseguiria por deixar de adquirir os caríssimos sistemas de armas de alta tecnologia e pela drástica redução de efetivos permitiria que mais recursos fosse carreados para infra-estrutura, segurança, educação e saúde, sem nenhuma dúvida os maiores problemas dos países em desenvolvimento.

Infelizmente, porém, o problema não é tão simples.

As relações entre os Estados são relações de poder, cada Estado usando todas as expressões do seu poder nacional para a defesa de seus interesses. O mundo não é o que certos pensadores utópicos querem nos fazer crer, onde prevalecem a justiça e a ética[36]; pelo contrário, "a arena política sempre atrairá aventureiros e charlatões ambiciosos e irresponsáveis".[37]

A política internacional não guarda compromisso com a ética:

> "... o fato é que a política é, pela sua própria natureza, em todo lugar, mesmo num sistema democrático, um negócio sórdido e confuso, cheio de dilemas morais perturbadores, compromissos dolorosos, afastamentos de toda sorte de ideal – embora seja necessária." [trad. nossa][38]

Considerar que não existem inimigos externos, só porque hoje as ameaças se apresentam de forma mais difusa, que não se podem identificar nem relacionar com um dado território[39], é incorrer em erro perigoso:

> "... pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem."[40]

---

[36] Na verdade, a sociedade humana tem vivido as suas piores experiências quando esse tipo de homens chegou ao poder.

[37] Havel, Vaclav, "*Summer Meditations, 1992*", citado por Kennan, George F. "*Keeping the Faith*", *At a Century's Ending: Reflections 1982-1995*. New YorK-Londres, W.W.Norton & Company, 1991, pp. 258-265.

[38] Kennan, George F. "*Witness*". op.cit.pp.248-257. ver nota 37.

[39] Diamint, Rut, "Segurança Hemisférica e Medidas para o Fomento da Confiança: Revisando Alguns Temas Conceituais", "*Estratégia no Novo Cenário Mundial*", Araújo, Braz de (cood.). "*Estratégias no Novo Cenário Mundial*". NAIPPE, Núcleo de Estudos Estratégicos da Univ. de São Paulo, Anais do II Encontro de Estudos Estratégicos, São Paulo, 1995, pp. 129-150.

[40] Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*. Fala dos atenienses no diálogo dos Mélios. Brasília, Ed. Univ. Brasília (UnB), 1982, 533p (ver pág. 28).

No mundo real, a capacidade militar é, e continuará a ser, fator decisivo na definição das relações entre os Estados: o mundo monopolar é resultante da incontrastável superioridade militar dos Estados Unidos, tanto no campo convencional como nuclear; a Federação Russa, ainda mantém o seu *status* de grande potência, apesar dos enormes problemas políticos e econômicos que enfrenta, face ao seu grande arsenal nuclear (que compensa a evidente deterioração de sua capacidade militar convencional).

Segundo Raymond Aron, a tese de que a força militar exerce um papel decrescente, e já mínimo, no funcionamento do sistema interestadual é totalmente falsa, como o demonstram os recentes conflitos em diversas regiões do mundo, onde o emprego da força militar tem sido decisivo.[41]

Delegar a defesa externa do país a outra potência, por melhor que se presuma seja a sua índole, corresponde a abdicar da sua soberania, o que é, sem dúvida, totalmente inaceitável.[42]

Apesar dessas considerações, o maior problema resultante do emprego das Forças Armadas fora de suas funções tradicionais está no prejuízo que esse tipo de emprego traz para as instituições do país e para as próprias Forças Armadas.

Consideremos o erro cometido pelos Estados Unidos nos anos 60, quando, julgando que as Forças Armadas da América Latina eram as únicas instituições capazes de proporcionar estabilidade política, enfatizaram o seu papel na política doméstica, descuidando de programas que as preparassem para as suas tarefas profissionais. A conseqüência foi imediata: em quase todos os países latino-americanos, entre os quais a Argentina e o Brasil, as Forças Armadas intervieram no processo político, acabando por assumir o poder.[43]

O engajamento institucional das Forças Armadas em tarefas subsidiárias, além de normalmente não resolver o problema, compromete a sua missão principal.

O combate ao crime organizado parece, desde logo, a tarefa civil mais apropriada às Forças Armadas, pelas aparentes semelhanças que apre-

[41] Aron, Raymond. *Os Últimos Anos do Século*, Rio de Janeiro, ed. Guanabara, 1987, 262p (ver pág. 158).

[42] Friedman, George, e Leband, Meredith. *EUA x Japão: Guerra à Vista*, Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, 1993, 411p (ver pág. 283).

senta com as tarefas tipicamente militares. Nada é mais falso, porém. Num país democrático, a instituição policial é preparada para deter suspeitos e encontrar evidências que os levem à condenação pela justiça, sua força decorrendo da legitimidade da sua autoridade; os militares, pelo contrário, são preparados para eliminar os inimigos, usando todo o seu poder de fogo, o que os torna totalmente incapacitados para a ação policial; sempre que são levados a intervir, chocam a opinião pública com os seus métodos, decorrentes do tipo de treinamento a que são submetidos; se fossem preparados com o mesmo grau de restrição com que devem ser as forças policiais, teriam o seu desempenho na situação de guerra totalmente comprometido.[44]

Somente o adestramento intensivo e específico prepara o homem para as dificuldades do combate real, e nunca a prática de qualquer atividade subsidiária pode substituir a especificidade deste treinamento. O envolvimento das Forças de Defesa de Israel com o policiamento da Faixa de Gaza teve um efeito deletério sobre a sua capacitação para o combate.[45]

Oficiais que assumem funções normalmente da responsabilidade de órgãos civis, mesmo com as melhores intenções, pelo fato de estarem acostumados com a hierarquia, a disciplina e a eficiência próprias da corporação, tornam-se impacientes com as demoras e as ineficiências inerentes à administração pública civil, sujeita a outros condicionantes, e procuram libertar-se desses empecilhos, assumindo, passo a passo, poderes que os possibilitem a cumprir a missão atribuída.[46] Dessa forma, vai-se criando a idéia de que o militar é a solução para os problemas do país.

A política de usar os militares em tarefas que não são de sua atribuição específica constitui uma contradição em si mesma: ela é justificada pelo fato de que as instituições civis existentes não estão cumprindo adequadamente suas tarefas; ora, se ela for aplicada, essas instituições não terão oportunidade de melhorar os seus serviços, permanecendo permanentemente incompetentes.[47]

---

[43] Varas, Augusto. *"La Seguridad Hemisferica Cooperativa de Post-Guerra Fria"*.Anais do seminário *"Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional en America Latina"*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) - Brasil e FLACSO – Chile, Brasília, dias 2 - 3 de maio de 1994.

[44] Dunlap Jr, Charles J. *Parameters.* Inverno 1992-3, 18 p. O autor é ten.-cel. advogado da USAF.

[45] Ibidem.

[46] Ibidem.

[47] Varas, Augusto, op. cit, nota 43.

Em síntese, a atribuição às Forças Armadas de tarefas que não são da sua responsabilidade, corrói as instituições políticas, econômicas e sociais, e deteriora a sua capacidade de fazer a guerra.

Estas considerações não devem inibir o emprego eventual das Forças Armadas, em situações excepcionais, como calamidades públicas ou quando as demais instituições do Estado não têm os meios necessários para fazer frente a uma necessidade premente. A atuação das unidades de fronteira do Exército, em áreas remotas e isoladas do Brasil, e da Força Aérea e Marinha em regiões de difícil acesso e muito carentes da Amazônia brasileira, ou em apoio às unidades de fronteira do Exército, enquadram-se na última categoria de excepcionalidade.

Tendo em vista tudo o que foi dito, não hesitamos em afirmar que o principal papel das Forças Armadas da Argentina e do Brasil deve ser o da defesa externa, cada país desenvolvendo a sua própria política de defesa, à luz dos seus interesses nacionais, mas sem perder de vista o fato de que são países que têm interesses comuns, cada vez mais evidentes e numerosos, e que, portanto, a busca de uma política comum de defesa deve ser um objetivo permanente.

A análise da conjuntura determina que as políticas de defesa da Argentina e do Brasil devem se fundamentar na procura da solução pacífica das controvérsias e do fortalecimento da paz e segurança internacionais, o que implica na renúncia a qualquer guerra de conquista. Essa atitude, porém, não implica em ignorar que a expressão militar ainda permanece de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes, e que, conseqüentemente, deve merecer a atenção de todos os poderes da Nação e da sociedade em geral. A esses princípios, agora consolidados na Política de Defesa Nacional (PND) do Brasil,[48] deve-se somar o da integração.

A esse respeito diz o professor Helio Jaguaribe:

> "Mercosul(...), é um sistema de salvaguarda internacional para seus partícipes, proporcionando-lhes condições para otimizarem seu futuro posicionamento, ou ante uma consolidada hegemonia americana, ou ante uma ordem mundial multipolar. Mercosul, todavia, só sobreviverá, contra o que serão crescentes pressões contrárias por parte

[48] Presidência da República. *A Política de Defesa Nacional.* Brasília, Imprensa Nacional,1996, 11 p.

dos Estados Unidos, se mantiver e estreitar a aliança argentino-brasileira."[49]

O valor dessa aliança em termos de defesa pode ser percebido quando se analisa a Guerra do Golfo. A decisão tomada pelos países da Liga Árabe, na reunião do Cairo, realizada no dia seguinte ao da invasão do Kuwait pelo Iraque, de que aquela era uma questão árabe, que seria decidida, "sem interferências externas", pelos países árabes, se tivesse sido mantida teria evitado a guerra. Pressões e concessões dos Estados Unidos romperam a unidade e a guerra pôde acontecer.[50]

É necessário reconhecer que as ameaças ao Mercosul não vêm apenas dos Estados Unidos; as principais ameaças são internas, decorrendo da falta de compreensão de certas lideranças políticas da essencialidade do Mercosul para o desenvolvimento de toda a região. A má qualidade em geral das representações políticas faz com que, especialmente em período pré-eleitoral, elas tomem posições, aparentemente favoráveis ao seu país, mas antagônicas aos interesses superiores da comunidade do Mercosul e, portanto, no longo prazo prejudiciais para todos. A legítima aspiração da Argentina e do Brasil de ocuparem uma possível vaga permanente para a América Latina no Conselho de Segurança das Nações Unidas não pode servir de motivo para uma disputa rancorosa, seja esta estimulada de fora ou não.

As pendências comerciais, inevitáveis num processo de integração econômica, têm de ser resolvidas nos foros apropriados, através da negociação entre técnicos dos países envolvidos. A exploração política dessas pendências pode ser desastrosa para o Mercosul. A recente decisão do Congresso argentino de sobretaxar as importações do açúcar brasileiro, para proteger as regiões argentinas produtoras dessa *commodity* – Tucumán, Salta, Jujuy e Santa Fé – embora de pequeno impacto econômico, já que a importação de açúcar brasileiro já é taxada naquele país em 30%, imediatamente provocou uma ameaça de retaliação por parte do Brasil, com a apresentação de um projeto de decreto legislativo – que não pode ser vetado pelo presidente – proibindo a importação de trigo argentino; quando se considera que o Brasil vem importando algo em torno de 40 a 60% de todas as exportações de trigo argentino, pode-se aquilatar a gravidade do problema, mormente no

[49] Jaguaribe, Hélio. "Brasil, Argentina e Mundo". *Jornal do Brasil*, 28/8/97.

[50] O assunto é amplamente discutido em "A Guerra do Golfo", ver nota 8.

momento em a Argentina convive com a ameaça de fechar o ano com um *déficit* comercial da ordem de US$ 3 bilhões.[51] Ações desse tipo podem destruir o Mercosul, o que será muito ruim para o Brasil mas, muito possivelmente, uma tragédia para a Argentina, que hoje tem um saldo de US$ 1,5 bilhão nas suas transações comerciais com o Brasil.

O aumento da cooperação na área militar impõe que haja absoluta transparência nas questões envolvendo aumento de efetivos, aquisições de novos sistemas de armas, alocação de recursos especiais para a área militar, o desenvolvimento de determinadas tecnologias de aplicação militar e outras semelhantes. A falta de visibilidade em decisões desse tipo pode provocar um sentimento de insegurança em países vizinhos: "aquilo que a liderança de um país interpreta como sendo uma medida para sua defesa pode ser interpretado por outros como uma medida ofensiva ou agressiva."[52] O propalado anúncio de uma relação militar especial entre a Argentina e os Estados Unidos, que, muito provavelmente, não acarretará nenhum desequilíbrio militar no ABC, provocou, conforme já foi dito, inquietação no Chile e, em escala muito menor, no Brasil.

A pressa em alcançar resultados espetaculares na esfera da cooperação militar pode se tornar um obstáculo ao processo contínuo de aperfeiçoamento dessa cooperação. A fixação de objetivos demasiado ambiciosos a curto prazo, como, por exemplo, o estabelecimento de um tratado de defesa, não é aconselhável, pois sua efetividade depende da existência de interesses comuns significativos, de riscos e ameaças potenciais e do reconhecimento de que a aliança militar contribui eficazmente para a eliminação desses riscos e ameaças. Um tratado de defesa comum deve ser o resultado de um longo processo de intercâmbio e cooperação, ou não terá credibilidade, não passando de uma declaração de intenções sem efeitos práticos.

Quando não existem essas condições – um exemplo típico é o TIAR – o tratado será letra morta, não correspondendo à situação vivida.

---

[51] Alves, Rossana. Vasconcelos, Adriana e Castro, Flávio Ribeiro de. "Congresso Brasileiro Reage à Sobretaxa na Importação de Açúcar", *O Globo*, 06/9/97.

[52] Costa. Thomaz Guedes da, "Política de Defesa: Uma Discussão Conceitual e o Caso do Brasil", Documento de Trabalho nº. 10, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Centro de Estudos Estratégicos, março de 1994, 30 p. O autor é da SAE.

Notas sobre o Papel das Forças Armadas Argentinas e Brasileiras*

José Maria Lladós[**]

Introdução

Ao fînal desta década marcada, em nível sub-regional, por profundas reformas econômicas, pela continuidade do processo de institucionalização democrática e pelo aprofundamento dos processos de integração, tanto a Argentina quanto o Brasil têm diante de si o desafio de dotar de conteúdo político e estratégico o "regionalismo aberto", como é o do Mercosul. Nesse contexto, a declaração formulada em 1997 pelos presidentes de ambos os Estados para sublinhar a presença de uma "aliança estratégica", adquire particular relevância.

Ao necessário *enforcement* dos acordos previstos, em 1994, em Ouro Preto, ao "aprofundamento", ou seja, à incorporação de novos temas, tais como serviços, compras governamentais, etc. e à cuidadosa administração do *timing* entre as agendas intrazona (por exemplo: normas para automotivos, açúcar, etc.) e extrazona (negociações com os Estados Unidos, a União Européia, o Pacto Andino, etc.), acrescenta-se a busca de crescente cooperação em questões de segurança e de defesa.

Entretanto, para avançar nessa questão é preciso aproximar as agendas de defesa de ambos os países para compatibilizar os interesses regionais.

Em torno de que temas gira o debate interno neste momento? Fundamentalmente, dos orçamentos militares, da necessidade de alocar mais recursos que permitam impedir o deterioração do equipamento existente e a

*Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Advogado. Mestre em Relações Internacionais. Ex-professor de Direito Constitucional da Universidade de Buenos Aires. Ex-secretário de Produção para a Defesa. Membro da Comissão de Defesa da União Cívica Radical (UCR). Assessor da Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados. Secretário acadêmico do Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI).

incorporação de novos de modo a evitar maior obsolescência tecnológica. A reivindicação por melhorias salariais ocupa lugar permanente na agenda, assim como a reclamação por maior atenção com as questões de defesa, em particular, na Argentina. A criação do Ministério da Defesa no Brasil parece estar demorando, possivelmente, talvez, devido às reformas institucionais que estão em andamento que concentram a atenção política. O papel das Forças Armadas ou, melhor dizendo, a eventual participação das mesmas em questões de segurança interna, de desordens sociais, terrorismo, narcotráfico, a chamada "agenda negativa" é, sem dúvida, juntamente com a questão orçamentária, o tema de maior relevância no debate político, por suas conseqüências institucionais internas e pela importância na configuração futura das Forças Armadas e seu papel na consolidação do Mercosul como espaço político e econômico autônomo.

A agenda regional

Em julho de 1997 realizou-se a primeira reunião do Mecanismo de Consulta sobre Defesa e Segurança Argentino-Brasileira que contou com a presença de ministros e secretários de ambos os países. Os representantes argentinos enfatizaram a necessidade de avançar para a criação de uma aliança de segurança do Mercosul, dado que toda integração econômica deve ter contrapartida militar. No mesmo sentido, o chanceler argentino, Guido Di Tella, acrescentou que é fundamental incorporar o Chile a essa futura estrutura de segurança e consulta. Essas reuniões e declarações enquadram-se na decisão da Argentina e do Brasil de proclamarem uma "aliança estratégica" entre ambos os países, orientada para ser estendida aos países do Cone Sul e ser vista como fator de estabilidade e de cooperação em assuntos econômicos, políticos e estratégicos.

Os funcionários da Argentina e do Brasil, presentes na reunião, indicaram que o foro se orienta para o intercâmbio de idéias sobre a conjuntura internacional e regional em matéria de defesa e de segurança internacional e para avaliar a cooperação multilateral nessas áreas.

O chanceler do Brasil, Luis Felipe Lampreia, ressaltou que a reunião do Mecanismo de Consulta e de Coordenação constituía exemplo do "tratamento político" que ambos os Estados começaram a dar à relação bilateral

no campo da segurança e da defesa. Entretanto, seu homólogo argentino assinalou que tal reunião era um sinal dirigido para os Estados Unidos no sentido de ressaltar que o Mercosul é um projeto fortemente político que não desaparecerá em 2005.

Caberia lembrar que em 1996 e 1997 realizaram-se manobras de forças terrestres da Argentina e do Brasil, simulando, em ambas as ocasiões, a participação conjunta em Operação de Paz multilateral. Por seu lado, os ministros da Defesa da Argentina e do Chile indicaram que, em 1998, realizar-se-á o primeiro exercício conjunto entre as forças de ambos os países.

Em 1996 tornaram-se conhecidas as linhas gerais da nova visão estratégica do Brasil, na qual se enfatiza a relevância que as Forças Armadas e a segurança desempenham no combate ao narcotráfico, ao tráfico de armas e ao terrorismo (em especial na região amazônica). A visão tradicional de tensões interestatais ou fronteiriças com a Argentina, a Venezuela ou com a Guiana, é substituída por uma visão dirigida para a integração econômica e comercial como instrumento de segurança e de pacificação na região.

A administração Fernando Henrique Cardoso enfatiza o aprofundamento e a consolidação do Mercosul como pólo econômico e político, com o objetivo de atenuar as assimetrias de poder existentes frente aos Estados Unidos. De acordo com o secretário de Assuntos Estratégicos do Brasil, embaixador Sardenberg, é interesse prioritário do Brasil aprofundar a integração do Mercosul, por meio do avanço gradual e prudente na expansão horizontal deste acordo para acolher novos sócios.

Para Sardenberg o Mercosul deveria ser visto como ator econômico e político, em sua condição de massa crítica de poder comercial e estratégico. Esta natureza garantiria ao Brasil e à Argentina maior capacidade para negociar com os Estados Unidos e com a União Européia.

Por sua vez, para a Argentina e segundo o seu ministro da Defesa, Jorge Dominguez, o sistema de Defesa fundamenta-se em três espaços: o nacional (em sua função dissuasiva e de credibilidade das Forças Armadas), o regional (de segurança cooperativa e de prevenção de conflitos) e o global (de colaborador em âmbito nacional ou regional com a ONU). Essa visão global orienta-se para buscar maior equilíbrio entre o potencial militar (dissuasivo) do país e os necessários avanços da segurança cooperativa em nível sub-regional e internacional.

Nesse sentido, a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou o desejo do Brasil de tornar-se ator responsável no atual contexto internacional, com a consolidação da posição antiproliferação (mediante a adesão ao Acordo de Mísseis de Alcance Médio, o MTCR, esquemas de transparência no campo nuclear com a Argentina, Tlatelolco, TNP, Convenção de Armas Químicas de Mendoza, o registro de exportação-importação de armas convencionais da ONU, etc.).

Enquanto isso, no decorrer de 1997, o Ministério da Defesa do Chile tornou público o "Livro Branco" da Defesa. Nesta publicação enfatiza-se a necessidade de dispor de Forças Armadas capacitadas para cumprir seu papel dissuasivo de forma plena, ao mesmo tempo em que se sublinha a permanência de determinadas hipóteses de conflito com países vizinhos, embora se admita a existência de tendência regional que tornaria improvável o desencadeamento de crises e conflitos. O documento reflete a transição da visão estratégica chilena centrada na proteção da integridade territorial em um cenário de conflito interestatal para outra de aceitação da existência de um processo de integração crescente com o Mercosul, em cenário de crescente cooperação internacional.

De todo modo, a visão estratégica chilena, no final dos anos 90, mostra a permanência do papel convencional do poder militar, sendo mais "tradicional" entre as do Cone Sul. Isto se considerarmos que o Brasil decidiu, nos últimos anos, priorizar a integração com a Argentina, assim como reforçar o papel de suas Forças Armadas na região amazônica diante da presença de "ameaças não-estatais" ou seja, o narcotráfico, os traficantes de armas leves ou de recursos naturais, etc. Enquanto o caso argentino se caracteriza por desenvolver uma política de Defesa que prioriza a integração econômica, o desenvolvimento de interdependências a implementação de medidas de confiança mútua, o estreitamento dos laços com os Estados Unidos e a participação ativa nas Operações de Paz da ONU.

Além dessas definições, sem dúvida importantes, o fato novo nas relações regionais é dado pela integração econômica e pela crescente aceitação, pelas Forças Armadas, da necessidade de avançar na adoção de medidas de confiança mútua e de enfatizar exercícios conjuntos como passos prévios para a implementação de políticas de cooperação que permitam consolidar o desenvolvimento institucional do Mercosul.

Que temas irão requerer discussão e aproximação para permitir avançar na formulação de respostas comuns nas questões de Defesa e de segurança?

A participação em mecanismos coletivos de segurança, a política científico-tecnológica, o equipamento futuro e o papel das Forças Armadas diante de conflitos internos integram essa agenda.

Com o retorno da democracia, em 1988, a cooperação ativa na construção e no fortalecimento de mecanismos coletivos de segurança foi uma constante das políticas externa e de defesa argentinas. Nos anos 90, e acentuado pelo final da Guerra Fria, o compromisso de cooperar em esforços internacionais foi incrementado com a participação em Operações de Paz da ONU e na Guerra do Golfo. Entretanto, esta visão começou a enfrentar questionamentos sobre o papel cada vez mais reduzido da ONU e o papel relevante que a OTAN parece querer assumir, ou alguns de seus membros, por meio de coalizões *ad hoc*. Estaria a Argentina disposta a legitimar intervenções das principais potências, contando ou não com a aprovação da ONU? Seu novo *status* de aliado extra-OTAN dos Estados Unidos a levará a assumir responsabilidades além daquelas com a ONU?

Na década atual, a Argentina adotou a política de abertura econômica e de abandono de programas militares que implicavam na busca do domínio de tecnologias de ponta. A redução dos gastos militares explica, em parte, essa política, porém pesou muito mais, sem dúvida, a presunção da incompatibilidade entre a criação da confiança requerida pela abertura econômica e o desenvolvimento de tais projetos. Durante esse período o país não elaborou uma política industrial e científica para as Forças Armadas e a indústria bélica que ocupasse o lugar da política já abandonada de substituição das importações e de fomento do desenvolvimento industrial.

O Brasil, por seu lado, mostrou-se relutante em abandonar o princípio da não-intervenção como um dos eixos de sua política externa, em particular, fora do âmbito da ONU e não achou necessário, para sua política econômica, renunciar aos projetos que envolviam desenvolvimento em tecnologias sensíveis (submarino nuclear e programa espacial, por exemplo). A posição adotada no tocante às intervenções multilaterais pode ser eventualmente revista em função da aspiração expressa pelo Brasil de integrar, em futuro imediato,

o Conselho de Segurança da ONU "ampliado", o qual poderia impulsioná-lo para assumir papel protagônico nos mecanismos de segurança coletiva.

A necessidade de políticas convergentes nessas questões se coloca como requisito prévio inegável. As políticas de equipamento deverão também ser atendidas para evitar criar susceptibilidades e desconfianças recíprocas.

Ainda que a região apresente baixo nível de conflitos interestatais e gasto militar também baixo (tanto em valores absolutos quanto em percentagem do Produto Interno Bruto se comparado com outras regiões), a aspiração em garantir elevado grau de autonomia nacional requer capacidade de dissuasão própria, além de mecanismos coletivos de segurança.

A afirmação da necessidade de equipar-se para se dotar de capacidade de dissuasão própria coloca o problema da aparente contradição com as políticas integradoras que dominam a agenda regional. A superação pacífica dos conflitos elimina a necessidade de vigiar-se reciprocamente. Entretanto, geralmente é aceito que a existência de capacidades equivalentes dos diferentes atores reforce as possibilidades de controlar aventuras e trabalho, em uma fase histórica como a que a região vive, como reforço do processo integrador, permitindo amplia-lo à relação entre Forças Armadas dotadas de poderio relativo aceitável.

A revisão do equipamento disponível, por outro lado, não permite a apreciação da real capacidade operativa das Forças Armadas tanto do Brasil quanto da Argentina, que é muito inferior ao que teoricamente emerge de uma leitura superficial das mesmas, como conseqüência das restrições orçamentárias.

Neste contexto de limitações as decisões sobre equipamentos parecem responder mais do que as considerações de equilíbrio regional à necessidade profissional de adquirir ou possuir o equipamento tecnologicamente adequado. Por outro lado, o apoio fornecido às iniciativas regionais de controle de armas químicas e biológicas, o convênio em matéria nuclear e a assinatura de Tlatelolco mostram a preocupação em impedir uma escalada armamentista na região.

A primazia dos mercados, o debilitamento dos Estados e o aparecimento de conflitos sociais como conseqüência desse processo coloca o tema

da intervenção das Forças Armadas para garantir a ordem interna. Embora tenham ocorrido na Argentina expressões de descontentamento social, estas mesmas não tiveram envergadura que justificasse a utilização de um nível de violência como o que implicaria na intervenção das Forças Armadas. Tampouco parecem requerer intervenção outras manifestações de alteração da ordem interna como os atentados terroristas ou o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro ou outras atividades delituosas. Houve consenso político em torno da idéia de que esse cenário de atividade delituosa crescente coloca a necessidade de reorganizar as polícias e as forças de segurança, de maneira que operem satisfatoriamente em um cenário de funcionamento pleno das instituições democráticas. A profissionalização e o treinamento adequado das polícias, o funcionamento independente da justiça e a transparência no trato dos assuntos públicos são percebidos como respostas idôneas aos problemas de segurança interna.

O Brasil enfrenta o desafio colocado pela possível ação de narcotraficantes em regiões da Amazônia e a necessidade de assegurar a presença do Estado por intermédio das Forças Armadas. A idéia de utilizá-las em cenários urbanos parece encontrar a mesma oposição que encontra na Argentina.

O cenário internacional

A conflituosidade crescente, assim como a violência empregada e a revolução tecnológica que ameaça modificar as formas de luta nas guerras e a própria organização militar são dados centrais do cenário internacional.

Em relação a este último aspecto é crescente a atenção que a análise do "futuro da guerra" desperta. Afirma-se que o mundo se encontra no início de uma nova revolução no campo militar, de que são parte as comunicações digitais, os GPS (o sistema de geoposicionamento global por satélite) os computadores que permitem a atualização das informações sobre inteligência (satélites, aviões, *drones*, etc.), o processamento da inteligência (novos sistemas de comando e de controle, comunicação digital e computadores) e o uso de informações para destruir alvos a distância com armas inteligentes. A guerra do futuro exigirá maior sigilo e rapidez, será multidimensional, com crescente peso da informação e uso do espaço.

Será a era dos aviões não-tripulados (custando 20% do valor dos aviões mais sofisticados e tripulados), mísseis cruzeiros e barcos silenciosos e semi-submergíveis custando 10% do valor das grandes unidades e com apenas 10% da tripulação. Isso permitirá, a médio e longo prazo, avançar na redução nominal dos orçamentos de defesa (ou em sua estabilização) ao mesmo tempo em que se incrementa o poder de fogo das Forças Armadas.

Parte da nova tecnologia é de uso dual e pode ser obtida no mercado civil. Estamos entrando em um mundo no qual a guerra cada vez mais será realizada entre operadores de computadores, de sistemas teleguiados e de comunicações e com menos soldados no campo de batalha. Essa tecnologia pode servir para centralizar ou descentralizar a tomada de decisões.

Um dos pontos centrais a ser considerados nesta nova era é o papel central da informação e do conhecimento na arte da guerra. Se anteriormente o "guarda-chuva nuclear" constituía o tema central, agora e no futuro este será o "guarda-chuva da informação", o fluxo de dados, de imagens e de conhecimentos entre aliados com o objetivo de enfrentar situações bélicas ou conflitos de baixa intensidade.

Por outro lado, uma conseqüência da globalização da economia e da revolução tecnológica é que as Forças Armadas da era pós-industrial não podem propor o desenvolvimento de seu equipamento nos termos mais fechados e auto-suficientes da era industrial, recorrendo agora ao mercado para abastecer-se dos equipamentos mais modernos onde forem oferecidos melhores preços e entrega mais rápida e confiável.

Entretanto, apesar da ampla oferta de armamento e da relativa facilidade para adquiri-lo, é igualmente necessário dispor de capacidade científica e técnica própria que garanta alguma autonomia na operação e na manutenção dos sistemas de armas e, ainda, capacidade de desenvolvimento próprio ou de adaptação às necessidades específicas. As mudanças na guerra implicam cada vez mais bens e serviços que eram anteriormente assegurados por organizações estritamente militares, agora podem ser garantidos pela sociedade civil (tecnologia de uso dual). A capacidade de desenvolver provedores e de interagir com eles para assegurar o produto (sistema de armas), controlar a qualidade, assim como operar e manter adequadamente os sistemas torna-se crítica.

Em virtude do papel central desempenhado pela tecnologia tanto no campo econômico quanto no militar, o acesso ao conhecimento para definir o poder dos Estados e sua capacidade de garantir a segurança.

A revolução tecnológica também enseja o debate sobre a adequada organização das Forças Armadas diante das exigências que estas mudanças geram o que, seguramente, irá acentuar-se à medida que os sistemas de armas incorporem inovações. Deverão ser propostas metas tanto de equipamento quanto de pesquisa e desenvolvimento que contribuam para que os Estados conservem a capacidade científica e tecnológica adequada para enfrentar tanto os desafios impostos à economia pela globalização quanto a capacidade militar de resposta às agressões ou de apoio às respostas políticas.

O dimensionamento do poderio militar (e a comparação com outros países) sempre foi matéria opinável. Entretanto, atualmente, quando as plataformas não são tão importantes quanto a tecnologia que contêm e, mais ainda, quando o ponto determinante será determinado pela capacidade científica e tecnológica para obter e utilizar a informação, torna-se cada vez mais difícil comparar poderios relativos.

Isso ocorre, como foi mencionado, em cenário internacional de conflito crescente e de novos desafios à segurança nacional que extrapolam o âmbito clássico das agressões militares, mas que possuem tal nível de violência e dimensão em seu desencadeamento que chegam a colocar em questão a existência do Estado (por exemplo: Colômbia). O anteriormente dito implica também no aparecimento de atores subestatais (grupos étnicos, máfias, delinqüência transnacional) o que leva à proposição de respostas coletivas por meio das instituições existentes (ONU), de coalizões *ad hoc* e à criação de novos mecanismos (Associação para a Paz, aliados extra-OTAN, eventualmente à Brigada Ibero-Americana, Forças *stand by* da ONU).

O que nos leva a questionar o alcance dos compromissos assumidos, visando apoiar a consolidação de mecanismos coletivos de segurança que garantam a ordem do sistema internacional, já que à quase exclusividade concedida à ONU na decisão e na implementação de intervenções seguiu-se cenário mais complexo no qual a organização parece orientar sua ação para missões de administração de situações onde a intervenção tem o consentimento das partes em disputa.

Neste cenário, as mais difíceis missões de imposição da paz requerem a formação de coalizões que contam com a legitimidade concedida pelos organismos regionais ou pelo poder e prestígio dos países que impulsionam a intervenção. Isso, evidentemente, requer decisão política *ad hoc* e, em nível regional, trará dificuldades para harmonizar tais decisões, além de provocar debates internos.

Uma das exigências colocadas pelo atual contexto internacional é a harmonização das políticas nacionais que buscam assegurar capacidade militar para cumprir missões tradicionais de preservação da soberania e de integridade territorial, com a criação de mecanismos coletivos para responder a novos desafios de segurança internacional, afetando os princípios de não-intervenção e de soberania nacional.

Algumas reflexões finais

A comparação entre as agendas nacionais e as definições regionais, com os desafios colocados pelo cenário internacional, evidencia exigências para a harmonização das políticas de defesa argentina e brasileira.

A mais imediata é a de garantir a adequação entre os objetivos fixados e os recursos alocados.

A convergência das políticas científico-tecnológicas e o grau de compromisso assumido perante à ONU ou com os mecanismos coletivos desenvolvidos para manter a ordem no sistema internacional integram a agenda, que também irá requerer definições sobre o papel das Forças Armadas em caso de conflito interno e no âmbito institucional a elas reservado em um sistema democrático consolidado.

Além das definições, como se configura o cenário que permite avançar na cooperação intra-regional?

Um, o mais ambicioso, é o de assegurar uma política científico-tecnológica que some os recursos de ambos os países e que permita manter a capacidade adequada às profundas mudanças em andamento, no que alguns denominam "revolução militar" (com sua carga de mudanças de equipamento, de operação e de organização de alcance ainda discutíveis). A

magnitude e o custo dessas mudanças colocam um desafio (e um indicador) à disposição dos países da região para preservar um grau de autonomia nacional que permita não apenas garantir a integridade física dos Estados, mas a capacidade de decidir sobre seu destino.

A missão desempenhada durante a primeira metade do século e dos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial de ajudar o desenvolvimento industrial, como caminho inevitável para alcançar maior autonomia nacional, se transforma exigindo que as Forças Armadas, por meio da alocação de despesas, da definição de requisito e do controle da gestão dos programas de pesquisa e desenvolvimento, contribuam para que os Estados conservem adequada capacidade científica e tecnológica.

O gasto militar deve permitir também o desenvolvimento do que começa a ser denominado "a revolução na organização do militar", que se acentuará nos próximos anos em conseqüência das mudanças tecnológicas e de sua incidência nos armamentos, na organização das Forças Armadas e na forma de utilizá-las de acordo com aquelas mudanças.

No momento em que se propõe a cooperação entre a Argentina e o Brasil no campo da segurança emerge a questão das convergências ou divergências destes Estados em sua participação nas Operações de Paz da ONU ou em operações *ad hoc*. A intenção do Brasil de integrar, no futuro, o Conselho de Segurança da ONU talvez aumente o protagonismo deste país nos esquemas de segurança internacional, hemisférico e sub-regional. No caso da Argentina, a partir de 1997, acentuou-se o debate sobre a necessidade de avançar para uma "segunda etapa" nas relações com os Estados Unidos, ou seja, enfatizar "relações maduras", de diálogo e crítica construtiva com Washington e de maior seletividade nos compromissos que se assumam com as intervenções multilaterais. Essas dinâmicas, nas estratégias externas dos dois principais sócios do Mercosul, poderiam gerar maiores espaços de convergência do que os detectados no início da década atual.

Outro cenário, mais próximo das capacidades e talvez das urgências, seria o da cooperação com as forças de segurança e policiais na luta contra o tráfico de armas, de drogas e da crescente ação internacional delituosa. Cooperar não implica atuar diretamente, tarefa que na região é desempenhada pelos organismos policiais, mas ajudar no controle do tráfico marítimo, fluvial e aéreo; reforçar o controle das fronteiras e, eventualmente, apoiar os

governos na tarefa de controlar os excessos das forças de segurança e policiais.

A agenda da segurança (ou "agenda negativa") proposta pelos Estados Unidos concentra-se no combate ao narcotráfico, ao tráfico ilícito de armas leves (o desenvolvimento de armas de destruição de massa não é visto como possível) e à delinqüência transnacional. Entretanto, cabe lembrar que cresce nesse país o debate sobre a conveniência de aumentar o papel "policial" das Forças Armadas ou apontar para a melhoria das instituições ligadas à segurança e à justiça. O papel proposto às Forças Armadas por alguns setores em Washington (com o apoio mais ou menos explícito de setores internos dos países receptivos a essa visão), assim como nas décadas de 1960 e de 1970, se centraria em garantir a segurança interna diante dessas ameaças. A ausência de definições realistas e de longo prazo por parte do poder político de nossos países poderia influenciar na aceitação de uma agenda desse tipo que permitiria incrementar os espaços institucionais das Forças Armadas, seus recursos orçamentários e obter equipamento de segunda-mão dos Estados Unidos. A partir do ponto de vista das Forças Armadas pode ser um *second best.* Da ótica do fortalecimento do Estado e das instituições democráticas pode significar severo retrocesso assim como disfunção (tanto para a qualidade da vida institucional quanto para o controle das "novas ameaças", as quais se nutrem da fraqueza do Estado e da falta de transparência) escapista.

Além dos debates propostos, cabem poucas dúvidas que a "agenda negativa" requer resposta institucional de nossos países, seja tanto pela erosão que a mesma provoca sobre as capacidades de nossos Estados como por seu efeito negativo sobre a intenção de assumir papel prudente e construtivo no cenário internacional. Nesse ponto, deve-se sublinhar que o "papel construtivo" deixa de ser meramente a participação nas Forças de Paz e a adesão a regimes de não-proliferação. Dispor de instituições nacionais fortes e eficientes na tarefa de controlar o poder do delito organizado (em seus diferentes ramos) constitui um ponto a ser crescentemente valorizado no cenário internacional.

Embora a segurança interna possa exigir respostas diferentes, a consolidação da democracia em ambos os países indica a necessidade de aperfeiçoar instituições policiais e judiciais adequadas para assegurar a ordem

interna. A ausência de políticas claras abrirá as portas às tentativas de impor fórmulas aprovadas em realidades alheias ou recriar situações que foram aplicadas em contextos políticos muito diferentes dos atuais.

A subordinação às autoridades civis, a consolidação das instituições democráticas e a ausência de prerrogativas que excedam às necessárias para assegurar a eficiência profissional das Forças Armadas, são requisitos indispensáveis para que a reafirmação de políticas que persigam maior autonomia científica e tecnológica não seja percebida como retrocesso institucional e conduza à perda de confiança dos mercados que afetam o processo econômico.

As condições mencionadas e a interação fluida com os setores acadêmicos e científicos civis permitirão avançar na reforma das estruturas militares que ajudarão a garantir papel central às Forças Armadas na defesa de espaço autônomo para os Estados da região.

Um aspecto que não pode ser ignorado é que a profunda mudança das estruturas e métodos de funcionamento das Forças Armadas, que parecem ser conseqüência da "revolução militar" em andamento, exigirá condução política firme e lúcida instrumentação profissional, o que não poderá ser feito apenas pelos militares e, tampouco, poderá sê-lo sem eles.

Bibliografia consultiva

Elliot Cohen, *A revolution in warfare,* Foreign Affairs, março-abril 1996, USA.

Eric De La Maisonneuve. *Fuerzas Armadas Nacionales en un mundo globalizado?* Jornadas Bancarias de la República Argentina, Abra, julho de 1997. Bs.As.

Jorge Dominguez, *Política de Defensa del Gobierno Nacional.* Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea, 16/04/97, Argentina.

T. Guedez Da Costa, "O Balanço estratégico e o Brasil na segurança do Hemisfério Ocidental. Parcerias Estratégicas.

Wendy Hunter, *State and Soldier in Latin America, Redefining the military role in Argentina, Brazil and Chile.* United States Institute of Peace.

A. Krepinevich, *Cavalry to computer, The National Interest,* nº. 37, Outono 1994, USA.

Suzeley Kalil Mathias, "Pensamento e Papel dos Militares na América Latina Pós-Autoritária" A questão cívico-militar nas novas democracias da América Latina, Universidade Torcuato Di Tella, Working-Paper, 22 e 23 de maio de 1997.

Paulo Neves De Aquino, Pausa Estratégica, IPRI, Seminário América do Sul 2006, 15/8/97, Rio de Janeiro.

Deborah L. Norden, *Redefining Political – Military relations in Latin America: issues of the new democratic era,* Armed Forces & Society, Vol. 22, nº. 3, Primavera 1996, USA.

Paulo Sergio Pinheiro, Violência e crime nas novas democracias: desafios para a próxima década, IPRI, Seminário América do Sul 2006, 15/8/97, Rio de Janeiro.

Decreto 1116/96 (Boletín Oficial de la República Argentina, 7/10/96).

Documento sobre Política de Defesa Nacional, Parcerias Estratégicas, Vol. 1 nº 2, 1996.

Los desafios de Seguridad y Defensa en el Cono Sur, Conferência do Ministro da Defesa do Chile Dr. H. Perez Yoma, CESEDEN, 1/4/97, Madrid, Espanha.

Strategic Survey 1996/97, The International Institute for Strategic Studies, London, UK.

The Military Balance 1997/98, The International Institute for Strategic Studies, London, UK.

Ronaldo Mota Sardenberg, III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro, 14/10/96.

Libro de la defensa Nacional, Ministério de Defensa Nacional de Chile, agosto de 1997.

Brasil-Argentina: as complexas vias da convergência*

José Paradiso**

Nos últimos anos, as políticas exteriores do Brasil e da Argentina – seja individual ou comparativamente, seja a partir da ótica tradicional da análise diplomática ou da perspectiva das "agendas" de segurança –, foram objeto de dezenas de estudos. Em quase todos eles, foram identificados fatores internos ou circunstanciais do contexto internacional que tratam de suas respectivas trajetórias durante o ciclo de reabilitação e de consolidação democrática. Isso me faz pensar que esse tipo de resenha não permite acrescentar muito. Tentarei aqui uma abordagem algo diferente. Trata-se de expor algumas idéias que não constituem um sistema interpretativo fechado mas que, a menos que me equivoque muito, poderiam contribuir com um conjunto de questões que eventualmente possam ser úteis para a reflexão sobre as formas como cada qual se relaciona com o mundo e o modo como aborda o processo de integração do qual faz parte. Naturalmente, o fato de não pertencer ao domínio no qual se decidem e executam as políticas exteriores não me exime de considerar pontos bastante complexos e delicados que permeiam sua proposta e implantação, porém permito-me enfocar algumas questões que as exigências da conjuntura tendem a postergar e que adquirem todo seu sentido numa leitura de longo prazo.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Universidade de Salvador. Escola de Relações Internacionais. Professor titular de Política Internacional Contemporânea. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Curso de mestrado em Relações Internacionais. Professor de Política Exterior Argentina. Universidade Nacional de Buenos Aires. Faculdade de Ciências Sociais. Departamento de Ciências Políticas. Professor titular de Política Exterior Argentina e Teoria das Relações Internacionais. Instituto do Serviço Exterior da Nação. Professor de Política Internacional Contemporânea. Estado-Maior das Forças Armadas. Curso Superior de Estratégia. Professor de Política Internacional Contemporânea e Política Exterior Argentina. Universidade de Salvador. Curso de doutorado em Relações Internacionais. Professor titular de Fundamentos das Relações Internacionais. Universidade Nacional do Centro. Faculdade de Humanidades. Curso de mestrado em Relações Internacionais. Professor de Política Exterior Argentina e Política Internacional Contemporânea. Universidade Nacional de Córdoba. Centro de Estudos Avançados. Curso de mestrado em Relações Internacionais. Professor de Política Exterior Argentina. Universidade Nacional do Noroeste. Curso de mestrado em Integração Regional. Professor de Processos Mundiais Contemporâneos. Universidade Nacional de San Juan. Curso de mestrado em Negócios Internacionais. Professor de Política Internacional Contemporânea.

Meu esquema interpretativo orienta-se com base em dois grupos principais de perguntas. O primeiro refere-se às múltiplas e complexas relações entre a política interna e política externa. O segundo grupo examina especialmente tudo que compõe a natureza e os horizontes dos processos de integração e o impacto que sobre os mesmos podem exercer as definições relacionadas ao desempenho internacional de seus protagonistas.

Sabemos muito bem que as relações entre política interna e política externa não são contadas nos mais desenvolvidos capítulos da disciplina dedicada ao estudo das relações internacionais. Constitui exceção aquela vertente analítica que dirige seu olhar para a relação entre tipo de regime e comportamentos de confrontação ou de cooperação dos Estados, ou para os enfoques situados na linha de indagação sobre estruturas e processos de decisão; porém, em ambos os casos, não é freqüente que se penetre no emaranhado íntimo da vida política, de modo que não são suficientes para fornecer marcos conceituais englobadores das complexas e variadas relações entre as duas esferas. A estrutura social e a configuração das elites, os sistemas de partidos e os tecidos institucionais, a cultura política e os estilos de governo, os procedimentos de construção e de conservação do poder, os fatores que potencializam a lógica da oposição etc. são dados que aparecem muito ocasionalmente ou de forma incompleta. É como sobrevoar a superfície da política que apenas registra o que se observa de cima. Para complicar as coisas, o desenvolvimento das ciências políticas e a disciplina responsável pelas relações internacionais quase nunca convergem, o que impede o pleno aproveitamento dos respectivos níveis de análise, métodos e categorias.

Em nossos países – refiro-me em geral a todos os da região – nos últimos anos, colocou-se ênfase no estudo das características dos processos de transição e de consolidação democrática e, entre eles, os valores que em um ou outro adquire, a equação cívico-militar. Com toda a utilidade que se pode reconhecer nessas abordagens, deve-se admitir que nem sempre se conseguiu penetrar na trama mais profunda dos processos políticos em geral e das formulações de políticas exteriores em particular e, portanto, não foram suficientes para enriquecer o registro das "assimetrias" políticas, das convergências e das divergências. Muitas vezes, são os dados mencionados os que lançam luz sobre a continuidade ou a mudança das concepções estratégicas que guiam os respectivos desempenhos externos, tanto quanto suas expressões operacionais, donde a necessidade de melhorar os instrumentos analíticos que permitem registrá-los e avaliá-los.

Em minha análise do caso argentino[1], marquei as diferenças de orientação que caracterizaram os governos constitucionais e os regimes de fato. Os primeiros trataram de pôr em prática políticas independentes, enquanto os de origem militar aderiram ao "ocidentalismo da Guerra Fria" e iniciaram prometendo estreito alinhamento com os Estados Unidos. O paradoxo foi que, uns e outros, ainda que não pelos mesmos motivos, tenderam a afastar-se de suas definições originais, deslizando para modelos opostos. No caso do Brasil, as coisas não foram muito diferentes; os paradigmas[2] que disputaram a preferência foram mais ou menos os mesmos, ainda que aqui, dadas às especificidades do processo político, ficou menos clara sua correspondência com governos civis ou militares.

Esse paralelismo esteve estreitamente associado ao contexto estrutural no qual os dois países estiveram mergulhados, a partir do final da Segunda Guerra Mundial e de sua repercussão nos processos políticos domésticos. Colocados no contexto da confrontação global entre as superpotências e os respectivos blocos, suas pulsações internas foram afetadas de distintas maneiras pelos ciclos de tensão ou distensão que a caracterizaram.[3] Sendo as coisas como foram, podia-se esperar que esse diálogo alternado entre duas opções ficasse enclausurado ao transformar-se o contexto estrutural e terminar a Guerra Fria. Entretanto, não ocorreu assim. Ainda que com diferentes graus de intensidade segundo os países, manteve-se a tensão entre uma orientação para o alinhamento e uma orientação para a autonomia. Não creio difícil identificar fatores que influíram nesta evolução: a gravitação da nova estrutura emergente, a que, pelo menos no momento, mostra claro viés unipolar (donde a unipolaridade produziria respostas similares à bipolaridade); as identificações de caráter ideológico com o modelo neoliberal e o nível de aceitação e de aplicação de suas fórmulas econômicas que o distinguem; o tipo de interpretação que se poderia fazer da natureza e do alcance do processo de globalização e, por último, as restrições, os condicionamentos, as oportunida-

[1] Paradiso, José. *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina.* Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993.

[2] Neste caso, emprego o conceito de paradigma com alguma ressalva. É possível que uma indagação mais fina da natureza da política externa nos leve a concluir que uma postura ativa e a orientação pelo critério próprio - isto é, comportamento autocentrado - é consubstancial à mesma, de modo que - e digo isso com extrema cautela - a opção real dos países em desenvolvimento intermediário seria ter ou não ter política externa.

[3] Este comentário remete à uma visão da Guerra Fria que a descreve como uma sucessão de séculos de hostilidade e apaziguamento, com suas respectivas fases ascendentes e descendentes.

des e as demandas para retomar o caminho do desenvolvimento (questões da dívida, necessidade de capitais, redefinição dos modelos de crescimento, etc.)

Caso esses fatores oferecem uma pista para entender os motivos pelos quais se mantém em vigência o dilema entre alinhamento e autonomia, seguramente são insuficientes para explicar porque os países optam por um ou outro; porque, por exemplo, a Argentina se inclina pelo alinhamento especial e o Brasil o faz em favor da autonomia. É aqui que entram os fatores de política interna que vão mais longe que o tipo de regime e que, geralmente, não se individualizam nos estudos convencionais sobre a tomada de decisões.

Em nenhum dos dois países a transição democrática transcorreu sem turbulências. Seguramente, os momentos mais críticos que atravessaram foram o alijamento do presidente Collor de Melo e o afastamento antecipado de Raul Alfonsín. Porém, nessas circunstâncias e pela importância que adquiriram, então, em ambos os países, o tema da dívida ou as pressões em favor do ajuste, esgotam-se as semelhanças. Não apenas eram diferentes as respectivas equações políticas – incluindo o balanço político e econômico do regime autoritário, a relação de forças cívico-militar, a configuração das distintas forças políticas, etc. –, senão que também o foi o contexto internacional em meio ao qual transcorreram as fases iniciais da transição: a administração Alfonsín encontrou-se com o terceiro ciclo de tensão entre o Leste e o Oeste, enquanto Sarney iniciou seu governo quando a terceira distensão se insinuava.

Aqui, algumas das perguntas pertinentes, relativas ao modo como as políticas exteriores foram afetadas por esse conjunto de fatores internos e internacionais, deveriam contemplar o tipo de demanda que um processo de transição coloca para a democracia: sua contribuição à passagem da fase de reabilitação institucional à de consolidação democrática e sua contribuição à governabilidade. Nesse sentido, parece necessário prestar especial atenção ao significado e alcance que, em uma situação política necessariamente precária, terão os esforços para neutralizar as conseqüências desestabilizadoras dos resíduos autoritários ou da disposição dos partidos de oposição para capitalizar, em seu benefício, as críticas a decisões que envolvem interesses nacionais sensíveis. É provável que, na Argentina, com muita experiência em matéria de transições, possa-se notar com maior clareza a função da diplomacia em prover um guarda-chuva protetor da ordem constitucional. Natu-

ralmente, isso não impede que, ocasionalmente, as conseqüências das iniciativas, inspiradas ou não nesses propósitos, sejam suficientes ou sejam contrárias aos mesmos e terminem comprometendo a estabilidade.

Entre 1985 e 1989, as diplomacias da Argentina e do Brasil, em linhas gerais, coincidiram em torno de um modelo que habitualmente é definido como de política exterior independente, porém as coisas mudaram no final da década: a Argentina iniciou o que alguns denominam de "volta copernicana", enquanto o Brasil não se afastou em demasiado daquela definição. É certo que, durante os anos Collor de Melo, insinuou-se um movimento na mesma direção do que o efetuado em Buenos Aires e uma convergência em direção à Argentina, maş, não obstante o tom dos ajustes praticados, as orientações diplomáticas básicas mantiveram-se bastante distantes das definições e estilos da Casa Rosada e do Palácio San Martín. As novas circunstâncias mundiais empurraram para uma convergência sobre acordes neoliberais, mas o Brasil preservou maiores níveis de autonomia e, provavelmente, não apenas pela pressão de interesses corporativistas ou pela gravitação da chancelaria, mas por um modo distinto de entender os reflexos adaptativos.

Gostaria de avançar um pouco mais na interpretação do caso argentino. A dramática transformação nas definições e nos estilos diplomáticos impulsionados, a partir de 1989, encontrou sua manifestação mais notável na identificação, praticamente sem matizes, com o denominado Primeiro Mundo e, muito especialmente, com os Estados Unidos. Procurando legitimar cada iniciativa nessa direção, como não poderia deixar de ser, com a menção do interesse nacional e pondo todo o peso do lado das percepções alheias e praticamente nenhum do lado das percepções da própria sociedade, um governo de origem peronista não economizou gesto que pudesse ser reconhecido nas sedes do poder mundial – quer se trate de Estados e de empresas, quer de organismos multilaterais de crédito –, com evidências inequívocas da vontade de retificação de um país pertinazmente não-prolixo, irritadiço e impertinente. Por certo, é demasiado cedo paia se fazer um balanço dessa política. Se é difícil avaliar suas conseqüências imediatas e concretas, que dirá as mais intangíveis e de longo prazo. Convenhamos que, nem no âmbito político, nem no espaço acadêmico se conta com treinamento suficiente para discriminar as conseqüências "futuras" de medidas que refletem a decisão de sair de uma crise "de qualquer jeito". De todo modo, se um elementar dever de honestidade intelectual exige que se admita a possibilidade de enga-

no de tais iniciativas e atitudes em curto prazo, a mesma norma deveria obrigar aqueles que as propiciam a contribuir com maior riqueza analítica na ponderação dos impactos gerados em médio e em longo prazos.

Mas, além da análise do que é próprio à transição argentina e às características de seu enredo, de reabilitação e consolidação, pode consistir em empenho estéril tentar interpretar a trajetória de sua política externa, sobretudo a partir de 1989, prescindindo de alguns dados fundamentais, entre os quais:

1. a natureza do peronismo, em geral, e muito especialmente sua "versão" menemista;

2. a apreciação que esse governo fez, no seu início, das restrições e das oportunidades para conservar o poder e os estilos de governo que instaurou;

3. a experiência hiperinflacionária que o precedeu e seu impacto na sociedade;

4. uma idéia do "declínio argentino", suas representações intelectuais e as percepções de tal circunstância no seio da sociedade.

Certa vez, falou-se que quanto mais se escreve sobre o peronismo mais confusa se torna sua imagem. Trata-se, sem dúvida, de comentário exagerado, mas de algum modo revelador da extrema complexidade de um fenômeno político, social e cultural que parece haver desafiado os códigos de interpretação mais convencionais e rechaçado as previsões que, em cada momento e com base nesses códigos, quiseram prever seu futuro. A esta altura, parece claro que a qualificação tipológica de populismo ou a caracterização dos comportamentos de uma força hegemônica servem apenas, em parte, para dar conta da "acumulação original" de poder que Perón conseguiu, em pouco mais de cinco anos, durante a década de 1940, da irredutibilidade desse poder, de sua capacidade reprodutiva e da aptidão para refazer-se dos revezes, do conceito e da sensibilidade a respeito do poder em que socializou seus dirigentes e militantes, de sua capacidade adaptativa, da ubiqüidade do seu discurso e da possibilidade de levar ao extremo sua contradição com os fatos, sem comprometer seriamente os sentimentos de pertença, da forma como este se define, de sua gravitação acima das diversas forças políticas e a capacidade para reunir em torno de si as mais diversas e heterogêneas

coalizões políticas e sociais. Em suma, os instrumentos convencionais das ciências sociais parecem claudicar diante de um fenômeno que já é mais cultural que político e que espera mais dos estudos culturais, da antropologia e da psicologia social que de sociólogos e politicólogos. Os gestos e comentários, entre desconsolados e perplexos, de boa parte da elite intelectual, mortificada por sua persistência, não é senão outra prova adicional da mencionada complexidade.

De todos os aspectos "constitucionais" do peronismo, a variante menemista – não a única e, muito provavelmente, tampouco a última – potencializou alguns mas, de certa forma, beneficiou-se de quase todos. Entre suas características mais singulares encontra-se a de constituir formidável experiência de construção e de conservação do poder. (É claro, quando falo de poder, refiro-me ao conjunto de elementos formais que se associam ao exercício de governo e não ao controle efetivo das molas que regem o desenvolvimento de uma sociedade). Uma liderança e um entorno que privilegiou esse objetivo acima de qualquer outro e que soube – até o momento, melhor que todos os seus rivais – como consegui-lo. Um exemplo de disposição tática, de máximo aproveitamento de todas as oportunidades que lhe foram apresentadas para alcançar a meta. Em uma época de exaltação do pragmatismo, em que a astúcia está melhor cotada que qualquer outro atributo do dirigente, essas aptidões retroalimentam o processo.

Aqueles que chegaram ao governo, em 1989, não protagonizaram um típico caso de volta realista, isto é, uma situação em que um partido, após um sucesso eleitoral, ao tornar-se consciente das restrições para cumprir suas promessas, ensaia um movimento de adaptação, adiando, porém sem abandonar totalmente, suas sustentações programáticas. Porque aqui não houve um programa, mas pura lógica do poder ou, melhor dizendo, a conservação do poder constituiu o capítulo central do programa. Chega-se à presidência com a absoluta consciência das dificuldades e dos obstáculos para mantê-la, começando pelas prevenções do *establishment* interno e externo, cujos integrantes mais que suspeitavam de intenções e capacidades. Era necessário, pois, vencer esse obstáculo, reverter essa imagem e converter seus portadores em aliados de confiança.

Obviamente, os ventos que sopraram, no mundo, nesses anos, não podiam senão favorecer esses propósitos e ratificar sua pertinência: a grande onda neoliberal, iniciada no princípio dos anos 80, na América de Reagan e na

Inglaterra de Margaret Tatcher; a conversão da China; a trajetória dos socialismos europeus; o fim da Guerra Fria e o desmoronamento da URSS e de seus satélites; o momento unipolar; etc. As notícias do mundo e sua interpretação, na voz dos comunicadores sociais, constituíam a melhor propaganda e, quando faltava alguma coisa, a menção da globalização em versão fatalista e unívoca, legitimava qualquer decisão. E, a isso tudo, é preciso agregar, o que não é pouco, o êxito da conversibilidade para fechar o capítulo hiperinflacionário, fenômeno que ameaçou o Estado e a sociedade.

Parece desnecessário mencionar todas as conseqüências de um processo hiperinflacionário. Constitui experiência traumática "diferente", cujos efeitos deixam profundas marcas no corpo social. A sensação de incerteza e precariedade que introduz na vida diária se inscreve profundamente na memória coletiva. A demanda de solução é imperiosa e tolera qualquer remédio. Amplia consideravelmente a categoria de concessões que a sociedade está disposta a fazer, as idéias e os valores de que está disposta a desprender-se, ao menos momentaneamente, salvo se a convencermos de que essas idéias e valores têm a ver com suas penúrias e sobressaltos imediatos. Seria muito difícil entender as atitudes diante dos programas de privatização ou ainda de certas definições da política exterior sem considerar esse estado de ânimo dos argentinos. O rápido alívio exalta a terapia e capitaliza quem a aplica.

Por outro lado, essa experiência hiperinflacionária foi entendida como mais um episódio do amplo processo de decadência do país, e isso constitui peça-chave para entender as decisões no âmbito da política externa. Na Argentina das últimas décadas, a imagem do declínio esteve firmemente arraigada em determinados setores. Em definitivo, trata-se de um país que identifica o passado como uma época de quase esplendor. A mítica evocação da Argentina do centenário relembra um momento de prosperidade no qual se gozou de alta consideração internacional e que se prolongou até meados do século. Uma jovem nação que se aproximava dos primeiros escalões da hierarquia mundial e que, como disse certa vez um nostálgico daquela trajetória, "olhava por cima do ombro de muitos grandes países europeus". À direita e à esquerda do espectro ideológico alçam-se vozes para rememorar o tempo em que era vista como uma "potência emergente", ou como previa Colon Clark, em 1939, em sua célebre obra *Las Condiciones del Progreso Económico,* um dos países com maiores possibilidades de alcançar esse *status*.

Ao longo dos anos, a leitura do declínio foi crescendo, nutrindo-se das turbulências políticas e das peripécias da economia. Não é necessário muito esforço para compreender tudo o que pode ter contribuído para a percepção de uma circunstância muito singular: a partir de 1958 até a década de 1990, cada ciclo governamental, fosse constitucional ou não, iniciou-se em meio à grande expectativa de recuperação e encerrou-se em meio a uma crise cada vez mais estrondosa: Frondizi, Illia, a Revolução Argentina, o Segundo Peronismo, o Processo de Reconstrução Nacional, e mesmo Alfonsín.

Nos anos 60 e 70, os sociólogos e historiadores que procuraram encontrar explicações para o que já, então, muitos denominavam a "crise argentina" – a maioria dos quais, diga-se de passagem, reconheceram a complexidade do tema e a insuficiência das respostas simplistas – acreditavam encontrar a chave em um conjunto de fatores internos: o processo de formação da sociedade argentina ou a instabilidade crônica da ordem institucional, iniciada com o golpe militar de 1930. Nos dias do Processo Militar, a imagem do declínio foi empregada como recurso para legitimar uma política que se pretendia de refundação. As homenagens à geração de oitenta a cem anos, por sua ação progressista, não foram inocentes reconhecimentos históricos, mas parte de uma campanha de mídia destinada a legitimar as políticas de abertura econômica e outras inspirações doutrinárias do livre mercado. O paradoxo foi que o Processo terminou somando testemunhos e experiências mais dramáticas da decadência. Aos comprometedores resultados da gestão econômica somava-se inigualável descrédito internacional, produto de suas práticas domésticas e externas. Já em 1981, a Argentina era vista como um pária internacional.[4] E, em seguida, somou-se a Guerra das Malvinas e suas conseqüências.[5]

À luz destes fatos, era quase inevitável que as imagens da decadência se fortalecessem e que os teóricos "derrotistas" acrescentassem ao esquema interpretativo a responsabilidade das modalidades de inserção internacional e, mais especificamente, determinadas orientações da política externa. As desventuras do país haviam começado quando se fechou a economia em nome dos apelos dos industrialistas e a diplomacia escolheu exacerbar a antiga confrontação com os Estados Unidos, que já eram a grande potência

[4] Machling, Charles. *The Argentina Pariah. Foreing Policy*. 1981.

[5] Torna-se interessante reparar na influência que tiveram os porta-vozes e estratégias de Reagan na reabilitação dos propósitos das autoridades militares e sua decisão de ocupar as ilhas.

hegemônica. A conclusão parecia óbvia: a história do país com uma economia aberta e uma relação especial com a Inglaterra havia sido tão auspiciosa, nada mais oportuno que repetir a fórmula. Era urgente consertar um antigo erro: não ter transferido, no momento oportuno, as ações do vínculo privilegiado de Londres para Washington.[6]

Certamente, quem quer que admita a complexidade dos processos sociais e esteja prevenido a respeito de leitura mais sensacionalista do que metodologicamente consistente, vacilará em aceitar interpretações que, além do mais são desmentidas por dezenas de dados e que são demasiado superficiais para dar conta dos problemas do desenvolvimento das nações; porém, bem o sabemos, as decisões políticas raramente observam ou se sustentam em nuances e interrogantes do saber fundamentado. A tese sobre os custos da confrontação com os Estados Unidos ocupou lugar central na política argentina, nos últimos anos. Muitos sustentaram que não se tratava apenas de corrigir uma pertinaz tendência, mas fazê-lo de modo tal que aquele para quem o gesto estava dirigido fosse persuadido da sinceridade da mudança. Deixando de lado legítimas perguntas sobre a oportunidade de ceder a uma potência hegemônica a possibilidade de defender em seu arbítrio a carta da desconfiança[7]; torna-se pelo menos inquietante o fato de que, para convencer-se e convencer a sociedade da nova política, é necessário exagerar a entidade da confrontação e de suas conseqüências sobre o desenvolvimento do país. Não se pode dizer que não tenha havido confrontação ou que ela resultou inócua, sobretudo durante os anos da Segunda Guerra e na segunda metade dos anos 70. Tampouco pode-se negar que esses choques se tivessem potencializado pela ampla tradição de suspeitas e que a comparativamente baixa ponderação estratégica do país tenderá a aumentar os custos dos mesmos. Apenas que, no resto do tempo – e não são poucos anos –, confundiu-se confrontação com "discrepâncias de baixa intensidade", que os próprios funcionários de Washington estiveram longe de qualificar como desafios.

Supor, por exemplo, que foram vistos como dramáticos desafios à liderança americana a abstenção por ocasião das sanções a Cuba, em 1962 –

[6] Aqueles que aderiram a esta tese ponderam a astúcia do Brasil nos anos da guerra e exaltam a perspicácia do chanceler Aranha.

[7] Nestes casos as perguntas que se impõem seriam: – Quando se consideram suficientes as provas de bom comportamento? Como impedir que quando o reformado, frente a um conflito de interesses, reitere algum gesto intempestivo, seja pressionado com o argumento de que *"vuelve a las andadas"?*

além do mais a única das propostas submetidas à apreciação dos participantes em que a Argentina não acompanhou os funcionários do Departamento de Estado –, a revisão dos contratos petrolíferos durante a presidência de Arturo Illia, a adscrição do Movimento de Países Não-Alinhados – onde se manteve um desempenho de perfil muito baixo – ou a intenção reiterada de comercializar com todos os países do mundo evoca conhecimento bastante precário do complexo sistema de decisão de Washington, durante os anos da Guerra Fria. Por outro lado, alguns que superdimensionavam a confrontação menosprezavam os vínculos formais e informais que aqueles que sustentavam essas iniciativas mantinham com áreas governamentais ou com setores de poder dos Estados Unidos. Ninguém pode desconhecer, por exemplo, que muitas das atitudes da Junta Militar, entre 1976 e 1982, contavam com o respaldo de altas autoridades do Pentágono.

Em resumo, os componentes particulares da cultura política do menemismo, a experiência hiperinflacionária e o sentimento de declínio trazem elementos explicativos das singularidades da política externa dos últimos anos, mas não esgotam o enunciado de fatores que contribuíram para que as coisas tenham caminhado nessa direção e que devem ser consideradas em um registro comparativo. Uma das vertentes mais férteis de um programa de pesquisa destinado a identificar as convergências e as divergências entre as políticas externas do Brasil e da Argentina seria a que se concentrasse na indagação dos diagnósticos que em ambos os países foram feitos sobre a situação e as perspectivas do sistema internacional. Com certeza, referimo-nos às interpretações que predominam entre aqueles que elaboram as políticas, ainda que devesse estender-se aos setores acadêmicos, de onde chegam as inspirações e aos espaços mediáticos, onde proliferam jornalistas e comunicadores sociais que se auto-atribuem a qualidade de peritos em questões diplomáticas. Como essa pesquisa não está feita, os comentários que se seguem são necessariamente aproximações provisórias da questão. Assinalam-se as tendências predominantes a respeito da maioria desses temas, ainda que, naturalmente, deva-se reconhecer a existência de ampla gama de matizes e posturas que, em ambos os lados, afastam-se daquelas.

Os diagnósticos sobre os quais se fundamenta uma política externa incluem, pelo menos, dois capítulos principais: a) a identificação e a hierarquização das tendências presentes e a formulação de hipóteses sobre quais delas têm mais possibilidades de prevalecer e em que circunstâncias

podem fazê-lo. Isto, por sua vez, inclui conjecturas sobre a distribuição do poder e sobre os níveis de conflituosidade e, b) apreciações sobre a evolução do sistema que se considera mais afinado com as conveniências do país e a percepção sobre sua capacidade para fazer algo, consoante com seus recursos e capacidade de poder, em favor dessa "evolução favorável".

Não é necessário demasiado esforço para reconhecer a existência de discrepâncias entre as visões de mundo nas prescrições de políticas que predominam em ambos os países, ainda que em alguns casos possam ficar obscuras atrás de linguagens especializadas. Se se aclara a parte delas que obedece a critérios metodológicos ou a modelos teóricos tomados como referência, resta individualizar a influência de um conjunto de fatores que gravitam em torno das leituras predominantes: o peso de louvar interesses e visões corporativas, os modos de considerar o interesse, níveis de informação, sistema de valores, existência ou não de temas de alta sensibilidade na agenda diplomática, tradições acadêmicas.

Na Argentina, o contexto do pós-Guerra Fria não é percebido como cenário de "polaridades indefinidas".[8] Parece ser que, entre aqueles que no momento mais gravitam em torno das decisões de política externa, prevalece um diagnóstico que enfatiza o amplo predomínio de uma potência. Porém, o que mais chama a atenção é que, não apenas se enfatiza os indícios de unipolaridade, mas também que encontra certo consenso a idéia de que tal estrutura perdurará muito tempo, mais que "um momento", e que isso é bom, pois favorece a estabilidade e a paz no mundo. Certamente, isso supõe aderir à tese sobre a existência de um poder virtuoso, ou seja, à convicção de que a superpotência que ficou em pé está livre de arbítrio ou discricionariedade e que suas ações são "justas, moderadas e decentes". Que existe harmonia entre seus interesses e os do conjunto da humanidade.

Não é fácil determinar o quanto de fascínio pelo poder – ou de outras atitudes cuja explicação não pode ser buscada apenas do lado da sociologia política –, há por trás da interpretação sobre "primazia virtuosa", mas é evidente que a parte do oportunismo tático que pode justificá-la deve prescindir de ponderações mais sutis sobre pressupostos e conseqüências. Em primeiro lugar, aqueles que aderem a ela são forçados a desdenhar as evidências que

[8] Lafer, Celso e Fonceca Jr., Gelson. *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas. (Notas Analíticas e Algumas Sugestões.* Temas de Política Externa Brasileira II. V. I, São Paulo, Paz e Terra, 1994.

a desmentem ou aquelas interpretações que comprometem sua consistência, ainda que vindas dos mais destacados estudiosos da política mundial. Poder-se-ia mencionar muitos exemplos, porém um dos mais reveladores é a enorme distância entre as explicações dadas em Buenos Aires sobre o comportamento dos Estados Unidos durante a crise do Golfo e o que se depreende das investigações mais fundamentadas e de maior rigor metodológico sobre o tema. Em segundo lugar, as modalidades de relação especial que se sustentam nessas versões proporcionam e favorecem a concentração de poder e aumentam as oportunidades – e conseqüentemente a margem do arbítrio – dos mais poderosos. São expressões que alguns denominam poder *soft*: conseguir que outros queiram e façam por si mesmos o que o poderoso deseja que façam.

Outro componente importante do diagnóstico sobre a nova ordem mundial é constituída pelas hipóteses sobre a conflituosidade. Nessa matéria, as diferenças entre as apreciações dominantes nos dois países são menos nítidas, apesar de parecer que na Argentina exista maior disposição para admitir as chances da ordem e da estabilidade, enquanto, no Brasil, funcionários e analistas atribuem maior valor aos indicadores e às perspectivas de turbulência. Pode-se supor que, em parte, isso é conseqüência das hipóteses sobre distribuição de poder e polaridade, mas também contam as diferentes hipóteses sobre as fontes da conflituosidade, o que remete, de certa maneira, às idéias sobre o alcance e a natureza da globalização e, em relação a isso, ao lugar que ocupam os temas referentes ao desenvolvimento e à relação Norte/Sul. Também aqui, na Argentina, predomina uma leitura pouco matizada e talvez demasiado próxima da versão mais ideológica de um fenômeno pelo menos complexo, diverso e contraditório.

O que alguns denominam "pensamento único" – e seu correlato, a "via única" – conta, em Buenos Aires, com muito mais oportunidades de reinar que em outras latitudes e isso tem conseqüências diretas, não apenas em relação ao modelo econômico e sua implementação, mas também na concepção da política em geral e da política externa. Creio que o ocorrido com as reflexões sobre modalidades de desenvolvimento (diferenças a respeito do crescimento, especificidades do conceito de sustentabilidade, novos atores, etc.) e os problemas relacionados com a clivagem Norte/Sul são demasiado reveladores da interpretação dominante, tanto em relação à distribuição de poder no mundo quanto às forças que comandam a globalização.

Em definitivo, a título de resumo dessa primeira parte, diria que o estudo comparativo entre as orientações para a política externa do Brasil e da Argentina seria enriquecido caso fosse concedida maior atenção aos perfis da política interna, à sua trama mais profunda e às interpretações que em um e em outro país se faz da configuração do sistema internacional (tanto no plano descritivo quanto em suas conseqüências normativas).

Outro eixo temático, em torno do qual queríamos propor uma reflexão, é o que se refere à perspectiva na qual se coloca, e a partir da qual se examina, o processo de integração e a influência que sobre o mesmo exerce o conjunto de decisões de política externa de seus protagonistas. Cada um destes capítulos remete a um conjunto específico de questionamentos. O primeiro, ao horizonte do que se vislumbra para o Mercosul; o segundo, ao tipo de conseqüências derivadas de divergências ou convergências quanto às definições básicas de política externa.

Falar de horizontes da integração não se refere a períodos necessariamente longos de movimentos complexos, diversos e de modo algum lineares, mas em seu sentido superior. Até onde se pensa chegar ou se crê que se quer chegar? O que é que os atores estão dispostos a fazer para consegui-lo? Como escalonam as decisões que correspondem a tempos diferentes de execução e/ou maturação (mas não de formulação e/ou planejamento)? Qual a distância entre vontade e possibilidade, entre retórica e concretização?

As respostas da retórica são manifestadamente insuficientes, apesar de nunca desnecessárias.

Apesar de se poder depositar maior responsabilidade na criação acumulativa de condições materiais, políticas ou culturais que favoreçam níveis cada vez mais elevados e complexos de integração, é óbvio que elas serão facilitadas ou obstaculizadas por decisões imediatas, de maneira que não há formas de se evitar a questão das metas futuras. Muito menos em tempos em que o estado-nação parece ter "começado a recorrer à parábola descendente".[9] Quando penso nesse tema, recordo uma frase de Morgenthau em seu célebre *Política entre las Naciones:* "A conexão contemporânea entre o interesse e o Estado-nação é produto da história; deve, pois, desaparecer no transcurso da história. Nada existe, na posição do realismo, que vá

[9] Carnevali, Giorgio. *Nazionalismo e Federalismo. Dilemmi di Fine Secolo.* Torino, Viet Libreria, 1966.

contra a presunção de que a divisão atual do mundo em estados-nações não possa ser superada por unidades maiores, de caráter bem diferente: estariam mais acordes com as potencialidades técnicas e os requisitos morais do mundo contemporâneo."[10]

Não recordo nada em Morgenthau que esclareça a respeito da transição entre uma unidade e outra; entretanto, parece evidente que, em algum momento, aqueles que governam os estados-nações, necessariamente, terão de tomar decisões que privilegiem os eventuais interesses da unidade política futura em detrimento dos existentes e que seguramente serão denunciados em nome dos interesses superiores da nação. Por certo, esses problemas não são alheios à extrema ambigüidade do conceito de interesse e à complexidade de matizes que o conceito de nação admite, porém, pergunto-me, quanto se pode adiar uma franca discussão, e sem prevenções, sobre realidades e perspectivas do estado-nação e a abordagem, com renovado registro, de temas como supranacionalidade, federação, identidade, etc.

A partir do momento em que as orientações da política exterior de Brasília e de Buenos Aires começaram a afastar-se, tornou-se bastante habitual o comentário de que tal separação comprometia seriamente o processo de integração. Na verdade, o argumento costuma ser lançado por aqueles que, em um e outro país, divergem da orientação das respectivas chancelarias e se esforçam por sua retificação. Não é seguro que as coisas sejam necessariamente assim, porém, de todo modo, não parece razoável subestimar a possibilidade de que retomem práticas e enfoques conflitivos na relação mútua. Tais, por exemplo, as leituras feitas a partir da perspectiva do equilíbrio do poder.

Certamente, não é este o lugar para incursionar em um dos capítulos mais controvertidos da teoria das relações internacionais. Apenas um breve comentário. Como foi assinalado, reiteradamente, a categoria equilíbrio de poder tem sido uma das mais usadas na política internacional e é das mais confusas. Morgenthau assinalou que o termo podia ser utilizado de quatro formas: como política que aspira a determinado estado de coisas, como situação atualizada, como distribuição de poder aproximadamente igual e como distribuição qualquer de poder. Em um estudo clássico, realizado nos anos 50, Ernest Haas identificou oito sentidos diferentes em que se utilizava esse con-

[10] Morgenthau, Hans. *Política entre las Naciones*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

ceito: o balanço entendido como distribuição dado de poder, como relação equiparável entre duas ou mais partes, como hegemonia, como estabilidade e paz, como fonte de instabilidade e guerra, como sinônimos de política de poder, como lei universal da história e como guia para a formulação de política ou norma de ação da unidade política.[11] A partir de então, numerosos autores utilizaram essa tipologia; entre eles Joseph Nye é quem pareceria resumi-la em três usos principais: o balanço entendido como descrição de qualquer distribuição dada de poder, como modelo de política e como descrição de um sistema multipolar.

Sistematizar todas as situações nas quais estão presentes políticas de equilíbrio ou identificar os diferentes fatores que as estimulam remete a perguntas tais como: Quando são reflexo de percepções de ameaças ou expressão das projeções de poder? Quando se nutrem em relação bilateral, e quando, nas aspirações de uma grande potência desejosa de assegurar sua primazia ou maximizar sua segurança? Quando se apresenta proposta entre os membros de um conjunto sub-regional, e quando, do conjunto deles, a respeito de uma instância global? Que papel desempenham as percepções das alterações da posição relativa dos estados? Que lugar e quais características ocupam as considerações de equilíbrio nos estados fracos ou de desenvolvimento intermediário?

De certo modo, em todo processo de integração existe alguma dimensão de equilíbrio que coexiste, em complexa interação, com os distintos fatores que o estimulam e quase sempre implica deslocamento das prioridades de poder, desenvolvimento ou segurança dos atores intervenientes, a partir do cenário "local" até outro mais agregado. As querelas históricas ou potenciais entre antagonistas regionais minimizam-se em benefício da melhoria da posição relativa de ambos (ou do conjunto da região) no concerto continental ou mundial. Quando as coisas ocorrem desse modo, os antigos rivais podem prescindir das relações especiais com potências extra-regionais àquelas de que se valeram em suas rivalidades tradicionais e que, em parte, as alentaram. A experiência européia oferece o mais rico conjunto de evidências para ilustrar esses fenômenos e facilita a identificação dos principais núcleos dilemáticos: a ponderação da instância global elimina realmente as considerações de equilíbrio ou primazia regional, ou apenas os mantém em estado latente? Eventuais mudanças na estrutura internacional reativam esses

[11] Haas, Ernest B. *The Balance of Power. World Politics.* U.N. 4, 1953.

"resíduos" e estimulam um retorno à situação anterior?[12] Pode-se responder satisfatoriamente a essas perguntas sem uma adequada elucidação da equação político-econômica nos processos de integração?

Entendo que temos aqui uma vertente muito promissora para a análise das relações entre o Brasil e a Argentina e sua projeção sobre a evolução do Mercosul. Sua condição de países líderes dentro do espaço sul-americano colocou-os, ao longo de sua história, na posição de interlocutores privilegiados e fez que uma das constantes de suas respectivas políticas exteriores fosse a alta ponderação da relação mútua. Para as autoridades argentinas, poucas coisas importavam tanto quanto o que se referia à agenda diplomática e à defesa, como o que acontecia no Brasil e as intenções que se atribuíam a seus dirigentes; reciprocamente, para os funcionários e militares brasileiros, o futuro da Argentina e os planos de seus pares de Buenos Aires requeriam atenção prioritária. O resultado disso foi uma relação que transcorreu entre aproximações e distanciamentos, com momentos em que prevaleceram os componentes cooperativos e momentos em que pesaram as tendências de confrontação, alternativas associadas, por sua vez, à presença em ambos os países, de setores partidários da coalizão e de setores que propiciavam a colisão: ou aliados naturais ou antagonistas sem remédio. Sendo as coisas assim, interessa indagar os fatores que estimularam o predomínio de uma ou outra corrente.

Os ciclos de confrontação parecem guardar estreita relação com as percepções mútuas sobre mudanças nos equilíbrios de poder. Toda vez que situações ou decisões de um ou outro país ameaçavam modificar o que cada um considerava como um balanço aceitável, aumentavam as prevenções e entrava-se em uma zona de tensão na qual prosperavam as apreciações realistas e renovavam-se as hipóteses de conflito ou de guerra. Entre todos os elementos que influenciaram essas percepções e práticas de equilíbrio, queremos sublinhar dois fatores que, por outro lado, guardam entre si estreita relação: as modalidades dos respectivos processos de desenvolvimento econômico e o estabelecimento de relações especiais ou a adscrição às esferas de influência de grandes potências.

A história econômica do Brasil e da Argentina atravessou etapas muito similares – a economia primária exportadora, os diferentes caminhos

[12] Hoffmam, Stanley. *"Back to Euro-Pessimism."* *Foreign Affairs*, v. 76, Nova York, 1997

da industrialização substitutiva –; no entanto, seus crescimentos não foram sincrônicos. Isso fez com que cada vez que um ou outro atravessasse uma etapa de prosperidade, a qual, além de fortalecer sua posição relativa, proporcionava recursos necessários para solucionar políticas de poder e influência – conexões físicas com países vizinhos, programas de armamento, etc. – reativasse-se o receio pela alteração do equilíbrio.[13] Por sua vez, as "relações especiais", vinculadas ao perfil dos principais mercados, alimentavam esses mecanismos, seja porque se empregavam como instrumento para melhorar a posição relativa, seja porque o transformavam em veículos de antagonismos entre as potências que se colocavam no extremo hierárquico das mesmas.

Durante grande parte da primeira metade do século foi o Brasil, preocupado pelos êxitos econômicos da Argentina e pelas oportunidades de influenciar os países menores da região que derivavam dessa prosperidade, o que empreendeu maiores esforços para modificar a situação. O fez, de certo modo, recorrendo à aproximação com os Estados Unidos, que se havia convertido em principal destino das exportações. Isso foi o que ocorreu durante a primeira década do século, quando Rio Branco reorientou a diplomacia brasileira[14] nos anos da Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir da participação na disputa. Em ambas as oportunidades, essas decisões foram acompanhadas ou facilitaram programas de reequipamento militar que suscitaram grande preocupação em meios políticos e militares de Buenos Aires.

A partir dos anos 30, os dois países tiveram de afrontar os efeitos da crise mundial que pôs em evidência as limitações e as vulnerabilidades dos respectivos modelos agroexportadores. Essas circunstâncias abriram o curso para uma corrente cooperativa que se manifestou na tramitação de diversos acordos de comércio e navegação, assinados em 1933, 1935, 1940 e 1941, e na assinatura do protocolo para a construção de uma ponte internacional sobre o rio Uruguai. (O Tratado de 1941 mencionava em seus considerandos o propósito de chegar a uma união alfandegária). Entretanto, essa aproximação, impulsionada pelas urgências econômicas, era temida pelos setores mais

[13] Até meados dos anos 50, o Produto Bruto argentino foi superior ao brasileiro. Nesses anos, equipararam-se e, a partir de então, o Brasil começou a ter ampla vantagem. Nesse contexto, seria interessante correlacionar o comportamento das respectivas taxas de crescimento com a ativação e/ou a moderação das percepções de equilíbrio.

[14] Existiam alguns indícios para suspeitar que, na diplomacia de Rio Branco, complementavam-se duas dimensões de equilíbrio: a regional e a continental.

preocupados com o equilíbrio de poder. Foi em inícios da década de 1930, por exemplo, que Mario Travassos estendeu suas argumentações geopolíticas, partindo do princípio de um antagonismo do sistema amazônico e do Prata e manifestando sua inquietude pela projeção internacional da rede ferroviária argentina.[15]

As coisas mudaram de tal maneira, durante os anos da Segunda Guerra Mundial que, até meados dos anos 40, eram os setores dirigentes portenhos os que não dissimulavam o medo pelo impacto da capitalização sobre o equilíbrio regional, por parte de seus vizinhos, da intervenção na contenda; posteriormente o pêndulo voltou a deslocar-se ainda que de modo menos nítido, devido aos receios brasileiros diante das iniciativas políticas, econômicas e ideológicas do peronismo. Esses receios tiveram algo a ver no bloqueio da intenção de aproximação entre Perón e Vargas, gestões que refletiam a tendência a deslocar o eixo dos equilíbrios do cenário sub-regional para o plano continental.

No final dos anos 50 e princípios dos anos 60, as coincidências de duas administrações constitucionais em torno da ênfase na demanda de desenvolvimento desembocaram no acordo assinado na cidade de Uruguaiana. Não obstante, esse novo intento foi tão fugaz como os anteriores, e ao fim da década, os inocultáveis êxitos do "milagre brasileiro" deslocaram outra vez as preocupações pela quebra do equilíbrio do poder do lado de Buenos Aires, abrindo-se um dos capítulos mais ásperos da relação bilateral.

O cenário, que havia começado a transformar-se a partir do final dos anos 70, deu um salto decisivo a partir de 1985. Atrás dessa mudança, podiam vislumbrar-se circunstâncias conjunturais, mas também fatores estruturais com projeção a longo prazo. Se, no passado, as relações especiais e os respectivos modelos de desenvolvimento – seja na etapa primária exportadora, seja na de substituição de importações –, havia-lhes permitido "valer-se por si mesmos", potencializando as rivalidades fundamentadas nos equilíbrios de poder e perspectivas estreitas do interesse nacional, agora, as transformações da economia mundial e a emergência de um novo paradigma tecnológico produtivo apressaram o passo das reformas estruturais e reformulações de

[15] Travassos via, em Buenos Aires, dirigentes com agudo senso geopolítico que conduziam um Estado em "magnífica expansão que cada vez mais consolida a irradiação incomparável de sua influência". Travassos, Mario. *Proyección Continetal del Brasil.* Buenos Aires, CID, 1977.

suas estratégias de desenvolvimento que, de certo modo, privilegiam os elementos que os impulsionam "a sustentar-se mutuamente".

Isso é suficiente? Caso admitamos que os elementos competitivos que alentaram as percepções e as políticas de equilíbrio foram as modalidades de desenvolvimento econômico e a forma de construir as relações especiais, a eliminação dessas práticas suporia mudanças nos dois fatores. O novo contexto da economia mundial e o tipo de desenvolvimento que envolve uma adaptação ativa e dirigida, o mais possível, pelos próprios critérios, nesse sentido. Seria oportuno que as políticas exteriores também assim o fizessem.

Mesa 2 - A Economia na Argentina e no Brasil

Agricultura e Política Agrícola no Brasil e na Argentina

Mauro de Rezende Lopes[*]

Introdução

As agriculturas dos dois países têm características muito distintas. As políticas agrícolas também divergem. Procuram, cada uma, em cada um dos países, atender a uma realidade do país, a partir das agriculturas e, sobretudo, dos mercados consumidores que são muito diferentes. Enquanto a Argentina é um país que produz excedentes exportáveis de produtos básicos da alimentação e tem uma agricultura de elevados rendimentos, o Brasil depende da sua produção doméstica para atender a um grande mercado consumidor. A Argentina é exportadora líquida de alimentos. O Brasil depende das importações para complementar o abastecimento interno.

Apesar de todas as reformas estruturais na política agrícola, levadas a efeito no Brasil, não se logrou um acordo acerca de uma Política Agrícola Comum para o Mercosul. Na raiz deste desacordo estavam as divergências entre as políticas agrícolas implementadas no Brasil e na Argentina. Este trabalho procura discutir as políticas agrícolas dos dois países em um contexto de integração regional, no marco do Mercosul, mostrando os traços que distinguem os setores produtivos, mas mostrando também que os mercados consumidores internos condicionam as políticas implementadas.

O Brasil tem um problema de segurança alimentar muito bem definido: uma grande população que tem que ser alimentada e não pode depender exclusivamente de produto importado. Por esta razão tem que ter uma política de produção que não exponha o setor consumidor nacional à escassez, que traria como conseqüência uma severa privação social. A Argentina pode

[*] PhD pela Universidade de Purdue (EUA). Pesquisador e gerente de Projetos de Pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas na área agroindustrial. Membro da Equipe Negociadora de Agricultura da Rodada Uruguai. e-mail: mrlopes@fgv.br.

ter uma política agrícola com menor grau de interferência do Estado. No Brasil, esta interferência pode existir, dentro do que faculta o Acordo sobre Agricultura na OMC. A meta comum, para todos os dois países, contudo, é liberar os mercados agrícolas da intervenção do Estado. Mas a forma de proceder a esta liberação tem diferenças entre os dois países, não tanto de conteúdo, porém de ritmo e de gradualidade.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: no segundo item, são apresentadas as reformas introduzidas nas políticas agrícolas do Brasil, nos anos que precederam à integração regional. O terceiro item registra as reformas nas políticas agrícolas implementadas na Argentina no passado recente. O quarto item apresenta os pontos de discordância entre o Brasil e a Argentina, no processo de discussão de uma política agrícola comum, no Mercosul. O quinto item apresenta o problema da segurança alimentar no Brasil. O item seguinte discute as reformas recentes na política agrícola brasileira, que demonstram que o processo de reformas segue uma orientação básica de desregulamentação dos mercados agrícolas no Brasil, sem descurar o aspecto da necessidade do abastecimento interno. O sétimo item apresenta a estratégia brasileira no desenho de sua política agrícola para o futuro. O último item discute a possível convergência das posições dos dois países, em um futuro não muito distante.

Reformas introduzidas nas políticas agrícolas do Brasil antes da integração no Mercosul

O Brasil promoveu uma intensa reforma de suas políticas setoriais, que consistiu na redução do grau de intervenção do governo na agricultura. Principiando com a extinção dos institutos de comercialização, as reformas atingiram o setor de gastos públicos na agricultura, e acabaram eliminando grande parte das políticas de sustentação de preços no mercado e das intervenções do governo nos mercados de estoques de produtos agrícolas.

No bojo das reformas na área de comércio exterior foram extintos os seguintes institutos de comercialização: Instituto de Açúcar e do Álcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC), e um Departamento do Banco do Brasil que administrava a política do trigo (CITRIN). A partir de 1988 - e, sobretudo, a partir do Governo Collor - o Estado abandonou as atividades de

comercialização destes produtos. Entretanto, a desregulamentação não foi completa, uma vez que o Estado manteve intacto o seu poder de regulamentar a política sucroalcooleira e, no caso do trigo, permaneceu ainda a política de preços mínimos de financiamentos e compras.

A redução da interferência do governo nos mercados de comercialização externa foi significativa, iniciando com a Resolução CONCEX nº. 155, de maio de 1989, que eliminou as barreiras não-tarifárias nas importações agrícolas, liberou as exportações e as importações. Um outro passo muito importante ocorreu com a Resolução 657, que definiu as regras de vendas dos estoques públicos; as interferências de manipulação de estoques para controles de preços foram eliminadas e as vendas enquadradas em regras. Com isso, o próprio governo eliminou o risco institucional de intervir, *ex abrupto* nos mercados de estoques. O setor privado passou a atuar neste setor, à medida que as regras fixadas foram sendo respeitadas.

Na área dos gastos públicos no setor, por falta de recursos, iniciou-se uma reforma em 1986. O corte mais drástico ocorreu entre 1988 e 1991: as despesas do segmento governamental total, gastos no Orçamento da União, das Empresas Estatais, dos Estados e Municípios e das Operações Oficiais de Crédito, caíram de 4,22% do PIB agrícola para 1,74%. Os gastos orçamentários da administração pública na agricultura passaram de 12,3 bilhões de dólares em 1986, para 3,2 bilhões em 1991 [Barros (1993)]. O estudo mostra que os cortes nos gastos do setor público brasileiro foram drásticos. No ano das reformas do Governo Collor, em 1990 (em relação a 1989), os gastos com a agricultura se reduziram em 50%.

No período 1986/1991, a desregulamentação dos mercados agrícolas realizou-se através de cortes mais drásticos realizados nos setores de abastecimento (preços mínimos, armazenamento, estoques reguladores, abastecimento de periferias e importações estatais de alimentos), que reduziu os gastos de 3,36 bilhões de dólares para 0,04 bilhões; no setor de crédito rural, com redução de gastos da ordem de 10,2 bilhões de dólares para 3,4 bilhões; no setor de comercialização de café, cacau, açúcar, trigo, com cortes de 8 bilhões de dólares para 0,46 bilhões; a extensão rural (a extensão federal foi praticamente extinta em 1992) passou de 310 milhões para 40 milhões.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), responsável pela sustentação dos preços agrícolas, seja através da compra direta do governo

(Aquisições do Governo Federal - AGF), seja através do financiamento dos estoques privados (Empréstimos do Governo Federal - EGF), sofreu severo questionamento, por parte das autoridades responsáveis pela alocação de recursos públicos [Lopes (1994)]. Os drásticos cortes de recursos levados a efeito na agricultura atingiram preponderantemente a PGPM. Estes cortes tiveram impacto direto no padrão de intervenção e regulamentação dos mercados agrícolas. Entretanto, a Companhia Nacional de Abastecimento foi mantida, com redução do quadro de empregados, mantendo-se intacta a legislação que permite a intervenção em casos de escassez e privação social.

Reformas das políticas agrícolas na Argentina

Na Argentina, no início dos anos 90, o governo principiou um processo de desregulamentação da economia, cujo objetivo principal era a melhor alocação dos recursos produtivos e a compatibilização das políticas com a regulamentação existente em matéria de comércio internacional. A Argentina iniciou uma reforma profunda de maneira unilateral, não no âmbito de acordos bilaterais ou internacionais. Seu setor agrícola foi também desregulamentado com a extinção dos institutos de comercialização - *Junta de Carnes* e *Junta de Granos*. A agroburocracia foi reduzida e racionalizada para que o Estado se restringisse apenas à oferta de bens públicos.

Como assinala um estudo recente:

> "Até as reformas de fundo no comércio, a Argentina tinha um forte viés antiexportador e anticomércio, com barreiras à importação e à exportação. As tarifas foram reduzidas de 38% em média, em 1988, para 10% em média, em 1992. Os impostos sobre as exportações foram quase eliminados, partindo de 2,12% do PIB, em 1985, para 0,10% do PIB, em 1992, e as barreiras não-tarifárias (licenças de importação) foram extintas. Permaneceram impostos na exportação de grãos oleaginosos (3,5%) e couros (15%), com uma desgravação total até o ano 2000. No Brasil, o viés antiexportação também foi em parte removido, com a redução das tarifas, a eliminação de restrições não-tarifárias e a eliminação das restrições às exportações (que existiam sob o argumento do abastecimento interno)" [Lopes e Hodara (1995)].

Na Argentina o tratamento atual para os produtos agrícolas, para produtos com cotações internacionais transparentes, ao invés de adotar-se preços mínimos, de garantia ou ainda intervenção direta nos mercados, prefere-se os contratos *forward* (ou a termo, que têm a Bolsa de Buenos Aires), os mercados futuros e opções, os *swaps* e os empréstimos vinculados a produtos básicos, assim como ações tendentes a melhorar a inovação tecnológica. Neste sentido, iniciou-se uma tarefa de desregulamentação e desmantelamento dos diversos mecanismos de intervenção nos mercados (as reformas nesta linha foram muito amplas). Para os produtos agrícolas não homogêneos ou não transparentes, como o caso do açúcar, aceita-se uma certa intervenção na política comercial.

Na Argentina completou-se o ciclo de liberação dos mercados produtivos e de produtos agrícolas. Mais adiantada nos processos de reforma, atingiu o estágio mais avançado da privatização dos serviços de comercialização e de todos os serviços setoriais. A desregulamentação atingiu a dissolução dos mecanismos de intervenção do Estado na agricultura. A reforma institucional precedeu a todos os países da região, liderando o processo de ajuste e concentração de tarefas do Estado em bens públicos. Remanescem os serviços de extensão aos pequenos produtores, de capacitação e de assistência financeira. Avança em áreas estratégicas, tais como de transferência à esfera provincial dos serviços de defesa, de melhoria dos serviços de informação, regularização fundiária e de infra-estrutura, inclusive de estradas vicinais.

Dispõe de um programa de fortalecimento da agricultura irrigada. As reformas na área da pesquisa, com associação com capitais privados em regime co-participativo e descentralizado. Avançou rapidamente na criação de mecanismos de financiamento através de *forward contracting*, mercado a termo, mercados futuros, pré-financiamento e instrumentos privados de financiamento rural. Desenvolve hoje um sistema de emissão de *securities* lastreadas em documentos de depósito com alta credibilidade, como são os *warrants* em mercado primário, que logo ganharão credibilidade nos mercados financeiros secundários.

Pontos em conflito entre os dois países no desenho de uma política agrícola comum para o Mercosul

O Brasil tinha, nas questões de abastecimento e na necessidade de um processo de ajuste do setor produtor com a devida gradualidade, condicionantes na sua posição negociadora de uma política agrícola comum no Mercosul. Além disso, o Brasil transitou de um regime de proteção para uma abertura comercial intensa com a Tarifa Externa Comum. Com isso, seus setores agropecuários ficaram expostos à competitividade internacional e à concorrência, com todas as implicações daí decorrentes [Lopes e Hodara (1995)]. A desregulamentação dos mercados agrícolas é essencial para a eficiência e a competitividade das economias agrícolas regionais, mas a gradualidade das reformas também era essencial, sob pena de retrocessos indesejáveis.

Iniciaram-se as negociações, no âmbito do Mercosul, com o objetivo de se desenhar uma política agrícola comum. Cada país participante tinha um objetivo nas negociações, mas tal esforço não foi precedido de uma verificação específica das limitações envolvidas, principalmente no caso brasileiro, onde limitações de ordem técnica, tanto no abastecimento quanto na reestruturação produtiva do setor rural, não podiam ser ignoradas.

A posição negociadora brasileira partiu de uma oferta agrícola (lista de compromissos nas áreas de apoio interno) absolutamente consistente com o que havia sido negociado no GATT. O Brasil reteria a faculdade de aplicação de uma cláusula do tipo *de minimis*, de 10%, para as políticas agrícolas de suporte interno. Vale lembrar que no GATT o compromisso era feito de forma agregada, tendo o Brasil adotado uma postura mais restritiva em termos de limitação por produto. As demais políticas internas adotadas pelo país podiam ser enquadradas dentro do conjunto de políticas permitidas (Caixa Verde), permanecendo sem limites as políticas destinadas à correção das disparidades regionais e à redução de pobreza no campo.

No processo de negociação insistiu-se (os negociadores argentinos, em particular) na tese de que o nível de *de minimis* deveria situar-se em torno de 5% (ou eliminar tais políticas de apoio interno em definitivo). As políticas agrícolas deveriam ser todas enquadradas na categoria de políticas que distorcem o comércio. Havia a pressão para que o Brasil não adotasse

políticas setoriais, sendo a agricultura tratada como um setor sem políticas específicas na economia. Por outras palavras, insistia-se na eliminação (senão no "desmantelamento") das políticas agrícolas brasileiras. O que, obviamente, seria prematuro, diante das condições e peculiaridades da agricultura e do abastecimento brasileiros.

O resultado nas negociações não foram satisfatórios: não se caminhou muito no sentido de uma política agrícola comum. Ocorreu um impasse nas posições mais firmes dos países participantes, optando-se por postergar as convergências das políticas para uma etapa de um "mercado comum" em um futuro mais distante. Uma causa importante deste fracasso foi o fato de que, antes mesmo de desmantelar por completo as políticas brasileiras, dever-se-ia discutir uma política de investimento nos países-membros que pudesse oferecer o volume de produto que o país importa - que seria um passo que deveria ter sido tomado naquela instância. Nenhum país poderia participar de um esforço negociador que resultasse no desmantelamento de suas políticas.

Apesar de muitos esforços no sentido de ter uma perspectiva de políticas agrícolas para todos os países, não se logrou um acordo. Questões ligadas aos programas de apoio doméstico e às políticas brasileiras não obtiveram um consenso entre todos os países. Muito se deve ao desejo de alguns países de verem as políticas brasileiras extintas. A posição brasileira foi de que no Mercosul haveriam de prevalecer os mesmos compromissos assumidos pelo Brasil no GATT, porém não mais do que o que foi comprometido pelo país. Outros países acreditavam que o Brasil deveria comprometer-se a reduções maiores do que as já compromissadas. Isso em um momento em que o Brasil enfrentava no seu setor rural uma crise de preços extremamente baixos, endividamento pesado dos produtores, juros elevados nos financiamentos rurais e ameaça de reduções de área ainda maiores das que ocorreram no programa de ajuste e de reformas setoriais.

Com esse impasse nas negociações, prevalecem as políticas domésticas brasileiras de forma integral, como têm sido praticadas até hoje, dentro dos compromissos assumidos no GATT. Não há, de fato, salvo melhores argumentos técnicos, razão para o Brasil abandonar suas políticas de suporte interno, porquanto o país tem um problema de abastecimento interno e precisa precaver-se contra risco de desabastecimento com um mínimo de produção interna. O ritmo de reforma das políticas agrícolas brasileiras será deter-

minado pelo conjunto de reformas que estão em pleno curso e que substituem gradualmente as políticas do passado. A tônica destas reformas tem sido de reestruturação das políticas domésticas e a desregulamentação dos mercados agrícolas brasileiros - de resto, como foi visto, uma política empreendida com sucesso desde meados dos anos 80 até agora. O Brasil ainda mantém a política de preços mínimos, uma política de crédito e uma política de abastecimento, todas estas políticas voltadas para os pequenos produtores e para os consumidores urbanos pobres.

A questão da segurança alimentar no Brasil

A abertura comercial levou o país a consolidar uma posição de grande importador de cereais, grãos e fibras. Em 1993, as importações de grãos atingiram 6,9 milhões de toneladas de arroz, feijão, milho e trigo e 508 mil toneladas de algodão em pluma. Neste mesmo ano, o Brasil firma-se como importante ator no mercado mundial importador, com dispêndios da ordem de 1,6 bilhões de dólares [Jank (1994)]. A partir de 1993 as importações aumentaram, atingindo cerca de 10 milhões de toneladas destes mesmos produtos.

No caso do trigo, a área de plantio reduziu-se em 40%. Depois de o Brasil atingir a auto-suficiência na safra 1988/89 (consumo de 8 milhões de toneladas e uma importação apenas de 852 mil toneladas), as importações atingiram, em 1993, cerca de 4,7 milhões de toneladas (hoje, somam 5,6 milhões de toneladas. Cerca de 50% do consumo nacional passa a ser abastecido pelas importações. O argumentos foram sempre os da falta de competitividade do produtor nacional; razão difícil de se aceitar, na presença de tantas e tão fortes distorções nos preços nos mercados interno e externo, inclusive com a internação de subsídios concedidos pelos países exportadores.

No caso do arroz, a partir de 1986 o Brasil passa a importar arroz de forma crescente. Partindo de uma importação de 235 mil toneladas na safra 1986/87, o país atinge 850 mil toneladas em 1993. Hoje, ultrapassa 10% do consumo interno (1,2 milhões de toneladas). E, no caso do milho, como no caso do arroz, o Brasil passou a importar volumes crescentes de milho. A partir de uma importação de 15 mil toneladas na safra 1987/88, o país atingiu

um volume de compras no exterior de 1,2 milhões de toneladas, nos anos atuais.

No Brasil, o percentual da população abaixo da linha da pobreza é de 73% no meio rural e de 38% no meio urbano. A linha da pobreza é definida como a renda mínima para prover a alimentação e os bens de consumo básico. As medidas que afetam os níveis de emprego e renda na agricultura passarão a ter um impacto significativo sobre um quadro agravado pela pobreza urbana.

Pesquisa do IBGE, feita em 1991, indica que cerca de 36 milhões de brasileiros, da faixa etária de 0 a 18 anos, vivem abaixo do nível de pobreza absoluta. Esta é uma população igual ou maior do que a população da Argentina (34 milhões de habitantes). Este dado, por si só, dá uma idéia da dimensão da ameaça de escassez e do déficit de produção necessária para atender ao consumo básico de alimentos da população brasileira. Destarte, abastecimento e emprego são problemas de grandes proporções no Brasil, assim como em qualquer país em processo de integração.

A desestruturação das políticas domésticas não seria desprovida de riscos de desabastecimento e agravamento das condições de pobreza nos campos e, por via de conseqüência, nas cidades. Não que estes condicionantes possam vir a representar uma redução dos ajustes a serem feitos na agricultura brasileira, mas o processo de *phasing out* das políticas do passado deveria ter um período de gestão ampliado. Do contrário, como mostram os fatos, os protestos da realidade se incumbiriam de provar que os objetivos ambiciosos de desmantelamento das políticas brasileiras acabariam fatalmente em retrocesso.

O Brasil, de há muito tempo, deixou de atender convenientemente as necessidades de seu abastecimento, de gerar estoques de segurança alimentar e excedentes de produtos agrícolas básicos. Neste quadro geral de suprimentos, a tendência é de que não está em absoluto afastada a hipótese de um choque de oferta, com risco de variabilidade excessiva nos preços. De fato, o governo deverá tomar medidas para reduzir a zero este risco, mesmo em condições como as atuais de inflação controlada. Os choques de oferta no Brasil tiveram conseqüências desastrosas. Por esta razão, baseada na experiência do passado, uma medida de eliminação das políticas domésticas seria uma política muito arriscada.

A implicação destes dados está clara na medida em que o país pode estar diante de uma perspectiva de ameaça de segurança alimentar, que tem, historicamente, deflagrado ações intempestivas do governo. Por outras palavras, o risco é de mais regulamentação dos mercados agrícolas, não de menos regulamentação, quando uma escassez aguda ameaça a estabilidade econômica do país. Recentemente, o governo tem mantido uma atuação mais disciplinada, mas todo o aparato legal para as intervenções - compra, venda, administração de estoques e de importações - continuam válidos. É possível que, em condições de ameaça de segurança alimentar, se justifiquem medidas drásticas, pois os sistemas de racionamento da oferta escassa, através dos preços, efetivamente não funcionam em absoluto (no caso de alimentos).

O que é preciso entender que o desmantelamento total das políticas domésticas poderia, caso houvesse uma crise de escassez aguda no abastecimento, trazer de volta toda a intervenção nos mercados domésticos - este é um ponto a considerar.

Reformas recentes na política agrícola brasileira

A política setorial na ótica oficial

Na visão do governo, se, de um lado, a abertura comercial e a estabilidade da moeda trouxeram benefícios, a exemplo da relativa estabilidade de preços dos insumos e produtos e o aumento da demanda interna de alimentos, de outro, vêm exigindo da agricultura novos ajustes. No que diz respeito aos produtos importados, além da concorrência enfrentada no âmbito do Mercosul, com vantagens comparativas na produção de alimentos, a agricultura brasileira tem de competir também com o produto estrangeiro, muitas vezes subsidiado nos países de origem.

A esse respeito, a abertura do país às importações de alimentos exigirá medidas ágeis e concretas de salvaguardas por parte do governo, mas exigirá também preocupação dos agricultores com a produtividade e qualidade dos produtos ofertados pare se manterem competitivos.

Nessa fase de transição, enquanto não se completa o processo de reconversão produtiva e não se maturam os investimentos requeridos no campo da pesquisa agropecuária, que assegurarão condições de competição no lon-

go prazo, o governo terá que calibrar adequadamente as políticas tarifárias, de preços mínimos e de crédito rural para amenizar o processo de ajuste.

A política oficial consistiu, portanto, na criação de instrumentos novos que visam dotar a agricultura com melhores condições de competição em face da maior abertura do país ao comércio exterior e da constatação de que os mecanismos tradicionais de intervenção no setor rural vêm se mostrando esgotados.

Nessa perspectiva, algumas das inovações propostas foram as seguintes:

"a) introdução de opções como instrumento regulador do mercado, que alterará as bases de financiamento da comercialização da agricultura brasileira no futuro, substituindo o EGF, que ficaria restrito a alguns produtos. Ao reduzir os riscos de oscilações de preços tão comuns na agricultura, os produtores rurais se sentirão seguros para buscarem no mercado os recursos de que necessitam e certamente encontrarão agentes financeiros dispostos a financiá-los;

b) consolidação de uma política comercial externa que consiste em implantar mecanismos ágeis de defesa comercial e contra práticas desleais de comércio, levando-se em conta toda a cadeia produtiva;

c) reforma tributária que, além de desonerar as exportações e reduzir a cobrança de tributos indiretos nos produtos da cesta básica, terá de promover a harmonização tributária de nossa agricultura no âmbito dos países que integram o Mercosul;

d) implantação de um novo seguro agrícola, reformulando o Proagro, que passará a contar com o zoneamento agrícola. A securitização das dívidas do Proagro ao regularizar suas pendências financeiras resgatará a credibilidade deste instrumento de política agrícola para que possa funcionar como diluidor e minimizador dos riscos normalmente elevados que caracterizam a atividade agrícola, especialmente no Brasil, cujo plantio é preponderantemente de sequeiro;

e) criação de instrumento específico para atender situações de emergência, a exemplo da seca que recentemente afetou os estados da região Sul. A intervenção pontual adotada nesse momento, convém

ressaltar, trouxe a novidade da parceria com os governos estaduais e prefeituras municipais com a vantagem de agilizar o processo e ampliar sua abrangência;

f) redefinição da política fiscal para a agricultura, alocando no Orçamento Geral da União os recursos necessários para equalização de taxas de juros e prêmios de liquidação de EGF's bem como para o atendimento das necessidades das políticas de crédito rural e de preços mínimos, que estarão mais direcionadas aos mini e pequenos agricultores." [Barros e Fazendeiro (1997)].

As reformas das políticas setoriais no Brasil

Até meados da década de 1980 o Estado era a principal fonte de financiamento da agricultura brasileira. Estima-se em cerca de 12 bilhões de dólares o volume de recursos que era canalizado anualmente pelo Estado para o setor. Além do crédito abundante, eram pesados os subsídios embutidos nas taxas de juros. O governo também assistia o produtor com um amplo programa de suporte de preços, implementado por meio de empréstimos à comercialização e aquisições aos preços mínimos de garantia.

Compensavam estes subsídios o elevado nível de tributação implícita sobre o setor. Esse sistema de imposto-com-subsídios era fortemente regressivo. Embora existisse disseminado por toda a economia brasileira, o intervencionismo estatal na agricultura era mais forte. Esta política está em pleno processo de profunda reforma desde o início dos anos 90, tendo se acelerado após a edição do Plano Real. Se esta reforma é sustentável, esta é uma outra questão, pois crises de abastecimento e elevação de preços podem trazer de volta os subsídios do passado.

Objetivos da nova política agrícola

A nova política agrícola está alterando profundamente as prioridades da atenção governamental ao setor, diminuindo o papel do governo nas políticas outrora prioritárias, como as políticas de crédito e de preços mínimos em favor de outros objetivos. O objetivo é deixar cada vez mais para o mercado lidar com as questões de financiamento da atividade e de sustentação de

preços, através da operacionalização dos instrumentos próprios de mercado e da intermediação financeira. Ao mesmo tempo, novos temas recebem o foco da atenção do Estado como o desenvolvimento rural, as desigualdades regionais e os problemas relacionados com a estrutura fundiária e o acesso à terra.

Diretrizes da nova política

As diretrizes gerais da reforma consistem na mudança dos instrumentos da política agrícola de forma a garantir menor intervenção estatal, propiciando um ambiente mais favorável à aceleração do processo de profundas transformações que o setor terá forçosamente que realizar. Essas transformações precisam ser feitas para que o setor possa conviver com os novos condicionantes do cenário econômico. Um desses condicionantes, certamente o principal, é a abertura comercial, que impõe ao setor um forte ajustamento de custos e busca de competitividade. Pesa sobre a nova política agrícola uma redefinição para dar clareza ao processo de mudança.

Outra diretriz da política agrícola é lidar com uma série de problemas estruturais decorrentes da abertura e por ela agravados como emprego e distribuição de renda. A nova política deve estimular a criação de empregos e dar sua contribuição para a melhoria dos níveis de renda e de sua distribuição, principalmente da população rural. Finalmente, a nova política agrícola deve assegurar o cumprimento dos novos compromissos assumidos com a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais. Não dá mais para ignorar os efeitos da atividade agrícola sobre a deterioração da base de recursos naturais do país. Os instrumentos da política agrícola devem ser reorientados para atender a esse novo conjunto de preocupações ambientais.

Caraterísticas da reforma

A nova política que está surgindo a partir dessas diretrizes apresenta um novo conjunto de características que diferem substancialmente dos instrumentos do passado: a) em primeiro lugar, a nova política é mais seletiva em relação ao público-meta dos instrumentos, o crédito rural está caminhando para um tratamento muito mais seletivo, e novas linhas de crédito com taxas

favorecidas foram criadas com exclusividade para determinados segmentos de produtores pobres da agricultura familiar; b) em segundo lugar, diminuiu muito a segmentação anteriormente existente para o denominado crédito rural - no sistema atual, boa parte do sistema de crédito rural está funcionando em bases normais de intermediação financeira, sem qualquer regulamentação estatal.

Isso significa que os segmentos mais comerciais da agricultura estão sendo financiados normalmente no mercado enquanto apenas um segmento está sendo beneficiado por linhas especiais, sugerindo um direcionamento mais seletivo da política de crédito. A política menos intervencionista de crédito rural já propiciou uma ampliação do espaço para o surgimento de novos instrumentos financeiros para a agricultura como a CPR - Cédula de Produto Rural, os CMG - Certificados de Mercadoria com Emissão Garantida e outros instrumentos de emissão do mercado primário, sendo descontados nos mercados financeiros secundários.

A seletividade também atinge uma dimensão regional. A nova política agrícola tem como um de seus objetivos a eliminação de restrições impostas pela carência de investimentos em infra-estrutura, com prioridade na questão do transporte e logística de escoamento da produção para os portos de exportação. Uma série de corredores de escoamento estão sendo abertos no Centro-Oeste, concluindo a ligação de vias intermodais, integrando ferrovias e hidrovias, a custos relativamente baixos.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) também apresenta uma feição mais seletiva, na medida em que passou a priorizar a formação e manutenção de estoques de um conjunto menor de produtos que ficaram restritos a milho, arroz e trigo, no estrito conceito de segurança alimentar, de acordo com os compromissos assumidos na OMC; enquanto os demais produtos estão em processo de *phasing out*. Também está na meta do governo utilizar a política de preços como indutora de desenvolvimento regional, estimulando a produção de determinado produto em determinada região.

Também, como apoio a programas de reconversão em áreas determinadas, dando sustentação temporária aos preços durante o processo de reconversão. Outro exemplo de seletividade da nova política agrícola é tratar os produtos típicos de exportação fora do contexto da política de preços mínimos, enfatizando políticas que promovam a produtividade, tecnologia e quali-

dade, além da política tributária tratada adiante. Finalmente, o governo eliminou nos Empréstimos do Governo Federal a cláusula de opção de venda, no vencimento do empréstimo, do produto, por parte do produtor, para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Os EGFs agora só são sem opção de venda.

Outra característica da nova política é um compromisso com a adoção de medidas estruturais de estímulo ao setor, como a eliminação da carga tributária que onera a agricultura de forma muito particular. Uma dessas medidas tomadas recentemente foi a eliminação do imposto (ICMS) incidente sobre as exportações, que desonerou o setor de um imposto que comprometia seriamente a competitividade de seus produtos no mercado externo. O resultado esperado é um aumento da renda agrícola que não pode ser desprezado, já que o imposto gravava as exportações com uma alíquota média de 13% sobre os preços FOB de exportação e incidia sobre os produtos *in natura,* tais como soja em grão, algodão em pluma, milho, etc. - e que era inexistente para os produtos processados, como óleo e farelo de soja. Pior, a incidência deste imposto era em cascata. O Brasil fez, em 1996, o que a Argentina havia feito em 1992. A reforma estrutural também atingiu a desoneração da cesta básica pela redução a cerca da metade das alíquotas dos impostos incidentes sobre produtos como leite, carne, etc. Outro ponto que deverá estar no centro da nova política é o desenho de um sistema de financiamento de longo prazo para o setor agrícola [Lopes (1997)].

Com relação às distorções de comércio, merece menção o fato de que o Ministério da Agricultura tem tido uma postura francamente favorável à implementação dos instrumentos de defesa comercial contra importações subsidiadas de produtos agrícolas. Entretanto, na prática, pouco tem se conseguido para impedir a entrada de produtos subsidiados, devido, sobretudo, à fragilidade institucional do sistema brasileiro de defesa comercial. De sorte que a reforma da política agrícola pouco fez até agora no sentido de neutralizar os subsídios e restabelecer a competitividade interna da produção nacional. A conseqüência é que a estrutura de produção tem se modificado em função de sinais distorcidos dos preços de mercado, seguindo-se drástica redução da produção doméstica. Um exemplo eloqüente foram as importações subsidiadas de algodão que, por falta de imposição de direito compensatório, desmantelou a estrutura de produção, reduzindo, em poucos anos, o volume de produção a um terço da produção média nos anos anteriores à

abertura; e que, agora, o governo e a indústria têxtil tentam, sem sucesso, reestruturar.

Estratégia brasileira no desenho de uma política agrícola para o futuro

A estratégia brasileira de política para o futuro em nada diverge das políticas adotadas por países que têm um enorme contingente populacional no campo e na cidade. Tais são os caso do México e da Colômbia, para citar apenas dois casos. O Brasil recorre a políticas defensáveis dentro da Caixa Verde, tais como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Geração de Empregos (Proger) e o Programa Para a Compra de Terras (Procera), além, naturalmente, do programa de Reforma Agrária. Todos estes programas são defensáveis à luz dos compromissos assumidos na OMC e se destinam a proteger, no processo de ajuste estrutural, os pequenos produtores rurais.

Em contrapartida, gradualmente, porém com determinação, o governo remove as políticas que dão suporte de preços e renda à agricultura comercial. Estas mudanças estão em pleno curso com a eliminação, por exemplo, das operações de financiamento de comercialização com opção de o produtor vender o produto para o governo (eliminação do EGF-COV).

Em termos de subsídios, o Brasil adota gradualmente políticas de redução dos subsídios embutidos no crédito rural, com taxas de juros favorecidas e preferenciais, ajustando-se o financiamento a taxas cada vez mais próximas de mercado. Estes subsídios, como se sabe, ultrapassam os limites consolidados nas listas de compromissos de redução em termos de Medidas Globais de Ajuda. Entretanto, estão muito abaixo dos limites permitidos pela "cláusula" de *de minimis*, outorgadas aos países em desenvolvimento.

Convergência de propósitos nas políticas agrícolas dos dois países

É possível que uma desestruturação do setor produtor de alimentos básicos no Brasil, em grandes proporções, não seja do interesse de nenhum

país no processo atual de integração regional. Esta desestruturação, como procuramos mostrar, levaria o governo a tomar medidas que reduziriam, senão eliminariam, as vantagens outorgadas pelo processo de integração, fazendo voltar as políticas do passado de pesados subsídios e sustentação de renda e preços.

O ideal é que os países-membros do Mercosul expandissem suas produções de alimentos básicos para atender o abastecimento no Brasil, na medida em que houvesse geração de capital para assim proceder. Mas sem acidentes de percurso que resultassem em medidas tais como ter tarifas zeradas, importações estatais e subsídios aos alimentos. E, vale considerar, as possibilidades de investimentos nos setores agrícolas dos países do Mercosul são limitadas no curto prazo. Nessas condições, o desmantelamento das políticas domésticas brasileiras, conforme foi proposto, não seria conveniente.

Referências bibliográficas

Barros, G. S. C. et al. *Gastos Públicos na Agricultura: Tendências e Prioridades*. Estudos de Política Agrícola, Nº. 2, Brasília, IPEA, 1993, pp. 7-20.

Barros, José Roberto Mendonça e Miranda, Evandro Fazendeiro de. "Política Agrícola: Uma Agenda para 1996". *Revista de Política Agrícola*, CONAB, 1997.

Jank, M. S. "O Brasil e o Comércio Mundial de Grãos". Mimeo, São Paulo, março de 1994.

Lopes, M. R. "O Ajuste Econômico Brasileiro e Seu Impacto na Política Agrícola Nacional". Trabalho apresentado no seminário da Comisión Sectorial Para el Mercosul (COMISEC). Montevidéu, Uruguai, 22 de fevereiro de 1994.

Lopes, Mauro de Rezende e Hodara, Isidoro. *Instrumentos de Política Comercial de Produtos Agropecuários no Mercosul. Programa de Apoyo Tecnico para la Implantación y Puesta en Marcha del Mercosur,* Rio de Janeiro e Montevidéu, BID, outubro de 1995.

Lopes, Mauro de Rezende. "Mercados Agrícolas e o Processo de Integração no Mercosul", Brandão, A. S. P. e Pereira, Lia Valls (eds.). *Mercosul: Perspectivas da Integração.* Fundação Getulio Vargas, 1996.

Lopes, Mauro de Rezende. *Hacia una Política Agrícola Comunitária.* IICA. 1997. (Em fase de Publicação).

Banco Mundial. ***The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources.*** Brasil, vol. II, 27 de maio de 1993.

Políticas Agropecuárias na Argentina e no Brasil: confluência ou controvérsia?*

*Félix M. Cirio*** & *Gerardo L. Petri*

Introdução

O problema das assimetrias de políticas foi enfaticamente colocado nas primeiras etapas do processo de integração entre a Argentina e o Brasil por diversos analistas, tanto políticos quanto econômicos. Durante o período de 1985 a 1989, de acordos bilaterais, as críticas ao processo de integração concentravam-se em ressaltar que as assimetrias políticas, fundamentalmente macroeconômicas, podiam inviabilizar a abertura regional. Por isso, no Tratado de Assunção foi adotado, entre os instrumentos para a constituição de um Mercado Comum, um processo de eliminação tarifária linear e progressivo e a coordenação de políticas macroeconômicas.[1]

Na realidade, é amplamente aceita a necessidade de algum grau de coordenação de políticas em um projeto de integração. Nesse sentido, a década de 1980 foi um período de alta instabilidade econômica dos países do Mercosul, o qual abonava visões céticas. Ainda que não tenha sido instrumentado um mecanismo de coordenação formal de políticas, cada país, primeiro a Argentina e em seguida o Brasil, decidiu, por razões "internas", adotar uma série de transformações econômicas que levaram a uma coordenação de fato das mesmas.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Engenheiro agrônomo formado pela Faculdade de Agronomia da Universidade de Buenos Aires. Mestre em Economia Rural pela Faculdade de Agronomia da Universidade de Lavaína, Bélgica. Foi subsecretário de Alimentação e Mercados da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentação da Argentina de dezembro de 1995 a março de 1997. É consultor do IICA, do BID, do Banco Mundial e assessor particular.

[1] As principais a considerar são: política monetária, política fiscal, endividamento externo, regulamento dos fluxos de capital, vigência das leis de mercado e regime cambial.

As restrições externas, produto de um mundo cada vez mais interdependente, obrigaram à adoção de políticas que tenderam à estabilização dos preços com a fixação do tipo de câmbio e, simultaneamente, a proceder à desregulamentação e à liberalização da economia. Isso permitiu, entre outras vantagens, contar com uma paridade cambial estável e uma evolução das outras variáveis macroeconômicas mais previsíveis.

O crescimento da participação do comércio bilateral implica que, paulatinamente, as economias vão se tornando cada vez mais interdependentes. Esse processo será reforçado à medida que as novas decisões de investimento se realizam, levando em consideração o mercado regional. Todavia esse aumento da interdependência incrementa a necessidade de coordenação de políticas.

Por outro lado, embora a adoção da tarifa externa comum implicou um passo importante no processo de integração, simultaneamente, conduziu ao abandono de um instrumento de política unilateral a favor da decisão regional. Em conjunto com a adoção do TEC, alcançou-se a margem de 100% preferencial para os 85% das posições tarifárias. Como sabemos, o comércio de produtos implica um comércio indireto de fatores. Esse intercâmbio de bens afeta a abundância relativa da mão-de-obra, do capital e da terra. Por isso, a necessidade de eliminar (ou de reduzir) as assimetrias de políticas torna-se mais evidente.

Em seguida, desenvolver-se-ão os fundamentos da necessidade de harmonização das políticas e, na próxima seção, apresentar-se-ão as políticas vigentes em ambos os países e o tratamento que receberam no Mercosul e na Organização Mundial do Comércio. Para poder extrair conclusões (quinta seção) das políticas vigentes é necessário conceituá-las segundo as características do sistema agroalimentar em cada país (quarta seção).

Conceitos

O conceito de "assimetria" pode ser relacionado a toda situação na qual os preços relativos[2], que os agentes econômicos enfrentam, são diferentes. De fato, essa diferença de preços pode ser conseqüência das chamadas

[2] Alguns autores fazem referência à diferença de custos, entretanto, considera-se que empregar tal conceito pareceria circunscrever a discussão aos processos de produção.

condições naturais (diferentes disponibilidades de fatores, diferencial na capacidade de administração, maior proximidade da fonte de produção) ou devido à carência, induzida por alguma ação do governo (impostos, subsídios, regulamentos, participação direta do Estado no processo produtivo, etc.).

Claramente, as primeiras são as geradoras da criação do comércio em um processo de integração. Quando nos referimos à criação do comércio o fazemos em termos dinâmicos, a fim de incorporar, dentro dos benefícios da regionalização, não apenas o comércio propriamente dito, mas também os efeitos sobre as decisões de investimento.

Por sua vez, as ações do governo são as responsáveis pelos fatos das vantagens comparativas não poderem ser expressas plenamente, distorcendo tanto o fluxo do comércio quanto o do investimento.

Entre os objetivos que justificam o Mercosul estão a tendência do uso eficiente dos recursos (fatores), permitindo a concretização de lucros econômicos de escala, o que possibilitará uma especialização produtiva. Por isso, é necessário minimizar as distorções artificiais à concorrência, seja esta conseqüência de uma ação pública ou privada. Cada uma dessas ações afeta em diferentes formas e magnitude (ver Quadro 1).

A importância, por seu lado, depende do instrumento empregado. No caso dos impostos ao consumidor, ainda que o preço recebido pelo produtor seja diferente do preço pago pelo consumidor, quando se aplica sobre o valor agregado[3] de cada atividade, de forma generalizada e a uma taxa uniforme, não gera distorção. Isso é assim porque os preços relativos com os quais os agentes econômicos se deparam não variam, e como tais preços são os relevantes para a tomada de decisão, os mesmos não se modificarão pela introdução desse imposto.

Em contraposição, como imposto distorcido, tem-se um imposto sobre o montante da venda. Nesse último caso, as atividades são oneradas segundo o número de etapas intermediárias que existem até o consumo final, favorecendo a integração vertical pela menor incidência de tributos.

[3] Por exemplo, o Imposto ao Valor Agregado (IVA) na Argentina. O IVA onera com uma taxa uniforme de 21% todas as atividades, com exceção das publicações, da educação, dos serviços médicos e de outras atividades vinculadas com a cultura.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, existem diversos tipos de impostos.[4] Os principais podem ser agrupados em impostos diretos (Lucros e Patrimônio), impostos indiretos (IVA, ICMS, Renda Bruta e IPI) e impostos para financiar as contribuições sociais. Apesar de existirem grandes diferenças em todos eles (por exemplo, em Lucros, além das diferenças existentes nas alíquotas aplicadas, existem diferenças no critério territorial empregado no mecanismo de ajuste permitido, etc.) a mais importante verifica-se nos impostos utilizados para financiar as contribuições sociais. De fato, na Argentina, tal financiamento é realizado por meio do imposto sobre a mão-de-obra enquanto no Brasil o imposto é sobre as vendas e lucros.

O Mercosul, para permitir que todos os agentes pratiquem os mesmos preços relativos, eliminou o pagamento de tarifas ao comércio intra-regional e fixou uma tarifa externa comum. Contudo, dado que um imposto de importação é equivalente à aplicação de um subsídio à produção e um imposto ao consumo[5] na mesma taxa para um produto em particular, o mesmo argumento justifica a harmonização dos últimos.

Na presente etapa, o principal desafio para as autoridades do Mercosul será a implementação de regras que evitem a distorção dos mercados de algumas políticas públicas sem, por isso, perder o nível de flexibilidade necessário para que cada país possa ajustar-se às situações de mudanças internas e externas. Em conseqüência, é conveniente alcançar regras que tendam, simultaneamente, a uma maior transparência das políticas públicas e à concorrência cooperativa das instituições.

As políticas públicas devem ser transparentes para que todos os agentes e Estados possam verificar seu impacto, a duração e os objetivos procurados. Isso permitirá, mediante a discussão das mesmas, que as políticas produzam a menor distorção nos outros mercados. Em geral, aceita-se que a melhor política para corrigir uma distorção é aquela que incide diretamente sobre a fonte que a produz. Em conseqüência, apesar de que para cada objetivo de política se possa construir uma série de instrumentos que produzam efeitos equivalentes, as distorções adicionais que as mesmas criam provavelmente não o sejam (ver Quadro 2).

A necessidade de uma concorrência cooperativa entre os Estados é conseqüência de que, em caso contrário, se pode derivar em um pro-

[4] Ver anexo: Principais impostos vigentes na Argentina e no Brasil.

[5] Para aprofundar esse tema, ver Corden (1971), Cap. 2.

cesso no qual o uso dos benefícios e/ou exceções fiscais seja crescente. Um ambiente como o descrito levaria ao não-financiamento dos Estados que seguramente terminaria erodindo tanto o atual processo de integração quanto a recente estabilidade alcançada. A situação descrita é um claro exemplo do chamado dilema do prisioneiro. Conseqüentemente, é necessário introduzir mecanismos que assegurem a cooperação dos Estados.

Em outros casos, é necessário substituir as medidas de políticas nacionais por regionais. Nessa categoria, encontram-se a política de defesa da concorrência. A existência de um espaço econômico ampliado leva a que na análise do poder de mercado resultante de um processo de fusão seja significativamente diferente. Em especial, quando nos defrontamos com um processo que, além de tender à integração regional, tende para a integração com o mundo. Tanto a Argentina quanto o Brasil reduziram significativamente as restrições ao comércio, tarifárias e não-tarifárias em relação às preexistentes durante a década de 1980.

Quadro 1 . **Condições do Ótimo de Paretto**

Para atender simultaneamente à eficiência técnica e econômica, deve-se observar em cada mercado,
seja um fator ou um bem (final ou intermediário) que:

Benefício Marginal Social (BMS) = Benefício Marginal Privado (BMP) = Preço de Oferta (p^o) = Preço de Demanda (p^d) + Custo Marginal Privado (CMP) = Custo Marginal Social (CMS)

Essas condições nem sempre são cumpridas. Em alguns casos, a divergência é conseqüência da ação do governo (impostos, subsídios e regulamentos distorcidos), em outras, do mercado (fatores externos, monopólios ou monopsônios naturais e nos chamados bem públicos) e, por último, pela ação do setor privado (colusão) .

Cada uma dessas ações pode ser observada por que afeta em diferentes lugares na igualdade descrita anteriormente, quando existem:

1. Impostos, subsídios ou restrições à produção e ao comércio; não se cumpre o $p^o = p^d$
2. Monopólio; não se cumpre o $p^d = CMP$
3. Fatores externos na produção ou recursos temporariamente não utilizados; não se cumpre CMP = CMS
4. Monopsônios; não se cumpre BMP = p^d
5. Fatores externos no consumo; não se cumpre BMS = BMP

Quadro 2 . **Hierarquia de políticas**

Apresentar-se-á o caso no qual o Custo Marginal Privado de emprego na agricultura é superior ao Custo Marginal Social. Ainda que seja um exemplo pontual, o mesmo pode ser generalizado para outras alternativas.

Diante dessa divergência, o objetivo da política deve ser incentivar o emprego no setor. Para isso, as alternativas ou as medidas que podem ser aplicadas são variadas. Entretanto, os efeitos secundários ou distorções derivadas são significativamente diferentes. A seguir, descrever-se-ão as mesmas em ordem hierárquica, de preferência decrescente.

ORDEM	MEDIDA POLÍTICA	DISTORÇÃO DERIVADA
1a	Subsidiar o trabalho na agricultura	Nenhuma
1b	Subsidiar a capacitação dos trabalhadores rurais	Nenhuma
2	Subsidiar a produção	Ainda que aumente o emprego o faz em uma relação capital/trabalho elevada (abaixo do normal) e o principal beneficiado é o proprietário da terra pelo incremento do preço da mesma (é conseqüência da menor elasticidade que tem o fator "terra" em comparação aos demais fatores de produção).
3a	Tarifa mais subvenção para a exportação	Relação capital/trabalho elevada. Distorção no consumo pelo aumento do preço ao consumidor.
3b	Subsídio para a produção e tarifa	Relação capital/trabalho elevada. Viés para a produção interna. A indústria não seria competitiva no mercado externo (substituição de importações).
4a	Tarifa	Relação capital/trabalho elevada. Distorção no consumo Viés para a produção interna.
4b	Subsídio para a Exportação	Relação capital/trabalho elevada. Distorção do consumo Viés para o comércio exterior.

Descrição das Principais políticas públicas

Políticas vigentes

Para compreender o estado atual das políticas vigentes em ambos os Estados, é necessário contextualizá-las dentro do processo de mudança que as mesmas sofreram nos últimos anos. O esgotamento do processo de crescimento com base na substituição das importações e as pressões redistributivas produziram significativas desordens fiscais que se evidenciaram, tanto pela crise da dívida externa como pela taxa de inflação crescente.[6] Nesse marco é que primeiro na Argentina (1991) e em seguida no Brasil (1994) realizaram-se mudanças nas políticas macroeconômicas e setoriais. As mesmas, em terms gerais, consistiram em: estabilizar os preços, alcançar o saneamento fiscal, abertura econômica, liberdade de mercado e de movimento de divisas[7], profunda reforma das funções do Estado (abandonando a produção direta de bens e serviços e as regulamentações que implicavam interferir nas decisões comerciais dos agentes) e eliminação da discriminação ao investimento estrangeiro direto.

No que se refere às políticas dirigidas ao setor agroalimentar, tanto na Argentina quanto no Brasil, realizaram-se mudanças significativas. No caso da Argentina, destacam-se: a eliminação da discriminação de tributos do setor primário (retenções às exportações), dissolução dos organismos reguladores da produção (*Junta de Granos* e *de Carnes* e *de Lácteos*), privatizaram-se os elevadores, os silos, os portos e desregulamentou-se o transporte interno de cargas. O conjunto de medidas permitiu importante incremento da participação do preço recebido pelo produtor no preço FOB (por exemplo, na zona de Rosário, a participação do preço FOB que os produtores recebem, aumentou de 50% para 82%). No caso do Brasil, podemos citar: o paulatino abandono da política de manutenção de estoques, por motivo de segurança alimentar e a eliminação da garantia de compra dos produtores para todos os produtores[8], a tentativa de reduzir o subsídio da taxa de juros dos créditos agrícolas por meio da incorporação de índices de ajustes,

[6] No caso da Argentina, entre os anos 1989 e 1990, esta sofreu dois processos hiperinflacionários.

[7] No caso do Brasil ainda mantêm-se restrições ao movimento de divisas.

[8] Atualmente apenas vale para os pequenos produtores e para aqueles que refinanciaram as dívidas bancárias acumuladas.

da fixação de preços mínimos de garantia mais acordes com os preços internacionais e da privatização de importante número de armazéns (silos) do governo.

Entretanto, o processo descrito não se realizou nem ao mesmo tempo, nem na mesma velocidade. As modificações realizadas pela Argentina, além de realizar-se com uns anos de antecipação, foram feitas sob uma política de choque. No caso do Brasil, adotou-se um modelo de mudança gradual. Essa estratégia diferente tem seu correlato nas políticas vigentes de ambos os países e no risco da reversão das mesmas.

Nos quadros seguintes, resumem-se as principais políticas da Argentina e do Brasil. No primeiro, as medidas que afetam diretamente os fluxos comerciais e, no segundo, as medidas que afetam a produção e o comércio. Um desenvolvimento mais extenso de cada política pode ser visto nos Anexos 2 e 3: Políticas públicas vigentes na Argentina e Políticas públicas vigentes no Brasil.

Quadro 3. Políticas vigentes na Argentina e no Brasil que afetam de forma direta as importações ou as exportações

	ARGENTINA	BRASIL	OBSERVAÇÕES	QUALIFICAÇÃO
A) IMPORTAÇÕES				
Financeiras		Proibição de financiamento com prazos menores que 360 dias.	•O Mercosul conta com uma exceção para as importações de menos de US$ 40.000.	
Tributárias	Regime de percepção (IVA) e de pagamento em conta (Lucros).	•Impostos específicos para as bebidas alcoólicas. •Taxa discriminatória do ICMS ao filé de merluza. •Incorporação do IPI para o cálculo do ICMS.	•Em todos os casos, viola-se o princípio da igualdade de tratamento entre os produtos nacionais e os importados.	•Baixo Impacto geral, porém, alto nos casos do cigarro e do filé de merluza.
Normas Técnicas		• Identificaram-se várias.	•Essas são conseqüências da falta de harmonização das normas técnicas.	• Impacto específico alto.
B) EXPORTAÇÕES				
Vantagens fiscais	•Benefícios para as *Trading*. •Admissão Temporária *Drawback* e Regime de reconversão e especialização industrial. Reembolso por portos patagônicos.	• Benefícios para as *Trading*. •*Drawback* e Programas BIFIEX. •Taxa diferencial do Imposto de Renda. •Crédito garantido do IPI e do *Drawback* Interno.	• São similares. • Geram perfurações da TEC. •Ambos são subsídios, mas, no caso argentino estão localizados em uma região desfavorecida. •São medidas que, em princípio, reintegram impostos indiretos.	• Impacto baixo. • Impacto alto. • Impacto alto.
Financiamento	• Linhas do BICE e do BNA.	• Linhas do BNDES e do Banco do Brasil. •PROEX e FINAME.	•Podem existir subsídios cruzados, mas, pelas características da indústria financeira não se podem identificar. •Existe um subsídio para a taxa de juros.	•É necessária maior transparência.
Promoção	•Secretaria de Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores.	• SECEX e Ministério das Relações Exteriores.		•Impacto baixo.
Zonas de Elaboração	•Existem 19 zonas habilitadas.	• Existem 16 zonas aprovadas.	•Geram perfurações da TEC.	• Impacto alto.

Quadro 4 . Políticas Vigentes na Argentina e no Brasil que afetam a produção e o comércio

	ARGENTINA	BRASIL	OBSERVAÇÕES	QUALIFICAÇÃO
A) GERAIS				
Compras Públicas	•Não existe discriminação.	• Em igualdade de condições existe preferência.		
Concessões Fiscais Federais	• Existe limitado a 4 províncias. •Assistência para a constituição de consórcios PYMES. •Dinamização Produtiva Regional do Nordeste e Norte.	•Existe para os Estados do Norte e os costeiros do Nordeste. •Fundos Regionais: Sudene, Sudam, Finan, Finor, FNE, FNO E FCO. •Programa Competitividade do Nordeste. •Promoção e Reconversão do Rio Grande.	•É necessário trocar informação dos mecanismos e montantes envolvidos, tanto no âmbito regional quanto em nível de cada empresa em particular.	•Impacto alto na localização de investimentos.
Concessões Fiscais Subfederais	•Existe, dependendo de cada província, mas com uso limitado.	•Existe em um número importante. Vinculam-se principalmente a desregulamentação fiscal.	•Idem concessões federais.	•Impacto alto na localização de investimentos.
Zonas Francas	•Existem na Terra do Fogo.	•Existem 7 de caráter experimental e uma industrial (Manaus)	•Idem concessões federais, além disso geram perfurações do TEC.	•Impacto alto na localização de investimentos.
Créditos	•PROMECOM e FONTAR.	•Sistema Bndes e Finep.	•Implicam subsídios às taxas de juros para as pequenas e médias empresas.	• Impacto baixo.
B) ESPECÍFICAS PARA A AGRICULTURA				
Políticas de sustentação de receitas	•Sobrepreço à produção de tabaco e promoções às plantações florestais.	• Garantia de preços ao produtor (PGPM). • Pro álcool.	• O programa do Brasil engloba um número importante de produtos. • Subsídios à produção de álcool.	• Impacto médio. • Impacto alto.
Outras Políticas	• Cambio Rural, ProHuerta, Comercial, Procar e Promex.	•Prêmio para o escoamento de produtos (PEP) e Contratos de Opções de Venda.	•Apesar de tentar substituir o PGPM está limitado a um número reduzido de produtos. •Dirigem-se principalmente para prover informação e assistência técnica.	•Impacto médio. •Impacto nulo.
Crédito	• BNA e Províncias. • Créditos para as pequenas e médias empresas. • Produtores de lã. •*Warrant.*	• Crédito de Custeio, Banco do Brasil e bancos estaduais. •Créditos ao investimento (Finame e Depósitos Vinculados). •Pronaf e Pronaf Rotativo. •Cédula Produto Rural.	•São linhas com subsídios na taxa de juros. • Dirigem-se a pequenos produtores. •Tendem a facilitar o funcionamento do mercado de crédito.	•Impacto médio. •Impacto médio. •Impacto baixo. •Impacto nulo
Seguro Agrícola	•Lei de Emergência Agropecuária.	• Seguro agrícola federal.	•Não são compatíveis quanto à cobertura e ao subsídio implícito.	•Impacto médio.

Com se depreende dos quadros, colocou-se em uma mesma linha as políticas que tinham objetivos similares. Entretanto, isso não quer dizer que o impacto de tais políticas seja similar.

As medidas que afetam as importações são de caráter específico (impostos discriminatórios e restrições associadas à falta de harmonização e/ou implementação das normas técnicas) ou de caráter geral (tributárias ou financeiras). Em princípio, pode-se assegurar que as mesmas não eliminarão o comércio, mas, nos casos das políticas específicas, o comércio desviado pode ter sido importante.

As restrições técnicas, quando são empregadas recorrentemente, geram não só a queda da operação pontualmente afetada, mas também afetam operações potenciais, já que aumentam o risco de exportar para tal destino.

As medidas permitidas para as exportações encontram-se regulamentadas pelo Dec./CMC/10/94. Em seu Art. 12, estabelece-se que os incentivos às exportações não se aplicariam ao comércio intrazona, exceto nos seguintes casos: financiamento de longo prazo para bens de capital; devolução de impostos indiretos (enquanto se mantiver pendente a harmonização tributária); e o *drawback* e admissão temporária apenas para os produtos incluídos nas listas de exceções à tarifa externa comum.

As medidas identificadas não parecem ser plenamente compatíveis com tal norma. O regime de *drawback* aplica-se a todos os produtos, tanto na Argentina quanto no Brasil. No caso do crédito garantido do IPI do Brasil, os impostos que se reintegram são contribuições sociais e não impostos indiretos. Além disso, na Argentina não se aplica o regime de reintegrações às exportações intrazona. A cobertura do PROEX e do Finame não se limita ao financiamento de longo prazo de bens de capital.

Do Quadro 4 depreende-se que, das políticas gerais à produção, as concessões fiscais federais e estaduais são as principais medidas que podem afetar direta e sensivelmente o fluxo de investimentos e o de comércio, de forma indireta.

Apesar de ambos os países contarem com mecanismos destinados a subsidiar o investimento, os aplicados pelo Brasil são mais amplos, tanto em cobertura geográfica quanto no tamanho do apoio outorgado.

Adicionalmente, como a margem de subsídios que podem ser concedidos aos estados no Brasil é importante, gera-se uma situação de concorrência para a captação de investimentos que exacerbam os efeitos distorsivos.

A ação dos estados federativos do Brasil descrita não só gera distorções na localização dos investimentos entre os países como produz um efeito de concorrência desleal para as empresas já instaladas no país. De fato, podemos enfrentar uma situação na qual seja mais conveniente para uma empresa instalada construir uma nova fábrica, devido aos benefícios positivos, do que introduzir melhorias na fábrica atual, que lhe permitiriam alcançar o mesmo incremento de produtividade desejado.

Entre as medidas dirigidas para a agricultura, identifica-se a PGPM e as medidas vinculadas (por exemplo, estoques públicos) como uma das principais assimetrias políticas. Entretanto, como se mencionou anteriormente, o governo do Brasil está introduzindo modificações tendentes a adequar as políticas a um regime de mercado.

Crédito é o outro âmbito no qual verificam-se importantes diferenças de políticas. A diferença ocorre não só pela magnitude do subsídio do governo à taxa de juros[9], senão também pela exigência das instituições financeiras que devem manter 25% dos saldos em carteira em créditos rurais. Esse ajuste gera forte subsídio já que, por um lado, cria uma oferta cativa (não existe concorrência de outros setores da economia) e, por outro, as instituições financeiras preferirão debitar o menor custo possível ao setor agropecuário (taxa de juros) a fim de minimizar o risco da não-cobrança.

[9] A qual definitivamente depende da taxa de juros real, que se considera em médio prazo; uma vez consolidadas as reformas macroeconômicas, a mesma tenderá a convergir em níveis compatíveis com o mercado internacional.

Dessa descrição verifica-se que, no Brasil, existem algumas políticas que provocam impactos distorcidos. Mas, qual é o efeito em termos de comércio? Em princípio, considera-se que o mesmo não é significativo. As 30 primeiras posições de importações[10] argentinas, a partir do Brasil, respondem a produtos para os quais o referido país situa-se entre os maiores exportadores mundiais (produtos tropicais, suco de laranja e carne de ave e suína). A exceção é constituída por produtos nos quais o fluxo de comércio responde a um modelo de comércio intra-setorial (cerveja, milho para semente e goma de mascar).

Por seu lado, nas exportações para o Brasil, verifica-se uma cobertura ampla dos produtos dos quais a Argentina é exportadora tradicional. As exceções são, por um lado, o malte e as gomas de mascar, que respondem ao comércio intrafirma e, pelo outro, os laticínios e o feijão preto, que são produtos para os quais a produção aumentou em respostas às mudanças de políticas internas (macroeconômicas e setoriais) e ao incremento da demanda gerada pelo Mercosul.

Tratamento no Mercosul e na OMC

Mercosul

Tratamento geral

O Mercosul abordou o tema das assimetrias de políticas, considerando como tais aquelas políticas públicas cujo efeito seja o de distorcer a competitividade das diversas atividades.

Sob essa definição é que o Conselho do Mercado Comum (CMC), em Ouro Preto, instruiu a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) para criar um Comitê Técnico de Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade (CT nº. 4). O Comitê tem a função de identificar e de classificar as medidas de políticas públicas que possam afetar as condições de concorrência de modo a beneficiar os agentes econômicos do país que o pratica. Para a classificação, estipulavam-se as seguintes categorias:

[10] Ver Quadro 16: Principais produtos comercializados entre a Argentina e o Brasil.

a) medidas que implicam exceções ao regime comercial comum;

b) medidas de natureza tributária;

c) medidas de natureza creditícia;

d) medidas relacionadas com o regime de compras governamentais; e

e) outras medidas.

Com base na referida classificação, por ocasião da reunião do CT nº. 4, em abril de 1995, confeccionou-se uma lista preliminar de políticas públicas que poderiam distorcer a competitividade. A seguir, apresenta-se uma síntese comparativa, entre a Argentina e o Brasil, das políticas e/ou das medidas identificadas.

Quadro 5

POLÍTICA PÚBLICA QUE DISTORCE A COMPETITIVIDADE	ARGENTINA	BRASIL	TOTAL Mercosul
Comércio Exterior	3	0	9
Impostos	5	21	34
Créditos	0	8	8
Compras governamentais	0	9	16
Sistema de Comercialização	0	1	3
Outras	0	1	16
Total de políticas	8	40	77
Participação	10,38%%	51,94%	100%

Fonte: CT nº. 4

Como se depreende do quadro, a diferença na quantidade de políticas entre a Argentina (8) e o Brasil (40) é significativa. Em conjunto, ambos os países são responsáveis por 62% das políticas distorcidas identificadas no Mercosul. A maior diferença vincula-se às políticas tributárias, sendo a principal fonte o tratamento que concedem os estados do Brasil por intermédio do ICMS.

O tema das políticas públicas que distorcem a competitividade é considerado, no documento Programa de Ação do Mercosul até o Ano 2000[11], como uma das tarefas necessárias para a consolidação e o aperfeiçoamento da união alfandegária. No referido documento, fixam-se como meta garantir

[11] Aprovado pela CMC, na Dec. 9/95.

condições eqüitativas de concorrência com a finalidade de assegurar a atribuição eficiente dos recursos da região. Para isso, comprometem-se a priorizar um cronograma de medidas a serem eliminadas ou harmonizadas.

Entretanto, diante da falta de avanço no tema por parte do CT nº. 4, o Conselho do Mercado Comum[12], mediante a Dec. CMC nº. 15/95, instruiu o Grupo Mercado Comum (GMC) a constituir um Grupo *Ad Hoc* (GAH) com a função de assessorá-lo no tratamento das políticas públicas que distorcem a competitividade e para revisar o processado pelo CT nº. 4. A mudança assemelhar-se-ia a uma medida tendente a buscar a participação direta de funcionários de maior hierarquia e, assim, poder retirar o tema da estagnação no âmbito da CCM.

Em sua primeira reunião, o GAH[13] decidiu que era necessária uma definição dos critérios pelos quais se identificariam as políticas públicas que distorciam a competitividade.

Nesse sentido, acordaram-se os seguintes critérios preliminares: eqüidade, globalidade, compatibilidade com a união alfandegária, não-discriminação e conformidade com as normas da OMC.

O documento apresentado na referida reunião, pela delegação do Uruguai[14], desenvolve o conceito de alguns dos critérios:

· Eqüidade: do ponto de vista dos instrumentos de cada um dos Estados membros;

· Globalidade: consideração dos instrumentos com efeito equivalente nos mercados sem distinção de natureza em cada um dos Estados membros;

· Compatibilidade com a UA: no sentido de aperfeiçoamento do mercado de bens; e

· Acordos na OMC: considera-se o piso da negociação.

A reunião do GHA, prevista para 30 de setembro de 1997, que tinha como objetivo concluir conteúdos, critérios, metodologia e procedimento para a identificação e a classificação das medidas de políticas, foi cancelada.

---

[12] Ver Dec./CMC nº. 15/96.
[13] Ata 1/97 (3 e 4 de junho).
[14] Anexo III da Ata 1/97.

Tratamento específico em agricultura

A problemática das assimetrias de políticas na agricultura foi atribuída ao Subgrupo Técnico nº. 8 (SGT nº. 8). Entre os mandatos recebidos pelo referido subgrupo no cronograma Las Leñas, a medida nº. 3 tinha como objetivo a harmonização de políticas agrícolas.

Com o objetivo de harmonizar as políticas de ajuda à agricultura, o SGT nº. 8, durante 1993 e 1994, negociou um acordo com base no documento apresentado em 1991, pelo então diretor-geral do GATT, Dr. Arthur Dunkel. Na Reunião Plenária nº. XVIII do SGT nº. 8, chegou-se a um princípio de acordo.

As diferenças mais significativas com o capítulo agrícola, assinado no Acordo de Marrakesh (AM), são:

· No acordo do Mercosul, o período de base proposto era a média de 1991/92, enquanto no AM o período de base é 1986/88.

· Diferentemente do AM, os compromissos de redução dos apoios eram tomados em 5 anos, em partes iguais, ou seja, uma redução de 20% ao ano.

· Nas políticas de apoio permitidas Caixa Verde foram propostas regras mais específicas para limitar a discricionariedade das mesmas por cada país.

Entretanto, o projeto não foi aprovado pelo GMC e, ainda que melhorasse, a informação que seria trocada permaneceria insuficiente para abarcar os temas relacionados com as concessões fiscais.

A partir da implantação da união aduaneira, o SGT nº. 8 concentrou-se na tarefa de harmonização de medidas sanitárias e na eliminação de barreiras ao comércio, passando os temas de políticas públicas que distorcem a competitividade ao CT nº. 4, em um primeiro momento e, atualmente, ao GAH.

Organização Mundial do Comércio

Norma geral

Poder-se-ia pensar que as assimetrias de políticas são um assunto estranho ao âmbito da OMC. Contudo, é um tema implícito da referida

organização internacional. Em seu preâmbulo de constituição[15] propõe como objetivo o crescimento da produção e do comércio em vista de um melhor aproveitamento dos recursos, sendo, em conseqüência, necessário minimizar as distorções geradas pelas políticas públicas.

Nesse sentido, pode-se assegurar que a totalidade dos acordos[16] alcançados na Rodada Uruguai do GATT têm como objetivo diminuir as assimetrias de políticas, tendendo a que o comércio seja mais transparente e eqüitativo.

Acordo sobre Agricultura (AA)

Este acordo divide o conjunto das políticas públicas em duas grandes áreas. A primeira, é a de políticas sujeitas à redução, as quais foram identificadas como aquelas que incidiam diretamente sobre o comércio ou sobre a produção. O segundo grupo de políticas são as permitidas, para o que é necessário que as mesmas cumpram com os critérios gerais[17] e específicos para cada uma das 12 categorias[18] previstas.

---

[15] ... *Reconhecendo que suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem tender a elevar os níveis de vida, a alcançar o pleno emprego e um volume considerável e em constante aumento de renda real de demanda efetiva e a aumentar a produção e o comércio de bens e serviços, permitindo, ao mesmo tempo, a melhor utilização dos recursos mundiais...*

[16] Entre outros, cabe mencionar, a título de exemplo: o Acordo sobre as Medidas em Matéria de Investimento Relacionadas com o Comércio e o Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias.

[17] No Anexo II do AA define-se: *"As políticas de ajuda interna que se pretenda que fiquem excluídas dos compromissos de redução satisfarão o requisito fundamental de não ter efeitos de distorção do comércio nem efeitos na produção, ou, em suma, tê-los em grau mínimo. Por conseguinte, todas as políticas que se pretenda fiquem excluídas serão ajustadas aos seguintes critérios básicos:*

i) a ajuda em questão será prestada por meio de um programa governamental financiado com fundos públicos (incluídas rendas fiscais sacrificadas) que não implique transferência aos consumidores; e

ii) a ajuda em questão não terá o efeito de prestar ajuda em matéria de preços aos produtores".

[18] Essas categorias são: serviços gerais; constituição de estoques públicos com a finalidade de segurança alimentar; ajuda alimentar interna; pagamentos diretamente aos produtores; ajuda às rendas desconectadas; participação financeira do governo nos programas de seguro para a renda e de rede de segurança das rendas; pagamento em conceito de socorro em casos de desastres naturais; assistência para o reajuste estrutural concedido mediante programas de aposentadoria de produtores; assistência para o reajuste estrutural concedido mediante programas de retração de recursos; assistência para o reajuste estrutural concedido mediante ajudas ao investimento; pagamentos no âmbito de programas ambientais; pagamentos no âmbito de programas de assistência regional.

Quadro 6. Notificação sob o Acordo Agrícula
Milhares de dólares

POLÍTICAS	ARGENTINA 1996	BRASIL 1995
Green Box		
Serviços gerais	18.745,6	1.282.193,7
Estoques públicos	-	451.661,3
Ajuda alimentar	-	1.590.638,6
Desastres naturais	3.903,0	24.068.8
Assistência regional	1.677,5	372.141,4
Assistência reajuste	73.688,2	-
Ajuda desconectada	10.284,4	-
Programas Ambientais	15,0	-
Total	108.313,6	3.348.562,4
TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO		
Aquisição de insumos	-	196.467,2
Investimentos	-	162.404,7
Total	-	358.871,9
MEDIDAS NÃO-EXCLUÍDAS (MGA)		
*** Específicas**		
Preço	122.779,3	-
Suporte de Preço (1)	-	159.032,4
Créditos	-	1.278.615,3
***Não-específicas**		
Ajudas	-	18.441,9
Total	122.779,3	1.456.089,6
TOTAL GERAL	**231.092,9**	**5.163.523,9**

Nota: (1) Não foram incluídos os suportes negativos que se revelam de 267.311
Fonte: Notificações à OMC.

Entretanto, a metodologia acordada para o cálculo das políticas considera-se limitada, em comparação com as primeiras propostas discutidas (por exemplo, a metodologia de subsídio equivalente ao produtor).

Considera-se que o acordado pode ser suficiente no âmbito internacional, sobretudo, considerando-se a diversidade de interesses que existem, mas, em um processo de integração para um mercado comum, as margens de ação que subsistem podem afetar os fluxos de comércio e a orientação dos investimentos.

No Quadro 6, destaca-se a ampla diferença da quantificação das medidas adotadas por cada país. As da Argentina representam 4,5% das do Brasil, em termos totais, sendo tal relação, nas medidas excluídas do processo de redução, em 2,5% e, em termos das sujeitas à redução, em 4,5%. Ao avaliar essa quantificação do gasto em relação ao Produto Interno Bruto e ao Produto Agrícola Bruto de cada país, vemos que, na Argentina, atingem 0,08% e 1,09%, respectivamente, enquanto, no Brasil, a proporção cresce 0,76% do PIB e 5,36% do Produto Agrícola Bruto. Avaliando-a em relação à quantidade de explorações implica transferência de US$ 611 e US$ 891 para a Argentina e para o Brasil. Ao contrário, o apoio, por superfície, diminui a US$ 1,3 e US$ 13,7. Por último, considerando que os receptores do gasto é a população agrícola, a transferência, por indivíduo, na agricultura é de 61 e 178 dólares na Argentina e no Brasil. Concluindo, o apoio à agricultura no Brasil é superior ao da Argentina não apenas em termos absolutos mas também em termos relativos.

Caracterização do sistema agroalimentar e evolutivo a partir da assinatura do Tratado de Assunção

Para caracterizar o sistema agroalimentar (SAA), é conveniente contextualizá-lo em relação ao resto da economia. Como se observa no quadro seguinte, ainda que a Argentina e o Brasil sejam as maiores economias da América do Sul, as diferenças entre ambas são significativas. O Produto Interno Bruto (PIB) da Argentina, em 1994, representava 51% do PIB do Brasil. Todavia, ao tomar as cifras do PIB *per capita,* a relação inverte-se e o da Argentina é 173% superior. Tal diferença modifica-se notavelmente, reduz-se a 61% quando se avalia o PIB por um tipo de mudança de paridade de poder aquisitivo[19]. Cabe destacar que o diferencial do impacto da metodologia tenderá a reduzir-se à medida que o Mercosul aprofunde-se e, portanto, quando os preços relativos se igualarem.

[19] Segundo a metodologia do Banco Mundial.

Quadro 7. Produto Interno Bruto (1994)

	ARGENTINA	BRASIL	RELAÇÃO
PIB (US$)	281.922	554.587	51%
PIB/*p. capita* (US$)	8.110	2.970	273%
PIB/*p.capita* (PPP)	8.720	5.400	161%
PIB Ag/PIB (1)	7,4%	14,3%	52%

Nota: PPP = Paridade de Poder Aquisitivo
(1) Agrícola e Pecuário
Fonte: Banco Mundial (1996) e SPE/MEOSP

Por seu lado, o setor primário (agrícola e pecuário) representa na Argentina e no Brasil, respectivamente, 7,4% e 14,3%. Sendo, em conseqüência, a participação do Brasil 50% maior do que a da Argentina. No caso da Argentina, a participação do SAA, medido como a soma do setor primário mais as manufaturas de alimentos, bebidas e tabaco, alcança 13%.

Como se poderá recordar, na década de 1980, o desempenho da economia argentina foi negativo, contudo, o setor agropecuário cresceu a uma taxa média anual de quase 1%. A partir de 1990 até 1994, a dinâmica mudou notavelmente. O PIB total cresceu a uma taxa média de 7,6% e o PIB agropecuário incrementou-se à taxa de 1,2%. No caso do Brasil, as diferenças não foram tão notáveis entre um e outro período. Porém, o relevante é que a taxa de crescimento médio anual do setor agropecuário foi superior em ambos os períodos.

Quadro 8. Taxa média de crescimento anual

Período	Argentina		Brasil	
	PIB	PIB Agrícola	PIB	PIB Agrícola
80-90	-0,3%	0,9%	2,7%	2,8%
90-94	7,6%	1,2%	2,2%	3,2%

Fonte: Banco Mundial (1996)

A maior participação do setor no Brasil pode ser explicada, em parte, pelo tamanho da população rural. De fato, a participação da população rural em relação à urbana, apesar de ter diminuído quase 15% nos últimos 15 anos, ainda se manteve em um importante nível em comparação com a Argentina.

O mesmo fenômeno de queda da participação é observado, em ambos os países, tanto na relação agrícola/não-agrícola, quanto na participação da população economicamente ativa, empregada no setor agrícola em relação ao total da força trabalhadora.

Dado que em todas as categorias a população do setor foi se reduzindo em termos absolutos, pode-se concluir que existe um significativo processo de migração para as cidades.

Quadro 9. Indicadores Demográficos

ANOS	*População*				*População Economicamente Ativa*	
	Rural	Rural/ Urbana	Agrícola	Agrícola/ Não-agrícola	Agrícola	Agrícola/ Total
	ARGENTINA					
1981	4771	16,7%	3.641	14,6%	1.385	12,8%
1991	4339	13,2%	3.946	13,6%	1.487	12,0%
1996	4092	13,1%	3.814	12,1%	1.497	10,8%
BRASIL						
1981	40.854	32,8%	37.485	43,3%	17.655	35,5%
1991	36.275	31,6%	35.828	31,1%	14.858	22,2%
1996	33.874	26,6%	28.874	21,8%	12.924	17,9%

Fonte: faostat

No quadro seguinte, descrevem-se a distribuição das terras em ambos os países. Destaca-se no mesmo que, apesar de o total de terras da Argentina ser 33% do total do Brasil, quando se considera exclusivamente as terras agrícolas, a diferença reduz-se em mais de 30%. As terras cultivadas na Argentina e no Brasil são de 27 e 59 milhões de hectares, respectivamente. Enquanto as dedicadas aos campos e aos pastos são 142 e 185 milhões de hectares na Argentina e no Brasil, respectivamente. Nos bosques (nativos e cultivados), encontra-se a principal diferença, o tamanho do Brasil é dez vezes maior do que o da Argentina.

Quadro 10 . Superfície da Terra por usos

	ARGENTINA		BRASIL	
	(100) Ha	%	(100) Ha %	%
Total	278.040	198%	851.197	199%
Agrícola	169.200	61%	244.000	29%
Cultivada	27.200	16%	59.000	24%
Prados e Pastos	142.000	84%	185.000	76%
Florestas e Matas	50.900	18%	558.000	66%
Outras	53.569	19%	43.651	5%

Fonte: Elaborado com base na faostat

Ao considerar a distribuição das terras exploradas, por tamanho, dedicadas à agricultura, verifica-se outra importante diferença entre ambos os países. No Brasil, 90% das terras exploradas contam com uma extensão menor a 100 hectares, e as menores a 10 hectares representam 52%. Por seu lado, na Argentina, o segmento menor (menor a 10 hectares) representa 23% e o seguimento seguinte (entre 10 e 100 hectares), 39%. Isso evidencia que, embora o problema do minifúndio esteja presente em ambos os países, o mesmo é muito mais marcado no Brasil.

Quadro 11. Terras exploradas na agricultura: Quantidade e superfície por nível

SEGMENTO	ARGENTINA (1988)				BRASIL (1985)			
	QUANTIDADE		SUPERFÍCIE		QUANTIDADE		SUPERFÍCIE	
	(1000)	%	Ha (1000)	%	(1000)	%	Ha (1000)	%
Menos de 10 Ha.	89	23,5%	395	0,2%	3.065	52,9%	9.987	2,7%
Entre 10 e 100	146	38,6%	6.313	3,6%	2.160	37,3	69.565	18,6%
Entre 100 e 1000	116	30,6%	37.090	20,9%	517	8,9%	131.433	35,1%
Entre 1000 e 10000	25	6,5%	70.205	39,6%	48	0,8%	109.626	29,2%
Mais de 10000	3	0,8%	63.434	35,8%	2	0,0%	54.315	14,5%
TOTAL	**378**	**100,0%**	**177.437**	**100,0**	**5.792**	**100,0%**	**374.926**	**100,0%**

Fonte: Censo Agropecuário da Argentina (1988) e do Brasil (1985).

No quadro seguinte, apresentam-se os índices de valores e de volume para os grandes agregados. Nos mesmos, destaca-se que o melhor desempenho, na Argentina, localiza-se no âmbito dos produtos alimentares, no qual o valor dos mesmos aumentou em 19% e o volume, em 10%. No caso do Brasil, os produtos pecuários apresentam o melhor desempenho alcançando, entre 1990 e 1997, um incremento de 35% no valor e 25% no volume. A exceção, em ambos os países, identifica-se nos produtos não-alimentares.

Quadro 12. Índice de produção por grandes agregados
Ano 1997 (Base 1990 = 100)

	ARGENTINA		BRASIL	
	Valor	Volume	Valor	Volume
Alimentos	119	110	125	115
Pecuária	102	100	136	125
Agricultura	116	108	126	107
Agrícolas Alimentos	83	77	87	80

Fonte: faostat

Separando-se por produtos, observa-se que, no grupo de cereais, o cultivo que teve melhor desempenho, na Argentina, foi o arroz. O mesmo aumentou sua produção em 145%, entre o período de 90/91 e 96/97. No caso do Brasil, no âmbito dos cereais, o maior crescimento foi o da cevada com 91% de aumento. No caso das oleaginosas, observa-se o maior crescimento, para o Brasil, como sendo o da soja (41%), enquanto, na Argentina, foi o do girassol (36%). No caso das frutas, a pêra (82%) ocupa o primeiro lugar em crescimento, para a Argentina, e as maçãs (36%), para o Brasil. Nos produtos pecuários, o crescimento mais importante para a Argentina e para o Brasil evidenciou-se na produção de carne de aves.

Quadro 13. Produção: principais produtos

Milhares de Toneladas

PRODUTOS	ARGENTINA			BRASIL		
	90/91	96/97	Variação	90/91	96/97	Variação
CEREAIS						
Trigo	10.438	14.765	41,5%	3.007	3.099	3,1%
Arroz com casca	388	950	144,9%	8.457	10.630	25,7%
Cevada	450	421	-6,6%	134	257	91,3%
Milho	6.542	12.408	89,7%	22.540	33.310	47,8%
Sorgo	2.151	2.426	12,8%	241	360	49,4%
OLEAGINOSAS						
Girassol	3.896	5.289	35,7%	39	30	-22,1%
Soja	10.770	11.723	8,8%	17.413	24.596	41,3%
FRUTAS						
Laranjas	711	715	0,5%	18.204	21.791	19,7%
Pêras	267	487	82,4%	17	19	13,5%
Maçãs	1.055	1.121	6,2%	525	714	35,9%
Uvas	2.212	2.728	23,3%	702	786	12,0%
OUTROS						
Açúcar-de-cana	17.700	17.600	-0,6%	261.722	326.593	24,8%
Café verde				1.494	1.251	-16,3%
GADO						
Carne bovina	2.601	2.462	-5,3%	4.298	5.055	17,6%
Carne porcina	141	146	3,1%	1.100	1.491	35,5%
Carne avícola	348	583	67,8%	2.492	4.140	66,1%
Leite fresco	6.202	9.371	51,1%	15.240	18.700	22,7%

Fonte: Elaborado em base a FAOstat

No quadro seguinte, observa-se que ambos os países são exportadores de produtos brutos agrícolas. O superávit comercial da Argentina alcançou quase 9 bilhões de dólares, em 1995, e no Brasil, 7,5 bilhões de dólares. Ao fazer a relação entre as importações e as exportações evidencia-se ainda que, no caso do Brasil, tal participação é de menos de 50%.

Quadro 14. Exportações, importações, e saldo de produtos agrícolas
Em milhões de dólares (1995)

	ARGENTINA	BRASIL
Exportações	10.131	13.354
Importações	1.197	5.872
Saldo	8.934	7.482
Participação M/X	11,8%	44,0%

Fonte: faostat

Por último, é conveniente destacar que, apesar do comércio agrícola entre a Argentina e o Brasil ter aumentado sensivelmente, a partir da assinatura do Tratado de Assunção o crescimento do comércio total não foi menor. Entre 1990/91 e 1996 as exportações alcançaram 206% e 359%, respectivamente. As importações atingiram 388% e 408% respectivamente no total e nas agrícolas. Apesar do maior crescimento das importações de produtos agrícolas do Brasil, a participação das mesmas nas importações totais mantiveram-se estáveis em torno de 8%. Ao contrário, as exportações agrícolas nas exportações totais perderam, paulatinamente, a participação[20].

Quadro 15. Evolução do comércio entre a Argentina e o Brasil
Valores em milhões de dólares FOB

ANO	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO				SALDO	
	TOTAIS AGRÍCOLAS				TOTAIS AGRÍCOLAS				TOTAIS	
	ARGENTINA		BRASIL		ARGENTINA		BRASIL		AGRÍCOLAS	
	US$	Var.	US$	Var.	US$	Var.	US$	Var.	US$	US$
90/91	1.478		849		1.061		86		417	762
1992	1.732	17%	972	15%	3.040	187%	259	200%	-1.308	713
1993	2.717	57%	1.196	23%	3.659	20%	317	23%	-942	879
1994	3.662	35%	1.680	40%	4.136	13%	371	17%	-474	1.30
1995	5.591	53%	2.311	38%	4.041	-2%	369	-1%	1.550	9
1996	6.775	21%	2.594	12%	5.170	28%	438	19%	1.605	1.94 2 2.15 7
90/91-96		359%		206%		388%		408%		

Fonte:
SECEX

[20] Em 1990/91 representavam 57% e, em 1996, caíram para 38%.

Quadro 16. Principais produtos comercializados entre a Argentina e o Brasil

a) Lista dos 30 principais produtos agroalimentares importados do Brasil em 1996

Classificação	Produtos	Milhares de dólares
1	Café sem torrar e sem descafeinar, em grãos	82.069
2	Demais carnes congeladas de animais de espécie porcina	55.471
3	Manteiga, gordura e manteiga de cacau	24.438
4	Carne e miúdos comestíveis inteiros e congelados de aves	22.093
5	Carne e miúdos inteiros e congelados de peru	12.978
6	Pasta de cacau não desengordurada	8.873
7	Tabaco em folhas secas, do tipo Virgínia	8.539
8	Palmitos	8.289
9	Cerveja de malte	8.012
10	Gorduras e azeites vegetais e suas frações	7.746
11	Demais chocolates sem recheios	7.181
12	Preparações e conservas de carne de porco: presunto inteiro e pedaços	7.171
13	Pasta de cacau, total ou parcialmente desengordurada	6.893
14	Milho para sementes	6.699
15	Pimenta do tipo *piper*, sem moer e sem pulverizar	4.547
16	Toucinho fresco, refrigerado ou congelado	4.285
17	Demais preparações e conservas de carne, paletas e pedaços de paleta	4.148
18	Demais tomates inteiros ou em pedaços	4.148
19	Suco de laranja congelado	4.008
20	Banana fresca ou seca	3.968
21	Alimentos para cachorros ou gatos para a venda ao varejo	3.616
22	Cacau em pó sem adição de açúcar ou de outro edulcorante	3.565
23	Abacaxis tropicais (ananás)	3.482
24	Atum, preparado e conservas de peixe	3.416
25	Produtos à base de cereais, inflado ou tostados	2.671
26	Chicletes e demais gomas de mascar, incluindo os recobertos de açúcar	2.608
27	Demais preparações e conservas de atum	2.515
28	Café solúvel, incluindo o descafeinado	2.447
29	Embutidos de carne, miúdos ou sangue	2.412
30	Demais açúcares e artigos de confeitaria com aromatizantes ou colorantes	2.398

Fonte: DNMA/SAGPyA

b) Lista dos 30 principais produtos agroalimentares exportados ao Brasil em 1996

Classificação	Produtos	Milhares de dólares
1	Trigo	743.620
2	Algodão sem cardar ou pentear	183.696
3	Carne bovina	108.481
4	Arroz	106.504
5	Leite integral	95.080
6	Filés de merluza	94.538
7	Peles e couros preparados	79.960
8	Leites preparados	72.605
9	Pêras	71.464
10	Azeitonas	63.316
11	Maçãs	61.278
12	Malte	52.506
13	Milho	51.726
14	Farinha de trigo	49.520
15	Alho, exceto para semente	41.555
16	Óleo de girassol	34.104
17	Cebolas, exceto para semente	33.808
18	Óleo de soja	32.281
19	Feijão preto, exceto para semente	29.024
20	Queijo e requeijão	28.197
21	Azeite de oliva	22.149
22	Filé de peixe	20.614
23	Frutas secas ou processadas	19.179
24	Peixes	16.701
25	Frutos com caroço	13.613
26	Chicletes e demais gomas de mascar	12.159
27	Tabaco em folha, sem preparação	11.509
28	Erva mate	10.029
29	Legumes secos	9.196
30	Maionese	7.423

Fonte: DNMA/SAGPyA

c) Importações Argentinas do Brasil, ordenadas pelo valor
Milhões de Dólares

PRODUTOS	ANO					VARIAÇÃO 91/95	
	91	92	93	94	95	Acumulado	Taxa Média Anual
Café, chá, erva-mate, especiarias	32,60	33,14	40,34	74,72	100,99	209,8%	25,4%
Carnes e miúdos comestíveis	3,78	85,96	90,17	76,84	65,79	1640,7%	77,1%
Açúcares	1,25	10,49	11,18	74,76	60,40	4720,6%	117,1%
Cacau	36,78	36,94	36,54	52,32	44,88	22,0%	4,1%
Preparados de legumes/ hortaliças	3,38	20,51	28,34	28,07	29,71	779,3%	54,5%
Preparados alimentícios diversos	5,40	10,78	12,84	14,40	13,84	156,2%	20,7%
Gorduras e óleos (anim. e veg.)	1,64	2,85	4,13	5,54	12,33	651,6%	49,7%
Pescados, crustáceos e moluscos	8,10	13,00	11,30	21,01	12,30	51,8%	8,7%
Frutos comestíveis	21,38	22,93	19,67	11,05	11,64	-45,6%	-11,4%
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagre	5,76	11,65	11,61	12,42	10,95	90,0%	13,7%
Tabaco	1,63	3,07	9,04	4,25	10,42	539,2%	44,9%
Legumes e hortaliças/raízes	2,90	5,38	5,45	1,55	5,76	98,9%	14,7%
Resíduos e desperdícios de indústrias alimentícias	1,66	2,83	4,78	4,64	5,07	206,4%	25,1%
Produtos de moinho/malte/amido	1,87	0,84	0,60	1,36	2,28	21,7%	4,0%
Gomas/resinas/sucos e extratos	0,79	0,97	0,83	1,51	2,11	168,1%	21,8%
Leite / laticínios	0,68	11,18	4,41	1,38	1,93	182,5%	23,1%
Ovos de aves							
Cereais	0,14	0,67	0,77	0,96	1,92	1267,6%	68,7%
Plantas vivas e produtos de floricultura	0,70	0,72	0,81	0,77	0,67	-4,4%	-0,9%
Peles (excl. peleria) e couros	0,17	0,49	0,16	0,26	0,54	216,2%	25,9%
Sementes e frutos oleaginosos	0,08	0,19	0,14	0,28	0,49	514,6%	43,8%
Algodão	0,12	0,26	0,99	0,38	0,26	122,9%	17,4%
Animais vivos	1,55	12,90	8,65	0,13	0,13	-91,5%	-39,0%
Produtos de origem animal não expr.	0,03	0,03	0,13	0,05	0,02	-25,4%	-5,7%
Linho/rami/demais fibras têxteis	0,11	0,13	0,04	0,01	0,02	-82,4%	-29,4%
Lãs, fio fino ou ordinário	0,02	0,02	0,00	0,05	0,00	-100,0%	-100,0%
Peleria e confecções	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Peleria							
Total	134,78	296,31	315,39	402,16	592,01	339,2%	34,4%

Fonte: INTAL/SAGPyA

d) Exportações Argentinas para o Brasil, ordenadas pelo valor

PRODUTOS	Milhões de Dólares						Variação Percentual			
	ANO						91/95		91/96	
	91	92	93	94	95	96	Acumulado	Taxa Média Anual	Acumulado	Taxa Média Anual
Cereais	374,39	512,90	705,02	701,38	891,65	910,20	138%	19%	143%	16%
Leite / laticínios /ovos de aves	33,95	4,83	28,35	92,36	196,11	203,10	478%	42%	498%	35%
Algodão	1,94	14,37	12,43	90,87	65,73	183,70	3282%	102%	9351%	113%
Frutos comestíveis; cortiça de árvores	88,58	63,00	71,71	75,69	156,61	171,20	77%	12%	93%	12%
Pescado, crustáceos e molusc	41,39	27,60	47,96	76,01	117,66	137,00	184%	23%	231%	22%
Legumes e hortaliças / raizes	63,99	66,68	74,15	137,18	139,37	126,90	118%	17%	98%	12%
Carnes e miúdos comestíveis	29,32	17,70	26,54	75,66	128,90	111,00	340%	34%	279%	25%
Produtos de moinho/ malte / amido	31,04	21,10	24,76	53,14	53,13	105,10	71%	11%	239%	23%
Preparados de legumes / hortaliças	45,37	28,55	36,23	45,54	74,07	98,40	63%	10%	117%	14%
Gorduras e óleos (anim e veg.	45,36	34,70	57,72	144,79	121,41	92,40	168%	22%	104%	13%
Peles (excl. Peleria) e couros	90,60	80,72	92,89	92,25	95,74	80,00	6%	1%	-12%	-2%
Cacau	0,17	0,20	0,21	6,85	24,36	26,30	14314%	170%	154463%	132%
Açucares	0,94	5,97	2,13	5,36	19,86	23,10	2005%	84%	2348%	70%
Preparados alimentícios Diversos	2,52	2,17	4,04	4,16	14,91	22,30	491%	43%	784%	44%
Resíduos e desperdícios de indústrias alimentares	0,40	0,07	1,16	0,48	6,11	11,70	1415%	72%	2801%	75%
Tabaco	3,47	5,98	2,36	2,85	10,91	11,60	215%	26%	234%	22%
Café/ chá/ erva mate/ especiarias	0,35	1,31	3,04	3,76	10,50	10,40	2926%	98%	2898%	76%
Sementes e frutos oleaginosos	56,98	49,57	2,33	18,51	4,06	10,00	-93%	-41%	-82%	-25%
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagre	1,52	0,99	1,49	6,34	39,74	8,80	2517%	92%	480%	34%
Animais vivos	1,57	1,52	2,15	6,85	25,69	4,60	1539%	75%	193%	20%
Lãs, pelo fino ou ordinario	0,50	2,01	0,71	1,15	1,81	1,80	265%	30%	263%	24%
Peleria e confecção;	0,14	0,19	0,00	0,03	1,40	1,30	887%	58%	815%	45%
Produtos de origem animal não expr.	0,52	0,27	0,43	0,67	0,61	1,10	17%	3%	110%	13%
Gomas / resinas / sucos e extrac.	0,01	0,04	0,02	0,05	0,08	0,23	1550%	75%	4513%	89%
Plantas vivas e produtos de floricultura	0,00	0,00	0,10	0,02	0,08	0,20	5353%	122%	13515%	127%
Linho / rami/ demais fibras texteis	0,02	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	-100%	-100%	-100%
Total	927,0	953,4	1.215,2	1.668,6	2.260,3	2.446,8	144%	20%	164%	18%

Fonte: INTAL/SAGPyA

e) Saldo do comércio entre a Argentina e o Brasil, ordenado pelo valor

Milhões De Dólares

PRODUTOS	Ano					VARIAÇÃO 91/95	
	91	92	93	94	95	Acumulado	Taxa Média Anual
Cereais	374,25	512,23	704,25	700,42	889,73	137,7%	18,9%
Leite/laticínios; ovos de aves	33,26	-6,35	23,94	90,98	194,18	483,7%	42,3%
Frutos comestíveis	67,20	40,08	52,03	64,64	144,97	115,7%	16,6%
Casca de árvores, legumes e hortaliças/raízes	61,09	61,30	68,70	135,63	133,60	118,7%	16,9%
Gorduras e azeites (animais e vegetais)	43,72	31,85	53,60	139,25	109,08	149,5%	20,1%
Pescados, crustáceos e moluscos	33,29	14,60	36,66	55,00	105,36	216,5%	25,9%
Peles (excl. Peleria) e couros	90,43	80,23	92,73	91,99	95,20	5,3%	1,0%
Algodão	1,83	14,10	11,44	90,49	65,47	3480,8%	104,5%
Carnes e depojos comestíveis	25,54	-68,25	-63,63	-1,18	63,11	147,3%	19,8%
Produtos de moinho/ malte/ amido	29,17	20,26	24,16	51,78	50,85	74,3%	11,8%
Preparados de legumes / hortaliças	42,00	8,04	7,89	17,47	44,36	5,6%	1,1%
Bebidas, líqüidos alcoólicos e vinagre	-4,24	-10,66	-10,12	-6,08	28,80	-778,4%	-246,7%
Animais vivos	0,02	-11,39	-6,50	6,72	25,56	132648,3%	321,3%
Sementes e frutos oleaginosos	56,90	49,38	2,19	18,23	3,57	-93,7%	-42,5%
Lã, pelo fino ou ordinário	0,47	1,99	0,71	1,09	1,81	281,5%	30,7%
Peleria e confecção;	0,14	0,19	0,00	0,03	1,40	887,0%	58,1%
Preparados alimentícios diversos	-2,88	-8,62	-8,80	-10,23	1,07	-137,0%	-182,0%
Resíduos e desperdícios de indústria alimentícia	-1,25	-2,76	-3,62	-4,16	1,04	-182,7%	-196,3%
Produtos de origem animal não expr.	0,49	0,24	0,30	0,63	0,59	19,3%	3,6%
Tabaco	1,84	2,91	-6,68	-1,39	0,49	-73,5%	-23,3%
Linho / rami/ demais fibras têxteis	-0,09	-0,13	-0,02	-0,02	-0,02	-79,5%	-27,2%
Plantas vivas e produtos de floricultura	-0,70	-0,72	-0,72	-0,75	-0,59	-15,7%	-3,4%
Gomas / resinas / sucos e extratos	-0,78	-0,94	-0,81	-1,46	-2,03	159,2%	21,0%
Cacau	-36,61	-36,74	-36,34	-45,47	-20,52	-44,0%	-10,9%
Açúcares	-0,31	-4,52	-9,05	-69,39	-40,54	13012,3%	165,2%
Café / chá/ erva mate/ especiarias	-32,25	-31,83	-37,31	-70,96	-90,49	180,6%	22,9%
Total	792,20	657,09	899,76	1266,41	1668,24	110,6%	**16,1%**

Conclusões

Ao longo do trabalho, evidencia-se que houve uma paulatina convergência das políticas públicas. Provavelmente, as mesmas respondem, principalmente, à necessidade de melhorar a eficácia das medidas governamentais mais do que à ação deliberada de coordenação. Esta última, como foi resenhado, não gerou resultados muito alentadores.

Entretanto, a coordenação de ações foram evidenciadas cada vez que existiram riscos significativos (crise tequila e, atualmente, a crise no Sudeste Asiático). Talvez a mesma não conte com uma estrutura funcional no estilo da UE, porém corresponde ao modelo de flexibilidade que o Mercosul elegeu para seu processo de integração.

A tomada de decisão em nível regional, tendente a defender a estabilidade dos países-membros do Mercosul, tem maior relevância do que a existência de assimetrias de políticas setoriais, pela diminuição do "risco Mercosul". Nesse sentido, o incremento da interdependência das economias como conseqüência do aprofundamento do Mercosul determina que as expectativas políticas e macroeconômicas – de grande impacto sobre os fluxos de capitais externos – tenham importância crescente.

Somando-se a isso, a coordenação das decisões em nível de bloco evidencia-se também nas negociações mantidas no âmbito da Aladi e nas reuniões preparatórias para a negociação na ALCA e com a UE. Essas negociações, embora sejam uma oportunidade para que os países do Mercosul incrementem sua inserção no mercado mundial, também exigem o aprofundamento nos temas pendentes (por exemplo: serviços e movimentos de fatores), já que a médio prazo os novos acordos implicam a erosão da preferência dada na TEC.

Podemos, pois, concluir que, ainda que reste muito por avançar na correção de assimetrias remanescentes e que o processo de harmonização formal de políticas tenha avançado muito lentamente, as grandes orientações macroeconômicas – e ainda setoriais – foram confluentes, principalmente se consideradas no contexto das últimas décadas.

Isso se confirma ao analisar o desempenho real do setor agroalimentar, onde surgem claros indícios de especialização produtiva e co-

mercial, refletidos nas mudanças ocorridas nos fluxos comerciais. Vale dizer que, apesar da persistência de distorções – que devem ser corrigidas e que foram descritas em detalhes –, as mesmas não chegam a alterar (salvo em casos extremos, como o do açúcar) os incentivos econômicos "estruturais" do processo de integração, de estabilidade e de abertura econômica em curso.

Entretanto, é conveniente destacar a necessidade de aprofundar a cooperação entre as instituições (federais e subfederais) dos Estados-membros. Para isso é necessária a adoção de regras que tendem a transparecer e processar a competência para a localização de investimentos ou a colaboração em outras ações como diminuir a evasão fiscal, apoiar aos setores com mais necessidades básicas insatisfeitas, etc.

Da mesma forma, caberia analisar as eventuais novas propostas das modalidades de trabalho, as estruturas institucionais criadas, a fim de gerar maior dinamismo nos processos decisórios e a forma por meio da qual as decisões tomadas pelo Mercosul se traduzam rapidamente no plano nacional.

Bibliografia

Ata Final do Acordo de Marakesh

Alemann, Roberto T; Fuentes Quintana, Enrique; Reig, Enrique Jorge. *Aspectos* monetarios e impositivos de la integración económica: experiencias de España en la *Comunidad Europea y su enfoque en el Mercosur.* Buenos Aires. La Academia. 1994.

Bouzas, Roberto, coord.; Soltz, Hern N.; Streb, Maria Luisa; Gosis, Paula; Rapoport, Verônica. *El Mercado Común del Sur: análisis de su situación actual y evolución reciente.* Buenos Aires: BID. INTAL. 1997.

Bouzas, Roberto. *El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales.* Buenos Aires. FLACSO; julho 1997.

Brandão, Antonio. *Domestic Policies Needed to Compete at Home and Abroad.* Mimeo. Plenary Meeting: South American Agriculture – Changes & Opportunities, Belo Horizonte. Maio 1997.

Castillo Marín, Luis. *Costos laborales en el Mercosur y perspectivas.* Temas del Mercosur. Mendoza. Ano 1, nº 1, 1996.

Cirio, Felix M. *Salamanca.* Espanha 1997. orden, W.M. *Política Comercial y Bienstar Económico.* Ediciones ICE, 1978.

Corden, W. M. *The Theory of Protection.* Oxford University Press, 1971.

Eguivar, Luis A.; Ría Boiero, Rodolfo R. *Mercosur: la cuestion de las asimetrías, del eufemismo a la realidad.* Informe Industrial. Buenos Aires, Ano 14, nº. 128, jul-ago. 1991.

Guido Lavalle, Martín. *Mercado Azucarero; Análisis de los Beneficios y Costos para* la Argentina de una Liberalización en el Comercio del Azúcar en el Mercosur. Março 1997.

Hirst, Mónica. *Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilíbrio.*Integración Latinoamericana. Buenos Aires, nº 122, abril 1987.

Jardel, Silvia; Mercau, Raúl. *Impuesto al trabajo y competitividad.* Temas del Mercosul. Mendoza. Ano 1, nº 1, 1996.

Johnson, Gale. *Novas Diretrizes para a Agricultura e para Política Agrícola.* Revista de Política Agrícola. Ano VI, Nº 1. Janeiro- março 1997.

Kalauz, Roberto; Su Rez, Alberto; Hoszowski, Augusto; Su Rez, Luis. *Argentina-Brasil periodo 1970-1986: medición de las asimetrías.* Rio de Janeiro. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1988.

Mercosur Actas del CT Nº 4.

Mercosur Actas del GAH Nº 1/97.

Mercosur Actas del SGT Nº 8.

Mercosur/CCM/DIR. 1/95 e 14/95.

Mercosur/CMC/DEC. 20/94; 9/95 e 15/96.

Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Regras Para Safra 1997/98, 1997.

Ministério de Economía y Obras y Servicios Públicos. *Argentina en Crecimiento (1993-1995)* Tomo I y III. Maio de 1993.

Ministerio de Economia y Obras y Servicios Públicos. *Guía del Empresario PYME.* Mimeo (1995).

Montoya, Silvia. *Asimetrías sociales en el Mercosul.* Estudios. Córdoba. nº 69, abril – junho 1994.

Morales De Marega, Hebe. *Asimetrías macroeconómicas en el Mercosul.* Revista de Economía. Córdoba. nº 68, janeiro – março 1993.

Nofal, María Beatriz. *Zonas Francas: Legislaciones Nacionales y Coherencia con el Mercosur.* Mercosur Journal, Ano I, Número 5. Dezembro 1996.

OMC. Examen de las Políticas Comerciales de Brasil. Informe de la Secretaria. 04/10/1996. Mimeo.

OMC. Examen de las Políticas Comerciales de Brasil. Informe del Gobierno. 26/09/1996. Mimeo.

OMC/Acuerdo sobre la Agricultura; Notificaciones de Argentina y Brasil.

Página del Gobierno de Brasil en Internet. www/radiobras.gov.br.

Porto Neto, Arlindo. *A Política Agrícola e a Globalização.* Revista de Política

Agrícola. Ano V. Nº 4. Outubro – Dezembro 1996.

Price Waterhouse. *Mercosur: simetrías y asimetrias de los sitemas tributarios.*

Buenos Aires. Price Waterhouse. 1994.

Revista. *Brasil em Exame.* Setembro 1997.

Rodríguez Prada, Gonzalo. *Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el Mercosul.* Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. Nº 62, agosto 1997.

Secretaria Permanente del SELA. *Quien le teme a la coordinación macroeconómica?* SELA. Capitulos nº 50, abril – junho 1997.

Severo, José Ricardo. *A Argentina no Mercosul.* Revista de Política Agrícola. Ano VI, Nº 2. abril – junho 1997.

Stahringer De Caramuti, Ofelia, coord. *El Mercosur en el nuevo orden mundial.* Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Buenos Aires, 1996.

Subsecretaría de Alimentación y Mercados. Mercosur Agropecuario: Actualidad y Perspectivas. Janeiro de 1997.

Subsecretaría de Economia Agropecuária. Mercosur Agropecuario: Puesta en Marcha de la Unión Aduanera. Fevereiro de 1995.

Tanoni, Rita y Outros. *Informe Azucareiro.* Dirección Nacional de Mercados Alimentarios (SAGPyA). Fevereiro de 1997.

Tussie, Diana. *El Margen de Maniobra en las Nuevas Normas del Comercio Internacional.* SELA. Capítulos Nº 50, abril – junho 1997.

Anexo 1: Principais Impostos Vigentes na Argentina e no Brasil

IMPOSTO DE RENDA		
	ARGENTINA	**BRASIL**
	Pessoas Jurídicas	
Base de Cálculo	Renda ajustada	Renda ajustada
Alíquota	33% para as empresas locais, incluindo filiais ou subsidiárias de empresas estrangeiras	15% + adicional de IR de 10% + contribuição social de 10% para empresas locais, incluindo filiais de empresas estrangeiras
Critério territorial	Mundial *(tax credit disponible)*	Fonte brasileira
Ajuste pela inflação	Atualmente em suspenso	Sim
Utilização de abatimento de impostos	5 anos	4 anos
Retenções na fonte: lucros e dividendos	Isento	Isento quando paga a residentes e 15% quando paga a acionistas estrangeiros
Interesses pagos a não-residentes	12%	25%
Regalias pagas a não-residentes	24%	25%
Assistência técnica paga a não-residentes	18%, 24% ou 27%	25%
	Pessoas Físicas	
Pessoas Físicas	Atingidas	Atingidas
Base de cálculo	Renda líquida	Renda líquida
Alíquota	De 6% a 33%	25% residentes temporários De 0% a 35% para residentes
Critério territorial	Mundial *(tax credit disponible)*	Fonte brasileira: não-residentes Mundial: para residentes

IMPOSTOS PATRIMONIAIS		
	ARGENTINA	**BRASIL**
Pessoas Físicas	Atingidas	Não-atingidas
Base de cálculo	Bens pessoais	-
Alíquota	0,50%	-
Montante isento	$ 102.300	-
Critério Territorial	Bens locais e no exterior	-
Pessoas Jurídicas	Não-atingidas	Não-atingidas

IMPOSTO SOBRE O CONSUMO		
	ARGENTINA	**BRASIL**
Tributo	**Imposto ao Valor Agregado (IVA)**	**Imposto de Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS)***
Elemento tributável	Toda venda ou importação de produtos e prestação de serviços	Saída de produtos do estabelecimento, importação de produtos; Prestação de serviços de transportes, comunicações e energia.
Exportações	Impostos com alíquotas de 0%, com reintegração de créditos fiscais cobrados	Impostos com alíquotas de 0%
Importações	Atingidas	Atingidas
Alíquotas	21% com taxas diferenciais para determinados serviços	De 7% a 25%, de acordo com o Estado
Base de cálculo	Preço dos produtos ou dos serviços, incluindo encargos financeiros em pagamentos a prazo ou valor de importação	Preço dos produtos ou serviços, incluindo encargos financeiros em pagamentos a prazo ou valor de importação.

*Discrimina com incentivos e benefícios estaduais reduzindo base, alíquota, ou concedendo parcelamento sem ajuste pela inflação.

IMPOSTOS SOBRE AS VENDAS		
	ARGENTINA	**BRASIL**
Tributo	**Imposto sobre Consumo Específico**	**Imposto Produtos Industrializados (IPI)**
Elemento tributável	Saída do estabelecimento industrial Importação: entrada no país	Saída do estabelecimento industrial Importação: entrada no país
Alíquota	De 2,50% a 67%	De 0% a 365,63%
Base de cálculo	Preço de venda Valor de *imprecation*	Preço de venda Valor de importação
Tributo	**Imposto sobre as Rendas Brutas* (IIBB)**	**Imposto sobre os Serviços (ISS)**
Elemento tributável	Faturamento bruto	Prestação de serviços, exceto comunicações
Alíquotas	1% atividades primárias; 1,50% atividades manufatureiras e industriais; 3% comércio e serviços; 4,90% atividades financeiras	De 0% a 10% : de acordo com o domicílio do prestador
Base de cálculo	Faturamento bruto por jurisdição	Preço do serviço

*Por meio do Pacto federal, as províncias e a municipalidade da Cidade de Buenos Aires Acordaram com a Nação a derrogação do mesmo e sua substituição pelo imposto sobre vendas ao varejo. Atualmente, este se encontra em vias de implementação, estando várias atividades isentas de impostos alfandegários.

IMPOSTOS E ENCARGOS DESTINADOS AO FINANCIAMENTO SOCIAL*		
A CARGO DO	**ARGENTINA**	**BRASIL**
Empregador	Total**: 33% Reg. Nac. Previsão Social:16% Inst. Nac. Serviços Sociais Aposentados e Pensionistas: 2% Obra Social: 5% Caixa Subsídios Familiares: 7,5% Fundo Nac. Emprego: 1,5%	Total: 31% a 38% Programa de Integração Social: 0,65% da Renda Bruta Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: 8% Inst. Nac. Seguro Social: 8% Fim Social: 2% da Renda Bruta
Empregado	Total: 17% Reg. Nac. Previdência Social: 11% Inst. Nac. Serviços Sociais Aposentados e Pensionistas: 3% Obra Social: 3%	Total: 8% a 10%

* Quando as taxas aplicadas sobre o salário não são fixas

** Dependendo da região geográfica, a carga do empregador reduz entre 30% a 80%. O único item que não tem redução é o da obra social

OUTROS IMPOSTOS		
	ARGENTINA	**BRASIL**
Transferência de Imóveis	1,50% apenas para pessoa física	De 2% a 6%, de acordo com municípios
Selos	1% do valor dos contratos Capital Federal isentos	Não-atingidos
Tributo		Operações financeiras
Elemento Tributável	–	Diversas operações bancárias
Alíquota	–	De 0% a 25%
Base de Cálculo	–	Valor da operação

Anexo 2: Políticas públicas vigentes na Argentina

Para a sistematização das políticas, nesta seção e na seguinte, empregar-se-á a metodologia da OMC para a análise das políticas comerciais. De acordo com a OMC, elas se reúnem em três grandes áreas: políticas que afetam diretamente as importações, políticas que afetam diretamente as exportações e políticas que afetam a produção e o comércio.

Políticas que afetam diretamente as importações

Financeiras e tributárias

Em matéria de impostos:

As importações são taxadas em 9% sobre o valor agregado e um pagamento sobre os lucros de 3%. Em ambos os casos a base obrigatória é o valor CIF. Ambos os montantes podem ser compensados por qualquer outro imposto nacional, exceto aqueles correspondentes ao sistema de seguridade social.

Políticas que afetam diretamente as exportações

As medidas de auxílio à exportação consistem, principalmente, em vantagens fiscais e financiamento às exportações.

- **Admissão temporária**: Da mesma forma que o mecanismo anterior permite a aquisição de insumos sem pagar tarifa para integrar produtos manufaturados destinados à exportação.

- **Benefícios para *trading***: Em 1996, reintroduziu-se o regime pelo qual se podem constituir consórcios, cooperativas e companhias de comercialização internacional. Essas empresas podem adquirir os insumos para sua posterior exportação dentro dos 180 dias sem pagamento do IVA.

- ***Drawback***: Por este mecanismo reintegra-se o montante pago no item tarifas quando se importa mercadorias para transformação posterior.

- **Reembolsos por portos patagônicos**: É um subsídio que varia entre 11% e 6% do valor FOB de exportação, segundo o porto (é aplicado apenas aos da Patagônia), por onde as mercadorias são exportadas. Cabe destacar que, como a maioria dos produtos exportados ao Mercosul são realizadas por via terrestre, não gozam desse benefício.

- **Regime de Reconversão e Especialização Industrial**: Permite às indústrias importar, com tarifa reduzida (2%), bens do mesmo capítulo até um montante igual às suas exportações. Esse regime foi derrogado em 1996, entretanto, continua-se a aplicar os incentivos aos contratos vigentes.

- **Reintegração:** Esse mecanismo permite a devolução dos impostos indiretos pagos nas etapas anteriores. Para isso, definem-se uma série de escalas que variam segundo o grau de elaboração. Apenas são aplicados às exportações extra-regionais.

Financiamento das exportações

Os principais mecanismos de financiamento público de exportação são os outorgados pelo *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE) e o *Banco de la Nación Argentina* (BNA).

- **BICE**: É um banco de segundo nível. As linhas de créditos são outorgadas às instituições financeiras que são encarregadas de avaliar o risco que oferece aquele que toma o crédito. Absorveu as linhas de crédito que o Banco Central[21] operava e as de segundo nível do ExBanade. Pode captar fundos no mercado internacional para destiná-los às linhas de financiamento de exportações. Conta com várias linhas de crédito com uma taxa com base Libor mais um *spread*. O financiamento é em dólares.

- **BNA:** É um banco cujo capital é 100% do governo. Opera linhas específicas dirigidas ao pré-financiamento de exportações. Tais linhas dividem-se em agropecuária, industrial e bens de capital e consumo durável. As taxas de juros flutuam entre 10% e 13% e pode-se financiar até 85% do valor FOB da exportação. Os recursos correspondem a capital próprio ou de captação no mercado internacional.

---

[21] Com a modificação da Carta Orgânica, o BCRA encontra-se impossibilitado de outorgar financiamento ao público ou ao governo.

Promoção das exportações

As atividades de promoção das exportações são de competência da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia e do Ministério das Relações Exteriores.

Ambos os Ministérios constituíram a Fundação Exportar com o objetivo de promover e fomentar as exportações argentinas.

POLÍTICAS QUE AFETAM A PRODUÇÃO E O COMÉRCIO

Políticas de caráter geral

Compras do setor público: A lei que as regula proíbe que se outorgue tratamento preferencial às empresas argentinas.

Concessões fiscais federais: A principal medida nesse campo é o regime de promoção industrial para as regiões de baixo desenvolvimento do país. O regime permite o parcelamento dos impostos nacionais obrigatórios. Os benefícios permanecerão vigentes até o ano 2000, no caso das províncias de Catamarca, San Juan, San Luis e La Rioja. Nesse ano, outorgou-se uma quota fiscal de 260 milhões de dólares, a ser repartido em partes iguais entre as quatro províncias, destinada à reabilitação das empresas inscritas anteriormente.

Concessões fiscais provinciais: No caso da província de Buenos Aires, a partir de 1987, mantém um regime de promoção industrial. Os benefícios fiscais respondem não só à atividade mas também à zona na qual se realiza o investimento. As atividades promovidas são classificadas, anualmente, em preferenciais e de máxima preferência.

Por seu lado, as zonas são determinadas segundo sua participação no valor bruto industrial da província.

Dinamização produtiva regional: É um programa do Ministério do Interior destinado a propiciar a consolidação e o crescimento dos assentamentos populacionais pequenos e médios das regiões do Norte e Nordeste do país. O financiamento é de um montante entre 200 mil e 1 milhão de pesos, a uma taxa de 8% ao ano.

Fundo de Assistência para a Constituição de Consórcios de Pequenas e Médias Empresas: O objetivo é financiar a constituição de consórcios entre as pequenas e médias empresas. Subsidia, durante os dois primeiros anos, 40% dos gastos operacionais até um máximo de 60 mil dólares ao ano e, no terceiro ano, 20%, no valor máximo de 30 mil dólares.

Programa de Modernização Tecnológica (Fontar): O objetivo é oferecer financiamento para a modernização tecnológica das empresas com fundos do BNA e do BID. Financia-se até no máximo 2 milhões de dólares, durante um prazo de 9 a 12 anos, com a taxa de 13% por ano, em dólares.

Promecom: É um programa orientado para melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas. Conta com duas linhas de crédito. A primeira, orientada ao financiamento da organização produtiva e para o pré-investimento; financia-se 75% do investimento com um limite máximo de 100 mil dólares, à taxa de 9% ao ano. A segunda, permite financiar o investimento no montante máximo de 250 mil dólares com uma taxa anual de 12%. No caso de microempreendimentos, as condições são similares às da primeira linha, mas o montante máximo financiável não pode ultrapassar 25 mil dólares.

Zonas francas: Nessa categoria, encontra-se localizada a Tierra del Fuego que permite a realização de atividades de caráter comercial e industrial. Discute-se, atualmente, sua continuação.

De caráter específico para o setor agrícola

Política de Manutenção de Receitas

Fundo Especial para o Tabaco (FET): Por esse mecanismo, articula-se o pagamento de uma ajuda à produção do tabaco. A mesma varia de acordo com o nível de produção e a variedade cultivada. Estima-se que a mesma alcançará, esse ano, 86 milhões de dólares.

Regime de Promoção de Plantações Florestais: Destinam-se recursos não reembolsáveis para o estabelecimento de plantações florestais. O apoio econômico tem oscilado entre 740 e 4.140 pesos por hectare plantado, de acordo com as diversas zonas, variedades e modalidades de cultivo.

Outras políticas

Câmbio Rural: É um programa conjunto entre a SAGPyA e o INTA. O objetivo é facilitar a capacitação, o treinamento e a reconversão dos produtores. Em 1997, o orçamento global atinge 27 milhões de pesos. O programa conta com dois componentes. O de assistência técnica, que apoia o produtor em todos os aspectos que permitem melhorar seu perfil competitivo, considerando a sustentabilidade dos recursos naturais e do meio ambiente. O segundo componente, vinculado ao crédito, que busca facilitar-lhe o acesso às fontes de financiamento.

Pro Huerta: Como seu nome indica, oferece assistência para a formação de hortas. As mesmas podem ser tanto de caráter familiar quanto escolar.

Programa Comerciar: Esse programa visa a difundir e capacitar os produtores no uso dos mecanismos de cobertura de risco das bolsas de produtos (Futuros e Opções).

Programa Social Agropecuário: O objetivo do crédito é melhorar a situação econômica e social dos produtores minifundistas. Para isso, provê-se de assistência social, técnica, financiamento e capacitação. O programa conta com um desembolso de milhões de pesos. O montante máximo, por família, é de 1.200 pesos.

Promoção de Exportações: Os principais programas vigentes são o Programa de Promoção das Exportações Não-Tradicionais de Base Agropecuárias (Promex) e o Programa de Produtos da Carne (Procar). Ambos têm como objetivo a promoção dos produtos e a capacitação e difusão entre os produtores.

Créditos:

Os programas de créditos oficiais são os operados pelo BNA e pelos Bancos Provinciais. No caso do BNA, contam com diversas linhas, tanto para financiar investimentos quanto capital de trabalho ou reconversões.

Outro mecanismo é um regime que subsidia em 4% ao ano a taxa de juros para os créditos destinados às pequenas e médias empresas. A

linha é operada pelos bancos privados que ganharam a licitação.[22] Esses créditos estão orientados para o financiamento de capital de trabalho, investimento de capital e refinanciamento. Em 1996, foram suspensos ficando, em conseqüência, as operações adjudicadas. Os produtores de lã contam com uma linha de taxas subsidiada, destinadas ao refinanciamento em um montante máximo de 20 mil dólares por produtor.

Warrant: É um título endossável que permite a obtenção de financiamento contra a garantia de uma mercadoria depositada em um armazém especialmente habilitado e administrado por uma sociedade depositária.

Seguro Agrícola: O seguro contra riscos climáticos é oferecido pelo setor privado. O Estado (Lei de Emergência Agropecuária) outorga determinada cobertura quando existe catástrofes em toda a zona. No caso de a zona ser declarada em emergência, é permitido refinanciar as dívidas fiscais por um período máximo de até um ano.

[22] Ganham a licitação as instituições que requerem a menor taxa para financiar as pequenas e médias empresas.

Anexo 3: Políticas públicas vigentes no Brasil

Políticas que afetam diretamente as importações

Financeiras e tributárias

Em matéria de finanças:

O milho e o arroz foram afetados pela proibição de importação com pagamento financiado. Em 1997, foi introduzida uma medida que impede a importação financiada quando o prazo é menor que 365 dias. No caso do Mercosul, este conta com uma exceção, quando o valor do embarque é menor que 40 mil dólares.

Em matéria de tributação:

As bebidas alcoólicas são afetadas por um imposto específico para cada classe de bebida, que diferencia entre produtos nacionais e importados.

As importações de filé de merluza têm um tratamento tributário discriminatório pela aplicação de uma sobretaxa do ICMS.

Os cigarros importados recebem a aplicação de uma sobretaxa tributária.

Inclusão do IPI na base de cálculo do ICMS para os produtos importados, enquanto, nas transações internas, o IPI não integra a base de cálculo.

Normas técnicas

As restrições fitossanitárias injustificadas foram muito ampliadas e afetaram, com freqüência, as exportações argentinas de trigo, milho, cítricos, alhos, cebolas, batatas, maçãs e mel, entre outros produtos.

A Delegacia de São Paulo do Ministério da Agricultura do Brasil impediu a entrada de uma partida de milho procedente da Argentina, sob a exigência de certificados fitossanitários adicionais, além dos habituais. A demora conferida ao processo fez com que o importador desistisse da operação.

No caso do mel apenas aceita-se o produto fracionado para o consumo.

A batata encontra-se, sistematicamente, diante de obstáculos não-tarifários que impossibilitam o comércio. As perdas estimadas, para os produtos argentinos, foram quantificadas, no mínimo, em 75 milhões de dólares.

As maçãs e outras frutas também sofreram o impacto das RNA brasileiras, nesse caso, provocadas pela não-internalização, por parte do Brasil, das normas sobre embalagens acordadas no Mercosul.

No setor das sementes, em geral, proliferam restrições injustificadas para a entrada no Brasil.

Em manufaturas de origem agropecuária também registram-se diversas restrições não-tarifárias, tais como a falta de internalização, no Brasil, de normas harmonizadas no Mercosul sobre embalagens, rótulos e similares.

O setor vitivinícola, além de estar afetado pelo Regime de Adequação com a aplicação de cotas e tarifas de intrazona, sofre distintas restrições não-tarifárias, até a proibição de importação para embalagens superiores a um litro. Isso se deve à falta de internalização, por parte desse país, das normas acordadas no Código Vitivinícola do Mercosul.

A cerveja sofreu a demora de alguns embarques por conter papaína, um aditivo admitido no Mercosul.

Políticas que afetam diretamente as exportações

As medidas de ajuda às exportações consistem, principalmente, em vantagens fiscais e financiamento de exportações.

Vantagens fiscais

- **Benefícios para trading:** Isenções do imposto de renda, PIS/PASEP e COFINS dessas companhias.

- **Crédito garantido para o IPI:** Além da isenção do IPI, para os produtos finais e intermediários destinados à exportação, a partir de 1995, existe a possibilidade de obter reembolso do COFINS e do PIS/PASEP. A medida cobre as compras internas de insumos, os produtos intermediários e os materiais para embalagens de mercadorias finais que estiveram submetidas ao IPI.

- ***Drawback*** interno (Verde Amarelo): Igualmente ao mecanismo anterior, o *drawback* interno permite a aquisição de insumos no mercado interno sem pagar IPI para integrar produtos manufaturados com destino à exportação. Não se conta com a avaliação do custo fiscal do mesmo.

- ***Drawback:*** Por esse mecanismo pode-se suspender (após análise dos planos de exportação), exonerar (mediante impostos ou leis específicas) ou reembolsar (pelo Ministério da Fazenda) os impostos de importação e de outro tipo que recaem sobre as mercadorias importadas que se utilizam para a exportação. A média, anualmente, representa mais de 3.300 milhões de dólares.

- ***Programas BEFIEX:*** Por meio de acordos de compromissos de exportação com as empresas, concedem-se isenções dos direitos de importação, do pagamento do IPI ou das taxas sobre os fretes (AFRMM) aplicáveis às importações de equipamentos para a produção. Esses programas foram derrogados em 1993, entretanto, seguem sendo aplicados os incentivos aos contratos vigentes. A eliminação total deveria ser concluída em 1999. Segundo a OMC, o valor total dos contratos no marco desses programas varia entre 9 e 10 bilhões de dólares para o período 1990/94. As isenções fiscais para os programas cujo compromisso envolvem a exportação de produtos agrícolas diminuíram de 10 milhões de dólares, em 1992, a 7 milhões, em 1994.

- **Taxa diferencial do imposto de renda**: Nos casos de benefícios gerados em operações de exportação.

Financiamento das exportações

Os principais mecanismos de financiamento público de exportações são o Programa de Financiamento das Exportações (Proex) e a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame).

- **Proex:** No âmbito desse programa pode-se ter acesso a dois tipos de financiamento[23]:

i) financiamento direto ao exportador (crédito ao provedor) ou ao importador[24] (crédito ao comprador);

[23] O programa é administrado pelo Ministério da Fazenda por intermédio do Banco do Brasil.
[24] Apenas nos casos em que o comprador é um governo estrangeiro.

ii) sistema de equiparação de interesses (permite reduzir o custo anual dos créditos comerciais). Este programa permite que o custo de financiamento seja compatível com as taxas internacionais até uma proporção máxima de 85% do valor das exportações. Em um primeiro momento, só cobria os bens de capital, mas, logo ampliou-se incorporando, entre outros, alguns produtos agroalimentares (vinhos, chocolates, determinadas frutas e carnes e outras matérias-primas). O programa tinha orçado, em 1994 e 1995, em torno de um bilhão de dólares, mas os desembolsos efetivos não superaram, em ambos os casos, os 130 milhões de dólares.

- **Finamex**: É operado pelo BNDES; o objetivo é apoiar as exportações de máquinas e equipamentos que apresentem índices mínimos de nacionalização, da ordem dos 60%. O custo do financiamento é o *Libor* mais um encargo variável entre 2% e 5%. Existem dois mecanismos: i) pré-embarque (financia, durante o período de produção, até um máximo de 70% do preço de venda (FOB) e por um período[25] de, no máximo, 30 meses), e ii) pós-embarque (financia as exportações mediante o desconto de títulos ou documentos representativos de exportações a prazo.[26] O prazo máximo é de 96 meses e o limite para o financiamento é de 85% do preço de venda. Em seus primeiros três anos de vigência (1993 a 1995), o Finamex outorgou desembolsos da ordem de um bilhão de dólares e, para 1996, foi ampliado para 600 milhões de dólares, dos quais 450 serão para pós-embarque de exportações e 150, para pré-embarque. Os países com os quais o Brasil conta com CCR são, na maioria, países da América Latina.

O Banco Nacional de Desenvolvimento conta com outras linhas para o financiamento de exportações. Os desembolsos totais do BNDES com esse destino alcançaram, em 1996, 11.300 milhões de dólares.

Promoção das exportações

As atividades de promoção das exportações são da competência da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério de Relações Exteriores. Esse último deu um incremento ao orçamento para alcançar, em 1995, quase 10 milhões de dólares.

[25] Determina-se em função do ciclo de produção.

[26] Amparadas pelo Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI.

Por sua parte, a SECEX não conta com um financiamento geral, mas os mesmos são adjudicados caso por caso. Esse organismo desenvolveu um programa (Programa de Novos Pólos de Exportação) para promover novos setores e empresas à atividade de exportação e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros. Na grande variedade de produtos selecionados encontram-se os produtos agrícolas.

Zonas de elaboração para a exportação

Esse mecanismo foi reintroduzido em 1992, tendo como objetivo proporcionar uma base para a exportação com total liberdade de importação, isenção de impostos e um tipo de câmbio livre. A instalação dessas zonas está reservada para as regiões menos desenvolvidas do país. Mesmo que em 1996 existissem 16 zonas aprovadas, ainda não há nenhuma empresa operando nas mesmas.

Políticas relativas a produção e ao comércio

Políticas de caráter geral

Compras do setor público: A lei que regula as compras do setor público proíbe que se outorgue tratamento preferencial às empresas brasileiras e às estrangeiras. Entretanto, em igualdade de condições, os fornecedores brasileiros são os selecionados.[27]

Zonas Francas: Nessas zonas são realizadas atividades comerciais (existem 7 nessa categoria) e industriais (a Zona Franca de Manaus). No caso da Zona Franca de Manaus, a produção vendida no mercado interno recebe, por parte do governo federal, redução de 88% dos direitos alfandegários, isenção total do IPI e reduções dos impostos sobre os rendimentos. O governo estadual reembolsa de 45% a 100% do ICMS pago sobre os produtos fabricados nessa área.

[27] Em ordem descendente de prioridade: produzido por uma empresa brasileira de capital nacional, produzido no país e produzido por uma empresa brasileira.

Concessões fiscais federais: Entre outras medidas figuram as exonerações do imposto federal sobre os benefícios dos investimentos aprovados no Norte do Brasil e na grande região subdesenvolvida dos estados costeiros do Nordeste. Os critérios para a adjudicação das mesmas baseiam-se no tipo de indústria, na localização, na substituição de importações, nos empregos criados e na aplicação do conceito Processo Produtivo Básico.

Concessões fiscais estaduais: Os estados que atualmente mantêm programas de promoção são os seguintes: Bahia (Programa Pro-Bahia), Ceará (Programa FDI), Pernambuco (Programa Funcresce), Espírito Santo (Programa Funres e Programa Fundap), Minas Gerais (Programa Pro-Indústria e Programa Proim), Rio de Janeiro (parcelamento do ICMS e financiamento do imposto para novos investimentos), Rio Grande do Sul (Programa Fundopem), Santa Catarina (Programas Prodap, Promic e Prodec) e Paraná (Programa Bom Emprego).

O centro do sistema de promoção estadual brasileiro é a isenção fiscal, em particular, o ICMS. A taxa do imposto varia entre 18% e 25%, dependendo do estado e do tipo de bem. As características dos incentivos de promoção de natureza tributária, baseados no ICMS, variam de acordo com os programas aplicados em cada estado. Os benefícios compreendem desde a modalidade de parcelamento, até o financiamento do custo tributário em condições especiais, incluindo a isenção tributária. Entre as alternativas vigentes destacam-se as seguintes:

- Financiamento de novos empreendimentos com montantes a serem financiados equivalentes à arrecadação total do ICMS com prazos de 3 a 6 anos. Financia-se entre 20% e 75% do total dos projetos, com atualização monetária de acordo a taxa de retorno e não se pagam juros.

- Empréstimos equivalentes ao valor do ICMS que seria tributado. Financia-se entre 60% e 100% do projeto com prazo de pagamento de 6 a 10 anos. A dívida é atualizada de acordo com o índice geral de preços, com um sistema que varia conforme a localização do estabelecimento. Não são pagos juros.

- Financiamento de investimentos fixos ou de capital de giro com limites percentuais do ICMS que variam de 70% a 80%. O prazo de amortização é de 10 anos, com 2 anos de carência. Não existe correção monetária pela inflação e os juros são de 5%.

- Apoio financeiro mediante subscrição de debêntures em um montante variável entre 25% e 75% do projeto. O período de restituição é de 8 anos e os juros de 4% mais a correção monetária equivalente à taxa de retorno.

- Empréstimo para investimento em ativo fixo e aquisição de máquinas e equipamentos. O período de amortização é de 5 a 7 anos e os juros, de 6% a 11% ao ano, com correção monetária equivalente à taxa de retorno.

- Parcelamento do pagamento do ICMS por um período de 6 meses a 4 anos, sem juros nem correção monetária.

- Financiamento do equivalente a uma parte do faturamento, com um período de amortização de 15 anos, com 5 anos de carência e juros de 3% ao ano para o período de carência e de 6% para os anos restantes, sem correção monetária.

- Financiamento para empresas que implantem empreendimentos industriais ou que ampliem, realojem, modernizem ou reativem suas instalações. O financiamento é feito sobre o capital circulante e equivalente até 50% do ICMS incidido mensalmente sobre as vendas. O prazo é de 5 a 8 anos com um período de carência de 1 ano. É aplicada a correção monetária equivalente a um valor de 30% a 50% da variação acumulada do índice geral de preços no vencimento da quota. Não são pagos juros.

- Financiamento para empresas que propiciem evolução tecnológica, melhoria da qualidade e aumento da produtividade. Financia-se até 80% do valor total dos investimentos fixos ou mistos. O período de restituição é de 5 anos, com 3 de carência; os juros cobrados são de 6% a 12% anuais, e o capital é atualizado mediante o índice geral de preços.

- Empréstimo até 50% do incremento real do ICMS gerado pela empresa. O período de restituição é de 5 anos, os juros, de 12% anuais e aplica-se correção monetária parcial.

- Linhas de apoio financeiro com base no ICMS gerado pelas novas indústrias e até 50% dos investimentos dos projetos. O período de restituição é de 1 a 7 anos, não são pagos juros e aplica-se correção monetária sobre o capital.

- Financiamento de parte do ICMS, que pode equivaler a um valor de 40% a 100% do projeto, de acordo com a localização do estabelecimento. O

período de restituição é de 1 a 6 anos, não são aplicados juros e existe atualização monetária.

- Apropriação de até 10% do saldo devedor do ICMS para a aquisição de máquinas, aparelhos e equipamentos.

Programas de assistência regional: Existem três categorias de programas que promovem o desenvolvimento regional de zonas determinadas.

- Sudene[28] e Sudam[29]: São programas federais que outorgam incentivos fiscais a todas as empresas consideradas importantes para o desenvolvimento das zonas pobres do Nordeste e da Amazônia. As classificadas como de importância especial são totalmente isentas do imposto de renda por 10 anos, enquanto as demais recebem reduções menores. A Sudene concentra seus esforços em projetos de agricultura de irrigação. Os incentivos orçamentários para ambos programas em conjunto representaram, em 1995, quase 130 milhões de dólares.

- Finam[30] e Finor[31]. Os benefícios são canalizados por meio da subscrição de obrigações, conversíveis ou não em ações, em favor dos bancos regionais.

Além disso, esses fundos estão vinculados à dedução de 24% do imposto de renda concedido aos investimentos na região. O montante dedutível deve ser investido por intermédio dos fundos de investimento em projetos aprovados[32] pela Sudam ou pela Sudene. Os benefícios concedidos por esses programas, em 1995, totalizaram 551 milhões de dólares.

- **Fundos constitucionais:** São fundos de financiamento a longo prazo para a região do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). Os recursos são oriundos de 3% da arrecadação do imposto de renda e do IPI. Em 1995, o orçamento total desses três fundos foi de 811 milhões de dólares.

- **Programa de Promoção da Competitividade do Nordeste:** Apóia o investimento em capital fixo, em capital de exploração e de atividade-

[28] Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.
[29] Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.
[30] Fundo de Investimento para a Amazônia.
[31] Fundo de Investimento para o Nordeste.
[32] Podem ser próprios ou de terceiros.

des visando a criação de novos empregos em todos os setores. O programa é administrado pelo BNDES e possui uma verba de 2.500 milhões de reais.

- **Programa de Promoção e Reconversão da Metade Meridional do Rio Grande do Sul:** O objetivo é acelerar e diversificar a base econômica das municipalidades dessa área. Foi atribuída uma verba de 250 milhões de reais.

Programas de créditos: Embora o número de programas oficiais de crédito seja muito elevado são considerados entre os mais relevantes o sistema do BNDES e o programa destinado às microempresas e às pequenas empresas.

- **Sistema BNDES**: É integrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e pelo Plano de Participação do BNDES[33] (Bndespar). O Bndespar atua participando no capital dos projetos selecionados. O estoque em carteira, em maio de 1996, foi estimado em 7 bilhões de dólares. Por seu lado, o Banco e a Agência concedem financiamento a longo prazo (até cinco anos) com a taxa que tem a forma do tipo de juros oficial de longo prazo[34] (TJLP). A TJLP, em agosto de 1996, era de 15,4% ao ano. O sistema, em seu conjunto, financiou, em 1995, um montante de 7.700 milhões de dólares. Para esse período, o setor agropecuário recebeu 799 milhões e o setor de manufaturas de produtos alimentícios e bebidas alcançou 1.049 milhões.

- **Programa destinado às microempresas e às pequenas empresas:** São programas empreendidos pela Financiadora de Estudos e Projetos Especiais[35] (Finep). Esses programas têm juros anuais que variam de zero a 10%, com o prazo máximo de até 7 anos. O montante total alocado pela Finep, em 1996, atingiu 330 milhões de reais. Outra fonte importante de crédito para as empresas é a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e

[33] Essas duas últimas instituições, na realidade, são filiais do Banco.

[34] O cálculo dessa taxa baseia-se na média aritmética ponderada do rendimento nominal médio, em reais, dos bônus a longo prazo da dívida pública externa e interna.

[35] Programas vigentes: Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico, Apoio ao Controle de Qualidade, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Apoio às Atividades de Pré-investimento, Apoio à Microempresa e à Pequena Empresa, Programa de Preparação à Competitividade, Apoio à Participação em Feiras e Outras Atividades de Promoção de Tecnologia, Programa de Apoio à Associação Tecnológica de Universidades e Empresas e Apoio à Empresas de Engenharia e de Base Tecnológica.

o BNDES. Este último conta, entre outras linhas, com o programa BNDES-Agricultura orientado para a construção em agricultura e em silvicultura, financiando até 75% do investimento, por um período máximo de 5 anos.

Políticas específicas para o setor agrícola

Política de sustentação de rendimentos

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) baseia-se em dois mecanismos principais: Aquisições do Governo Federal[36] (AGF), que faculta aos produtores a possibilidade de vender sua colheita ao preço mínimo garantido, e Empréstimos do Governo Federal[37] (EGF), que concede aos produtores financiamento para estocar sua produção. O valor recebido é igual ao montante armazenado, pelo preço mínimo garantido.

A PGPM tem dois objetivos, por um lado, sustentar os preços e a renda do produtor e, por outro, disciplinar os fluxos de oferta e manter a estabilidade dos preços aos consumidores.[38] Foi com esse último objetivo que se implementou o preço de liberalização de estoques (PLE). O PLE é calculado todos os meses como média variável dos preços por atacado durante 40 ou 60 meses, mais uma margem de benefício que pode ser variável.

Os produtos incluídos nessa política são: algodão, alho, arroz, canela, castanha de caju, cevada para cerveja, cera de carnaúba, girassol, guaraná, juta, mamona, mandioca, milho, soja, sorgo, sisal, trigo, *triticale* e uva. Entretanto, os principais produtos que utilizaram esses instrumentos são: arroz, milho e trigo, no caso dos AGF, e arroz, milho e soja, nos de EGF.

---

[36] A partir da presente campanha, essa política beneficia unicamente os produtores incluídos no Pronaf e os que tiveram refinanciadas as dívidas do crédito de custeio.

[37] Existem duas modalidades: com a opção de venda (COV) e sem opção de venda (SOP) ao governo.

[38] As agroindústrias, demandantes desses produtos, mesmo que na maior parte do ano suportem um preço médio superior, vêem-se beneficiadas pela menor variabilidade nos preços de seus insumos. Por exemplo, nos setores avícola e porcino, as principais câmaras da Argentina apresentaram várias reclamações por considerar que seus interesses estavam sendo prejudicados pela política empreendida pelo Brasil em matéria de estoques públicos e de garantia de preços mínimos para o milho. Constatou-se que, quando a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) intervém no mercado, liberando os estoques, as cotações do milho no mercado brasileiro desvinculam-se da evolução do mercado internacional.

Outras políticas

Prêmio para o Escoamento de Produtos (PEP): Com o objetivo de garantir um preço, de referência tanto para os produtores como para as cooperativas, o governo oferece um prêmio, em leilão público, aos interessados em adquirir o produto diretamente. Como o preço de referência é definido pelo governo[39], o valor do prêmio, em geral, será igual à diferença entre este e o preço de mercado.

Contratos de Opções de Venda: O governo oferece, com exclusividade, para os produtores e as cooperativas, opções de venda que, mediante o pagamento de um prêmio, permite que se assegure o preço mínimo de venda. Como esse instrumento só será lançado no mercado quando o preço de mercado estiver inferior ao preço mínimo garantido aos produtos e os volumes cobertos serão erráticos. Na colheita de 1996/97 apenas o milho[40] foi contemplado, mas para a colheita desse ano está prevista a incorporação do algodão, do arroz, do milho e do trigo.

Estima-se que os depositários dessas opções de venda não teriam problemas para financiar a acumulação de estoques. De fato, o Banco do Brasil lançou, na campanha anterior, uma linha especial de EGF/SOV para os possuidores das opções de venda de milho.

Programa de créditos

No setor agrícola, existe uma grande diversidade de programas específicos. Para poder financiar esses programas, foi criada uma série de regulamentações. Entre as mais importantes pode-se mencionar: Crédito Obrigatório (as instituições financeiras devem manter um percentual da média dos saldos diários em créditos rurais, e em 1997 o ajuste foi aumentado de 17% a 25%; Programa de Fomento (o financiamento é orçamentário), programas de poupança rural (compreende a conta de poupança rural, o Fundo de Proteção dos Trabalhadores e o Fundo de Investimentos), depósitos vinculados, depósitos especiais remunerados, fundos por operações financeiras (obtidas no mercado interno ou externo) e os fundos de investimento para produtos básicos. No conjunto, para a presente safra o governo estimou que o volume

[39] Embora se considerem diversas variáveis, a principal delas são os preços mínimos garantidos.
[40] Cerca de 1 milhão de toneladas foram cobertas por esse mecanismo.

de recursos destinados ao crédito agropecuário alcançaria 8.500 milhões de reais.[41]

- **Crédito de custeio:** Por esse instrumento, os produtores ou as cooperativas podem financiar grande parte dos custos de trabalhos e de colheitas. Da mesma forma que os demais créditos, está segmentado por zona e por produto.

- **Crédito por investimento:** Pode ser dividido em duas categorias. A primeira, é constituída pelos créditos instrumentalizados por meio do Finame Agrícola que permite financiar a aquisição e manutenção da maquinaria agrícola dos produtores. A segunda categoria são os créditos fundamentados nos depósitos vinculados, destinados a financiar investimentos de capital fixo. Pode ser solicitado tanto por um produtor quanto por uma cooperativa.

PRINCIPAIS CONDIÇÕES DOS CRÉDITOS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO

	CUSTEIO	INVESTIMENTO		EGF/SO	PRONAF		PRONAF
		FINAME GRÍCOLA	DEPOSITOS VINCULADO		CUSTEIO	INVESTIMENTO	ROTATIVO
PRAZO (anos)							
Restituição	Variável	5	Mais de 2	Menos de 1	1 a 2	0,5 a 1	2
Carência	0	1 a 1,5	0		0	0	0
TAXA (anual)	9,5 %	14,5%	9,5%	9,5	6,5%	TJLP+6%[2]	6,5%
LIMITES (Mil)[1]							
Agrícolas	40 a 300	–	40	40 a 300	5	15	5
Pecuários	40	–	40	40	5	15	5
Cooperativa	20 a 40	–	40		5	15	–

FONTE: Elaborado com base em Regras (1997).
Notas: (1) De reais por produtor; (2) A margem pode ser reduzida em 50%.

- **Créditos de comercialização** (EGF/SOV): podem ser solicitados por produtores e cooperativas. O objetivo do mesmo é permitir que a comercialização do produto estenda-se durante toda a campanha.

- **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF):** É dirigido para os pequenos produtores que habitam na propriedade agrícola ou para as cooperativas cujos associados atendem a essas

[41] Entretanto, segundo a revista Brasil em Exame (1997) com base em fonte do Banco Central e da Fundação Getúlio Vargas, durante 1996, o montante total do crédito de custeio foi de 17 bilhões de reais e o crédito para investimento atingiu 9.600 milhões de reais.

características. Em 1997, estima-se ter alcançado 506 mil famílias mediante um desembolso de 1.650 milhões de reais. Os produtores atingidos por esse programa recebem, além da assistência técnica, reduções no custo do seguro agrícola. Na presente campanha, mais atividades receberam essa cobertura (pesca, aqüicultura e atividades extrativas do Amazonas).

- **Crédito Rotativo para Produtores da Agricultura Familiar (Pronaf Rotativo):** Nesse programa, mantiveram-se as condições do Pronaf, porém tenta-se desburocratizar e simplificar a gestão do crédito.

- **Cédula do Produto Rural (CPR)**: É um título que compromete a entrega de um produto (tanto em quantidade quanto em qualidade) por parte de um produtor, uma associação ou uma cooperativa. O objetivo da mesma é substituir os contratos de venda antecipada que comumente são realizados no Centro-Oeste, para a soja. A CPR pode ser negociada nas bolsas de produtos, uma vez que são registradas. A fim de reduzir os riscos das mesmas, os bancos podem garanti-las.

Seguro agrícola: O Brasil conta com um sistema de seguro rural estatal que, embora não-obrigatório, foi incorporado como requisito por todas as instituições financeiras que concedem créditos. Determinam-se os prêmios de acordo com as zonas, os produtos e as variedades. Recentemente, implementaram-se reduções dos prêmios para aqueles produtores que seguem as recomendações da Embrapa.

Programa Proálcool: características e efeito

Os regulamentos impostos pelo programa brasileiro levaram à criação de duas indústrias açucareiras distintas, a da região Norte-Nordeste e a do Centro-Sul. A competitividade entre uma e outra é muito diferente. A primeira é menos competitiva internacionalmente, enquanto a segunda é considerada como estando entre as de maior competitividade internacional.

A região Centro-Sul produz cerca de 60% do total da produção nacional de cana-de-açúcar, 70% do total de açúcar e 90% do total de metanol. Ao passo que a região Norte-Nordeste produz 20% do total nacional de cana-de-açúcar, 25% de açúcar e 10% de etanol.

O Programa Proálcool foi criado, em 1975, em resposta à crise energética provocada pela OPEP, com o objetivo de reduzir a dependência petrolífera do Brasil.

Esse programa oferecia subsídios diretos e indiretos aos produtores de metanol, fabricantes de automotores e consumidores de metanol. O preço do álcool, por lei, devia cobrir os custos médios da produção. A partir de definição do preço do álcool, ficavam determinados os preços de toda a cadeia sucroalcooleira de maneira tal que para os engenhos fosse indiferente produzir açúcar ou álcool.

A aplicação do Proálcool triplicou a produção de cana-de-açúcar. A ampliação da escala produtiva permitiu a redução dos custos, que afeta tanto a produção de açúcar quanto a de álcool. As destilarias vinculadas e autônomas, além de suas próprias terras, adquiriram e arrendaram outras para participar dessa economia de escala, obtendo benefícios muito mais importantes que os produtores de cana independentes.

Durante os 4 últimos anos, as exportações brasileiras tiveram rápido crescimento de maneira que o país converteu-se no maior exportador mundial, estimando-se as exportações correspondentes a 96/97, em 5,75 milhões de toneladas. Delas, 4,16 milhões estariam isentas dos direitos de exportação de 40%, em vigor no país.

As exportações cresceram devido à possibilidade de "passes"[42] entre metanol e açúcar, permitida pelo governo. Dado que o preço do açúcar é superior ao custo de importação de metanol, importante lucro é gerado para as empresas. A esse lucro é preciso acrescentar o lucro financeiro obtido pelas empresas devido ao fato de as importações serem financiadas a taxas internacionais enquanto as exportações realizam-se com pagamento a vista, o qual lhe permite colocar no mercado local ou financiar o estoque de álcool até o momento de seu consumo.[43] Os lucros obtidos com os "passes" são tão significativos que as indústrias que não puderam ter acesso a tal benefício encontram-se fortemente endividadas. Além disso, para tornar o negócio mais rentável, o Brasil solicitou o rebaixamento do AEC, segundo o mecanismo estabelecido pela Resolução GMC/nº. 69/96.

[42] São chamados de "passes" porque o governo permite que exportem açúcar com o compromisso de importar álcool.

[43] Não se dispõe de informação para determinar se as mesmas foram afetadas pela restrição ao financiamento de importações fixadas pelo Brasil.

Medidas recentes:

- O decreto provisório 1.604/95 define critérios para garantir o abastecimento interno de açúcar e de álcool por intermédio da fixação do nível de alíquota das exportações. Conseqüentemente, a regulação das exportações está sendo exercida de forma tarifária e não por volume.

- Em março de 1996, o governo brasileiro anunciou a liberalização dos preços de venda, no varejo, dos combustíveis, com a finalidade de financiar as destilarias mediante o aumento médio de 9% dos preços do etanol.

- Simultaneamente, o ministro da Fazenda, por meio da Portaria nº. 64 (29/3/96), dispôs que ficavam sujeitos ao regime dos preços liberados (Art. 4, Inciso III, da Portaria nº. 463/91) os preços da cana-de-açúcar, incluindo os fretes, os do açúcar cristal-padrão e os do álcool para fins de carburante e não-carburante. Tais prazos foram prorrogados para maio de 1997, para o álcool anídrico, e para maio de 1998, para o álcool hidratado, por intermédio da Portaria nº. 294.

- Por meio da Lei Complementar nº. 87, de 13/9/96, foi eliminada a diferença tributária entre as exportações de açúcar bruto e refinado; dessa forma, a exportação do açúcar bruto como a de outros produtos agroindustriais intermediários deixaram de ser taxados.

-Para que a produção de álcool seja competitiva, em relação ao petróleo, requer-se que o preço do barril desse último custe cerca de 35 dólares. Em conseqüência, caso vigorassem as forças do mercado, a produção de álcool para ser usado como combustível não poderia sustentar-se, devido ao fato de o preço do petróleo não ser superior a 20 dólares.

Brasil e Argentina - Comércio Exterior e Política Comercial

Renato Baumann[*]

Introdução

A análise do comércio exterior do Brasil e da Argentina indica algumas coincidências cronológicas e seqüenciais, e diferenças significativas em termos de composição e desempenho dos fluxos de comércio.

Historicamente, a relação formal dos dois países com as regras internacionais tem origem distinta. O Brasil como um dos membros fundadores do GATT esteve desde seu início subordinado às normas comerciais, ao passo que a incorporação da Argentina ocorreu apenas a partir da Rodada Kennedy, em meados da década de 1960 [Guadagni (1995)].

Ambos países adotaram estratégias de industrialização a partir da substituição de importações, mas já na primeira metade da década de 1970 a Argentina experimentou um processo de abertura comercial com repercussões importantes sobre seu parque produtivo industrial. Nesse mesmo período - mas sobretudo na segunda metade da década - o Brasil adotou uma política de aprofundamento do processo de industrialização, buscando a virtual auto-suficiência produtiva em um grande número de setores básicos.

A década de 1980 foi traumática para ambas economias, afetadas por choques externos e crescente desequilíbrios macroeconômicos, além de mudanças expressivas no quadro político dos dois países.

A partir de 1986 um novo capítulo das relações políticas e econômicas bilaterais começa a ser escrito, com a assinatura de acordos de integração econômica bilateral de magnitude sem precedentes.

---

[*] Mestre em Economia pela UnB, PhD em Economia pela Universidade de Oxford (Inglaterra) e professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Atualmente, é diretor do Escritório da CEPAL(Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas) em Brasília, com cinco livros publicados e dezenas de artigos em revistas técnicas.

Ambos países buscaram - ao final da década de 1980 - eliminar as distorções existentes em suas políticas comerciais, através de redução de barreiras não-tarifárias e alguma alteração na estrutura tarifária, seguindo uma tendência comum à maior parte dos países latino-americanos. Outros aspectos comuns das experiências de Brasil e Argentina nos anos 90 no que se refere a comércio exterior são os efeitos derivados de planos exitosos de estabilização macroeconômica e a adoção - desde janeiro de 1995 - de uma tarifa externa comum.

Este artigo procura mostrar alguns indicadores mais significativos da evolução recente dos fluxos de comércio nos dois países, as características básicas da estrutura de política comercial externa em ambos, alguns aspectos relevantes do comércio bilateral e fazer algumas inferências quanto a tendências futuras.

Uma breve visão das duas economias

O Brasil e a Argentina estão entre as maiores economias da América Latina, seja em tamanho do produto ou em número de habitantes. No período recente experimentaram surtos inflacionários marcantes, com taxas de inflação anuais que superaram 2000% no Brasil em 1993 e 4000% na Argentina em 1989. Suas economias sofreram igualmente períodos recessivos durante a década passada, com o produto argentino tendo caído 7% em 1989 e o brasileiro 4,7% em 1990.

Na primeira metade da presente década, contudo, o cenário é bastante distinto, tendo ambas economias recuperado um ritmo de crescimento da produção que atingiu em 1991 e 1992 na Argentina taxas de 10% ao ano, e que no Brasil tem se traduzido desde 1993 por quatro anos de aumento do PIB acima dos 3% anuais (ver Gráfico 1).

Completando esse cenário favorável dos anos 90, as taxas de inflação foram de 0,1% na Argentina e de 9% no Brasil em 1996.

Gráfico 1. Evolução do PIB - Brasil e Argentina

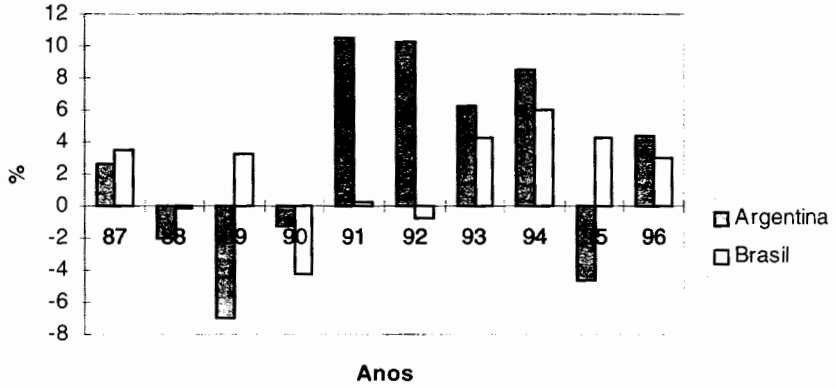


Gráfico 2. Saldo de transações correntes - 1987 a 1996

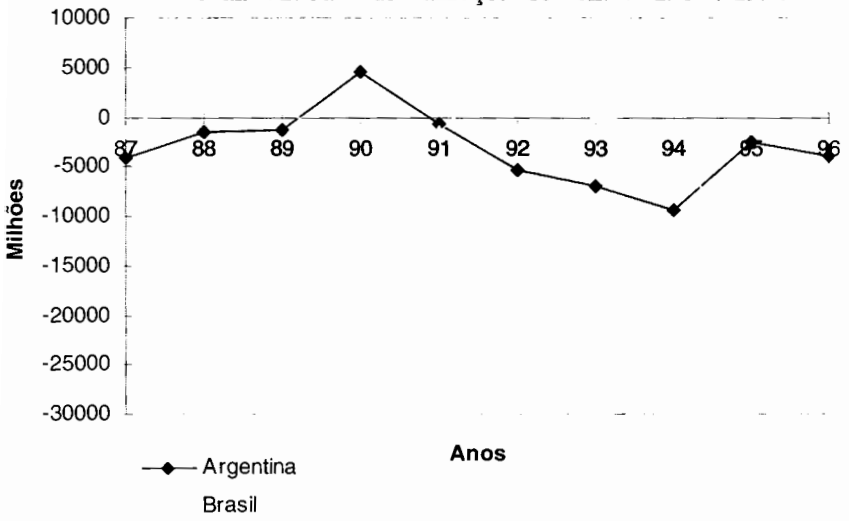
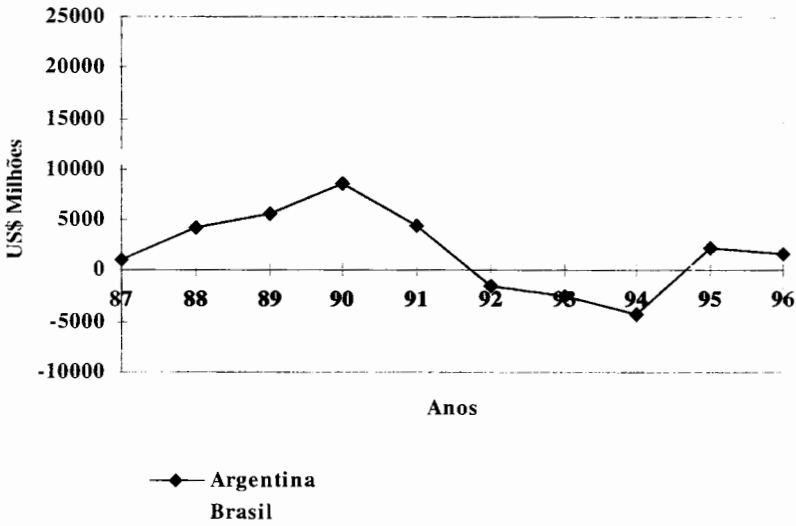


Gráfico 3. Evolução do saldo comercial - 1987 a 1996



Uma das características do crescimento das duas economias nesta década tem sido o tipo de vinculação com o setor externo. Como ilustra o Gráfico 2, desde o início da década a poupança externa tem sido um elemento importante para o dinamismo do Brasil e da Argentina. No caso brasileiro esse é um efeito pronunciado sobretudo desde 1994, tendo o déficit de transações correntes superado os 4% do PIB. Em três dos dez anos considerados, contudo, houve superávit nessa rubrica. No caso da Argentina a utilização de recursos externos é uma constante nesses dez anos, com a única exceção do ano de 1990.

Isso torna a discussão sobre a capacidade de geração de divisas por essas duas economias um tema de grande importância, uma vez que trajetórias como as reveladas por esses gráficos só podem ser sustentáveis a longo prazo se apoiadas em geração própria de divisas e/ou em confiança continuada por parte dos investidores externos. Como essa confiança é função da capacidade de sustentação do modelo econômico, isso leva a discussão em última análise a concentrar-se na capacidade de geração de divisas.

O Gráfico 3 ilustra a trajetória do saldo comercial dos dois países nos últimos dez anos. Dois aspectos merecem destaque. Primeiro, o fato de que

na segunda metade da década passada ambas economias apresentavam superávits comerciais expressivos (no caso do Brasil essa situação perdurou até 1994), que foram revertidos para posições deficitárias (com recuperação argentina nos últimos dois anos).

O segundo aspecto relevante a ressaltar é que essa reversão de superávit a déficit comercial está associada - nos dois casos - ao momento que se segue à adoção de plano de estabilização macroeconômica.

No caso argentino a adoção do Plano de Convertibilidade em abril de 1991 representou uma restrição ao uso da política cambial - fixada a uma taxa que depois se mostrou estar sobrevalorizada - como instrumento de modificação de preços relativos e intervenção no processo de alocação de recursos. As importações duplicaram já no primeiro ano após a adoção do Plano e quintuplicaram em três anos, lideradas por bens de consumo e bens de capital [Porta(1995)], enquanto as exportações permaneceram estagnadas. Tipicamente observou-se um efeito característico dos primeiros momentos de estabilização com abertura econômica, quando ao efeito-renda associado ao fim da inflação se soma um contexto de barreiras reduzidas às importações.[1]

No caso brasileiro pós-Plano Real (adotado em julho de 1994) os resultados são semelhantes, embora de intensidade menor. O país havia igualmente começado desde 1987 - mas sobretudo a partir de 1990 - um processo de abertura comercial externa. O efeito-riqueza inicial da estabilização de preços (associado a alterações adicionais da política de importações, como se verá a seguir) provocou um aumento do valor importado total de quase 50% em 1995 (7% em 1996), enquanto as exportações cresciam apenas 5% em 1995 e 3% no ano seguinte. Como resultado, o saldo comercial que superou os US$ 10 bilhões anuais em todos os anos entre 1987 e 1994 converteu-se desde 1995 em déficits superiores aos US$ 3 bilhões anuais.

Ao mesmo tempo em que ocorriam esses quatro movimentos - estabilização de preços, crescimento do produto, abertura comercial e déficits comerciais e de transações correntes - mudavam igualmente as condições externas para eventuais intervenções corretivas. De um lado, a disponibilidade de recursos financeiros para financiar posições deficitárias permanece elevada. O volume de investimentos externos nos dois países é expressivo,

[1] As características da política comercial no período são discutidas na Seção III.

assim como as facilidades para captação de recursos junto aos principais mercados financeiros.[2]

Por outro lado, a assinatura do Tratado de Marrakesh em 1994, que sacramentou os pontos acordados durante a chamada Rodada Uruguai do GATT (substituído pela OMC) implicou uma série de vantagens mas trouxe igualmente uma série de desafios, uma vez que o uso de diversos tipos de instrumentos tradicionalmente utilizados por esses países para assegurar resultados comerciais positivos agora não é mais permitido pela comunidade internacional.[3]

Nesse contexto, cabe considerar as políticas comerciais externas adotadas pelos dois países.

Política comercial externa

Política comercial brasileira

Política tarifária e fiscal

Desde 1990 o principal instrumento para regular importações é a tarifa aduaneira. Um programa de reforma tarifária levou a tarifa média de 21,2% em janeiro de 1992 para 14% em julho de 1993 e 12,5% em 1996, com redução do grau de dispersão. Em janeiro de 1995 entrou em vigor a Tarifa Externa Comum do Mercosul, com um processo de convergência pré-definido até o ano 2006. Em resposta a um aumento pronunciado de importações em março de 1995, contudo, o país elevou as alíquotas de importação de diversos bens de consumo duráveis - sobretudo automóveis - e brinquedos, atingindo para alguns produtos níveis de 70%. Ao final de 1996, a alíquota média era de 13,6%, com mediana de 20%.

A Tabela 1, a seguir, ilustra a evolução das alíquotas nominais e efetivas no período compreendido entre o início do processo de abertura e 1995.

Os números mostrados na Tabela 1 deixam claro que houve um processo de redução de barreiras significativas nesse período. O que é menos

[2] Segundo o *World/Investment Report 1997* da UNCTAD, os investimentos diretos externos em 1996 corresponderam, na Argentina, a 4 vezes e no Brasil a 9 vezes a média do período 1985-90.

[3] São afetados tanto alguns incentivos às exportações como o número de tarifas consolidadas.

discutido é que o processo de alteração das alíquotas - sobretudo nos anos pós-Plano Real - não seguiu uma trajetória linear, pré-definida.

Um estudo sobre a evolução das alíquotas de imposto de importação no período entre julho de 1994 e setembro de 1996 [Baumann/Rivero/ Zavattiero (1997)] encontrou que essas variações (tanto casos de reduções como de aumento de alíquotas) afetaram 83% da pauta, sendo que 28% dos produtos (a 10 dígitos de classificação) sofreram duas ou mais alterações de alíquotas (alguns produtos - pertencentes às indústrias de produtos químicos orgânicos e de filamentos sintéticos - tiveram até 8 variações na alíquota, nesse período). O movimento de modificação da estrutura tarifária esteve concentrado no 3° trimestre de 1994 e no 1° trimestre de 1995, não sendo um processo continuado.

O desenho da política tarifária nos primeiros meses do Plano Real esteve fortemente influenciado por preocupações com a estabilização do nível de preços internos (refletida na composição das listas de exceções à Tarifa Externa Comum e na tendência à redução generalizada das alíquotas), mas no geral a política tarifária no período esteve sobredeterminada pela decisão de consolidar o Mercosul.

Três produtos que se destacam pelo comportamento diferenciado em relação à Tarifa Externa Comum são eletroeletrônicos, brinquedos e automóveis.[4]

Foi aplicada salvaguarda para a indústria de brinquedos em dezembro de 1996, sob a forma de elevação de alíquota do imposto de importação, até 31/12/99. O adicional à Tarifa Externa Comum (alíquota de 20%) é de 43% em 1997, sendo reduzido a 15% em 1999 (a medida não se aplica aos países em desenvolvimento membros da OMC (Portaria Interministerial n°. 21)).

[4] Outro setor protegido foi o de autopeças, com aumento do imposto de importação de 4,8% em 1996 para 7,2% em 1997, e 9,6% em 1998 e 1999, atingindo os níveis da Tarifa Externa Comum (16%) no ano 2000. (Decreto n°. 2072, de 18/11/96).

Tabela 1. Evolução das tarifas nominais e efetivas - 1988-95 (%)

	Nominais		Efetiva	
	Simples	Ponderada	Simples	Ponderada
Jul/88	38,5	34,7	50,4	42,6
Set/89	31,6	27,4	45,0	35,7
Set/90	30.0	25,4	45,5	33,7
Fev/91	23,3	19,8	35,1	26,5
Jan/92	19,2	16,4	28,9	21,7
Out/92	15,4	13,3	22,5	17,2
Jul/93	13,2	11,4	19,9	14,5
Dez/94	11,2	9,9	14,4	12,3
Dez/95	13,9	11,5	23,4	12,9

Fonte: Kume (1996)
Nota: Alíquotas ponderadas pelo valor adicionado de livre comércio

Produtos eletroeletrônicos, eletrodomésticos, motos e bicicletas também tiveram elevação de alíquota, como exceções à Tarifa Externa Comum, e em abril de 1996 foi publicado o cronograma de redução dessas alíquotas. Tarifas médias de 62% em média passaram para 35%. No caso dos eletrodomésticos da linha branca (fogões, geladeiras e *freezers*) as tarifas passaram para 30%. Os calçados ficaram com as maiores alíquotas dos bens de consumo incluídos na lista de exceção da TEC: 40%. As alíquotas para esses produtos atingirão os níveis de 22 a 24% no ano 2000.

Desde dezembro de 1995 (Medida Provisória nº. 1235) o setor automotivo está subordinado a um regime especial que reduz o imposto sobre as importações realizadas pelas empresas montadoras de veículos. A aquisição de insumos no exterior tem redução de alíquotas para 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999 (até o pagamento de um valor mínimo de alíquota *ad valorem* de 2%; não pode ser inferior à TEC). A

proporção entre compras internas e externas com redução do II deve ser, no mínimo, de 1 por 1 anualmente. O valor FOB das importações de autopeças com alíquota reduzida não pode exceder 2/3 das exportações líquidas, ou 67%. Foi criado um sistema de bônus, pelo qual a montadora adquire o direito de importar não apenas pelo valor exportado, mas pelas compras de equipamentos nacionais: se a empresa adquirir bens de capital fabricados no Brasil terá direito a um bônus de 140% em 1996, 120% em 1997, 95% em 1998 e 70% em 1999. O índice de nacionalização na indústria automobilística foi fixado em 60% (os insumos procedentes do Mercosul são considerados de produção nacional). As montadoras que estão se instalando terão três anos para comprovar a aplicação das regras do decreto e a multa por descumprimento é de 70% sobre o valor das importações de bens de capital com redução de II e de 60% sobre o valor das importações beneficiadas de matéria-prima.

De forma complementar, foram criados incentivos especiais para a instalação de plantas produtoras de automóveis nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Medida Provisória nº. 1.532, de 19/12/1996). A medida busca estimular a instalação de novas empresas do setor nessas regiões. A estrutura é semelhante à do regime automotivo geral em vigor, mas tendo como benefício adicional a ampliação do universo dos setores beneficiados, incluindo - além das linhas de fabricação de autoveículos de 4 rodas ou mais, tratores e máquinas agrícolas, carroçarias, reboques e autopeças, contempladas no regime geral em vigor - também os veículos de duas e três rodas. A data limite para apresentação de projetos foi o dia 31/5/97. Foram apresentados 25 projetos de instalação de indústrias automobilísticas, sendo mais da metade proveniente da Ásia.

É desnecessário comentar que esse regime tem sido objeto da controvérsia no âmbito da OMC. Como resultado de negociações bilaterais foi elevada a cota tarifária para importação de 50 mil veículos da União Européia (27%), Japão (44%) e Coréia (29%).

A referida preocupação com estabilidade interna, aliada à percepção de necessidade de recuperar a competitividade das exportações nacionais no mercado internacional levaram adicionalmente a um tratamento diferenciado das importações de bens de capital. Em dezembro de 1995, foi adotada a

redução a zero do imposto de importação para bens de capital, de informática e de telecomunicações sem produção nacional, por meio do mecanismo de *ex-tarifário* (Decreto nº. 1767)[5], medida que durou até julho de 1997, quando esses produtos (exceto alguns itens de telecomunicações) passaram a pagar 17% de imposto de importação. As importações na categoria ex-tarifários passaram de US$ 750 milhões em 1991 para US$ 2 bilhões em 1996, ou 15% das importações de bens de capital.

Como conseqüência desses diversos tratamentos setoriais em 1996 a renúncia fiscal com importações (decorrente de isenções, suspensão ou redução do II e do IPI) atingiu US$ 5,6 bilhões, um aumento de 42% em relação ao ano anterior. A indústria automobilística foi o setor mais beneficiado pelos regimes especiais de tributação. Do total das importações o percentual dos produtos que pagam imposto integral caiu de 64,94% em 1995 para 58,24% em 1996.

Outros incentivos a importações compreendem, por exemplo, as importações realizadas através da Zona Franca de Manaus e das Zonas de Processamento de Exportações.

Do ponto de vista dos estímulos às exportações há uma série de medidas que compreendem estímulos fiscais, financeiros e outros.

No âmbito fiscal, merecem destaque (conforme dados da SECEX):

A isenção de ICMS e ISS sobre prestações de serviços interestadual e intermunicipal a exportações de produtos primários (Lei Complementar nº. 95-A, de 27/8/96)

A extensão do *Drawback* à Exportação por Terceiros. O benefício foi estendido a empresas industriais que realizam vendas no mercado interno, a empresas comerciais exportadoras, de produtos destinados à exportação (Portaria SECEX 6/96, de 25/3/96)

A desoneração do ICMS incidente sobre produtos exportados. A Lei Complementar nº. 87, de 13/9/96 retirou da esfera de incidência do ICMS a

[5] O mecanismo *ex-tarifário* foi criado em 1990 como forma de isentar de Imposto de Importação as compras de máquinas e equipamentos sem similar nacional. O sistema garante que se nenhum produtor nacional se manifestar, contados 30 dias da publicação da "intenção de compra", a máquina em questão passaria a fazer parte da lista de *ex-tarifários* por um ano, podendo ser importado com imposto nulo.

exportação de produtos primários e semi-elaborados. Além disso, possibilitou ampla desoneração fiscal ao permitir às empresas a compensação, via direito de creditar-se no ICMS devido, de compras, interestaduais ou não, de mercadorias destinadas a compor o ativo permanente, seja de energia elétrica, seja de itens para uso ou consumo.

A desoneração do PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre insumos utilizados em produtos exportados. É permitida a constituição de crédito presumido de IPI como forma de ressarcimento das contribuições para o PIS/ PASEP e da Contribuição para a Seguridade Social - COFINS, incidentes sobre as matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem empregados no processo produtivo. O valor do crédito presumido é determinado pela aplicação da alíquota de 5,37% sobre a base de cálculo, definida como o produto da multiplicação do valor das aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem utilizados na produção de bens exportados e o percentual correspondente à relação entre a receita de exportação e a receita operacional bruta do produtor exportador. A empresa produtora de bens exportados pode requerer à Secretaria da Receita Federal o ressarcimento em espécie, com periodicidade trimestral, do eventual saldo remanescente do crédito fiscal (Lei nº. 9363, de 13/12/96; Lei Nº. 9430, de 27/12/96, e Medida Provisória 1508-16, de 17/04/97)

Medidas relacionadas com o financiamento do comércio

As facilidades de acesso ao crédito externo por parte da economia brasileira têm contribuído para a maior fluidez do financiamento às exportações, ao mesmo tempo em que contribuíram para estimular importações.

Como forma de reduzir o processo de arbitragem de juros via financiamento de importações a Medida Provisória nº. 1569, de 25/3/97 alterou o esquema de pagamento das importações de curto prazo. Todas as importações com prazo de liquidação até 180 dias terão de ser contratadas no ato do desembaraço aduaneiro (as importações com financiamento acima de 360 dias ou abaixo de US$ 10 mil estão livres dessas restrições). Negociações bilaterais isentaram temporariamente dessas limitações os produtos provenientes dos parceiros do Mercosul.

O Brasil tem uma razoável tradição no que se refere a condições diferenciadas para o financiamento de exportações, desde meados da década de 1960. A composição da pauta exportadora, com elevada participação de produtos industrializados dá ao tema de financiamento uma relevância tão expressiva se não superior à dos incentivos fiscais. Além desse aspecto, a sucessão de déficits comerciais mencionados na sessão anterior e o baixo envolvimento das empresas nacionais com a atividade exportadora - das 3,5 milhões de empresas registradas no país apenas 0,5% operam no exterior - têm motivado a adoção de diversas medidas como forma de atrair novas empresas, como se verá a seguir.

Visto em retrospectiva, o sistema atual de financiamento às exportações no Brasil apresenta duas grandes novidades em relação à experiência das três décadas anteriores: existe maior participação do setor bancário privado na provisão de créditos, e se está configurando uma estrutura que possibilitará agilizar o seguro de crédito de pré-embarque, tradicionalmente uma debilidade do sistema brasileiro.

No que se refere especificamente ao financiamento às exportações, dentre as medidas que se destacam estão as seguintes:

Em 1991 foi criado o Proex - Programa de Financiamento às Exportações - com recursos de duas origens: recursos oficiais da Programação Especial das Operações Oficiais de Crédito e recursos captados no mercado pelos próprios agentes financeiros do programa. No final de 1995 foram adotadas medidas para reduzir a burocracia e o custo do acesso aos recursos, e ampliada a lista de produtos elegíveis, com a inclusão de bens duráveis de consumo, aumentado o *spread* médio das taxas de equalização e criada a possibilidade de financiamento de 100% da operação. Desde julho de 1996, foi admitida a vinculação de ACC pelo seu saldo a liquidar a operação enquadrada no Proex. Em abril de 1997, foi facilitado o acesso por parte de pequenas e médias empresas. Seu orçamento para 1997 é de US$ 1 bilhão, sendo R$ 693 milhões para equalização de taxas de juros e R$ 311 milhões de financiamentos diretos do Banco do Brasil. A equalização pode ser concedida sobre 85% do valor do financiamento obtido no exterior. Desde dezembro de 1995, a lista de produtos beneficiados foi ampliada para incluir têxteis, granitos, cerâmicas e calçados. Em abril de 1997, o Comitê de Crédito às Exportações aprovou medidas para tornar o Proex mais atraente, incluindo:

a) maior autonomia ao Banco do Brasil para aprovar financiamentos às exportações (até US$ 5 milhões); b) foi permitido o financiamento com equalização de até 100% de taxa de juros para uma lista de bens de capital e produtos de alto valor agregado; c) foi permitida a comercialização dos títulos das operações de equalização a partir de maio; d) bancos estrangeiros sem representação no país foram autorizados a emitir títulos em seu nome, como incentivo a participar em operações do Proex.

Em agosto de 1996, (Resolução 2.312 e Circular 2.718 do Bacen) é estabelecida nova alternativa de financiamento à exportação. Os recursos são captados pelos bancos e repassados aos exportadores sem prazo máximo, como o Adiantamento de Contrato de Câmbio, em operação isenta do IOF. Cada exportador pode tomar emprestado o equivalente a 200% do volume dos contratos de câmbio não liquidados e não precisam mais informar o produto vendido.

O principal agente do Proex é o Finamex (Programa de Financiamento a Exportações) do BNDES, destinado a suprir os produtores de máquinas e equipamentos de recursos destinados ao financiamento nas modalidades de pré e pós-embarque. O Finamex oferece também linhas de crédito a bancos no exterior para repasse de financiamento a importadores de produtos nacionais incluídos no programa. Em dezembro de 1996, o Programa adotou uma série de medidas de estímulo adicionais: a) em todas as linhas de financiamento (pré e pós-embarque) passa a ser coberto até 100% do valor a ser exportado; b) são reduzidos os encargos do banco; c) os prazos máximos de financiamento são ampliados para 12 anos; d) o BNDES passa a financiar também vendas externas de serviços associados a exportações de bens de capital, projetos de *turnkey* e *software*; e) introdução do seguro de crédito à exportação como instrumento de garantia aos financiamentos para exportação concedidos pelo BNDES; f) introdução de *supplier's credit*, com operações de seis meses de carência e 30 meses para amortização; g) nas operações de *buyers credit,* o Finamex abre a possibilidade de financiamentos diretos ao importador estrangeiro de bens de capital, através de limite de crédito para 46 bancos no exterior e 2 organismos internacionais (a CAF e o Banco Latino-Americano). Setores beneficiados: calçados, autopeças, confecções, móveis, manufaturados de rochas ornamentais, revestimentos cerâmicos, eletrodomésticos, eletrônicos de consumo, ferramentas e cutelaria e manufaturados de plástico.

A partir de setembro de 1996, foram facilitados os empréstimos externos para empresas exportadoras com alíquota zero de IOF na captação de recursos no mercado externo. O repasse se limita a 200% do volume dos contratos de câmbio de exportação não liquidados (Resolução 2.312, Circular 2.718, Portaria MF 212).

Em novembro de 1996, foi regulamentada a criação da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação, que será controlada pela iniciativa privada: em março de 1997, o Banco do Brasil assinou com a Companhia de Crédito à Exportação da França (Coface) e com as seguradoras Bradesco, Bamerindus, Sul América e Minas-Brasil o protocolo de constituição da empresa, que cobrirá os riscos comerciais. A maior parte dos seguros contra riscos políticos (85%) será de responsabilidade do Tesouro, por meio do IRB.

Em agosto de 1997, Medida Provisória (nº. 1.583) cria o Fundo de Garantia à Exportação, para dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação. As garantias serão prestadas a operações de financiamento de exportações brasileiras de bens e serviços contra risco político e extraordinário, pelo prazo total da operação, e contra risco comercial pelo prazo que exceder a dois anos.

Outras medidas de incentivos estão relacionadas com aspectos diversos da atividade exportadora. Entre diversas medidas de simplificação burocrática e redução de custos em geral duas merecem destaque adicional: a) em 1993, foi implantado o Programa Novos Pólos de Exportação, a partir de 18 setores (25 atualmente), visando o engajamento de Pequenas e Médias Empresas no Comércio Exterior; b) no início de 1997, foi implementado um sistema computadorizado (Siscomex) para emissão de licenças de importação, o que permite o monitoramento das operações de importação, assim como a simplificação das operações de exportação.

Política comercial argentina

Política de importações

A política comercial externa argentina teve algumas etapas razoavelmente diferenciadas no período recente. Em 1973-76 adotou-se uma estratégia de abertura com impulso às políticas de incentivo às exportações. No

quinqüênio seguinte, 1976-81, observa-se redução expressiva dos recursos destinados ao financiamento das exportações e suspensão de incentivos fiscais. Entre o final de 1984 e 1986 ocorreram modificações no sistema de incentivos e entre o final de 1988 e o final de 1993 ocorreram diversas alterações na estrutura tarifária.

Segundo a descrição apresentada em Berlinski (1994), no segundo semestre de 1988, um pacote de políticas comerciais removeu 2/3 dos itens com restrições quantitativas, promoveu mudanças nas tarifas, introduziu tarifas específicas (para produtos da Tierra del Fuego e outros produtos como eletrônicos, fibras sintéticas, cortiça, café instantâneo, etc.) e taxa de câmbio dual como um instrumento temporário.

Em outubro de 1989, houve mudanças nas tarifas, com redução de sobretaxas, e a alíquota máxima foi reduzida de 40% para 37%. Houve eliminação de restrições quantitativas incidentes sobre a importação de 700 itens.

O ano de 1990 foi prolífico em modificações da estrutura tarifária. Em janeiro, a tarifa máxima foi fixada em 24%, em abril a alíquota mínima foi elevada de 0% para 5%, em julho houve redução de 20% em tarifas específicas para têxteis e vestuário, em agosto o mesmo ocorreu com as alíquotas para alimentos, e em outubro ocorreu eliminação de sobretaxas. Segundo alguns analistas [Porta (1995)] aí foi quando ocorreu a reforma mais expressiva, com a alíquota média do imposto de importação sendo reduzida de 30% para 18%, e - no início de 1991 - eliminando-se quase completamente as barreiras não-tarifárias.

De acordo com Berlinski, as tarifas passaram a ser o principal instrumento de proteção, exceto por alguns regimes especiais, já em 1991. Naquele ano, em janeiro, foi introduzida tarifa uniforme de 22% afetando 80% dos itens (exceto bens de capital), em abril houve a introdução de 3 níveis tarifários, de acordo com o grau de fabricação, com eliminação de tarifas específicas, e em outubro a estrutura tarifária passou a ter 5 níveis.

Já no ano seguinte, em outubro, entra em vigor nova estrutura tarifária, com 9 níveis, há um aumento importante da taxa de estatística de 3% para 10% (exceto para bens de capital) e eliminação da taxa sobre exportações de produtos tradicionais. Nesse mesmo mês ocorre aumento da magnitude dos reembolsos como forma de compensar a deterioração da taxa de câmbio.

Esse processo é complementado pela adoção - a partir de outubro de 1993 - de nova estrutura tarifária. Foram impostas quotas às importações das indústrias papeleira e alimentícia, reimplantaram-se direitos específicos a um grupo de produtos do setor têxtil e foi eliminada a tarifa para a importação de bens de capital. Segundo Porta (1995), a tarifa média atingiu 18,6%, o dobro do observado no início do Plano de Convertibilidade, três anos antes. A taxa de proteção efetiva de diversos setores foi elevada de forma significativa, e foram aplicados diversos recursos antidumping e cláusulas de salvaguarda, sobretudo contra produtos brasileiros. Essa estrutura durou até a entrada em operação - em janeiro de 1995 - da Tarifa Externa Comum do Mercosul.

Em nível setorial específico, merece destaque - como no Brasil - o programa para a indústria automobilística. Os regimes automotrizes na Argentina e no Brasil autorizam importações por parte dos produtores, sujeitas a compensações em termos de exportações. O Brasil determina um componente de produção nacional de 70%, mais alto que os 60% requeridos pela Argentina (que devem ser elevados a 70% a partir de 1999).

Incentivos às exportações

Uma das diferenças mais marcantes entre as políticas comerciais externas do Brasil e da Argentina está provavelmente no financiamento às exportações. Como visto acima, no Brasil a preocupação com o crédito à atividade exportadora é um dos pilares da estrutura de promoção de exportações. Já na Argentina, desde 1992, o financiamento ao setor exportador é feito quase totalmente com recursos originários da banca comercial.

De um modo geral a estrutura de incentivos às exportações argentinas tem as seguintes características [Mac Donnell (1992), Guimarães (1993), Porta (1995)]:

a) Regimes aduaneiros - O mecanismo de *drawback* existe desde 1960. Além desse, o regime de admissão temporária permite em casos especiais o processamento industrial por parte de um terceiro, com a responsabilidade permanecendo a cargo do beneficiário do regime. O incentivo requer especificação prévia e cálculo da incidência da tarifa no custo total;

b) Impostos internos:

i) Isenção do IVA - a alíquota do IVA é de 18%. A isenção é automática para as exportações, e o crédito pode ser transferido para terceiros;

ii) Imposto sobre o consumo - grava a primeira etapa manufatureira e importação de certos bens. As exportações estão isentas; os exportadores têm direito a receber devolução do imposto pago;

iii) Imposto sobre a renda - é cobrado em todas as províncias e na cidade de Buenos Aires, sobre as receitas derivadas de transações, e se aplicam a todas as etapas econômicas. Em todas as jurisdições as receitas brutas derivadas de operações de exportação são isentas desse gravame;

iv) Taxas municipais de segurança e higiene e similares - não contemplam tratamento especial às exportações;

v) Imposto sobre o lucro - isenta as receitas derivadas dos reintegros e reembolsos impositivos;

vi) Imposto de selo - estão isentas de pagamento as operações vinculadas ao comércio exterior, assim como os créditos concedidos para financiar operações de exportação e importação, e aqueles outorgados para operações de câmbio no território nacional.

c) "Reintegro" - Esse instrumento opera há mais de 30 anos. Os exportadores de mercadorias manufaturadas têm direito a obter o reembolso total ou parcial dos impostos que deveriam ter pago como impostos internos nas distintas etapas de produção e comercialização. É uma percentagem dos valores FOB a exportar, menos os valores CIF dos insumos incorporados (exceto importações via *drawback*). As exportações de plantas *turnkey* recebem o percentual máximo de reintegro. As vendas de produtos da Tierra del Fuego gozam do reintegro geral como se fossem exportações mais 5% quando forem insumos destinados ao aperfeiçoamento da manufatura nessa ilha;

d) Incentivos regionais: Reembolso relativo aos portos patagônicos - exportações através de portos e alfândegas ao sul do rio Colorado e produzidas em plantas nessa região têm reembolso adicional entre 8 e 13%. Pode ser somado a outros reembolsos.

Reembolso em área aduaneira especial (Terra do Fogo) - reembolso de 105% do valor FOB que se soma a outros reembolsos, observado um limite máximo de 40%. Devolução de impostos aduaneiros efetivamente pagos na importação de insumos utilizados para fabricação de bens importados;

e) Seguro de Crédito às Exportações - Existe há mais de 20 anos. Riscos comerciais: não existem subsídios e os prêmios são determinados por companhias privadas. Riscos políticos e extraordinários: a cargo do Estado nacional, mas a administração e prestação é feita pelo setor privado; cobertura de 100% aos compradores privados e 90% se o comprador é público;

f) Outros incentivos - Foi adotado a partir de 1992 um mecanismo de incentivos para empresas que aumentem e mantenham seu fluxo exportador em um plano plurianual: *Régimen de Especialización y Reconversión Industrial* (REI), pelo qual as firmas podem aceder a importações desgravadas se se comprometem a exportar produtos classificados num mesmo capítulo tarifário. A idéia é favorecer a especialização e o comércio intra-industrial e a obtenção de ganhos de escala.

Estrutura de comércio

Uma primeira consideração para a análise da estrutura de comércio do Brasil e da Argentina no período recente é que a primeira metade da década de 1990 é um período de cenário internacional positivo, no que se refere à evolução das relações de troca. No caso brasileiro, nos anos de 1991 a 1996, os índices de relações de troca se mantiveram sempre entre 5 e 14% acima dos níveis observados em 1990, enquanto na Argentina essa variação foi ainda superior, da ordem de 10 a 20%. Isso permite tanto qualificar a análise do desempenho quanto reconhecer que essa circunstância favoreceu a própria manutenção do ritmo de abertura comercial das duas economias.

Essa observação é relevante sobretudo quando se considera o tipo de composição da pauta comercial dos dois países. As Tabelas 2 e 3 ilustram o ponto.

Tabela 2 - Brasil: Composição (%) do Comércio Externo por Tipo de Produtos - 1980, 1990, 1995.

	Exportações			Importações		
	1980 %	1990 %	1995 %	1980 %	1990 %	1995 %
Produtos Primários	29	20	16	51	33	14
Agrícolas	20	11	10	8	5	6
Minerais	9	9	6	1	2	1
Energéticos	0	0	0	41	26	8
Produtos Industriais	70	79	83	49	67	86
Tradicionais	36	29	32	4	11	16
Alimentos, bebidas e Fumo	24	17	18	2	6	7
Outros tradicionais	12	12	14	2	6	9
Com economias de escala	16	31	31	23	22	26
Duráveis	7	7	8	2	4	13
Difusores de progresso técnico	11	13	13	20	30	31
Outros Produtos	1	1	1	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: CEPAL (1996)

Tabela 3 - Argentina: Composição (%) do Comércio Externo por Tipo de Produtos 1980, 1990, 1995

	Exportações			Importações		
	1980 %	1990 %	1995 %	1980 %	1990 %	1995 %
Produtos Primários	41	29	32	14	16	5
Agrícolas	41	27	24	4	4	3
Minerais	0	0	0	1	4	1
Energéticos	0	1	8	9	7	1
Produtos Industriais	59	71	68	86	84	95
Tradicionais	36	33	31	16	9	18
Alimentos, bebidas e Fumo	26	24	19	3	2	4
Outros tradicionais	10	10	11	14	8	14
Com economias de escala	16	31	24	24	37	27
Duráveis	2	2	7	13	8	14
Difusores de progresso técnico	5	5	6	33	29	37
Outros Produtos	0	0	0	0	1	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: CEPAL (1996)

Nos últimos quinze anos as exportações brasileiras foram compostas preponderantemente de produtos industrializados. A participação relativa de produtos primários tem se reduzido e as exportações de produtos minerais e energéticos é marginal. Dentre os industrializados, contudo, merecem destaque os produtos com elevado componente de recursos naturais, como alimentos e bebidas, assim como os produtos dos setores com processo produtivo em grande escala.[6]

Ao mesmo tempo, durante esse período, manteve-se relativamente constante a participação das exportações dos produtos duráveis de consumo e daqueles bens cuja produção permite difundir progresso técnico por todo o sistema produtivo.

O lado direito da Tabela 2 mostra que se de um lado a participação dos produtos mais elaborados do ponto de vista tecnológico nas exportações se manteve constante e relativamente limitada, a demanda interna por esse tipo de produto esteve bastante ativa no período, com aumentos expressivos na pauta de importações.

De fato, a estrutura de importações revela três características importantes nesse período. Além da já referida participação de produtos duráveis e difusores de progresso técnico, chamam a atenção a queda pronunciada do peso relativo dos produtos energéticos - associado à maior produção interna de petróleo - e o aumento na importância das importações de bens de consumo, sobretudo entre 1990 e 1995, resultante do processo de abertura comercial e do efeito-riqueza derivado do processo de estabilização macroeconômica.

O caso argentino (Tabela 3) difere do brasileiro, em primeiro lugar, pelo peso relativo dos produtos primários nas exportações (32% em 1995, comparados com 16% no Brasil) e importações. Mais que isso, entre 1990 e 1995 houve aumento dessa participação, numa trajetória distinta à brasileira.

De modo semelhante ao Brasil, contudo, a Argentina elevou bastante suas importações de produtos industrializados de consumo durável e não-durável, assim como de produtos difusores de progresso técnico.

[6] A classificação utilizada para os diversos tipos de produtos corresponde em geral à seguinte estrutura: a) produtos primários - legumes, frutas, madeira, lã, minerais e petróleo; b) produtos industrializados tradicionais - lácteos, óleos, tecidos, ferramentas, móveis, calçados e publicações; c) produtos industrializados com economias de escala - celulose, cimento, metais básicos; d) produtos industriais duráveis - artigos eletrodomésticos, produtos eletrônicos de consumo, veículos; e) produtos industrializados difusores de progresso técnico - maquinaria, instrumentos, produtos da química fina (maiores detalhes metodológicos em CEPAL (1996)).

Outra semelhança é que no período mais recente (1990-95) observa-se pequeno aumento na participação de produtos de exportação industrializados tradicionais, assim como os duráveis de consumo e os difusores de progresso técnico. Como se verá mais adiante, o processo de integração entre as duas economias tem desempenhado um papel decisivo para essa trajetória.

De um modo geral, portanto, o que ressalta desses indicadores é que a pauta comercial tem um forte componente de recursos naturais.[7]

Brasil e Argentina possuem uma característica comum que os diferencia da maior parte dos países da América Latina. Suas economias são razoavelmente diversificadas em termos de mercado de destino para seus produtos e, portanto, dependem menos do mercado norte-americano que o padrão mais freqüente encontrável em outros países da região.

Em 1996, o principal mercado para as exportações brasileiras foi a União Européia, que absorveu 26,9% do total, seguido pelos Estados Unidos com 19,5%, a Ásia (exclusive Oriente Médio) com 16,4% e o Mercosul, com 15,3% (segundo dados da SECEX).

Para a Argentina o Brasil constituiu - em 1994 e 1995 - o principal mercado (com 22,8% e 26,1% respectivamente), seguido pelos Estados Unidos (10,9% e 8,6%), Chile e Países Baixos (dados da Embaixada Argentina).

Do ponto de vista das importações, para ambos países os Estados Unidos foram em 1994 e 1995 o principal provedor, participando com aproximadamente 21% do total. Mas merece destaque o fato de que naqueles dois anos o segundo país em importância como origem das importações brasileiras foi a Argentina, e o segundo maior fornecedor à Argentina foi o Brasil.

Esses percentuais trazem à consideração três temas. Um, o do *tipo* de produto comercializado em cada mercado. Outro, o da relativa especialização dos fluxos de comércio bilateral. E por último, as características do comércio bilateral.

---

[7]Isso fica claro ao considerarmos os dez principais produtos de exportação brasileiros em 1996: Farelo de Soja (5,71%); Minério de Ferro (5,64%); Café Grão (3,60%); Calçados (3,46%); Suco de Laranja (2,91%); Partes e Peças para Veículos Automotores e Tratores (2,73%); Semi-manufaturados de Ferro e Aço (2,71%); Produtos Laminados Planos, de Ferro ou Aço (2,68%); Alumínio em Bruto (2,24%); e Fumo (2,15%).

A Tabela 4 ilustra o primeiro ponto.

Os dados indicam um claro perfil de especialização comercial - no caso brasileiro - segundo o qual as exportações para outros países da América Latina são preponderantemente industrializadas, com um expressivo componente de produtos com economias de escala e difusores de progresso técnico. De fato, apenas nos mercados da região e nos Estados Unidos existe participação expressiva de produtos com maior grau de elaboração e incorporação tecnológica.

As exportações brasileiras para a Europa e o Japão têm um forte componente de recursos naturais, refletido tanto pela participação de produtos primários quanto de produtos industrializados tradicionais.

No caso argentino a participação de produtos primários é razoavelmente uniforme nos quatro mercados, da mesma forma que a participação de produtos tradicionais no comércio com a OCDE. De fato, segundo alguns analistas [Porta (1995)] foi o desempenho das exportações baseadas em recursos naturais o que compensou a queda das vendas externas de produtos industrializados no período imediatamente posterior à adoção do Plano de Convertibilidade.

De modo semelhante ao caso brasileiro, apenas nas exportações argentinas para a América Latina e os Estados Unidos há indicação de presença de produtos duráveis e difusores de progresso técnico.

Tabela 4 - Brasil e Argentina: Exportações por Tipos de Produtos e Mercados Selecionados - 1995

	Brasil				Argentina			
	América Latina	EUA	União Européia	Japão	América Latina	EUA	União Européia	Japão
Produtos Primários	5	10	28	28	33	24	38	37
Agrícolas	3	8	19	12	19	8	37	37
Mineirais	2	2	9	15	0	0	0	0
Energéticos	0	0	0	0	14	15	0	0
Produtos Industriais	94	89	72	72	67	77	62	63
Tradicionais	22	31	40	18	22	52	46	32
Alimentos, Bebidas e Fumo	7	6	27	13	13	22	37	28
Outros tradicionais	15	25	13	5	9	30	9	4
Com economias de escala	32	30	20	52	23	14	14	31
Duráveis	18	9	4	1	13	2	1	0
Difusores de progresso técnico	23	20	8	2	9	10	2	0
Outros Produtos	1	1	0	0	0	0	0	0

Fonte: CEPAL (1996)

Com relação ao segundo aspecto mencionado - a especialização dos fluxos de comércio bilateral - se considerarmos os principais parceiros membros da OCDE e os demais países-membros do Mercosul veremos que há um grau razoável de concentração nas exportações.

Por exemplo, nas exportações brasileiras para os Estados Unidos em 1996, apenas quatro produtos representaram 25% das exportações. Nas exportações para o Japão, Alemanha e Itália mais de 25% do valor corresponderam em cada caso a apenas dois produtos. O comércio com o Mercosul é um pouco mais diversificado, mas ainda assim apenas quatro produtos representaram 26% das vendas para a Argentina naquele ano, e para o Paraguai e Uruguai esse percentual correspondia a 6 e 7 itens respectivamente (dados da SECEX).

Existem portanto argumentos para que um dos aspectos a considerar no desenho de uma política comercial seja a eventual busca de maior diversificação de pauta ao nível do intercâmbio bilateral com cada parceiro. Uma análise desse tipo transcende os propósitos deste trabalho. A seguir são apresentadas considerações dos fluxos bilaterais apenas entre Brasil e Argentina.

Comércio bilateral

O fluxo de comércio entre os dois países sofreu mudança substancial desde 1987, quando entraram em vigor os primeiros protocolos firmados no âmbito do Acordo de Integração. A principal característica do comércio bilateral dos anos 60 até meados dos anos 80 foi um déficit crônico argentino, com exportações concentradas em produtos primários. A partir do Acordo de 1996, num primeiro momento, o aumento do intercâmbio de bens de capital superou as expectativas, ao mesmo tempo em que a ampliação do comércio de outros produtos - como o trigo - foi induzida por compromissos formais.

A partir de 1990 com a Ata de Buenos Aires, e de 1991, com o Tratado de Assunção, a mudança no processo negociador entre os quatro países - de protocolos setoriais detalhados para concessões lineares - deu novo estímulo ao comércio intrazonal. O volume de comércio multiplicou por dez entre 1985 e 1995.

Outros fatores que contribuíram de forma expressiva na mesma direção foram a já mencionada abertura comercial e a adoção do Plano de Convertibilidade por parte da Argentina - que provocaram alteração na paridade cruzeiro-peso e alimentaram superavit comercial brasileiro - e a adoção do Plano Real no Brasil em meados de 1994, que - aliada igualmente a um processo de abertura comercial e valorização da moeda nacional - tem levado a déficits comerciais sistemáticos desde então.

Do ponto de vista argentino, houve, portanto, desde 1994 forte recuperação das exportações, com o Mercosul aumentando sua participação de 16,5% em 1990 para 26,5% em 1994 (em detrimento da participação dos países europeus e dos países da CEI). Segundo Porta (1995) o mercado brasileiro explica quase 90% do crescimento das exportações argentinas naquele ano. As importações brasileiras explicam mais da metade das vendas externas argentinas em 1995 de hortaliças, produtos lácteos, frutas secas, produtos da indústria de moagem, têxteis e confecções e material de transporte, segundo dados da Embaixada Argentina.

Observa-se também modificação substantiva do tipo de produtos exportados, com maior participação das manufaturas de origem industrial: enquanto essas manufaturas que têm por destino o Mercosul expandiram 155% entre 1990-94, elas cresceram apenas 2% com destino ao resto do mundo.

A demanda brasileira é particularmente intensa no setor primário, mas também em relação às manufaturas o país absorveu 80% das exportações de veículos automotores e autopeças[8], e mais da metade das vendas externas de produtos têxteis e confecções e máquinas e, aparelhos elétricos.

As análises apontam em geral para perspectivas favoráveis em relação aos produtos alimentícios, haja vista a evolução recente, em que alguns produtos experimentaram variações expressivas, associadas em grande medida ao efeito-renda derivado da estabilização, que derivou em demanda por produtos agrícolas.

No caso do Brasil, quatro produtos representaram aproximadamente 26% das exportações à Argentina em 1996: partes e peças para veículos

[8] Segundo a *Gazeta Mercantil* de 7/10/97 as vendas de carros argentinos no Brasil (24,1 mil veículos) superaram as vendas no mercado interno argentino (21 mil veículos) no mês de setembro. Ao mesmo tempo, 90% das unidades importadas pela Argentina são originárias do Brasil.

automotores e tratores, veículos automóveis de passageiros, motores de pistão e veículos de carga, segundo dados da SECEX.

De fato, para o conjunto do Mercosul mais da metade das exportações brasileiras em 1996 foram originárias das indústrias química e conexas (cap. 28 a 38), máquinas e produtos eletroeletrônicos (cap.84 e 85) e material de transporte (cap.86 a 89) [Mendes (1997)].

Como enfatiza Porta (1995), do ponto de vista argentino, nos últimos anos, das maiores 25 posições tarifárias exportadas ao Brasil, as matérias-primas agrícolas ou produtos agrícolas de baixa elaboração geraram 1/3 das exportações totais, e os combustíveis e os produtos do complexo automotriz pouco menos de 20% cada. Isso significa que três quartas partes do comércio bilateral dependem de preços internacionais de *commodities*, ou de decisões de abastecimento em condições de monopsônio. Setores como o automotriz, a siderurgia e o complexo químico-petroquímico operam no âmbito bilateral com padrões de comércio *administrado* por grandes firmas [Lopez/Lugones/Porta (1993)].

Um corolário dessa estrutura de comércio bilateral é que a sensibilidade dos fluxos de comércio às variações da paridade entre as moedas dos dois países é variada. O comércio intrazonal compreende ao menos três tipos de produtos: a) aqueles cujo comércio é em grande medida função de acordos (como o trigo), para os quais a sensibilidade de preços relativos é limitada[9]; b) produtos com comércio "administrado" pelas empresas - a partir de crescente integração intra-setorial e intrafirma - para os quais igualmente as decisões são tomadas em função de estratégias para o mercado ampliado e, portanto, as variações cambiais só são determinantes a médio prazo; e c) os demais produtos, cujas transações são sensíveis às alterações nas paridades.

Isso significa que a análise dos fluxos de comércio bilateral e do comércio dos dois países com o resto do mundo não pode deixar de levar em conta uma série de condicionantes, relacionados tanto com o tipo de agentes envolvidos quanto ao cenário internacional.

[9] Haja vista a decisão política - adotada mais de uma vez - por parte do Brasil de evitar adquirir trigo canadense em condições mais favoráveis em função do compromisso bilateral.

Temas correlatos

Uma avaliação prospectiva do comércio externo do Brasil e Argentina a partir dos números mostrados nas seções anteriores deste trabalho indica a importância da diversificação geográfica dos fluxos de comércio[10], ao mesmo tempo que sugere preocupação com o grau relativamente concentrado das pautas de exportações em ambos os casos. Em particular, a crescente dependência de vantagens comparativas baseadas na dotação de recursos naturais pode intensificar esse grau de concentração, o que leva a sugerir a realização de esforços para aumentar o envolvimento de novos segmentos na atividade exportadora.

A obtenção desse objetivo esbarra na existência de barreiras externas, cada vez mais sutis. Este não é o espaço indicado para discutir o tema.[11] A inferência a ser feita é de que existem diversas providências a serem tomadas em termos de ajuste da estrutura institucional dos dois países para lidar com o cenário internacional posterior à Rodada Uruguai.

Um aspecto adicional desse cenário é a possibilidade de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, cujo processo negociador se supõe que será iniciado no início do próximo ano. Para o Brasil e a Argentina esse é um tema de alta prioridade na agenda externa, uma vez que i) a maior parte das análises indicam a importância de que o envolvimento dos dois países numa eventual negociação hemisférica ocorra de maneira coordenada e consistente com a preservação dos ganhos atuais e aqueles previsíveis derivados da consolidação do Mercosul e sem detrimento das relações econômicas com outras regiões e, ii) na hipótese de serem iniciadas negociações hemisféricas é previsível que os países envolvidos serão pressionados a negociar temas (como serviços, questões trabalhistas, ambientais e outras) em relação às quais existem aparentemente mais dúvidas que certezas por parte dos dois países.

---

[10] E do aumento de sua importância relativa. Por exemplo, segundo Notcheff (1996) a economia argentina - apesar de uma profunda abertura comercial - tendeu a fechar-se: a relação (exportações+importações)/PIB em 1991-95 esteve em torno de 13%, uma das mais baixas da história argentina, e particularmente limitada se contraposta aos 17% do período 1969-73, em plena substituição de importações.

[11] Ver a propósito a listagem de barreiras com que se deparam os produtos brasileiros (e em grande medida também os produtos argentinos) em Funcex (1997).

Por último, mas decisivo, há que se levar em conta o fato de que o processo de integração entre o Brasil e a Argentina teve início a partir de decisão essencialmente política, mas que ganhou sustentabilidade econômica a partir da operação de uma "lei dos grandes números" das relações econômicas bilaterais: o volume de comércio e os interesses mútuos em termos de investimentos alteraram substantivamente o caráter das relações no âmbito do Mercosul.

Assim, a análise do comércio não pode prescindir de considerações sobre a realidade - sem precedente histórico - dos investimentos bilaterais e das evidências de crescente interação entre as duas estruturas produtivas, a julgar pelos índices de comércio intra-setorial.[12]

Esses fatores não dizem respeito apenas ao que possa vir a ocorrer no âmbito das relações intra-Mercosul. De fato, as pesquisas feitas junto ao empresariado[13] indicam uma consideração crescente do mercado comum como atrativo para a localização de unidades produtivas visando tanto o mercado local como exportações a terceiros países. Diversos segmentos tem podido beneficiar-se dos ganhos de escala e da eficiência derivada da verticalização produtiva transfronteiras.

Esses são alguns dos elementos que não podem deixar de ser considerados, quando se observa seu potencial para a atração de capitais de risco e para a atração de outros países interessados em acordos preferenciais com o Mercosul.

Considerações finais

Este trabalho procurou mostrar algumas das características mais destacadas da evolução recente das economias brasileira e argentina, no que se refere à política comercial externa e ao desempenho comercial.

Foi dada ênfase à importância de serem mantidas as características de envolvimento econômico diversificado em termos regionais, de preservação dos ganhos efetivos e potenciais da complementação econômica entre os

[12] Ver estimativas de Lucángelli (1993).

[13] Ver, por exemplo, CNI/CEPAL (1997).

dois países, e de adaptação às novas condicionantes, seja em termos microeconômicos, de compreensão da lógica de atuação dos agentes envolvidos, seja em termos de capacitação e ajuste institucional para lidar com as novas condicionantes do cenário internacional.

A avaliação permite em geral um otimismo cauteloso - condicionado ao aproveitamento das condições criadas com a estabilidade macroeconômica obtida nas duas economias - ao mesmo tempo em que suscita uma série alentada de temas relacionados tanto com a necessidade de adequação das legislações e instituições de cada país quanto com a necessidade de maior conhecimento factual do potencial de cada economia no tocante à sua inserção internacional.

Referências

MacDonell, Stella M. "*Informe sobre los Incentivos a las Exportaciones en el Mercosur*". Mimeo, 1992.

Guimarães, Eduardo Augusto (coord.). "Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul". *Texto para Discussão,* nº. 290, IPEA, janeiro de 1993.

Guadagni, Alieto Aldo. A *Argentina e o Regionalismo Aberto*. Rio de Janeiro, Quartet Editora e Comunicação, 1995.

Berlinski, Julio. "*Post Trade Liberalization Institutional Issues in Argentina*". Instituto Torcuato Di Tella, Documentos de Trabalho, nº. 182, maio de 1994.

Porta, Fernando. "*Cuatro Años con Tipo de Cambio Fijo: Ajuste Estructural o Ajuste Recesivo?*", CENIT, Documento de Trabalho, nº. 21, setembro de 1995.

López, Andrés; Lugones, Gustavo e Porta, Fernando. "*Comercio y Competitividad en el Mercosur*". CENIT, Documento de Trabalho, nº. 12, 1993.

CEPAL. *Panorama de Inserción Internacional de América Latina y el Caribe,* Santiago, Chile, 1996.

BID. *Latin America After a Decade of Reforms - Economic and Social Progress in Latin America - 1997 Report.* Washington, D.C., setembro de 1997.

Kume, Honorio. "A Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva". Mimeo, IPEA, 1996.

The Economist Intelligence Unit Limited. *Argentina - Country Profile* 1996-97. 1996.

Notcheff,Hugo. "*La Experiencia Argentina: Desarrollo o Sucesión de Burbujas?" Revista de la CEPAL, nº.* 59, 1996.

Embaixada Argentina no Brasil. *Argentina-Brasil: Comércio, Inversiones e Integración Física.* 4ª edição, junho de 1996.

Baumann, R.; Rivero, J. e Zavattiero, Y. "As Tarifas de Importação no Plano Real". Mimeo, CEPAL, Doc. LC/BRS/DT.007, maio de 1997.

Mendes, C. Cronemberger. "Efeitos do Mercosul no Brasil: Uma Visão Setorial e Locacional do Comércio". *Texto para Discussão*, nº. 510, IPEA, agosto de 1997.

Lucángelli, J. "*La Presencia del Comércio Intra-Industrial en el Intercambio entre la Argentina y Brasil*". *Boletín Informativo Techint*, nº. 275,julho-setembro de 1993.

CNI/CEPAL. *Investimentos na Indústria Brasileira -1995/1999 - Características e Determinantes.* Rio de Janeiro, 1997.

Comércio Exterior e Política Comercial no Brasil e na Argentina:Uma Evolução Comparada*

*Roberto Lavagna***

Ao fazer-se uma análise comparada da evolução do comércio exterior e da política comercial da Argentina e do Brasil surgem, como era de se esperar, elementos semelhantes assim como componentes de clara diferenciação. A **semelhança** mais marcante é o baixo desempenho da inserção dessas economias na economia internacional, caso se utilize como padrão de medida a de outras economias emergentes.[1] A **diferença** mais clara é – sem fazer juízo de valor – a persistência relativa dos objetivos e das políticas brasileiras comparada com a erraticidade dos objetivos e políticas na Argentina.

Como a expressão "comércio e políticas comerciais" engloba ampla gama de bens, primários ou industriais[2] , cabe esclarecer que a análise e as conclusões apresentadas estão ligadas, não de forma exclusiva, mas, sim, de forma predominante, à identificação das políticas comerciais com o desenho e a evolução das políticas industriais.

A volatilidade dos preços dos bens primários, as restrições de acesso aos mercados centrais, a tendência a longo prazo de deterioração dos preços primários em relação aos preços de bens industriais, em alguns casos até o caráter não-renovável dos mesmos, o exemplo que oferece a própria trajetória histórica dos países centrais e a evolução recente da estrutura do comér-

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Coordenador de Mestrado em "Integração e Mercosul" da Universidade de Buenos Aires, Diretor da Ecolatina Consultora Econômica especializada em Mercosul, membro do Conselho Diretor do CARI (Conselho Argentino para as Relações Internacionais), ex-negociador chefe do Tratado Argentina-Brasil em 1986, ex-Ministro da Indústria e Comércio Exterior.

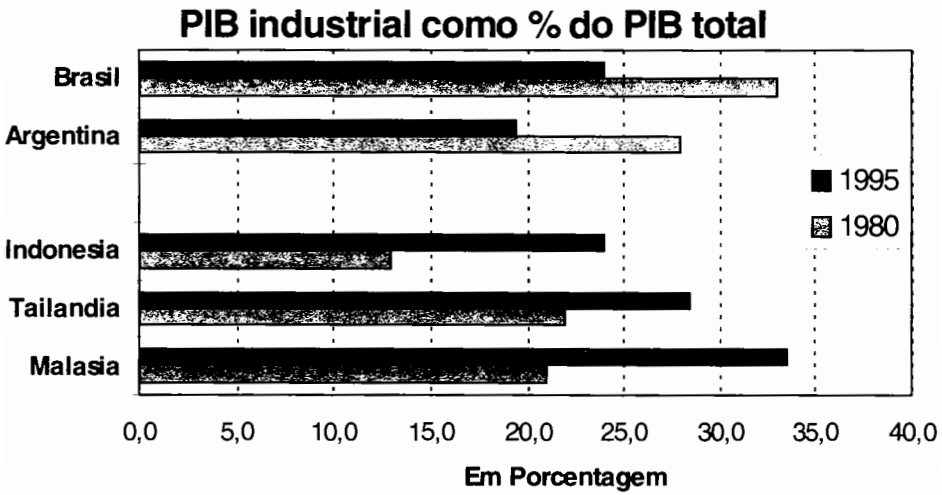
[1] Na realidade, essa expressão reflete o que anteriormente se chamava economias subdesenvolvidas, em seguida, economia em desenvolvimento e, mais tarde, para determinado número delas, novos países industrializados.

[2] Não se pretende ignorar o que é feito no comércio de serviços, pois, hoje, é um dos setores mais dinâmicos do comércio internacional. Entretanto, pouco pode-se dizer do ponto de vista de nossas economias que não chegaram – nem sequer atualmente – à etapa de desenvolver políticas para o setor de serviços transacionáveis.

cio mundial, constituem argumentos suficientemente conhecidos para afirmar que não se pode falar de políticas comerciais bem sucedidas se não há uma inserção importante, sustentada e crescente, nos mercados internacionais de maior valor agregado.

A semelhança

À diferença das economias do Sudeste Asiático, nas quais o peso da produção industrial cresceu em relação ao Produto Interno Bruto e o grau de participação no comércio internacional subiu, as economias da Argentina e do Brasil viram cair a proporção do setor industrial na geração do Produto Interno Bruto e perderam participação nos mercados mundiais.



Fonte: Com base em dados do Banco Mundial

Fonte: Com base em dados do Banco Mundial

A raiz desse processo pode ser encontrada no número de anos em que ambos os países seguiram políticas de substituição de importações e operaram em um contexto de economias fechadas, protegidas por altas tarifas e, sobretudo, pelos numerosos regimes não-tarifários que, de fato, determinaram, em muitos casos, proteções quase infinitas.

Não se trata de julgar a substituição das importações como tal, já que esse esquema deu frutos em termos de crescimento, de aquisição de *know*

how e, em definitivo, de desenvolvimento devido aos impactos sociais favoráveis que gerou, contando, para isso, desde os processos de sindicalização até a melhoria no acesso ao sistema educativo. Trata-se, ao contrário, de assinalar que o esquema ou o modelo de substituição de importações, entendido em um sentido dinâmico, durou – como motor do processo de investimento e de crescimento – muito além do que o ritmo do aumento de produtividade aconselhava, bem mais do que o conflito entre acumulação e distribuição permitiam e muito além do que a modificação do contexto internacional tornava possível.

Apenas altas taxas de aumento da produção e da produtividade tornam possível manter uma situação antagônica em matéria de acumulação de capital e distribuição de renda. Isso foi possível nas etapas iniciais da industrialização com maciços movimentos para as áreas urbanas de fatores de produção, com o conseqüente impacto positivo sobre a produtividade.

Por outro lado, não é o mesmo defender políticas de intervenção e de substituição de importações no contexto dos anos 40 e no início dos anos 50, quando essas políticas estavam em voga no próprio mundo desenvolvido, do que persistir com elas nos anos 70 ou 80, quando o motor do crescimento já se havia desviado para políticas mais abertas em termos de comércio e quando a "abertura", começando pelo lado das exportações, foi a base da estratégia dos países que buscaram gerar ou acelerar seu desenvolvimento.

Não se trata, em síntese, de ter escolhido uma estratégia errada, mas de ter persistido demasiadamente com esquemas de políticas econômicas que, em algum ponto, deixaram de ser, vistas em termos de substituição dinâmica e não em termos estáticos, compatíveis com os dados reais da produção e da produtividade e com o contexto internacional.

A diferença

As diferenças podem recuar longe na história e alcançar períodos anteriores à própria formação nacional.

No que hoje é o Brasil, levou-se a cabo o projeto agroindustrial mais importante do século XVI – em escala mundial –, quando, em torno do açú-

car, houve uma enorme mobilização de capitais externos, mão-de-obra importada em regime de escravidão e forte inserção no comércio internacional.

Naquela época, o que hoje é a Argentina, era uma região "vazia", em termos econômicos e populacionais, com exceção do Noroeste, que formava parte da fronteira sul do Império Inca e cuja economia ficou, durante o período colonial, ligada a esquemas econômicos extrativos.

Quatro séculos após, nos anos 30, o Brasil iniciou seu processo de industrialização deliberada[3] , sob o regime de Vargas. Isso acontece com Volta Redonda a partir do reconhecimento prévio da mudança da balança de poder mundial entre a potência emergente, os Estados Unidos, e a Inglaterra. Entendeu-se que o relacionamento estratégico vital era com os Estados Unidos e atuou-se nesse sentido. Nessa mesma época, a direção conservadora argentina, agroexportadora, continuava pensando (com certeza, com algumas exceções dentro do mesmo campo conservador) que, passada a crise mundial, a Argentina poderia reconstruir seu esquema de inserção internacional fundamentado no papel de ser provedor de bens agrícolas, cujo centro era a Inglaterra.

A Argentina levou outros quinze anos, até meados dos anos 40, para compreender que o esquema pré-1930 já não era passível de ser reconstruído.

Produzido o deslocamento do regime conservador, razões de ordem política – que tiveram sua origem na atuação da Argentina em relação à sua posição ante a Alemanha, contra a vontade dos Estados Unidos e em defesa dos interesses da Inglaterra, mas que logo derivaram para outras questões – determinaram que se demoraria ainda mais em reconhecer o peso da nova potência mundial.

Na realidade, a Argentina estabelece, tardiamente, "relações normais" com os Estados Unidos, após ter passado os anos 60 e 70 tentando um relacionamento especial com a Europa – vista então como substituta da Inglaterra – e, quando, finalmente consegue, o faz sob forma de "relações carnais"[4], que, por exageradas, a ponto de terem sido qualificadas de "insaciáveis"[4 bis], tampouco contemplam o interesse nacional.

[3] A expressão "industrialização deliberada" é utilizada para diferenciar dos efeitos industrializantes, não deliberados, que ambas as guerras mundiais tiveram e que obrigaram a desenvolver atividades industriais, ante a impossibilidade de continuar abastecendo-se nos mercados centrais, concentrados, como estavam, em suas próprias necessidades de guerra.

[4, 4 bis] Expressão utilizada e defendida pelo ministro das Relações Exteriores do Presidente Menem.

Apesar do erro que implica a falta de flexibilidade para adaptar-se a condições cambiantes e para *aggiornar* o modelo de substituição de importações, o Brasil manteve, globalmente analisado, um rumo sustentável em matéria de industrialização e, finalmente, nos anos 70, chega a ligar a industrialização a uma abertura exportadora. A Argentina, ao contrário, começa, a partir de meados dos anos 70, uma política de *ziguezague* entre abertura unilateral e substituição de importações. Se esse último esquema já era inviável, sua combinação e alternância com políticas de abertura unilateral captou o pior de cada um desses modelos. Em 1962-1963; em 1975 e, sobretudo, entre 1976 e 1982 e, a partir de 1990, a Argentina foi adotando – em diversos níveis – políticas de abertura consistentes de diminuição de tarifas, eliminação de restrições paratarifárias e moeda supervalorizada. Como não podia ser de outra maneira, essas políticas ocasionaram déficits da balança em conta corrente e um processo de endividamento com o exterior. Esse endividamento ocorreu, nos anos 70, sobre a base da liqüidez criada pela reciclagem dos recursos do petróleo e, em seguida, nos anos 90, sobre a base da atual hiperliqüidez nos mercados internacionais.[5] Com eles financiou-se a abertura importadora basicamente industrial, que alterou de maneira substancial a estrutura produtiva manufatureira, não apenas reduzindo-a, mas rompendo encadeamentos produtivos.

Entre 1964 e 1970 e, entre 1983 e 1985, para citar apenas alguns anos, voltou-se a políticas de economia fechada não só como conceito de curto prazo ante a não-disponibilidade de recursos ou de capacidade de endividamento adicional, mas como modelo de crescimento a médio prazo.

Esse *ziguezague* impediu, por exemplo, na segunda metade dos anos 70, que fosse utilizada a capacidade de endividamento para reforçar o processo de investimento industrial e dar-lhe, ao mesmo tempo, um viés exportador. Assim procederam países como o México e o Brasil, cuja estrutura industrial saiu reforçada dessa fase de disponibilidade financeira internacional. Isso, sem ignorar que muitos projetos industriais, com base em fortes incentivos de alto custo fiscal, foram superdimensionados e sobrestimada sua capacidade de competir, além dos estímulos específicos à exportação, nominalmente elevados.

[5] A liqüidez internacional, medida em moedas duras em termos de M4, cresceu, a partir dos anos 90, entre 20% e 25%. Isso, acrescido à menor demanda no mundo desenvolvido e ao formidável aumento da velocidade de circulação, criou uma situação de hiperliqüidez internacional apenas comparável à ocorrida no final do século XIX.

Em síntese, o Brasil enfrenta, nos anos 90, as conseqüências da inflexibilidade diante da mudança, e a Argentina também acumula inflexibilidade, primeiro, com marchas e, depois, contramarchas. Essa segunda alternativa não podia ser pior do que a do Brasil e, efetivamente, assim foi, comparando-se o desempenho industrial de ambos os países, a partir dos anos 70.

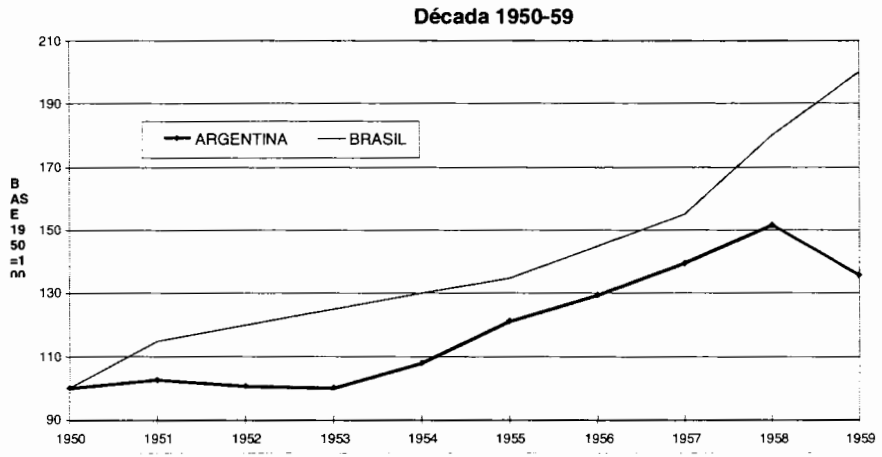
Etapas e instrumentos

O quadro que surge das **semelhanças** e das **diferenças** consideradas básicas, em termos de comparação entre a Argentina e o Brasil, delineia-se, particularmente, após o pós-guerra, com longas etapas de semelhanças nas propostas de política econômica, nos objetivos e nos instrumentos, assim como, com algumas etapas mais curtas, porém intensas, de clara diferenciação.

1945 – meados dos anos 50: A substituição de importações e o processo de industrialização deliberada começou primeiro no Brasil e, quinze anos mais tarde, na Argentina, com o objetivo básico de expandir as atividades produtivas nos setores da metalomecânica, setores esses que formavam parte do paradigma de industrialização da época, em nível mundial. A substituição de oferta importada e a expansão da demanda, fruto do processo de crescimento com distribuição, formavam uma base sólida para o mercado interno.

No plano dos instrumentos, ambos os países conviveram com altas taxas de proteção tarifária, numerosos controles paratarifários, tipos de câmbios múltiplos, diversos regimes de exceção às importações, que reduziam fortemente a taxa média de proteção tarifária e colocaram a proteção efetiva muito abaixo da proteção nominal. Finalmente, políticas de crédito a taxas reais muito baixas ou até negativas mantiveram a engenharia financeira dos projetos de investimento. O Estado, como produtor direto ou como orientador do investimento, era onipresente.

Gráfico 2. Evolução do PIB



Segunda metade dos anos 50 – anos 60: A expansão da produção metalomecânica e de bens duráveis e semiduráveis de consumo permite a oportunidade de aproveitar numerosas cadeias produtivas para trás, particularmente no setor químico e petroquímico. Sobre essa base, e fundamentado nas teorias do "crescimento desequilibrado", que recomendavam gerar impactos de investimento forte em setores que tiveram cadeias para trás, como é o caso da indústria automotora e de bens de capital, constrói-se a estratégia produtiva. Isso, somado a grandes obras de infra-estrutura, sustenta uma segunda onda industrializadora.

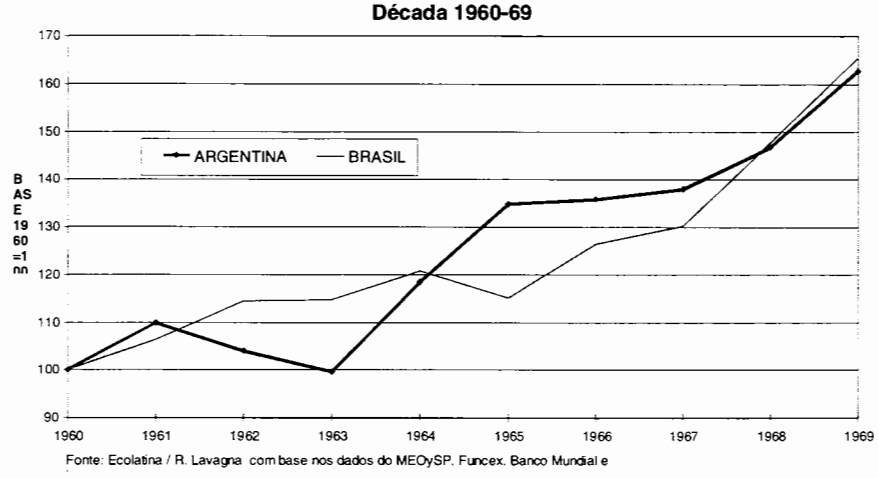
O "desenvolvimentismo" de Kubitscheck (1956) e de Frondizi (1958) marcará os anos 60 muito além de seus respectivos governos. As tarifas alfandegárias, no caso do Brasil, chegaram a 150%. O tema inflacionário era abordado a partir da ótica estruturalista, derivada dos "gargalos de garrafas" criados na economia, precisamente para os quais o investimento deveria ser orientado.

Certamente, em ambos os países, existem descontinuidades na adoção dessas estratégias, antes e depois que as mesmas se concretizem. Antes, nos intervalos de governo mais ortodoxos, que ocorrem após Vargas e Perón, nos quais as políticas de baixa inflação são dominantes. Tanto sob o governo de Filho como no caso da Argentina (Golpe Militar de 55), há restrições de

crédito, unificações cambiais, etc., rompendo com as políticas de pós-guerra. Por sua vez, no biênio 1961-1962, ambos os países têm experiências mais ortodoxas no âmbito de conjunturas qualificáveis como de estagflação. Logo, de uma transição relativamente breve para a esquerda de Goulart e para o centro-direita de Illia, reaparecem formas desenvolvimentistas da mão de governos militares, na segunda metade dos anos 60.

Os regimes de apoio ao investimento já não se fundamentaram apenas em mecanismos de crédito, mas derivaram para desagravos fiscais, amortização acelerada dos bens de capital e diferimentos impositivos não-indexados, os quais em condições de inflação alta, assemelharam-se a desagravos diretos. Setores como o do alumínio, do papel, químicos e petroquímicos, farmacêuticos e plásticos tiveram total expansão.

Gráfico 3. Evolução do PIB industrial



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados do MEOySP, Funcex, Banco Mundial e

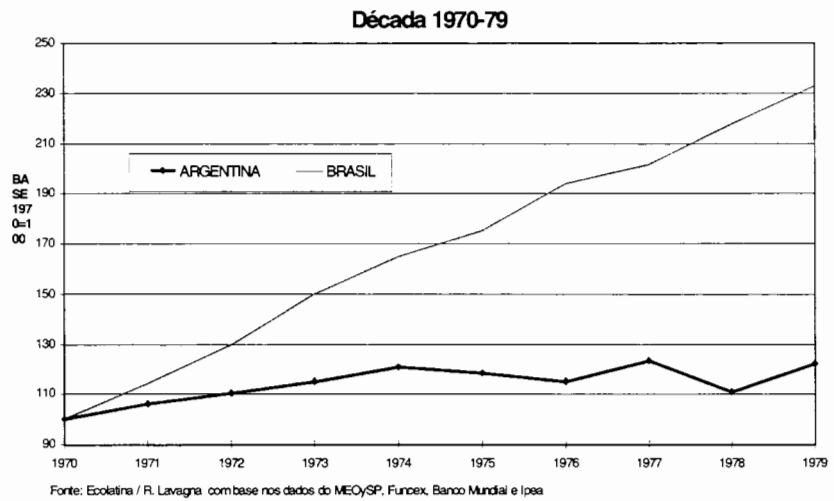
Esse período corresponde, em ambos os países, a um momento de alta proteção do mercado com moderada liberalização de importações. A liberalização das condições para o investimento estrangeiro determinou a forte entrada de capitais externos e um peso notavelmente maior em termos de propriedade no setor industrial de empresas estrangeiras. As taxas de câmbio eram notavelmente altas com sistemas de *crawling peg* (câmbio flexí-

vel) no Brasil (1968) e desvalorizações antecipadas com "colchão" ante a inflação (1966), na Argentina.

A grande diferença desse período é que o Brasil insinuava uma combinação de sua política de substituição de importações com um esquema de promoção de exportações. A idéia que, lá, refletiu-se na frase "a solução é exportar", não esteve presente na Argentina. Essa diferença haverá de persistir, incrementada, nos anos 70, momento no qual o diferencial de desempenho entre os dois países torna-se muito acentuado.

· **Os anos 70:** Enquanto a Argentina apresentou-se sob a forma de um mosaico de governos e de políticas diferenciadas, contraditórias e basicamente fracassadas por razões de ordem estritamente econômica ou pela combinação de fatores políticos, o Brasil apresenta comparativamente, no âmbito de sucessivos governos militares, um rumo claro, com as evidentes adaptações conjunturais.

Gráfico 4. Evoluçãodo PIB industrial



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados do MEOySP, Funcex, Banco Mundial e Ipea

O lapso de expansão brasileira, 1968–73 é interrompido pelo impacto do primeiro choque petrolífero. Isso provocou, a partir do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II) de 1974, o retorno à política de substituição de importações, especialmente a favor de insumos e bens de capital,

com a diferença que não tinha, da mesma forma que a política dos anos 50 e 60, o clássico viés antiexportador. Enquanto os coeficientes de importações/produção reduziam-se, nos mesmos setores cresciam os coeficientes exportações/produção, indicando uma expansão para o mercado internacional. Taxas de câmbio altas junto a esquemas promocionais específicos (devoluções de impostos, isenções de renda, *drawback,* Befiex etc.) foram os instrumentos utilizados.

Pelo contrário, nesse período ocorre, na Argentina, uma abertura unilateral da economia, que combinava taxa de câmbio que supervalorizava fortemente o peso, com uma acentuada diminuição das tarifas e com a eliminação de mecanismos de estímulo à indústria.

O resultado não pôde ser mais diverso do que o do Brasil. Enquanto, no Brasil, acumulava-se dívida externa como resultado do elevado custo do petróleo e das altas taxas de crescimento com o conseqüente impacto sobre as importações de bens de capital, na Argentina, há uma forte acumulação de dívida ligada à compra de bens de consumo importados e serviços consumidos do exterior.

A absorção interna é sustentável em função de uma onda de liqüidez internacional que financia a brecha entre a poupança e o investimento. O tipo de absorção é, entretanto, acentuadamente diferente nos dois países.

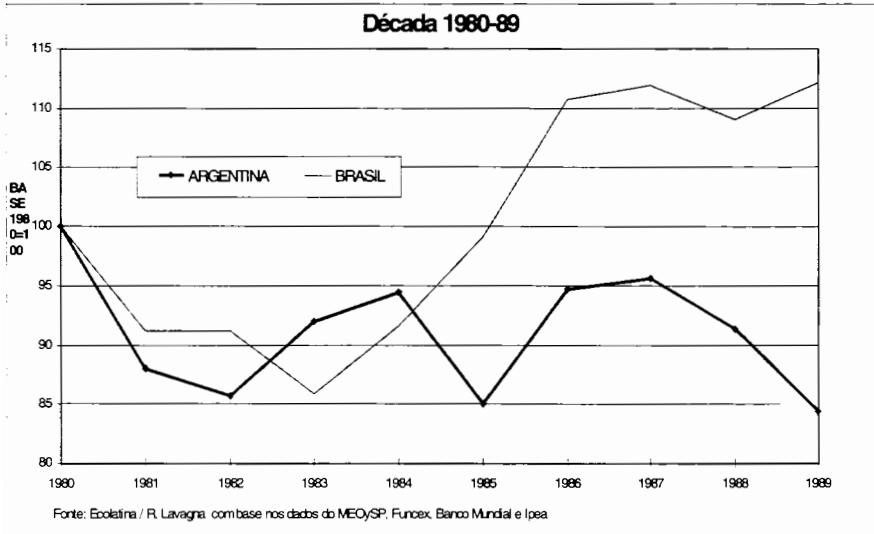
Nessa década, enquanto o Brasil tem taxas de crescimento que duplicam o PIB global em 9 anos e o industrial, a cada 7 anos, a Argentina apresenta taxas reduzidas que duplicam seu PIB em 29 anos e o PIB industrial, a cada 37 anos. Isso constitui, sem sombra de dúvidas, o segundo grande período de atraso relativo da Argentina em comparação com o Brasil. O primeiro deles foram os 15 anos pós-crise de 1930. Na realidade, entre 1929 e 1945, o Brasil viu seu crescimento afetado pela crise, mas sua taxa de expansão superou globalmente a da Argentina, duplicando seu PIB a cada 28 anos, enquanto a Argentina necessitaria, a taxas desse período, 42 anos para alcançar essa mesma meta. Outro atraso ocorreu, especificamente, no setor industrial, no qual o crescimento da Argentina foi, nesses anos, a metade do brasileiro.

Até o final dos anos 70 e início dos anos 80, a indústria brasileira apresentava altos níveis de integração intersetorial, produção diversificada e pouca especialização, com marcadas ineficiências de caráter técnico e econômico e baixa exposição (menos de 10%) da concorrência externa. Das mãos de políticas pró-exportação havia desenvolvido capacidade para integrar-se aos mercados internacionais com base em bens demandantes de recursos naturais, mão-de-obra e energia, ao tempo em que era dependente das importações de bens de capital com tecnologia incorporada. Enquanto em 1970, 70% das exportações baseavam-se em recursos naturais, até o final da década, 16% correspondiam a setores de trabalho intensivos (alimentos, têxteis, etc.) e 25%, a bens nos quais a combinação de recursos naturais e a escala eram o determinante (indústria pesada ligada à siderurgia). Isto é, entre ambos, representavam já mais de 50% do total. A indústria continuava sendo o centro da economia brasileira.

Naquela mesma época, a indústria argentina havia sofrido claro processo de desestruturação e de perda de cadeias produtivas, carecia de toda capacidade de atingir mercados internacionais, exceto em alguns poucos setores, em geral produtores de bens primários processados com baixo valor agregado (azeites). O nível de abertura do mercado interno, medido pelo coeficiente médio de importações/produto, subiu quase 10 pontos percentuais em dois anos. Por outro lado, a indústria havia deixado de ser o centro da economia, que se havia deslocado, claramente, para o setor dos serviços financeiros definidos em sentido amplo.

· **A década de 80:** O início da década foi marcado por uma etapa de alta disponibilidade financeira e de endividamento, que foi acompanhada, primeiro, por uma fase de altas taxas de juros para atrair capitais, via diferencial, com a taxa de juros internacional e, em seguida, após a crise desencadeada no México (1982), pelo severo ajuste que transformou fortes déficits externos em superávits. As diferenças entre ambos os países foram de grau, mas o sentido dos ajustes e suas conseqüências, entre os quais cabe destacar quedas do PIB e verdadeiro colapso do investimento, foram os mesmos. Essa etapa corresponde a sistemas de alta intervenção e controle em matéria de importações, em ambos os países, e de apoio às exportações, e nesse caso, apenas no Brasil, já que a Argentina carecia de políticas pró-exportações.

Gráfico 5. Evolução do PIB industrial



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados do MEOySP, Funcex, Banco Mundial e Ipea

No Brasil, o peso das restrições quantitativas (Qrs), postas nas mãos da CACEX, as obrigações dos importadores de constituir depósitos com 180 dias livres de juros, os requerimentos de períodos mínimos de financiamento para importar, implicaram levar as taxas de proteção acima de 100%. A lei de "produtos similares", com a intervenção de funcionários e dos próprios industriais interessados, implicou o fechamento absoluto de determinados mercados. Assim mesmo, houve negociações para assegurar as proporções mínimas de "conteúdo local" e "acordos de participação" nacional, no caso de grandes projetos de investimento. Mas, simultaneamente, esses regimes conviviam com sistemas que criavam exceções (mais de 60% das importações chegaram a entrar sob regime de exceção, em 1995), em geral, ligados à promoção das exportações. Assim, o Befiex chegou até o final dos anos 80 a justificar 50% das exportações industriais quando, em princípios da década, era de 17%. Esses programas garantiam a possibilidade de importar insumos e bens de capital sem tarifas ou tarifas reduzidas se assumissem compromissos de exportação. Como conseqüência dessa combinação, as tarifas nominais médias de 90%, chegaram, em 1984, a ser "reais" de pouco menos de 20%.

As desvalorizações, a perda de crédito e seu encarecimento, o peso da dívida e seus juros nos orçamentos estatais, o custo das crises bancárias

que, tanto na Argentina, como no Chile, tiveram magnitude extraordinária, abriram o caminho a uma segunda metade dos anos 80 com taxas de inflação muito altas e crescentes. Conseqüentemente, determinaram boa parte da política macroeconômica desses anos com reiterados programas de estabilização, hoje, qualificados de heterodoxos, como foram o Austral e o Primavera, na Argentina, e o Cruzado e o Plano Verão, no Brasil.

Nesse contexto, as políticas industriais e comerciais de ambos os países foram diferentes. A Argentina lança, em 1986, o que foi qualificado como seu primeiro programa de "abertura de *mão dupla*" com forte política de estímulo às exportações e início da diminuição de restrições às importações, ambas fazendo parte de uma visão de conjunto que, além disso, explicitava a relação entre o comércio exterior e a política industrial.[6] Esses fatos eram novos, já que as políticas de comércio (em geral, de abertura unilateral, ou então, de forma mais direta, inexistente) eram conduzidas de maneira isolada das políticas industriais, ainda quando essas tinham algum sentido ativo, coisa que, por outro lado, não ocorria, a partir de 1974.

Por outro lado, até essa data, as políticas pró-exportação tinham apenas dois antecedentes, ambos fracassados. O primeiro foi a política pró-exportação do período 1973–74 (Perón-Gelbard), na qual a ênfase de exportar produtos industriais aparece pela primeira vez, mas sua instrumentação gira em torno de acordos Estado–Estado. Tratou-se, basicamente, de curto período de exportações, fundamentadas, essencialmente, no financiamento extraordinário que a Argentina atribuía aos importadores, entre os quais cabe destacar Cuba e Polônia, países dos quais ainda é credora. Como é óbvio, uma política desse tipo era fiscal e financeiramente insustentável.

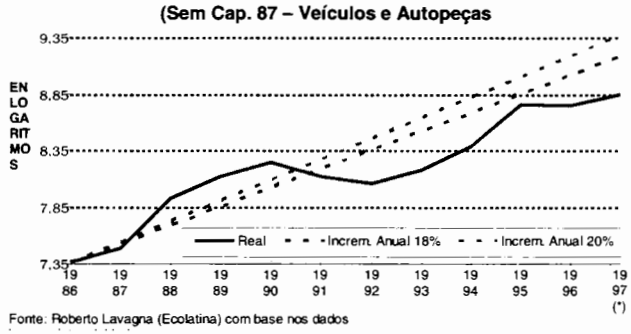
A segunda experiência foi a de Martínez de Hoz (1977-80), na qual o critério de promoção de exportações consistia em estimular as importações. Supostamente, esse método proporcionaria melhoria da produtividade e diminuição dos custos, tanto de insumos quanto de bens de capital, e isso provocaria impacto, em alguns setores; aqueles com vantagens comparativas, que achariam rentável exportar. O único impacto importante foi sobre a indústria de óleos comestíveis, exportados a granel, cujo valor agregado era muito

[6] Pela primeira vez, no final de 1985, cria-se um organismo único com *status* de ministério, que concentra as responsabilidades da política industrial e do comércio exterior. Até então, essas foram duas áreas diferentes e opostas, ou então a indústria unia-se ao comércio, entendido, basicamente, como comércio interno, executor de políticas de preços.

baixo e menor que o diferencial de impostos entre as sementes e o óleo que operava como subsídio para esse setor industrial.

A política de 1986, ao mesmo tempo em que diminuía custos de bens de capital e, moderadamente, de insumos, atribuía fortes estímulos fiscais, financeiros e institucionais à exportação incremental de bens industriais. A meta de aumentar as exportações industriais entre 18% e 20%, por ano, durante os 10 ou 15 anos seguintes cumpriu-se, enquanto essa política ou seus efeitos estiveram vigentes. Devido ter-se-lhe dado uma forma contratual, seus efeitos estenderam-se ao período 1987–1990.

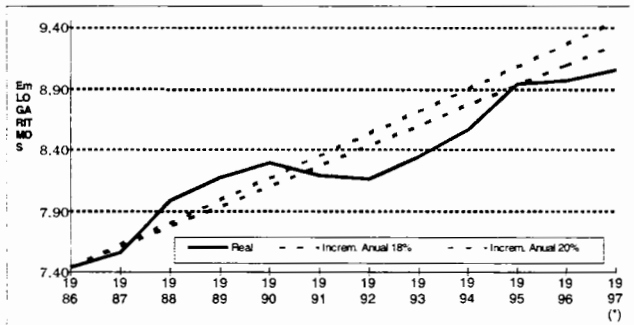
Grafico 6. Evolução de Exportações MOI



Fonte: Roberto Lavagna (Ecolatina) com base nos dados

A política de abertura de *mão dupla* completou-se com a proposta de criação de uma "associação *preferencial*" de integração com o Brasil.

Gráfico 7. Evolução das Exportações



Fonte: Roberto Lavagna (Ecolatina) com base nos dados

A situação no Brasil era diferente, já que a idéia de introduzir determinadas dosagens reguladoras de concorrência não existia. Até 1990, quando a Argentina não tinha restrições quantitativas, o Brasil tinha 100% de sua lista alfandegária com restrições de diversos tipos. As altas tarifas alfandegárias existentes na realidade eram o que alguns autores chamaram de "uma segunda linha de defesa" às importações, já que a intervenção administrativa era o dado mais relevante. Essa situação conviveu com um regime de exceções que chegou a englobar mais de 60% das importações e com um ativíssimo regime de promoção de exportações que, na realidade, dava a idéia de um sistema de abertura apenas pelo lado exportador. Claramente, muitos desses estímulos não faziam senão compensar o viés antiexportador criado por um regime muito restritivo em matéria de importações. O coeficiente de importações, durante essa década, foi inferior a 7% e decrescente, enquanto o coeficiente de exportações/PIB cresceu pelo menos de dois pontos, ainda deixando de lado os coeficientes muito altos de 1983 e 1984, anos de particular esforço de vendas externas e de recessão interna (política de vender os excedentes) derivados da crise da balança de pagamentos.

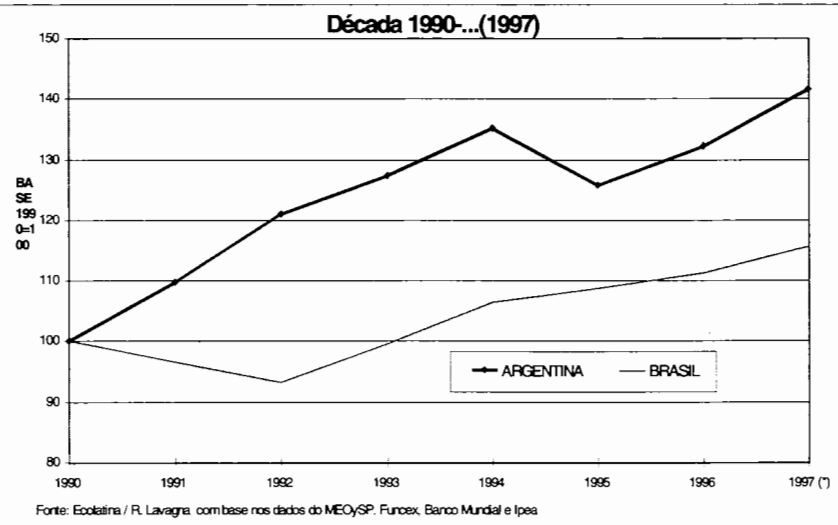
Nesse contexto, ainda, o acordo de integração regional era visto pelo Brasil mais como uma variável de ordem "política" do que por seu impacto econômico, devido ao baixo peso das relações comerciais mantidas com a Argentina.

· **Os anos 90:** a década de 90 é a primeira, em várias, na qual o produto industrial da Argentina supera, em suas taxas de crescimento, o do Brasil. Isso se deve, fundamentalmente, a dados do contexto macroeconômico, assim como a determinadas políticas industriais e comerciais específicas. No plano macroeconômico, a Argentina inicia seu processo de estabilização mais de três anos antes que o Brasil[7] e, tal como ocorre com todo plano de estabilização, tem um impacto expansivo sobre o crédito e o poder aquisitivo e, em última instância, sobre a demanda[8] no tempo em que existia capacidade ociosa industrial, rapidamente utilizável.

[7] Advirta-se que se trata, praticamente, da metade do período comprovado, que é de 7 anos.

[8] Diferentemente de outros programas, o atual durou um período de mais de três anos e, além da grave redução do PIB, de 1995, recuperou-se rapidamente com a ajuda de um quadro internacional excepcionalmente favorável.

Gráfico 8. Evolução do PIB industrial



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados do MEOySP, Funcex, Banco Mundial e Ipea

Por outro lado, a análise feita em meados dos anos 80 quando a Argentina lança uma proposta de integração com o Brasil, visando um impacto econômico favorável, foi confirmada pela realidade. A expansão do mercado Mercosul/Brasil produz um impacto favorável, não apenas em termos de comércio, mas na geração de atrativos de investimento. A importância da relação com o Brasil, limitando-nos, por um momento, somente ao efeito comercial, pode ver-se nas exportações industriais dos últimos 18 meses. Consideradas em média mensalmente, caíram 21,2% do NAFTA, 22,2% da União Européia, 9,2% do resto do mundo, que inclui não apenas o Japão e o Sudeste Asiático, mas também alguns países da região, como o Chile, que moderam a redução. Apenas as exportações ao Mercosul e, essencialmente, ao Brasil sobem a 21,2%.

A isso acrescentam-se, combinadas com a política do Mercosul, as políticas em favor do setor automotor que, a partir do início do plano de estabilização, lidera claramente o processo de expansão industrial e de expansão das exportações da Argentina para o Brasil. Por último, preços de insumos próximos dos internacionais, pelo efeito combinado da política cambial e tarifária, favorecem forte expansão da competitividade industrial, ao menos no interior da zona regional. No que se refere ao resto do mundo, fica claro que o país não conta com uma competitividade adequada.

Tanto em matéria de importações quanto de exportações, entre meados da década de 1980 e os anos decorridos da atual década, produziram-se mudanças importantes de regime. No que se refere às importações, a partir de 1988 (Plano Primavera) e até a adoção da Tarifa Externa Comum em 1995, seguiu-se uma política tarifária errática com numerosas modificações cambiais, tais como:

- diminuir os máximos e manter os mínimos das tarifas;
- diminuir os máximos e diminuir os mínimos;
- manter os máximos e subir os mínimos;
- mudar os saltos tarifários, passando de 8 para 6, em seguida a 5, mais tarde a 4 e, finalmente, a um nível único, que implicou elevar os mínimos ao valor de 20%. Adverte-se que, como conseqüência da reforma tarifária de 1986/87[9], na qual se iniciou a abertura, a tarifa máxima anterior, acordada com o Banco Mundial, era de 40%;
- ao mesmo tempo, em 1988, reimplantaram-se as paratarifas (permissões de importação semi-automáticas) e logo voltou-se a eliminá-las.

O nível tarifário foi assim movido de forma bastante errática, na maioria dos casos, com base em considerações fiscais ou em propostas puramente ideológicas. Por sua vez, em matéria de exportações, os regimes de reintegração passaram, a partir de 1970, por três grandes etapas **conceitualmente** bem definidas:

i) reintegração ou reembolso como forma de modificar o tipo de mudança efetiva e, portanto, mudar deliberadamente preços relativos;

ii) reintegração ou reembolso como efetiva devolução dos impostos incorporados nos bens exportados; e

[9] O Banco Mundial, em seu informe sobre a reforma de 1986-87, afirmou ".... o objetivo é reforçar os incentivos à exportação e iniciar um processo de liberalização de importações, sem criar sérios deslocamentos na economia que podem afetar os esforços do governo para tornar a indústria mais competitiva" e acrescenta "... o programa de reforma comercial centra-se em uma aproximação gradual da liberalização que inclui tempo para que as empresas se tornem competitivas". Ao mesmo tempo, ao julgar a abertura unilateral, do final dos anos 70, afirma "... as condições sociais pioraram significativamente (na Argentina) como conseqüência da liberalização das importações de 1979 a 1981"(Banco Mundial documento 87-79).

iii) o critério de reintegração ou de reembolso como *espelho* do direito de importação existente para o mesmo bem, sejam esses bens terminados, partes ou insumos.

Certamente, essas três formas *puras* foram, às vezes, substituídas por regulamentos confusos, puramente conjunturais, de caráter fiscalizador de curto prazo, ou de forma mais direta, por situações de condução econômica anárquica.

Dentro das formas *puras*, a primeira delas teve vigência nos anos 70 e parte dos 80. Esse período abrangeu políticas econômicas muito diferentes, desde a Reforma Tettamantti, em 1973 à reforma Martínez de Hoz, no final dos anos 70.

As reintegrações ou reembolsos eram, na realidade, um suplemento do tipo de câmbio e portanto seu *nível* era fixado em função do tipo de câmbio real da época. As fortes oscilações de tipo de câmbio real refletiam-se em mudanças no sistema de reintegração, chegando-se até a situações de reintegrações negativas (impostos à exportação) em anos de moeda nacional desvalorizada.

Claramente, a política constituía parte de modificações dos preços relativos da economia em função de outras variáveis macroeconômicas.

A *extensão* dessas reintegrações estava basicamente limitada a produtos de alto valor agregado. Teve vigência até a reforma de 1986.

A segunda das reformas *puras* inicia-se em 1986 (Reforma Lavagna), e dura até final de 1988 e substitui a idéia e a terminologia de reintegração ou reembolso pela "devolução de impostos". Nesse caso, procedeu-se, por setores e subsetores , à *tipificação* do conteúdo de impostos indiretos e esse foi o *nível* no qual se fixou a devolução. Os impostos passíveis de serem devolvidos eram aqueles admitidos dentro da norma do GATT. Sua fixação ficava totalmente desvinculada de razões de ordem fiscal ou do nível real do tipo de câmbio. Deve-se assinalar que o nível do câmbio correspondia, em grandes linhas, ao que surgia da Paridade do Poder Aquisitivo (PPP) e que a política era sua manutenção real.

A *extensão* da devolução era muito mais ampla que nos casos anteriores, incluindo bens de caráter agroindustrial. Por outro lado, o conceito de reintegração negativo ficava também excluído.

A terceira das reformas corresponde ao período 1993 a 1994 (Reforma Cavallo) e é o critério de *espelho*. Se um produto tinha uma tarifa de importação de X%, as exportações de tal bem deviam ter exatamente o mesmo *nível* de reintegração. O critério era que a proteção tarifária era reflexo de uma *ineficiência* relativa dos produtores locais e, portanto, se esse era o nível de ineficiência, cabia aos que exportavam uma compensação equivalente.

Razões de ordem fiscal terminaram em 1995 com esse critério e houve, desde então, decisões *ad hoc*. A *extensão* da aplicação do regime, era, por seu alcance, similar ao caso anterior.

A abertura brasileira inicia-se quatro anos depois da argentina, em março de 1990, também ligada a um severo ajuste fiscal. Parte importante dos incentivos à exportação foram abolidos, mantendo-se o regime de *drawback*. Ao mesmo tempo, ao lado das importações, continuou-se no rumo de reforma tradicional, começando com a eliminação de regimes especiais, logo eliminando restrições quantitativas e, finalmente, iniciando um processo gradual, de quatro anos, de diminuição tarifária. O objetivo final era a média de 14%, com uma margem de 0 a 20%, ao mesmo tempo que se reduzia a dispersão.

Apesar do Brasil ter iniciado sua política de abertura em 1990, a mudança relativa correspondente à Argentina é menor porque essas políticas acontecem no momento em que a Argentina aprofunda seu próprio regime de abertura.

Uma mostra da trajetória diferente que determinadas políticas industriais e comerciais seguiram é proporcionada pela fixação da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. Há, no Mercosul, um regime de "convergência ascendente" pelo qual as tarifas devem subir até alcançar o nível da TEC e um regime de "convergência descendente" no qual o prazo se estende até o ano 2001, no caso dos bens de capital e, até 2005, no que se refere à informática e bens de telecomunicações, as tarifas nacionais devem ser reduzidas para atingir o nível da TEC. A Argentina tem sido a maior usuária do regime ascendente, já que uma parte importante de bens, inclusive bens de capital, estava abaixo dos valores de 14% ou 16% fixados na TEC. O Brasil, por seu lado, é o maior usuário do regime descendente em sua tentativa de proteger, durante períodos mais amplos, sua indústria de bens de capital, de

informática e de telecomunicações. Em ambos os casos, houve mudanças referentes ao protocolo assinado em Ouro Preto porque a Argentina adiantou algumas convergências e o Brasil, por sua vez, usou um regime de extarifário para determinados bens de investimento.

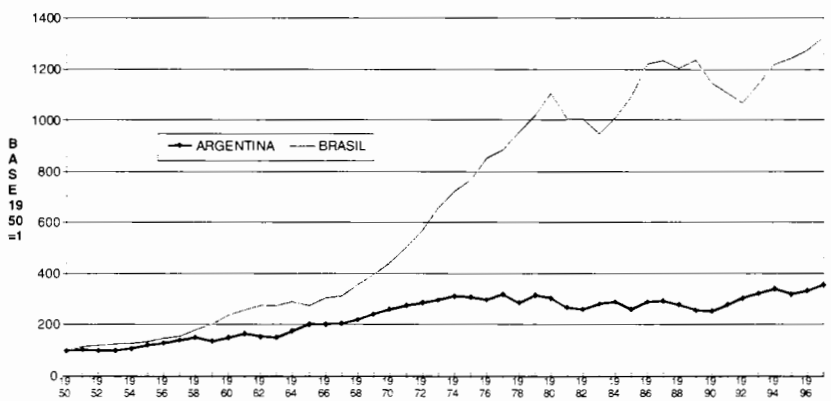
Em todo caso, a tarifa negociada resulta em uma média de 14%, alíquotas escalonadas que vão de 2 em 2, de zero até 20, a qual mostra níveis moderados de proteção, principalmente levando-se em conta a diferença, em meados dos anos 80, quando as paridades de câmbio refletiam determinada subvalorização das moedas locais. Atualmente ocorre exatamente o contrário. Não menos importante é o fato de que os países delegaram soberania em matéria tarifária e que as modificações requerem acordo entre as partes, além das exceções ou do peso e da capacidade dos dois membros maiores de forçar determinadas mudanças, de acordo com sua situação particular.

Os resultados

Duas classes de resultados merecem ser analisadas:

- a análise comparativa entre os dois países; e
- a comparação com outras economias, particularmente, aquelas que estão ou que passaram por etapas de crescimento recente.

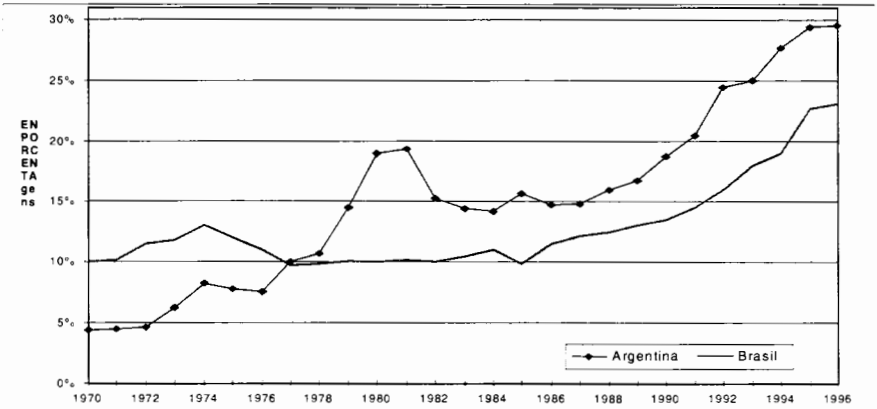
Gráfico 9. Evolução do PIB industrial



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados do MEOySP, Funcex, Banco Mundial e Ipea

Em termos comparativos binacionais, o desempenho industrial do Brasil, medido pelo dado mais agregado, como é o PIB setorial, mostra um desempenho marcadamente superior. O produto industrial similar, no início dos anos 50[10], cresceu mais de 13 vezes no Brasil (uma taxa média de 5,6% ao ano e um período de 13 anos para duplicar o produto) diante de apenas 3,6% vezes o da Argentina (taxas médias de 2,8% e um período de 26 anos para duplicar). A mudança maior ocorre na década de 1970.[11]

Gráfico 10. Evolução do Grau de Abertura



Fonte: Ecolatina / R. Lavagna com base nos dados dolMEOySP e FGV.

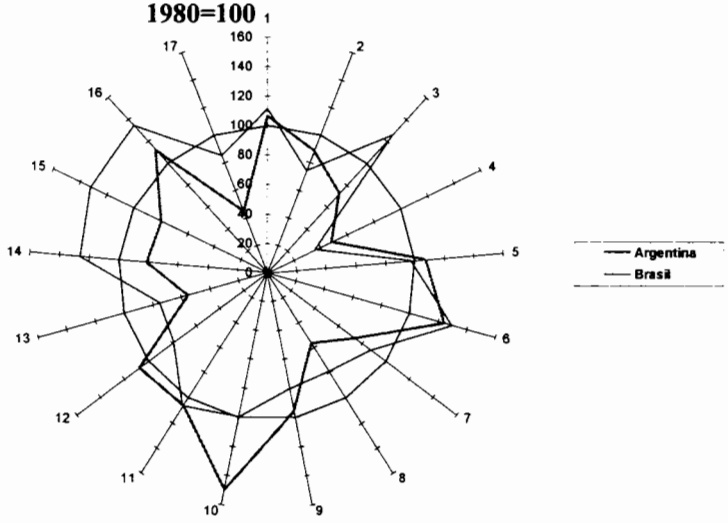
[10] Existem estatísticas diferentes, nacionais e do Banco Mundial sobre se o PIB e o PIB industrial da Argentina e do Brasil eram similares no início da década de 1950 ou da década de 1960. De nossa parte, tomamos como base a idéia de semelhança de níveis do início da década de 1950 por considerá-la mais compatível com outras análises quantitativas e qualitativas sobre o desempenho de ambas as economias.

[11] Os valores deverão ser tomados como indicativos de magnitude já que, como não é habitual dispor de séries tão extensas e, mais ainda, compará-las internacionalmente, implicam problemas de preços, segundo a medição que se faça de preços correntes ou constantes, assim como as questões ligadas ao tipo de câmbio de conversão.

Ambas as economias vêm-se abrindo progressivamente quando se mede a abertura como o coeficiente de comércio exterior (exportações + importações) sobre o Produto Interno Bruto. Além das dificuldades estatísticas apresentadas na construção dos dados que o gráfico reflete, pode-se observar, no caso da Argentina, maior grau de volatilidade, especialmente pelo componente importações, durante os anos finais da década de 1970 e no início dos anos 80.

Por outra parte, a mudança estrutural do Brasil ficou mais próxima da fronteira mundial do que a da Argentina. As mudanças estruturais da indústria mostram que houve modificações em favor do aumento do peso dos setores tais como o de máquinas elétricas, material de transportes e materiais profissionais e científicos. No caso da Argentina, a maior expansão ocorreu no setor da siderurgia, dos produtos metálicos, do papel e de seus derivados, dos produtos químicos e dos derivados do petróleo. Em todos esses itens, a Argentina chega alguns anos após o Brasil e ainda não iniciou seu desenvolvimento dos setores do complexo eletrônico.

Gráfico 11. Mudança estrututal na Indústria industria Índice valor agregado: 1980=100



Fonte: Ecolatina com base nos dados do *Relatório* Mundial 1996 (ONUDI)

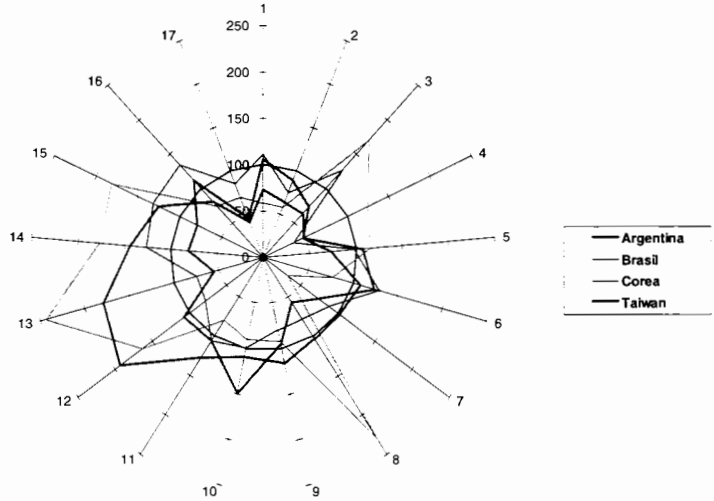
Tabela 1. Referências do PIB por Setores

Código	Detalhe	Código	Detalhe
1	Alimentos, bebidas e tabaco	10	Siderurgia
2	Têxtil e confecções	11	Metais não-ferrosos
3	Artigos em couro, peles e calçados	12	Produtos de metal
4	Madeira e produtos de madeira	13	Máquinas não-elétricas
5	Artigos de papel, imprensa e edição	14	Máquinas elétricas
6	Ind. química, petróleo, derivados do petróleoe carvão	15	Material de transporte
7	Indústria da borracha	16	Materiais profissionais e científicos
8	Plásticos	17	Outras indústrias manu fatureiras
9	Porcelanas, vidros, outros minerais não-metálicos		

Em termos de comparação, o que fica claro ainda é que o Brasil, cujo progresso medido por níveis de produção, diversificação e escalonamento da mesma é mais acentuado, não respeitou o que pode ser chamado de paradigma do crescimento industrial dos anos 70 e, sobretudo, dos 80.

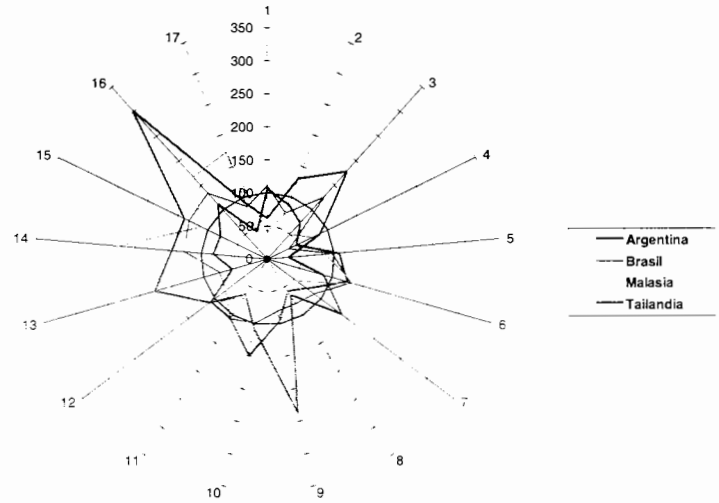
Setores como o de máquinas não-elétricas, de máquinas elétricas e de material de transporte destacam-se em situações de mudanças estruturais de países como a Coréia ou áreas especiais, como Taiwan, que formaram a segunda onda de industrialização do Sudeste Asiático, após o Japão. Economias ainda mais jovens, como as da Malásia e da Tailândia, mostram avanços mais firmes na produção de bens do complexo eletrônico-informático e de bens de capital elétricos e não-elétricos.

Gráfico 12. Mudança estrutural na industria
Índice valor agregado: 1980=100



Fonte: Ecolatina com base nos dados do Relatório Mundial 1996 (ONUDI).

Gráfico 13. Mudança estrutural na Industria
Índice valor agregado: 1980=100



Fonte: Ecolatina com base nos dados do Relatório Mundial 1996 (ONUDI).

O contexto internacional

A semelhança e a diferença antes consideradas ocorreram em um contexto no qual os fatores exógenos foram determinantes para ambos os países, apesar de seu nível de "internalização" poder ter sido distinto em função das estruturas e/ou políticas diferenciadas de cada país.

Bastam alguns rápidos exemplos dos últimos decênios para explicitar o "peso" do contexto externo:

1. O período de crédito fácil e "agitação" financeira do final dos anos 70 ou o período atual de hiperliqüidez, que criaram condições excepcionais para aumentar o financiamento do investimento, facilitar as privatizações ou, simplesmente, cobrir déficits fiscais e/ou externos, baixar a inflação e, em geral, para desenvolver as políticas de primeira geração do Consenso de Washington;

2. As semelhanças, a partir da crise da dívida detonada pelo México em 1982, a crise de 95 (México e Argentina) ou a atual crise desencadeada no Sudeste Asiático significaram programas de ajuste, de desaceleração ou de recessão econômica combinados com uma marca de fragilidade financeira pelo efeito da explicitação da baixa qualidade do crédito durante a "agitação" financeira. As situações de alta liqüidez significaram maiores níveis de crescimento e, ao mesmo tempo, baixaram de qualidade de avaliação do risco-país e do risco-empresarial, em geral, assim como a do risco financeiro-creditício, em particular;

3. Os períodos de baixos preços dos bens primários, como em meados da década de 1980, contrapondo-se aos de preços muito altos como nos últimos anos;

4. O sentido das mudanças nos modelos de consumo, de investimento, de incorporação tecnológica e até na estrutura das políticas econômicas, dos quais os choques heterodoxos, dos anos 80, e os mais ortodoxos, dos anos 90, são exemplos paradigmáticos.

A precisão sobre o papel determinante do fator externo pode parecer ociosa, já que esse é um elemento comum a todo país não central cuja influência no contexto internacional é modesta. Entretanto, tratar isso como algo

óbvio estaria, na realidade, ocultando um eventual elemento diferenciador da máxima importância, que é a persistente tendência de alguns governos da região de considerar *endógenos* todos os êxitos e *exógenas* as limitações, erros ou fracassos. Isso seria apenas uma piada, se não fosse verdade porque quem aprecia a realidade com o viés antes indicado está falseando o contexto no qual deve tomar decisões e, portanto, por ação ou por omissão, está tornando ainda mais vulnerável sua capacidade de gestão.

No caso argentino, nas três ou quatro últimas décadas esteve presente a tendência a internalizar *apenas* os efeitos de situações externas positivas. Esses dados exógenos positivos conviveram e determinaram políticas econômicas ortodoxas para seu tempo, como as dos ministros Alsogaray, nos anos 60, Martínez de Hoz, no final dos anos 70 e início dos 80, ambos em governos de fato, e as do presidente Menem – com seus diferentes ministros – nos anos 90. Teria sido possível impulsionar políticas macroeconômicas de financiar o orçamento sem emissão ou com menos emissão, supervalorizar a moeda nacional, financiar fortes somas para a importação, cobrir os buracos externos ou, dito de outra forma, buracos da poupança e do investimento com o endividamento, etc., em contextos externos diferentes dos que lhes couberam vivenciar? Seguramente, não; e por não reconhecê-lo, tendem a desenvolver e a confiar em políticas de alto impacto, mas com baixo nível de sustentabilidade e alto custo social ante mudanças na variável externa.

Talvez as características socioculturais da direção empresarial argentina, durante muitos anos propensa a impactar-se ante o "milagre" agrícola (colheita que resolve tudo), mas uma direção política, militar ou democrática, tendente a maximizar, a curto prazo, mais do que a formular políticas sustentáveis – tenham muito a ver com o caráter errático de políticas em frentes tão decisivas quanto a da abertura comercial e a da industrialização. Sem idealizar o comportamento do Brasil, onde também parecem existir condutas de maximização a curto prazo e políticas puramente adaptadas à influência externa (Collor?), podem, entretanto, ser identificados, dentro de suas políticas, elementos com intenção e plano estratégico, portanto, de mais longo prazo.[12]

[12] A direção argentina mais ortodoxa tem por hábito considerar que no Brasil mais do que plano estratégico, há uma maior resistência dos interesses criados para frear o câmbio. Daí, de acordo com isso, a maior persistência e a menor possibilidade de erro das políticas devem ser vistas como um passivo. Essa interpretação é – como parece óbvio – oposta à que se sustenta neste trabalho.

Síntese e Conclusões

1. No âmbito de políticas de substituição de importações ambos os países **souberam**, nos anos 40 e 50, inserir-se no paradigma do desenvolvimento metalomecânico e, mais tarde, nos anos 60 e 70, prosseguiram seu processo de integração *para trás* em setores produtores de insumos como a química, a petroquímica, o papel alumínio e, *para frente,* na produção de bens de consumo duráveis, especialmente, automotores.

2. Pelo contrário, **não souberam,** a partir dos anos 70 em diante, inserir-se no paradigma do desenvolvimento do complexo eletrônico-informático. As razões para essa falta merecem ser exploradas em um conjunto de fatores tais como:

   · presença maciça do Estado como produtor e como peça-chave na definição do caminho do investimento;

   · interesses privados criados que preferiram que os incentivos se orientassem para o processo de integração para atrás, na produção de insumos generalizados, ou para bens de consumo, com o mercado protegido e a demanda insatisfeita;

   · fatores ideológicos que, na Argentina, jogavam a favor de uma especialização, de acordo com as vantagens comparativas estáticas e que, no Brasil, identificaram força industrial com "gigantismo" investidor;

   · falta de consciência do papel da tecnologia como terceira etapa de um processo de desenvolvimento industrial, logo, das indústrias *comuns* de consumo e da indústria *pesada,* produtora de insumos. Essa falta de consciência refletiu – sobretudo – na falta de coordenação institucional, funcional e de objetivos entre Estado–cientistas–empresas e; finalmente,

   · maior facilidade instrumental exigida para se fazer políticas de promoção de grandes projetos de investimento em torno dos quais as incertezas e as opções de caráter tecnológico são menores. Essa apreciação é também válida para explicar comportamentos do próprio setor privado investidor.

3. **Não lhes foi permitido** especializar-se em produções ligadas à indústria alimentícia ou derivadas de insumos primários, como a têxtil. As políticas protecionistas, derivadas da política agrícola comum da Comunidade Européia, e de subsídios dos Estados Unidos e Canadá ou do Acordo Multifibras, estabeleceram restrições de mercado muito fortes, limitando a capacidade de expandir-se e especializar-se firmemente nesses setores

4. Em etapas nas quais há uma maciça realocação de fatores de produção, especialmente capital e trabalho, aparecem grandes saltos de produtividade que tendem a decrescer em etapas mais maduras. Terminada a etapa de crescimento, na qual é possível distribuir sem afetar o modelo de acumulação, criaram-se condições de conflitos distributivos que foram particularmente agudos, no caso da Argentina. Boa parte desses conflitos não foram resolvidos e terminaram refletindo-se em déficit fiscal crescente.

5. As etapas de alta liqüidez internacional, nas quais foi possível ocultar ou adiar esses conflitos distributivos, por meio do endividamento externo que financiava a alta absorção interna, o processo de industrialização foi particularmente favorecido no Brasil, mas, por sua vez, foram criados compromissos externos sem uma *equivalente* geração de bens para transação, competitivos em nível internacional.

6. Ao ceder a alta liqüidez internacional, como ocorreu nos primórdios dos anos 80, o déficit fiscal e o impacto da dívida externa sobre o mesmo converteram-se em uma unidade, restringindo o nível de acumulação e elevando a taxa de inflação a níveis hiperinflacionários, alcançados pela Argentina em 1989 e 1990 e, algum tempo depois, pelo Brasil. A etapa de início dos anos 80 significou um marcado retrocesso da região em relação a outras economias em desenvolvimento e forçou novos fechamentos das economias, justamente quando requeriam avançar em um processo de abertura de *mão-dupla*, mudança que já haviam atrasado além do conveniente.

7. Dentro desse marco geral, o Brasil avançou com maior persistência numa política de substituição de importação, combinada com uma abertura exportadora na qual se compensavam o viés antiexportador das políticas de alta proteção industrial. Pelo contrário, a Argentina care-

ceu de uma política exportadora industrial viável até final de 1930 e antes disso, por vários anos, utilizou um esquema de abertura unilateral pelo lado das importações. Assim como a década de trinta significou uma forte diferença no desenvolvimento industrial da Argentina e do Brasil, em favor desse último, a década de 1970 representou o segundo grande atraso da Argentina.

8. **Ambos os países e, particularmente, a Argentina, tiveram ciclos de *stop and go* ligados a situações de desequilíbrios ou de equilíbrio em seu setor externo,** em geral, combinados com uma aceleração permanente da taxa de inflação. Embora a taxa de inflação tenha sido controlada, como aconteceu praticamente em todo o mundo, deve-se computar que isso ocorreu no âmbito da venda de ativos públicos e de liqüidez internacional muito alta, que ajudam um financiamento genuíno, que é de uma só vez, no caso das privatizações, e cíclico, no caso do endividamento.

9. **Nenhum dos países parece ter resolvido precisamente o tema da incompatibilidade entre taxas de crescimento altas e desequilíbrio externo.** Ainda nas atuais circunstâncias de alta liqüidez internacional recorrentemente faz falta ajustar para baixo ou, pelo menos, desacelerar o nível de atividade para conseguir reequilibrar o setor externo. Limitada a capacidade de "fechar" a economia por sua ineficiência dinâmica, pelas novas restrições geradas por uma crescente norma internacional (GATT-OMC), e limitada a de compensar o viés anti-exportador por via de esquemas promocionais com efeito fiscal ou quase-fiscal negativo, a solução não pode ser buscada senão em uma muito ativa política de expansão exportadora.

   Essas políticas requerem esforços excepcionais em matéria de aumento da produtividade, tanto sistêmica quanto micro e requerem, assim mesmo, que os progressos em matéria de eficiência na atribuição e no uso de recursos não seja mediatizada pelas políticas cambiais e monetárias alheias ao contexto internacional. Esse último requisito costuma entrar em colisão, ao menos a curto prazo, com políticas de estabilização fundamentadas em esquemas de "âncoras" cambiais.

10. Em **âmbito macroeconômico**, os *fundamentals* são essenciais para gerar previsibilidade, atrair investimentos e atribuí-los corretamente,

competir na distribuição de tempo e atenção dos grandes investidores. Por sua vez, as **políticas setoriais e específicas** parecem ser tão essenciais quanto se trata de identificar "bolsões" de baixa produtividade, sobre os quais se pode operar, e identificar e gerar oportunidades de desenvolvimento dinâmico de vantagens competitivas.

Privatizações executadas de maneira tal que não distorçam a taxa interna de retorno da economia em favor de bens não-passíveis de transação (tal como ocorreu na Argentina), políticas tecnológicas, de certificado de qualidade, de apoio institucional à abertura de mercados, de encadeamento entre a grande, a média e a pequena indústria, mecanismos de financiamento promocional próximo a taxas de consenso dos países desenvolvidos, são componentes irrenunciáveis de uma política que tente compatibilizar a estabilidade com uma taxa de crescimento menos volátil e mais alta do que a alcançada nos últimos anos.

11. O Mercosul, entendido não como uma mera eliminação de tarifas e paratarifas, mas como um instrumento de reconversão e de desenvolvimento de novos setores, é um instrumento que serve aos fins antes indicados. Desde impactos sobre as escalas produtivas, até a geração de uma maior massa crítica para desenvolvimentos tecnológicos, passando por uma maior capacidade de atração e de negociação internacional, são precisamente atribuíveis a um mercado comum que se expande e generaliza a todos os setores (por exemplo, serviços e compras do governo) e aprofunda-se no tocante aos níveis de coordenação de macropolíticas e de políticas setoriais específicas.

12. **O contexto internacional teve e tem, para ambos os países, um peso muito determinante,** criando um marco de referência dentro do qual os países podem fazer uso de determinados graus de liberdade em condição de diagnosticar corretamente o caráter desse contexto e ter objetivos nacionais explícitos e com grau de consenso que os torne operativos. A influência internacional transmite-se tanto por via dos mercados quanto pela das "idéias" dominantes.

Do estado dos mercados financeiros têm resultado, no passado, tanto "agitamentos" expansivos como crise de iliqüidez, que levaram a políticas de ajuste recessivo, em muitos casos, combinadas com altas taxas de inflação.

Do mundo das "idéias" resultam tanto enfoques de política econômica quanto – crescentemente – normas de aplicação mais ou menos obrigatórias em matéria de investimentos, comércio, etc.

A dificuldade que ambos os países tiveram em medir o grau de influência externa, ou pelo menos de reconhecer sua existência, resultou em obstáculo para a formulação de políticas econômicas. O Brasil parece ter tido uma política mais flexível simultânea a reconhecer determinados limites e fazer uso máximo das margens de ação. Na Argentina, passou-se de etapas de não-reconhecimento dos limites para etapas de adaptação passiva. Alguns dos dados apresentados têm a ver, precisamente, com esse fato. Uma análise mais detalhada deveria admitir determinadas correções à escala, isto é, por "tamanho do país", que permitiu ao Brasil ser freqüentemente considerado um *Estado pivô* com maior capacidade de atrair investimentos, particularmente, em períodos de substituição de importações. Também podem-se fazer correções por nível de vida, bem-estar ou o PIB *per capita* que, por serem mais elevados, permitiram à Argentina certas margens de erro do que os que poderia o Brasil permitir-se, sem conseqüências sóciopolíticas.

A influência externa é determinante, porém, não é tudo, é o que mostra o diferente uso feito pelo Brasil das facilidades de financiamento externo, na década de 1970, reforçando sua estrutura industrial, ou o uso que a Argentina fez, na atual década, das facilidades existentes para levar à frente um processo de estabilização com suas conseqüências expansivas.

O fato de que os dois países estejam finalmente em uma etapa de estabilização, enfrentando um problema similar de volatilidade financeira e com um problema básico como o de "ancorar" o crescimento em níveis de taxas mais elevadas, sem entrar em conflito com o marco externo, abre um valioso campo de cooperação e aprofundamento da experiência de integração econômica regional.

Análise do Endividamento como parte da Avaliação de Indicadores de Solvência, Liqüidez e Competitividade*

*Ricardo Héctor Arriazu***

Introdução

A análise da evolução do endividamento externo de um país constitui um indicador importante no momento de avaliar a possibilidade de que uma economia venha a enfrentar problemas de liqüidez e de solvência, assim como o custo desse endividamento é relevante como um dos determinantes de sua competitividade. Da mesma maneira que tal análise pode ser realizada para um país em seu conjunto, também pode-se fazê-la para os setores público e privado da economia. Este último tipo de estudo permite, além disso, no caso de problemas potenciais, discriminar a fonte dos mesmos para a economia em análise.

O presente trabalho tem por objetivo a apresentação de critérios utilizáveis para medir a liqüidez, a solvência e a competitividade de um país[1], os quais serão alternativos aos usualmente utilizados. A necessidade de apresentar indicadores alternativos surge devido à ambigüidade – e, em muitas ocasiões, devido aos erros – derivados da utilização de critérios tradicionais

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Contador público nacional pela Universidade Nacional de Tecumán, Argentina. Pós-graduado em Economia pela Universidade Nacional de Cuyo e PhD *candidate in economics* pela Universidade de Minnesota. Professor visitante da Universidade Nacional de Cuyo. Professor visitante do SAIS Institute, John Hopkins University, Washington, D.C. e professor de Análise Macroeconômica Real e Monetária da Universidade Católica Argentina. Foi diretor-executivo substituto do FMI, consultor do governo da Indonésia, de Salomon Brothers, da Organização das Nações Unidas, da CEPAL, da OEA, do FMI, do BIRD, do BID, entre outros. Quero destacar a colaboração prestada, para a elaboração deste trabalho, dos licenciados Fernando Marengo, Pablo Morra, Santiago Vattuone e Gabriel Di Bella.

[1] Da mesma maneira que os critérios são utilizáveis para o país em seu conjunto, podem ser utilizados para a avaliação de algum dos setores da economia em particular.

de medição de tais conceitos. É por isso que, nas diversas seções deste trabalho, recordar-se-ão os critérios tradicionais, comparando-os aos propostos por nós, de tal maneira que, em cada caso, fiquem claras as vantagens de utilizar os indicadores aqui sugeridos. Após definir e detalhar as diferenças entre os diversos indicadores, realizar-se-á uma aplicação empírica dos mesmos para os casos das economias da Argentina e do Brasil.

Dado que o endividamento de um país constitui um dos indicadores mais usados, tanto pelos critérios tradicionais de análises quanto pelos que propomos, no presente trabalho, é essencial encontrar uma medida apropriada ao endividamento de uma economia e de sua evolução no tempo. Série de dívidas não-homogêneas podem resultar em indicadores que refletem inadequadamente a situação de um país em um período de tempo. É por isso que se dedicará uma seção completa, deste trabalho, para a análise dos critérios a serem utilizados para medir de maneira apropriada a dívida de um país, ilustrando-o, posteriormente, com um exemplo para o caso argentino.

Além disso, é importante destacar que os setores públicos são, em muitos casos, devedores do que se denomina "dívida não-registrada" (*off-balance sheet debt*), a qual é gerada, principalmente, a partir de sistemas de partilha (*pay as you go*) de seguridade social. A mesma deve ser levada em conta na avaliação da liqüidez e da solvência dos Estados nacionais. Por ser "não-registrada", é necessário propor critérios para essa medição, de tal maneira que sejam os mais precisos possíveis na análise da situação patrimonial fiscal. Dada a importância das dívidas não-registradas, dedicar-se-á a última seção do presente trabalho para sua medição e estimativa para o caso argentino.

Indicadores de solvência

Situação patrimonial e variações patrimoniais

Os indicadores de solvência mais usualmente utilizados, e contra os quais se contrastarão os que serão propostos por nós, são os seguintes:

Quadro 1. Indicadores tradicionais para a avaliação de problemas Potenciais de solvência de um país

Solvência	Dívida/PIB
	Saldo da conta corrente da balança de pagamentos

Por outro lado, a situação patrimonial de qualquer setor da economia (empresa, setor privado, setor público, país, etc.), pode ser apresentada do seguinte modo:

Quadro 2. Estado da situação patrimonial

Ativo	Passivo
Ativos fixos	Passivos financeiros
Ativos financeiros (AF)	Patrimônio financeiro líquido (AF-PF)
	Patrimônio líquido

O conceito de **ativos fixos** inclui a totalidade dos ativos do setor que se deseja avaliar, determinados a preço de mercado e, no caso particular de um país em seu conjunto, inclui a totalidade das terras, imóveis, estradas, portos, maquinários, etc., situados dentro do país.

O conceito de **ativos financeiros** inclui a totalidade das aplicações financeiras do setor em avaliação (efetivo, depósitos bancários, créditos concedidos, ações de outras empresas, títulos e bônus – privados ou públicos –, divisas estrangeiras, depósitos no exterior, etc.). No caso particular em que se deseje avaliar a solvência de um país em seu conjunto, a análise simplifica-se se nesse item incluem-se apenas os direitos financeiros dos residentes do país em relação com os não-residentes; nesse contexto, o conceito de ativos financeiros refletiria um conceito claro, já que se esclareceriam as transações financeiras entre residentes. Neste último caso, esse conceito incluiria somente as reservas em divisas, os depósitos no exterior, os títulos públicos de governos e de empresas estrangeiras, etc., isto é, a totalidade dos ativos externos do Banco Central (reservas), de outras entidades pertencentes ao setor público nacional (ativos externos do setor público) e do setor privado nacional, (divisas particulares e outros ativos externos).

O conceito de **passivos financeiros** é semelhante ao de ativos financeiros e inclui a totalidade das obrigações financeiras do setor sob avaliação (dívidas bancárias, com provedores, títulos e bônus emitidos etc.) e, do mesmo modo que no caso dos ativos, incluem transações entre residentes, que devem ser esclarecidas ao avaliar um país em seu conjunto. Neste último caso, o conceito de passivos financeiros deve incluir a totalidade do endividamento externo do país, isto é, deve incluir a totalidade do endividamento externo dos residentes do país, tanto público quanto privado, com total independência da forma de instrumentação de tal dívida.

O conceito de **patrimônio financeiro líquido** mede o resultado líquido das aplicações financeiras e dos passivos financeiros (ativos financeiros – passivos financeiros) do setor sob análise, e no caso particular de um país, mede a diferença entre os ativos externos totais do país (reservas internacionais, dívida pública de países estrangeiros, dívida privada de empresas não-residentes, etc., tanto em poder do setor público quanto do privado) e seu endividamento externo.

O conceito de **patrimônio líquido** mede a riqueza líquida total do setor analisado, e, no caso particular de um país, mede sua riqueza líquida total, excluindo, unicamente, seu capital humano e seus recursos naturais desconhecidos.

O uso desse instrumental, para avaliar a situação de empresas individuais, ensina que é condição necessária, porém insuficiente, para que uma empresa seja solvente, que seu patrimônio líquido seja positivo. A insuficiência de um patrimônio líquido positivo como indicador de solvência origina-se do caráter dinâmico do conceito de solvência, que mostra duas situações de perigo que um indicador estático não é capaz de identificar:

a) uma empresa ou setor que mostra resultados negativos em sua operação (variações negativas em seu patrimônio líquido) pode suportar tais perdas por um período limitado (até que se esgote seu patrimônio líquido) e, portanto, apresenta problemas potenciais de solvência;

b) uma concentração elevada de vencimentos de dívida pode gerar um risco potencial de insolvência ante problemas de liqüidez, ainda que em situações nas quais os resultados operacionais são positivos e o patrimônio líquido também.

O segundo desses perigos será analisado em outra seção deste trabalho como parte da avaliação dos indicadores de liqüidez, mas a avaliação do primeiro desses perigos requer uma análise maior. O Quadro 3 mostra os mesmos conceitos incluídos no Quadro 2, porém expressados em termos de fluxos (variações dos distintos conceitos ao longo do período sob análise).

Quadro 3. Variações do estado da situação patrimonial

Variação do Ativo	Variação do Passivo
Variação ativos fixos (investimento bruto-depreciação)	Variação passivos financeiros
Variação ativos financeiros	Variação patrimônio financeiro líquido (saldo da conta corrente balança de pagamentos)
	Variação patrimônio líquido

O conceito de **variações de ativos fixos** mostra a variação no valor de mercado do total dos ativos fixos do setor sob análise, seja por incorporação de novos ativos (investimento, incorporação de novos recursos naturais, etc.), ou por diminuição dos existentes (depreciação, reduções de preços, desinvestimentos, etc.).

Os conceitos de **variações de ativos financeiros** e **variações de passivos financeiros** refletem as variações destes conceitos medidos nas unidades de conta nas quais a análise é realizada (moeda nacional corrente, moeda constante, divisas, percentuais do PIB, etc.) e, dependendo de tal unidade de conta, pode incluir conceitos como o de imposto inflacionário, imposto de desvalorização, efeitos das variações do PIB, etc.

O conceito de **variações do patrimônio financeiro líquido** mede conceitualmente a diferença entre as variações dos ativos financeiros e as variações dos passivos financeiros, mas, ao avaliar o país como um todo, apresenta a particularidade de que mede a variação do endividamento externo líquido do país em seu conjunto, pelo qual reflete a contrapartida do saldo da conta corrente da balança de pagamentos.

O conceito de **variações do patrimônio líquido** mede conceitualmente a diferença entre as variações no valor dos ativos fixos e das variações no patrimônio financeiro líquido do setor sob análise e, portanto, mede a variação da riqueza líquida total de referido setor. No caso particular de um país em seu conjunto, essa variação mede o incremento da riqueza física do país, excluídas as variações de seu endividamento externo líquido.

Indicadores alternativos de solvência

A partir dos Quadros 2 e 3, podem-se estabelecer critérios para medir a solvência de um país, que aparecem como alternativos aos critérios tradicionais. Entretanto, é importante destacar que os indicadores tradicionais encontram-se incorporados como parte desses indicadores alternativos, embora o saldo da conta corrente faça parte do segundo quadro, e o nível de endividamento faça parte do primeiro quadro. De modo geral, sugerimos o seguinte critério amplo:

Quadro 4. Critérios gerais para avaliar risco potencial de insolvência variações do patrimônio líqüido

		+	-
Patrimônio líquido	+	Sem problemas	Problemas potenciais
	-	Insolvência	Insolvências

Esse quadro indica que uma empresa, setor ou país que mostra um patrimônio líquido e uma variação de patrimônio líquido positiva não apresenta nenhum risco de insolvência; enquanto se mostram sinais negativos, em ambos os indicadores, encontra-se uma clara situação de insolvência. O caso de um patrimônio líquido negativo, mas com variações positivas, mostra uma situação de insolvência, porém com sinais de melhoria que poderiam, eventualmente, levar a que saia da situação de insolvência; enquanto o de patrimônio líquido positivo, mas com fluxos negativos, mostra a típica situação de problemas potenciais de insolvência.

Esse indicador pode ser ampliado para considerar problemas setoriais, recordando as seguintes identidades contábeis:

a) A somatória dos patrimônios financeiros líquidos dos distintos setores, incluindo o setor externo em suas relações com os residentes do país, deve somar zero, já que os direitos financeiros de um setor têm como contrapartida passivos financeiros de outros setores.

$$PFN\ Governo + PFN\ S.\ Privado + PFN\ S.\ Externo = 0\ (1)$$

Executando-se a mesma identidade em termos de variações dos patrimônios financeiros líquidos setoriais.

b) O saldo da conta corrente da balança de pagamentos mostra a diferença entre as receitas e os gastos do setor sob análise e, portanto, deve ter como contrapartida uma variação patrimonial financeira equivalente. Isso surge da relação seguinte:

$$Receitas\ (Y) + Var.\ de\ Passivos\ Fin.\ ((PF) = Gastos\ (E) + Var.\ de\ Ativos\ Fin.\ ((AF)$$

Pelo qual:

$$Conta\ Corrente\ (CC) = Y - E + (AF - (PF = (PFN\ do\ setor))\ (2)$$

Quando a análise é efetuada no âmbito do país e deseja-se identificar as contribuições setoriais para um desequilíbrio na conta corrente da balança de pagamentos, a equação (2) pode ser facilmente transformada, separando o gasto total (E) entre o gasto efetuado pelo setor público (E Governo) e o gasto do setor privado (E S. Privado) e, efetuando uma simples transformação algébrica de somar e subtrair os impostos (T) e reordenar os termos, de forma tal que a equação (2) se transforma em:

$$CC = (Y - T - E\ S.\ Privado) + (T - E\ Governo)\ (3)$$

que mostra que o saldo da conta corrente é a contrapartida das diferenças entre receitas e gastos do setor público e do setor privado, o que permite identificar as origens de qualquer desequilíbrio.

A análise pode ser refinada ainda mais, mas para torná-la compatível com o indicador de solvência alternativo sugerido, separando o gasto setorial total entre gastos de investimento (I) e gastos de consumo (C), pelo qual a equação (3) pode ser reescrita do seguinte modo:

$$CC = \{(Y - T - C\ S.\ Privado) - I\ S.\ Privado\} + \{(T - C\ Governo) - I\ Governo)\}\ (4)$$

Recordando que:

$$Y - T - C\ S.\ Privado = Poupança\ (A)\ S.\ Privado$$

e que:

$$T - C\ Governo = Poupança\ Governo$$

A equação (4) pode finalmente ser reescrita como:

$$CC = (A - I)\ S.\ Privado + (A - I)\ Governo = (A - I)\ País\ (5)$$

Essa equação permitirá relacionar os indicadores tradicionais de solvência com os indicadores alternativos sugeridos.

Supondo um país com patrimônio líquido positivo, apresentará risco de insolvência na medida em que mostre variações negativas em seu patrimônio líquido. Portanto, a avaliação do risco potencial de insolvência de um país deve estar encaminhada para determinar o que está ocorrendo com o patrimônio líquido ou a riqueza líquida do mesmo.

O saldo da conta corrente da balança de pagamentos indica a medida em que um país aumenta ou diminui sua posição de endividamento líquido em relação ao resto do mundo, isto é, indica a variação do patrimônio financeiro líquido de um país. Por si só, esse indicador é suficiente para analisar se a situação de solvência de um país está melhorando ou piorando, já que não permite conhecer com exatidão o que está ocorrendo com o patrimônio líquido do país em questão. Por esse motivo, mesmo que em algumas ocasiões possa conduzir a avaliações corretas, em outras, produz conclusões equivocadas. Com o objetivo de corrigir tal deficiência, apresenta-se o seguinte conjunto de indicadores alternativos:

Quadro 5. Indicadores de risco potencial de insolvência de um país Indicadores alternativos

Tradicionais	Teste Fraco	Teste Forte
Saldo/Conta corrente/ Balança de pagamentos	Saldo Conta corrente Balança de pagamentos	Saldo/ Conta corrente/ Balança de pagamentos
	Resultado fiscal	Resultado fiscal
		Taxa de crescimento do investimento *versus* Taxa de crescimento do consumo
Dívida/PIB		Investimento/PIB

Sabendo que um país tem déficit em conta corrente, torna-se relevante conhecer para o que os recursos estão sendo utilizados. Um primeiro passo, nesse sentido, consiste em analisar quem está gastando demais, isto é, qual setor da economia (público ou privado) está originando o déficit em conta corrente. Para isso, é necessário considerar tanto o resultado da conta corrente da balança de pagamentos quanto o resultado do setor público em seu conjunto.

Se a maior parte do déficit em conta corrente for explicada pelo setor público para financiar gastos correntes, então, a economia em questão apresentaria risco potencial de insolvência, pois, enquanto essa situação não se revertesse, o país estaria sofrendo diminuição de patrimônio ou de riqueza líquida. O denominado "teste fraco" permite descobrir esse tipo de situação,

já que permite conhecer em que medida o aumento do endividamento externo líquido do país tem sua origem na atuação do setor público.[2]

É possível melhorar a análise anterior acrescentando ao "teste fraco" a evolução do investimento e do consumo da economia. Nisso consiste o denominado "teste forte" do Quadro 5. Mesmo quando o déficit em conta corrente seja explicado, em grande parte, pela atuação do setor privado, é possível que o endividamento seja utilizado para financiar um maior nível de consumo. Se esse fosse o caso, a situação seria idêntica à proposta do parágrafo anterior, na qual o setor público financiava gastos correntes com endividamentos (sem a intenção de diminuir tal nível de gasto no futuro), e ambas conduzem a uma diminuição do patrimônio líquido da economia, em seu conjunto.

Portanto, o relevante, na realidade, não é saber quem é que está gastando acima de sua receita, mas, sim, determinar "como" e "para que" os recursos estão sendo utilizados. Se o maior endividamento for utilizado para financiar investimento, ainda que seja realizado pelo setor público, isso redundará em aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, do patrimônio líquido ou da riqueza líquida de um país. Nesse caso, o país está melhorando sua condição de solvência, pois está se tornando mais rico. A análise tradicional não faz distinção entre ambas as situações e, por conseguinte, pode conduzir a conclusões equivocadas.

Apresentam-se, a seguir, situações distintas nas quais se comparam as conclusões alcançadas pela análise tradicional e pela análise alternativa proposta para avaliar o risco potencial de insolvência de um país. Poder-se-á observar como, em alguns casos, o indicador tradicional e o alternativo conduzem a conclusões coincidentes, enquanto, em outros, levam a resultados contraditórios.

a) Déficit em conta corrente da balança de pagamentos como conseqüência do déficit fiscal originado em um aumento dos gastos correntes (aumento do déficit fiscal operacional).

Nesse caso, os resultados de ambos os indicadores serão coincidentes. Para a análise tradicional o déficit em conta corrente es-

[2] Entretanto, ao considerar o resultado fiscal, deve-se discriminar entre gastos correntes e gastos de capital do setor público.

tará indicando risco potencial de insolvência. A análise alternativa indicará variação negativa do patrimônio líquido do país devido a uma variação negativa do patrimônio líqüido do setor público.

b) Déficit em conta corrente da balança de pagamentos como conseqüência de um déficit privado originado por incremento do consumo.

Nesse caso, os resultados de ambas as análises também serão coincidentes. Para a análise tradicional, o déficit em conta corrente estará indicando risco potencial de insolvência. A análise alternativa também indicará uma variação negativa do patrimônio líquido do país como no caso anterior, mas, dessa vez, devido a uma variação negativa do patrimônio líquido do setor privado. Nos dois casos anteriores, o país endivida-se para consumir mais no presente. Ambas as situações conduzem à diminuição da riqueza líquida de um país e aumentam o risco de insolvência.

c) Déficit da conta corrente da balança de pagamento como conseqüência do déficit privado originado em um incremento do investimento produtivo.

Nesse caso, as duas análises levam a resultados contraditórios. A análise tradicional não diferencia essa situação das duas anteriores e assinala o aumento do risco de insolvência da economia. Ao contrário, a análise alternativa indica que o país endivida-se para financiar investimento. Isso significa que a economia aumentará sua capacidade produtiva e, portanto, sua riqueza ou patrimônio líquido.

Nesse contexto, a presença do déficit em conta corrente da balança de pagamentos não deve preocupar, apenas, pelo contrário, deve ser vista como saudável, sendo a conseqüência lógica de um processo de investimento financiado, em parte, com poupança externa. Nesse caso, a economia está aumentando sua riqueza e melhorando seu nível de solvência, ao contrário do que a análise tradicional levaria a pensar.

d) Superávit em conta corrente da balança de pagamentos como conseqüência da retirada de capitais e da redução do nível de investimento pelo setor privado.

Nesse caso, a análise tradicional indicará a ausência de problemas potenciais de insolvência devido à diminuição da posição devedora líquida do país em relação ao resto do mundo. Isso ocorre porque a retração da demanda interna melhora o saldo da balança comercial e conduz a um superávit na conta corrente da balança de pagamentos.

A análise alternativa leva a conclusões diferentes. Se a queda do nível de investimento é superior à diminuição do endividamento externo líquido, então o país estará empobrecendo-se; estará diminuindo seu patrimônio líquido e aumentado o risco potencial de insolvência.

A evolução no tempo do quociente dívida/PIB de um país é também amplamente utilizada como indicador de risco potencial de insolvência de um país. Entretanto, é preciso assinalar que pode conduzir a conclusões errôneas, porquanto não informa sobre a capacidade de um país de fazer seu patrimônio líquido crescer. Endividar-se não é mau em si mesmo, apenas depende da maneira e do destino para o qual os recursos estão sendo utilizados. Poderia acontecer que em um país no qual existisse vigoroso processo de investimento, o quociente dívida/PIB aumentasse.[3] Entretanto, nesse caso, esse país estaria realizando uma tarefa que o conduziria a maior nível de riqueza e, portanto, a um maior nível de solvência.

Resumindo, os indicadores utilizados tradicionalmente para a avaliação do risco potencial de insolvência de um país conduzem, em determinadas ocasiões, a conclusões errôneas, por não pesquisar a causa do maior ou do menor endividamento líquido da economia. Os indicadores alternativos propostos sanam, em parte, essa deficiência e produzem resultados mais confiáveis, que se tornam essenciais para diagnosticar corretamente e prevenir os problemas que se quer evitar.

Evolução patrimonial da Argentina e do Brasil

A seguir, utiliza-se o instrumental analítico explicado na seção anterior para analisar os casos argentino e brasileiro.

---

[3] Já que em muito curto prazo, o incremento da capacidade produtiva não se traduz em incremento imediato do PIB.

Quadro 6
Argentina e Brasil– Variação dos ativos fixos
(em milhões de dólares correntes)

	Argentina			Brasil		
	Investimento Bruto	Depreciação	Var. Ativos Fixos	Investimento Bruto	Depreciação	Var. Ativos Fixos
1990	19.786	18.816	970	95.614	58.189	37.426
1991	26.919	21.144	5.775	85.720	55.288	30.432
1992	37.781	22.468	15.313	88.191	63.959	24.232
1993	47.433	24.971	22.462	98.823	62.251	32.573
1994	57.995	25.972	32.023	108.764	69.676	39.088
1995	51.048	28.648	22.400	137.842	85.394	52.449
1996	56.098	29.980	26.118	148.498	91.510	56.988
TOTAL	297.060	171.999	125.061	763.452	490.267	273.185

Quadro 7
Argentina e Brasil
Variação do patrimônio financeiro líquido e do patrimônio líquido
(em milhões de dólares correntes)

	Argentina			Brasil		
	Variação do PFL (CC BDP)	Variação do PFL (% do PIB)	Variação do PFL	Variação do PFL (CC BDP)	Variação do PFL (% do PIB)	Variação do PL
1990	6.256	4,3%	7.224	-3.782	-0,91%	33.644
1991	809	0,43%	6.584	-1.407	-0,32%	29.025
1992	-5.414	-2,35%	9.898	6.143	-1,37%	30.375
1993	-7.514	-2,89%	14.948	-637	-0,13%	31.936
1994	-9.9974	-3,47%	22.050	-1.717	-0,33%	37.371
1995	-2.401	-0,84%	19.998	-17.818	-2,73%	34.631
1996	-3.908	-1,30%	22.210	-15.394	-2,24%	41.594
1997	-22.147	-0,86%	102.912	-34.612	-0,76%	238.576

Como mostram os Quadros 6 e 7, tanto o patrimônio líquido argentino quanto o brasileiro apresentaram crescimento importante entre 1990 e 1997, devido a um significativo aumento do investimento que, no caso particular do Brasil, faz-se mais notório a partir de 1994. Dado que uma parte do aumento do investimento foi financiada com entrada de capitais externos, o mesmo gerou o incremento do déficit na conta corrente da balança de pagamentos, tal como pode ser verificado no Quadro 7.

Quadro 8
Indicadores para a análise de risco potencial de insolvência na Argentina e no Brasil * *

		Argentina	Brasil
Saldo Conta Corrente da Balança de Pagamentos (em % do PIB)	1995	-0,9%	-2,5%
	1996	-1,4%	-3,2%
	1997 (E)	-2,7%	-4,5%
Resultado Fiscal	1995	-3,9%	-7,1%
	1996	-3,2%	-6,1%
	1997 (E)	-1,9%	-5,0%
Taxa de Investimento (em % do PIB)	1995	-20,7%	16,6%
	1996	21,5%	16,1%
	1997 (E)	24,9%	17,1%

** O resultado fiscal apresentado no quadro é o total que é proveniente da soma do resultado fiscal do setor público nacional e de cada um dos setor público das províncias.

Como se pode observar no quadro, tanto a Argentina quanto o Brasil apresentam déficits crescentes na conta corrente da balança de pagamentos, os quais mostram que ambas as economias estão aumentando sua posição devedora em relação ao resto do mundo. A análise tradicional indicaria a existência de risco crescente de insolvência nas duas economias. Entretanto, caso as cifras sejam analisadas em detalhe e os indicadores alternativos sugeridos nesse trabalho sejam utilizados, observam-se importantes diferenças entre ambas as nações.

No caso argentino, observa-se que, ao mesmo tempo que o déficit em conta corrente aumenta, diminui o déficit do setor público e aumenta o quociente investimento/PIB. Isso significa que a contrapartida do maior endividamento em relação ao resto do mundo explica-se pelo aumento do investimento do setor privado, financiado, em parte, pelo setor externo. Caso se considere a dinâmica que tal processo de investimento imprimirá na economia argentina a médio e longo prazo conclui-se que a mesma encontra-se no caminho de aumentar seu patrimônio líquido quando os investimentos amadurecerem e, portanto, tornar-se mais rica e solvente.

Em conseqüência, enquanto essa situação se mantiver, o déficit em conta corrente não deveria ser visto como fraqueza da economia argentina, mas, ao contrário, como sinal alentador e saudável, indicativo de um processo

de investimento e crescimento econômico. Por outro lado, é de esperar-se que, à medida que os investimentos já realizados amadureçam e o ritmo do investimento diminua, isso seja traduzido em diminuição do déficit em conta corrente da balança de pagamentos que essa economia apresenta.

No que se refere ao Brasil, pode-se observar que o aumento de sua posição de devedor, em comparação com o resto do mundo, explica-se em importante medida no déficit do setor público e no consumo do setor privado, dado que o quociente investimento/PIB não apresenta variações de importância durante o período analisado. Entretanto, observa-se uma tendência semelhante, ainda que mais lenta, à descrita para o caso argentino, na qual aumentam simultaneamente o déficit em conta corrente e a taxa de investimento da economia e diminui o déficit nas contas do setor público.

Portanto, deduz-se que, tanto a Argentina quanto o Brasil encontram-se em um processo que os conduzirá a ser mais ricos e solventes. O Brasil encontra-se mais atrasado do que a Argentina nessa matéria, devido ao seu processo de reformas estruturais ter-se iniciado após o argentino e, ao mesmo tempo, ser mais gradual que aquele. Desde que ambos os países diminuam o déficit de seu setores públicos e aumentem sua taxa de investimento, o déficit que, como conseqüência desse último, apresente a conta corrente da balança de pagamento, não deve preocupar.

Indicadores de liqüidez

É importante distinguir entre os conceitos de solvência e de liq6uidez. O conceito de solvência constitui uma categorização econômica. O conceito de liqüidez, ao contrário, constitui categoria financeira.

Assim, por exemplo, um projeto ou empresa pode-se tornar economicamente viável (ou solvente) no sentido de que produzirá um fluxo de receita cujo valor atual é maior que o investimento inicial. Porém, por sua vez, tal projeto ou empresa pode ter problemas de liqüidez, relacionados com a dificuldade de cumprir os pagamentos em débito, devido, exclusivamente, à falta de coincidência com o momento em que as receitas são produzidas. Ou seja, uma empresa pode ter ativos "bons" (é solvente), entendendo-se por isso que estes, efetivamente, produzirão um fluxo da receita superior ao custo de adquiri-

los ou de produzi-los porém, pode enfrentar problemas de liqüidez, relacionados com o momento no qual se produzem as receitas e as saídas.

Por exemplo, a construção e a exploração de uma represa hidrelétrica pode tornar-se um projeto economicamente rentável, mas, caso seja financiado com dívida de curtíssimo prazo (por exemplo, crédito *overnight*, para colocá-lo em termos dramáticos), não haverá possibilidade alguma de cumprir o pagamento pactuado, por se tratar de um projeto com prazo de maturação muito maior do que o prazo do crédito utilizado para financiar sua implantação. A solução não é abandonar o projeto, mas buscar crédito com prazo adequado ao prazo de maturação do investimento realizado, de maneira tal que não ocorram inconvenientes de liqüidez.

É importante esclarecer que um problema de liqüidez pode chegar a converter-se em um problema de solvência enquanto o custo financeiro de um projeto economicamente viável for suficientemente alto para tornar negativo o valor presente do fluxo de receitas derivadas de tal projeto.

O mesmo tipo de análise efetuada nos parágrafos anteriores, referente a uma empresa ou projeto, pode-se estender a um setor da economia (setor público, setor privado), ou a um país, em seu conjunto.

Liqüidez das autoridades monetárias e do setor público

A avaliação do risco de iliqüidez macroeconômica consiste em medir a capacidade das autoridades monetárias e do governo de um país de enfrentar seus passivos exigíveis a curto prazo (por exemplo, a base monetária, exigível à autoridade monetária a qualquer tempo).

O indicador mais freqüentemente utilizado para avaliar problemas potenciais de liqüidez constitui o quociente reservas/importações. Esse quociente informa quantos meses de importações as reservas com as quais o país conta dariam, em determinado momento. Esse indicador é inadequado para medir o risco potencial de iliqüidez de um país. Como alternativa a esse quociente, propõem-se os seguintes indicadores:

Quadro 9
Indicadores para a análise do risco potencial de iliqüidez macroeconômica de um país

Tradicional	Teste Fraco	Teste Forte
Reservas/Importações	Reservas/Base monetária	Ativos líquidos/ Passivos de curto prazo

O defeito que sofre o quociente reservas/importações consiste em que, efetivamente, não mede os riscos de liquidez da autoridade monetária de um país (isto é, a relação existente entre seus ativos líquidos e seus passivos exigíveis em curto prazo).

A utilização de tal quociente parte do pressuposto de que um país que apresente baixo valor de seu quociente encontra-se próximo a uma crise da balança de pagamentos de maneira tal que, para evitá-la, deverá desvalorizar ou então reduzir as importações por outro meio. Esse raciocínio é equivocado. O nível das importações não depende do nível das reservas do Banco Central, apenas é conseqüência do fluxo de gastos de uma economia, o qual depende dos movimentos financeiros dos indivíduos e, mais concretamente, dos movimentos de capitais. São, portanto, os movimentos de capitais que determinam o saldo da conta corrente da balança de pagamentos. O quociente reservas/importações não serve para prenunciar uma crise da balança de pagamentos nem para medir o risco de iliqüidez.

A título de exemplo, considere-se o caso de uma economia aberta, tanto ao comércio internacional quanto aos movimentos de capitais, com alto nível de importações e, ao mesmo tempo, baixo nível de monetização. Suponha-se que a autoridade monetária de tal economia apresente nível de cobertura de 100% de suas obrigações de curto prazo em ativos líqüidos, enquanto o quociente reservas/importações dá como resultado 3 meses. Nesse caso, o indicador tradicional irá assinalar a proximidade de uma crise da balança de pagamentos, enquanto os indicadores alternativos mostrarão risco de iliqüidez muito baixo.

Os indicadores alternativos propostos no Quadro 9 (teste fraco e teste forte), tornam-se mais adequados para medir o risco de iliqüidez, pois mos-

tram, diretamente, a relação existente entre os ativos líquidos e os passivos de curto prazo da autoridade monetária e do governo de um país.

O primeiro indicador sugerido (denominado "teste fraco") consiste em considerar o quociente reservas/base monetária. Dado que a base monetária é dívida da autoridade monetária, potencialmente exigível a qualquer tempo, por parte dos particulares, torna-se necessário que a mesma mantenha determinado nível de liquidez para fazer face a eventual reclamação de parte de tal dívida. O quociente reservas/base monetária mede diretamente a relação existente entre os ativos líquidos do Banco Central e o total de seus passivos exigíveis em curto prazo.

Considerando-se a Argentina em particular, seu sistema monetário está fundamentado na livre conversibilidade do peso em relação ao dólar americano, à razão de $ 1 por US$ 1, sistema que funciona de forma semelhante a uma caixa de conversão. O Banco Central é obrigado por lei a manter um respaldo de 100% da base monetária, o qual, como mínimo, deve compreender 80% [4] em ouro e divisas. Esse sistema leva o Banco Central a possuir alto percentual de respaldo em divisas de seus passivos exigíveis em curto prazo, reduzindo-se substancialmente o risco de iliqüidez.

Caso se queira dimensionar mais amplamente o risco de iliquidez, é necessário considerar também, no cálculo, os vencimentos da dívida do governo a curto prazo, já que tal dívida, ao vencimento, constitui uma demanda potencial de divisas. Constrói-se assim o denominado "indicador forte" do Quadro 9, que consiste em considerar o quociente entre os ativos líquidos do Banco Central e os passivos exigíveis a curto prazo[5] do setor público consolidado.

A seguir, apresentar-se-á um quadro comparativo com os indicadores de risco potencial de iliquidez da Argentina e do Brasil.

[4] A Carta Orgânica do BCRA permite, em casos especiais, que esse percentual seja reduzido a 66%.
[5] Definimos como dívida de curto prazo do setor público não-financeiro, aquela que vence com um ano a partir da data da mediação.

Quadro 10
Análise do risco potencial de iliqüidez da Argentina e do Brasil
Novembro 1994 – Julho 1997

	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Reservas internacionais	16743	39531	26863	59493
Total passivos de curto prazo	16161	70165	30775	172531
Passivos monetários	9511	9752	16437	12575
Circulante	3382	2552	4358	4194
Depósitos das EF no Banco Central	6129	7200	12079	8381
Dívida pública de curto prazo	6650	60412	14338	159956
Reservas internacionais/ Passivos de curto prazo	103,6%	56,3%	87,3%	34,5%

No caso da Argentina, incluíram-se como reservas internacionais as correspondentes ao Banco Central da República Argentina mais aquelas que as entidades financeiras têm depositadas no Deutsche Bank–sucursal Nova York, no âmbito dos requisitos mínimos de liqüidez. Ao mesmo tempo, incluíram-se, como passivos monetários, 30% do meio circulante (considerando que, numa situação de corrida contra a moeda, o público manteria determinada quantidade da mesma por motivos transacionais), mais o montante integrado pelas entidades financeiras, tanto no Banco Central como na sucursal de Nova York do Deutsche Bank, no conceito dos requisitos de liqüidez. Consideram-se também todos aqueles vencimentos da dívida pública que ocorrerão nos próximos doze meses.

No caso do Brasil, consideraram-se as reservas do Bánco Central em ativos prontamente disponíveis e, no caso dos passivos, adotaram-se os mesmos critérios que para a Argentina.

Como mostra o quadro, a Argentina tem pequeno risco potencial de iliqüidez, enquanto, no Brasil, o risco potencial de iliqüidez é maior, ainda que seja necessário esclarecer que, devido ao processo de privatizações desse país estar em seu início, o risco potencial seria menor, dado que contaria, em médio prazo, com as receitas provenientes da venda das empresas do Estado.

Liqüidez do sistema financeiro

A análise do risco de iliqüidez não estaria completa se não se fizesse referência ao sistema financeiro. Com essa finalidade, analisa-se como a perda da confiança, pelos particulares, no sistema financeiro local relacionando-se com o risco potencial de iliqüidez das autoridades monetárias. Isso está estreitamente relacionado com a função de emprestador de última instância das instituições financeiras locais, desempenhada, geralmente, em cada país, pelo Banco Central. A necessidade dessa função surge devido aos efeitos devastadores que uma corrida sistêmica contra o sistema financeiro produz sobre o sistema econômico, o que é explicado a seguir.

O aumento na demanda por moeda reduz o nível do crédito e faz a taxa de juros subir. A redução do crédito diminui a demanda agregada de bens comercializáveis e não-comercializáveis. A queda na demanda de bens comercializáveis aumenta as exportações e reduz as importações, melhorando a conta corrente externa. A queda na demanda de bens não-comercializáveis abaixa seu preço relativo e sua produção. Essa queda do produto deteriora a arrecadação fiscal, comprometendo o resultado das contas públicas.

O fato de que algum organismo governamental, geralmente o Banco Central, funcione como instituição emprestadora de última instância, em casos de problemas de liqüidez do sistema financeiro, surge naturalmente, caso se considere que na maioria dos países, quando ocorre aumento na demanda por moeda, os recursos retirados das entidades financeiras tendem a ser aplicados em outros instrumentos financeiros dentro do mesmo país, normalmente, na forma de moeda ou de letras do Tesouro (o que é denominado de "corrida interna") . Nessas circunstâncias, parece natural que as autoridades governamentais reciclem os fundos que estão recebendo para as mesmas entidades que os perderam, evitando, desse modo, o ciclo vicioso descrito. Do contrário, a contração do gasto agregado seria muito grande porque se estaria emprestando recursos ao governo para não gastá-lo e, ao mesmo tempo, estar-se-ia diminuindo gastos do setor privado. Nesse caso, o governo, que está recebendo o empréstimo, recicla esses fundos para o setor bancário, de tal maneira que o que ocorre é que o governo toma para si a função de emprestador e corre o risco de emprestar aos bancos.

Nesse contexto, a função de emprestador de última instância em mãos do governo parece natural, e apenas subsistem os riscos de *moral hazard*, associados à possibilidade de que o governo passe a socorrer entidades insolventes, ou que não valore adequadamente os fatores que levam à retirada de depósitos.

Por outro lado, em muitos países, quando ocorre uma corrida por ativos monetários, os investidores não mudam seus portfolios em favor da posse de moeda e/ou de letras do Tesouro, mas os modificam, acentuando suas posses em ativos externos (o que se denomina de "corrida externa"). Nessas circunstâncias, não existe a possibilidade do governo de reciclar os fundos, já que o governo local não recebeu nenhum "empréstimo" e os fundos foram transferidos para o exterior.

Portanto, se nesse contexto, o Banco Central procurasse cumprir as funções de emprestador de última instância mediante a expansão do crédito interno, provocaria o fortalecimento da troca de ativos financeiros nacionais por ativos financeiros externos, o qual aceleraria o esgotamento das reservas internacionais da autoridade monetária, gerando problemas potenciais no mercado cambial e na balança de pagamentos.

No caso particular da Argentina, as regras da Lei da Conversibilidade prevêem, claramente, esse caso e o fato de que, se o BCRA cumprisse com a função de emprestador de última instância por meio de emissão monetária, romper-se-iam as bases do esquema de conversibilidade. Esse problema faz com que um país que enfrenta a corrida para o exterior não possa ser um emprestador de última instância, no sentido tradicional.

O raciocínio é similar no caso de que funcione um sistema estatal de garantia de depósitos. A atuação da autoridade monetária, cumprindo essa função, no contexto de uma corrida sistêmica para o exterior, elevaria a base monetária, diminuindo o percentual de respaldo dos passivos monetários de tal instituição. Isso romperia as regras do sistema de conversibilidade monetária, gerando pressões no mercado cambial.

No Quadro 11, incluímos uma medida do respaldo dos passivos de curto prazo do sistema financeiro argentino. Como se pode ver, devido a medidas que incrementam os requisitos de liqüidez, assim como o acordo alcançado pelo Banco Central, os bancos que integram o sistema financeiro e

um grupo de bancos do exterior que permite a utilização de uma linha de crédito contingente em caso de corrida sistêmica, os percentuais de respaldo foram incrementados em relação aos valores observados antes da crise de 1995.

Quadro 11. Ativos líquidos e Passivos de curto prazo do sistema financeiro argentino

	11/1994	07/1997
Ativos líquidos totais	**26.049**	**37.703**
Efetivos nos bancos	2.942	3.316
Pesos	2.172	2.456
Dólares	770	860
Posição de *trading*	1.525	1.045
Depósitos das entidades financeiras no Banco Central	3.704	5.899
Depósitos das entidades financeiras no Deutsche-Bank sucursal Nova York*	2.425	6.180
Títulos da dívida pública (75% do valor nominal)	2.633	544
Recuperação de créditos (10%)	5.700	6.623
Reservas excedentes do Banco Central	7.120	7.996
Empréstimo contingente com bancos estrangeiros	0	6.100
Depósitos totais	**48.283**	**66.724**
Pesos	23.952	32.067
Dólares	24.331	34.657
Percentual de respaldo	**53,9%**	**56,5%**

* Correspondente a depósitos na sucursal Nova York do Banco Nacion Argentina

Indicadores de competitividade

O indicador mais freqüentemente utilizado para avaliar problemas potenciais de competitividade de um país, em relação a seus sócios comerciais, constitui o tipo de câmbio real, o qual se define como o quociente entre os preços dos bens comercializáveis sobre os preços dos bens e serviços não-comercializáveis.

O tipo de câmbio real é um preço relativo, muito importante, com certeza, dentro de uma economia, mas inadequado como medida de competitividade de um país. Isso resulta do fato de que componentes muito importantes do custo de produção de uma empresa, tais como o custo finan-

ceiro, o nível de impostos, etc., não sejam considerados no cálculo do mesmo. Como conseqüência disso, a utilização desse indicador pode conduzir a avaliações equivocadas.

Como alternativa para a medição de problemas potenciais de competitividade de um país, propõe-se o seguinte conjunto de indicadores:

Quadro 12. Indicadores de competitividade de um país

Tradicional	Teste Fraco	Teste Forte
Tipo de câmbio real	Lucros	Lucros
		Taxa de crescimento das exportações

A evolução dos lucros é o único que mede corretamente a competitividade de um país. Isto é, uma empresa é competitiva se ganha dinheiro, enquanto, se não ganha dinheiro é porque não é competitiva. Portanto, o verdadeiro teste consiste em focalizar o nível dos lucros ou dos resultados. Para compreendê-lo, é útil propor um balanço simplificado de uma empresa.

Quadro 13. Balanço simplificado de uma empresa

Despesas		Receitas	
Insumos	Preço x quantidade	Vendas	Preço x Quantidade
Custo trabalhista	Salário x nível de emprego		
Custo financeiro	Dívida líqüida x taxa de juros		
Imposto			

Observe-se que o tipo de câmbio real só considera o custo dos insumos e o custo do trabalho em seu cálculo, enquanto não considera o que está ocorrendo em matéria de custo financeiro, de custo impositivo ou de produtividade. Esses elementos podem mais que compensar a eventual deterioração do tipo de câmbio real, levando, nesse caso, a conclusões errôneas.

Apenas ao considerar os lucros de uma empresa, estão se levando em conta todos os componentes do custo da mesma, e assim, é possível obter conclusões válidas a respeito da evolução da competitividade de uma empresa, setor ou país.

Observe-se também que um país que cresça acima da média do resto dos países verá seu tipo de câmbio real declinar. Isso ocorre porque um país que entra em processo de aumento de investimento e de forte crescimento econômico gera aumentos de produtividade e de eficiência que aumentam o salário real médio da economia. Isso repercute em aumentos dos preços e dos bens não-comercializáveis. Os preços dos bens comercializáveis, ao contrário, não se modificam, pois dependem, exclusivamente, dos preços internacionais e do tipo de câmbio nominal (supondo uma economia pequena e, portanto, tomadora de preços). Isso gera uma mudança de preços relativos em favor dos bens não-comercializáveis (diminuição do tipo de câmbio real).

Os críticos do nível do câmbio real baixo argumentam que este impossibilita o crescimento das exportações. Entretanto, essa posição é infundada. Verifica-se, ao contrário, que os aumentos de produtividade e de eficiência alcançados em conseqüência do processo de investimento permitem incrementar o nível das exportações.

Portanto, como indicadores alternativos para medir a evolução do nível de competitividade de um país, pode-se utilizar a taxa de crescimento das exportações ou então a evolução do custo trabalhista por unidade de produto.

A título de exemplo, apresenta-se o caso argentino. Graças às reformas econômicas realizadas nos últimos anos, obtiveram-se importantes melhorias na eficiência global da economia, as quais permitiram elevar notavelmente a competitividade da economia argentina.

Quadro 14. Evolução de alguns custos industriais (em dólares constantes) (1990= 100)

	1991	1996
Aportes	100,0	58,8
Salários	120,5	127,7
Produtividade	111,3	137,8
Custos trabalhistas ajustados por produtividade	108,2	92,7

Fonte: *Unión Industrial Argentina.*

Evolução do endividamento do setor público

Evolução da dívida registrada

O endividamento do setor público nacional junto com a política tributária constituem as fontes de fundos do setor público, os quais são utilizados para fazer frente aos gastos públicos e à amortização da dívida (usos de fundos). A dívida do governo compõe-se de uma soma de passivos gerados por operações passadas, com distintos vencimentos, liqüidez, moeda, tipo de possuidor e negociabilidade.

As medições tradicionais da dívida do setor público nacional têm o inconveniente de não reconhecerem determinados fatores que, em um acompanhamento do endividamento ao longo do tempo, tornam-se imprescindíveis para a homogeneidade da série.

Alguns desses conceitos, como as diferenças de câmbio ou o vencimento de dívidas consolidadas ao período de seu pagamento, não alteram o saldo da dívida para um período determinado, mas redistribuem os fluxos de endividamento de períodos anteriores para descrever com maior precisão sua evolução. Ao contrário, outros fatores, como o reconhecimento da dívida pendente de consolidação ou dos ativos financeiros em poder do setor público modificam o valor da dívida, no mesmo período e, portanto, o efeito macroeconômico da mesma.

Adiante, descreveremos a metodologia recomendada para corrigir esses erros, no âmbito da análise da evolução da dívida líquida do setor público nacional argentino.

A consolidação de dívidas

Em primeiro lugar, é necessário incluir nos registros da dívida, não apenas aquela reconhecida e instrumentada, mas, adicionalmente, a que estava paga, porém, pendente de consolidação.

No sentido de fazer uma estimativa do saldo de dívidas pendentes de consolidação, utilizou-se um critério intermediário. Por um lado, foi recusado

o critério puro de caixa, no qual o saldo da dívida pendente deve ser contabilizado no momento da instrumentação, o qual implicaria forte incremento da mesma para o período analisado.

Por outro lado, tampouco aceita-se o critério de estimar o estoque de dívida pelo montante dos títulos judiciais e extrajudiciais que os credores do governo nacional reclamavam. Portanto, se os montantes instrumentados *ex-post* implicam na queda do montante reclamado, não são considerados redução da dívida ou um *default* da mesma. Pelo contrário, inclui-se como dívida pendente de consolidação, no período que corresponda, o montante de bônus ou base monetária efetivamente entregues, em data posterior, ao credor.

O efeito sobre o estoque de dívida, para um período dado, está longe de ser negligenciável. Para o caso argentino, a omissão de consolidação lança incrementos maiores de 50% para a dívida registrada do setor público, a partir de 1989 até o primeiro semestre de 1997. Entretanto, se considerarmos a dívida paga nesse período ou em períodos anteriores, porém não consolidada, a situação é bem diferente. De fato, do total de bônus que o setor público nacional colocou para a consolidação de dívidas e do montante cancelado em efetivo para o mesmo conceito, a partir de 1991, uma parte considerável correspondia a dívidas anteriores a essa data. Ao somar o efeito da consolidação à dívida registrada, observa-se um aumento da mesma de 12%.

A dívida pendente de consolidação, em um momento dado, compõe-se da dívida efetivamente consolidada, na data posterior, por meio de bônus, das dívidas com beneficiários da previdência que optaram por cobrar, em moeda corrente, uma previsão pelas retiradas voluntárias e pelas indenizações pagas ao pessoal público e do saldo da dívida que, na data do cálculo, estiver pendente de consolidação.

Na Argentina, a consolidação efetiva começou a partir de 1991. Determinou o cancelamento de obrigações vencidas com beneficiários da previdência e com provedores mediante as distintas séries de *Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales y de deudas con Proveedores*. Simultaneamente, emitiram-se *Bonos de Consolidación* para o cancelamento de obrigações de pagar somas de dinheiro por parte do Estado nacional. Durante o mesmo ano, o Tesouro emitiu *Bonos de Tesoro* e *Bonos de Tesorería* para consolidar diversas dívidas do Estado não incluídas nos processos anteriores. Posteriormente, em 1992, começou a emissão de bônus

para a consolidação de *Regalías de Hidrocarburos*, que constituíam créditos das províncias.

Por outro lado, o processo de privatizações, realizado nos últimos anos, na Argentina, envolveu uma provisão para o pagamento das retiradas voluntárias e das indenizações por demissão do pessoal de empresas públicas, que não estavam enquadrados nos programas de privatização correspondentes.

Finalmente, dado que o processo de consolidação continua em andamento, é necessário supor o montante da dívida pendente de consolidação. Seguindo a metodologia do trabalho "*El Endeudamiento del Sector Público Argentino en el Período 1989–1995*"[6] , para a dívida que surge das estatísticas oficiais, acrescenta-se para 1995, 5.000 milhões de dólares de dívidas a serem consolidadas, mas saldadas em períodos anteriores. Atualmente, tal montante atinge 3.525 milhões de dólares.

Efeito dos tipos de câmbio

Ao mesmo tempo, a dívida contraída em moedas distintas do dólar americano deve ajustar-se para refletir seu verdadeiro valor, dado o tipo de câmbio vigente na atualidade. Assim, uma valorização do marco alemão ou do yen japonês, em relação ao dólar, implica aumento da dívida argentina, em dólares.

Assim, o aumento da dívida deve ser atribuído ao período em que foi contraída. A depreciação do dólar, em relação a outras moedas, entre 1989 e 1997, provocou o aumento da dívida do setor público nacional. Esse fato, entretanto, não reflete o aumento do endividamento no ano de 1997, e deve, portanto, ser atribuído ao ano em que tal dívida foi contraída. Ao contrário, entre 1995 e o primeiro semestre de 1997, o fortalecimento do dólar reduz, em termo de dólares, as dívidas contraídas em outras moedas. Esse resultado deve ser subtraído da dívida contraída em 1995 e 1996, anos nos quais foram geradas as obrigações correspondentes.

[6] Melconian, Carlos e Santángelo, Rodolfo. *"El Endeudamento del Sector Público Argentino en el Período 1989-1995"* Mimeo, 1995.

Os montantes do ajuste, por tipo de câmbio, variaram em função do câmbio na estrutura da dívida (moeda na qual o setor público endivida-se), e das variações nos tipos de câmbio.

O efeito dos ativos financeiros do setor público – dívida em poder do setor público

A dívida que representa uma obrigação líquida do governo central e que está em poder de organizações e indivíduos distintos do mesmo (setor privado, bancos oficiais ou governos das províncias) deve ser avaliada macroeconicamente. Portanto, a posse de títulos públicos nacionais, por parte da própria administração central, deve ser subtraída no momento de determinar a dívida líquida. Da mesma maneira, resta analisar a acumulação de ativos financeiros por parte do setor público.

O setor público nacional argentino dispôs títulos públicos de consolidação e conseguiu empréstimos de organismos internacionais com encargo de outras entidades estatais (a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires e as províncias).

Adicionalmente, durante o efeito *tequila* colocou-se bônus públicos para financiamento de fundos de capitalização bancária e de desenvolvimento provincial, que constituem um ativo do setor público nacional sobre esses fundos.

Por último, no âmbito do Plano Brady, a colocação dos títulos correspondentes exigiu, como garantia, a compra de letras cupom zero do Tesouro dos Estados Unidos. O cancelamento dos bônus Brady envolveria a liberação desses fundos, pois os mesmos devem ser descontados do estoque da dívida do setor público nacional.

Quadro 15. Dívida líquida em circulação em poder do setor privado
(Milhões de pesos conversíveis)

	1988	1989	1995	1996	Jun-97
Divisa registrada	**65.683**	**63.672**	**87.707**	**97.701**	**100.237**
em moeda nacional	8.187	1.854	6.499	8.764	9.005
em moeda estrangeira	57.496	61.818	81.937	88.937	91.232
Dívida pendente de ser consolidada	18.547	25.745	5.000	3.769	3.525
Obrigações de empresas privatizadas transferidas aos compradores	1.650	2.995	0	0	0
Ajuste por tipo de câmbio	467	1.056	-1.289	-1.092	0
Dívidas em circulação em poder do setor público	0	502	3.977	2.226	4.079
Ativos financeiros em poder do setor público	0	0	6.347	6.867	7.337
Dívida líquida	86.347	92.966	81.095	91.285	92,346

Em resumo, considerando os fatores mencionados e observando-se o quadro anterior, pode-se concluir que a precaução que desperta uma primeira análise na dívida registrada entre 1989 e 1997 cede ao efetuar-se correções no estoque da dívida de cada período que refletem adequadamente a realidade. Desse modo, a dívida líquida do setor público nacional, depois de realizadas as modificações -- diminui em vez de aumentar –, ainda em valores absolutos, no período em estudo.

Dívida pública não-registrada – valor presente da dívida previdenciária

O sistema previdenciário argentino nasceu como um regime de capitalização coletiva e generalizou-se em meados do século. Posteriormente, passou a funcionar como um sistema de divisão, cuja idéia é a de que a população ativa financie, por meio de suas contribuições, a passiva. Entretanto, determinou-se, simultaneamente, que os benefícios mantivessem determinada relação com as receitas que o aposentado obteve durante sua vida ati-

va, funcionamento que está mais próximo ao que guia os sistemas de capitalização. A tentativa de satisfazer ambos os critérios simultaneamente fracassou, não se respeitando nem os percentuais prometidos por lei nem o requisito de financiamento autônomo do sistema. Esses fatores fizeram com que o sistema passasse a ter crescentes déficits, os quais tiveram de ser financiados pelo Tesouro e pelo Banco Central, além de prestar benefícios cada vez mais reduzidos em termos reais. O descumprimento dos haveres prometidos nas leis previdenciárias antes vigentes levou o Estado a ter de reconhecer uma dívida para com os aposentados, que se consolidou nos Bocones previdenciários incluídos na consolidação das dívidas.

Todos os sistemas de aposentadoria, inclusive o de partilha, têm características de sistema de capitalização, já que o contribuinte recebe, como contrapartida, o direito a uma prestação futura (aposentadoria ou pensão). Podem ser entendidos como mecanismo mediante o qual os trabalhadores, enquanto dure sua etapa ativa, comprem bônus com suas contribuições, pelo qual o governo se compromete a devolver-lhes, os juros e o principal, quando se aposentem. Essa dívida implícita, derivada de direitos de aposentadoria já pagas pelos atuais aposentados e trabalhadores, é conhecida como dívida previdenciária não-registrada.

Nas medições tradicionais da dívida do setor público não se incluem os direitos futuros dos trabalhadores protegidos pelos sistemas previdenciários. Os benefícios de aposentadoria prometidos aos contribuintes, no sistema de partilha estatal, devem ser considerados como dívida do Estado, já que esperam que seus direitos adquiridos sejam cumpridos no momento de aposentar-se. Em contrapartida, ao realizar-se a medição tradicional do dficit, incluem-se como "imposto" as receitas do sistema previdenciário e como "transferências", o pagamento dos benefícios.

A seguir, realiza-se o cálculo do valor atual da dívida implícita do sistema previdenciário argentino, paga com os aposentados e contribuintes.

Dívida com os atuais aposentados

Em primeiro lugar, analisa-se a dívida com os atuais aposentados. Essa dívida corresponde ao compromisso adquirido pelo Estado com as pessoas já aposentadas no momento em que estas fizeram suas contribuições.

Para cada ano em que esse cálculo foi efetuado, distribuiu-se o número de aposentados autônomos e em relação de dependência e o número de pensionista, por idades simples, segundo a distribuição da população. Supõe-se que nenhuma pessoa ultrapasse 89 anos. Fez-se a estimativa da morte de certo número de pessoas por ano, de acordo as tabelas de mortalidade do INDEC (por exemplo, o grupo de pessoas que se aposentou aos 60 anos, em 1990, em 1991, terá 61 anos e reduzir-se-á devido ao falecimento de algumas). Assim, calculou-se o número de aposentados e pensionistas, por ano, até o falecimento do último pertencente à legião em estudo.

Para o período em estudo (1990–1997) obteve-se o haver médio mensal para cada ano da Gerência de Sistemas e Telecomunicações do ANSeS. A partir de 1998, considera-se que a evolução dos haveres será igual à variação do produto bruto interno por trabalhador.

Finalmente, tendo o número de beneficiários atuais e sua evolução nos próximos anos e o haver médio mensal, calcula-se o montante que o Estado deverá pagar anualmente até a extinção do último beneficiário. A somatória dos montantes a pagar descontados dá-nos o valor presente da dívida com os atuais aposentados e pensionistas, que se pode observar no quadro seguinte:

Quadro 16. Valor presente da dívida com os atuais aposentados (milhões de pesos conversíveis)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
116.945	126.21	137.807	146.46	117.23	122.870	111.335	116.33

Observa-se o aumento da dívida explicada pela incorporação de novos aposentados, salvo em 1994 e em 1996, quando se optou por aumentar a idade de aposentadoria, tendo em conta que a expectativa de vida é cada vez maior, e por aumento de seus haveres.

Dívida dos atuais contribuintes

O novo sistema previdenciário (*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones – SIJP*), vigente a partir de meados de 1994, é composto por

dois subsistemas, um de divisão a cargo do Estado e outro da capitalização individual a cargo de administradoras de fundos de aposentadoria e pensões.

Para realizar o cálculo da dívida que o Estado mantém com os contribuintes durante o período de 1990-1997, deve-se distinguir os que, a partir da reforma, optaram pelo sistema de capitalização, dos que não o fizeram, já que seus haveres serão diferentes. Qualquer que seja o regime eleito, todos os aposentados do SIJP têm direito, quando se aposentam, a:

- uma *Prestación Básica Universal (PBU),* que será equivalente a duas vezes e meia o *Aporte Médio Previsional Obligatório (AMPO),* o qual será calculado dividindo a média mensal das contribuições pessoais do último semestre pela média mensal dos contribuintes. Aqueles que tenham contribuído, por mais de 30 anos, receberão 1% mais, por ano de contribuição, sobre os 30 obrigatórios;

- Uma *Prestación Compensatória (PC)* para aqueles que tenham contribuído para o antigo sistema. Equivalerá a 1,5% para cada ano de contribuição (ou fração maior a seis meses), até um máximo de 35 anos, calculado sobre a média de remunerações dos últimos dez anos antes da aposentadoria. O haver máximo, para cada prestação compensatória, será igual ao AMPO para cada ano de contribuição.

Para aqueles que permaneçam no sistema público de divisão, agrega-se:

- Uma *Prestación Adicional por Permanência (PAP),* equivalente a 0,85% para cada ano de contribuição ao SIJP, calculado sobre a média das remunerações dos últimos 10 anos antes da aposentadoria.

Aqueles que optaram pelo sistema de capitalização receberão uma:

- Aposentadoria Ordinária, que surgirá da capitalização das contribuições pessoais e que, portanto, dependerá do rendimento conseguido (esta última prestação não faz parte da dívida previdenciária não-registrada).

Quadro 17. Valor atual da dívida com os atuais contribuintes
(milhões de pesos conversíveis)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aposentadoria	128.859	131.960	134.980	137.953	126.995			
P.B.U						26.545	28.138	29.826
P.C						26.092	27.658	29.317
P.A.P.						4.140	4.388	4.652
TOTAL	**128.859**	**131.960**	**134.980**	**137.953**	**126.995**	**56.777**	**60.184**	**63.795**

No quadro anterior, observa-se a evolução da dívida, implícita, com os atuais contribuintes. Para realizar esse cálculo, supôs-se uma idade na qual os contribuintes aposentam-se e, a partir desse momento, inicia-se o pagamento dos benefícios. O valor descontado, hoje, desses benefícios é a dívida, implícita, com os atuais contribuintes.

A diminuição da dívida, entre 1994 e 1995, deve-se à reforma do sistema previdenciário, pelo qual o Estado deixa de comprometer-se a pagar uma aposentadoria de acordo com a renda do contribuinte durante sua vida ativa, para pagar-lhe a PBU mais a PC.

Mesa 3 - A História na Argentina e no Brasil

Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955)

Amado Luiz Cervo[*]

Introdução

Os povos fazem fluir sua dinâmica. Não fosse assim, numa visão de conjunto, Brasil e Argentina teriam demonstrado pouca originalidade nos dez anos que seguiram à Segunda Guerra Mundial e mesmo durante os mundialmente conturbados anos 1930-45. Se considerarmos os dois países quanto a seus desígnios e quanto a suas expectativas nacionais, pouco ou nada parece diferenciá-los. Se considerarmos a vida política, os estilos de governo, os protagonistas, as decisões e os meios utilizados para alcançar objetivos, quanta diversidade! Se olharmos para os resultados do período 1945-55, à luz das expectativas sociais e da vontade política, observamos identidades e diferenças. Este ensaio não tem por escopo apenas comparar as duas experiências históricas, mas tentar compreender em que medida e por que foram experiências que se aproximaram quanto à essência e que se distanciaram quanto à forma.

---

[*] Doutor em História pela Universidade de Strasbourg. Professor titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Editor da *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais do Comitê Internacional de Ciências Históricas. Orientador dos cursos de mestrado e doutorado em História das Relações Internacionais. Pesquisador do CNPq, diretor do grupo de pesquisa Relações Internacionais Contemporâneas. Chefe do departamento de História da UnB. Possui diversos livros publicados, dentre os quais destacam-se, entre outros, *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores; A Política Externa Brasileira; História da Política Exterior do Brasil; O Papel da Diplomacia*. Assessor de agências brasileiras de fomento à pesquisa (CAPES, CNPq), órgãos públicos (Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores), fundações (Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, Fondazione Giovanni Agnelli de Milão).

A crise da agroexportação e o novo projeto nacional

Entre 1916 e 1930, os governos radicais prolongaram na Argentina uma experiência liberal e democrata que vinha dos anos 60 do século XIX. A República brasileira, após uma crise de consolidação nos anos 1890, também dera continuidade a um regime liberal e democrata que vinha da primeira metade do século XIX. Em ambos os países, os governos serviam aos interesses de grupos hegemônicos, criadores de gado, plantadores de café, trigo e de alguns outros alimentos ou produtores de algumas matérias-primas que vendiam ao exterior, assentando a continuidade de uma economia agroexportadora de mercado interno aberto.

A crise do modelo que se vinculava à economia internacional do *laissez-faire* eclodiu desde 1929 em razão da depressão capitalista (queda dos preços agrícolas, interrupção dos fluxos de capital, retração dos mercados, queda das exportações, queda da capacidade de importar), mas tinha na conjuntura externa apenas metade de sua explicação. Ambas as nações haviam avançado em termos de modernização, urbanização, crescimento da população, demanda de trabalho e de produtos manufaturados, idéias de desenvolvimento social estruturado. Em um mês, o golpe do general José Félix Uriburu de setembro de 1930 na Argentina e a revolução de Getúlio Dorneles Vargas de outubro de 1930 no Brasil quebravam o regime oligárquico. Em 1932 restabelecia-se a ordem constitucional na Argentina, ascendendo os conservadores ao poder, que manteriam até o novo golpe militar de 1943, de onde emergirá a liderança de Juan Domingo Perón. Vargas ocupou o governo provisório até 1934, quando uma Assembléia o elegeu constitucionalmente, e desfechou seu próprio golpe em 1937, instalando o chamado Estado Novo, um regime próximo aos fascismos europeus. Em 1945 retirar-se-ia para dar lugar à nova constituição e a eleições democráticas.

Entre 1860 e 1930, o *laissez-faire* promoveu a inserção internacional da Argentina. A crise do modelo levou a pensar em estratégia de crescimento que substituísse a agroexportação mediante novo projeto político e nova política exterior. Era este o desafio que os conservadores tinham pela frente entre 1930 e 1943. Adotaram, portanto, uma política econômica defensiva, abandonaram os acordos propriamente liberais e buscaram os de reciprocidade, segundo o protótipo firmado com a Grã-Bretanha em 1933. Procuravam realizar vantagens econômicas e a estes fins submetiam a política exte-

rior. Desde a eclosão da guerra em 1939, duas palavras, segundo José Paradiso, resumiam a conduta do Estado: neutralismo e industrialização. Essa nova perspectiva de inserção mundial provocaria a discordância e depois a hostilidade dos Estados Unidos, sobretudo a partir da Conferência Pan-Americana do Rio de Janeiro do início de 1942: neutralismo obstinado de um lado, aliança requerida de outro (Paradiso, pp. 81-95; Romero, pp. 89-128).

Vargas não imitava os conservadores argentinos, mas guiava-se pelos mesmos fins. Uma economia agroexportadora arruinada cedeu o papel à coligação industrializante de tecnocratas, militares e empresários. O crescimento acelerado da indústria levou a novo equilíbrio social. O neutralismo de Vargas não era um fim, como no caso argentino, mas um meio, que significava eqüidistância pragmática diante dos blocos com o intuito de extrair ganhos de todos os lados. Quando percebeu em janeiro de 1942 que a aliança convinha, nela jogou-se Vargas de corpo e alma, com notável senso de oportunidade, tanto é que obteve dos Estados Unidos, em plena guerra, os capitais para financiar exportações e para realizar seu ambicioso projeto siderúrgico de Volta Redonda. Assentava desse modo uma estratégia de industrialização vertical, distinta da estratégia de produção exclusivamente de bens intermediários *mise em place* na Argentina, porque era mais completa e auto-sustentada. Esse esquema de cooperação com a potência hegemônica da área, os Estados Unidos, fazia com que Vargas observasse os acenos de integração regional que vinham do lado argentino como um trunfo de reserva, que não convinha acionar enquanto representasse algum risco para os ganhos incomparáveis que extraía da aliança (Abreu, pp. 10-49).

O fim da Guerra Mundial e a Guerra Fria

Embora fossem movidos por causalidades e fins similares, o fato de serem distintos os cursos internos de acontecimentos no Brasil e na Argentina, durante a passagem da Guerra Mundial para a Guerra Fria, revela no mínimo que não havia mecanismos automáticos de propulsão da História. O Brasil de Vargas parecia anteceder em tudo à Argentina dos conservadores e do peronismo. Em 1937 implantara uma ditadura com que assegurava o controle do nacionalismo e tornava seu governo mais eficiente, mesmo em termos de negociação externa. Motivações semelhantes levaram os militares argentinos do Grupo de Oficiais Unidos (GOU) a alijar os conservadores e a

apoderar-se do poder em 1943: a ascensão dos fascismos cativava certos espíritos, era preciso conter os comunistas, era igualmente preciso ferir interesses dominantes e promover novas elites, fazer concessões na área social e trabalhista. Tudo isso apontava racionalmente para o fortalecimento do Estado. Os conservadores argentinos não haviam avançado na realização dos propósitos de mudança social ao ritmo do Brasil. Segundo Luis Alberto Romero, o regime implantado pelo GOU entre 1943 e 1945 tinha matizes de autoritário, antiliberal e messiânico e estava obcecado pela idéia de construir uma nova ordem social. O grupo que se apropriou do Estado compunha-se de oficiais nacionalistas agrupados em uma loja que era dirigida pelo ministro da Guerra, Edelmiro J. Farrell. Perón era seu secretário e tornou-se figura influente do GOU, com mais idéias e coerência que seu chefe. Quando Farrell substituiu a Pedro Pablo Ramírez na presidência da República, em fevereiro de 1944, Perón é feito ministro do Trabalho e, em fevereiro de 1946, conquistou a presidência da República por eleições democráticas (Romero, pp. 129-145).

O fim da Guerra correspondia a um momento de esplendor para argentinos e brasileiros: produzia-se o que antes se importava, exportavam-se grandes quantidades de alimentos e matérias-primas, o tesouro estava repleto de divisas acumuladas durante o conflito. Contudo, Vargas no Brasil e Perón na Argentina não correspondiam ao perfil do político requerido pela ordem internacional gestada pela inteligência norte-americana para reger as novas instituições e a conduta dos governos. O mundo que se localizara na área de influência dos Estados Unidos deveria conformar-se com os cânones do liberalismo ilimitado e universal, nas esferas tanto da vida política como das atividades econômicas. O comércio e as finanças internacionais deveriam fluir livremente sob o comando exclusivo das leis do mercado. O capital tornara-se cidadão do mundo e solicitava portas abertas para empreendimentos, tecnologias e repatriação de lucros. Era necessário, sobretudo, que o Ocidente cimentasse essa ordem pela ideologia liberal e anticomunista e que a América Latina servisse de reserva estratégica, uma base inexpugnável em sua defesa.

Vargas e Perón encarnavam regimes nacionalistas, com projetos de desenvolvimento autônomo, dispostos a lançar mão do protecionismo do mercado para manter o ritmo da industrialização e viam a divisão ideológica da Guerra Fria como uma vertente da ordem alheia aos interesses de suas na-

ções, digna de desprezo. Três forças, entretanto, se chocavam em 1945: o projeto de ordem liberal norte-americano, os projetos nacionais na Argentina e no Brasil e as oposições em ambos os países. A estas oposições estendiam as mãos pesadas os embaixadores norte-americanos mesmo porque elas se alinhavam ideologicamente à matriz do capitalismo e sonhavam com uma inserção internacional associada e dependente dos capitais, da tecnologia e das empresas externas. Spruille Braden falhou em seu intento de afastar Perón do poder na Argentina, vencendo este as eleições para a presidência da República. Adolf Berle Jr. não poderia correr riscos, porque uma eventual aliança dos dois líderes latino-americanos seria uma ameaça regional ao equilíbrio da bipolaridade. Vargas foi forçado a retirar-se do poder, mas antes de fazê-lo convocou eleições para a presidência. Seu candidato, Eurico Gaspar Dutra, ao vencer Eduardo Gomes, candidato da oposição pela União Democrática Nacional (UDN), o grupo que lhe fizera oposição durante o Estado Novo, mostrou que a opinião pública repudiava o antivarguismo. Em 1946, rendidos à democracia, Brasil e Argentina tinham governos eleitos (Bandeira, pp. 43-55).

A industrialização e o novo equilíbrio político

Peronismo e varguismo tinham fortes elementos comuns: sob o prisma econômico, visavam promover um capitalismo nacional; sob o prisma político tentavam reduzir a rivalidade entre as classes, vinculando as massas à burguesia; desejavam colocar o Estado a serviço do povo e não de uma classe dominante. Desde 1946, os governos democráticos evoluíram para graus diferenciados de coerção social, mais forte na Argentina que no Brasil, visto que a duração do regime lá se prolongaria mais que aqui e com essa duração intensificar-se-ia a oposição.

O governo de Dutra foi um misto de varguismo com tempero liberal. As concessões feitas ao povo eram mais simbólicas que efetivas, sem choques entre agricultura e indústria. Distribuiu cargos à UDN, unindo oposição e varguismo. Reprimiu o movimento sindical e deu ânimo aos liberais, combatendo os comunistas. Assimilou os princípios da ordem liberal interna e internacional apregoados pelos norte-americanos. Perón, a seu turno, foi conciliador ao aproximar sindicalismo e exército, mas reprimiu os liberais e as classes dirigentes na medida do necessário para tocar seu projeto industrial. Im-

pôs a tirania da maioria sobre a minoria. Elaborou a doutrina justicialista para erradicar da Argentina a divisão ideológica entre comunismo e liberalismo, conclamando a todos para um consenso cujo objetivo era apoiar o Estado forte. Pretendia controlar a desordem social, intervir na organização da sociedade e nas atividades econômicas e assegurar uma autarcia, a auto-suficiência nacional. Como as classes patronais pouco se deixaram seduzir, o apoio a Perón ia-se restringindo à base popular, o que orientou sua pregação para o anticapitalismo e a justiça social. A malograda intervenção de Braden e a vitória eleitoral desencadearam sua retórica antinorte-americana e a Terceira Posição em política exterior.

Correções de rumo impuseram-se ao liberal governo getulista de Dutra e ao coerente governo nacionalista de Perón, por volta de 1947. Essas correções significavam para o Brasil uma ruptura com a liberalização do imediato pós-guerra e um reforço do nacionalismo para a Argentina. Com efeito, esgotadas as reservas com importações de manufaturados, descontentes burguesia e operários, e antevendo-se uma crise no balanço de pagamentos, introduziu Dutra o controle das importações em 1947, o regime de câmbio fixo que repassava rendas da agricultura à indústria e o licenciamento das importações, dois anos depois, instrumentos duradouros do modelo substitutivo cuja continuidade era assim assegurada. Desde então, as importações passavam sob criteriosa seleção, destinando-se prioritariamente a prover a indústria de insumos e máquinas. Na Argentina, a crise dos mercados provocada pela guerra - facilidades para vender carne e produtos agrícolas e dificuldades para importar manufaturados - e o boicote norte-americano ao regime de Perón no pós-guerra deram alento ao processo substitutivo iniciado na década anterior e reforçaram a estratégia de desenvolvimento que visava o mercado interno e o pleno emprego. Estava em marcha a *cadeia da felicidade*, financiada pelas reservas de divisas e pela transferência que se fazia da agricultura à indústria desde que o Estado passou a utilizar para tal fim o monopólio do comércio exterior, com avanços do poder aquisitivo das massas e dos direitos trabalhistas.

Nesse ano de 1947, quando se corrigia no Brasil a política de comércio exterior, lançava Perón com grandes expectativas o Plano Qüinqüenal de Industrialização. A diferença das duas estratégias dizia respeito ao projeto industrial, mais completo e equilibrado no Brasil, que subsidiava fundamentalmente a importação de bens de capital e de insumos industriais (matérias-

primas e combustíveis), reforçando a industrialização vertical, do que na Argentina, cujo modelo horizontal de produção de bens unicamente intermediários protelava soluções e prenunciava a crise futura.

Em setembro de 1946 era promulgada a nova constituição brasileira, cujos parâmetros de governo Dutra iria observar durante seu mandato, que se manteve portanto dentro da legalidade. A constituição traçava uma ordem liberal-democrata, com algumas concessões ao corporativismo, como o imposto sindical. Por pressões externas e da UDN, Dutra passou a perseguir os comunistas. Em 1947 a Suprema Corte cassou o registro do Partido Comunista, o quarto colocado nas eleições de 1945, e no ano seguinte o Congresso cassou seus deputados, senadores e vereadores, despachando os comunistas para a clandestinidade. O sufrágio universal então introduzido excluiu os analfabetos, diminuindo o número de eleitores rurais e com isso o poder oligárquico. Embora 63,8% da população fosse rural, em 1950 os eleitores da cidade somavam 7,3 milhões e os do campo 4,7.

Desde 1945, a burguesia industrial consolidou seu papel político hegemônico e assistiu à ruína da antiga oligarquia rural. Três partidos baseados no proletariado industrial (Partido Comunista do Brasil, Partido Trabalhista Brasileiro e Partido Socialista Brasileiro) ascenderam ao cenário político. Configurava-se, portanto, uma aliança hegemônica, tendo no topo das classes dominantes a burguesia industrial e na base o operariado urbano. Alterava-se completamente o equilíbrio político que vinha do século XIX e que se assentava sobre o grupo agroexportador e os camponeses. A UDN perdeu as eleições de 1945, de 1950 e de 1955 para o PSD e o PTB, partidos oriundos do varguismo, delineando-se assim a continuidade do projeto político com o primeiro Vargas, Dutra, o segundo Vargas e Kubitschek. Essa coligação entre o PSD e o PTB, o primeiro um partido mais técnico e burocrático, o segundo mais ideológico quanto aos ideais políticos do varguismo, parecia reproduzir no governo do Brasil a cadeia da felicidade argentina, tudo, nas palavras de Paul Singer, marchando *no melhor dos mundos*: a economia desenvolvendo-se, o nível do emprego expandindo-se nas cidades, os sindicatos conquistando reajustes salariais que repunham as perdas da inflação, o capital abrindo novos ramos de produção (Singer, p. 236).

O projeto econômico de Vargas levou os responsáveis por seu segundo governo a olhar para dentro (Estado, empresas públicas, burguesia, recursos, mercado) e para fora (empréstimos, investimentos, tecnologias). São os

industriais da iniciativa privada que lhe inspiram a política cambial e tarifária. Uma rede tecida de quadros burocráticos e de canais institucionais vinculava governo e sociedade, de modo horizontal e não vertical como a rede que montara o peronismo argentino, ou seja, com menor grau de controle do Estado e maior autonomia social. A assessoria econômica de Vargas reunia técnicos de alto nível, como Rômulo Almeida, Horácio Lafer, que eram nacionalistas não ortodoxos. Seu governo dialogava constantemente com os dirigentes da Confederação Nacional da Industria, Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi. Dessa articulação brotavam os grandes projetos como a criação da Petrobras e da Eletrobras e uma multiplicidade de projetos industriais, que articulavam os setores da sociedade ao apoio logístico do Estado e à cooperação internacional.

Simonsen e Lodi abriram o Itamaraty ao protecionismo e ao regime do comércio licenciado, às idéias da CNI, da CEPAL, e voltaram-no contra o liberalismo dependentista do GATT e do Banco Mundial. Todos os empreendimentos projetados deveriam passar pelo debate e pela aprovação do Congresso Nacional. Essa era a vontade de Vargas. Refletindo contudo as diferentes correntes de opinião, mormente a do liberalismo associado vinculada tanto às relações especiais com os Estados Unidos quanto à ideologia do ocidentalismo e a do nacional-desenvolvimentismo vinculada à autonomia das decisões internas e do desenvolvimento econômico, o Congresso, ao discutir os projetos econômicos de Vargas bem como os acordos externos, poderia radicalizar um e outro dos discursos, o que irá se observar nos anos 60. Acionando seu complexo dinamismo social, pretendia o varguismo implementar um grandioso projeto de industrialização vertical, com indústrias de equipamento, de bens de capital e de empreendimentos de grande porte, além de insumos como petróleo e eletricidade (Leopoldi, pp. 161 - 203).

Enquanto essa articulação entre governo, instituições políticas, tecnocracia, industriais e trabalhadores moldava o modelo e a conduta no Brasil, o Estado peronista tirava sua força da relação entre o poder e a classe trabalhadora, introduzindo um esquema simples de vinculação entre Estado e sociedade. Essa relação estabelecia-se tanto pelo resultado de eleições quanto pelas iniciativas de Perón. Para desalojar as velhas lideranças, dissolveu ele o Partido Trabalhista e criou o Partido Peronista (1947). Também interveio na CGT para afastar lideranças sindicais independentes e cooptar a instituição ao Estado. Em 1950, a nova sindicalização atrelada estendia-se pela nação

inteira. Submetida, a CGT converteu-se em braço do poder, a transmitir ordens do Estado, de cima para baixo. Os trabalhadores conferiam, pois, por si sós, legitimidade a esse Estado, que redimia o golpe louco de 1943.

A relação entre o poder e a sociedade não era todavia tão simples como pode aparentar à primeira vista o regime de Perón. Embora fossem três as organizações pilares do Estado - o Partido Peronista Masculino (PPM), o Partido Peronista Feminino (PPF) e a CGT - este procurou vincular-se a todos os segmentos sociais, chamados a organizar-se e a criar corporações representativas, uma por setor profissional. Também procurou cooptar as Forças Armadas. Por sobre essa teia de controles estabelecidos derramava o fanatismo de Eva Perón, na Secretaria do Trabalho desde 1947. Nesse posto, como também à frente da Fundação Eva Perón e do Partido Peronista Feminino que fundara, favorecia os trabalhadores e outros descamisados, particularmente as levas de migrantes do interior que afluíam à cidade. Na realidade, as funções de Evita eram três, segundo Félix Luna: manter vivo o contato com os operários, dirigir o Partido Peronista Feminino e insuflar uma mística ao peronismo. Tratava-se de um retrocesso na vida política, na medida em que se fazia apelo ao fanatismo e à adesão incondicional a Perón. Nada de equivalente observava-se no Brasil, apesar do "queremismo", um efêmero movimento desencadeado em reação à renúncia de Vargas em 1945 (Luna, 1993, pp. 217. 222).

Estabelecidos os canais com a sociedade, o forte Estado peronista definia suas funções e ostentava um estilo próprio de conduta. Seu escopo era dirigir a economia e a segurança do povo e construir uma nação socialmente justa, economicamente livre e politicamente soberana. Apresentava-se como um âmbito onde os interesses sociais, previamente organizados, discutiam. Tanto poder-se-ia comparar Perón a Benito Mussolini quanto a Lázaro Cárdenas, líderes políticos que romperam com a concepção liberal do Estado. A reestruturação que tais líderes operavam das instituições implicava a desvalorização da democracia e da representação como ainda a subordinação dos poderes ao Executivo. Esse caminho - das eleições ao autoritarismo - Perón também percorreu: em 1947 substituiu a Corte Suprema para não ter dificuldades em fazer passar sua legislação; pressionava o Legislativo a aprovar apenas seus projetos de lei; restringiu a imprensa livre e formou um quarto poder, uma importante rede de jornais e rádios; deu uma estrutura vertical a seus três suportes políticos (PPM, PPF e CGT); reformou enfim, em 1949, a

velha Constituição liberal de 1853 com o objetivo de reeleger-se e de dar continuidade a seu projeto nacional.

O novo equilíbrio político argentino desencadeou um conflito cultural mais que social. Não havia uma guerra dos setores tradicionais ao governo para justificar o ataque que este desfechava contra as oligarquias. Verificava-se, sim, uma ascensão das massas ao poder, pela via dos sindicatos e pela expansão da educação (aumento da escolaridade). A ascensão do popular à política e a valoração da justiça social no gerenciamento da coisa pública correspondiam à nova identidade nacional que o justicialismo concebia. A tolerância política e o pluralismo foram sacrificados a esses novos valores (Romero, pp. 145-163).

Percebe-se com a identificação desses traços próprios de ambas as experiências históricas que se distanciavam Brasil e Argentina nos anos do pós-guerra em seus estilos políticos. Os governos de Dutra e de Perón percorriam a tal respeito caminhos inversos, orientando-se o primeiro pelos parâmetros do clássico Estado liberal representativo e o segundo pelo crescente autoritarismo. Mesmo quando Vargas regressou ao poder, em 1951, os cursos históricos se mantiveram afastados quanto ao modo de fazer política, embora fossem comuns a ambos os Estados os ideais de aproximar as massas do poder e de expandir as atividades econômicas, particularmente a indústria, para fazê-las partilhar do bem-estar (Balze, pp. 22-82; Di Tella, pp. 138-155).

As relações internacionais

Os governos de Dutra e de Perón reagiram de forma muito diversa ante a construção da nova ordem internacional do pós-guerra. Com suas políticas exteriores, conceberam modos distintos de inserção mundial de seus países e este fato condicionou a implementação dos projetos nacionais de desenvolvimento. Em ambos os casos, a questão chave da política exterior era a relação com a potência dominante da área, os Estados Unidos. Vargas havia estabelecido uma colaboração realista e pragmática, nas palavras de Gerson Moura, mas os ministros de Relações Exteriores de Dutra, João Neves da Fontoura e Raul Fernandes, retiveram apenas a forma - o alinhamento - não a substância da política de Vargas, que consistia em utilizar a aliança

como poder de barganha para obter ganhos concretos. Para Vargas, o alinhamento era um meio, entre 1946 e 1950 será o objetivo permanente do governo Dutra.

Os estadistas brasileiros do pós-guerra cometeram um erro de cálculo ao supor que a participação no conflito mundial ao lado dos aliados renderia ao Brasil um capital político que lhe asseguraria uma posição eminente no cenário internacional e a cooperação positiva dos aliados de guerra para o esforço de crescimento econômico. Ocorreu exatamente o contrário. A América Latina e o Brasil, em particular, perderam importância, transformando-se em mera reserva estratégica para os Estados Unidos que desviavam sua atenção, suas preocupações políticas e de segurança e seus capitais para fora da área. De nada adiantou ao Brasil dar todo apoio aos Estados Unidos quando da criação e da implantação dos órgãos multilaterais (sistema ONU e sistema Bretton Woods) destinados a gerir a ordem bipolar e a difundir os parâmetros do Ocidente liberal. De nada serviu-lhe combater os comunistas internamente e cortar as relações diplomáticas com a URSS, em 1947. Tampouco negociou qualquer contrapartida para firmar o TIAR (Tratado Inter-Americano de Assistência Política), concebido menos como instrumento de defesa continental do que como canal de hegemonia norte-americana sobre o Hemisfério. Em suma, Dutra e os liberais da UDN com os quais se aliara romperam com o esquema de relações úteis com os Estados Unidos que Vargas erigira em padrão de conduta e perderam o grau de liberdade e de decisões autônomas. O Brasil passou a coadjuvar sem qualquer contrapartida a potência do Norte em sua estratégia global que compreendia: a) o esforço de criar um sistema de poder mundial a partir da aliança continental; b) a determinação de moldar a economia ao liberalismo universal e ilimitado; c) a disposição de articular política e economicamente os componentes; d) a vontade de difundir a ideologia liberal anticomunista para racionalizar o sistema (Moura, pp. 69-91).

A herança política de Vargas não seria entretanto esterilizada. Quando aquelas expectativas de pós-guerra deram-se por frustradas, o próprio governo Dutra recuperou o realismo da política exterior, reformulou a política de comércio exterior e de câmbio em sentido nacionalista, longe do impulso liberalizante inicial de seu governo. Percebera que o apoio político que oferecia não era traduzido em ganhos econômicos e que o esquema funcionava somente para vantagens da outra parte. Tornou-se exigente e obteve em

1950 a Comissão Mista, um importante e moderno acordo de cooperação com os Estados Unidos. Devolveu, portanto, ao varguismo e ao próprio Vargas, que regressava democraticamente ao poder em 1951, os instrumentos que lhe servirão para tocar o projeto de desenvolvimento industrial, num ambiente político internamente pluralista e externamente aberto à cooperação.

Vargas reassumiu em 1951 em clima de renovado otimismo. Acreditava-se que, com sua firmeza e talento, obteria os capitais necessários ao crescimento econômico. Manteve a política de comércio exterior e a política cambial de Dutra - câmbio fixo e sobrevalorizado, regime de licença de importações. O superávit do comércio exterior realizado em 1950 exauriu-se em razão do afrouxamento das importações que a Guerra da Coréia sugeriu. Em 1951, Vargas restringiu as importações quase unicamente aos bens de capital, mas assim mesmo os atrasados comerciais começavam a se acumular. Tomou então medidas visando controlar as remessas de lucros para o exterior, mas teve de ceder em 1953, sob pressão, uma reforma do câmbio que subsidiava a expatriação do capital (entrava pelo câmbio oficial e saía pelo câmbio livre). O Brasil de Vargas tinha pois uma das leis menos restritivas com relação ao capital estrangeiro e uma das políticas econômicas de maior abertura a seu ingresso, acenando-lhe com a reserva do mercado interno. Deseja controlar seus abusos e orientá-lo para o projeto de industrialização vertical. Em termos comparativos, entre 1947 e 1954, foi grande o fluxo de investimentos diretos estrangeiros no Brasil, sendo quase todo de origem norte-americana (1,049 sobre 1,751 bilhões de dólares em 1954). Mais de 50% dos investimentos diretos norte-americanos em manufaturas realizados na América Latina destinavam-se ao Brasil.

A crise de 1953 e 1954, sucedendo a dois anos de esplendor para a política de Vargas, não se explica pela virada nacionalista que poderia ter representado a restrição das remessas de lucro. Suas causas residem nos problemas do câmbio e na insolvência interna, mas sobretudo na mudança da atitude norte-americana. A ascensão dos republicanos ao governo em 1953 levou Eisenhower a redefinir as prioridades para a América Latina: combater o comunismo e retirar o Estado da cooperação para o desenvolvimento. O Banco Mundial passou a tutorar as políticas econômicas, monetárias e cambiais e a obstruir os empréstimos oficiais, entrando em conflito até mesmo com o Eximbank, ainda disposto à cooperação. A Comissão Mista encerrou seus trabalhos. O que Vargas não obtivera com Truman, não irá conseguir

com a nova administração. Nunca buscou nem tampouco forneceu motivos para uma ruptura com o exterior. Seu nacionalismo era aberto e cooperativo, não era confrontacionista, embora nunca estivera disposto a concessões gratuitas, fossem mesmo aos Estados Unidos. Priorizava os interesses econômicos e tinha uma concepção de defesa nada nacionalista, como se pode depreender do Acordo Militar que firmou com os Estados Unidos em 1952. Era um político pragmático que colocava os resultados acima do conselho das doutrinas e dos princípios (Vianna, 42-119; Malan, pp. 51-77).

Ante o malogro das relações com os Estados Unidos, em 1953-54, Vargas buscou alternativas de ação: a aproximação com os países subdesenvolvidos, com Perón, com a CEPAL. Foram outros tantos malogros que prenunciavam um fim de governo conturbado. Após os debates públicos em torno da criação da Petrobras e da Eletrobras que acentuaram a divisão da opinião interna entre associacionistas e nacionalistas, Vargas enfrentou crescentes dificuldades para manter seu estilo de conciliador e árbitro das correntes de opinião e choques de interesses. As relações econômicas internacionais pareciam não mais contribuir positivamente para o desenvolvimento, como sempre desejara. A conciliação dessa estratégica política com o alinhamento ao Ocidente não produzia os frutos desejados. Dois discursos poderiam fluir espontaneamente e se radicalizar: aquele desenvolvido por Neves da Fontoura no Itamaraty, pelos jornais *O Estadão* e o *Correio da Manhã*, um discurso reacionário, americanista e direitista, e aquele desenvolvido por Horário Lafer, Rômulo Almeida, a *Última Hora*, o discurso nacionalista. O Congresso insuflava um e outro, requerendo de Vargas o papel de um pacificador de ânimos, caso quisesse se manter como conciliador da intriga (Hirst, pp. 20-48).

A subida dos republicanos ao poder em 1953 foi percebida paradoxalmente como desfavorável por Vargas e favorável por Perón aos intentos de buscar soluções para a crise do modelo de desenvolvimento que atingia ambos os países. Essas diferentes percepções tinham origem em relações muito distintas que haviam estabelecidos os dois países com os Estados Unidos.

A estratégia mundial dos Estados Unidos no pós-guerra previa castigo e sanções aos nacionalismos latino-americanos, o que explica as atitudes do embaixador Braden na Argentina. Como bem demonstraram Rapoport e Spiguel, não convém entretanto enquadrar as duas fases das relações entre a Argentina de Perón e os Estados Unidos - uma de confronto até por volta de

1950 e outra de aproximação até sua queda em 1955 -, em simples esquematismos do tipo antiamericanismo, nacionalismo autárquico, estatismo, terceirismo nos anos 40 e realismo, abertura econômica, associacionismo nos anos 50, como fez boa parte da historiografia argentina. De todo modo, as relações com os Estados Unidos foram determinantes para a evolução interna. O confronto deu a vitória a Perón em 1945 e a vontade de recompor com os Estados Unidos derrubou-o em 1955.

Os objetivos da administração norte-americana na Argentina com a Guerra Fria eram dois: enquadrar esse país rebelde na reserva estratégica em que pretendia converter a América Latina e conquistar seu mercado para produtos e investimentos. Mas o peronismo que buscava a industrialização gerou o nacionalismo e o trabalhismo como barreiras ao relacionamento. Por volta de 1950, os Estados Unidos obedeciam a impulsos novos oriundos do bom êxito na reconstrução européia e da determinação de investir mais na América Latina; a Guerra da Coréia aconselhava um reforço do sistema inter-americano; havia também a crença de que se poderia demover Perón de seu nacionalismo. Por outro lado, registravam-se também impulsos argentinos para esse novo relacionamento. Provinham da inconversibilidade da libra que afetava suas reservas, da nova orientação das correntes comerciais que perturbava suas exportações e da crise financeira interna, bem como dos estrangulamentos de um processo de industrialização desequilibrado. Os dois países, ainda desconfiados um do outro, trocaram visitas de altos funcionários e a Argentina obteve seu primeiro empréstimo do Eximbank. Havia contudo heranças de atritos dos dois lados, lideranças contrárias à aproximação, objetivos distintos a realizar na outra parte, dificuldades em compartilhar interesses.

A subida dos republicanos em 1953 conduziu à superação da fase conflituosa. Ambos os governos buscaram o entendimento político e a cooperação, com determinação suficiente a garantir o êxito da aproximação. O ponto culminante dessa nova fase foi a visita que fez a Perón o irmão do presidente, Milton Eisenhower. Denominada de "correta amizade", essa nova fase manter-se-á até a derrocada do peronismo em 1955 e será posteriormente invocada para justificar as relações servis do peronismo tardio com os Estados Unidos, durante os governos Menem. Ironicamente, as concessões feitas ao novo relacionamento minaram a base ideológica e política do peronismo, enfraquecendo-o (Rapoport e Spiguel, pp. 221-225)

Perón deu consistência doutrinal a sua política exterior com a denominada Terceira Posição, lançada em 1949. Essa orientação tinha raízes no neutralismo argentino da fase anterior. Correspondia, de certo modo, a uma eqüidistância entre os dois blocos da Guerra Fria, mas era antes de tudo uma terceira via de desenvolvimento que propunha, fora dos padrões do capitalismo liberal e do socialismo comunizado, prenunciando o Movimento dos Países Não-Alinhados. Era por isso mal vista pelas duas superpotências, tanto assim que as relações com a União Soviética somente registraram um impulso consistente a partir de 1953, quando também melhoram com os Estados Unidos. A Terceira Posição deixou a Argentina fora do FMI, da UNESCO, da FAO por alguns anos e ajudou a insuflar o nacionalismo e a realizar a autarcia. Não era portanto apenas fruto da retórica.

O efeito mais palpável da política exterior de Perón correspondeu a seus esforços de integração regional. A Terceira Posição teria por base a vinculação política e econômica dos Estados latino-americanos sob liderança argentina e se opunha, desse modo, à política dos Estados Unidos de mantê-los sob sua hegemonia como reserva estratégica da zona de influência ocidental e reserva de mercado para seus produtos e capitais. O peronismo buscava uma aliança política íntima, que por vezes parecia confundir-se com a fusão dos Estados, e uma integração econômica pela via da união aduaneira completa e dos ideais do justicialismo. Desde o segundo governo de Vargas, em 1951, o Brasil era o país importante que mais concordava com essas idéias.

A oposição udenista no Brasil tinha, entretanto, horror à idéia de uma pacto nessas bases, como deixaram saber os chanceleres de Dutra, Neves da Fontoura e Vicente Rao. Como o primeiro voltou ao Itamaraty, nomeado pelo próprio Vargas, a chancelaria brasileira manobrava contra as simpatias de Vargas em firmar o pacto ABC que se destinava, a partir desse núcleo, a integrar a América Latina. Vargas hesitou, quando da visita de Perón ao Chile em 1953, ocasião em que se firmou o embrião do pacto, a Ata de Santiago, e isto custou caro a sua imagem na Argentina como também a seu apoio no Brasil. Ora, sem o Brasil, o projeto peronista de "agregar poder" à Terceira Posição tornava-se inexeqüível. Apesar de algumas adesões à Ata de Santiago, que era aberta aos demais países da região, Perón não logrou êxito em criar um bloco continental para servir de base a uma Terceira Posição mundial. Os Estados Unidos obstruíram seus esforços com maior efici-

ência, mesmo porque alguns países latino-americanos se opunham à liderança argentina e à simbiose política dos Estados (Pouget, pp. 231-238).

As relações entre o Brasil e a Argentina foram diferentes durante os governos de Dutra e de Vargas. Entre 1946 e 1950, as idéias de Perón repugnavam ao governo brasileiro. A disposição deste último era de acompanhar os Estados Unidos na construção da nova ordem e de filiar-se a seus parâmetros ideológicos, políticos e econômicos. Os chanceleres João Neves da Fontoura e Vicente Rao, mas sobretudo a UDN então integrada ao governo, como também alguns setores das Forças Armadas, opunham-se à aproximação com Perón. Havia quem propusesse por vezes a ruptura e o confronto, como o deputado udenista Arnon de Mello, para quem a importação do trigo argentino contribuía para fortalecer o país rival que, segundo dizia, preparava-se para a guerra contra o Brasil. Dutra mantinha uma atitude moderada diante dessas pressões, mesmo porque elas representavam parte da opinião nacional. Como Vargas anteriormente, esforçou-se para que os Estados Unidos não isolassem a Argentina do sistema interamericano e recusou-se a servir de instrumento norte-americano contra a Argentina.

Aparentemente as relações bilaterais haveriam de melhorar com o retorno de Vargas ao poder em 1951. Ele e Perón tinham visões semelhantes sobre a ordem internacional e sobre as decisões a tomar para sacar do sistema internacional insumos de desenvolvimento. Os estilos diferiam. Perón governava em regime discricionário e Vargas respeitava as regras da democracia, compunha o governo com representantes das diversas correntes de opinião e de interesses, incluindo a oposição, tentava exercer a função de conciliador entre elas e ser realista e pragmático externamente. Ganhara as eleições pelo PTB, mas se dizia presidente de todo o povo, a ele servindo acima dos partidos. Usava o entendimento com Perón para extrair ganhos nas relações com os Estados Unidos, ao estilo de sua eqüidistância pragmática entre os blocos nos anos 30. É certo que o confronto argentino e as dificuldades brasileiras para com os Estados Unidos uniam ambos os países, mas nos cálculos de Vargas não convinha acompanhar Perón em seu confrontacionismo e mesmo em seus planos de integração, caso isso comprometesse a possível cooperação com a potência hegemônica da área, de onde vinham os insumos mais positivos para seu plano de crescimento econômico. Embora o estilo fosse o mesmo que lhe assegurara resultados relevantes nos anos 30 e durante a Segunda Guerra, Vargas esteve muito longe de

reproduzir nos anos 50 o mesmo êxito (Santos, 45-100; Bandeira, 43-85).

Lidar com a oposição

As oposições aos governos de Vargas e de Perón reuniam em ambos os países correntes de opinião que se opunham ao modelo de desenvolvimento voltado para dentro, introspectivo e autônomo, opunham-se ao nacionalismo político e econômico e concebiam outro modelo, aberto, associado e dependente de capitais, empresas e tecnologias estrangeiros. É fácil entender porque essas oposições vincularam-se em ambos os países e apresentavam-se como defensoras de laços íntimos e estreitos com os Estados Unidos, matriz da inspiração liberal e dependentista que convinha à expansão do capitalismo, considerando-se o estágio de evolução que lá alcançara.

A oposição ao peronismo era mais intensa em razão do grau de radicalização que o modelo autônomo de desenvolvimento projetara, em escala bem mais alta que o modelo varguista, convertido em parâmetro no Brasil, com poucas e efêmeras rupturas, desde os anos 30 ao fim dos anos 80. Com efeito, Vargas tinha uma idéia de nação a construir, forte e autônoma economicamente e politicamente, porém aberta à cooperação internacional dos capitais e da tecnologia. Esforçou-se para cooptar a iniciativa privada e o empresariado nacional a seu projeto, mas não encontrou nessa burguesia disposição suficiente para empreendimentos de porte e de natureza a alçar-se ao nível da competitividade internacional. O Estado teve que intervir para suprir esse vazio de forças produtivas e não como necessidade lógica do modelo.

De qualquer modo, a opinião nacional cindiu-se, tanto no Brasil quanto na Argentina, diante dos projetos de desenvolvimento e de seus impactos sobre as políticas públicas internas e sobre a política exterior. Com efeito, o modelo autonomista tendia a orientar o conjunto das decisões, a estratégia, no sentido do reforço das empresas nacionais, do fornecimento interno de bens de capital e de insumos básicos, do pleno emprego, da autonomia da segurança e do aparelho do Estado, cujo intervencionismo era visto como necessário e útil. O modelo associado, ao contrário, repassaria ao estrangeiro a responsabilidade do desenvolvimento, não vendo porque despertar forças internas em seu apoio, e tinha por natural a subordinação política e de segurança *vis-*

à-vis das potências ocidentais, mormente dos Estados Unidos. O jogo político no Brasil e na Argentina avançava, portanto, para muito além da mera luta pelo poder, porque se embrenhava em concepções políticas e em distintas visões da sociedade e do Estado.

Com a redemocratização do Brasil em 1945, formaram-se três novos partidos. A UDN (União Democrática Nacional), uma oposição liberal, reuniu os adversários do Estado Novo e lançou o brigadeiro Eduardo Gomes como candidato à presidência nas eleições que se preparavam. De dentro da máquina do governo Vargas emergiu o PSD (Partido Social Democrático), cujo candidato à presidência, Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra de Vargas, venceu as eleições. Em fins de 1945, Vargas inspirou o nascimento do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), uma agremiação afinada com seu pensamento, que não apresentou candidato à presidência. Na realidade, embora sua vitória eleitoral deveu-se a Vargas, o governo de Dutra deslizou para as idéias da UDN, incorporando alguns de seus representantes ao governo e exercendo-o de acordo com a Constituição aprovada em 1946, exceto no que diz respeito ao combate ao Partido Comunista do Brasil e à repressão sindical. Dutra não deu apoio à candidatura de Vargas em 1950 a sua sucessão. Uma coligação que reuniu o PTB, parte do PSD e o Partido Social Progressista do governador de São Paulo, Ademar de Barros, derrotou mais uma vez o candidato da UDN, o mesmo Eduardo Gomes, e reconduziu Vargas ao poder em 1951.

Uma das maiores tradições da vida política brasileira é a conciliação das elites no seio do Estado. O esforço em cooptar a oposição quando um partido ou uma coligação ascende ao poder vem da vida política desde o século XIX. Vargas não rompeu com essa tradição. Durante seu segundo governo, quis atrair a UDN e todo o PSD, os militares nacionalistas e os "entreguistas", os partidários do desenvolvimento autônomo - que era sua preferência - e os associacionistas. Essa benevolência custou-lhe a carreira e a vida. Com efeito, diante da deterioração do comércio exterior, da crise cambial e financeira, das greves operárias e dos acenos a Perón em 1953-54, a oposição radicalizou sua conduta. O Clube Militar passou à direção dos simpatizantes americanistas, acentuando a divisão nas Forças Armadas e levando muitos oficiais a engrossar a oposição. Difundiu-se o espectro da República Sindicalista a ser implantada por golpe de Estado com apoio do líder político João Goulart, ministro do Trabalho. Integrantes do governo, como

o chanceler Neves da Fontoura, abandonaram o chefe e passaram a fazer oposição, por vezes desleal. De dentro da UDN, emergiu o fanatismo do deputado Carlos Lacerda, que ataca o governo pela imprensa e tornou-se alvo de um atentado falho planejado pela segurança pessoal de Vargas sem que ele soubesse.

Sem condições de prosseguir conciliando governo e oposição, sem disposição de renunciar e não aceitando a deposição, Vargas optou pelo suicídio como alívio para tantas tribulações. Sua carta testamento, de 24 de agosto de 1954, noite em que "retirava-se da vida para entrar na História", preservou sua imagem, que uma oposição ao final desleal procurava desgastar. A herança de Vargas perpetuar-se-ia com a derrota do candidato da UDN, o general Juarez Távora, e a vitória da coligação PTB-PSD, em outubro de 1955. Juscelino Kubitscheck de Oliveira teve mais habilidade que Vargas para harmonizar as concepções de desenvolvimento, extraindo forças de ambas as correntes de opinião, a liberal associada e a nacional autônoma (Fausto, pp. 414-418).

Percebe-se uma diferença de tempero entre o varguismo brasileiro e o peronismo argentino, no que diz respeito ao trato do governo com as oposições, diferença essa que também se explica pelas contradições dos regimes políticos, cuja aproximação com as práticas democráticas não era a mesma. Nas eleições de fevereiro de 1946, o Partido Radical fez 44 deputados, o maior grupo de oposição a Perón, de onde surgirão protagonistas futuros como Arturo Frondizi e Ricardo Balbín. Era um bloco bem comportado, que pretendeu fazer oposição leal mas, ao ser vilipendiado, só pensou em sobreviver. Assim mesmo, em 1948, uma ala desse partido tornou-se intransigente, assumindo posições próximas ao peronismo estatizante, antioligárquico, antiimperialista e neutralista, conformando-se com o pensamento da periferia da época.

Na Argentina de Perón, constituiu-se uma oposição solta e difusa, sem articulação e sem forças para contrapor ao regime peronista de governo. Alguns núcleos mais ousados, como o Jóquei Clube de Buenos Aires o e Clube 20 de Fevereiro de Salta, seriam perseguidos. Isolados também estavam alguns empresários e integrantes da classe rural desfavorecidos pela política econômica em curso. As Forças Armadas não faziam oposição enquanto instituição, mas abrigavam núcleos de oposição, como revelou uma tentativa teatral de golpe de Estado em 1951.

A trama de descontentamentos que conduziu à queda de Perón tinha semelhanças com os fatos que precederam o suicídio de Vargas no que diz respeito às dificuldades na área econômica e trabalhista. A primeira presidência de Perón teve o encanto das coisas novas, na expressão de Félix Luna. A segunda, depois da morte de Evita em 1952, convivia com fenômenos inquietantes: inflação, escassez de divisas, necessidade de mudanças na política econômica e na composição do governo, fenômenos esses que acompanharam a consolidação do autoritarismo.

Os sucessores de Miguel Miranda, o ideólogo do modelo econômico de Perón afastado em 1949, não evidenciaram a mesma criatividade. Perón decidiu abrir as importações de petróleo a empreendimentos privados e se desgastou. Abandonou a Terceira Posição e decepcionou seus seguidores. Arruaças de rua em Buenos Aires levaram ao endurecimento do regime em 1953. Perón ensaiou, aliás, a tática de endurecer e depois conciliar, o que era interpretado como fraqueza por alguns. Imputava-se-lhe uma conduta errática após a morte de Evita, como o envolvimento com adolescentes da União de Estudantes Secundaristas. Diante da queda de sua imagem, Perón radicalizou sua doutrina e decidiu impô-la sobre instituições e ações. O início de sua desventura derradeira adveio de surpreendente e feroz ataque desfechado contra a Igreja em fins de 1954. O fato desencadeou a dinâmica da oposição de um lado e o fanatismo das reações de outro. Um atentado contra Perón resultou no massacre de aproximadamente 300 civis na Plaza de Mayo e em resposta os peronistas incendiaram igrejas, sedes de partidos de oposição e o Jóquei Clube. Perón havia perdido o respeito, o prestígio e o amor das massas. As Forças Armadas exigiram sua renúncia, consumada a 20 de setembro de 1955, quando se refugiou na embaixada do Paraguai (Luna, 1993, pp. 223-237; Romero, pp. 169-173).

A "Revolução Libertadora" hesitou inicialmente, mas com a ascensão do general Pedro Eugenio Aramburu orientou-se positivamente para o desmonte do Estado peronista e para a reposição do Estado liberal e democrático, ajustando a Argentina aos parâmetros organizacionais do Ocidente. Assinaram-se os convênios de Bretton Woods, sendo enfim a Argentina admitida no FMI, no BM e no GATT. Quando visitou o Brasil como presidente eleito, em 1958, Frondizi tratava sobre concertação e cooperação, não mais sobre união aduaneira.

Conclusão

As experiências históricas, entre 1945 e 1955, corresponderam para a Argentina às duas presidências de Juan Domingo Perón e para o Brasil, à presidência de Eurico Gaspar Dutra (1946-50) e de Getúlio Vargas (1951-54).

Foram distintas no que diz respeito ao quadro institucional e ao exercício do poder, aproximaram-se quanto à essência do projeto de desenvolvimento nacional que correspondia a percepções historicamente corretas para o mundo de então.

O Brasil não ergueu no período uma organização hierárquica da estrutura do Estado, que se assemelhasse ao Estado peronista. Lidou com a oposição segundo os parâmetros dos Estados democráticos. Depois do governo liberal de Dutra, Vargas empreendeu uma articulação entre os segmentos sociais e o Estado, sendo mais bem sucedido em agregar ao poder as classes altas, os empresários e suas associações do que a classe trabalhadora e os sindicatos. Nessas lideranças e em competente assessoria técnica assentava sua prática política, cujas propostas fazia questão de submeter por inteiro ao debate parlamentar. Perón vinculou mais estreitamente ao Estado os representantes dos segmentos sociais, abrindo canais que estendiam os braços do poder, após haver amesquinhado as instituições democráticas como o Judiciário e o Legislativo. Assentava sua legitimidade com um governo destinado à maioria, a produzir o bem-estar de todos. Também soube imprimir uma mística ao conjunto, que faltou ao Estado brasileiro de então. Se essa mística animava a vida política, tornava contudo cada vez mais perplexa a oposição e acabava esterilizando o pensamento político, como ocorre em experiências que se guiam por imperialismos ideológicos quaisquer.

O que se observava na esfera da vida política podia-se observar igualmente na área econômica e social. Ambos os governos tendiam a promover o desenvolvimento econômico, estimulando a indústria voltada para o mercado interno e amparada no protecionismo. A experiência brasileira era mais temperada em dois aspectos: o grau de autarcia desejado era menor, ou seja, permitia-se uma abertura à cooperação de capitais e empreendimentos estrangeiros; por outro lado, o grau de preocupações e medidas em favor das massas era menor. Havia maior conciliação no Brasil entre interesses de

classes, interesses nacionais e do capitalismo internacional. A alternância entre governos nacionalistas e liberais - primeiro Vargas, Dutra, segundo Vargas, Kubitscheck - estava a indicar que o modelo brasileiro de desenvolvimento haveria de conjugar medidas nacionalistas com o modelo associado de desenvolvimento, extraindo forças de ambos os lados. Já o Estado peronista percebeu tarde, por volta de 1953, tal conveniência, quando estava afetado por desequilíbrios graves de uma industrialização incompleta e insustentável.

As diferenças de estilo político e de concepções de desenvolvimento explicam em parte o maior sucesso alcançado no Brasil. Desde os anos 30, o maior êxito do nacional-desenvolvimentismo brasileiro com relação ao argentino tinha igualmente explicações em outras causas: o país partiu de produtividade mais baixa, dispunha de maior mercado interno e de estabilidade política, dotou o Estado com melhor aparato técnico alojado em nichos de excelência, compensou o desenvolvimento para dentro com a cooperação internacional e a busca de mercados externos. Esse itinerário bem sucedido retardaria precisamente a busca de novo modelo, apesar da crise dos anos 1980.

Há uma propensão recente para se interpretar o peronismo e o varguismo como desafios nacionalistas inadequados e contraproducentes. Trata-se de uma interpretação historicamente equivocada. Os estadistas e as elites sociais argentinas e brasileiras dos anos 30, 40 e 50 não consideravam o atraso e a dependência estrutural *vis-à-vis* do capitalismo central como "condição natural" dos países periféricos. Tinham, pelo contrário, a consciência de que se tratava de entraves históricos a superar, e por isso se lançaram na aventura do desenvolvimento, concebido como remédio aos males da periferia. A época era de inconformismo com o colonialismo e o subdesenvolvimento e nada indica que estas percepções e as experiências delas decorrentes devam ser qualificadas de inadequadas. O desafio está em explicar seu desempenho relativamente aos desígnios traçados e não em qualificá-las de inadequadas para a época. O desenvolvimento era por certo uma reivindicação legítima e viável, não um dado subjetivo. A ruptura com essa filosofia talvez venha um dia a surpreender os estudiosos da América Latina mais do que hoje surpreende a ruptura que representaram os anos 30 e o pós-guerra relativamente ao esquema de inserção liberal e dependente que vinha do século XIX.

Bibliografia

Balze, Felipe A. M. de la. *Argentina y Brasil Enfrentando el Siglo XXI.* Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina/ CARI, 1995.

Bandeira, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O Continente nas Relações Argentina-Brasil, 1930-1992.* Brasília, Editora UnB; São Paulo, Ensaio, 1993.

Cervo, Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil.* São Paulo, Ática, 1992.

Cervo, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional; a Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias.* Brasília, Editora UnB, 1994.

Di Tella, Torcuato S. *"El Sistema Político Brasileño en Perspectiva Argentina".* Balze, op. cit., pp. 133-169.

Fausto, Boris. *História do Brasil.* São Paulo, EDUSP, 1996.

Figari, Guillermo Miguel. *Pasado, Presente y Futuro de la Política Exterior Argentina.* Buenos Aires, Biblos, 1993.

Hirst, Mônica. *O Pragmatismo Impossível: A Política Externa do Segundo Governo Vargas, 1951-1954.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1990.

Leopoldi, Maria Antonieta P. "O Difícil Caminho do Meio: Estado, Burguesia e Industrialização no Segundo Governo Vargas". Gomes, Ângela de Castro (org.). *Trabalhismo e Democracia; o PTB sem Vargas.* Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994, pp. 161-203.

Luna, Félix. *Fuerzas Hegemónicas y Partidos Políticos.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1995.

Luna, Félix. *Breve Historia de los Argentinos.* Buenos Aires, Planeta, 1993.

Malan, Pedro Sampaio. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil: 1945-1964". Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira.* São Paulo, Difel, 1984, vol. 11, pp. 51-106.

Moura, Gerson. *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Paradiso, José. *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Pouget, Mario Martín. "*La Tercera Posición: 1946-1955*". Bernal-Meza, Raúl (org.). *Política, Integración y Comercio Internacional en el Cono Sur Latinoamericano*. Cuyo, Universidad Nacional de Cuyo, s. d., pp. 197-250.

Rapoport, Mario. *Política y Diplomacia en la Argentina: Las Relaciones con EEUU y la URSS*. Buenos Aires, Editorial Tesis, 1986.

Rapoport, Mario (org.). *Argentina y Brasil en el Mercosur; Políticas Comunes y Alianzas Regionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. *Estados Unidos y el Peronismo: La Política Norteamericana en la Argentina: 1949-1955*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

Romero, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporanea de la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Santos, Daniella Xavier V. G. Vargas e Perón: "A Política Externa do Brasil para a Argentina na Primeira Metade da Década de 1950". Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

Singer, Paul. "Interpretação do Brasil: Uma Experiência Histórica de Desenvolvimento". Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo, Difel, 1984, vol. 11, pp. 209-245.

Vianna, Sergio Besserman. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro, BNDS, 1987.

Argentina e Brasil entre 1945 e 1955*

*Juan Carlos Torre***

Introdução: A Conjuntura de 1945

Em 1945, a Argentina e o Brasil viram-se envolvidos na onda de democratização que se estendeu por toda a América Latina com o fim da Segunda Guerra Mundial. Em princípios de 1944, das 20 repúblicas da região apenas o Uruguai, o Chile e, ainda que de forma menos evidente, a Costa Rica e a Colômbia, podiam ser vistas como democracias representativas: seus governos eram de origem civil e haviam sido eleitos por meio de sufrágio, as regras do jogo da concorrência política eram respeitadas e as principais liberdades civis – a liberdade de expressão, de associação, de reunião etc. – estavam, pelo menos formalmente, garantidas. É verdade que nesses países o nível de participação da cidadania na vida política era ainda limitado, mas, mesmo assim, destacava-se notavelmente em uma região povoada de regimes autoritários e de ditaduras militares. Com o encerramento do conflito bélico, produziu-se repentina virada para as instituições democráticas. Em meados de 1946, os únicos países que tinham ficado à margem do processo de liberalização política eram o Paraguai e um punhado de repúblicas da América Central: El Salvador, Nicarágua, Honduras e a República Dominicana.

Ao examinar a transição para a democracia, na Argentina e no Brasil, duas figuras políticas chamam de imediato a atenção e permanecem durante muitos anos. Referimo-nos a Juan Domingo Perón e a Getúlio Vargas,

* Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya

** Formado em Sociologia pela Universidade de Buenos Aires e doutor em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Atualmente é pesquisador chefe do Centro de Pesquisas Sociais do Instituto T. Di Tella e ocupa o cargo de diretor da revista de Ciências Sociais *Desarrollo Económico*. Foi pesquisador visitante dos centros de estudos latino-americanos da Universidade de Londres e de Oxford. Professor visitante da Universidade de São Paulo e da UNICAMP. Foi bolsista da Fundação Guggenheim e *visiting scholar* do Institute for Advanced Study, Princeton. Entre suas publicações encontram-se numerosos artigos sobre história, sociologia do movimento trabalhista argentino e os livros *Los Sindicatos en el Gobierno, 1973-1976* (1983) e *Perón y la Vieja Guardia Sindical* (1990). No momento, dedica-se à pesquisa sobre as relações entre democratização e reformas econômicas na Argentina e na América Latina.

homens fortes dos regimes autoritários, os quais, em 1945, tiveram de adaptar-se à nova conjuntura política. Um e outro tentaram enfrentar o desafio, mantendo sua posição de poder no processo de transição. Reconstruiremos, brevemente, as vicissitudes de suas respectivas tentativas, começando pela trajetória de Perón.[1]

Em junho de 1943, as Forças Armadas desalojaram, sem violência, o governo conservador do presidente Ramón Castillo. O manifesto pelo qual essa decisão foi comunicada condenava o governo de Castillo por ter frustrado "as esperanças dos argentinos ao adotar como sistema o suborno, o peculato, a fraude, a corrupção" e proclamavam seu apoio às instituições da Constituição. O levante militar recebido favoravelmente por amplos e variados setores da opinião pública, logo mudou de lado quando se produziu uma revolução dentro da revolução. Um núcleo de jovens oficiais filo-facistas apoderou-se das posições-chave e deslocou os chefes militares que advogavam pelo rápido retorno à legalidade mediante eleições livres e sem fraude. Sob nova direção, o regime militar ratificou a decisão da neutralidade argentina na Segunda Guerra, suprimiu a atividade política e começou a levantar as bases de uma ordem autoritário-clerical com fortes tons nacionalistas. Essa tentativa de repetir, na Argentina, o exemplo dos países fascistas, que lançavam sua sorte nos campos de batalha da Europa, sofreu uma reorientação com a confirmação do coronel Perón no comando da empresa militar.

Distanciando-se da tendência puramente regressiva que anima os primeiros passos da Revolução de Junho, inicia-se, em 1944, na Secretaria do Trabalho, uma política de abertura para os trabalhadores organizados, mais numerosos por obra da industrialização dos últimos anos. Mais do que povoada pela força da mobilização operária – ainda embrionária –, essa política inovadora tem uma função preventiva. Seu objetivo é deter a tempo o perigo potencial da ascensão das correntes de esquerda que fazem temer o precário estado em que se encontram as questões trabalhistas. Com esta orientação, os poderes públicos, das mãos de Perón, irrompem na vida das empresas, impõem a negociação coletiva, alteram as normas trabalhistas e corrigem, por decreto, velhas ofensas.

---

[1] Sobre a conjuntura de 1945 na Argentina consultar Luna, Félix. *El 45. Crónica de un Anõ Decisivo.* Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1969; Torre, Juan C. *La Vieja Guardia Sindical y Perón.* Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1990.

Enquanto implanta a abertura trabalhista, Perón dirige-se aos setores empresariais, convidando-os a colaborar com ela, sacrificando algo de seu poder patronal para evitar o agravamento da luta de classes. No rememorado discurso, na Bolsa do Comércio, apresenta suas inovações como estando a serviço da regeneração e da salvaguarda da ordem social existente e não da criação de outra completamente nova. Em sua campanha pública, coloca as iniciativas da Secretaria de Trabalho sob os auspícios da doutrina social da Igreja, ainda que também se observe nelas a dívida para com os ensinamentos do fascismo social europeu em sua luta contra a ameaça comunista, das quais foi um observador privilegiado em recente estada na Itália de Mussolini.

Porém, não estava no cálculo político de Perón encaminhar sua empresa pelo caminho institucional de um regime corporativista, como aquele que havia capturado, fugazmente, na imaginação de alguns de seus companheiros de armas. Na verdade, Perón encontra-se entre os primeiros revolucionários de Junho a ter consciência de que o fim da guerra mundial estava próximo e que, com este, chegava também o fim das alternativas não democráticas à ameaça comunista.

Com essa convicção promove, em 1945, a normalização constitucional, que tem por objetivo a ruptura do isolamento diplomático do regime e a busca do controle da transição política. Dois meses antes da derrota da Alemanha e da Itália, o governo declara guerra. O desmantelamento da ordem autoritária opera-se, assim mesmo, com celeridade: os admiradores locais do nacional socialismo são afastados do ensino público, restabelecem-se as liberdades públicas e os partidos políticos voltam à legalidade. Ao mesmo tempo que conduz a súbita reconversão da Revolução de Junho, Perón prepara-se para a hora das eleições, que tinham sido marcadas para princípios de 1946 e, enquanto desmente publicamente que aspire à presidência, estabelece contatos com políticos do partido conservador e do partido radical a fim de colocar a seu serviço máquinas políticas de comprovada eficácia na arena eleitoral. Com essa contribuição, com a dos dirigentes sindicais que o rodeavam na Secretaria do Trabalho e com a colaboração que espera encontrar nas classes patronais, vai reunindo as peças da fórmula política com a qual aspira a presidir a Argentina do pós-guerra. Em sua ambição, tal fórmula política tem um ar de família como a dos regimes nos quais uma forte liderança assegura a conciliação de classes e organiza, a partir do Estado, o trânsito ordenado aos desafios da sociedade industrial de massa.

Assim concebida, a tentativa de Perón fracassara. A esse respeito assinalemos, em primeiro lugar, que sua abertura trabalhista foi recebida, logo no seu início, com indiferença e, depois, com hostilidade pelas classes patronais. Na verdade, as iniciativas do secretário do Trabalho não foram ao encontro de alguns empresários atemorizados por uma revolução social iminente. Nessa perspectiva, poder-se-ia afirmar que na Argentina faltou, então, a condição que em outros países tornou possível que o mundo dos negócios favorecesse uma política de reformas em favor dos trabalhadores, ainda que ao preço de sacrifícios imediatos: a sensação de ameaça ante um movimento operário combativo. Em todo caso, a fonte das preocupações dos empresários estava, antes assim, na própria gestão de Perón, que em nome da concórdia alentava a mobilização das massas trabalhadoras e exasperava as tensões sociais: não era necessário demasiada sagacidade para observar nela a tentativa de converter-se em árbitro da paz social e de forçá-los a delegar-lhe todo o poder político.

Em segundo lugar, a busca de apoio entre os partidos tradicionais tampouco encontrou neles um número expressivo de voluntários, dispostos a colher a herança política do regime militar, acompanhando em sua empresa quem, a julgar pela evolução da situação internacional, tinha os dias contados. Nessas circunstâncias – que são as que, em meados de 1945, definem a ofensiva de uma oposição social e política das classes médias urbanas, os estudantes, os empresários, lançada para impor a rendição incondicional de Perón e para forçar o regime a delegar o poder à Corte Suprema – Perón dá uma volta estratégica: chama os sindicatos e os trabalhadores para que venham em defesa de sua gestão. Toma forma, assim, nova tentativa política. Entre o projeto original e este, que emerge no compasso das vicissitudes políticas da conjuntura de 1945, há uma diferença capital: o superdimensionamento do lugar político dos trabalhadores organizados que, de peça importante, mas complementar de um esquema de ordem e paz social, converte-se em principal suporte da fórmula política de Perón.

O chamamento aos trabalhadores e aos sindicatos impossibilita qualquer compromisso, agudiza a polarização política e, em curto espaço de tempo, parece selar sua sorte: seus companheiros do Exército cedem então às pressões da oposição e, em 9 de outubro de 1945, é despejado do poder e,

três dias mais tarde, preso. Para melhor apreciar o impacto dos acontecimentos por vir é oportuno evocar aqui o paralelo que descreve a conjuntura de 1945 na Argentina e no Brasil.[2]

Também no Brasil o ano havia começado sob o signo da democratização política. Fazia quinze anos que Getúlio se encontrava no poder, ao qual chegou primeiro com a Revolução de 1930. Em 1937, novo golpe militar o havia ratificado no governo, porém agora como ditador do Estado Novo, um regime organizado segundo as orientações do corporativismo fascista que presidia, com o respaldo das classes proprietárias e o controle sobre o incipiente movimento operário, o processo da industrialização brasileira.

Diferentemente da posição neutra adotada pela Argentina na Segunda Guerra, o Brasil havia escolhido a causa dos países em luta contra as potências do Eixo e enviado tropas aos campos de batalha da Europa. É precisamente daí que parte o impulso inicial para a liberalização do regime. No final de 1944, os oficiais destacados nos exércitos aliados manifestam seu mal-estar pela incongruência das posições do país no plano internacional e no plano interno: o Brasil era parte da coalizão militar anti-fascista e, ao mesmo tempo, era governado por uma ditadura. Se o país pretendia desempenhar um papel na ordem mundial do pós-guerra dominada pelos Estados Unidos e, além do mais, assegurar novos investimentos para prosseguir seu esforço modernizador, era preciso que reorganizasse suas instituições políticas. Com essas razões e com as ditadas pelo seu espírito de sobrevivência de um prolongado exercício de poder, em fevereiro de 1945, Vargas põe em andamento a abertura política. Por meio de medidas sucessivas suprime-se a censura à imprensa, ampla anistia liberta da prisão os opositores, autoriza-se a formação de partidos políticos e, finalmente, são convocadas eleições presidenciais e parlamentares para 2 de dezembro.

A liberalização política é concebida por Vargas como um ajuste pragmático ao novo clima internacional e não ocasiona o desmantelamento do Estado Novo. Em vista das circunstâncias, as medidas de abertura podem ser a oportunidade de legitimar o regime existente com as credenciais do voto popular. Para assegurar esse desenlace, Vargas conta com o controle da máquina estatal e a criação de dois partidos nos quais distribui o pessoal

[2] Sobre a conjuntura de 1945 no Brasil consultar Silva, Hélio. *1945: Porque Depuseram Vargas.* Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1976; Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil. São Paulo,* Ed. Alfa-Omega, 1976.

político de sua coalizão de apoio, o Partido Social-Democrático (PSD), formado pelos interventores nos estados da federação, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), organizado pelos funcionários do Ministério do Trabalho e pelos chefes sindicais. Lançada a confrontação, o PSD designa o ministro da Guerra, de Vargas, general Eurico Dutra, para encabeçar sua chapa presidencial; entretanto, a oposição liberal a Vargas agrupa-se na União Democrática Nacional (UDN), que tem como candidato o brigadeiro Eduardo Gomes. Até maio de 1945 a luta pela presidência estava estabelecida entre dois partidos, um a favor e outro contra o Estado Novo; seus candidatos, recrutados entre a cúpula das Forças Armadas, não conseguem, entretanto, grande impacto popular, o que deixa aberto um espaço potencial para uma terceira candidatura.

Nesse momento, entram na cena política as massas trabalhadoras, pondo fim a um longo período de passividade. Nos seis meses que vão de maio a outubro assiste-se a um nível de mobilização sem precedentes, sugestivamente orquestrado por comitês que se multiplicam nas principais cidades, empunhando o slogan "Queremos Getúlio". Ao reconhecer, por trás da mobilização, figuras conhecidas de dirigentes do PTB e de funcionários do Estado, propaga-se, na oposição liberal e nos setores da burguesia comercial e agrária que a respaldam, a sensação de estar diante de uma manobra de Vargas. Este, por seu lado, reitera mais de uma vez que não se candidatará à presidência, porém acompanha suas declarações com chamamentos para respeitar "a vontade genuína do povo" e a enfrentar "as forças reacionárias", que reforçam o temor sobre suas reais intenções. O auge do movimento "queremista", nos meses de agosto e setembro, ao qual se soma paralelamente a ação do Partido Comunista, na demanda de uma Assembléia Constituinte prévia às eleições, levanta a suspeita de uma repetição da experiência ocorrida oito anos antes, quando o processo eleitoral acabou sendo o prelúdio ao golpe de 1937 e à instalação do Estado Novo.

Os dirigentes da UDN, que nunca haviam acreditado que o regime estivesse disposto a permitir eleições livres, abandonam então toda cautela: reclamam abertamente a intervenção dos militares para salvaguardar o processo de democratização e propõem uma saída similar à da oposição argentina, a transferência do poder para a Corte Suprema a fim de que esta organize os comícios de dezembro. O chamado encontra eco entre os altos oficiais, que se sentem fiadores do retorno do Brasil às instituições representati-

vas e também desconfiam dos propósitos continuistas de Vargas. A tensão política alcança seu clímax no mês de outubro. No dia 3, os "queremistas" realizam sua maior demonstração de força diante do palácio presidencial e, nela, o discurso de Vargas alenta a possibilidade de uma Assembléia Constituinte. No dia 10, o governo cria pânico na oposição liberal com o decreto que antecipa as eleições para governadores, previstas para 1946, com o objetivo de que coincidam com as eleições presidenciais. Os partidários de Vargas nos sindicatos anunciam, por sua vez, uma grande manifestação, no Rio de Janeiro, para os dias 26 e 27. Surpreendentemente, o chefe de polícia do Distrito Federal proíbe a mobilização sindical e Vargas reage, substituindo-o por seu irmão, numa tentativa de retomar o controle da situação. Porém, era isso que os chefes militares aguardavam para intervir, alertados pelas notícias de 17 de outubro, em Buenos Aires e, no dia 29 o depõem; designam em seu lugar o presidente da Corte Suprema e liberam a rua aos comícios.

Retomando o paralelo da Argentina e do Brasil ao longo de 1945, destaquemos agora que há um acontecimento que estabelece a diferença entre a sorte política de Perón, em 9 de outubro, e a de Vargas, em 29: a mobilização dos trabalhadores argentinos na Plaza de Mayo, em 17 de outubro, reclamando a liberdade de Perón. A notícia do deslocamento de Vargas não provocou semelhante reação popular, ou melhor, as massas operárias que até então desciam de roldão sobre o cenário político receberam de forma passiva esse desenlace. Essa atitude, nessa hora crucial, revelou a fragilidade do movimento "queremista", gerado a partir de um chamamento feito de cima; quando este deixa de operar, o movimento dobra-se e perde o papel principal. Não ocorreu o mesmo na Argentina, porém não porque a convocação veio de cima, o que faltou ao Brasil. As evidências disponíveis indicam que Perón, como Vargas o faria em seguida, aceitou a decisão de seus companheiros que o excluíam do jogo político. Na verdade, a iniciativa de 17 de outubro partiu de baixo e foi impulsionada pelo trabalho de agitação e de propaganda dos quadros sindicais. Nesse dia, a multidão somente deixou a Plaza de Mayo quando soube que Perón havia sido liberado e que seus setores partidários no Exército estavam de novo no controle do poder do regime militar.

Poder-se-ia afirmar, assim, que entre uma massa operária pouco organizada, que mantém relações difusas e diretas com uma liderança do tipo paternalista e um movimento popular, igualmente identificado com uma con-

dução política externa a ele, e porém, ancorado nos sindicatos, há um significativo contraste, e isso é o que separa a experiência de Getulio Vargas, no Brasil, e a de Perón, na Argentina. Tal contraste teve uma primeira e imediata conseqüência na conjuntura de 1945. Ao longo desse ano decisivo, durante o qual a fortuna política inclinava-se de um lado a outro, acompanhando as apostas dos atores em conflito, dia 17 de outubro foi um momento de inflexão. Ao bloquear a investida triunfal da oposição, a mobilização dos trabalhadores redefiniu o campo das alternativas institucionais que a Argentina tinha pela frente. Para ilustrar o alcance desse acontecimento, a referência ao Brasil é novamente pertinente.

O deslocamento de Vargas, em 29 de outubro, não implicou a quebra definitiva do Estado Novo. A sólida trama de interesse e expectativas sociais forjada em torno das instituições corporativistas da Revolução de 1937 conseguiu sobreviver à passagem da ditadura e à democratização política. Realizadas em dezembro as eleições previstas, o candidato do PSD, general Dutra, foi vitorioso. Sob a presidência do ex-ministro da Guerra de Vargas, a Assembléia Constituinte reuniu-se em 1946 e, nela, as maiorias formadas pelo PSD e pelo PTB puseram fim às ilusões da oposição liberal: o novo texto legal restabeleceu as liberdades políticas, porém, em linha gerais, ratificou os pilares da organização estatal preexistente. O legado do Estado Novo estava, já, suficientemente arraigado na vida social e política do Brasil para se tornar independente dos avatares políticos de Vargas.

O mesmo não poderia ter sido sustentado em relação à empresa política lançada por Perón. Essa dificilmente teria subsistido ao revés de 9 de outubro, caso o triunfo provisório, alcançado então pela ofensiva da oposição democrática, tivesse sido logo definitiva: não havia figuras importantes de relevo e a perda do controle sobre a máquina estatal a privava de um recurso que havia sido central em sua breve e acidentada existência. O risco de desagregação era verdadeiro. Daí o significado histórico do 17 de outubro. Ao resgatar Perón do ostracismo político, a mobilização dos trabalhadores depositou nas suas mãos uma nova oportunidade política, que ele haveria de explorar com êxito, durante a campanha para a presidência, nas eleições de fevereiro de 1946.

A conjuntura de 1945 encerrou, assim, com a marginalização de Vargas que, na verdade, seria apenas temporária, e a confirmação de Perón como o indisputável líder do novo movimento político de massa. A seguir, ocupar-

nos-emos em oferecer uma resenha sintética da trajetória da Argentina, entre 1946 e 1955, para fazer, na parte final, alguns comentários comparativos com a experiência do Brasil durante esses anos.

A decada peronista 1946-1955[3]

A primeira presidência de Perón

Em 24 de fevereiro de 1946, Perón foi eleito presidente em eleições livres. A candidatura de Perón foi sustentada pelos sindicatos, agrupados com o *Partido Laborista*, aliados a setores políticos, o mais importante dos quais era a *Junta Renovadora,* formada por dissidentes do radicalismo. A oposição concentrou-se na *Unión Democrática*, uma coalizão de partidos de centro e de esquerda, que recebeu o ostensivo respaldo da comunidade empresarial e a não menos evidente sustentação dos funcionários do governo dos Estados Unidos. Perón aproveitou essas circunstâncias e apresentou-se como um campeão da justiça social e o orgulho nacionalista, o que lhe permitiu reunir nos dias de comícios os votos necessários para arrebatar à *Unión Democrática* uma vitória que esta tinha como certa.

Formada em um lapso de tempo relativamente curto e, a partir de setores de origens muito diversas, a coalizão peronista esteve quase à beira da desintegração, uma vez encerradas as eleições. No centro do conflito estavam os dirigentes sindicais do *Partido Laborista* e os políticos dissidentes do radicalismo, agrupados na *Junta Renovadora*. No conflito, os primeiros careceram do respaldo de Perón, que preferiu apoiar-se em elementos mais dóceis, provenientes dos partidos tradicionais e diminuir a influência dos trabalhistas. Poucos dias antes de assumir a presidência, Perón ordenou a dissolução dos partidos da aliança eleitoral e determinou a criação de novo partido, invocando a necessidade de ter um movimento secionado para governar com eficácia e unidade.

---

[3] A visão geral da década na Argentina foi extraída de Torre, Juan C. e Riz, Liliana de. *"Argentina since 1946". Bethell, Leslie (ed.). The Cambridge History of Latin America".* V. VIII, 1991.

A *Junta Renovadora* não resistiu à ordem de Perón, porém a direção trabalhista, que era a que insistira com mais vigor em sua autonomia, debateu durante vários dias a conduta a ser seguida. Em meados de junho de 1946, encerrou a breve resistência trabalhista. Perón nomeou os organizadores do novo partido entre os legisladores recentemente eleitos. Ainda que houvesse alguns sindicalistas, a maioria era políticos da classe média, de origem radical e conservadora. Esse traço haveria de acentuar-se com o tempo. Não havia, dentro do esquema da flamante organização, um lugar para setores que tivessem uma base de poder independente do próprio partido.

Quando, em janeiro de 1947, os organizadores do novo partido dirigiram-se a Perón para que aprovasse chamá-lo *Partido Peronista* sancionaram explicitamente outro e o mais decisivo traço da estrutura política do movimento. O personalismo foi uma conseqüência quase inevitável da natureza de um movimento que se formou em muito pouco tempo, a partir da convergência de forças heterogêneas e que, desde o início, exibiu estreita dependência de quem foi seu inspirador.

Além do *Partido Peronista* e da CGT, outro pilar fundamental do regime eram as Forças Armadas. A brecha aberta entre os militares e a oposição democrática, em 1945, havia permitido a Perón lançar-se à conquista da presidência. Após ser eleito pelo voto popular, procurou apresentar-se, assim mesmo, como homem das armas, com a finalidade de atrair a solidariedade da corporação militar, isto é, esforçou-se por colocar suas relações com esta sobre bases estritamente institucionais. Embora tenha-se registrado alta participação dos militares nas principais funções do governo, a instituição como tal não foi envolvida. Perón fixou como objetivo a neutralidade do corpo dos oficiais; para consegui-lo apelou antes de tudo para a satisfação de suas demandas profissionais.

Várias disposições aumentaram sensivelmente os cargos nos mais altos escalões, o que se traduziu na duplicação da quantidade de generais entre 1946 e 1951. Esses foram os anos da expansão e da modernização das Forças Armadas. No pós-guerra imediato, a média dos gastos militares situou-se em 30% contra 18,2% dos anos anteriores à guerra, colocando a Argentina no primeiro lugar no *ranking* dos gastos em defesa, na América Latina. Esse intercâmbio político não teria sido possível se não houvesse tido algum grau de identificação dos militares com os principais generais do governo de Perón. O nacionalismo, a industrialização, a justiça social, coincidi-

ram com crenças arraigadas no corpo de oficiais. Além disso, o manejo prudente das rivalidades internas e a distribuição de freqüentes favores contribuiu para isolar os elementos menos confiáveis e premiar a fidelidade dos mais adeptos. Confinadas a um papel profissional que lhes trouxe tangíveis benefícios, as forças armadas inseriram-se discretamente no regime peronista.

A Igreja também contribuiu para o afiançamento do novo regime. Já durante a campanha eleitoral de 1946, havia representado um papel positivo para a prédica de Perón. Hostilizada pelo anticlericalismo das forças políticas tradicionais, penetrada por uma ideologia antiliberal, a hierarquia eclesiástica encontrou, na permanente homenagem que Perón rendia à doutrina social da Igreja, razões para confiar nele. Na véspera dos comícios, produziu um documento no qual recomendava não votar nos candidatos que contradissessem, em seus programas e atitudes, a mensagem católica. A *Unión Democrática* era, obviamente, a destinatária dessa advertência, que retribuía a decisão de implantar por decreto o ensino religioso nas escolas, tomada pelos militares em dezembro de 1943. Uma vez no poder, Perón encarregou-se de transformar esse decreto em lei. Mais tarde, a ação oficial no campo da assistência social e o uso pacífico do ensino arrefeceram o apoio dos bispos, que tampouco achavam fácil conciliar o apoio a Perón com seus tradicionais vínculos com as classes altas. Entretanto, abstiveram-se em tornar públicas suas reservas, esforçando-se por alcançar pacífica coexistência com a nova ordem política do peronismo.

Com o respaldo do Exército e da Igreja, a adesão da massa popular, logo enquadrada sob uma direção centralizada, a nova ordem tinha um futuro relativamente seguro. Porém, Perón se propôs, também, a reforçar o regime mediante mecanismos de controle burocráticos e repressivos. A primeira vítima foi a Corte Suprema que, desde o início, havia resistido às reformas sociais de Perón. Em setembro de 1946, o parlamento iniciou o julgamento político de seus membros incluindo, entre as acusações, ter reconhecido, como legítimos, governos que, de fato, haviam surgido dos golpes militares de 1930 e 1943. Oito meses mais tarde foram destituídos, como parte de um expurgo generalizado do Poder Judiciário. Outro reduto de resistência em 1945, a Universidade, passou por um processo de depuração semelhante, visando à expulsão de grande número de professores hostis. Em 1947, os jornais da oposição foram censurados e começou a compra do sistema de radiodifusão nacional por grupos econômicos ligados ao regime. A expropriação de um

dos jornais mais tradicionais, *La Prensa*, em 1951 e sua transferência para a CGT conduziu, praticamente, ao monopólio estatal dos meios de comunicação de massas. Aqueles que sobreviveram com certa independência ocuparam-se em não desafiar, de forma aberta, o tom uniforme e proselitista utilizado pela máquina oficial para celebrar as políticas do regime.

Diante dessa supressão gradual das liberdades públicas, a oposição política ficou limitada às tribunas parlamentares. Porém, a reduzida margem de votos que deu a vitória à coalizão peronista transformou-se, por obra de legislação eleitoral, em uma esmagadora maioria governamental. A aplicação da Lei Sáenz Peña, que adjudicava os dois terços dos cargos eletivos à maioria e, o terço restante à primeira maioria, concedeu aos peronistas não apenas o controle do Poder Executivo mas também, amplo domínio na Câmara dos Deputados, com 109 deputados, dos 158. Além disso, 13 dos 14 governos provinciais foram peronistas e, com eles, o controle do Senado.

Garantida sua legitimidade, no plano interno, o novo governo procurou reaproximar-se dos Estados Unidos, que emergiam da Guerra como potência hegemônica. Poucas semanas antes de assumir o poder, Perón enviou ao Parlamento as Atas de Chapultepec para serem ratificadas e oficializar a volta da Argentina à comunidade interamericana. Em fevereiro e março de 1945, os países do Continente haviam-se reunido no México e acordado firmar um tratado para prevenir e reprimir a agressão contra qualquer um deles. O tratado era parte das operações diplomáticas que seguiram após os Acordos de Postdam entre as grandes potências. Sob a condução dos Estados Unidos, o Continente americano alinhava-se na nova divisão política da ordem mundial.

Com o envio das Atas de Chapultepec ao Congresso, Perón procurou sinalizar sua intenção de estabelecer acordo, porém permitiu-se, simultaneamente, um gesto de independência ao reatar relações diplomáticas com a União Soviética, interrompidas desde 1917. Após isso, seguiu-se a deportação de um número de espiões nazistas e a aquisição, pelo Estado, de empresas de propriedade alemã e japonesa. Em junho de 1947, o presidente Truman anunciou sua satisfação com a conduta da Argentina. Convocada a Conferência do Rio, em setembro de 1947, o chanceler de Perón assinou, nessa ocasião, um tratado de segurança hemisférica, atitude oposta à de seu predecessor na anterior Conferência do Rio, de 1942. O prêmio foi o fim do embargo de armas imposto pelos Estados Unidos, nos anos anteriores.

Ao final da Guerra, a Argentina achava-se livre da dívida externa e com importantes reservas de divisas, com grande demanda e altos preços para suas exportações de alimentos e sua indústria em crescimento. Nesse contexto, a administração peronista tomou suas decisões de política econômica. Foram três os ingredientes do programa implantado para 1946; a expansão do gasto público, concedendo ao Estado um papel mais forte na produção e nos serviços públicos por meio de uma política de nacionalizações, a distribuição mais igualitária da renda nacional e, finalmente, a progressiva montagem de um regime de incentivos que premiou as atividades orientadas para o mercado interno e desestimulou a produção destinada aos mercados internacionais.

Essa combinação de intervencionismo estatal, justiça social e substituição de importações não foi uma experiência isolada na América Latina dos anos 40. É verdade que, no caso argentino, caracterizado por um mercado de trabalho interno sem grandes bolsões de marginalidade social e por um movimento sindical muito ativo, o viés igualitarista foi mais marcado que em outros países da área. Porém, o papel principal do setor público na acumulação de capital e a crescente ênfase no mercado interno, constituíram, quase sem exceção, o correlato regional ao keynesianismo em voga nos países centrais do Ocidente.

A economia peronista não foi, certamente, produto de uma estratégia deliberada de índole especificamente econômica. Os apoios sociais ao regime condicionaram suas escolhas econômicas. Entre o projeto industrialista para a defesa nacional, assentado nas indústrias básicas, propiciado pelos oficiais do Exército durante a Guerra e a continuidade da industrialização leve, Perón escolheu esta última alternativa que era mais congruente com uma distribuição progressiva de renda. Em apenas três anos, no período que se estendeu de 1946 a princípios de 1949, os salários reais aumentaram mais de 40%. Esta alteração dos preços relativos, quase sem precedentes nacionais e ainda internacionais, levou à rápida expansão do consumo e a um crescimento industrial que alcançou 10,3% em 1946, 12,1% em 1947, e 6,9% em 1948. Nesse contexto, o otimismo da classe empresarial superou a apreensão gerada pela audaciosa política de renda e do poder sindical, preparando o caminho para prolongada euforia na bolsa e um auge de investimento dos próprios empresários privados. A crença de que os lucros capitalistas poderiam multiplicar-se ao mesmo tempo em que os salários reais aumenta-

vam deixou de ser paradoxo exaltado pelo discurso oficial para converter-se em convicção generalizada.

A política econômica do peronismo, com seus traços nacionalistas, keynesianos e distribucionistas foi possível graças à combinação de um conjunto de circunstâncias favoráveis, que não voltariam a repetir-se na histórica econômica argentina. Após quase duas décadas de crise comercial, a sensível melhoria nos preços das exportações agrícolas em 1945 – e, conseqüentemente, nas bases do intercâmbio – permitiu o financiamento em divisas da nova prosperidade e abriu caminho às políticas redistributivas necessárias para a consolidação do regime peronista. As reservas de fundos externos, acumulados durante a Guerra – entre as quais grande proporção era inconvertível – permitiram também financiar a nacionalização das estradas de ferro, da telefonia, da marinha mercante, das linhas áreas comerciais, etc.

Em segundo lugar, a abundância relativa de recursos fiscais de fácil cobrança fez com que o novo nível estrutural de gasto público fosse alcançado e mantido sem maiores dificuldades. A criação do IAPI (*Instituto Argentino de Promoción e Intercambio*), organismo que teve o virtual monopólio do comércio exterior, proveu o governo de um acesso indireto à principal fonte de acumulação de capital: a renda agropecuária. O IAPI desviou, em benefício do setor público, a melhoria dos preços de exportação argentinas. Para tal finalidade, comprava os grãos dos produtores locais, com preço fixado pelas autoridades e vendia nos mercados internacionais por um preço mais alto. Os recursos obtidos por intermédio desse mecanismo, junto à poupança forçada – proveniente de um regime de aposentadorias fortemente superavitário em suas origens – e a uma ampla bateria de impostos diretos e indiretos que recaíram sobre os estratos de maiores receitas foram conformando a imagem bastante verossímil de um Estado rico e generoso.

Assim, a excepcional evolução do mercado internacional do pós-guerra, os ingressos fiscais aumentados e a massificação da poupança institucionalizada foram as condições de possibilidade da economia peronista. Esse sistema, com base no poder de compra do Estado, nos altos salários e que, por estar orientado para o mercado interno, pôde livrar-se de seus inevitáveis custos em termos de eficiência e competitividade, durou apenas três anos. Porém, esses anos foram os que marcaram na memória coletiva o perfil duradouro da economia do peronismo.

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho foram, particularmente, significativas. Com o apoio oficial, os sindicatos continuaram recrutando novos filiados. Na maioria das atividades da economia urbana, a taxa de sindicalização subiu até 50% e 70%. A maior implantação de sindicatos aconteceu paralelamente à extensão e unificação das instituições que regulamentavam as relações trabalhistas. Assim, a partir de 1946, os convênios coletivos penetraram profundamente no mercado de trabalho, o sistema de aposentadoria incluiu empregados e operários da indústria e do comércio e foram estabelecidos o sistema de férias pagas, as indenizações por demissão e financiou-se, generosamente, maior acesso dos trabalhadores aos serviços de bem-estar.

O clima de efervescência social que acompanhava a marcha do regime requeria uma constante vigilância; Perón encontrou em sua esposa, Eva Duarte, a colaboradora ideal para essa tarefa. Ocorre então uma engenhosa divisão do trabalho entre ela e Perón: este concentra-se nas tarefas de governo; Evita toma para si a atividade política do movimento oficial, a serviço do qual põe a oratória vibrante e deliberadamente brutal que deixa seus seguidores em estado de fervor e provoca temor e ódio dos adversários. Sua ingerência é visível, primeiro a partir de seu escritório, no Ministério do Trabalho, de onde distribui prêmios e castigos, iniciando os líderes sindicais na férrea disciplina do novo regime. Logo, cuida de aproximar-se dos setores mais marginais da população, do subproletariado urbano e das classes populares das províncias mais atrasadas, para os quais o novo direito trabalhista tem um significado limitado. Cria para esse setor uma rede de assistência social e hospitalar, por intermédio da Fundação Eva Perón, deslocando e superando, com vantagens, as organizações de caridade de inspiração religiosa, criadas pelas classes altas.[4]

A prosperidade econômica, o apoio popular e o autoritarismo contribuíram para que o regime se desenvolvesse sem tropeços. Era previsível que buscasse sua consolidação e esse foi o desígnio que inspirou a reforma constitucional de 1949. Uma assembléia constituinte na qual os partidários de Perón detinham cômoda maioria introduziu modificações no velho texto liberal de 1853; algumas delas consagravam os avanços no direito social e do trabalho; um artigo extraído do modelo mexicano estabelecia a propriedade estatal dos recursos energéticos, mas a modificação politicamente mais signi-

[4] Sobre a trajetória de Eva Perón ver Navarro, Marysa. *Evita*, Buenos Aires, Ed. Gedisa, 1981.

ficativa foi a eliminação da cláusula que proibia a reeleição presidencial imediata.

Uma vez aprovada a reforma, iniciou-se uma campanha destinada à reeleição de Perón em 1951. A central sindical proclamou Evita para o segundo posto da plataforma presidencial. Essa iniciativa tirou de seu discreto segundo plano os chefes militares, que aconselharam Perón a rechaçá-la. O presidente inclinou-se ante o veto militar e Evita anunciou que renunciava à sua candidatura. A nebulosa vitória eleitoral de Perón, em novembro de 1951, em companhia, pela segunda vez, de H. Quijano, diluiu todas as esperanças de vencer o peronismo pela via eleitoral: 4.580.000 votos deram respaldo à fórmula oficial, enquanto os candidatos do *Partido Radical,* R. Balbín e A. Frondizi, que tinham vedado o acesso aos meios de comunicação de massa, recebiam 2.300.000 votos.

A segunda presidência de Perón

Ao votar em uma proporção de dois para um para que Perón continuasse com seu mandato, o eleitorado autorizou-lhe a desdobrar as conseqüências naturais de sua lógica autoritária. A partir de 1952, tornam-se mais abertas as tentativas de substituir a subordinação constitucional das Forças Armadas do chefe de Estado pela lealdade à liderança de Perón. A cúpula militar inclinou-se ante as novas exigências, porém o mal-estar crescente propagou-se, particularmente, nos corpos intermediários. A reorientação dos militares a respeito do peronismo foi parte de um processo mais amplo. Devido a seus níveis de vida e suas relações familiares, os militares eram solidários com a ansiedade com que as classes médias acompanhavam a presença esmagadora das massas na vida pública.

A velocidade com que a mudança social foi realizada fez fraquejar o espírito tradicionalmente progressista das classes médias urbanas. Países mais antigos haviam passado por transformações estruturais semelhantes às da Argentina desde que a industrialização tinha sido intensificada, mas, neles a transposição dessas mudanças sobre o sistema político constitucional havia sido mais lenta, o que permitiu uma transição menos abrupta para a democracia de massa. Na Argentina de Perón tudo parecia suceder ao mesmo tempo e demasiadamente rápido: o incremento dos setores operários, o desenvolvi-

mento do sindicalismo, a expansão do bem-estar social e, em um nível mais profundo, a quebra da deferência que a antiga ordem estava acostumada a esperar por parte dos estratos mais baixos da população. Movidas, pois, por uma profunda repugnância em relação ao tom plebeu que coloria as realizações do regime, as classes médias urbanas converteram-se, progressivamente, em massa de manobra da oposição conservadora. Um movimento de resistência civil começou a tomar forma, a princípio furtivamente e feito de pequenos e simbólicos gestos de rebeldia.

Em 26 de julho de 1952 morreu Evita, vítima do câncer. Com ela desaparecia quem melhor representava o movimento peronista para as massas populares, mas, também o quanto este tinha de intolerável para seus adversários. O sentimento de profunda dor coletiva, na despedida de seus restos mortais, inaugurou, de forma ominosa, o segundo período de Perón no governo.

De fato, já em 1949, haviam aparecido os primeiros sintomas de debilitação da economia peronista. O primeiro, a mudança da tendência favorável dos preços das exportações do campo. Em 1949, representavam 12% a menos do que em 1948, encerrando assim o pequeno ciclo positivo iniciado em 1945. Nessas circunstâncias, o governo fez duas apostas para contornar a conjuntura desfavorável. Primeiro, especulou com o início de uma Terceira Guerra Mundial para manter em alta a demanda dos produtos do campo argentino. Porém a Guerra da Coréia, de 1950, ficou confinada ao Extremo Oriente. A segunda aposta foi participar no Plano Marshall para a reconstrução da Europa. Tampouco aqui teve sorte porque o governo norte-americano adjudicou à Argentina uma cota mínima no abastecimento de alimentos, devido à atitude pouco cooperativa de sua política externa. A esses reveses há que se acrescentar outro: a forte seca que provocou péssimas colheitas em 1949/1950 e em 1951/1952, o que reduziu a oferta de exportação.

Nesse quadro estourou a crise do setor externo, que se transladou para a atividade industrial nacional, pela dificuldade para importar maquinário e equipamentos, e impulsionou o crescimento da inflação que, em 1949, chegou a 31% por ano, o nível mais alto nos últimos 60 anos e que, em 1951, voltou a disparar, alcançando 36%. Entre 1949 e 1951, o governo respondeu à mudança da conjuntura econômica com medidas parciais e, por último, ineficazes.

Até 1952, o estancamento econômico já durava três longos anos, em verdade, tanto como havia durado a expansão inicial. Foi então que Perón reagiu. Reeleito presidente, nesse mesmo ano, com 62% dos votos, poderia agora encarar o inevitável ajuste de contas. O esquema econômico vigente foi revisado e, agora, privilegiou-se a estabilidade em vez da expansão; a agricultura em vez da indústria; a iniciativa privada e o capital estrangeiro em vez do crescimento do setor público.

Sob essa reorientação, em 1952, deslanchou-se um plano de estabilização que combinou medidas ortodoxas e heterodoxas. As primeiras incluíram uma forte redução do gasto público e a contração monetária; as segundas consistiram em uma política de renda fundamentada no congelamento dos preços e salários e a suspensão da negociação coletiva por dois anos. Além de atacar a inflação, o plano procurou atuar sobre o problema externo, gerado pela queda da renda e das exportações. Uma resposta direta teria sido apelar para a desvalorização, entretanto, o governo, diferentemente de outros, no futuro, resistiu em fazê-lo. A desvalorização teria melhorado a situação externa, mas teria implicado o encarecimento dos alimentos e isso, por sua vez, provocaria queda dos salários. Perón evitou esse caminho. A política de alento ao setor rural faz-se por meio de subsídios e de créditos para a compra de máquinas. O IAPI passou do imposto virtual que cobrava sobre as exportações à concessão de subsídios, pagando aos produtores, por suas colheitas, um preço interno maior do que o que estas obteriam no mercado internacional.

Os resultados do plano de estabilização foram positivos: a inflação caiu para 4%, em 1953 e 3,8%, em 1954; após um descenso, em 1952, os salários voltaram a crescer; a atividade econômica também recuperou-se com o crescimento anual de 5% entre 1953 e 1955; entretanto, a balança comercial foi outra vez positiva em 1953 e 1954.

A volta estratégica de 1952 não ficou confinada à nova importância que a estabilidade econômica recebeu. Nesse mesmo ano o Segundo Plano Qüinqüenal foi divulgado, trazendo novidades a mais longo prazo. Já fizemos referência à decisão de devolver ao setor rural parte da rentabilidade perdida, redefinindo a política de subsídios e preços até então orientada de forma contraditória. A isso acrescentou-se a decisão de corrigir a excessiva dependência da indústria, tipicamente leve, e dos insumos importados. E isso tradu-

ziu-se no reforço a uma nova fase de substituição das importações, por meio da produção de combustíveis, da fabricação de equipamentos agrícolas e bens intermediários e de capital.

Para encarar esse projeto industrializador, o esforço estatal era insuficiente devido às restrições fiscais impostas pelo ajuste estabilizador de 1952. Nessa emergência, Perón prosseguiu com as inovações e recorreu abertamente ao investimento estrangeiro. A escassez de divisas fez, pois, com que o regime colocasse em surdina sua retórica nacionalista e começasse a comemorar os efeitos benéficos do investimento externo. Com esse espírito, o Congresso aprovou uma legislação mais permissiva e o governo autorizou a instalação de empresas européias e norte-americanas de maquinário agrícola e de automóveis, enquanto procurava, ostensivamente, a aproximação com a nova administração norte-americana do presidente Eisenhower.

Porém, a inovação mais relevante ocorreu no campo da política petrolífera.[5] No esforço de alcançar o auto-abastecimento de petróleo, a fim de aliviar a balança comercial externa, em princípios de 1955, Perón iniciou negociações com a companhia Standard Oil, da Califórnia, para estabelecer um contrato de exploração. Aconteceu que, devido à cláusula constitucional, de feição nacionalista, sobre recursos naturais, a empresa norte-americana quis obter proteção jurídica, solicitando que o contrato fosse ratificado por uma lei do Congresso e foi aí que a tentativa não deu em nada porque os legisladores acharam que a iniciativa era contrária à doutrina justicialista e preferiam não tratá-la. Perón era, assim, vítima das mesmas idéias que havia pregado: diante das resistências, optou por arquivar essa iniciativa; e o fez talvez também porque, em 1955, – e por outras razões – seu regime estava sob pressão de uma oposição agora mais beligerante.

A rigor, a economia não esteve na origem da crise que precipitou o fim do regime peronista. Logo após a dura prova de 1952, a situação econômica melhorou e o governo pôde enfrentar as eleições legislativas de 1954 com êxito, recebendo o voto favorável de dois terços do eleitorado. A solidez das maiorias eleitorais oficiais confirmou as forças de oposição em sua alienação política: apenas cabia uma esperança para suas aspirações, caso, dentro do próprio regime estourasse o conflito. Isso foi o que ocorreu quando

---

[5] As negociações de Perón em torno a Questão do Petróleo, *em* Potash, Roberto A. *El Ejército y la Política en Argentina, 1945-1962.* Buenos Aires, Ed. Sudamericana, Cap. V, 1981.

Perón defrontou-se com a Igreja já que, ao fazê-lo, dividiu seus apoios nas Forças Armadas e colocou em marcha a conspiração militar.[6]

Para as Forças Armadas, o apoio da hierarquia eclesiástica às políticas oficiais era uma prova e, ao mesmo tempo, uma garantia do caráter culturalmente conservador do peronismo. Até final de 1954, uma sucessão de iniciativas governamentais começou a sacudir os interesses e a influência da Igreja na vida nacional. Entre elas, a eliminação da subvenção estatal para as escolas privadas, a lei do divórcio, a legalização dos prostíbulos, a supressão do ensino religioso nas escolas públicas. Quais foram os motivos dessa súbita ofensiva contra a Igreja? Essa pergunta suscitou inúmeras conjecturas, porque Perón nunca explicou claramente as causas do conflito. Sugeriu-se que este poderia ter ocorrido devido ao descontentamento de Perón diante do abandono da neutralidade política pela hierarquia católica, ao decidir-se a apoiar a criação de um partido democrata cristão; também se viu, no conflito, a busca de um novo fator de coesão do movimento peronista no momento em que o regime deveria arquivar seu nacionalismo econômico. O certo é que Perón desencadeou um conflito que fugiu ao seu controle e precipitou o fim de seu regime.

As reformas legais foram secundadas por vasta campanha anticlerical orquestrada pela imprensa oficial. Perón irritou os bispos distribuindo atenções oficiais aos ministros de outros cultos, até entre os adeptos do espiritismo. Durante a primeira metade de 1955, a confrontação adquiriu um tom mais ameaçador, ao anunciar-se uma nova reforma constitucional para decidir a separação entre o Estado e a Igreja. Diante desses ataques, a hierarquia da Igreja optou pela cautela, porém os setores militantes do catolicismo estreitaram fileiras, convertendo os templos em tribunas de protesto moral e político. Os grupos mais diversos da oposição antiperonista vieram em sua ajuda, entrevendo a ocasião para reanimar o movimento de resistência. Sob novos estandartes, a aliança das classes médias, dos círculos conservadores e dos estudantes que o país conhecera em 1945, voltou a ocupar as ruas. O governo acusou os católicos de haverem queimado a bandeira nacional e expulsou do país os dois religiosos acusados de agitação antigovernamental. Ao protesto civil, seguiu-se, em 16 de junho, uma tentativa de golpe de Estado. Um setor da Marinha e da Força Aérea rebelou-se, bombardeando e

[6] As relações entre Perón e a Igreja foram estudadas por Caimari, Lila M. Caimari, *Perón y la Iglesia Católica*. Buenos Aires, Ed. Ariel, 1994.

metralhando lugares próximos ao palácio do Governo com um saldo de numerosas vítimas. Essa noite, sufocado o movimento insurgente, as principais igrejas do centro da cidade foram queimadas e, em seguida, saqueadas por forças de choque peronista.

Ao estupor provocado por esses fatos de violência inéditos na história recente, somou-se o alarme dos chefes militares que permaneciam leais ao regime devido à intervenção da CGT, que distribuiu armas entre os operários. Aconselhado pelos altos comandos, Perón lançou uma política de conciliação. O estadó de sítio foi levantado, substituídas as figuras mais irritantes do gabinete, em particular, os ministros do Interior e da Educação, publicamente associados à campanha anticlerical, e os dirigentes da oposição foram convidados a discutir uma trégua política. Aos seus seguidores, Perón declarou: "a revolução peronista terminou", prometendo ser daí para frente "o presidente do todos os argentinos".

O chamamento à pacificação não teve, entretanto, o eco esperado. De fato, deu novos brios à oposição. O fracasso da trégua levou Perón a mudar de rumo. Em 31 de agosto, em carta dirigida ao Partido Peronista e à CGT, comunicou sua decisão de abandonar o governo para garantir o êxito da pacificação. Como era previsível, a central sindical organizou uma grande demonstração de apoio. A Plaza de Mayo assistiu a uma nova edição do 17 de outubro de 1945. Seguindo o libreto preparado, Perón comunicou à multidão que retirava sua renúncia e pronunciou o discurso mais violento de toda a sua carreira política. Começou dizendo que havia oferecido a paz a seus adversários, mas que esses não a queriam e concluiu assim: "À violência responderemos com maior violência; quando um dos nossos cair, cairão cinco deles. Hoje começa, para todos nós, uma vigília armada." Essa inesperada declaração de guerra terminou por convencer muitos militares ainda indecisos sobre o que fazer.

Em 16 de setembro, finalmente, produziu-se a insurreição militar. Após cinco dias, durante os quais as forças partidárias de Perón, superiores em número, não mostraram vontade de lutar, as tropas rebeldes impuseram-se; Perón, entretanto, procurou asilo na Embaixada do Paraguai, dando início a um longo exílio. Em 23 de setembro, enquanto a CGT pedia aos trabalhadores para conservar a calma, uma multidão enchia a Plaza de Mayo, agora para comemorar o fim da década peronista.

II. Breve exercício de Comparação

Quando se observa o Brasil entre 1945 e 1955, através do prisma da Argentina, durante esses anos, são várias as semelhanças e contrastes que vêm à luz.[7] Para organizar a comparação, teremos de manter como eixo as trajetórias paralelas de Vargas e Perón. A fim de realizar esse exercício, que faremos em grandes linhas, sem entrar nos detalhes da história brasileira desse período, recordaremos nosso ponto de partida: o fim da conjuntura de 1945 foi resolvido com a consagração da liderança de Perón no plebiscito e sua ascensão à presidência, enquanto Vargas teve de abandonar o poder.

A retirada forçada do criador do Estado Novo não implicou, entretanto – é preciso destacar –, completa perda de sua influência política.[8] De fato, seu apoio à candidatura de Eurico Gaspar Dutra, nos comícios de dezembro de 1945, foi importante para definir o resultado eleitoral. Além disso, não sofreu qualquer restrição de seus direitos políticos e, nessas eleições, terminou sendo eleito senador pelos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, o que constituiu claro testemunho de seu prestígio entre as massas populares. O movimento "queremista", de 1945, não havia sido suficiente para evitar sua destituição, mas, de qualquer modo, pôs à sua disposição uma reserva de lealdades e de simpatias que o livrou do ostracismo político. Uma vez eleito, Vargas não ocupou, na verdade, seu cargo no Senado e optou por voltar ao Rio Grande do Sul, de onde havia partido havia 15 anos, para aguardar ali tempos melhores.

Entretanto, o retorno da democracia no Brasil foi muito rapidamente acompanhado pelo incremento das mobilizações operárias que, tirando partido da vigência das liberdades públicas, pressionaram por melhorias salariais. Nessas mobilizações, os comunistas tiveram papel destacado, que voltava a colocá-los na primeira fila, como havia ocorrido um ano antes durante o movimento "queremista". A gravitação dos comunistas no interior do movimento operário já nos oferece um fator de contraste com a Argentina. Ali, primeiro, a repressão da Revolução de Junho e, logo, a gestão de Perón na Secreta-

[7] Uma comparação das trajetórias da Argentina e do Brasil entre 1945-1955 encontra-se em Skidmore, Thomas E. *"Las Dimensiones Económicas y Políticas del Populismo en Brasil y Argentina"*. Vilas, Carlos M. (comp.). *La Democratización Fundamental: El Populismo en América Latina*, México, 1994, pp. 219-261.

[8] Uma perspectiva geral do período encontra-se em Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1976.

ria de Trabalho haviam reduzido drasticamente o espaço político dos comunistas. Poder-se-ia dizer que o projeto original de Perón viu cumpridas suas expectativas porque a Argentina iria se distinguir, a partir de 1945, em relação ao Brasil e, também ao Chile, pelo menor peso da esquerda de origem marxista nos meios operários.

Isso fez com que a Argentina não se tornasse exposta, como ocorria com o Brasil e também com o Chile, ao divórcio entre democratização política e avanços trabalhistas que caracterizaria o imediato pós-guerra em boa parte da América Latina.[9] De fato, a volta à democracia coincidiu, como já assinalamos, com um aumento das lutas operárias e o auge das correntes de esquerda; a essa primeira e, a rigor, fugaz fase, seguiu-se outra, que pôs fim a esses desenvolvimentos paralelos já nos prolegômenos da Guerra Fria.

No Brasil, no início de março de 1946, o governo Dutra lançou uma campanha de repressão para pôr abaixo o controle do movimento grevista, que chegou, em 1947, à colocação do Partido Comunista na ilegalidade e à revogação dos mandatos de seus parlamentares eleitos. O peso que os comunistas haviam alcançado fez com que o retrocesso se convertesse, por sua vez, no retrocesso da mobilização operária, como também foi o caso no Chile, durante o governo de Gonzales Videla, nessa mesma época. Nesse panorama latino-americano, a Argentina seguiria um rumo próprio porque, embora o do sindicalismo estivesse sujeito a fortes controles estatais, os progressos econômicos e sociais dos trabalhadores não tinham sido interrompidos nesses primeiros anos de Guerra Fria.

Retomando agora o eixo dessa reconstrução sintética do período, assinalemos que a ilegalidade do Partido Comunista veio facilitar os trabalhos de Vargas com vistas à preparar seu regresso ao poder. A máquina partidária que havia criado para mobilizar o apoio dos meios operários, o PTB, encontrou-se, graças a essa circunstância, sem rivais à esquerda, o que aproveitou para avançar suas posições. Esse oportuno auxílio não melhorou, entretanto, todos os problemas que Vargas enfrentava em seu esforço por penetrar nos setores populares.

A imagem pública de ditador benevolente que cuidadosamente elaborara nos últimos anos do Estado Novo, havia-lhe dado, com certeza, amplo

[9] Sobre a conjuntura de 1945-1946 na América Latina ver Bhetel, Leslie e Roxboroungh, Ian (eds). *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948.* Cambridge University Press, 1993.

prestígio diante de grande parte da população.[10] Mas, as condições para revalidar suas credenciais de "pai dos pobres" experimentaram importante mudança em 1945. Com a transição para a democracia, o voto secreto, que havia sido uma conquista capital da revolução de 1930, começou a render seus frutos. As maiores garantias para a competência política entronizaram no centro do palco, como nunca antes, o eleitorado de massas. A proibição do voto aos analfabetos não diminuiu o impacto da mutação operada no corpo político eleitoral do país, que colocava sob um novo epicentro a luta pelo poder. De fato, a crescente presença das massas converteu o voto popular em terreno de disputa.[11]

Uma mutação semelhante, a mesma pela qual a sociedade em pleno processo de urbanização passava, conduziu à transformação, também, das artes da política. Assim, temos o aparecimento de figuras como a de Ademar de Barros, que, de interventor no Estado Novo, tornou-se um demagogo de êxito e, nas eleições de 1947, arrebatou à velha política o controle do estado de São Paulo.

Com esta exata referência, queremos indicar que o mundo popular não era um espaço já conquistado ou disponível para a empresa política de Vargas. O desalojamento das forças comunistas foi uma manifestação do mesmo, já que estas não haviam perdido totalmente suas bases sindicais, conquistadas a partir de uma militância que os sindicalistas pelegos do PTB não estavam em condições de arcar. Aqui anotamos outro contraste na trajetória de Vargas e de Perón. Perón entrou para a política democrática como líder indiscutível de um vasto movimento operário que havia contribuído para gerar e para organizar, a partir do poder. Vargas, por seu lado, não tinha agora, na conjuntura democrática, um domínio tão pleno dos acessos ao mundo popular. Isso fez com que buscasse o apoio de Ademar de Barros, que havia montado uma sólida máquina eleitoral no estratégico estado de São Paulo, com a finalidade de somá-lo à sua empresa política.

A viabilidade dessa empresa exigiria, mesmo assim, um entendimento com os outros centros de poder, começando pelas Forças Armadas, que haviam sido executoras de sua derrocada em 1945. E chegou até elas para

[10] A respeito da construção da imagem de Vargas consultar Gomez, Angela Maria de Castro, *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1988.

[11] A expansão da participação política e seus efeitos está examinada por Carvalho, José Murilo de, *Desenvolvimento da Cidadania no Brasil*. México, FCE, 1995.

explorar sua reação ao projeto de candidatar-se à presidência nas eleições de 1950. A resposta que obteve foi positiva apesar de, nesse caso, ser também necessário sublinhar que era uma instituição que tampouco controlava quem lhe franqueasse seu caminho ao poder. Seus trabalhos de articulação política incluíram, além disso uma operação sobre as forças conservadoras, reunidas em torno ao PSD. Nesse partido, que era a principal sustentação política do governo de Dutra, atuavam figuras formadas nos anos do Estado Novo. Recorrendo a seus velhos contatos, Vargas conseguiu recrutar, entre elas, novos aliados e abriu uma brecha nas tentativas do presidente Dutra de assegurar sua sucessão política.

A estratégia do ex-ditador beneficiou-se, mesmo assim, do fracasso que cancelou a tentativa de uma aliança entre o PSD e os políticos liberais da UDN. Um e outro partido terminaram apresentando seus próprios candidatos e, assim, diante de seus rivais divididos, Vargas pode opor um amplo arco sócio-político reunido em fantástica coalizão eleitoral. À sua candidatura aliaram-se forças expressivas do velho e do novo Brasil. Entre as primeiras, estavam os políticos dissidentes do PSD, que traziam os votos de seus séquitos clientelistas das zonas mais tradicionais; entre as segundas contavam-se as massas operárias e populares das grandes cidades, mobilizadas pelo incipiente sindicalismo e pelo prestígio de políticos locais. Somadas ambas, contribuíram para reunir quase 49% dos votos emitidos e construíram o retorno de Vargas ao poder em outubro de 1950, por meio do voto popular direto.

Nessa época, Perón preparava, entretanto, seu segundo mandato para a presidência, logo após ter sido habilitado pela reforma de 1949 e, tanto ele quanto Vargas, tiveram de passar seu projeto de poder pelo escrutínio dos mais altos chefes militares. Vargas teve o caminho desimpedido com a condição de que não tentasse se afastar das novas regras do jogo democrático. Não permitiram a Perón que colocasse Evita em sua chapa presidencial. O reconhecimento da gravitação que a corporação militar exercia, a partir de 1930, na política de seus respectivos países, aproximava os dois líderes. Entretanto, eram outros os contrastes que os diferenciavam. O jogo político, no qual Perón estava envolvido, era mais simples do que o que pautava as ambições de Vargas. A Argentina era um país politicamente dividido em dois e no qual o polo peronista tinha um peso eleitoral indisputável, respondia à liderança plebiscitária de Perón e contava, a seu favor, com amplo aparato de controle político-institucional. Vargas, ao contrário, devia construir sua empresa política em um país com clivagens políticas muito mais fragmentadas e por

meio de um paciente exercício combinatório no âmbito de uma situação democrática.

Durante a campanha eleitoral, Vargas reapresentou, com força, o projeto da industrialização brasileira, que havia experimentado um breve revés nos primeiros anos da administração Dutra, quando se ensaiou um retorno aos princípios do liberalismo econômico. A crise externa na qual se verificou essa experiência promoveu logo, por meio da reintrodução dos controles cambiais, uma industrialização espontânea, que Vargas haveria de converter em uma estratégia deliberada. Ao mesmo tempo, advogou pela ampliação da legislação social, em um esforço para estabelecer um vínculo virtuoso entre a prosperidade das empresas e o bem-estar das massas. Uma vez no governo, prosseguiu na busca do compromisso entre os processos e as forças divergentes que coexistiam no cenário político e social do país. Essa tentativa, condensada na fórmula "presidente progressista, gabinete conservador", avançou até pretender incorporar, inclusive, seus próprios rivais políticos de 1950.

Para provar sua reconversão aos princípios democráticos e afastar as suspeitas que sua figura despertava nos círculos das classes médias urbanas, Vargas buscou, de fato, a colaboração de seus velhos inimigos da UDN. Entretanto, sua reconhecida capacidade de articulação política tropeçou, aqui, com uma beligerante resistência, ao mesmo tempo que gerou mal-estar entre seus aliados do PTB e do PSD. Em meados de 1952, a política de cooptação de Vargas entrou em colapso e retornou o clima de hostilidade que sua gestão do poder suscitava entre a opinião pública liberal e a democrática. O fracasso da política de entendimento político foi paralelo à exacerbação de outras frentes de conflito. Em curto lapso de tempo, uma variedade de tensões expôs os limites da arte da combinação e do equilíbrio sobre o qual Vargas havia erguido seu projeto e foi levando-o a fazer opções em um cenário que deslizou sem freios para a polarização política.

A decisão de impulsionar o monopólio estatal de petróleo desencadeou uma batalha política iniciada em 1951, com o envio do projeto oficial ao Congresso e prosseguiu até 1953, quando a respectiva lei foi aprovada. Durante este período, a controvérsia sobre o nacionalismo econômico comoveu a vida pública e alinhou a opinião em grupos opostos e militantes. Um conflito menos estridente, porém não menos importante para o destino do regime, estourou, então, entre os altos comandos militares. Nele cruzaram-se posições nacionalistas, com a atitude a adotar diante da participação na Guerra da Coréia, solicitada pelos Estados Unidos. O desenlace, simbolicamente re-

velado em 1952, pela perda do controle do Clube Militar pelos setores nacionalistas partidários de Vargas, conduziu a uma relação de forças desfavorável. Então, o clima de cooperação com a administração republicana de Eisenhower havia-se esfriado, em boa parte, devido à política de Vargas de controle das remessas de lucros das companhias multinacionais. Em resposta a essas restrições, o Departamento de Estado influiu para que o Banco Mundial interrompesse seus empréstimos ao Brasil. A tudo isso somaram-se as dificuldades macroeconômicas de 1953 e 1954, que paralisaram a iniciativa do governo, aturdido entre as soluções propostas do Ministério da Fazenda e as demandas colocadas pelo Ministério do Trabalho. Essa frente de conflitos, em particular, teve a virtude de condensar as tensões e provocar uma mudança radical na trajetória de Vargas.

A indicação de João Goulart à frente do Ministério do Trabalho constituiu um momento de inflexão na dinâmica da polarização política. A convocação daquele que era visto pela oposição como inspirador de "uma república sindicalista" e partidário de uma estreita aliança com a Argentina peronista deu-se sobre a tela de fundo das grandes greves em São Paulo e no Rio de Janeiro contra a política de estabilização oficial. Uma vez no cargo, Goulart procurou retomar o controle da mobilização social para compensar o fracasso do regime em sua tentativa de aliança com as forças conservadoras. Para isso, converteu o Ministério do Trabalho em promotor ativo do sindicalismo e propôs o aumento do salário mínimo em 100%. Esta última iniciativa, contraditória com os esforços dos responsáveis pela economia, provocou a reação aberta dos empresários e dos chefes militares, precipitando seu afastamento em janeiro de 1954. Nessas circunstâncias, que eram as do desmoronamento definitivo dos compromissos circunstanciais que haviam sustentado seu governo, Vargas deu uma virada sem retorno para a esquerda. Em 1° de maio, anunciou ele próprio o aumento do salário mínimo, elogiou seu antigo ministro e, dirigindo-se aos trabalhadores, assegurou-lhes que em um futuro próximo eles estariam diretamente no governo. Pouco depois, os altos comandos militares, como o fizeram em 1945, exigiram sua renúncia, mas, dessa vez, Vargas respondeu de forma dramática, tirando sua vida.

Nessa trama final da trajetória de Perón e de Vargas entre, 1945 e 1955, novamente delineiam-se as diferenças. Durante sua segunda presidência e à vista das circunstâncias adversas, Perón empreendeu uma revisão pragmática das linhas mestras de sua gestão. Tendo iniciado como político distributivista e nacionalista, a partir de 1952, começou a dar maior importân-

cia à estabilidade, à colaboração com o capital estrangeiro e ao equilíbrio entre o campo e a indústria. A mudança de rumo, é verdade, apenas pôde ser parcialmente implementada durante o tempo que teve disponível. Graças ao controle sobre os sindicatos, pôde implementar com êxito o plano de ajuste de 1952, que permitiu a recuperação econômica sem custos políticos. A reorientação dos incentivos em favor da agricultura e a abertura à instalação de empresas estrangeiras também conseguiram concretizar-se. Ao avançar para outros terrenos, como a questão do petróleo, a revisão dos contratos de trabalho para promover uma política de produtividade, Perón ficou bloqueado. Analisada sob a perspectiva dos anos por vir, poder-se-ia dizer que Perón soube identificar os temas da agenda de mudanças que tinha proposto o padrão de desenvolvimento do país. Porém, seus compromissos políticos e o discurso ideológico que havia dado consistência programática a seu regime chegaram ao final como obstáculos excepcionais. Caberia aos futuros governos retomar essa agenda e tentar executá-la, depois de modificar, como foi feito pelo golpe de 1955, as relações de força entre economia e política.

O itinerário percorrido por Vargas, em seu retorno ao poder, pareceu seguir direção contrária à de Perón. Ao voltar para a presidência, em 1951, Vargas exibiu uma vontade de cooperação, tanto no plano político quanto no plano dos objetivos de desenvolvimento. Pouco tempo depois, entretanto, esse espírito de conciliação cedeu sob a força dos antagonismos políticos e das confrontações ideológicas. Tendo começado por colocar-se na posição de árbitro que decide em nome dos interesses nacionais, Vargas foi levado a posicionar-se. Sua última imagem no poder, a de um líder que se imola pela causa do povo e da nação, esteve bem longe da que rodeava sua ascensão política em 1937, para presidir um regime que seria bastante afim com o salazarismo português. Acontece que o gesto dramático que encerrou a crise de agosto de 1954 revestiu essa última imagem de Vargas de uma eficácia política que serviu para paralisar a ofensiva de seus opositores e para dar a seus seguidores um tempo político suplementar. Enquanto a queda de Perón, de 1955, resultou depois, na proscrição prolongada do movimento peronista, o suicídio de Vargas garantiu a suas forças partidárias a oportunidade de revanche durante os dez anos seguintes. Ao longo desse lapso de tempo, os herdeiros de Vargas tentaram, com diferente sorte, triunfar sobre o desafio ante o qual Vargas havia fracassado, o de articular os processos e forças colocados em movimento por uma sociedade na qual a política já escapava dos difusos controles tradicionais e a economia desenvolvia-se sob a dupla pressão da autonomia e da vinculação ao mercado mundial.

A Experiência Histórica do Brasil e da Argentina (1955 - 1964)

José Luis Bendicho Beired

Brasil e Argentina integram um mesmo contexto histórico enquanto países latino-americanos, vizinhos, com passado e problemas em boa medida comuns. Ambos viveram uma série de experiências históricas similares, tais como a dominação colonial, certos ciclos econômicos e experimentos políticos. Isto é, defrontaram-se com determinadas situações, que foram enfrentadas e moduladas de modo específico em função das peculiaridades internas de cada país. Certamente a comparação nos levará a uma compreensão mais global e ao mesmo tempo profunda do destino histórico de ambos os países.

Sintetizar e analisar de maneira breve o processo histórico do Brasil e da Argentina em uma conjuntura marcada por rápidas mudanças internas e externas é um desafio que só podemos enfrentar elegendo determinados temas e questões que consideramos cruciais para a compreensão do período 1955 - 1964.

Quais os traços e as tendências fundamentais dos processos históricos do Brasil e da Argentina naquele momento? Como os atores coletivos decisivos daquele cenário se comportaram em determinadas conjunturas e em face de determinadas questões? De que maneira a economia dos dois países respondeu às políticas econômicas desenhadas pelos governos e à conjuntura econômica internacional? Como o processo político condicionou as relações

* Doutoramento e mestrado no programa de pós-graduação da FFLCH da USP na área de História Social. Professor assistente-doutor na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Campus de Assis), junto ao Departamento de História. Desde 1986, professor de "História da América". Desde maio de 1997, chefe do departamento de História junto à Faculdade de Ciências e Letras – UNESp – Campus de Assis, tendo exercido anteriormente a função de coordenador de curso de graduação em História junto àquela Faculdade. Vários artigos e livros publicados: *Breve História da Argentina* (1996); *Movimento Operário Argentino; Das origens ao Peronismo* (1984). Participação na Diretoria da ANPUH (Associação Nacional de História) e na Diretoria da ANPHLAC (Associação Nacional de Pesquisadores de História Latino-Americana e Caribenha) na qualidade de tesoureiro.

externas do Brasil e da Argentina? Estas são algumas indagações que nortearão as reflexões que propomos a seguir.

Traços e tendências políticas

O drama político dessa conjuntura foi condicionado pelos efeitos da derrocada dos dois principais líderes políticos do século em ambos os países, Getúlio Vargas e Juan Domingo Perón, figuras que conduziram profundas transformações nas fisionomias nacionais, no sentido da maior integração social e política, da industrialização, do fortalecimento do Estado e da infusão da ideologia nacionalista.

No Brasil, as grandes estruturas estatais, políticas e sociais geradas pela era Vargas continuaram vigentes e os dois partidos criados no final de 1945, PSD e PTB, exerceram o mando político na maior parte do tempo até o golpe de 1964. Para muitos analistas, a crise desfechada pelos opositores do varguismo para destruí-lo teve o efeito oposto, fortalecendo o mito de Vargas, pondo os seus inimigos no banco dos réus, e postergando para dez anos depois a definitiva derrota da coalizão populista. Na Argentina, a derrubada de Perón, seu exílio e a proscrição do peronismo do cenário nacional foram efusivamente comemorados por uma vasta oposição que apostava no rápido esquecimento do peronismo no seio popular e na construção de uma democracia liberal controlada pelas tradicionais forças políticas. Ao contrário desse prognóstico simplista, os fatos demonstraram o poderoso enraizamento social e ideológico do peronismo e a impossibilidade de construir qualquer ordem política razoavelmente legítima e estável sem a participação do peronismo.

Um dos aspectos mais marcantes do período 1955 - 1964 foi o otimismo que prevaleceu na sociedade brasileira quanto à sua capacidade de modernização econômica, de integração nacional, de desenvolvimento cultural e de inserção nas transformações mundiais, sob a égide do modelo nacional-desenvolvimentista. As mudanças que se operaram no Brasil se desenrolaram sob a chancela da aliança PSD-PTB, que conduziu Juscelino Kubitscheck à presidência em 1955 e que forneceu sustentação a João Goulart, entre 1961 e o golpe. A aliança só ficou fora do poder federal no governo Jânio Quadros, que fora eleito pela UDN em 1960, disputando a presidência com marechal

Henrique Teixeira Lott, candidato pelo PSD.

Na disputa eleitoral de 1955, o general Juarez Távora, candidato da UDN, enfatizava o papel fiscalizador do Estado com relação à economia e apelava ao moralismo do eleitorado contra a corrupção do grupo getulista no poder. Juscelino por sua vez insistia na urgência de investimentos públicos e privados com vistas a industrializar o país, e na necessidade de preservar as instituições democráticas.

A UDN fora criada em 1945, integrada por políticos desalojados do poder estadual em virtude das interventorias patrocinadas durante o Estado Novo (Souza, p. 41). O partido atuou em nome do liberalismo e da honestidade administrativa, questionando a tutela do Estado sobre a sociedade brasileira. Apesar do seu apelo liberal, a UDN estimulou freqüentemente iniciativas golpistas e acalentou a instauração de uma "ditadura regeneradora" que saneasse o país para entregá-lo à democracia (Maranhão, p. 278). A sua base política concentrava-se nas grandes cidades, e era representada principalmente por setores da burguesia e de classe média vinculada às profissões liberais e executivas. A aliança PSD-PTB teve por objetivo defender as posições conquistadas pelas forças favoráveis a Vargas no pré-1954. Por outro lado, o PSD formou-se a partir das lideranças que ocuparam a interventoria durante o Estado Novo. Representava fundamentalmente os interesses das classes dominantes rurais, a burocracia estatal, e setores industriais e do comércio beneficiados pela política de desenvolvimento nacionalista. O PTB aglutinava os interesses da burocracia vinculada ao sindicalismo, ao Ministério do Trabalho e à Previdência Social, buscando captar eleitores entre as novas camadas urbanas.

A viabilidade da aliança governista dependeu da capacidade de cada um dos partidos em limitar suas demandas, cuja radicalização poderia levar à ruptura. Outro fator foi o clientelismo. Longe de ser um fenômeno residual, ele teve uma função estrutural no sistema de poder nacional, na medida em que servia para a distribuição de poder estatal entre os partidos da coalizão (Souza, p. 34-36). Juscelino conseguiu extrair os melhores resultados das possibilidades oferecidas por essa coalizão. Com uma ampla margem de manobra fez as concessões que considerou necessárias para a viabilização das metas do governo e da estabilidade política. Juscelino enfrentou uma situação de elevada politização das Forças Armadas, cujas divisões poderiam facilmente conduzir a uma crise institucional. Os militares desenvolveram

inúmeras formas de intervenção na vida pública, extrapolando suas funções clássicas de defesa externa. Isto não era absolutamente novo, mas acentuou-se sobremaneira a partir do período JK, quando os militares passaram a ocupar um elevado número de postos na administração civil. A própria posse de JK, assegurada pelo golpe preventivo mobilizado pelo general Lott, sinalizou o importante papel que os militares desempenhariam enquanto fiadores de qualquer gestão governamental. Segundo Maria Vitória Benevides, a estabilidade política dependeu não apenas da manutenção da aliança PSD-PTB, mas também da convergência de objetivos das Forças Armadas com o Congresso Nacional, que se empenharam na realização do Programa de Metas (Benevides, p. 248). Percebe-se portanto que o sucesso do governo JK resultou da capacidade do grupo governamental em articular interesses diversos em torno de um programa de ação governamental nacional-desenvolvimentista e democrático, aproveitando as tendências favoráveis da conjuntura internacional.

O período JK encerra o período nacionalista da economia brasileira, para inaugurar a fase nacional-desenvolvimentista. O desenvolvimento deveria resultar na intervenção conjunta do Estado com os grandes capitais nacionais e internacionais, privilegiando a industrialização nos ramos de bens duráveis, de capital e intermediários. A promessa de JK de realizar "cinqüenta anos de progresso em cinco de governo" sintetizou o otimismo daquele momento, que de fato foi espetacular do ponto de vista do crescimento econômico e conferiu uma poderosa base de legitimidade social ao governo.

As realizações do período JK não se transformaram automaticamente em votos para a coalizão governista, que amargou uma curiosa e complexa derrota nas eleições de 1960. A votação em separado de presidente e vice-presidente levou ao poder uma combinação de efeito explosivo: Jânio Quadros, da UDN e João Goulart, do PTB. A UDN viu no peculiar estilo populista janista a possibilidade de derrotar o marechal Lott, candidato pelo PSD. Lott era um homem do aparelho estatal e do núcleo de poder que foi apoiado por Jango e pelo PTB. Os nacionalistas do PTB acreditavam que Lott na presidência realizaria uma sólida aliança entre o trabalhismo e os militares, contribuindo para superar as resistências dos segmentos antigetulistas nas Forças Armadas. Lott não conseguiu traduzir a seu favor sua situação política favorável e desenvolveu uma campanha sem apelo popular. A fórmula anfíbia Jan-Jan, por sua vez, atendia tanto às fileiras janistas – hostis ao udenista Milton Campos, vice de Quadros – quanto aos petebistas - resistentes a Lott.

Jânio promoveu um governo marcado por uma trajetória errática, sem apoio do Congresso e isolado das Forças Armadas. A renúncia, tentativa mal calculada de angariar maiores poderes, foi aceita pelo Congresso e pelos militares, levando à presidência João Goulart, sob a condição de ter os seus poderes limitados pela imposição do regime parlamentarista.

O governo de João Goulart desenvolveu-se no interior de um cenário de crescente mobilização e politização social, que foi interpretado como um questionamento dos valores do *status quo* pelo aparato militar e por segmentos políticos e sociais de direita. O governo produziu uma inflexão na aliança PSD-PTB, na medida em que a maior parte dos pesedistas adotou posições antijanguistas, aliando-se assim à maioria dos udenistas. O governo encontrou apoio entretanto não só no PTB, mas em segmentos nacionalistas do PSD – a chamada Ala Moça – e da UDN – o grupo Bossa Nova. Todos estes segmentos convergiam quanto à proposta governista de realizar uma política de desenvolvimento apoiada na realização de amplas reformas estruturais: agrária, financeira, administrativa e tributária. No entanto, frente a um arco de oposição cada vez mais radicalizado à direita e com posturas abertamente golpistas, Jango também optou pela radicalização do discurso e das ações de governo na direção da esquerda, supondo que o suposto apoio do dispositivo militar e sindical seriam suficientes para fornecer sustentação ao seu governo, substituindo inclusive a falta de apoio no Congresso Nacional.

O quadro econômico deteriorou-se a partir de 1962, com queda do crescimento do PIB e aumento vertiginoso da inflação. O governo viu-se cada vez mais acuado, em meio a um cenário completamente adverso. Segundo Bóris Fausto, os beneficiários da inflação não apostavam no êxito das medidas econômicas. Os inimigos de Jango desejavam a ruína do governo e a realização do golpe; o movimento operário radicalizado pressionava por aumentos salariais; e a esquerda via a ação do imperialismo por toda a parte (Fausto, 456). Um dado crucial foi o elevado grau de politização das Forças Armadas e as atitudes de insubordinação dos setores subalternos, com relação aos quais Jango adotou uma posição condescendente. Por exemplo, o levante dos sargentos e cabos da Aeronáutica e da Marinha em Brasília (setembro de 1963) e a revolta dos marinheiros no Rio de Janeiro (março de 1964). O aparelho militar não reagiu enquanto não foi atingido internamente, apesar da insistência das forças sociais golpistas. A reação ocorreu quando, somado às demais pressões, surgiu um fator especificamente militar capaz

de unir os diversos setores das Forças Armadas, isto é a quebra de hierarquia militar.

Na Argentina, a década subseqüente à derrocada do peronismo em 1955 foi marcada pela profunda instabilidade institucional e do sistema político, pela constante tutela militar sobre a vida política, pela emergência de um movimento sindical peronista autônomo e pela dificuldade em consolidar um modelo de desenvolvimento econômico para o país.

Quando o general Eduardo Lonardi ascendeu à presidência depois do golpe contra Perón, em setembro de 1955, anunciou que nesse episódio não havia nem vencidos nem vencedores. Com posições nacionalistas, ciente da magnitude das transformações operadas durante o peronismo, bem como da força social de tal movimento, considerava que a herança peronista era uma parte legítima do desenvolvimento histórico do país e que ele deveria ser assimilado pelos opositores, depurado dos seus aspectos autoritários. Esse não foi o entendimento da maior parte das Forças Armadas e dos civis antiperonistas, os quais por sua vez derrubaram o general Lonardi dois meses depois da posse para substituí-lo pelo general Pedro Aramburu. Rapidamente, o novo presidente pôs na ilegalidade o Partido Peronista, interveio na Confederação Geral dos Trabalhadores e proibiu todos os símbolos que evocavam o peronismo. Aramburu e seus aliados consideravam que apenas uma ditadura poderia criar as condições para a constituição de uma democracia depurada do peronismo. A chamada Revolução Libertadora inaugurava pois um período que se estenderia até 1966, marcado por uma série de esforços fracassados para destruir o peronismo e criar uma alternativa civil que pudesse obter apoio majoritário nas eleições (Rock, p. 413).

O empresariado, majoritariamente antiperonista, considerava que qualquer modernização deveria alterar o *status quo* dos trabalhadores conquistado no peronismo. Operários e empregados por sua vez formavam uma classe bem organizada, unida nacionalmente, homogênea, com clara identidade política e consciente de sua condição social em relação às outras classes (Romero, p. 197-198). Por meio das suas organizações sindicais empreenderam uma dura oposição aos governos civis e militares pós-1955, que ficou conhecida como "resistência peronista". Tais governos apenas conseguiram se sustentar precariamente no poder, e nenhum dos presidentes eleitos – Arturo Frondizi e José Maria Guido – terminaram o mandato. Segundo o historiador Luis Alberto Romero, o período 1955-1966 pode ser definido

como de "empate", na medida em que nenhuma das duas grandes tendências políticas e sociais, pró-peronistas e antiperonistas, lograva decidir o cenário político a seu favor (Romero, p. 198).

O governo Aramburu convocou eleições em fevereiro de 1958, enfrentando um quadro político, econômico e social adverso. Naquele contexto, a União Cívica Radical encontrava-se dividida em dois partidos: UCR Intransigente e UCR do Povo; a terceira grande força política e eleitoral eram os liberais; completando o quadro, o peronismo, na ilegalidade, era com certeza a maior de todas as forças políticas. O vencedor nas eleições presidenciais foi Arturo Frondizi candidato pela UCRI, o qual é freqüentemente comparado a Juscelino Kubitscheck como veremos mais à frente.

A vitória de Frondizi foi um duro golpe para os anti peronistas mais radicais, pois a sua eleição foi possível graças à sua atitude integradora em face do peronismo, o que lhe valeu o apoio secreto de Perón e o voto de militantes e simpatizantes peronistas. Para contrabalançar os ímpetos golpistas que desde o início ameaçaram o seu governo, Frondizi desenvolveu uma política inicialmente redistribucionista e revogou a Lei de Associações Profissionais do período Aramburu, substituindo-a pela da época peronista. No plano econômico, adotou uma política desenvolvimentista que privilegiou os investimentos estrangeiros e o aprofundamento da substituição de importações.

Em menos de um ano de governo, Frondizi enfrentou uma crise econômica que o levou a tomar medidas ortodoxas, como a implementação de um plano de estabilização e a tomada de empréstimos junto ao FMI. O Exército obrigou-o a demitir o ministro de Economia, Rogélio Frigério, por outro de posições liberais, Alvaro Alsogaray. Uma conseqüência importante foi o desmoronamento da precária aliança do governo com o movimento sindical peronista. Este lançou uma onda de greves para golpear o governo, forçando-o a negociar, mas o resultado foi o oposto. Frondizi permitiu que o Exército reprimisse os grevistas e o governo interveio em diversos sindicatos. Outra conseqüência foi a redução da base política do governo, que aumentou sua dependência do poder militar.

Acuado pela deterioração da economia em 1962, o governo amargou uma flagorosa derrota nas eleições provinciais de março. Frondizi permitiu que os peronistas concorressem, e estes venceram em 10 das 14 províncias do país, inclusive em Buenos Aires. Apesar de aceitar as pressões militares

para intervir nas províncias ganhas pelo peronismo, Frondizi foi em seguida derrubado por um golpe militar, num cenário de brutal indiferença das forças políticas do país com relação à manutenção da constitucionalidade.

A presidência interina de José Maria Guido (primeiro vice-presidente do Senado, pela UCRI) até outubro do ano seguinte foi marcada pela tutela militar que impôs um série de condições: a anulação das eleições, um firme anticomunismo e antiperonismo, e a mudança da legislação sindical para enfraquecer a CGT. Foi uma presidência de poder e legitimidade frágil, acometida por profundos conflitos nas Forças Armadas, como mostrou o confronto entre "vermelhos" (antiperonistas) e "azuis"(integracionistas).

Em outubro de 1963, Arturo Illia, da UCR do povo, assumia a presidência, depois de participar de um pleito em que obteve apenas 25% dos votos e com a proscrição do peronismo. Foi o último presidente civil dos anos 60. Os anos do seu mandato foram de expressivo crescimento econômico, mas nem por isso deixou de contar com a oposição dos liberais – que criticavam o estatismo governamental – dos desenvolvimentistas – críticos do pouco incentivo ao capital externo – e do sindicalismo, contrário à legislação trabalhista. Numa demonstração de força, de maio a junho de 1964, os sindicatos paralisaram 11.000 fábricas com a participação de 4 milhões de trabalhadores. Seu governo demonstrou-se frágil, sem maioria na Câmara e apenas com pequena maioria no Senado. Apesar de conferir maior relevância à atividade parlamentar, não conseguiu formar uma aliança consistente e nem comprometer efetivamente as forças políticas em torno da institucionalidade democrática. Muito menos os militares. Aparentemente apartaram-se do processo político durante o período Illia. Mas o fato é que os militares estavam rearticulando-se em busca de maior unidade, a qual se efetivou em torno da adesão à "doutrina de segurança nacional", fenômeno este que também aconteceu paralelamente no Brasil (Cavarozzi, p. 33). O governo Illia foi derrubado em junho de 1966, numa conjunção de ações das Forças Armadas com o movimento sindical, aliada à complacência dos partidos, para mais uma ruptura constitucional. O golpe auto-intitulado Revolução Argentina foi aclamado pela maioria dos segmentos organizados da sociedade, e sobreviveria até 1973, quando o sistema de poder militar não resistiu mais às pressões pelo retorno do peronismo à legalidade.

Uma perspectiva comparativa nos leva a constatar que nos dois países houve uma zona de conflito que envolveu as forças populistas e anti-

populistas. No Brasil, a UDN encabeçou a luta contra a herança varguista, com o apoio de importantes setores das Forças Armadas e seus quadros mais radicais mantiveram uma postura francamente golpista ao longo do tempo. As dificuldades para vencer eleitoralmente ou derrubar a coalizão PSD-PTB não foram poucas em vista da solidez dessa aliança de poder deixada por Vargas, representativa a um só tempo das forças sociais modernas e tradicionais do Brasil. Os governos argentinos por seu turno, operaram dentro de baixas condições de legitimidade em função da proscrição do peronismo. A qualidade da tutela militar, o veto ao peronismo e a disseminação da cultura golpista foram elementos essenciais para a geração de uma instabilidade crônica, que impediram qualquer funcionamento razoável do sistema de partidos e das instituições democráticas na Argentina.

Apesar das tensões políticas e do desfecho autoritário em 1964, o cenário político brasileiro pôde comportar o aperfeiçoamento do seu sistema partidário, das instituições do Estado de direito, da modernização do aparelho de Estado e a expansão da participação política dos cidadãos. Acreditamos que houve uma experiência política positiva que apesar de interrompida com o golpe de 1964, serviu de base para a reconstrução da cidadania nos anos posteriores. Os resultados da experiência política argentina foram menos favoráveis do ponto de vista da construção da cidadania política, do Estado de direito e do sistema partidário. Os momentos de democracia não passaram de uma ficção. E um dos motivos fundamentais residiu no fato de que as instituições e o jogo político se assentaram sobre forças partidárias e grupos de interesse fracamente comprometidos ou totalmente descompromissados com relação à vida democrática.

O fator militar e o poder sindical

Constatamos que o processo político do Brasil e da Argentina durante o período 1955-1964 não pode se circunscrever à análise das suas forças partidárias, pois o sistema político gozava de pouca autonomia frente ao Estado e a grupos de pressão, notadamente as Forças Armadas e as organizações sindicais. Nos dois países manifestou-se uma forte intervenção do aparelho militar no cenário político e na gestão do aparelho de Estado, a ponto de um estudioso defini-los como "repúblicas pretorianas" (Rouquié, 1984, p. 320).

Nessas situações o chamado "fator militar" se transforma em participante legítimo da vida pública, na medida em que consegue ser aceito como tal pelos outros atores políticos e sociais. Por sua vez, o movimento sindical conquistou posições relevantes como grupo de pressão nos dois países em decorrência da industrialização e pela forma do seu desenvolvimento, vinculado ao Estado populista. Na Argentina, o sindicalismo se transformou na espinha dorsal do peronismo quando este foi derrubado e posto na ilegalidade. No Brasil, uma grande parte do movimento sindical participava do esquema de poder herdado do getulismo, na medida em que o sindicalismo encontrava-se interligado ao Estado por um sistema de clientela, cujos beneficiários principais eram sindicalistas, políticos e burocracia estatal. Verificava-se também um avanço permanente dos comunistas, que passaram a controlar as principais organizações a partir de meados dos anos 50 e que tiveram uma importante atuação como fator de pressão sobre os diversos governos. De qualquer forma, comparativamente, o papel dos sindicatos no cenário político foi menos decisivo no Brasil do que na Argentina, e mesmo no Brasil o seu papel foi menos importante que o desempenhado pelos partidos e pelo fator militar.

Responder como e porque os militares intervieram de modo incisivo são questões fundamentais para explicar o período. Na Argentina, os três presidentes civis – Frondizi, Guido e Illia – foram verdadeiros reféns do aparato militar. Frondizi, por exemplo, enfrentou aproximadamente trinta e duas "petições" das Forças Armadas, todas atendidas pela presidência da República, a qual de antemão estava comprometida em não interferir no funcionamento das forças militares. Estas por sua vez consideravam-se investidas da missão de vigiar o presidente (Rouquié, 1987, p. 190). Quanto aos setores militares antiperonistas, consideravam-se os únicos capazes de garantir a permanente proscrição do peronismo.

Em 1962 e 1963, as duas grandes facções em que as Forças Armadas se dividiam ("colorados", radicalmente antiperonistas, e "azuis", defensores de uma conciliação com o peronismo) se chocaram com uma virulência que o Exército chegou a bombardear as posições da Marinha. A vitória dos azuis do Exército desembocou na unificação ideológica das três armas, paralelamente à retomada da posição antiperonista pelos azuis. A partir de então ganhou evidência uma tendência mais profissionalista. Os militares avaliavam que os custos da intervenção tutelar vinham se mostrando superiores

aos benefícios (Cavarozzi, p. 32). A partir de então, seguiram um caminho similar ao do Brasil, no sentido: "da reunificação das Forças Armadas, em torno do general Juan Carlos Ongania; e da assimilação definitiva da doutrina de segurança nacional". Nos dois países, um dos principais corolários dessa doutrina emergente foi a tese de que as Forças Armadas deveriam tomar diretamente para si a direção do Estado, com a exclusão dos partidos, a abolição das eleições e do sistema representativo.

É certo que havia uma antiga preocupação nos meios castrenses argentinos quanto à industrialização do país, como meio de fortalecer as condições estratégicas para uma guerra externa. Tanto o regime peronista quanto o governo de Frondizi caminharam favoravelmente nessa direção. Os espetaculares resultados do crescimento industrial durante o governo Frondizi não impediram que fosse derrubado pelas Forças Armadas. Dominadas pelo ultraliberalismo econômico, estas viram sobretudo defeitos no governo Frondizi: inflação, crise financeira e déficit da balança comercial (Rouquié, 1987, p. 191). Em síntese, o desenvolvimento industrial que tivera no passado seus maiores defensores, chegara tarde demais e fora vítima das novas tomadas de posição das Forças Armadas delineadas pela Guerra Fria e pela política externa norte-americana. Tudo indica que os motivos da intervenção dos militares argentinos no cenário político a partir de meados dos anos 50 foi essencialmente marcado pela obsessão em combater a subversão da ordem política e social, primeiramente associada ao peronismo e depois ao comunismo internacional. Por meio de outras justificativas, desenvolvidas e legitimadas pelos Estados Unidos, os militares encontravam outra vez a oportunidade para renovar a sua tutela sobre o poder civil.

No Brasil, os militares desempenharam de uma forma diversa o seu papel tutelar. Defrontaram-se com um aparelho de Estado burocraticamente mais estável, estruturado e complexo; tiveram que lidar com um sistema político relativamente mais estável, que funcionava desde a queda do Estado Novo e que possuía maiores poderes que o seu congênere argentino; e puderam desenvolver o seu projeto de industrialização com relativa estabilidade, em convergência com a burocracia estatal, o Congresso Nacional e inclusive setores da esquerda nacionalista.

O governo JK desenvolveu um mecanismo de cooptação do setor militar que garantiu a estabilidade política no seu mandato (Benevides, pp. 177-178). Para tanto os militares receberam inúmeros postos burocráticos

em órgãos públicos e empresas estatais, a partir dos quais puderam intervir tanto nos assuntos políticos quanto nos da administração civil. Em seu papel tutelar, as Forças Armadas consideravam-se os intérpretes privilegiados da lei e estabeleciam os limites dentro dos quais o jogo político era consentido, bem como o exercício dos poderes constitucionais (Benevides, pp. 191-192). Divididos, mas contidos pelo ministro da Guerra, general Lott, mantiveram-se fiéis à legalidade democrática. De acordo com a lógica do governo JK, a execução do Programa de Metas dependia do apoio do poder militar uma vez que passava pela manutenção da ordem pública e política.

Os anos 60 começaram sinalizando o importante papel que os militares haveriam de ter ao longo da década. O marechal Lott concorreu à presidência pelo PSD, e apesar de derrotado, o fato demonstrou no mínimo o prestígio que os militares gozavam no sistema político. Os acontecimentos da renúncia de Jânio Quadros precipitaram uma incisiva intervenção dos ministros militares, mediante o veto explícito da posse de João Goulart, alegando-se "motivos de segurança nacional". O Congresso recusou o veto mas teve que negociar uma saída para a crise, contornada pela aprovação da emenda parlamentarista, com o objetivo de reduzir os poderes do presidente. Goulart só foi empossado graças à divisão das Forças Armadas em combinação com uma ampla base de apoio da opinião pública em favor da legalidade. Como é sabido, o seu governo se desenvolveu em meio a permanentes tensões políticas e ameaças de golpe. A crescente radicalização da esquerda e da direita conduziu ao esfacelamento das posições centristas do sistema político, incluindo o poder militar. De outro lado, Goulart optou por uma tática no início de 1964 que se mostrou desastrosa. A partir da crença na adesão das Forças Armadas ao seu projeto de desenvolvimento, apostou numa aliança entre o dispositivo sindical e militar para contornar a falta de apoio no Congresso, o que permitiria implantar por decreto as reformas de base. Pressionado pela opinião pública golpista, o comando militar se unificou em torno da ruptura constitucional com o aparecimento de uma questão especificamente militar: a insubordinação dos quadros inferiores. Apesar da maioria da oficialidade ter caminhado ao longo dos anos em favor da manutenção da ordem constitucional, tal posição foi revertida em função de ameaças intoleráveis para a instituição militar: mudança da ordem social, aproximação entre setores inferiores das Forças Armadas e trabalhadores organizados, quebra da hierarquia e desenvolvimento da ação da esquerda.

O movimento sindical não só desempenhou um importante papel político nos dois países, como verificou-se um significativo crescimento da influência dos sindicatos na vida pública nacional. Um dado relevante a considerar é a posição assimétrica do movimento sindical em face dos grupos no poder. Enquanto no Brasil o sindicalismo constituiu uma das partes da aliança governista PSD-PTB, na Argentina o movimento operário não só ficou fora dos vários governos como foi hostilizado pelos mesmos na maior parte do tempo.

O desenvolvimento do sindicalismo nos dois países foi uma das conseqüências do crescimento da população de trabalhadores urbanos, cujas demandas por participação foram em boa parte canalizadas pelos sindicatos. Como em diversos países latino-americanos, a atuação e a influência dos sindicatos foi muito maior no âmbito da política nacional que no âmbito da iniciativa privada. Esse comportamento expressava a fragilidade do movimento sindical e suas dificuldades para auferir vitórias na luta e na negociação direta com o capital. Comparativamente, mostrava-se mais vantajoso exercer pressão sobre o Estado e o sistema político. Em suma, o fato dos sindicatos possuírem mais força política que econômica condicionou o desenvolvimento de um certo tipo de intervenção sindical na vida pública, levando-os a se comportarem como atores políticos.

Enquanto o movimento sindical brasileiro operou como um dos fatores da estabilidade política nos anos 50, a partir do início da década seguinte uma série de fatores transformaram o sindicalismo num fator de instabilidade. O governo Goulart desenvolveu elevadas expectativas de reformas que, ao mesmo tempo que afastaram aliados, conduziram à maior dependência do governo com relação a um movimento sindical cada vez mais radicalizado. Produziu-se assim uma ilusão de poder entre os sindicatos, que radicalizaram suas orientações políticas sem bases efetivas de apoio entre os trabalhadores. Essa linha de desenvolvimento do sindicalismo brasileiro foi cortada pelo golpe de 1964 de maneira irreversível, por meio do uso da legislação trabalhista e da declaração da ilegalidade dos organismos de cúpula do movimento sindical (Rodrigues, p. 551).

Na Argentina, o comportamento do movimento sindical foi essencialmente determinado pelos acontecimentos políticos. A derrocada do peronismo produziu uma profunda ruptura na relação entre Estado e sindicatos, o fim do modelo peronista de controle político do sindicalismo e a exclusão dos antigos

líderes sindicais, acompanhada da renovação das lideranças. O resultado foi o surgimento de um novo movimento sindical, ainda controlado pelo peronismo, mas inteiramente diferente, dotado de certa independência com relação a Perón e capaz de desenvolver uma estratégia própria. A relação direta de Perón com as massas desapareceu, passando a ser mediada pela burocracia sindical. Cada vez mais poderosos, os novos quadros sindicais puseram em questão a liderança de Perón sobre o peronismo e procuraram substituir o papel que o líder desempenhara na vida nacional. A partir de então ganhou vida o projeto político de desenvolvimento do peronismo sem Perón.

Segundo Marcelo Cavarozzi, a estratégia do movimento sindical combinou duas estratégias: a penetração no sistema de representação parlamentar por meio de partidos neoperonistas e de alianças políticas circunstanciais, em combinação com uma ação de desgaste a longo prazo do sistema político que excluía o peronismo (Cavarozzi, p. 29). O voto dos trabalhadores passou a valer tanto quanto as greves e passou a servir de instrumento de negociação da burocracia sindical frente a um amplo conjunto de atores não peronistas tais como: partidos, militares e associações empresariais. Por outro lado, a capacidade do movimento sindical para obter concessões foi maior quando se propôs romper com as regras formais do jogo político, o que contribuiu para alimentar o caráter subversivo do peronismo aos olhos dos seus adversários. Entretanto, seria errôneo imputar o golpismo exclusivamente ao peronismo, como queriam os seus adversários, pois, de fato, o conjunto das forças do sistema político argentino moviam-se no interior de uma lógica golpista. Como balanço da experiência sindical peronista, pode-se concluir que: a) contribuiu sobremaneira para a politização do movimento operário e para a sua transformação em eixo do peronismo; b) se converteu num ator político de primeira ordem e com elevado grau de independência; c) foi capaz de enfraquecer a legitimidade e a estabilidade dos diversos governos hostis; e d) impediu a execução dos projetos de estabilização e de desenvolvimento econômico implementados no período.

Em termos de ganhos e perdas, o movimento sindical peronista foi vitorioso na medida em que conseguiu realizar a maior parte dos seus objetivos políticos e econômicos; ao passo que o sindicalismo brasileiro, apesar de gozar de uma invejável situação de poder entre 1955 e 1964, acabou sendo rotundamente derrotado. Contra a expectativa de muitos, o sindicalismo argentino converteu-se num ator político de força insuspeitada, enquanto o bra-

sileiro foi vítima do excesso de confiança na sua própria força, ao apostar numa radicalização política para a qual não estava preparado. Do ponto de vista das políticas econômicas, o sindicalismo brasileiro atuou favoravelmente à implementação das políticas nacional-desenvolvimentistas, apesar de manifestar momentos de oposição circunstanciais; em contrapartida, na Argentina, o sindicalismo conseguiu impor obstáculos a praticamente todas as políticas econômicas, ao que creditamos parte do fracasso das estratégias de estabilização e de desenvolvimento do período.

O processo econômico e as relações internacionais

A economia e a diplomacia dos dois países caminharam em uma direção convergente em boa parte da conjuntura, voltadas para a adoção de programas econômicos nacional-desenvolvimentistas e de afirmação de uma política externa independente.

No plano econômico um dos dados mais relevantes foi a implantação do nacional-desenvolvimentismo – também chamado desenvolvimento associado – nas gestões de Juscelino Kubitscheck e Arturo Frondizi. Nas duas situações procurou-se aprofundar o programa de substituição de importações por meio do fomento à indústria de bens duráveis, intermediários e de capital. Assistiu-se então a uma forte intervenção do Estado na economia no sentido de planejar o desenvolvimento, de investir em setores estratégicos e estimular o ingresso maciço do capital estrangeiro.

Kubitscheck definiu sua política econômica por meio do Plano de Metas, inspirado nas análises do grupo CEPAL-BNDE, criado em 1952. O Plano compreendia 31 objetivos distribuídos em seis áreas: transportes, energia, indústrias de base, alimentação educação e a construção de Brasília, meta-síntese que simbolizava a integração nacional e a capacidade de realização do povo brasileiro. Kubitscheck obteve resultados notáveis que consolidaram sentimentos de confiança e de otimismo em grandes parcelas da sociedade brasileira. Entre 1955 e 1961 a produção industrial cresceu 80%, apresentando as taxas mais expressivas nos setores de aço (100%), mecânica (125%), elétrico e comunicações (380%), e de equipamentos e transportes (600%). A taxa anual de crescimento do PIB foi de 7%, entre 1957 e 1961, representando aproximadamente 4% *per capita* (Skidmore, p. 204).

A viabilização dessa estratégia passou pelo fortalecimento do Estado e em especial do Poder Executivo, com vista a superar os antigos limites constitucionais à sua intervenção no âmbito econômico. Dentre as medidas tomadas por JK, vale destacar a criação dos chamados "organismos paralelos" (Sudene, Conselho de Política Aduaneira), os grupos de trabalho para atuar em questões específicas e os grupos executivos, para coordenar decisões entre o Estado e a iniciativa privada. Nesse período houve um efetivo redirecionamento da economia, mas sem afetar a correlação de forças no interior da classe dominante, mantendo-se o equilíbrio de alianças e compromissos entre os seus segmentos. Por outro lado, a industrialização não solucionou as contradições do nosso desenvolvimento periférico, mas antes agudizou as diferenças entre as cidades e o campo. As massas rurais não foram beneficiadas pelos frutos do crescimento, cabendo-lhes fornecer mão-de-obra barata para os grandes centros urbanos.

Na Argentina, os regimes militares reverteram o sentido da política econômica peronista em favor de medidas liberais que enfraqueceram o papel do Estado e favoreceram o setor agroexportador. O resultado foi pobre em termos de crescimento e nefasto em termos de estabilidade econômica, obrigando Frondizi a implantar um programa de estabilização econômica no início de sua gestão. A estabilização permitiu a implantação do chamado *desarrollismo*, plano apoiado nas teses cepalinas, tal como o desenvolvimentismo brasileiro. A estratégia consistia em atrair capitais estrangeiros para o setor industrial paralelamente à eliminação das importações de petróleo para equilibrar a balança de pagamentos. Os resultados foram muito positivos, verificando-se elevados investimentos nos setores de siderurgia, petroquímica, energia elétrica, química pesada e indústria mecânica, especialmente automobilística (Diaz Alejandro, pp. 250-270; Furtado, pp. 151-199).

Em termos de relações externas, as ações de Kubitscheck e de Frondizi foram coerentes com suas políticas econômicas e estiveram norteadas pela busca de uma maior independência com relação à diplomacia norte-americana. Frondizi reorientou a política dos regimes militares que o antecederam, caracterizada pelo completo alinhamento aos Estados Unidos, substituindo-a por uma política externa independente. Esse enfoque retomava a linha do discurso peronista nos foros internacionais, e baseava-se na crença de que os conflitos armados entre o Leste e o Oeste tinham findado. Numa

era de paz os conflitos mundiais mudariam de sentido, deslocando-se para o eixo Norte-Sul. Tornava-se possível a reivindicação das nações periféricas por maior participação na diplomacia internacional e por maior autonomia para empreender suas estratégias de desenvolvimento (Paradiso, pp. 137-152).

Tal como o Brasil, a Argentina abandonou o bilateralismo em favor de uma política multilateral, fomentou o fortalecimento dos órgãos de cooperação interamericana e defendeu a soberania dos países latino-americanos contra ingerências de outros países, incluindo os Estados Unidos. Nesse sentido houve uma convergência com o Brasil para unificar esforços em torno de políticas comuns. Frondizi apoiou, por exemplo, a chamada Operação Pan-Americana, desenvolvida por Kubitscheck com o objetivo de ampliar os programas de cooperação econômica, que desembocaria na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Malan, p. 89). Atuando no âmbito do subsistema americano, o presidente brasileiro também pleiteava para o Brasil uma posição mais nítida na política internacional, e, em convergência com a Argentina, a diplomacia brasileira assinalava nos foros internacionais a interdependência entre subdesenvolvimento econômico e instabilidade política.

O governo Frondizi acabou abortado por um golpe militar em função da vitória eleitoral dos neoperonistas na maior parte das províncias nas eleições de 1962. Paralelamente enfrentou uma crise decorrente das conseqüências do próprio processo de substituição de importações que redundou num desequilíbrio da balança de pagamentos. Processo equivalente ocorreu no Brasil no final do mandato de Kubitscheck. Nas duas situações, a receita aplicada também foi similar: a aplicação de um receituário liberal tanto pelo presidente Jânio Quadros quanto por José Maria Guido.

O mandato temporário de Guido (março de 1962 - outubro de 1963) impôs um plano de estabilização ortodoxo que inverteu o sentido da política econômica, favorecendo o setor agroexportador. Eleito Illia em 1963, pela UCR do Povo, houve nova inversão, com o retorno a um modelo econômico de inspiração cepalina, que obteve resultados bastante expressivos na área industrial. No Brasil, o breve governo Quadros implantou um vigoroso plano ortodoxo de estabilização no início de 1961 que acabou sendo tragado pela crise política desatada pela renúncia. A gestão de João Goulart buscou ao mesmo tempo combater a inflação, promover o crescimento econômico e

realizar reformas sociais. Os resultados não foram positivos: o crescimento do PIB, de 5,3% em 1962, caiu para apenas 1,5% em 1963, paralelamente à diminuição dos investimentos estrangeiros e ao aumento da inflação e da dívida externa. Em suma, descortinava-se um cenário de esgotamento do modelo de substituição de importações que caminhou de forma simultânea com o estreitamento da viabilidade política da experiência populista.

Em relação à área externa vale destacar a Política Exterior Independente delineada no Brasil por Quadros e Goulart, que representou uma notável convergência com a diplomacia argentina. Em abril de 1961, Quadros e Frondizi subscreveram um acordo em Uruguaiana em favor da cooperação dos dois países no plano econômico e político, assinalando a necessidade de superar o subdesenvolvimento econômico e a desigualdade social para alcançar a unidade americana e a estabilidade da democracia. Em outra circunstância, na reunião de Chanceleres de Punta del Este de 1962, Brasil e Argentina se abstiveram na votação que expulsaria Cuba da OEA. Por fim, os dois países também desenvolveram políticas de aproximação diplomática e comercial com os países do bloco socialista, em franco desafio à diplomacia norte-americana.

A política exterior dos dois países, norteada fundamentalmente pela afirmação de uma política externa com elevado grau de autonomia, foi coerente com os objetivos de desenvolvimento nacional. Comparativamente, a Argentina apresentou maior oscilação que o Brasil, na medida em que certos governos aplicaram políticas de alinhamento aos Estados Unidos (Aramburu e Illia), enquanto no Brasil houve uma maior continuidade no sentido da crescente independência, entre as gestões de Kubitscheck e de Goulart. De qualquer modo, a retomada do poder pelos militares – no Brasil em 1964, e na Argentina em 1966 – conduziria à redefinição da política exterior de ambos os países em favor do alinhamento às posições dos Estados Unidos.

Considerações finais

Em termos econômicos uma perspectiva comparativa sugere que o Brasil foi mais bem sucedido que a Argentina na sua estratégia de desenvolvimento. A taxa média anual de crescimento do PIB argentino entre 1955 e 1965 foi de 2,75%, contra 5,4% do Brasil. Quanto ao crescimento da produ-

ção fabril para o mesmo período, a Argentina apresentou uma média anual de 4,45%, contra a média brasileira de 7% (Furtado, pp. 157 e 171). Entendemos que os fatores sócio-políticos que favoreceram o Brasil foram: uma relativa continuidade e estabilidade político-institucional em face da extrema descontinuidade Argentina; um maior compromisso estrutural do Estado brasileiro no sentido de imprimir um sentido industrializante à nossa economia, tradição que remonta à primeira era Vargas; a existência de um Exército e de setores da burguesia estruturalmente empenhados na industrialização; e a maior continuidade da diplomacia brasileira. Lembremos ainda que nos vinte anos posteriores a 1964, o regime militar não fez outra coisa senão aprofundar o programa de substituições de importações ao seu máximo limite, de forma aliada à intervenção do Estado na vida econômica.

Em contrapartida, a Argentina não possuiu um Estado estruturalmente empenhado na tarefa da industrialização, apresentando, no máximo, políticas industrializantes estimuladas por certos governos, em consonância com as possibilidades oferecidas pela situação internacional; a industrialização tem dependido ao longo do tempo das divisas de um setor agropecuário pouco dinâmico, provocando recorrentes situações de estrangulamento externo. Uma hipótese para analisar a situação da Argentina sugere que nesse país há uma burguesia oligopólica e multissetorial vinculada a capitais externos, dotada de elevada capacidade para deslocar rapidamente os seus investimentos em função das tendências conjunturais da economia internacional (Sábato & Schvarzer, pp. 155-196). Esse reduzido grupo tem se pautado pela articulação de alianças circunstanciais com setores não-diversificados da economia nacional e pelo seu não-engajamento em projetos econômicos de longo prazo. O sucesso dessa burguesia depende da sua capacidade de ter um acesso exclusivo ao Estado, pois deste dependem as medidas de política econômica que possam favorecer ou desfavorecer os negócios dessa fração de classe. Dotado de uma cultura especulativa, não interessa a tal grupo econômico a vigência de um Estado dotado de estratégias econômicas de longo prazo.

Do ponto de vista institucional, o Brasil pôde atravessar o período 1955-1964 com relativa estabilidade política devido à força dos interesses nacional-desenvolvimentistas sintetizados na aliança PDS-PTB. Por outro lado, entendemos que o período proporcionou um desenvolvimento do sistema partidário, apesar da polarização política que antecedeu o golpe de 1964 (Souza, p. 67). Simultaneamente, verificou-se o fortalecimento do Estado, em termos de centralização e modernização do seu aparato burocrático. Se por

um lado esse fenômeno foi positivo para a estabilidade política e o desenvolvimento na maior parte do tempo, também é preciso considerar que contribuiu para enfraquecer as possibilidades de desenvolvimento do sistema partidário. De qualquer maneira, na crise que conduziu ao golpe de 1964, a polarização fez com que o conjunto dos atores políticos deixassem de lado suas convicções democráticas em favor de resultados de curto prazo.

A Argentina viveu uma paradoxal situação de modernização social sem modernização política. Era um país mais integrado social e culturalmente que o Brasil, porém uma série de fatores infundiram um ritmo extremamente instável à sua vida política. Um dos resultados foi uma fragilidade extrema das instituições e uma instabilidade crônica do sistema político. Vale retomar a importância da burguesia multissetorial para explicar a fragilidade institucional da Argentina. Um dos desdobramentos do comportamento dessa burguesia atingia o campo político e institucional, na medida em que tal segmento se pautava por atitudes desestabilizadoras, postas em ação quando ela se via contrariada pelas políticas econômicas (Rouquié, 1987, pp. 338-343.). Um efeito das suas ações foi impedir a hegemonia social de outros grupos dominantes, bem como a estabilidade de regimes e governos que pudessem questionar seus interesses de curto prazo.

Em síntese, muito mais que no Brasil, o sistema político argentino sofreu a intervenção do Estado, da burguesia oligopólica, e de corporações tais como as Forças Armadas e os sindicatos. Na Argentina, os atores, imersos numa cultura pouco pluralista, não tinham força para decidir o jogo político a seu favor da forma como gostariam, mas possuíam poder para vetar qualquer alternativa que os excluísse. Desenvolveu-se pois, uma situação de "empate" permanente entre as forças em disputa desde 1955, até que o golpe de 1966 desbloqueasse o jogo político. O empate era o resultado da incapacidade – e quem sabe impossibilidade – dos atores construírem uma efetiva área de consenso entre peronismo e antiperonismo que superasse as perspectivas maniqueístas e intolerantes que marcavam o cenário político argentino.

Bibliografia

Benevides, Maria Victória de M. *O Governo Kubitscheck. Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956 – 1961*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

Cavarozzi, Marcelo. *Autoritarismo y Democracia (1955 - 1983)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987.

Cervo, Amado e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992.

Diaz Alejandro, C.F. *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*. Buenos Aires, Amorrortu, 1983.

Figueiredo, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política: 1961 – 1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

Furtado, Celso. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1978.

Halperin Donghi, Tulio. *Historia Argentina. La Democracia de Masas*. Buenos Aires, Paidós, 1986.

Hipólito, Lúcia. *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira, 1945 – 1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

James, Daniel. *Resistencia e Integración. El Peronismo y la Clase Trabajadora Argentina (1946 - 1976)*. Buenos Aires, Sudamericana, 1988.

Lafer, Celso e Peña, Felix. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo, Duas Cidades, 1973.

Lamounier, Bolívar e Meneghello, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O Caso Brasileiro*. São Paulo, 1986.

Malan, Pedro S. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945–1964)". Fausto, Bóris (dir.). *História Geral da Civilização Brasileira - Tomo III. O Brasil Republicano*. v. 4, São Paulo, Difel, 1986, pp. 51-106.

Maranhão, Ricardo. "O Estado e a Política Populista no Brasil (1954-1964)". Fausto, Bóris (dir.). *História Geral da Civilização Brasileira - Tomo III. O Brasil Republicano*. v. 3, São Paulo, Difel, 1983, pp. 257-294.

Paradiso, José. *Debates y Trayectoria de la Politica Exterior Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Rock, David. *Argentina 1516 - 1987. Desde la Colonización Española hasta Alfonsín*. Madrid, Alianza, 1988.

Rodrigues, Leôncio Marins. "Sindicalismo e Classe Operária (1930 - 1964)". Fausto, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira - Tomo III. O Brasil Republicano*. v. 3, São Paulo, Difel, 1983.

Romero, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporánea de Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Rouquié, Alain. *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo, Alfa Omega, 1984.

Rouquié, Alain. *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina - II. 1943 – 1973*. Buenos Aires, 1987.

Sábato, Jorge e Schvarzer. "Funcionamento da Economia e Poder Político na Argentina: Empecilhos para a Democracia". Rouquié, A. et al. *Como Renascem as Democracias*. São Paulo, Brasiliense, 1985, pp. 155-196.

Singer, Paul. "Interpretação do Brasil: Uma Experiência Histórica de Desenvolvimento". Fausto, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira - Tomo III. O Brasil Republicano*. v. 4, São Paulo, Difel, 1986, pp. 209-245.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930 – 1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

Souza, Maria do C. Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 – 1964*. São Paulo, Alfa Omega, 1983.

Toledo, Caio Navarro. *O Governo Goulart e o Golpe de 64*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

Touraine, Alain. *Palavra e Sangue. Política e Sociedade na América Latina*. Campinas, Editora Unicamp; São Paulo, Trajetória Cultural, 1989.

Vizentini, Paulo. "Política Exterior e Desenvolvimento, 1951 - 1964: O Nacionalismo e a Política Externa Independente". *Revista Brasileira de História*, nº 27, 1994, pp. 99-112.

A Política no Brasil e na Argentina entre 1955 e 1966*

*Torcuato S. Di Tella***

"Uma revolução requer partido revolucionário, chefes revolucionários e mito revolucionário por um lado e, a ocasião, pelo outro. Nós temos o chefe revolucionário e o mito revolucionário: Perón. Por intermédio da unificação e do trabalho organizado estamos criando a força revolucionária. Depois aproveitaremos a oportunidade."[1]
"Entre a Bíblia e o Capital, o PSD fica com o *Diário Oficial*." [2]

O ano de 1955 foi particularmente movimentado, tanto para a Argentina quanto para o Brasil, por diversos motivos, ainda que opostos. Na Argentina, um golpe derrubou o governo formalmente constitucional, se bem que cada vez mais autoritário, de Juan D. Perón. No Brasil, ao contrário, foi possível impedir uma intervenção militar parecida, que queria evitar a continuação do regime de Getúlio Vargas, também tachado de autoritário populista e pouco respeitoso das necessidades da acumulação de capital.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Funções atuais: professor de Sociologia da Universidade de Buenos Aires, diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos do Instituto do Serviço Exterior da Nação (ISEN). Funções anteriores: professor da Universidade do Chile (1957-58); professor da Universidade de Buenos Aires (1959-66/ 1984), professor-convidado da Universidade da Califórnia, de Columbia (NJ), de Londres, de Oxford e de Kobe. Publicações principais: *Sociología de los Procesos Políticos* (1985); *Historia Argentina*, 2 vols. (1992-93); *Historia de los Partidos Políticos en América Latina* (1993); *Política Nacional y Popular en México, 1821-47* (1996) e *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas* (1989).

[1] Cooke, John Willian. *"Correspondencia Perón-Cooke, 14/11/57"*. Gillespie, Richard. *J.W. Cooke: El Peronismo Alternativo*. Buenos Aires, Cántaro, 1989, nº. 53.

[2] Dito por Tancredo Neves, segundo Hippolito, Lucia. *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, cap. 37.

As trajetórias de ambos os dirigentes haviam começado a convergir em 1945, e mais ainda em 1951, com o retorno democrático de Vargas ao poder. Em 1954, com seu suicídio, os caminhos bifurcaram-se, sem com isso marcar um abismo demasiadamente grande entre ambos os movimentos. As diferenças existentes são resultado das distintas estruturas sociais de ambos os países, que determinam a constante renovação do eleitorado operário brasileiro, com a conseqüente menor cristalização de memória histórica neste nível (em contraposição com o que ocorre no campo das elites).

O fato é que, hoje, o varguismo já não existe, enquanto o peronismo perdura, apesar de modificado. Por outro lado, Vargas é uma figura histórica pouco discutida e as avenidas que levam seu nome não provocam ressentimentos nos que nelas transitam, ao contrário do que ocorre com os que recordam o nome do político argentino ou o de sua esposa. Perón deixou uma quantidade de livros nos quais desenvolve sua doutrina, enquanto Vargas, além de seus discursos, praticamente, deixou só um diário íntimo muito interessante e uma família – no sentido estrito e no mais amplo da palavra – a qual se preocupa de que em frente ao seu túmulo se celebrem ritos corretos.[3]

A herança varguista, primeira parte: "enrichissez-vous!"

Vargas decidiu apelar para o ato supremo do suicídio, em 1954, para evitar o golpe de Estado que já estava praticamente traçado e, além disso, gerar convulsão social de magnitude, como para que seus inimigos "se recordassem dele". A convulsão social não ocorreu, porém o golpe foi evitado. De qualquer modo, foi necessária outra intervenção armada, dessa vez preventiva, para evitar que esse golpe antivarguista que pairava no ar se materializasse. O vice-presidente João Café Filho, promovido à primeira magistratura, estava demasiadamente influenciado pelos inimigos de Vargas, que não queriam desperdiçar a ocasião para iniciar um regime distinto, imitando nisso os sucessos argentinos. Porém, as forças "nacionalistas" nas Forças Armadas eram suficientemente fortes para que um de seus chefes, o general Henrique Teixeira Lott, desse um golpe preventivo, desalojando da vizinhança do poder aqueles que queriam alterar a ordem constitucional.

[3] Vargas, Getúlio. *Diários,* 2 vols., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1995; Peixoto, Alzira Vargas do Amaral, *Getúlio Vargas, Meu Pai.* Porto Alegre, Globo, 1960; Lima, Valentina da Rocha e Ramos, Plínio de Abreu, *Tancredo Fala de Getúlio,* Porto Alegre, L&PM Editores, 1986.

Foi assim que, no final de 1955, na data prevista, realizaram-se as eleições. A clássica aliança varguista do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) manteve-se, levando ao primeiro lugar o moderado e desenvolvimentista Juscelino Kubitscheck, "o Frondizi brasileiro", e ao segundo, para contentar os militantes trabalhistas, João Goulart, o verdadeiro delfim do último Vargas. A direita, unificada pela bandeira da União Democrática Nacional (UDN), juntou votos suficientes para um candidato de prestígio, Juarez Távora, porém acabou derrotada. Como sempre, houve outros candidatos, basicamente regionalistas, como Adhemar de Barros, dono do Partido Social Progressista (PSP), forte em São Paulo, estado que não podia perdoar Vargas por tê-lo esmagado em sua rebelião constitucionalista de 1932.[4]

É significativo que Vargas, ao contrário de Perón, nunca tenha podido unificar os dois partidos que criou em 1945, e não porque não o quis, mas porque não pôde, ou não quis porque sabia que não podia. Ambos os partidos tinham nomes tomados da experiência social-democrata européia. Para o setor popular urbano, apenas sindicalizado, e isso em estruturas muito mais dependentes do governo do que as argentinas, havia formado o PTB; para os notáveis locais, sobretudo dos estados mais periféricos, com freqüência solidamente conservadores, ainda que ressentidos contra o domínio centralista, organizou o PSD, cuja sigla, ao contrário da do PTB, era meramente um nome fantasia.[5] Desses dois partidos varguistas, quase permanentemente aliados durante o período democrático que se estendeu até 1964, o PSD era o que obtinha mais votos devido às características do eleitorado nacional. Porém, em cada comício, com o fluxo das pessoas para as cidades, o peso do PTB aumentava, e os setores radicalizados em seu seio tornavam-se mais ativos. De qualquer forma, a aliança PSD-PTB era, em algum sentido, equivalente ao PRI mexicano ou ao Partido do Congresso na Índia, ou seja, um partido de integração multiclassista, ainda que de duas cabeças e sem uma revolução prévia.

A orientação à esquerda do PTB já havia sido impulsionada pelo derradeiro Vargas, quando, em sua campanha para voltar ao poder em 1950,

[4] Beni, Mário. *Adhemar.* São Paulo, Grafikor, s/f, Benevides, Maria Vitória, *A UDN e o Udenismo.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; Carone, Edgard, *O PCB,* 2 vol., São Paulo, 1982.

[5] Hippolito, Lucia. *De Raposas e Reformistas: O PDS e a Experiência Democrática Brasileira, 1945-64.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Gomes, Angela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo.* São Paulo, Vértice/Iuperj, 1988; Carone, Edgard. *Movimento Operário no Brasil, 1997-1944.* São Paulo, Difel, 1979.

afirmava que havia duas formas de democracia, uma das quais era "liberal e capitalista (...) fundamentada na desigualdade", enquanto a outra era "a democracia socialista, ou democracia dos trabalhadores", pela qual combateria em benefício da coletividade.[6] Naquele momento, essas tendências eram latentes apesar de, alguns anos mais tarde, provocarem a explosão que desestabilizou o sistema.

Kubitscheck inaugurou um governo de desenvolvimento (1956-1961) que poderia ter repetido a frase de Luís Felipe aos empresários franceses: *"Enrichissez-vous!"* A intervenção do Estado efetuou-se com eficácia, abriram-se as portas ao capital estrangeiro em determinadas áreas, mantendo altas as barreiras protecionistas, e a política de negociação permitiu assegurar significativa paz social durante sua gestão. O Brasil começava a se parecer com um "tigre asiático", fenômeno que antecede, certamente, o mais conhecido da época do regime militar de 1964-1985.

Queda e radicalização do peronismo

Na Argentina, durante o ano de 1954, Perón havia tido que encarar nova e fatal frente de confrontação: a Igreja. Esta, talvez, tratando de evitar a excessiva identificação com um regime que já demonstrava sintomas de crise, começou a distanciar-se e, como primeira medida, decidiu treinar dirigentes sindicais em escolas próprias. Isso era atacar o regime no ponto mais sensível. Ao mesmo tempo, começou-se a falar em formar um Partido Democrata Cristão, como na Europa. O governo contra-atacou sancionando leis que lembravam os tempos de Roca e de Juarez Celman. Principalmente a lei do divórcio e a supressão da educação religiosa como disciplina obrigatória, que seria substituída pela aula de Moral, fundamentada em textos de Evita e outros oficiais. Era demais, e a ex-comunhão cai sobre a cabeça dos governantes. Os nacionalistas católicos, nunca muito convencidos da solidez do regime peronista, que para eles não era suficientemente autoritário nem hierárquico, renderam-se massivamente aos protestos.[7]

---

[6] Brandi, Paulo. *Vargas: Da Vida para a História.* 2ª ed, Rio de Janeiro, Zahar, 1985, pp. 204-205 e 211.

[7] Alexander, Robert. *Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile,* Nova York, McGraw Hill, 1962; Cantón, Darío. *Elecciones e Partidos Políticos en la Argentina. História, Interpretación y Balance: 1910-1966.* Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.

A tentativa fracassada de golpe em junho de 1955 terminou no bombardeio e no massacre de pessoas concentradas na Plaza de Mayo. Em setembro, outro pronunciamento, dessa vez com êxito, levou ao poder um grupo de antiperonistas históricos e outros mais recentes. Juntavam-se aos partidos da antiga União Democrática (exceto os comunistas), os conservadores mais tradicionais, os democratas cristãos, com antigas convicções liberais, grupos social-cristãos e nacionalistas que haviam estado próximos ou, até mesmo, incorporados ao peronismo. Assim, pois, a chamada Revolução Libertadora de 1955 foi não apenas um golpe militar, mas, mais propriamente, uma ruptura da coalizão peronista inicial, cujo componente mais de direita ou da classe alta estava cada vez mais antagonizado pelos excessos mobilizacionistas do regime, cujos partidários eram vistos, na morte do líder, como potencialmente conversíveis em massa comunista.

O novo regime da Revolução Libertadora teve, como outros anteriores, uma ala nacionalista e outra liberal, com distintas estratégias para encontrar alternativa ao regime deposto. O setor nacionalista, que no começo predominava, estava ideologicamente próximo ao corporativismo e pensava poder integrar, em um sistema desse tipo, os sindicatos, vistos como espinha dorsal do peronismo. Entre eles, havia muitos que tinham orientações muito à extrema direita, sobretudo no campo cultural. A reação do espectro liberal e da esquerda foi muito forte, até que conseguiram promover um golpe interno, dirigido pelo general Pedro E. Aramburu, com o apoio do almirante Isaac Rojas, em novembro do mesmo ano de 1955.

As novas autoridades empenharam-se em *desperonizar* a fundo o país. A interpretação que tinham do movimento justicialista era que se tratava de criação artificial devida aos efeitos da propaganda e da corrupção oficial. Caso fossem cortadas essas fontes e aplicada séria repressão à ação das minorias que eram as que, em sua opinião, controlavam as estruturas de apoio popular do regime deposto, a mudança iria ser completa.

Usava-se o paralelo com o que havia ocorrido na Alemanha e na Itália, no qual efetivamente, o apoio aos regimes depostos foi muito escasso depois da Guerra. Porém, não se levou em conta as grandes diferenças entre os casos europeus e o argentino, começando pelo tipo de regime e passando pelo fato de que lá havia ocorrido uma derrota maciça no campo de batalha, acompanhada de terríveis privações, suficientes para desfazer qualquer nostalgia.

Houve intervenção na CGT assim como em quase todos os sindicatos, e os novos interventores, freqüentemente militares, cercavam-se do assessoramento dos antigos dirigentes que ainda ficavam, auto-intitulados "livres". Em alguns casos, esses velhos dirigentes tinham apoios significativos e, usando além das influências oficiais e da apatia de grande parte dos filiados, conseguiram controlar várias entidades. Isto foi particularmente o caso dos *Empleados de Comercio* e da *Unión Ferroviaria*, além dos mais seguros *Gráficos* e *La Fraternidad.* Porém, nos sindicatos fundamentados nas novas indústrias, como *Textiles* e *Metalúrgicos,* não foi possível evitar o predomínio peronista.

Em 1956, houve tentativa de rebelião armada, dirigida pelo general Valle. Ao ser descoberta, a reação revelou o temor que se tinha da volta à situação: ordenou-se o fuzilamento de numerosos implicados, começando por seu chefe, cometendo-se um ato já em desuso no país.

O peronismo, que havia gozado durante uma década das vantagens do poder, maltratando freqüentemente seus opositores, recebeu então a retribuição aumentada de seus excessos. Paralelamente, ao converter-se, ante à opinião pública, de perseguidor em perseguido, começou a provocar simpatias de setores que não concordavam com a política do novo regime. Ao mesmo tempo, o peronismo radicalizava-se, protagonizando seus militantes à chamada "resistência", da qual logo emergiriam setores guerrilheiros. Apesar de muitos dos componentes destas formações não serem de origem nem de grande convicção peronista, o fato é que foram abrigados por esse movimento.

Em 1957, realizaram-se eleições para o Congresso Constituinte. O Partido Peronista, sob qualquer nome que adotasse, ficou excluído, por ser considerado de pretensões totalitárias. A eleição também serviu como termômetro da opinião pública. A União Cívica Radical (UCR), que se veja, com toda razão, como principal força dentro do espectro antiperonista, começa a sofrer luta interna pelo controle do partido. Esta termina em divisão entre um setor dirigido por Arturo Frondizi, denominado UCR Intransigente (UCRI) e outro, capitaneado por Ricardo Balbón, que adotou o nome de *UCR del Pueblo (UCRP).* Frondizi favorece o entendimento com Perón, e reúne em torno de si numeroso grupo de intelectuais e profissionais de esquerda e nacionalistas, desejosos de encontrar um canal partidário onde pudessem se expressar, acima dos pequenos agrupamentos em que tradicionalmente haviam militado.

O peronismo deu ordem de votar em branco para o Congresso Constituinte, porém, grande parte de seus simpatizantes, desejosos de não perderem o voto, deram-no a Frondizi e a seu UCRI, vistos como a oposição ao regime militar. O maior bloco resultou ser o dos votos em branco, seguido de perto pelo da UCRP e, logo depois pelo da UCRI de Frondizi. Frondizi tinha ficado com a minoria do eleitorado tradicionalmente radical, porém estava já incorporando as preferências do setor menos "duro" do peronismo e de grupos independentes.

A Constituinte logo enfrentou a oposição sistemática da UCRI e de outros grupos nacionalistas que se retiraram e a deixaram sem *quorum*. Apenas se sancionou, sobre a base da Constituição de 1853, um aditivo ao Artigo 14 bis, que incorporava direitos sociais, como o de greve, aos clássicos estabelecidos no Artigo 14 original.

O passo seguinte foram as eleições para preencher todos os cargos constitucionais, convocadas para o início de 1958. Já para estes, então, a confrontação entre Frondizi e o governo militar era muito intensa. A UCRI, apesar de acusada de abrigar criptocomunistas e pró-peronistas, tinha suficiente legitimidade para não ser colocada fora da lei. Sobre esta base, Frondizi pôde negociar com Perón e firmou um pacto, no qual participaram ativamente os assessores de ambos os dirigentes, Rogelio Frigerio e John W. Cooke. Pelo pacto, Perón dava a Frondizi seus votos, em troca obteria a legalização de seu partido e uma legislação favorável para o retorno dos sindicatos à mão dos peronistas.

A vitória da UCRI, devido a este pacto, era inevitável. A ordem de Perón, de votar em Frondizi, ignorada havia algum tempo, foi formalmente anunciada poucos dias antes da votação para impedir o veto por parte dos setores mais antiperonistas do governo.

Frondizi, o Kubitscheck argentino

Frondizi desenvolveu, ao longo de ampla carreira política, perfil de clara conotação nacionalista e de esquerda. Sua obra *Petróleo y Política* (1954), na qual condenava a ação imperialista ligada a este combustível e promovia sua exploração pela YPF, era uma das bases desse prestígio.

Por parte do regime militar não deixou de haver a intenção de não entregar-lhe o poder com o argumento de que ele era uma máscara atrás da qual se escondia o retorno de Perón. Aramburu finalmente se impôs, e foi realizada a transferência do comando.

O principal assessor de Frondizi, Rogelio Frigerio, por seu passado e sua habilidade – considerada maquiavélica por seus adversários – para delinear estratégias, era muito antagonizado pela direita e pelas Forças Armadas. Em poucos meses, Frondizi, permanentemente fustigado por levantamentos e "propostas" militares, teve de desfazer-se de seu colaborador na Secretaria, porém designou-o para as mesmas funções, a título particular. Mais adiante, este papel também lhe será negado. Porém, suas idéias, que nada tinham a ver com as posições esquerdistas que lhe eram atribuídas, tornaram-se vigentes na nova política econômica adotada, de apoio à modernização por intermédio do capital estrangeiro.

O que se temia era que Frigerio, em suas estratégias para manter-se no poder, continuasse com a prática de estabelecer alianças inesperadas, como a que o havia levado ao pacto com Perón. A qualquer momento podia perder o controle, por jogar com excessivo risco e, então, o país poderia ver-se de novo nas mãos do peronismo, talvez mais radicalizado devido à perseguição. A direita via, pois, Frondizi e Frigerio como os Kerenskys de um possível estouro revolucionário social no país.

No campo cultural foi sancionada a Lei do Ensino Livre que permitia o estabelecimento de universidades particulares, o que na prática interessava, na maioria dos casos, às universidades católicas. A controvérsia, conhecida como *a laica contra a livre*, agitou grande número de pessoas, com manifestações de massa que ocuparam, durante semanas, as ruas das principais cidades do país. Finalmente, a lei foi sancionada. Este foi o preço da reconciliação de Frondizi com a Igreja que, a partir de então, passou a apoiar decididamente sua gestão.

No campo sindical, Frondizi acelerou as eleições nos grêmios e promoveu a formação de uma CGT unificada. Porém, o antagonismo entre os dirigentes peronistas e os "livres", que se haviam apoderado de várias organizações durante a Revolução Libertadora, determinou a ruptura. Em um Congresso, supostamente de unificação, ficaram 62 grêmios do lado peronista e 32, do outro. Esta foi a origem do que, durante muito tempo, os agrupamen-

tos peronistas reconheceram como sua entidade coordenadora "as 62 organizações", mais resumidamente, "as 62". Os antiperonistas, ao contrário, formaram um núcleo denominado "os 32 grêmios democráticos". Depois de alguns anos a maior parte dos sindicados retornaram ao controle peronista.

A Lei das Associações Profissionais, fundamentada principalmente na do regime deposto, favoreceu a manutenção da unidade de cada ramo ocupacional, tornando praticamente impossível a coexistência de vários sindicatos competitivos em cada uma delas. O modelo alternativo, favorecido pelos chamados sindicalistas livres, era o vigente em vários países europeus, especialmente na França e na Itália. Nesses países a presença de forte gremialismo comunista, impossível de cooptar ou reprimir pela força, fez com que as leis favorecessem a coexistência de entidades rivais (social-democratas e democrata-cristãs). No caso argentino, tanto o frondizismo quanto o peronismo, ao contrário, consideravam melhor fomentar a unidade e manter, então, um diálogo fácil com os dirigentes favorecidos pelo calor oficial.

Foi na economia que as mudanças instrumentadas pelo governo de Frondizi, no tocante ao seu projeto, foram as mais significativas. Para a "batalha do petróleo" foram realizados contratos de perfuração com empresas estrangeiras, o que era visto como maldição pelo setor nacionalista, interno ou externo à UCRI, porém, teve de ser aceito pelos que permaneceram em suas fileiras. Para evitar a inflação, o governo enfrentou pedidos de aumentos salariais, acompanhados de greves, que em seguida proliferaram. A repressão desses movimentos foi o principal componente da ruptura entre o governo e o peronismo, sobretudo de sua ala sindical, e realimentou a Resistência Peronista, acompanhada de sabotagens e greves violentas, ainda mais violentamente reprimidas.[8]

A estratégia de Frondizi e de seus assessores, de qualquer modo, sempre foi a de tentar recompor a aliança com um peronismo "razoável", logo que passou a tormenta das primeiras adequações às condições econômicas, vistas como temporárias. Essa busca de interlocutores moderados levou, sobretudo nas províncias do interior menos desenvolvidas e em alguns sindicatos, a encontrar dirigentes dispostos a chegar a uma "integração". A

[8] Roberto Baschetti, comp. Documentos de laresistencia peronista, 1955-1970, Buenos Aires, Puntosur, 1988; Donald Hodges, Argentina, 1943-1987; The National Revolution and Resitance, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1987: Daniel James, *Resistance and Integration: Peronismo and the Argentine Working Class, 1946-1975,* Cambridge University Press, 1988.

"integração" do peronismo passou a ser um dos pontos estratégicos da ideologia do governo e para consegui-la recorreu-se generosamente aos cofres do Estado.

Nas eleições para deputados de 1960, tinha-se de enfrentar a opinião do eleitorado sobre este novo pacote. O que ocorreu foi praticamente uma reversão de alianças. Boa parte da direita ou do centro-direita, que tinha grande prevenção contra a imagem esquerdista de Frondizi, passara a vê-lo como valioso convertido e votou nele, permitindo-lhe representar-se muito bem nas urnas, e superar a UCRP, que anteriormente havia sido a receptora das preferências desse setor político. O peronismo dividiu-se entre o voto em branco e o apoio a partidos locais chamados neoperonistas, que freqüentemente não eram reconhecidos pelo exilado. Em conjunto, o governo podia considerar que sua estratégia rendeu frutos. Agora, apesar da ruptura com o peronismo duro e o sindicalismo combativo, Frondizi mantinha seu domínio no Congresso e encontrava interlocutores que lhe permitiam dizer que buscava um caminho médio para o país.

Em 1959, teve de enfrentar uma tentativa de rebelião por parte do general Carlos Severo Toranzo Montero, que não pôde ser reprimida. O governo, que queria destituí-lo de sua posição de chefe do Exército, teve de dar marcha-ré e perder seriamente seu prestígio. Episódios similares repetiriam-se, ao longo de sua gestão, somando-se, entre pequenos e grandes, cerca de trinta.

Para pôr freio a esses protestos e buscar apoio no empresariado neoliberal, Frondizi decidiu, em 1959, passar a Alvaro Alsogaray a condução da economia a quem podia ser transferida a confiança da direita, tanto econômica quanto armada. Certamente que, com isso, antagonizou ainda mais o peronismo e a esquerda e desconcertou muitos de seus primeiros apoios ideológicos. A conversão ao pragmatismo e a busca maquiavélica de alianças insuspeitas tomavam um ritmo vertiginoso.

O problema era que sua própria base, ou seja, o setor UCRI do radicalismo, era fraco e, em parte, sentia-se desorientado pelo que considerava traição aos princípios. O voto ou o apoio da opinião, conseguido por Frondizi, não eram desprezíveis, porém, dependiam de uma soma de pactos ou de decisões táticas que não envolviam demasiada simpatia genuína.

A grande afluência de capitais estrangeiros, ainda que prejudicial a algumas empresas nacionais, ao criar concorrência interna muito mais modernizada e financiada, ocasionou um incremento da produção e uma expansão geral, que causou sensação de prosperidade.

O teste deste programa viria nas eleições seguintes, as de 1962, nas quais seriam renovadas já, não só metade da Câmara dos Deputados, mas também os governos de quase todas as províncias. Isso era grave porque o governador é que dirige a polícia local. Podia-se correr o risco de que os peronistas tivessem o controle da polícia, cuja responsabilidade era manter a ordem na zona industrial da grande Buenos Aires? Era necessário ser muito corajoso, nas condições da época, para apostar a favor. Frondizi o fez, e perdeu. A isso voltaremos, porém, vejamos antes como estavam as coisas no Brasil.

O estranho episódio Quadros

O período de forte desenvolvimento econômico presidido por Juscelino Kubitscheck (1956-1961), com apoio internacional e grandes iniciativas como a construção de Brasília, teve de enfrentar sério problema sucessório, que neste ano foi complicado por algumas conseqüências da crise posterior ao suicídio de Vargas, quando a normalidade constitucional havia sido salva, por muito pouco, pelo golpe preventivo do general Teixeira Lott.

Esse era o momento de retribuir ao general seu gesto, nomeando-o candidato pela aliança varguista. Sua candidatura, apesar de não ser capaz de entusiasmar ninguém, especialmente no PTB, era uma obrigação não apenas moral. Foi compensada com a designação, como vice-presidente, de João Goulart, que poderia atrair os ativistas e as novas massas que o processo econômico trazia do campo para a cidade, e que necessitavam de alguma figura carismática na qual acreditar.

A oportunidade foi tomada pela União Democrática Nacional (UDN), que, inesperadamente, via uma luz no fim do túnel no qual há muitos anos se encontrava. Foi assim que se decidiu integrar em sua fórmula um *condottiere* político independente, de São Paulo, que havia chegado à essa cidade sob a sigla pouco significativa do Partido Democrata Cristão, porém, com o símbo-

lo nada críptico de uma vassoura. Em terceiro lugar, apresentava-se um candidato populista regional de São Paulo, Adhemar de Barros, antigo varguista que há algum tempo se havia separado do tronco comum e comandava seu próprio Partido Social Progressista (PSP). A eleição foi muito disputada, cabendo a presidência a Jânio Quadros, porém, recaindo a vice-presidência, que era votada separadamente, em Goulart. Ou seja, a pior das combinações, em termos de estabilidade do sistema.[9]

Basicamente, e apesar de alguns excessos verbais do candidato, tratava-se de uma vitória conservadora, ganha a custo da cooptação de um personagem que previsivelmente sabia ficar no seu lugar. Longe disso, Quadros, ao assumir seu cargo (1961), pretendeu aplicar uma política interna, e sobretudo externa, independente, inspirada no exemplo de Charles De Gaulle. E assim, decidiu convidar Che Guevara e condecorá-lo, medida apenas simbólica porém provocativa, à qual somaram-se outras decisões de política interna irritantes para o setor empresarial e para a direita que, apesar de tudo, acabava de ganhar uma eleição e pretendia colher os frutos de sua vitória.

Inútil convencê-la de que se tratava apenas de consolidar o sistema, tirando um pouco do lastro pela borda. A resistência, tanto militar quanto civil, foi dura e terminou com uma proposta, como as que, a cada dois meses, eram feitas a Frondizi naqueles mesmos anos, e com as quais o governante argentino sistematicamente negociava.

Quadros não quis repetir esse exemplo e permaneceu em sua teimosia. Sem chegar ao excesso de Vargas, optou por renunciar indeclinavelmente a seu cargo, esperando, talvez com isso, que o Congresso e a opinião pública o dissuadissem, ante a hecatombe que significaria a ocupação do palácio presidencial por João Goulart. Os motivos da renúncia foram objeto de todo gênero de hipóteses e é muito provável que nunca se conheça a verdade a respeito. Talvez sequer exista uma só verdade, já que, nestes casos, as motivações freqüentemente são múltiplas. O fato é que Jânio Quadros viu-se enredado em sua própria teia, já que o Congresso aceitou a demissão, ainda que, certamente tenha havido tentativas de negociação, porém suas negativas chegaram a tal grau que já não podia voltar atrás.

---

[9] Benevides, Maria Vitória de Mesquita. *O Governo Kubitscheck: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política.* Rio de Janeiro, Paz e Terra; e *O Governo Jânio Quadros.* 2ª. ed, São Paulo, Brasiliense, 1982.

Goulart estava em visita à China continental quando estes fatos ocorreram, o que não contribuía a melhorar sua imagem, pois ele não era um De Gaulle. As Forças Armadas pronunciaram-se, determinando que Goulart estava incapacitado a assumir a primeira magistratura. Porém, um importante setor do Exército, com base no Rio Grande do Sul, de onde Goulart era nativo e no qual gozava de grande prestígio, resistiu à imposição declarando-se constitucionalista. As condições para uma guerra civil estavam dadas, mas, a poucos dias desse impasse, os dirigentes políticos encontraram a solução. O Congresso sancionaria uma reforma constitucional, sob forma de lei fundamental, pela qual se adotaria o regime parlamentar, de maneira que Goulart ficava reduzido à triste condição de presidente de qualquer país europeu com pompa, porém sem nenhum poder.

A característica do eleitorado no Brasil era tal que, apesar de, no nível do Executivo, poder ocorrer uma maioria de esquerda ou populista, no nível local os deputados eleitos eram, em geral, bastante moderados, inclusive os que pertenciam aos partidos que haviam levado à presidência (ou à vice-presidência) uma figura ameaçadora para o sistema, como Goulart. Isso era assim porque apenas a mobilização de sentimentos, de esperanças e de milenarismos, suscitada por uma eleição nacional na qual se joga tudo em uma cabeça, podia vencer a apatia de grande parte da população. As mesmas pessoas que eram capazes de votar em Goulart em nível nacional terminavam dando sua preferência a algum figurão local eminentemente negociador e, portanto, moderado.[10]

Goulart, então, encontrou-se no Palácio da Alvorada, ainda que de mãos atadas, no final de 1961. Mas, como o Brasil não é a Europa, conseguiu, movendo os fios da presidência, que se convocasse o povo para um referendo sobre a nova regulamentação constitucional. Previsivelmente, a maioria pronunciou-se, em janeiro de 1963, pelo retorno ao presidencialismo, com o argumento de que o sistema parlamentar, apesar de ideal, em teoria, na prática brasileira implicava deixar o poder nas mãos das figuras locais proeminentes. , moderado.[10]

[10] No interior do Brasil, chama-se de "coronéis" aos grandes latifundiários locais ou a outras figuras proeminentes, desde o século passado em que esses indivíduos eram, em geral, selecionados para ser coronéis das milícias locais. Ver Weffort, Francisco. *O populismo na política brasileira,* Rio de Janeiro, Paz e terra, 1978; Bandeira, Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil,* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

A herança varguista, segunda parte: revolução nacional e popular

O fato é que Goulart voltou a estar em posse do temível poder presidencial, assistido, quase preso, por um *entourage* heterogêneo, centrado no PTB, porém já muito carregado de setores de esquerda, do Partido Comunista até várias correntes marxistas. A direita varguista, ao contrário, ou seja o PSD, estava muito preocupada com o que ocorria, já que fundamentava sua força justamente no apoio das figuras locais proeminentes, tanto ou mais que a UDN. Esta era, ao contrário, mais moderna em suas estruturas pois incluía grande parte dos estratos profissionais, da alta classe média e empresariais da área desenvolvida do país.[11] Devido à característica assinalada do eleitorado brasileiro e às reticências do PSD, o presidente não tinha a maioria no Congresso, que previsivelmente se oporia às mudanças radicais que meditava.[12]

O programa de Goulart incluía uma reforma agrária com pouca ou nenhuma compensação para todos os latifundiários próximos às vias de comunicação, para cuja imposição começou a formar grupos de militantes armados. No Nordeste, especialmente no estado de Pernambuco, produtor de açúcar, já há alguns anos eram ativas as Ligas Camponesas idealizadas por Francisco Julião, político engajado no pequeno Partido Socialista, porém ligado aos setores janguistas, da mesma forma que o chefe local trabalhista, Miguel Arraes, da esquerda desse movimento. As reformas propostas, como não tinham muita possibilidade de serem aprovadas pelo Congresso, provocaram agitação nas ruas, que incluiu setores sob o controle das Forças Armadas, especialmente de suboficiais e ainda de soldados e marinheiros. Goulart e seus assessores pensavam impor-se dessa maneira nas próximas eleições para o Congresso, após esclarecer maciçamente a opinião pública dos mais distantes recantos do país. Porém, os mais exaltados pensavam em golpe,

---

[11] Benevides, Maria Victória de Mesquita, *A UDN e o Udenismo: Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro, 1945-1965*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; Jaguaribe, Hélio. *"Las Elecciones de 1962 en el Brasil", Desarrollo Económico 3*, 12, janeiro-março de 1964; e *"Brasil: Un Análisis Político". Desarrollo Económico 8*, 30-31, julho-dezembro de 1968.

[12] Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Nova York, Oxford University Press, 1967.

com o apoio de alguma minoria militar, acompanhado da mobilização das massas.[13]

desenlace revolucionário, promovido a partir do Executivo e de seu *entourage* por meio de um autogolpe, como havia feito Vargas, em 1937, com o Estado Novo, mas, desta vez, de esquerda. Seguramente a eventual revolução não teria sido exatamente "socialista", mas sim, suficientemente ameaçadora e expropriadora para alterar o sono das classes proprietárias, talvez seguindo um modelo intermediário entre a Revolução Mexicana, com altíssima mobilização das massas, e a pouco posterior e mais elitista Revolução Peruana ou alguma das que ocorreram no mundo árabe ou na África.[14]

A etapa de radicalização sob o presidente João Goulart (1961-1964) tem alguma semelhança com a da *Unidad Popular* do Chile, ainda que em um contexto social bem diferente. A situação brasileira sempre foi menos previsível do que a chilena, devido à característica multiforme de seus partidos políticos e à presença de uma massa popular muito mobilizada, porém pouco organizada, o que apenas recentemente está mudando. O fato de que esta massa tivesse, naquele momento, baixo nível de organização sindical ou partidária, tornava-a menos poderosa do que sua equivalente chilena, porém, ao mesmo tempo, mais volátil, mais potencialmente violenta. É certo que ela se expressava dentro de cânones populistas, porém estes incluem, como variante, a social revolucionária. E assim, como as massas do Brasil, oscilaram durante décadas entre ser um gigante adormecido ou canalizaram-se atrás de líderes mobilizadores, alguns bastante moderados, como nos primórdios do varguismo, mas outros potencialmente revolucionários, como Goulart.[15]

---

[13] Rodrigues, Leoncio Martins. *Conflito Industrial e Sindicalismo em Brasil.* São Paulo, Difel, 1966; Jaguaribe, Hélio. *Brasil: Crisis y Alternativas.* Buenos Aires, Amorrortu, 1976; Chacon, Vamirech. *História das Idéias Socialistas no Brasil.* 2ª ed., Fortaleza/Rio de Janeiro, UFC Civilização Brasileira, 1981; Horowitz, Irving L; Castro, Josué de e John, Gerassi. (eds). *Latin American Radicalism.* Nova York, Random House, 1969; Conniff, Michael L. *Latin American Populism in Comparative Perspective.* Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982.

[14] Moraes, Denis de. *A Esquerda e o Golpe de 64.* Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1989.

[15] Weffort, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978; Conniff, Michael, op. cit nota 13; Horowitz, Irving L., Castro, Josué de e Gerassi, John. (eds). op.cit nota 12; Skidmore, Thomas e Schneider, Ronald. *The Political System of Brazil: Emergence of an Authoritarian, Modernizing, Regime, 1960-1974.* Nova York, Columbia University Press, 1971.

Não existia, no Brasil, algo verdadeiramente equivalente à *Unidad Popular* chilena daquela época. O mais próximo era o Partido Comunista, que não tinha grande caudal eleitoral permanente, apesar de possuir importantes amarras em setores intelectuais e da classe média, inclusive entre os militares, categoria da qual provinha seu chefe, Luís Carlos Prestes. Em 1935, havia tentado um levante armado e, em 1964, já tendo abandonado seu antivarguismo anterior, estava plenamente consubstanciado com a variante populista de Goulart. Comparado aos partidos de esquerda do Chile, os comunistas brasileiros constituíam um grupo pequeno, mas com amplos contatos e ligações com a liderança de um movimento de massa.[16] A alquimia de transformar o movimento varguista em outro de caráter marxista poderia ter tido êxito, não como resultado da consciência de classe e do lento crescimento da organização proletária, mas de um golpe de mão por parte de uma elite audaciosa. Para as classes dominantes brasileiras a situação era ainda mais explosiva do que no Chile; porém se se pudesse reprimir e dispersar as elites mobilizadoras, ou destruir seus contatos com as massas, restabelecer-se-ia uma situação de tranqüilidade social mais sólida do que no país andino.

Dos setores varguistas, o PSD ocupava uma posição, no espaço social, não muito diferente daquela da Democracia Cristã chilena, ainda que com muito menos fervor ideológico e garra organizadora, enquanto o Trabalhismo (PTB) era o equivalente mais volátil da esquerda chilena. Teria sido necessário um desenvolvimento econômico muito maior para converter esse partido operário em pilar de moderação. Esses líderes de então, gerados de suas próprias fileiras, assim como os que os dirigiam e mobilizavam a partir de cima, eram completamente imprevisíveis, pois não eram mantidos dentro de limites precisos pelos requisitos da organização autônoma em grande escala.

Toda a agitação dirigida por Goulart ocorria em um contexto no qual os governos dos três principais estados estavam em mãos da oposição: São Paulo, com Adhemar de Barros, Minas Gerais e Guanabara (Rio de Janeiro) governados pela UDN. A Igreja Católica, que também se sentia ameaçada pelas reformas com forte participação comunista, mobilizou as donas de casa em intermináveis passeatas com panelas vazias e demais detalhes do gênero.

---

[16] Rodrigues, Leoncio Martins. "O PCB: Os Dirigentes e a Organização". Holanda, Sérgio Buarque e Fausto, Boris (dir). *História da Civilização Brasileira*. 3 tomos, 11 vols., Rio de Janeiro, Difel, 1963-1986, tomo 3, v. 3, cap. 8, pp. 363-443; Hilton, Stanley. *A Rebelião Vermelha*. Rio de Janeiro, Record, 1986; Carone, Edgard. *O PCB*. 2 vols., São Paulo, Difel, 1982.

Ao final, em março de 1964, deu-se o golpe, dirigido pelo general Humberto Castelo Branco, com forte apoio da metade para cima da pirâmide social e com muitos pruridos constitucionais. Só se aniquilou o presidente, e foram dados por encerrados os serviços de uns quarenta membros do Congresso. Mais não era necessário, pois o Congresso tinha maioria antijanguista. Após essa limpeza, passou-se pelo ritual de que este corpo havia eleito como presidente Castelo Branco. Em um primeiro momento, não se tocou nos partidos políticos, exceto nos de orientação marxista. Houve perseguição e violências, porém menores do que em outros fenômenos similares, como os que logo ocorreram na Argentina e no Chile.

O golpe de 1964 foi, em grande parte, uma reação civil, não apenas militar, ante a política de Goulart. O que ocorreu foi uma ruptura da aliança entre o PSD e o PTB, já que a maioria dos moderados chefes do PSD apoiou o golpe. O regime militar foi muito mais civilista do que os seus equivalentes nos outros países da região e, imediatamente, estabeleceu-se nova Constituição.

Para evitar fenômenos populistas, sempre desencadeados pelas eleições presidenciais, adotou-se a designação do presidente pelo Congresso, porém, deixando imediatamente nas mãos do primeiro magistrado, uma quantidade muito grande de atribuições, de maneira que o regime não era precisamente parlamentar. Logo, as novas autoridades forçaram todos os legisladores a se reagruparem em dois partidos. Os oficialistas formaram a Aliança Renovadora Nacional (Arena), na qual quase todos os membros da UDN se congregaram, além da maioria dos membros do PSD, ou seja, a direita varguista, e muitas estruturas regionais, começando pelo paulista PSP de Adhemar de Barros. Os opositores, ou seja, principalmente o trabalhismo, formaram juntamente com alguns pessedistas a oposição, porém moderada, Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Os mais radicais trabalhistas ficaram de fora porque não aceitaram essa composição, convertendo-se no grupo extraparlamentar de Autênticos.

Os governadores também deviam ser eleitos de maneira indireta pelas Câmaras Legislativas Estaduais. Em 1965, antes que este dispositivo fosse adotado, haviam sido realizadas eleições em vários estados, nas quais a oposição havia ganho e conseguido impor seus candidatos. Agora, com o novo sistema (aprovado por Ato Institucional antes da Constituição), em 1966, o partido oficial ganhou todas as renovações. No final desse mesmo ano

também ocorreu uma vitória da Arena contra o MDB, na escolha dos deputados para o novo Congresso, apesar de ter havido significativo percentual de votos nulos (7%) e em branco (14%).

Apesar dessas distorções, durante o transcurso do regime militar manteve-se, com exceção do ano de 1969, a vigência do Congresso e as eleições de seus membros por voto secreto, sem intimidações explícitas no momento de votar, tendo o eleitor a alternativa entre a Arena e o MDB. O governo, em geral, obtinha sólida maioria, em parte devido à astúcia da cédula única, que impedia o corte dos bilhetes. Obrigava a optar por uma única cédula partidária, na qual figuravam tanto os candidatos municipais quanto os estaduais ou nacionais, ou seja, deputados ou senadores (o presidente e os governadores, como vimos, eram designados pelos corpos legislativos).

Dessa maneira, pensava-se – e com razão – que o eleitor, desejoso de levar ao Palácio Municipal uma figura local proeminente com amigos no governo, colocaria toda a cédula no envelope, dando também, então, a vitória aos candidatos nacionais oficiais. Esta estratégia, é claro, só podia ter êxito com determinado tipo de eleitorado, ainda não muito mobilizado e que se deixava influenciar por estas considerações, pois, estritamente falando, ninguém o impedia de eleger a cédula do MDB onde também havia figurões locais, ainda que obviamente pior colocados, para conseguir favores do governo central. Para evitar todo tipo de riscos, nas capitais estaduais, freqüentemente centros de oposição, e em algumas zonas fronteiriças, decidiu-se que os prefeitos seriam designados pelo Executivo e não, eleitos.[17]

Em geral, os candidatos oficiais conseguiam maioria, devido ao forte apoio civil que o governo tinha entre as classes média e alta e contando com a natureza diferencial e facilmente influenciável do eleitorado rural ou semirural sempre que este não fosse afetado por impulsos mobilizacionistas que viessem de cima, como nos tempos de Goulart. Na Argentina ou no Uruguai, os regimes militares nunca contaram com um grupo social equivalente e nunca puderam formar uma clientela eleitoral própria. Quanto ao Chile, Pinochet obteve apoio eleitoral significativo, fundamentado em um tipo moderno de

[17] Branco, Carlos Castello. *Os Militares no Poder.* 3 vols., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1977-79; Stepan, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil.* Princeton, Princeton University Press, 1971; (comp.). *Authoritarian Brazil.* New Haven, Yale University Press, 1973; Schneider, Ronald. *The Political System of Brazil: Emergence of an Authoritarian "Modernizing", Regime, 1964-70.* Nova York, Columbia University Press, 1971; Flynn, Peter. *Brazil: A Political Analysis.* Boulder, Co., Westview Press, 1978.

conservadorismo que, no Brasil, existia apenas no Sul e sobretudo em São Paulo.

A queda de Frondizi e o pêndulo civil-militar

Retomando agora o relato para a Argentina, em 1962, passados já quatro anos da posse de Frondizi, era o momento de realizar as segundas eleições legislativas renovadoras, que coincidiam com as mais importantes para governadores. O governo havia autorizado, na prática, a apresentação do peronismo, por intermédio de partidos locais, agora já bem controlados por Perón, a partir do seu exílio em Madri. Frondizi tentou captar os votos da centro-direita, como dois anos antes e, de fato o conseguiu, em grande parte, apesar da UCRP ser preferida pelos setores centristas cujo antiperonismo não lhes permitia aceitar as manobras realizadas a partir do oficialismo. A diferença da eleição anterior, de qualquer modo, era que agora o justicialismo estava no páreo, e brigando pelos governos estaduais, no qual a concentração em um candidato introduzia o fator personalista que estimulava com facilidade seu eleitorado e que estava ausente nas eleições legislativas.

O resultado foi, se visto em perspectiva histórica e com calma filosófica, bastante bom para o governo. O peronismo ganhou o governo em algumas províncias estratégicas, como Buenos Aires, porém sem a maioria absoluta. Parecia, sob condições de relativa liberdade eleitoral genuína, que essa força se reduzia de suas grandes maiorias históricas a um modesto 40% do eleitorado, ou ainda menos em certas províncias pobres, cujos caudilhos eram facilmente manipuláveis pelo calor oficial. Porém, o peronismo continuava sendo a maior das formações partidárias, devido à insanável divisão das outras, em direita (com poucos votos), frondizismo (nucleando uma centro-direita pragmática), radicalismo do *Pueblo* (centro antiperonista), e em esquerda (por sua vez, fragmentada).

Caso houvessem sido respeitados os resultados eleitorais de 1962, o mais provável teria sido que a integração de que falava o oficialismo tivesse efetivamente ocorrido. Grande parte da bancada de deputados, assim como muitos governadores, eram *pan comido*. O grave era a província de Buenos Aires, com o irritante Andres Framini, sindicalista têxtil de orientação esquerdista dentro do justicialismo, como novo governador. Isso, as vestais do

antiperonismo e da Revolução Libertadora, os guardiões da memória dos abusos e das perseguições que, sem dúvida, haviam ocorrido no regime derrocado – ainda que cada vez mais igualadas com seus sucessores – não o podiam deixar passar e não estavam mais para perspectivas históricas nem calma filosófica.

Depois de uns dias angustiantes e de tentativas desesperadas de Frondizi de evitar o golpe, determinando intervenção nas províncias mais estratégicas, as tropas moveram-se e forçaram a renúncia do presidente e sua substituição pelo vice, José M. Guido, puro formalismo para esconder o governo direto das Forças Armadas.

O objetivo das Forças Armadas era reconstituir o sistema de eleições e de partidos políticos, convocando rapidamente comícios. Era necessário, em seu julgamento, entretanto, corrigir a legislação e outras práticas corruptas, que continuavam favorecendo o peronismo nos sindicatos e nos municípios que controlavam.

Imediatamente se perfilaram duas facções militares. Uma delas favorecia a posição negociadora com o peronismo, que devia ser canalizada, mas não eliminada. A outra, era mais dura no enfrentamento e esperava poder destruir as bases de apoio social do movimento, caso a combatesse com decisão.

O general Juan Carlos Ongana foi o chefe do setor negociador. Já antes do final de 1962, houve um conflito armado entre os dois grupos. O negociador foi chamado de "azul" e o outro, "colorado". Depois de alguma violência chegou-se ao acordo de coexistir, porém a luta voltou a estourar, desta vez mais intensa, em abril de 1963. Agora houve mais tiros e alguns mortos entre os militares, enquanto a população civil, de todas as posições, olhava de longe esse progressivo deterioramento do prestígio da instituição armada e da própria imagem do país.

Finalmente, no segundo enfrentamento, os azuis e Ongana, que se impuseram definitivamente, soltaram as feras da saída eleitoral, pensando, certamente, que poderiam armar alguma estratégia que evitaria entregar o poder ao peronismo. Ongana, ideologicamente nacionalista e corporativista, partilhava mais do que algumas concomitâncias do enfoque mental do peronismo. Exceto, claro, no tocante à disciplina social. Comunidade organizada, porém sob o controle da autoridade estatal e das hierarquias naturais.

Preferencialmente com um sistema de representação corporativista ou, se não, com algum equivalente dele, fundamentado em acordos entre as principais forças políticas.

Houve negociações febris para montar uma Frente Nacional e Popular, com Ongana como candidato presidencial, com o apoio do peronismo e da UCRI, fora os setores católicos, tanto da variante nacionalista quanto da democrata-cristã. O projeto fracassou, assim como outros em que poderia ter havido um candidato ultramoderado ou ainda conservador, designado pelos peronistas. As tratativas não foram bem-sucedidas, e não houve outro remédio senão proibir, no último momento, qualquer candidatura justicialista, o que levou o movimento a votar em branco.

Um dos candidatos que circulava no ambiente político era Aramburo, que havia lançado a *União del Pueblo Argentino* (Udelpa), claramente modelada no partido de nome parecido que apoiou De Gaulle em sua bem-sucedida ascensão ao poder, em 1958. Fez-se a tentativa de que ele fosse o candidato de transição, porém os militantes peronistas o odiavam pelo papel que desempenhara durante a Libertadora, apesar de, logo em seguida, ter sido ele quem assegurou a transferência do poder a Frondizi, apoiado pelos justicialistas, em 1958.

A eleição, para preencher todos os cargos constitucionais, foi ganha pelo Dr. Umberto Illia, médico de Córdoba, da UCRP, que apenas conseguiu um quarto do eleitorado. A UCRI dividiu-se entre os partidários de Frondizi (que logo fundaram o Movimento de Integração e Desenvolvimento, MID) e os de Oscar Alende (que, em seguida criaram o Partido Intransigente, PI). Os frondizistas abstiveram-se, enquanto Alende se apresentou como candidato e recolheu bastante votos peronistas, porém chegou apenas ao terceiro lugar, atrás dos votos em branco. Aramburo terminou chegando em quarto; partidos provinciais de direita e de centro-direita e uma esquerda dividida completavam o panorama.

As Forças Armadas: do poder moderador ao regime autoritário transformativo

O golpe militar argentino de 1962 tem algo parecido com o brasileiro de 1961, do qual emergiu o regime parlamentarista. Na Argentina, o objetivo

era impedir a consolidação de uma ameaça nacionalista popular vista como radicalizada; no Brasil, teve objetivo idêntico, para evitar a previsível mobilização popular que conduzira Goulart. Ou seja, em ambos os casos, tratou-se de deter os representantes ou herdeiros da dupla Vargas-Perón. Paradoxalmente estes dois líderes, preocupados por morigerar os conflitos de classe e por enquadrar cuidadosamente qualquer mobilização popular, terminaram por promover alguns dos fenômenos de maior enfrentamento classista que nossos países experimentaram.

Illia chegou à Casa Rosada com muito pouca legitimidade, devido ao escasso caudal de votos que teve e à forçada abstenção do peronismo que embasou sua vitória. De qualquer modo, poderia parecer que o peronismo se reduzia a uma quantidade mais manipulável com um quarto de eleitores fiéis que haviam votado em branco, ao qual se podia – ou não — somar outro quarto de eleitores, que era "integrável" de maneira temporária ou permanente a outras formações políticas.

Este cálculo estimulou todo tipo de combinações possíveis, nas quais políticos ou militares, com um pé no sistema reconhecido de poder e outro na contestação, podiam esperar ser o novo foco de lealdade que canalizara para os postos preferenciais dessa massa vazia de representação. Entre os militares, Ongana continuou cultivando a imagem de sucessor mais moderado de Perón, realizando, talvez, o que havia sido o primeiro projeto do velho general, de incluir em uma única frente tanto empresários quanto operários, profissionais e sacerdotes, técnicos junto com intelectuais pragmáticos. Entre os políticos, a aspiração de integrar as massas peronistas propagou-se entre os católicos independentes (de direita), os democrata-cristãos e os socialistas, estimulando dissidências nesses partidos.

Illia tentou redemocratizar a cena, assegurando a vigência das liberdades públicas e o direito do peronismo de candidatar-se nas eleições, com certos condicionantes dos quais o principal era que Perón nunca poderia ser candidato a nada. Ele mesmo, para pôr à prova a disposição do governo, tentou regressar ao país no final de 1964. Porém, foi interceptado pelas autoridades no Rio de Janeiro, a pedido das autoridades argentinas, e teve de voltar para Madri.

As relações com o sindicalismo foram um constante problema para Illia. Os dirigentes operários estavam decididos a erodir o governo radical,

ainda que ao preço de criar uma situação de ingovernabilidade. As greves gerais proliferaram e logo foram acompanhadas por ocupações de fábricas e seqüestros de empresários, que eram impedidos de sair de suas fábricas enquanto duravam os conflitos.

As atitudes violentas estavam aumentando em todos os ambientes do país. O exemplo da Revolução Cubana foi determinante nesse sentido, pois fez conceber a muitos que o que haviam tido como longínqua esperança, voltava a ser perfeitamente real. A influência propagou-se apenas na esquerda clássica, nela provocando dissidências ou assim como no peronismo, sobretudo aquele que havia levado, a partir de 1955, a responsabilidade da resistência.

A convergência entre o peronismo militante de base, os dirigentes médios do mesmo movimento e os setores juvenis de diversas origens foi cada vez maior. A transmutação foi particularmente chamativa entre os jovens, em geral da classe média ou ainda da classe mais alta. Em meio à revisão e à condenação total dos valores burgueses, redescobriram o peronismo como típico fenômeno revolucionário do Terceiro Mundo. Perón estimulava esta fermentação intelectual, misturando, em sua doutrina, ensinamentos de Che Guevara e de Mao Tsetung, como grandes estrategistas da luta anti-imperialista. Diferentemente dos pensadores da social-democracia européia ou do aburguesado comunismo soviético, estes eram valorados como "socialistas nacionais".

Dentro do movimento peronista, em suas esferas mais oficiais, havia também uma divisão entre os grupos mais verticalistas, ligados a Perón, e os que obedeciam ao setor dos sindicalistas e, às vezes, de políticos provinciais, que desejavam ter um pouco mais de autonomia em relação ao chefe ausente. Augusto Vandor, dirigente metalúrgico, era dos principais inspiradores da linha autonomista em relação a Perón. Este, para voltar a controlar o movimento, enviou sua esposa Maria Estela Martinez "Isabelita", como sua representante pessoal. Em alguns comícios em Mendoza, em abril de 1966, ocorreu a prova de fogo entre essas duas tendências. O justicialismo apresentou-se dividido e o setor verticalista levou vantagem com módica diferença do autonomista. Isso permitiu que os conservadores ganhassem, tradicionalmente sólidos nessa província, porém ante a opinião pública, o chefe era o que havia voltado a se impor.

As eleições para governadores ocorreriam em 1967, ou seja, seriam equivalentes às que haviam sido fatais para Frondizi, em 1962. Agora todos davam por certo que o peronismo triunfaria, sobretudo devido à divisão de suas rivais. As Forças Armadas, receosas do que poderia vir a acontecer, apesar de ainda serem dirigidas pelo "integracionista" e negociador general Ongana, decidiram que era melhor intervir *antes* e não *depois* das eleições. O golpe foi realizado no início de 1966.

O golpe de 1966: pacto militar sindical?

Durante várias décadas o peronismo foi visto pela classe alta como séria ameaça a seus interesses, ainda que na maior parte do tempo não assumisse ares revolucionários. Passou, sem dúvida, por episódios de violência e agudo antagonismo com as classes dominantes, especialmente durante seu longo ostracismo, que o levou a uma aliança com grupos guerrilheiros, em parte gerados em seu seio, em parte vindos de fora. Porém, o peronismo teve sempre também, entre sua elite dirigente e seus chefes sindicais, um setor orientado para formas de nacionalismo autoritário terceiro-mundista, ou ainda, fascista. Este último fator de direita deu-lhe robustez, pelas raízes que lhe concede entre minorias significativas das classes dominantes, ainda que tenha alijado a *intelligentsia* e amplos setores da classe média. Apesar de tudo, a maior parte do tempo, o peronismo foi visto pelo *establishment* como potencialmente mais perigoso que os partidos marxistas locais.[18]

Dizia-se, nos bastidores políticos, no final da presidência de Illia (1966), que existia um pacto formal ou informal entre os uniformizados e os sindicalistas, um "pacto militar sindical", uma espécie de acordo neocorporativista para dividir-se o que sobrava do país, qualquer que fosse o resultado das urnas. Esse real ou suposto pacto deve ser contraposto ao fato de que o principal propósito de todos os regimes militares que tomaram o poder na

[18] Ver para diversos enfoques sobre este tema Waisman, Carlos. *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences.* Princeton, Princeton University Press, 1987; Arregui, Juan José Hernándezm, *Peronismo y Socialismo.* Buenos Aires, Ediciones Hachea, 1972; Terán, Oscar. *Nuestros Anos Sesenta: La Formación de la Nueva Izquierda Intelectual en la Argentina, 1956-1966.* Buenos Aires, Puntosur, 1991.

Argentina, a partir de 1945, foi mudar ou impedir a ascensão de um governo peronista.[19]

De fato, os peronistas eram os principais adversários dos militares e das classes empresariais em geral, independentemente das intenções de muitos de seus dirigentes. Isso os obrigava a *curarse en salud*, atuando com particular cautela, já que qualquer passo em falso de sua parte produziria reação imediata e violenta do outro lado. Assim, sempre houve um setor negociador peronista – sindicalista ou não – que se extremava, nas tentativas de aproximação de seus eventuais inimigos, para estabelecer pactos de convivência, a qualquer custo, inclusive para alijar setores de suas próprias bases. Entre os militares e a direita em geral ocorria um fenômeno semelhante.

E assim, no ato de posse do general Ongana, viu-se o metalúrgico Augusto Vandor e outros dirigentes homenagearem as novas autoridades. Porém, essa tentativa de convivência não durou e, em poucos meses, o enfrentamento era muito grande. Apesar de tudo, os setores negociadores nunca deixaram de esperar a reconstituição de uma aliança entre o Exército e o povo, sem êxito algum.

Os dirigentes negociadores do peronismo sabiam perfeitamente que o objetivo do golpe de 1966 era evitar o triunfo justicialista na futura renovação presidencial. Eles se consideravam sem forças para romper a hegemonia militar, mas pensavam poder oferecer um pacto pelo qual seriam reconhecidos como comensais júnior na mesa do poder, dando garantias de que, dessa maneira, seria irradiado aos setores mais radicalizados de seu próprio movimento. Porém, esse raciocínio, nem um pouco absurdo, não conseguiu agradar, porque a natureza contestatória e até violenta do movimento que dirigiam impôs-se às suas próprias estratégias conciliadoras.

A força organizacional dos grupos de pressão na Argentina, somada às características contraditórias do peronismo, foram a causa do fracasso de todos os regimes militares argentinos, incapazes de perpetuarem-se de modo regular, como no Chile ou no Brasil. Na Argentina, todos os governos militares, a partir de 1943, viram-se seriamente debilitados por gol-

[19] O'Donnel, Guillermo. *El Estado Burocrático-Autoritario, 1966-1973*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982; KveterniK, Eugenio. *Crisis sin Salvataje; la Crisis Político-Militar de 1962-63*. Buenos Aires, IDES, 1987; e *El Péndulo Cívio-Militar: La Caída de Illia*. Buenos Aires, Tesis/ Instituto Di Tella, 1990.

pes internos. Estes não se deveram a ambições dos militares – que sempre existem – mas ao fato de que o caráter conflitivo da sociedade civil se refletia em divisões entre as facções armadas, de uma intensidade sem paralelos em outros países. É que a ameaça que as classes populares representavam para os setores dominantes, na Argentina, fazia com que estes recorressem aos quartéis, porém não eram suficientemente intensas para dissuadirem aspirantes militares ou civis de usá-las como aliadas contra seus rivais. No Brasil, ao contrário, a massa popular não tinha demasiado peso, nem suficiente estabilidade organizativa – ainda que de tipo populista – para tentar as facções do *establishment* a usá-la como aliada. Os que a mobilizavam o faziam porque já estavam no jogo nesse sentido, como resultado de alianças históricas, ou seja, os epígonos de Vargas. O que veio depois, com a organização de uma força contestatória no PT, alimentada na experiência associativa dos próprios setores operários e de grupos intelectuais de esquerda ou católicos, já é outra história.

A Experiência Histórica do Brasil e da Argentina Contemporâneos: Autoritarismo e Desenvolvimento (1964-1985)

Paulo G. Fagundes Vizentini[*, **]

Introdução

A história recente do Brasil e da Argentina tem como característica principal a consolidação do desenvolvimento industrial de substituição de importações e a implantação de regimes militares. Tratou-se de um período convulsionado, em que foi triunfante a *modernização conservadora*, ainda que sob formas variadas, ao longo dos diversos períodos. Nessas duas décadas, particularmente durante os regimes militares, a face de ambos países mudou radicalmente, embora tenha sido pouco alterada a posição hierárquica dos principais protagonistas sociopolíticos.

Neste sentido, este ensaio histórico busca descrever a evolução política interna e externa do Brasil e da Argentina, analisando as estruturas socioeconômicas e suas dimensões de *ruptura e continuidade*, além de proceder a uma análise comparativa, enfocando alternativamente os diversos períodos em ambos países. Particular atenção será dada ao caráter do regime militar, que apresenta diferenças significativas em ambos países. No caso brasileiro, o período aqui estudado constitui um processo destinado a fomentar o desenvolvimento capitalista industrial de *substituição de importações*, fortemente impulsionado pelo Estado. Já a Argentina caracteriza-se por um

* Mestre em C. Política (UFRGS) e doutor em História Econômica (USP). Professor de Relações Internacionais e História Contemporânea na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Publicou: *Da Guerra Fria à Crise (1945-89)* e *A Nova Ordem Global (1990-96)* (Ed. UFRGS), *Relações Internacionais e Desenvolvimento no Brasil(1951-1964)* e coordenou *A Grande Crise: A Nova (Des)ordem Internacional dos anos 80 aos 90* (Ed. Vozes). Pesquisador do CNPq, tem realizado pesquisas e consultoria para o Ministério das Relações Exteriores. e-mail: paulovi@conex.com.br, tel/fax 0055(51)241-2367.

** Aos amigos argentinos,
Mugnai e Tomaseli (Ramos Mejia, Bs. As.),
Bauducco (Córdoba) e Romero (Rosário).

processo mais profundo de crise e confrontação política prolongados, o que conduz a um perfil econômico e social distinto do brasileiro, com uma maior radicalidade do Regime de Segurança Nacional antiesquerdista e conseqüências negativas quanto ao desenvolvimento econômico. Gostaria de expressar meu agradecimento aos professores Cláudia Wassermann e Enrique Serra Padrós, que franquearam-me acesso à bibliografia especializada sobre a política interna argentina recente.

A crise do populismo no Brasil e na Argentina

Boa parte das origens ideológico-estratégicas do nacional-desenvolvimentismo e do moderno autoritarismo brasileiro remontam ao movimento tenentista (jovem suboficialidade) dos anos 20, foi impulsionado a partir dos anos 30 com Getúlio Vargas e, com avanços e recuos, prosseguiu durante o período populista entre 1945 e 1964. Durante os anos 50 a industrialização brasileira conheceu um salto com o *desenvolvimentismo-associado* do governo Juscelino Kubitscheck (1956-61), depois do fracasso do *nacional-desenvolvimento* do último governo Vargas (1951-54) e da contra-ofensiva dos grupos vinculados aos interesses primário-exportadores e pró-norte-americanos (1946-51 e 1954-55). O desenvolvimento nacionalmente centrado de Vargas e, em menor medida, de JK, apoiava-se nas teses da CEPAL e, internamente, nas reflexões do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado em 1955) e numa gama de partidos como o Trabalhista Brasileiro (PTB) e Social Democrático (PSD), ambos criados por Vargas em 1945, e o Comunista do Brasil (PCB, na ilegalidade). Os adversários conservadores desta estratégia, vinculados ao pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) e apoiados na União Democrática Nacional (UDN) e na maior parte das Forças Armadas, propugnavam o liberalismo econômico e tentavam implantar uma ditadura militar "saneadora" para "defender a democracia" ameaçada pelo suposto "perigo comunista" contido na radicalização do populismo.

Contudo, o notável crescimento econômico deixou enormes problemas para o governo Jânio Quadros, que assumiu em janeiro de 1961. Ainda que a produção industrial e a população urbana houvessem ultrapassado a

agrícola e a rural, respectivamente, o país vivia uma inflação e uma dependência crescentes em relação ao capital internacional, além do clima de descontentamento e radicalização social reinantes. Eleito pela UDN, prometeu "governar acima dos partidos", enquanto a vice-presidência ficava com João Goulart, da ala sindicalista do PTB (a eleição não era por chapa, mas individual). Ao mesmo tempo em que aplicava o ajuste financeiro proposto pelo FMI, Jânio e seu Chanceler Afonso Arinos lançavam a *Política Externa Independente*, que tinha como princípios a expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive os socialistas, a defesa do direito internacional, da autodeterminação e a não-intervenção nos assuntos internos de outras nações, uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica, apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. A raiz de tal diplomacia encontrava-se nas necessidades do desenvolvimento brasileiro.

Tentando agradar o capital internacional pelo programa de austeridade, os setores populares pelas reformas prometidas e a pequena-burguesia através da onda moralizadora com que enfrentava os escândalos de corrupção, Jânio Quadros ia na verdade ampliando o descontentamento e a oposição a seu governo. A condecoração do ministro da Economia cubano, Che Guevara, desencadeou uma crise que levou-o à renúncia, numa tentativa de golpe para tentar governar com poderes excepcionais (a serem concedidos pelo Congresso). Para surpresa de Quadros, o Congresso aceitou sua renúncia e os militares vetaram a posse do vice. O país então dividiu-se entre uma facção golpista que desejava o *impeachment* de Goulart, e os que defendiam a ordem constitucional, através da campanha da *legalidade*. Para evitar-se uma guerra civil, chegou-se a um compromisso com a implantação de um regime parlamentarista. Goulart retornou ao Brasil, assumindo a presidência, enquanto Tancredo Neves, do PSD, assumia como primeiro-ministro. Marcado pela suspeição ideológica, o governo Goulart será caracterizado pela instabilidade e imobilismo. No plano diplomático, o novo chanceler, San Tiago Dantas, aprofundou a PEI como "defesa do interesse nacional", voltada ao desenvolvimento, à soberania e, explicitamente, à reforma social.

Além disso, a radicalização do trabalhismo, no quadro da crescente mobilização popular por reformas socioeconômicas e pela volta do presidencialismo, alarmavam a Casa Branca, que ainda não havia assimilado o impac-

to provocado pela Revolução Cubana e observavam com preocupação a evolução da política brasileira. Enquanto as greves se generalizavam e acuavam o governo, que não podia romper com sua base social, surgiam novos movimentos como as Ligas Camponesas no miserável nordeste brasileiro. Tudo isto em meio à paralisação do crescimento econômico e à falta de iniciativa governamental. A crise do regime agravou-se a partir de janeiro de 1963, com a restauração do presidencialismo, as crescentes pressões internas e externas sobre o presidente, o caos econômico, a radicalização política e a crescente paralisia do governo. A Casa Branca considerou o governo Goulart como um "caso perdido", passando a apoiar setores militares e civis (UDN, empresários, Igreja, entre outros) na articulação de um golpe de Estado. Enquanto agentes norte-americanos agiam quase abertamente, articulando-se com os militares, organizações de empresários tratavam de organizar as forças civis conservadoras.

Num quadro de radicalização impulsionada pelas bases, com ampla mobilização de esquerda e direita, os militares e seus aliados civis desencadearam o golpe em 31 de março de 1964. O regime populista não reagiu, temendo colocar em risco a estrutura de classes do capitalismo brasileiro. Enquanto amplos setores aguardavam alguma mobilização semelhante à da Legalidade, o presidente saía do país, refugiando-se em uma de suas fazendas no Uruguai, para "evitar derramamento de sangue". Face à falta de reação e rápida consolidação do golpe, o Pentágono desmobilizou a *Operação Brother Sam*, que previa o desembarque de tropas em defesa do novo governo brasileiro, o qual Washington reconheceu imediatamente.

A crise do populismo argentino teve uma trajetória diferente. É preciso levar em conta que a Argentina conheceu um desenvolvimento econômico significativo antes do Brasil, com o sucesso da agroexportação e as relações privilegiadas com a Inglaterra. No início do século, a Argentina chegou a ser a oitava economia do mundo e o país com o perfil mais moderno da América Latina. Contudo, o crescimento da urbanização, a crescente diferenciação e complexidade da estrutura social, o desgaste da agroexportação e o impacto da Grande Depressão sobre a economia do país geraram uma crescente instabilidade política. Esta se expressava no declínio da hegemonia da oligarquia agroexportadora, que apoiou regimes de exceção durante a chamada *década infame*.

Em meio à incapacidade das elites tradicionais em responder aos impasses da sociedade argentina, o peronismo ascendeu como alternativa política. Durante uma década de poder (1945-1955), Perón procurou garantir uma margem de autonomia internacional para a Argentina (frente à projeção dos EUA sobre a América Latina), apoiar-se nos setores populares "descamisados" e em segmentos da classe média e da burguesia nacional, bem como impulsionar o desenvolvimento substitutivo de importações. A derrubada de Perón em setembro de 1955 deveu-se à convergência da pressão norte-americana e da oposição da grande burguesia, da oligarquia tradicional e dos militares ao peronismo. Mais do que o autoritarismo e a corrupção do regime, estes atores temiam a base popular do justicialismo, as possíveis conseqüências de seu caráter aventureiro, sua demagogia anti-imperialista e proletarizante e sua incompetência e falta de controle sobre uma crise latente (cfe. Marcos Kaplan).

A *Revolução Libertadora*, que conduziu o general Pedro Aramburu ao poder, tinha como objetivo desarticular o movimento popular e sindical peronista, restaurar a hegemonia da grande burguesia e da oligarquia agroexportadora, normalizar as relações com Washington e fomentar o crescimento econômico através do desenvolvimento capitalista. O caráter heterogêneo do movimento, contudo, produziu em seguida sua cisão e esgotamento político. Um segmento *conservador-liberal* hostil ao clericalismo, ao peronismo e ao comunismo, propunha certa flexibilidade política e apoiava-se na oligarquia tradicional, nos interesses britânicos e em parte das Forças Armadas. Já o grupo *falangista-criollo,* de viés nacional-clerical, era apoiado por setores modernos da oligarquia, classe média e grande burguesia industrial, contando com a simpatia dos interesses norte-americanos. A própria União Cívica Radical (UCR), neste contexto, dividiu-se em *UCR del Pueblo*, convergente com o primeiro grupo, e UCR Intransigente, próxima a certas posições do segundo.

Frente à impossibilidade de manter a ditadura, convocaram-se eleições em 1958, vencidas por Arturo Frondizi da UCRI, com apoio de Perón desde o exílio. Frente à crescente fragmentação do sistema político-partidário argentino, o governo Frondizi carecerá de bases sólidas de apoio e se voltará para um modelo de desenvolvimento tecnocrático, visando a modernização do capitalismo via participação do capital estrangeiro e estreito relacionamento com os Estados Unidos. A inviabilidade de tal projeto consubstanciou-se na falta de apoio efetivo por Washington, pouco interesse

do capital internacional na economia argentina, desconfiança do Exército (que tramou vários golpes) e nas imposições do FMI. A tentativa de reação foi modesta e tardia, com o esboço de uma política externa autônoma semelhante a de Quadros: recusa à posição americana sobre Cuba e aliança com o Brasil (Tratado de Uruguaiana), entre outros. Em março de 1962, seu governo era derrubado por pressão militar, em meio à apatia e indiferença da população.

Em que pese a tutela militar, manteve-se uma aparência institucional, com a presidência sendo exercida por um civil, José Maria Guido. Este governo, marcado por uma instabilidade permanente, convocou eleições, enquanto a cisão das Forças Armadas se aprofundava. Os *colorados* desejavam implementar os objetivos da *Revolução Libertadora* a qualquer custo (especialmente a erradicação total do peronismo), enquanto os *azules* seguiam uma linha mais flexível. Sob a liderança de Ongania, os *azules* se sobrepõem, influindo no processo político através do veto a qualquer frente eleitoral. O resultado foi a vitória do candidato da UCRP, Arturo Illia, em 1963, com uma votação reduzida. O governo Illia caracterizou-se pelas mesmas debilidades estruturais de seu adversário Frondizi, agravadas pelo fato de seguir uma linha política democrática e nacionalista apoiada primordialmente em quadros tecnocráticos e personalidades sem apoio social expressivo. Efetivamente, tratou-se de um governo marcado pela probidade, funcionamento da democracia, não-aceitação da ingerência dos militares no governo, defesa do patrimônio nacional (cancelamento de concessões petrolíferas do governo Frondizi) e resistência às pressões do capital internacional.

Contudo, na medida em que não logrou um avanço econômico e o peronismo seguia marginalizado, a instabilidade prosseguiu e acentuou-se. Perón retirou o apoio ao governo, enquanto a esquerda, dentro e fora do peronismo, desencadeou uma crescente atividade guerrilheira. Era o sinal que o Exército esperava para contra-atacar, pois jamais aceitara a vitória de Illia. Em junho de 1966, o general Ongania derruba o governo, sem que nenhum grupo social o defendesse. Encerrava-se um ciclo da política argentina, o dos governos da *Revolução Libertadora* e da UCR (1955-1966), caracterizados pelo banimento do peronismo e pela persistência da instabilidade e aprofundamento da crise, e iniciava-se outro, marcado pela tentativa de implantação de um regime militar "à brasileira". O esgotamento do modelo agroexportador não lograra dar lugar a um ciclo ou projeto econômico que o

sucedesse, e grande parte das indústrias do país dependiam do Estado e do protecionismo. Bloqueado o crescimento econômico por condições político-sociais estruturais, a sociedade e o sistema partidário fragmentavam-se, sem que se afirmasse um projeto nacional de longo prazo. A oligarquia agrária não detinha mais condições de hegemonizar a sociedade, mas a manutenção de sua base econômica permitia-lhe intervir no processo político, dificultando a afirmação de algum outro segmento social dominante. Assim, a sociedade mergulhava num turbilhão ideológico-conflitivo, abrindo cada vez mais espaço para a intervenção militar.

Implantação e consolidação do regime de segurança nacional no Brasil (1964-69)

Instalado um governo transitório, o Supremo Comando da Revolução (integrado pelos comandantes das três armas) decretava o Ato Institucional nº. 1, dando poderes ao Executivo para expurgar as principais instituições do país, eliminando o "populismo subversivo" do cenário político. Um Congresso expurgado elegeu presidente um dos líderes golpistas, o general Humberto Castelo Branco, que prometeu o breve retorno à normalidade democrática e apresentou a plataforma da Revolução Redentora: ordem e paz social (eliminação do "perigo comunista"), combate à corrupção e a retomada do crescimento através do estímulo ao capitalismo privado.

Nos meses seguintes, configura-se o "golpe no golpe", pois os militares assenhoram-se do poder, marginalizando lideranças civis tradicionais, como Kubitscheck e Lacerda (que esperava ser colocado no poder pelos militares), e passaram a governar apoiados em tecnocratas. Economistas liberais e pró-norte-americanos como Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos foram colocados à testa dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, respectivamente. Uma das primeiras medidas do novo governo foi revogar a lei de controle da remessa de lucros e aplicar um pacote de medidas econômico-financeiras para conter a inflação e o déficit orçamentário: compressão salarial e do crédito, corte nos gastos públicos, desvalorização cambial e redução da emissão monetária. Paralelamente chegava-se a um acordo com os EUA para o pagamento das empresas encampadas pelo governo Goulart, além de promulgar uma lei dando garantias aos investimentos e empresas estrangeiras. Embora o FMI julgasse as medidas "gradualistas", o governo norte-ame-

ricano e as instituições financeiras internacionais socorreram imediatamente os militares brasileiros, liberando centenas de milhões de dólares, que estiveram bloqueados durante a presidência de Goulart. Assim, estabilizaram-se as finanças, embora num quadro recessivo bastante forte. Isto, aliado à desarticulação dos partidos, sindicatos e do movimento popular, recuperava a confiança da comunidade financeira internacional no Brasil.

Apesar dos aspectos conjunturais e saneadores, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) introduzia também certas reformas de médio e longo prazo, fundamentais para a construção de um capitalismo moderno no Brasil: reforma tributária, criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN, títulos do governo corrigidos pela inflação) e a Correção Monetária também para as cadernetas de poupança; finalmente, o governo implantava o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). O FGTS destinava-se a indenizar empregados demitidos, que a partir de agora perdiam a estabilidade que antes possuíam após dez anos de serviço, o que reestruturava completamente o mercado de trabalho. Os recursos do fundo eram investidos no BNH, fomentando o setor da construção civil. Teoricamente destinados à moradia popular, os recursos acabaram sendo empregados em habitações de classe média, infra-estrutura para empresas e em vários projetos urbanos.

No campo diplomático, o governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiro-mundismo, o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os EUA e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. O que embasava tal política era a geopolítica típica da Guerra Fria, teorizada pela Escola Superior de Guerra, com seu discurso centrado nas fronteiras ideológicas e no perigo comunista. Em troca da subordinação a Washington e do abandono da diplomacia desenvolvimentista, o Brasil esperava receber apoio econômico. O chanceler Juracy Magalhães chegou a afirmar que "o que é bom para os EUA é bom para o Brasil". Como prova de lealdade ao "grande irmão do norte", o Brasil rompeu relações com Cuba em maio de 1964 e enviou tropas à República Dominicana em junho de 1965 sob bandeira da OEA, onde também apoiava os EUA na tentativa de constituir uma Força Interamericana de Defesa.

As medidas repressivas do novo governo consistiram principalmente na cassação dos direitos políticos, exílio de opositores, transferência de militares nacionalistas para a reserva e prisão de centenas de pessoas, principalmente políticos, líderes sindicais, intelectuais e militares. Geralmente tais medidas eram tomadas através dos Inquéritos Policiais-Militares (IPM). Comparado com os golpes do Cone Sul nos anos 70, a repressão inicial no Brasil foi branda. A razão disso foi a falta de reação ao golpe, pois o movimento popular dependia do comando de uma liderança populista que preferiu não lutar. A verdadeira reação e repressão ao regime acontecerá mais tarde. Paralelamente, Castelo Branco tomava uma série de medidas políticas que iam, gradativamente, estruturando um novo regime e dando-lhe um caráter permanente. Em outubro de 1965 o Ato Institucional nº. 2 (AI 2, um decreto presidencial) decretou a extinção dos partidos e autorizou apenas dois novos movimentos políticos (que não poderiam ter o nome *Partido*), a Arena (Aliança Renovadora Nacional, governista) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro, oposicionista), além de tornar indireta a eleição de presidente e vice, bem como conferir ao presidente amplos poderes para caçar direitos políticos de cidadãos.

O AI 3, de fevereiro de 1966, tornou a eleição de governadores e vice-governadores também indireta, e, em janeiro de 1967, fôi promulgada uma nova Constituição, que incorporava as medidas implantadas pelo governo e centralizava as estruturas político-administrativas, apesar da alteração do nome do país de *Estados Unidos do Brasil* para *República Federativa do Brasil*. Simultaneamente à nova Constituição foram promulgadas uma Lei de Imprensa e uma Lei de Segurança Nacional, institucionalizando as medidas coercitivas do novo regime. Com relação à educação, especialmente universitária, foi assinado um importante acordo com a USAID para reforma do ensino no Brasil.

A ausência de reação séria ao golpe, a recessão econômica e a exclusão-subordinação dos golpistas civis produziram importantes divergências internas no primeiro governo militar, o que se refletiu na escolha do futuro presidente, o general Arthur da Costa e Silva, então ministro do Exército. O segmento da burguesia que dependia do mercado interno ou que sofreu a concorrência das empresas transnacionais favorecidas pelo governo, manifestavam seu descontentamento através das entidades empresariais, como a Federação Nacional das Indústrias. A eles logo se juntaram os militares da linha-dura nacionalista. Castelo Branco era próximo do grupo da ESG (cujo

grande ideólogo era o general Golbery do Couto e Silva), de linha "liberal e internacionalista", isto é, adepto de uma intervenção política mais limitada e próximo dos EUA e do capital estrangeiro. Já a chamada "linha-dura", se era favorável a métodos políticos mais violentos e a uma intervenção mais profunda na sociedade, por outro lado apoiava o nacionalismo desenvolvimentista, como seus colegas e rivais de esquerda, que haviam sido expulsos das Forças Armadas. Assim, a indicação de Costa e Silva representou uma resposta da "burguesia nacional" e da linha-dura nacionalista, contrariando o grupo castelista.

Eleito pelo Congresso, Costa e Silva assumiu o poder em março de 1967, tendo como vice um civil da Arena, Pedro Aleixo, prometendo retomar o desenvolvimento econômico e liberalizar o regime, o que permitiria uma maior participação do empresariado nacional. Hélio Beltrão e Delfim Neto foram nomeados ministros do Planejamento e Fazenda, respectivamente, e atenuaram a política monetarista de seus antecessores, retomando o desenvolvimento econômico, que atingiu um crescimento de 9,3% do PIB em 1968. O Programa Estratégico de Desenvolvimento do governo estabeleceu o controle dos juros, atenuou o aperto financeiro e favoreceu o setor da indústria pesada e energia. Consolidou-se o papel do Estado na economia, que além de orientar e coordenar o plano macroeconômico, criava empresas estatais nos setores estratégicos, que não interessavam ao capital estrangeiro nem ao privado nacional. Curiosamente, o regime militar, que tinha como um dos seus objetivos reverter o estatismo inerente ao nacional-populismo, acabou lançando mão dos mesmos métodos.

A relações internacionais também representaram uma ruptura profunda em relação ao governo anterior, contrariando frontalmente Washington. A *Diplomacia da Prosperidade* do chanceler Magalhães Pinto, enquanto política externa voltada à autonomia e ao desenvolvimento, assemelhava-se muito à PEI, embora sem fazer referência à reforma social. Ressaltava que a *détente* entre os EUA e a URSS fazia emergir o antagonismo Norte-Sul, e em função disso definia-se como nação do Terceiro Mundo e propugnava uma aliança com este, visando alterar as regras injustas do sistema internacional. Tal foi a tônica na II Unctad, onde o discurso do representante brasileiro valeu-lhe sua indicação para o recém-criado Grupo dos 77, bem como na recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Na América Latina, o Itamaraty passou a criticar a criação de uma

Força Interamericana de Paz, propôs a integração regional "horizontal" e a cooperação nuclear, além de buscar relacionar-se com a Hispanoamérica através da CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) e não da OEA, dentro de um enfoque que se afastava do pan-americanismo e buscava o latino-americanismo. Tal política agravou as relações com os Estados Unidos, que passaram a criticar Costa e Silva e a estabelecer novas alianças e estratégias para recolocar o Brasil no caminho de 64.

Contudo, as novas perspectivas do governo vão enfrentar problemas crescentes. Em setembro de 1967, políticos tradicionais como Kubitscheck e Lacerda lançam a Frente Ampla, visando explorar os novos espaços políticos de oposição. No início do ano seguinte, enquanto a Frente crescia, eclodiu o movimento estudantil, que saiu às ruas em passeatas gigantescas, enfrentando as forças da ordem. Quando foi morto o primeiro estudante, a Igreja passou a manifestar-se abertamente contra a falta de liberdade no país, enquanto reapareciam as greves operárias. Num clima de radicalização e escalada, os atentados de direita e esquerda tornavam-se freqüentes. O regime reagiu com crescente violência e proibições, só conseguindo passar à ofensiva em 1969. Neste quadro de conflito, e frente às resistências do Legislativo, o presidente baixou o AI 5, que colocou o Congresso em recesso por tempo indeterminado, suspendeu os direitos políticos e civis constitucionais e deu ao presidente plenos poderes para intervir em estados e municípios, e legislar por decreto. Contudo, o governo estava então também dividido e minado por lutas internas. Em agosto de 1969, o presidente sofreu uma trombose, que viria a incapacitá-lo definitivamente dia 31, quando uma junta composta pelos ministros militares de linha-dura assumiu o poder. Costa e Silva desaparecia da cena política e viria a morrer meses depois.

O governo Onganía e a Revolução Argentina (1966-71)

Na Argentina, o Regime de Segurança Nacional só foi implantado dois anos após o brasileiro. A "profissionalização" procedida por Onganía no Exército permitiu-lhe desencadear o golpe das Forças Armadas em junho de 1966, derrubando o presidente Illia. A *Revolução Argentina* do general Juan Carlos Onganía tinha como objetivos pôr termo a uma crise social, econômica e político-institucional que já se arrastava por décadas, através de uma ditadura militar sem limites ou prazos. Formado na chamada Doutrina de

Westpoint e integrante dos *azules*, Onganía era um homem cujas limitações pessoais refletiam a falta de alternativas da sociedade argentina.

Mesmo assim, procurou desempenhar o papel de autocrata em um regime onde a Constituição era mera peça figurativa. O *onganiato* desencadeou uma repressão seletiva, uma vez que a sociedade manifestou uma atitude relativamente apática e aquiescente ao desencadeamento do golpe, e procurou estabelecer um Estado autoritário tecno-burocrático. A filosofia do novo regime centrava-se numa rejeição aos conflitos e divergências sociais, buscando estabelecer uma homogeneidade sociopolítica, sem partidos nem antagonismos internos, com a política cedendo lugar à administração. Apesar de exibir muitos traços fascistizantes, o *onganiato* inseria-se no universo da tradicional direita autoritária latino-americana, acrescida, é claro, pelo componente militar.

O governo manteve um controle rígido do Judiciário, exerceu uma censura ampla sobre todos os órgãos de expressão da sociedade e interveio severamente nas universidades, afastando professores e estudantes e impondo um monitoramento permanente no campo das idéias e da administração das mesmas. Os partidos foram severamente cerceados e mergulharam numa inatividade que os tornaram irrelevantes na vida política argentina. Os sindicatos, por seu turno, privados do direito de greve e tendo seus dirigentes sob permanente repressão, enfraqueceram-se substancialmente. Fato sintomático, as Forças Armadas sofreram um expurgo, com o afastamento ou transferência para a reserva de 5.500 militares ligados às correntes nacionalistas-desenvolvimentistas.

O apoio ativo ao golpe e a base de sustentação do novo regime encontravam-se nas empresas transnacionais, nos interesses ligados ao capital estrangeiro, na oligarquia agropastorial e na grande burguesia industrial argentina. A maior parte da população e, particularmente, a classe média, adotavam uma postura de consentimento, num clima de resignação ou esperança passiva. Curiosamente, inclusive, muitas lideranças sindicais peronistas partilhavam desta percepção, vendo em Onganía um caudilho militar populista capaz de suprir a ausência de Perón através de um governo forte. Grande parte dos grupos sociais e políticos buscaram uma acomodação sob o regime, o que contribuiu para evitar uma radicalização do mesmo sob formas fascistas.

Tudo isto facilitou uma das tarefas centrais do *onganiato*, a de conter as manifestações da sociedade, bloqueando seus canais de participação, com vistas a aplicar uma nova política econômica sem oposição. O ministro da Economia, Krieger Vasena, e o Conade (Conselho Nacional de Desenvolvimento) adotaram uma plataforma de desenvolvimento neocapitalista, reestruturando o Estado para a aplicação de uma política liberal ortodoxa, destinada a apoiar os monopólios modernos. Durante os primeiros anos, esta estratégia revestiu-se de certo êxito, com o controle da inflação, do balanço de pagamentos e da reversão do quadro de estagnação econômica. A acumulação de capital pela oligarquia e pelos empresários nacionais e estrangeiros conheceu um visível incremento neste período.

O capital estrangeiro afluiu para o setor financeiro, comercial, industrial e de serviços urbanos. Contudo, seu volume ficou bem abaixo do que esperava e necessitava o governo. Além disso, o modelo econômico acabou por reforçar os fatores estruturais que produziam o atraso argentino, além de aprofundar as desigualdades sociais, os desequilíbrios setoriais e as diferenças regionais em termos de nível de desenvolvimento. No fundo, o regime considerava que os grandes problemas argentinos eram fundamentalmente políticos, bastando atacá-los para que o crescimento econômico se manifestasse automaticamente em função das medidas liberais. Tal diagnóstico, altamente fixado na prosperidade que a Argentina possuíra no passado, ignorava os novos contornos da estrutura socioeconômica nacional e do mercado mundial.

No terreno da política externa, o regime militar apoiava-se nas concepções da Doutrina de Segurança Nacional e das fronteiras ideológicas, maximizando a noção de Guerra Fria. Considerando a Argentina essencialmente um país ocidental e cristão, a suposta ameaça comunista (da qual o peronismo seria um expressão nacional) levou Onganía a optar por um alinhamento incondicional e sem contrapartidas com os Estados Unidos. Expressão desta posição foi o apoio a Washington para a criação de uma Junta Interamericana de Defesa e no desinteresse pelas relações com os países latino-americanos, que vegetaram durante este período. Com relação à União Soviética e às demais nações socialistas, as relações diplomáticas foram mantidas apenas num nível formal, com o abandono inclusive da cooperação comercial que se esboçara a partir do governo Perón.

A busca de uma relação privilegiada com os EUA assemelhava-se à concepção diplomática do governo Castelo Branco. Aliás, a Revolução Ar-

gentina buscava explicitamente a *brasileirização da Argentina*, isto é, estabelecer um regime fortemente inspirado no regime militar brasileiro. O problema é que o interesse norte-americano em relação à Argentina era menor. Além da conjuntura crítica que se seguiu à Revolução Cubana já haver passado, a Casa Branca preferia apoiar-se no Brasil, além de existir uma tradição de afastamento e até divergência entre Washington e Buenos Aires. O perfil e a situação da economia argentina, além disso, diminuíam ainda mais o interesse norte-americano. Assim, a diplomacia de Onganía não trouxe benefícios substanciais ao país em troca do apoio incondicional aos EUA.

Depois de um sucesso inicial no campo econômico, as conseqüências do modelo fizeram-se sentir. As pequenas e médias empresas entraram em crise, bem como as economias regionais, onde se encontravam grande parte destas. Dentre os grupos sociais, os trabalhadores e os segmentos médios eram os principais atingidos. O descontentamento destes grupos logo emergirá, através de novos canais de atuação política. O *onganiato,* ao enfraquecer as lideranças sindicais peronistas e os partidos tradicionais acabou por gerar um fenômeno de liberação das bases do controle das direções, que até então tinha funcionado como elemento de coordenação e de contenção das mesmas. O resultado foi o incremento da ação contestatária de novo tipo no campo sindical.

Além disso, a frustração de parte da classe média, principalmente jovens, exprimiu-se através de um retorno da atividade guerrilheira rural e urbana. Grupos de esquerda independentes ou peronistas (insuflados pelo líder exilado) retomaram as ações militares, assassinatos e seqüestros com resgate de personalidades ligadas ao regime e membros das classes dirigentes, seqüestro de aviões e ações de propaganda. Para estes grupos, tratava-se de explorar uma via não-parlamentar rumo a um "nacional-socialismo", de vaga inspiração peronista. A falta de flexibilidade e sensibilidade do governo levou a um aumento dos protestos organizados. Tal evolução acelerou o descontentamento latente em amplos setores das próprias Forças Armadas, produzindo um crescente isolamento do regime. Neste contexto, eclodiu o *Cordobazo*, uma grande revolta popular na cidade de Córdoba, que durou vários dias e mobilizou amplos setores sociais. A revolta logo espalhou-se pelo país, de forma incontrolável. Tentando esboçar uma reação contra um regime paralisado, os militares depõem Ongania no inverno de 1970.

Os líderes militares colocam na presidência o general Marcelo

Levingston, que se encontrava como adido militar na embaixada argentina em Washington. Sendo um homem respeitado nas Forças Armadas, seus objetivos eram mantê-las unidas e controlar a onda crescente de protestos que assolava o país. Uma vez no poder, o novo governo tentou salvar a situação aprofundando ainda mais um regime desgastado, imprimindo-lhe um cunho nacionalista. Tal inflexão descontentou a base social que ainda permanecia leal ao regime, sem carrear-lhe novos apoios, uma vez que as elites estavam alarmadas com a rápida desagregação política e econômica.

No início de 1971 ocorre um segundo *Cordobazo,* mais classista e insurrecional que o primeiro. O *onganiato* havia enfraquecido as lideranças políticas e sindicais tradicionais, e agora os movimentos populares afloravam espontânea e incontroladamente, perigosamente aproximando-se dos limites do sistema. Os militares convencem-se da necessidade de se afastar do poder e iniciar um processo de abertura controlada, com o fim de salvar as Forças Armadas da desintegração e controlar o movimento social ascendente. Onganía cogitara uma saída deste tipo através de Aramburu, mas este foi assassinado por guerrilheiros peronistas. Num quadro de crescente descontrole sobre as Forças Armadas, Levingston é afastado do poder por seus pares em março de 1971. O general Alejandro Lanusse assume a presidência e inicia um processo de abertura, tentando simultaneamente redirecionar a mobilização social para a luta em torno da natureza do futuro regime político. Planejado para durar décadas, o regime militar do *Onganiato* agoniza em apenas sete anos.

Médici: repressão e "milagre econômico" no Brasil (1969-74)

No Brasil, enquanto isto, o quadro era de radicalização e aprofundamento do regime. A Junta Militar que sucedeu Costa e Silva permaneceu no poder por dois meses. Neste período, extinguiu o mandato do vice-presidente (impedindo-o de assumir), baixou uma nova Lei de Segurança Nacional ainda mais rigorosa, introduzindo a pena de morte, e promoveu um novo expurgo nas Forças Armadas, afastando "elementos que ameaçavam a unidade da instituição". Tratava-se, obviamente, de um golpe palaciano. A Junta indicou o general Emílio Garrastazu Médici (chefe do Serviço Nacional de Informações - SNI) como presidente, sendo empossado dia 30 de outubro por um Congresso mutilado e recém aberto.

Quatro dias após a Junta haver assumido o poder, ocorrera o seqüestro espetacular do embaixador norte-americano Charles Elbrick por um comando guerrilheiro de esquerda. O embaixador foi libertado em troca de 15 presos políticos de esquerda, que foram para o México. Até o fim de 1970 foram seqüestrados outros diplomatas estrangeiros, tendo todos sido libertados em troca de dezenas de presos políticos, "banidos" para o exterior. Estas ações visavam também chamar a atenção da opinião pública internacional para a luta contra a ditadura, bem como catalisar a opinião popular. A origem destas ações armadas encontrava-se numa série de grupos que romperam com a linha política moderada do Partido Comunista Brasileiro. A estes somaram-se grupos estudantis, parte da juventude católica radicalizada e remanescentes do populismo (especialmente ex-militares). Os grupos "militaristas" (MR-8, VPR, ALN, PCBR, entre outros) lançaram uma guerrilha urbana, ativa em 1969 e 1970. Estas organizações, compostas geralmente por algumas centenas de militantes, mal preparadas e isoladas da massa da população, foram denunciadas como terroristas, e submetidas a uma caçada feroz, sendo totalmente desbaratadas até 1971. O impacto prático da ação destes grupos foi pequeno. Já o PC do Brasil, de linha maoísta, desencadeou uma guerrilha rural na região do Araguaia (Amazônia) entre 1971 e 1975, onde havia muitos conflitos de terra.

O combate à guerrilha permitiu ao regime aperfeiçoar os mecanismos de repressão e censura, exagerando sua importância com o objetivo de legitimar os novos mecanismos de coerção, e de criar um clima de intimidação contra qualquer oposição, real ou potencial. Enquanto a censura reinava, as Forças Armadas e a polícia criavam órgãos especiais de repressão, que praticavam largamente prisões arbitrárias, tortura, seqüestros e mortes, muitas vezes sob orientação de agentes norte-americanos. Grupos civis de extrema-direita, como o CCC (Comando de Caça aos Comunistas), também participavam da repressão e organizavam atentados, que não estavam voltados unicamente contra os guerrilheiros. Outro fato interessante foi o surgimento e a expansão dos *Esquadrões da Morte* nas grandes cidades. Estes, geralmente integrados por elementos da polícia agindo ilegalmente, dedicavam-se ao assassinato de criminosos comuns (geralmente assaltantes), na maior parte das vezes por encomenda de empresários. Assim, considerando-se a situação das camadas empobrecidas da população, estabelecia-se uma forma de repressão social, que mantinha o controle e o medo nos setores pobres. Este tipo de ação segue vigente no Brasil.

No campo econômico, contudo, as coisas eram diferentes. Como havia declarado o presidente, "o Brasil vai bem, mas o povo vai mal". Durante o governo Médici, sob o comando do poderoso ministro da Fazenda, Delfim Neto, a economia cresceu em torno de 10% ao ano entre 1970 e 1973, fenômeno popularizado pelo regime como *milagre brasileiro*. Os governos anteriores haviam criado a estrutura e preparado o caminho para tal crescimento. Consolidava-se o famoso *tripé econômico*: as empresas estatais encarregavam-se da infra-estrutura, energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramenta), as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular. A indústria automobilística tornou-se o setor mais dinâmico da economia, atingindo uma produção anual de um milhão de unidades. Longe de gerar rivalidade, o tripé estabelecia uma divisão de trabalho e, uma vez que o crescimento era grande, havia lugar para todos.

Apesar do arrocho salarial (Delfim Neto dizia que "era preciso primeiro fazer o bolo crescer, para só depois dividi-lo") criou-se uma nova classe média de técnicos e profissionais liberais ligada ao "milagre" e fortemente consumidora. Assim, os bens de consumo popular cresceram abaixo da média, enquanto automóveis e eletrodomésticos sofisticados chagavam a crescer o dobro. Além da forte concentração de renda, também ocorreu grande concentração econômica, principalmente no setor financeiro. A poupança espontânea da classe média e compulsória dos trabalhadores (fundos governamentais como o FGTS) carrearam recursos para investimentos, enquanto as aplicações na Bolsa de Valores passaram a ser comuns. Assim, enquanto ocorria a pauperização e redução do nível salarial de parte da população, crescia o mercado interno, de forma estratificada. Mas isto era insuficiente para o nível de crescimento da economia, sendo necessário buscar-se mercados externos para produtos industriais, como se verá adiante.

Grande parte da expansão econômica foi obtida através de uma ativa política de obras públicas, calcada em megaprojetos. Além de estradas e obras viárias, como a gigantesca ponte Rio-Niterói, o governo investiu na construção de imensas barragens hidrelétricas, como a de Itaipu (na fronteira com o Paraguai), plantas industriais, mineração, estádios de futebol e, o maior de todos, a construção da rodovia Transamazônica, a qual ampliaria a fronteira agrícola, permitindo a ocupação da Amazônia e a exploração de madeiras e minerais, bem como o encaminhamento de uma frente de colonização

principalmente para nordestinos (que se tornariam minifundiários nas agrovilas ao longo da estrada), invertendo o fluxo migratório para o norte. Este projeto jamais foi concluído, e a terra desmatada pelos colonos acabou sendo entregue a megaempresas de criação de gado, mineração e madeireiras, que criaram latifúndios gigantescos com subvenção estatal.

No campo educacional o regime criou um gigantesco projeto de alfabetização, o Mobral, cujos resultados foram modestos, servindo mais como instrumento de propaganda e legitimação. Enquanto o ensino primário e secundário eram relegados a segundo plano, o ensino universitário conheceu uma expansão notável, com a graduação sendo dominada por faculdades privadas, e a pós-graduação pelas universidades públicas de qualidade. Professores e estudantes foram estudar no exterior, como forma de qualificar quadros na área tecnológica e acadêmica. Contudo, este modelo consolidou o padrão norte-americano de ensino, despolitizado, fragmentado e tecnocrático.

Em meio à repressão, o regime procurou também criar formas de legitimação, com campanhas publicitárias com slogans do tipo "Brasil: ame-o ou deixe-o", a criação de uma indústria cinematográfica nacional popular calcada na exploração do erotismo, na utilização do futebol como "ópio do povo", a popularização da marchinha "Pra frente Brasil" (composta para a Copa de 1970, cuja vitória legitimou o governo, que investira milhões na mesma) e na revolução operada nos meios de comunicação de massa. Surgiram novas revistas semanais e a televisão conheceu notável desenvolvimento, sob o comando da Rede Globo (subsidiária da *Time-Life*). As novelas, noticiários e programas ao vivo tornaram a televisão um importante instrumento de poder, ao lado da imprensa, que o regime soube utilizar para orientar as novas gerações, a partir do "milagre brasileiro".

Repressivo e formalmente pró-americano, mas por outro lado desenvolvimentista, o governo Médici constitui um fenômeno complexo e contraditório, de difícil explicação. Contudo, ao analisar-se sua política exterior e seu projeto de *Brasil Potência*, o aparente paradoxo torna-se compreensível. A auto-intitulada *Diplomacia do Interesse Nacional* do chanceler Mário Gibson Barbosa promoveu visíveis alterações de forma, em relação à *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva. A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu lugar ao estrito bilateralismo e à

via solitária, e as áreas de atrito com os EUA receberam maior atenção, estabelecendo-se um relacionamento satisfatório.

Contudo, além de denunciar a tentativa de "congelamento do poder mundial" pelas grandes potências, a nova política externa tinha objetivos ambiciosos, como "o ingresso do Brasil no Primeiro Mundo. Até o final do século (...) construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do *Brasil como grande potência*" (*Metas e Bases para a Ação do Governo*, 1970, p. 16, grifo nosso). Assim, ao lado da aparente convergência com Washington, o país manteve seus ataques (agora apenas em seu próprio nome) às estruturas do comércio e finanças internacionais, recusou-se a assinar o TNP e avançou o projeto de qualificação tecnológica e construção de uma indústria armamentista nacional. Além disso, a atração de investimentos e tecnologia foi maximizada com o estreitamento de laços com outros pólos do capitalismo, como Japão e Europa Ocidental. Este processo, bem como o desenvolvimento econômico, foram também facilitados pelo desempenho positivo da economia mundial entre 1968 e 1973. Forte impacto simbólico teve a ampliação do mar territorial brasileiro de 12 para 200 milhas em 1970, contra a vontade dos EUA.

Assim como foi possível conciliar boas relações com os EUA com um projeto nacionalista-industrializante de grande potência, o que para os governos anteriores fora impossível? Os problemas políticos internos do Brasil (combate à guerrilha) produziram uma forma de solidariedade por parte da Casa Branca, num momento em que governos de esquerda estavam no poder no Chile e Peru, e que a Argentina e o Uruguai conheciam uma confrontação política interna que beirava a guerra civil. Assim, o Brasil era um aliado necessário para estabilizar a região, principalmente num momento em que a Doutrina Nixon preconizava um desengajamento relativo dos EUA e a transferência de determinadas tarefas às potências regionais aliadas (Irã, Israel, Brasil, África do Sul, etc). Neste sentido, o Brasil cumpriu com o papel que Washington esperava, ao fornecer apoio aos golpes de Estado no Chile, Uruguai e Bolívia. Existia, portanto, um espaço internacional para a configuração de um projeto de potência média regional e uma conjuntura latino-americana altamente favorável. Também é importante considerar que a complementaridade econômica entre os dois países era cada vez menor, e que Nixon estava mais preocupado em desengajar seu país do Vietnã e bus-

car novas estratégias para a recuperação da desgastada hegemonia norte-americana.

A *Diplomacia do Interesse Nacional*, preocupada exclusivamente em tirar proveito das brechas existentes no sistema internacional, enfatizou uma estratégia individual de inserção, estabelecendo relações essencialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais fracos. Tal foi o caso da América do Sul e Central e dos países neocoloniais africanos do Golfo da Guiné, com os quais o Brasil assinou convênios culturais e tecnológicos (concedendo bolsas de estudos para estrangeiros no Brasil) e comerciais, abrindo linhas de crédito para a aquisição de produtos brasileiros. Mais ousada e repleta de conseqüências foi a aproximação com os países árabes, devido ao aumento gradativo do petróleo desde 1971, o que aumentava seu poder de compra e obrigava o Brasil a garantir o abastecimento, buscando simultaneamente compensações ao encarecimento das crescentes importações de combustível (que desequilibrava a balança comercial). A Guerra do Yom Kippur em outubro de 1973, e o subseqüente aumento violento e embargo parcial de petróleo aprofundarão qualitativamente o problema no governo seguinte.

A crise argentina e o retorno do peronismo (1971-76)

Enquanto o Brasil vivia o auge do regime militar, a Argentina marchava para a redemocratização. O general Alejandro Lanusse, instalado no poder em março de 1971, representava os setores esclarecidos dos militares e da grande burguesia argentina, fortemente preocupados pela dimensão assumida pela crise do país. O novo presidente procurou encaminhar a transição a um governo civil que conseguisse bloquear o protesto social, estabilizar o sistema e retomar o crescimento econômico, mas sobretudo salvar as Forças Armadas da divisão, desagregação e irremediável desgaste junto à sociedade. Era necessário recuar parar curar as feridas e reagrupar forças, com vista aos futuros embates, deixando aos civis o custo de conter a explosão social que os militares haviam gerado. Como foi visto, o novo governo procurou centrar a atividade política em torno da discussão do perfil do novo sistema, manobrando com os partidos e instituições sociais com vistas a perpetuar

as estruturas básicas do antigo regime e garantir às Forças Armadas um papel de fiador do processo político.

Contudo, o Grande Acordo Nacional tentado por Lanusse fracassou, convencendo o governo de que seria impossível lograr a estabilidade sem Perón. Iniciam-se tratativas para trazê-lo de volta à Argentina e comprometê-lo com a resolução da crise. Além disso, na ótica dos militares, seu retorno à política nacional, em situação convulsionada, produziria o desgaste de sua imagem junto à população. Depois de quase duas décadas de crise e instabilidade, as massas e grande parte do empresariado sonhavam com a estabilidade do peronismo e idealizavam seu governo passado. No quadro de instabilidade e crise que se estenderá até 1973, os políticos tradicionais e líderes sindicais procuraram retomar sua liderança junto às bases, criando canais de disciplinamento para a participação social. Nesta linha, Perón reconciliou-se com Balbín, líder da UCR, e deixou de estimular a atividade guerrilheira. Em seu primeiro retorno, em novembro de 1972, Perón agiu com cautela, procurando moderar a juventude justicialista e desistindo de concorrer à presidência, indicando seu antigo, leal e discreto assessor Hector Campora como candidato.

No campo da política externa, o governo Lanusse também representou uma inflexão com relação ao *onganiato*. As fronteiras ideológicas e o alinhamento incondicional com os Estados Unidos foram abandonados. Ao mesmo tempo foi assinado um amplo acordo comercial com a União Soviética e o estabelecimento da cláusula de nação mais favorecida entre os dois países em 1971. No ano seguinte, foram reatadas as relações diplomáticas com a República Popular da China. Na América Latina, região menosprezada pelo governo anterior, foram iniciadas negociações com o Chile a propósito do litígio territorial do canal de Beagle, e com o Brasil a respeito das usinas hidrelétricas do rio Paraná. A este respeito, Brasília e Buenos Aires assinaram Acordo de Nova YorK, estabelecendo mecanismos jurídicos para as negociações sobre este tema. Apesar da curta duração do governo Lanusse, a Argentina deu importantes passos diplomáticos para diversificar sua política exterior.

Em março de 1973, Hector Campora era eleito pela Frente Justicialista de Libertação (Frejuli), uma frente política organizada pelo peronismo, assumindo o poder em maio. José B. Gelbard foi nomeado ministro da Economia,

Juan Carlos Puig das Relações Exteriores e José Lopez Rega do Bem-Estar Social. Em seu curto governo de apenas cinqüenta dias, o governo Campora assumiu uma postura nacional-desenvolvimentista, que implicou num aprofundamento da política externa autonomista iniciada por Lanusse. O chanceler Puig denominou a diplomacia do novo governo de *Autonomia Heterodoxa*. Esta estava orientada para a integração do Cone Sul, a solidariedade latino-americana, o aprofundamento das relações econômicas com a Europa Ocidental e Oriental, a não-subordinação em relação aos EUA e o acercamento com o Movimento dos Países Não-Alinhados. Para uma participação efetiva nesta organização, a diplomacia de Campora e Puig buscou uma colaboração mais íntima com a China Popular e com o Terceiro Mundo.

Durante sua curta gestão, o novo governo civil estabeleceu relações diplomáticas com a República Democrática Alemã, Vietnã do Norte, Coréia do Norte, restabeleceu com Cuba e criou a Câmara de Comércio Argentina-URSS. Na OEA, por sua vez, a Argentina defendeu o pluralismo ideológico. Contudo, muitos obstáculos internacionais se levantavam no caminho da *Autonomia Heterodoxa*: a desvinculação entre o dólar e o ouro, o aumento do preço do petróleo e a obtenção da auto-suficiência na produção de carne e trigo pela Comunidade Econômica Européia (privando a Argentina de boa parte de seu mercado externo).

Em julho Campora e seu vice-presidente renunciaram para permitir a eleição de Perón, que retornara definitivamente em junho. Raul Lastiri assumiu a presidência interinamente, para preparar o processo eleitoral. Durante sua gestão a maior parte do ministério anterior foi mantido, e Perón passou a exercer um amplo controle sobre o governo transitório, enquanto crescia aceleradamente a força do grupo de Lopez Rega na estrutura de poder. A direitização do peronismo, por sua vez, começa a emergir com clareza. A extrema-direita, apoiada pelo *lopezreguismo*, promoveu um massacre de esquerdistas nas imediações do aeroporto de Ezeiza durante a chegada de Perón em junho. Este, não denunciou nem investigou o sangrento incidente. No plano diplomático, a gestão Lastiri manteve a política anterior, efetivando-se o ingresso no Movimento dos Não-Alinhados e mantendo um tom crítico às propostas norte-americanas na X Conferência de Exércitos Americanos, realizada em Caracas em setembro de 1973.

Perón foi eleito (tendo sua esposa Isabel, como vice) e assumiu o poder em outubro de 1973, pregando a conciliação nacional, mas num quadro

crescentemente adverso ao seu projeto político, tanto no plano externo como interno. Um mês antes da posse, Salvador Allende foi deposto e morto durante o golpe militar do general Pinochet no Chile. Considerando-se a afirmação da linha-dura no Brasil e o golpe no Uruguai, o contexto regional agravava-se, colocando novos desafios para as relações do presidente com os militares. Por outro lado, o divórcio com a esquerda peronista e o recrudescimento de ações guerrilheiras criavam um clima doméstico adverso. Mesmo assim, o novo governo iniciava-se com o apoio da CGT, da CGE (Confederação Geral Econômica, uma organização empresarial), do movimento e Partido Justicialista, da burocracia estatal e, ainda, com a aquiescência da UCR. A conciliação nacional proposta por Perón deveria assentar-se numa assembléia multipartidária como fórum de discussão e deliberação para resolução de conflitos, permitindo ao velho líder ocupar uma posição de "juiz" acima dos partidos.

Em janeiro de 1974, Perón sancionou a reforma do Código Penal para facilitar o combate à guerrilha do ERP e dos Montoneros, colocando-o, juntamente com os militares, na posição de inimigo destas organizações. No campo econômico, no final de 1973 foi lançado o Plano Trienal de Reconstrução e Libertação Nacional do ministro Gelbard da Economia. O Plano previa a transferência de renda do setor agropecuário para o industrial, através da implantação de um imposto sobre o potencial do solo, o qual deveria funcionar também como um incentivo à produtividade da agropecuária. O apoio à industrialização também seria promovido através do controle estatal sobre o comércio exterior, da implantação de uma taxa de câmbio múltipla, da nacionalização dos depósitos bancários e do controle de preços. O fortalecimento do mercado interno estava contemplado com aumentos reais dos salários, que também atuariam com fator de estabilização social.

Paralelamente, no âmbito internacional o Plano Trienal buscava ampliar o mercado externo para a produção primária e industrial argentina, e estabelecia o controle sobre o comportamento das atividades das empresas transnacionais através da Lei 20.557. Tais desafios implicavam na manutenção de uma diplomacia autônoma e diversificada, mas dentro de uma linha de maior prudência e pragmatismo, que foi denominada de *Realismo Autonomista*. Deveria-se responder à reação americana, iniciada por Nixon-Kissinger e continuada mais tarde pela Comissão Trilateral, de contenção do desenvolvimento das potências médias do Terceiro Mundo e dos países socialistas, bem como da ameaça representada pela implantação de ditaduras

militares no Uruguai e Chile, as quais isolavam ainda mais o regime peronista. Tornava-se, portanto, imprescindível buscar parcerias internacionais alternativas.

Tal situação levou a uma desideologização do discurso diplomático, adotando maior prudência frente aos EUA, mas buscando simultaneamente um consenso latino-americano através do *Novo Diálogo*. Contudo, o elemento estratégico das relações internacionais do governo Perón encontrava-se na cooperação com a URSS e seus aliados europeus. Foram estabelecidos importantes acordos com o campo soviético visando não apenas ampliar as exportações, mas sobretudo obter apoio para a modernização do setor produtivo através da transferência de tecnologia e aquisição de bens de capital sob condições financeiras facilitadas. Este amplo e ambicioso plano, entretanto, foi abalado pela morte de Perón em 1° de julho de 1974.

A vice-presidente Maria Estela Martinez de Perón assumiu a presidência, iniciando um governo sem perfil próprio e marcado por lutas internas, que propiciaram o avanço do *Lopezreguismo* dentro do grupo dirigente. "*el brujo*"; como era conhecido o ministro do Bem-Estar Social, apoiava o grupo de extrema-direita conhecido como AAA (Aliança Anticomunista Argentina, ou *Triple A*), organização terrorista paramilitar, responsável por centenas de assassinatos de militantes de esquerda, simples opositores do governo ou rivais da facção do *rasputin* Lopez Rega. Este não tardou em entrar em conflito aberto com a CGT, sendo finalmente forçado a renunciar em junho de 1975. Assim, o caráter do governo de *Isabelita* foi definindo-se gradativamente como a antecipação do golpe militar de 1976. No início de 1975 a presidente autorizou a intervenção das Forças Armadas em Tucuman, e logo em todo o país, para esmagar a guerrilha, e em agosto nomeou o general Videla comandante do Exército. Os militares concentraram-se no combate aos guerrilheiros e à conspiração contra o governo, em lugar de apoiá-lo, visando deixar o peronismo apodrecer por dentro e, conseqüentemente, preparar o espírito da população para o golpe.

Também no campo da política externa, o governo de Isabel Perón foi marcado pelo retrocesso, apesar de traços de continuidade como o tom contestatário na OEA, onde defendeu o critério de permissividade que permitia aos membros do TIAR normalizar suas relações com Cuba, e as críticas à Lei de Comércio dos EUA, aprovada em 1974. Neste sentido, a cooperação

com o campo soviético foi reduzida à mera dimensão de mercado alternativo para produtos primários e foi adotada uma metodologia militar para lidar com a questão das Malvinas. Além disso, tiveram início práticas de delito nas relações exteriores, como os acordos firmados por Lopez Rega com a Líbia, que viriam a incidir sobre a dívida externa, os quais se tornariam comuns durante o regime militar.

Num quadro de crise generalizada, o peronismo perde sua capacidade de resposta. Enquanto se cerca de elementos aventureiros, a guerrilha e a repressão estatal e paraestatal se intensificam, a especulação econômico-financeira cresce, com o desvio de recursos para imóveis, dólares e jóias. O saque de recursos públicos é acompanhado pela fuga de capitais para o exterior, pela queda nos investimentos e paralisação da atividade produtiva. Em meio ao pânico generalizado, o governo se isola, reduz e divide, parecendo estar suspenso no ar. O FMI, por sua parte, pressionava por medidas drásticas de saneamento financeiro, que poderiam ser fatais ao regime, e que este não tinha mais condições de aplicar. Num clima de total desgoverno e fim dos tempos, as Forças Armadas desfecham um golpe em 25 de março de 1976, colocando o general Videla no poder e iniciando o que seria um dos mais sangrentos regimes militares da história latino-americana.

Geisel e a reorientação do regime militar brasileiro (1974-79)

Enquanto a crise argentina se intensificava, no Brasil foi indicado para a sucessão o general Ernesto Geisel, presidente da Petrobras (empresa estatal brasileira de petróleo) e chefe da Casa Militar durante o governo Castelo Branco, assumindo a presidência em 15 de março de 1974. O novo governo representou a volta dos castelistas ao poder, sobretudo porque o ideólogo e estrategista do grupo, o general Golbery do Couto e Silva, passou a ocupar a chefia da Casa Civil. O principal projeto explícito de Geisel era o encaminhamento do processo de abertura política. O fundamento desta opção tinha origens tanto estratégicas quanto conjunturais. No plano estratégico, segundo as concepções do general Golbery, a história política brasileira caracterizava-se por uma alternância de ciclos de centralização e descentralização. Como considerava que o atual regime centralizante estava chegando ao seu limite, acreditava ser prudente antecipar-se aos fatos e preparar uma transição controlada rumo a um regime democrático a ser

estruturado antes que o descontentamento social aflorasse através de projetos articulados. Era preciso encerrar o ciclo militar antes que este sofresse um desgaste irreparável e comprometesse as Forças Armadas como instituição.

A motivação conjuntural para tal projeto encontrava-se nas profundas dificuldades econômicas em que o país estava mergulhando com a crise do petróleo. O fim do "milagre" anulava um dos instrumentos legitimadores do regime, o sucesso econômico, sendo necessário portanto proceder à descompressão política para evitar uma radicalização e explosão. Passava-se, assim, de um governo onde o debate político era proibido, enfatizando-se apenas as realizações econômicas, para outro em que a temática econômica quase desaparecia, abrindo-se a discussão da abertura política. Evidentemente, tratava-se de um processo difícil, que o governo teria que administrar com cautela, em meio às pressões da oposição e da linha-dura. Assim, o governo precisava ganhar tempo para fazer seu sucessor e, simultaneamente, explorar a abertura como nova forma de legitimação. A transição deveria encerrar a *forma* discricionária do regime militar, institucionalizando ao mesmo tempo seus *objetivos de longo prazo*, que permaneceriam num governo civil.

O aumento vertiginoso do preço do petróleo no final de 1973 atingiu o Brasil em cheio, não apenas em suas contas externas, mas no próprio cerne do projeto de desenvolvimento. Os governos militares haviam negligenciado o transporte ferroviário e hidroviário, em proveito do rodoviário, e o público em proveito do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transnacionais e implicava num crescente consumo de petróleo importado. Apesar de Geisel haver herdado um PIB de 133 bilhões de dólares, uma inflação anual de 18,7% e uma dívida externa de 12,5 bilhões de dólares, o "milagre" legara-lhe problemas estruturais, pois apostara num modelo que empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada. Além do aumento do preço do petróleo encarecer as importações brasileiras, produzira uma forte recessão nos países industrializados, o que gerou uma queda nos investimentos externos e nas importações de produtos brasileiros por parte destes e de países em desenvolvimento não produtores de petróleo. No plano interno, o mercado consumidor também se reduzia, colocando a produção e o comércio brasileiros em sérias dificuldades.

Desta forma a nova equipe econômica, integrada por Mario Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso no Planejamento, precisava buscar alternativas urgentes. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), lançado por Geisel em setembro de 1974, longe de adotar uma estratégia defensiva, preparou um aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações, com vistas a tornar-se auto-suficiente em insumos básicos e, se possível, em energia. O governo optou por diversificar as fontes de energia, lançando um ambicioso programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares, incremento da prospecção de petróleo (através de Contratos de Risco com empresas estrangeiras) e produção de álcool para combustível automobilístico (Projeto Proálcool). Além disso, foi intensificada a capacitação tecnológica do país em diversas e importantes áreas, como a nascente informática e a petroquímica, com base em esforço estatal. Aliás, o Estado consolidou-se como maior agente produtivo, e possibilitou a reação econômica que o governo estava desencadeando.

Embora tivesse que cortar gastos para controlar a inflação, o governo manteve um crescimento econômico que oscilou entre 5 e 10% ao ano, criou 5 milhões de novos empregos e aumentou as exportações em 50%. Contudo, como as importações continuaram altas, lançou-se mão de uma maior tributação (agravando as tensões sociais) e de empréstimos externos. Como havia abundante liquidez no mercado financeiro internacional, com os *petrodólares* de juros baixos, contraíram-se empréstimos que, devido a elevação brutal dos juros da dívida nos anos 80, deixariam futuramente o país em situação desesperadora.

A reação econômica do governo Geisel implicava proceder a uma alteração significativa das relações exteriores, pois o capitalismo brasileiro atingira um nível de desenvolvimento que gerava um alto grau de inserção mundial. Isto se tornava ainda mais urgente devido a conjuntura internacional adversa e ao fato do regime militar haver piorado ainda mais a distribuição de renda, fazendo com que o mercado interno fosse insuficiente para as dimensões da economia. O primeiro passo da diplomacia denominada *Pragmatismo Responsável e Ecumênico* do chanceler Antônio Azeredo da Silveira foi aproximar-se dos países árabes. O Itamaraty permitiu a instalação de um escritório da OLP em Brasília, apoiou o voto anti-sionista na ONU e adotou uma intensa política exportadora de produtos primários, industriais e serviços, em troca do fornecimento de petróleo. Mais do que isto, o Brasil adotou uma

íntima cooperação com potências regionais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, sob a forma de *joint ventures* para prospecção no Oriente Médio através da Braspetro, e para o desenvolvimento tecnológico e industrial-militar (venda de armas brasileiras e projetos comuns no campo dos mísseis).

Com relação ao campo socialista, ocorreu um incremento comercial com os países com os quais já possuíamos vínculos, e o estabelecimento de relações diplomático-comerciais com a República Popular da China em 1974. É interessante ressaltar que o Brasil passou a cooperar com estes países também em termos estratégicos, como meio de afirmar sua presença autônoma no cenário mundial. Da mesma forma, a atuação brasileira na ONU e nas demais organizações internacionais conheceu um intenso protagonismo, e isto em convergência explícita com o Terceiro Mundo e suas instituições representativas. Na mesma linha, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o governo marxista do MPLA em Angola, mantendo também estreitas relações políticas e econômicas com Moçambique e outros Estados da Linha de Frente da África Austral. Aliás, a política africana do Brasil conheceu um incremento espetacular neste período.

Mesmo no âmbito das potências capitalistas, Geisel promoveu alterações significativas. Frente ao insatisfatório relacionamento com os EUA, não hesitou em dar um conteúdo qualitativamente superior ao relacionamento com a Europa Ocidental e o Japão, com os quais incrementou a cooperação comercial, atração de investimentos, transferência de tecnologia e implantação de projetos agrícolas e industriais. Com relação a Bonn e Tóquio, pode-se considerar que se estabeleceu uma cooperação estratégica, que ultrapassou de longe a tradicional política de barganha expressa pela diplomacia brasileira em outras ocasiões. Quando a Casa Branca recusou-se a colaborar com o projeto nuclear brasileiro, o presidente não vacilou em assinar um Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental. Frente às crescentes pressões americanas para desistir do Acordo, particularmente intensificadas após a emergência da política de direitos humanos da administração Carter em 1977, Geisel rompeu o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952. Também é digno de nota o avanço do programa espacial (foguetes e satélites) desenvolvido pelo Brasil, e que gradativamente será vinculado à cooperação com a China Popular.

Com relação à América Latina, o Brasil procurou estreitar a cooperação, abandonando o discurso ufanista de grande potência. Iniciou conversações com a Argentina para a solução do contencioso das barragens hidrelétricas da bacia do Prata, obtendo um acordo durante o governo seguinte. O apoio ao regime militar argentino implantado em 1976 facilitou ainda mais a aproximação. Quando na segunda metade dos anos 70 surgiram rumores de uma possível internacionalização da Amazônia, o Brasil imediatamente reuniu os países vizinhos e com eles lançou a Iniciativa Amazônica, estabelecendo uma estratégia comum para a exploração econômica da região e reafirmação das soberanias nacionais dos países-membros sobre ela.

O *Pragmatismo Responsável*, como não poderia deixar de ser, despertou ferrenha oposição dos EUA, bem como de segmentos conservadores da política brasileira. Geisel precisou mediar constantemente conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos aspectos desta diplomacia, e o Itamaraty que a defendia. Um fato interessante foi que, desde a adoção desta linha diplomática, a grande imprensa internacional passou a atacar o governo com veemência, denunciando sistematicamente a violação de direitos humanos no país, o que só era feito em escala muito reduzida durante o governo Médici, o qual foi qualitativamente mais repressivo e não propunha uma abertura política.

Contudo, o processo de abertura gerou maior impacto e conflitos mais graves que a política externa. Nas eleições parlamentares de novembro de 1974, quando a propaganda eleitoral foi bastante livre (Geisel abrandou significativamente a censura), o MDB venceu nos grandes centros urbanos, elegendo grande número de deputados e vários senadores. Este resultado evidenciava o crescente descontentamento da população e uma aceleração da abertura, se esta evoluísse livremente. Para manter o ritmo do processo sob controle, o governo adotou medidas especiais para as eleições municipais de 1976, baixando a chamada Lei Falcão (nome do ministro da Justiça) em junho, que limitava a propaganda eleitoral a foto e currículo sumário. Frente aos crescentes obstáculos que o Congresso punha aos projetos do governo, em 1977 Geisel baixou o *Pacote de Abril* (fechando temporariamente o Congresso) e implementou a reforma do Judiciário. O Pacote determinou uma série de medidas casuísticas com o fim de reduzir o ímpeto da ascensão do MDB, como a indicação pelo governo de uma quota de senadores, popularmente chamados de "biônicos". Nas eleições de 1978 a oposição fez mais

votos e aumentou sua bancada, mas permaneceu em minoria devido ao mecanismo dos "biônicos" e ao distorcido coeficiente de representação, que sobre-representava eleitoralmente os pouco povoados estados do Norte e Nordeste, que dependiam do governo federal. Apesar destes mecanismos de manipulação, a abertura avançou também na revogação de atos de exceção, como o AI 5 em 1978 e a aprovação da Emenda Constitucional que introduziu o divórcio no Brasil em 1977.

Fora do parlamento, contudo, os confrontos foram mais sérios, primeiramente com a reação de setores da direita opostos ao processo de abertura e, posteriormente, com a manifestação de amplos setores da sociedade contra o governo. A autodenominada Aliança Anticomunista Brasileira (AAB) lançou uma série de atentados a bomba a partir de 1976 contra instituições vinculadas ao campo oposicionista, enquanto certos órgãos de repressão promoviam o seqüestro, espancamento e assassinato de personalidades (padres, juristas, jornalistas) e militantes políticos antigovernamentais. Militantes do PCB (que não aderiram à luta armada) começaram a ser assassinados e parte da direção do PCdoB foi chacinada em São Paulo. Estes episódios vinculavam-se, por um lado, à elevada autonomia de que dispunham os órgãos de repressão e inteligência, que não desejavam a abertura e preocupavam-se com o estreitamento do seu terreno de atuação.

Neste aspecto, Geisel agiu de maneira firme contra os bolsões repressivos autônomos, exonerando o comandante do II Exército devido ao assassinato de militantes de oposição. Geisel também teve que agir contra elementos de linha-dura dentro do governo, particularmente quando articulou a candidatura do general Figueiredo, chefe do SNI, como seu sucessor. Para tanto teve que demitir o ministro do Exército, Sylvio Frota, e depois, o chefe do Gabinete Militar, Hugo Abreu. A mão-de-ferro do presidente, contudo, não se manifestou unicamente contra a direita. Os excessos dos órgãos de segurança também criavam uma situação de temor para a oposição e conferiam a Geisel um papel de elemento de equilíbrio indispensável à abertura, propiciando-lhe ainda certa legitimação. A "abertura lenta e gradual" convivia com o conceito presidencial de "democracia relativa ou limitada".

Em 1977, as manifestações estudantis voltaram a ganhar a rua e no ano seguinte deflagraram-se greves importantes (sobretudo no ABC paulista, onde se encontrava o centro da indústria automobilística), enquanto a CNBB

(Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) denunciava a situação social e a violação dos direitos humanos no país, contando com o apoio da mídia internacional. Neste caso o governo agiu também com decisão, intervindo em sindicatos, baixando decretos que proibiam greves em setores essenciais e manifestações de rua, e prendendo líderes estudantis e operários (que eram enquadrados na Lei de Segurança Nacional), além de centenas de militantes. Contudo, a irreversibilidade do processo de abertura, o apoio internacional e as crescentes dificuldades econômicas (sobretudo no último ano do governo) fizeram as manifestações crescerem progressivamente. Mesmo assim, Geisel conseguiu conduzir o processo dentro das linhas gerais que definira, e também logrou fazer um sucessor comprometido com a continuidade da estratégia de abertura, com um mandato ampliado para seis anos. A Frente Nacional de Redemocratização, organizada pelo MDB, chegou a lançar a candidatura do general Euler Bentes Monteiro, que foi derrotada no Congresso.

Videla e o "processo de reorganização nacional" (1976-80)

Enquanto o regime militar brasileiro iniciava a abertura, a Argentina iniciava o que viria a ser a mais violenta ditadura das Forças Armadas, voltando a manifestar-se o descompasso na evolução histórica dos dois países. Durante o governo de Isabel Perón, os militares argentinos haviam procurado fortalecer-se e legitimar-se no combate à guerrilha, sem apoiar a presidente, como forma de dar livre curso ao caos social, econômico e político, propiciando um "castigo" à população e a destruição do prestígio do peronismo. Assim, o golpe desfechado em 25 de março de 1976 sob a liderança do general Jorge Rafael Videla deu-se em condições favoráveis, em meio ao descrédito das lideranças civis e ao caos econômico, social e político generalizado. Desta maneira torna-se possível compreender melhor a capacidade de intervenção radical, profunda e extremamente violenta do chamado *Processo de Reorganização Nacional* no âmbito da sociedade argentina. O novo regime instalava-se para permanecer no poder indefinidamente, de uma forma muito mais ampla e profunda que a Revolução Argentina de Onganía.

O novo regime, no contexto latino-americano, partiu de uma concepção diferente da Doutrina de Segurança Nacional. Inicialmente, é preciso lembrar que a Argentina não apoiou os Estados Unidos na II Guerra Mundial porque seus interesses econômicos a vinculavam com a Grã-Bretanha e boa

parte da elite militar simpatizava com o Eixo, além de possuírem um forte componente antiamericano. Em termos latino-americanos, a Casa Rosada só ratificou tardiamente a OEA e o TIAR, foi a última a receber ajuda militar dos EUA (1964) e a primeira a estabelecer vínculos militares com a Europa. Aliás, historicamente, as Forças Armadas argentinas sofreram uma maior influência européia, particularmente francesa. A experiência da França na Guerra da Argélia foi absorvida integralmente pelos militares argentinos, com a noção de combate à guerrilha passando a predominar sobre a de guerra externa. Neste sentido, o país viria a ser tratado como território colonial ocupado.

É preciso também observar a presença do nacionalismo católico conservador e ultradireitista na ideologia das Forças Armadas. Genta, importante intelectual e teórico argentino de larga influência entre os militares, defendera em seus trabalhos o retorno aos princípios católicos, romanos e hispânicos que haviam fundado a pátria. Adeptos de uma verdadeira cruzada anticomunista, os líderes do *Processo* chegaram a defender a transformação da Segurança Nacional em Segurança Regional na III Conferência de Exércitos Americanos, realizada em Bogotá em 1979. Também é interessante destacar que a concepção de DSN argentina considerava segurança e desenvolvimento como elementos paralelos e desvinculados, ao contrário da congênere brasileira.

Institucionalmente, o *Processo* fundia as Forças Armadas no governo, com militares da ativa ocupando a maioria dos cargos administrativos estatais (no âmbito federal, provincial e até municipal) e direção das empresas públicas. A Junta de Comandantes em Chefe funcionava como uma direção colegiada, com o general Videla ocupando a presidência. Tal estrutura visava evitar o personalismo presente no modelo chileno, devido ao temor herdado da experiência peronista, do risco de divisão das Forças Armadas e do risco de instabilidade que poderia advir com o desaparecimento de uma liderança unipessoal. A Ata e o Estatuto do Processo de Reorganização Nacional definiam os objetivos e os meios necessários ao exercício do poder pelo novo regime, enquanto a Comissão Assessora de Legislação encarregava-se dos aspectos jurídico-institucionais, emanados da presidência.

Os objetivos de longo prazo do regime formaram-se ao longo do último governo peronista, quando os militares e os empresários adeptos do liberalismo econômico (aglutinados na Apege, a assembléia permanente de as-

sociações patronais) passaram da crítica ao governo à crítica da "sociedade populista". A guerrilha e a crise eram consideradas uma *doença*, cuja *cura* requeria medidas extremas que fizessem a sociedade retroceder ao período anterior a 1945, ou mesmo 1930, quando era *saudável*. Neste sentido, formularam um crítica radical não apenas do populismo, mas também do desenvolvimentismo, considerado responsável pelo reforço dos sindicatos e do caos. Chegara finalmente a vez dos liberais como Verrier, Alsogaray, Krieger Vassena, Martinez de Hoz e Pinedo. Estes apresentaram-se como tendo sido o único grupo genuinamente antiperonista, e que mesmo circunstancialmente no poder, jamais puderam agir plenamente. Assim, o liberalismo, que nunca gozou da simpatia dos militares, veio se aliar a ele e a constituir uma das bases do poder.

As medidas ortodoxas de mercado eram consideradas pelo novo regime como a principal arma no combate às "indústrias artificiais". Tratava-se de uma luta pela recriação de uma Argentina agro pastoril, a ser modernamente conectada ao mundo através dos circuitos do sistema financeiro internacional, e pela redefinição do setor industrial. Para tanto, seria necessário erradicar a "subversão" (isto é, a guerrilha e a contestação social e cultural), a própria "sociedade populista" enquanto tal, e inclusive o setor industrial "ineficiente", que constituía a base da economia urbana e esta, por sua vez, da classe trabalhadora indisciplinada. Neste processo seria preciso subordinar interesses setoriais, inclusive de grupos aliados do *Processo*. Contrariando seu próprio discurso, os maximalistas liberais lançaram mão de um Estado forte e interventor para lograr, segundo suas próprias palavras, "a destruição do modo de acumulação para o qual a sociedade tendia naturalmente". Este era caracterizado por um Estado tutor, preços controlados, uma economia semifechada e a regulamentação do mercado de capitais. Assim, a "revolução econômica liberal" do regime necessitava de um Estado disciplinado que privatizasse as empresas que mantinham empregos supérfluos, o desmantelamento do sistema de subsídios e a destruição dos sindicatos e das organizações populares.

A consecução de tal programa implicava modificar inclusive o sistema de relações sociais, o qual prejudicaria até algumas bases de apoio ao regime. Neste sentido, a reforma financeira de junho de 1977 deu ênfase ao combate à inflação, desacelerando uma economia que já não vinha bem, precipitando-a numa profunda recessão. Esta estratégia avançou ainda mais com

a adoção das *tablitas* em dezembro de 1978, as quais introduziram mecanismos de deflação preventiva. As conseqüências sociais foram terríveis, e, apesar da bem sucedida manipulação popular como a propiciada pela (suspeita) vitória argentina na Copa Mundial de futebol de 1978, o regime precisou lançar mão de uma repressão inédita na história nacional. Assim, a implantação de tal projeto requeria a aplicação do *terrorismo de Estado*. Ao contrário do que muitos consideram, este não foi um mero excesso no combate à guerrilha, mas uma política deliberada para romper a capacidade de resistência da sociedade e impor uma reorganização reacionária da mesma. Para tanto era necessário infundir um medo irracional, mostrar que ninguém estava seguro, que a rebeldia equivalia à morte e que o poder era onipresente e impune. Além dos tradicionais métodos de repressão, lançou-se mão de novos meios como as desaparições e o terror em massa, e não mais seletivo. Segundo um general, justificava-se a teoria da rede: pescar cem para ficar com dez peixes. Depois de completada a "cirurgia", surgiriam novas bases de apoio institucionalizada como o nunca implementado Movimento de Opinião Nacional.

No âmbito da política externa, o *Processo* caracterizou-se por uma postura de *dependência consentida*, expressa no plano econômico e militar. A diplomacia econômica caracterizou-se por três dimensões: financeira, comercial e econômica propriamente dita. A primeira consistiu numa política de endividamento externo, necessário para cobrir o esquema econômico interno do regime. O ingresso de "capitais andorinha", voláteis e especulativos, saldou-se por fugas maciças quando o programa governamental entrou em crise, gerando uma recessão sem precedentes e um colapso financeiro no final dos anos 70. A partir de então, Martinez de Hoz estimulou ainda mais a contratação de empréstimos, gerando uma dívida externa astronômica. A dimensão comercial configurou-se nas relações com a URSS, que foram reduzidas ao mero patamar agroexportador, tirando proveito do embargo de cereais promovido pelos EUA e seus aliados após a intervenção soviética no Afeganistão.

O único aspecto produtivo e de longo prazo da política externa do governo Videla foram os Acordos de 1980 com o Brasil. Estes abarcaram acordos de complementação e integração empresarial que ainda persistem, fomentando o comércio de produtos industriais e agrícolas, num esquema que propiciava inclusive a participação de pequenos e médios empresários. Mas

o acercamento com o Brasil também abarcou a cooperação entre empresas estatais, com acordos na área energética, tais como petróleo, hidrelétrica e nuclear. O progressivo equacionamento do problema das barragens do Rio Paraná também permitiu a cooperação entre os dois governos no campo militar, envolvendo projetos da indústria aeroespacial (foguetes, satélites, mísseis e aviões de reconhecimento e caça) e naval (propulsão nuclear).

No plano da diplomacia militar, a Argentina abriu uma nova frente de atuação na América Central. Apesar dos choques com o governo Carter quanto à questão dos direitos humanos, afirmou-se gradativamente a cooperação com agências militares e de segurança norte-americanas. Num momento em que os EUA viviam a *síndrome do Vietnã* e encontravam-se impossibilitados de uma ação mais direta na América Central, a Argentina passou a vender armas às ditaduras da região, numa cooperação estratégica que envolvia também o Estado de Israel, em contatos propiciados por funcionários como Jeanne Kirkpatrick. O envolvimento argentino e a cooperação secreta com Washington na região crescera rapidamente no final da década.

Quando aproximava-se o término do primeiro governo militar, o balanço era bastante desfavorável, com o uso intenso da repressão, tortura e terrorismo de Estado, responsável pelo assassinato e desaparecimento de dezenas de milhares de pessoas não tendo logrado implantar plenamente o programa do *Processo*. Pelo contrário, Videla encerrava seu mandato e entregava o poder ao general Roberto Viola em 1980 num contexto de crise profunda nos campos social, político e econômico. Além dos efeitos sociopolíticos que a repressão havia causado, é preciso também levar em conta aspectos como o esvaziamento e regressão de instituições importantes para o desenvolvimento do país como as da educação e cultura. Além da perda de quadros qualificados (mortos, presos, afastados ou exilados), o fechamento de muitas instituições e o declínio da produção intelectual prejudicaram profundamente a Argentina. A edição de livros, por exemplo, caiu para um quinto durante o regime militar.

Figueiredo: da crise ao regime à "nova república" (1979-85)

No Brasil, o general João Baptista Figueiredo foi empossado como presidente em 15 de março de 1979, tendo que enfrentar as crescentes manifestações da oposição, a intensa mobilização social, a reação da direita à

distensão e o agravamento da crise econômica e da situação internacional. O principal objetivo do novo governo era a continuidade e conclusão do processo de redemocratização, encerrando o ciclo militar. O "presidente da abertura", orientado até 1981 pelo general Golbery na chefia da Casa Civil e em meio a um discurso ambíguo e a avanços e recuos, tentaria implementar seu programa numa conjuntura que começava adversa e se agravaria ainda mais.

A situação econômica e política mundial tornou-se dramaticamente adversa para o Brasil com o Segundo Choque Petrolífero (devido à Revolução no Irã e à guerra com o Iraque) e com o fim da *détente* em 1979, marcando uma vigorosa reação americana que se aprofundaria durante a Era Reagan. Além disso, durante os anos 70 processou-se uma reorganização da economia mundial, através da restruturação das formas produtivas, do estabelecimento de uma nova divisão internacional da produção e do desencadeamento de uma revolução científico-tecnológica, que voltaram a ampliar a distância entre os países capitalistas avançados e os em desenvolvimento. Coroando esta estratégia, em 1981, Reagan promoveu uma violenta elevação da taxa de juros, tendo como um dos objetivos aumentar a dívida externa dos países do Sul. Assim, a *crise da dívida* constituía um instrumento de pressão contra a política econômica dos mesmos e um golpe mortal no projeto de desenvolvimento de nações como o Brasil.

Vencida a *síndrome do Vietnã*, os Estados Unidos adotaram um maior protagonismo nas relações internacionais, com a nova Guerra Fria e a iniciativa de defesa estratégica, que além de tentar restaurar a bipolaridade e enfraquecer a URSS, criava instrumentos para a subjugação política e extração de recursos do Terceiro Mundo. Enquanto a URSS e a ONU enfraqueciam-se como instrumentos de apoio para os países periféricos, os EUA eliminavam as possibilidades de relações multilaterais, desarticulando progressivamente a atuação coordenada do Terceiro Mundo. Para completar, o surgimento do neoliberalismo nos países centrais tornava ainda mais difícil a sobrevivência de experiências capitalistas nacional-desenvolvimentistas no Sul.

A América Latina foi atingida em cheio pela crise da dívida em 1981 e, em seguida, pela Guerra das Malvinas em 1982. A maneira como foi articulada e executada a derrota da Argentina e a implosão de seu regime militar reforçaram a percepção do governo e da diplomacia brasileira de que estava se processando uma rearticulação do sistema internacional, fortemente negativa para a autonomia dos países de porte médio do Terceiro Mundo. Isto

levou o Brasil a apoiar integralmente a Argentina, inclusive com a venda secreta de aviões de combate durante a guerra, o que solidificou a cooperação entre ambos, a qual continuou crescendo com o retorno da democracia na Argentina.

A política externa do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro autodenominou-se de *Universalismo*, e esforçou-se por manter a autonomia do Brasil num cenário crescentemente desfavorável, conservando fortes traços de continuidade com o Pragmatismo Responsável. Definindo o país como parte do Terceiro Mundo, a diplomacia brasileira continuou a atuar nos fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado (embora não integrando-o), denunciando as estruturas políticas e econômicas internacionais. Com a gradativa submissão da Europa Ocidental e do Japão ao rearranjo econômico e diplomático-estratégico da administração Reagan, a cooperação com estes países conheceu uma significativa redução. Na África, o Brasil manteve uma presença importante, mas a recessão da "década perdida" naquele Continente e o aprofundamento da guerra na África Austral limitaram fortemente os resultados de tal cooperação.

Com relação ao Oriente Médio e à China, o Brasil intensificou a cooperação, obtendo resultados relativamente positivos, embora dificultados pelas consequências da Guerra do Golfo e dos problemas econômicos internos do Brasil. A indústria armamentista estatal brasileira, tendo atingido elevado grau de desenvolvimento, conseguiu neste período incrementar suas exportações, tanto para os países árabes como, em menor medida, para os africanos e centro-americanos. Apesar de tal atitude nesta última região, o Brasil fez-se cada vez mais presente, apoiando o Grupo de Contadora na mediação do conflito centro-americano. A implantação da Guerra Fria e a solução militar protagonizada pelos EUA (conflito de baixa intensidade na Nicarágua e El Salvador e invasão de Granada), levaram o Brasil a integrar o Grupo de Apoio à Contadora, e depois o G-8, convergindo com a diplomacia mexicana, venezuelana e argentina. A América do Sul, por sua vez, constituía cada vez mais um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica, cujo eixo central era o acercamento com a Argentina desde 1980. Além disso, o Brasil observava com extrema inquietação a crescente pressão americana pela redemocratização no Cone Sul, interpretando o fenômeno como uma estratégia de desarticulação das potências médias e de legitimação do pagamento da dívida externa destas.

A crescente dificuldade das exportações, na medida em que o Estado carecia de recursos para continuar financiando-as, a queda no afluxo de capital estrangeiro e o aumento dos pagamentos da dívida externa provocaram uma severa recessão em 1982-83, além de incrementar a inflação, obrigando o Brasil a pedir uma moratória. O ministro Delfim Neto, que voltara à direção da economia, conduziu difíceis negociações com o FMI, o qual exigia a aplicação de um programa ainda mais recessivo para sanear as finanças e liberar novos empréstimos. A estratégia brasileira foi a de ganhar tempo, prometendo e não cumprindo, enquanto aceitava alguns itens do programa mas manobrava para tentar manter o projeto de desenvolvimento. Este, concretamente, ingressava num processo de desagregação, temperado por medidas paliativas e, geralmente, contraditórias. A dívida externa atingirá a cifra de 100 bilhões de dólares e o aprofundamento da crise produzirá o aumento do custo de vida e uma série de impasses na política salarial, reajuste de mensalidades da casa própria, atendimento médico, aposentadoria, etc. Os movimentos grevistas, tendo seu epicentro no ABC paulista, se generalizaram e espalharam pelo Rio de Janeiro e Minas Gerais. O governo reagiu com intervenções nos sindicatos, prisões e intimidações, recuando em seguida, para novamente reagir quando estas voltavam a eclodir.

Em meio a este clima, prosseguia o processo de abertura. Em agosto de 1979 foi assinada a Lei de Anistia (restaurando direitos políticos e permitindo a volta de exilados) e em novembro do mesmo ano a reforma partidária extinguiu a Arena e o MDB, abrindo caminho para a criação de novos partidos, o que veio a ocorrer no primeiro semestre de 1980. Esta reforma, sugerida pelo General Golbery, almejava fragmentar a frente oposicionista, que crescia vertiginosamente. O Partido Democrático-Social (PDS) foi organizado pelo governo com os elementos da Arena, tornando-se, como dizia o regime, "o maior partido do Ocidente". O MDB procurou manter-se unido como PMDB (agora o nome Partido voltara a ser obrigatório), mas sofreu a defecção de elementos que se somaram a dissidentes da Arena, formando o Partido Popular (PP, de centro e liderado por Tancredo Neves). Mais significativa foi a saída da maior parte dos antigos populistas, que recriaram o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista, liderado por Brizola).

Além desses, surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT), que embora também agregasse elementos egressos do MDB, não era oriundo de uma

cisão partidária, e sim do movimento grevista do ABC paulista, sob a liderança do metalúrgico Luís Inácio da Silva (Lula). Participaram também de sua formação sobreviventes da luta armada, grupos trotskistas e sindicalistas, mas sua base mais sólida eram as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Com um programa de esquerda amplo e vago, o PT constituiu-se progressivamente num sólido partido social-democrata, com grande participação de jovens. O ativismo político da Igreja devia-se também à perda de influência, com a rápida expansão das igrejas evangélicas entre a população pobre, enquanto as religiões afro-brasileiras estagnavam. O ativismo da *Teologia da Libertação*, dentro e fora do PT, foi um dos motivos da visita do Papa João Paulo II ao Brasil em 1980. Numa época em que o Estado tratava de deportar religiosos estrangeiros, particularmente ativos entre índios e camponeses sem terra, o Papa recomendou ao clero não envolver-se em política.

Formados os novos partidos, o regime aprovou em novembro de 1980 a Emenda Constitucional reintroduzindo eleições diretas para governadores. Dois anos depois ocorreram as eleições, com a vitória das oposições nos estados mais importantes e do governo no Norte e Nordeste. Enquanto as oposições cresciam e as greves se tornavam comuns, aumentavam as manifestações estudantis. Os adversários da abertura reagiram com seqüestros e espancamentos de padres, militantes, sindicalistas e personalidades da oposição. Além disso, ocorreu uma série de atentados a bomba, alguns com vítimas fatais, como no ato de fundação do PMDB, na OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e no Rio-Centro. Este último gerou uma crise profunda no governo, pois a bomba explodiu nas mãos de dois militares não-uniformizados, que se encontravam no local onde horas depois seria celebrado o show do Dia do Trabalho (1º de maio de 1981). A pressão do aparato repressivo e de inteligência não deixou o governo apurar as responsabilidades, como queria Golbery, implicando inclusive sua queda. Freqüentemente também ocorriam incêndios nos quiosques que se arriscavam a vender jornais de esquerda ou de oposição.

A partir daí a abertura transcorreu cada vez mais em clima de chantagem, com ameaças de retrocesso por parte da linha-dura, manobras em torno dos critérios do processo sucessório, desvio da opinião pública para questões como episódios de corrupção e escândalos do setor financeiro (habilmente explorados pela mídia) e a generalização da publicação de revistas pornográficas (a imprensa colocava no centro do debate social questões como

"a conveniência ou não do nu frontal", buscando desviar a opinião pública das questões políticas). O afastamento temporário do presidente, devido a problemas cardíacos, recriou momentaneamente o temor de um desfecho semelhante ao de Costa e Silva. Apesar disso, avançou no final do governo a campanha *Diretas já*, propondo eleições diretas para presidente em 1984, e que ganhou as ruas. O regime consagrou então como sucessor um civil do PDS, Paulo Maluf, que a mídia apresentou como arquicorrupto e perigoso para a democracia. Isto destinava-se a criar um clima de radicalização e medo junto a população, propiciando as bases para uma solução política negociada para o impasse.

Esta se configurou com a recusa de parte do partido governista em aceitar a candidatura Maluf, criando o Partido da Frente Liberal (PFL), e com parte da oposição abandonando as *Diretas já*. Estes dois grupos firmaram um compromisso de aceitar eleições indiretas e constituíram uma chapa com Tancredo Neves (agora no PMDB) para presidente e José Sarney do PFL para vice. Sarney era um dos líderes do governo até quatro meses antes da eleição. A reação da linha-dura foi tentar apresentar Tancredo como "candidato dos comunistas" através de panfletos falsificados, e da tentativa de um golpe de Estado, que não obteve apoio. Paralelamente o PT e o PDT denunciavam todo este processo como uma manobra do próprio governo. Mas a maioria dos militares preferia abandonar o desgastante exercício direto do poder, mantendo-se apenas como fiador do processo político, enquanto a burguesia brasileira e o capital internacional desejavam participar mais diretamente do poder, dentro de estruturas mais diversificadas, que propiciassem a diluição da mobilização e conscientização popular e da radicalização política.

Tancredo Neves, moderado e veterano da política brasileira, apresentou como plataforma a implantação de uma *Nova República*, com um projeto reformista que consolidasse a democracia e corrigisse certas distorções econômicas, através de uma reforma agrária, renegociação da dívida externa em termos mais favoráveis e a retomada do crescimento econômico, com vistas a melhorar a distribuição de renda no país. Sua vitória no Colégio Eleitoral contou inclusive com o apoio de alguns políticos conservadores que permaneceram no PDS. A sucessão de Figueiredo, formalmente encerrando o

ciclo militar e constituindo a última eleição presidencial indireta, apresentou visíveis sinais de trama de bastidores e farsa, com forte manipulação da opinião pública pela mídia. Aliás, esta forma de conduzir o processo político em conjunturas de crise se transformará em fenômeno recorrente da política brasileira, como será o caso da própria doença súbita e morte do presidente eleito, o qual não chegou a assumir.

O colapso do regime militar argentino e a redemocratização (1981-84)

Na Argentina, paralelamente, quando o general Roberto Viola assumiu o poder em 1980 a crise econômica, o descontentamento sociopolítico e o esgotamento do regime militar eram patentes. Sem um projeto estruturado para superar estes desafios, o governo será arrastado pela evolução dos acontecimentos, tanto no plano externo como interno. As relações internacionais argentinas mantiveram o mesmo perfil, só que sendo levadas a um maior envolvimento no conflito centro-americano e marcadas pela intervenção na política interna da Bolívia, em apoio ao golpe militar de julho de 1980 neste país.

No âmbito interno, o descontentamento generalizado (engrossado inclusive por setores que haviam apoiado o golpe) e a ofensiva dos partidos desde 1979 forçavam o governo a buscar uma saída. O regime projetou três cenários desejáveis: a continuidade do sistema antipartidário, a continuidade antipartidos tradicionais, e a continuidade com os partidos tradicionais. A primeira opção mostrou-se irrealista, e a segunda foi esboçada nas tratativas do general A. Arguindeguy (ministro do Interior de Videla e assessor de Viola) através do Movimento de Opinião Nacional. O MON pretendia articular uma nova força política civil de direita pró-militar, com base nos pequenos partidos que apoiaram o golpe, e excluía os peronistas e os radicais. O terceiro cenário era explorado pelo general Horacio Liendo, ministro do Interior, e buscava uma democracia tutelada com a participação das agremiações tradicionais como o PJ e a UCR.

Esta estratégia, contudo, estava sendo atropelada por um movimento inexorável iniciado no final do governo Videla. Apesar do fracasso de 1977, o

movimento grevista ressurgiu em 1979 com mais força, paralelamente à rearticulação dos partidos tradicionais. Em 1978 uma terceira frente abrira-se contra os militares, a dos direitos humanos. Em 18 de julho, quando Balbín, Alfonsín e De La Rúa assistiam uma missa na Basílica do Santíssimo Sacramento em memória do dirigente da UCR, Hector Hidalgo Solá, seqüestrado um ano antes, mães de desaparecidos irromperam na Igreja exigindo notícia dos filhos. Quando em 1980 o IVA (Imposto do Valor Agregado) foi generalizado, o descontentamento transcendeu os limites em que até então se manifestava, potenciando os protestos contra o regime. O movimento das *Madres de la Plaza de Mayo* (em frente à Casa Rosada) cresceu e o tema chegou à OEA. Paralelamente, as Igrejas Evangélicas Batista e Metodista passaram a criticar a educação centrada no catolicismo. Quanto aos partidos, consideraram insuficientes as três propostas dos militares, os quais começavam a dar-se conta de que a carga de repressão despejada sobre a sociedade argentina esgotara as Forças Armadas sem conseguir dobrar a população.

Os partidos, neste contexto, não apenas aceleraram sua mobilização, como começaram a passar por transformações importantes. Na UCR, a liderança tradicional de Ricardo Balbín perde terreno para a renovação liderada por Raul Alfonsín, que se recusa a colaborar com o regime. No PJ a situação é mais complexa, com a vigência de facções colaboracionistas e tradicionais, que desencadeiam uma campanha pela libertação da Isabel Perón, enquanto a Frejuli adota uma postura contestatária e o sindicalismo se renova com Saul Ubaldini. Em novembro de 1980 a UCR e o PJ articulam a organização *Multipartidária* com mais três partidos. Paralelamente, a Associação Permanente de Direitos Humanos e o movimento das *Madres de la Plaza de Mayo* crescem e se tornam um fator político crucial, conseguindo abortar a negociação do "esquecimento" (o perdão dos militares pela repressão e os desaparecimentos) barganhado por Balbín e lideranças peronistas, desacreditando-os.

Em meio à incapacidade do governo frente aos crescentes protestos de empresários, sindicatos, movimentos de direitos humanos e partidos políticos, a paralisia econômica e o auge da especulação financeira, os militares buscam um messias ou um César que pudesse impedir o colapso do regime. Assim, em dezembro de 1981 as Forças Armadas depõem Viola e colocam o general Leopoldo Galtieri na presidência. Os protestos, entretanto, não cessam de se ampliar. Em março de 1982 as *madres* conseguem reunir 3.000

pessoas na Praça de Maio e perdem o medo da polícia. As greves explodem e a repressão do novo governo não consegue controlá-las. Galtieri ensaia então um encaminhamento populista e procura estabelecer um diálogo com setores do peronismo, mas não obtém sucesso. O regime vai lançar mão então de sua última cartada, a ocupação militar das ilhas Malvinas, ato que também será resultado de determinados fatores externos.

A política exterior de Viola e Galtieri beneficiou-se da melhoria das relações com os EUA, devido à ascensão de Ronald Reagan à presidência. Isto permitiu à Argentina exercer um maior protagonismo na América Central, entendendo tal situação como o estabelecimento de uma *aliança especial* com Washington, percepção que a administração norte-americana também cultivou nos generais argentinos. O envolvimento do regime foi intenso, com atividades de inteligência e logística, venda de armas, treinamento para tortura e interrogatório, assessoramento militar, envio de adidos e unidades especiais formalmente paramilitares e estruturação de núcleos da AAA junto aos regimes ditatoriais da região, aos *contras* e a Costa Rica. Militares argentinos participaram inclusive de operações militares. Entre agosto e outubro de 1981 unidades argentinas participaram das manobras *Ocean Venture* no Caribe com forças dos EUA, Venezuela, Colômbia, Uruguai e países da OTAN, treinando a invasão de uma hipotética ilha Amber in Amberdines. Algum tempo depois a Argentina invadia as Malvinas e os Estados Unidos atacavam Granada in Granadines.

Tardiamente o regime militar argentino tentou estruturar um projeto de potência semelhante ao de Médici no Brasil, envolvendo segurança regional e defesa, com intenso protagonismo na América Central e apoio incondicional a Washington, encarregando-se com Israel das tarefas politicamente mais desgastantes que os EUA estavam impedidos de realizar abertamente na região. Assim, a Argentina esperava ascender na hierarquia internacional com apoio norte-americano. Aqui, as dimensões externas e internas se entrelaçam, propiciando o episódio da ocupação das Malvinas. Em fins de 1981, a crise interna evidenciava o esgotamento de um regime militar que não conseguia negociar satisfatoriamente uma transição controlada, estimulando a criação de um fato político contundente. Este deveria fortalecer os militares, respondendo a três anos de ofensiva dos partidos políticos e à contestação social, embaralhando o jogo político para propiciar uma continuidade do regime como hipótese máxima, ou uma democracia tutelada como hipótese mínima.

A idéia de que a ocupação das Malvinas constituiu uma aventura impensada decidida por um único homem, não corresponde aos fatos. Dia 3 de abril de 1982 o jornalista J. Iglesias Rouco, homem vinculado aos serviços de inteligência norte-americanos, escrevia no influente jornal *La Prensa* que o governo dos EUA "havia expresso sua 'compreensão' em relação à nova postura de Buenos Aires e também sua convicção de que a recuperação das Malvinas pela Argentina constitui, nesta altura, quase condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma adequada estrutura defensiva Ocidental no Atlântico sul, frente à crescente penetração soviética na zona (...). A recuperação das Malvinas pela Argentina abriria provavelmente as portas à criação de bases conjuntas nas ilhas ou o arrendamento de bases aos Estados Unidos" (*apud* Tcach, pp. 72-3). Este é apenas um exemplo da discreta aquiescência norte-americana aos planos argentinos, que não lhes eram desconhecidos. Aliás, seria absolutamente impossível montar uma operação de tal envergadura sem conhecimento dos Estados Unidos. O projeto foi também endossado por líderes de setores do peronismo e dos partidos provinciais e de direita que apoiavam o governo.

Dia 2 de abril as tropas argentinas desembarcaram nas Malvinas, rendendo a pequena guarnição inglesa sem provocar vítimas, pois Galtieri fora aconselhado a "não ferir o leão", para obter vantagens diplomáticas. Contudo, a reação britânica e a atitude norte-americana revelaram que os militares não haviam avaliado corretamente a situação e/ou caíram numa armadilha. O general-presidente, perplexo, declarou à jornalista italiana Oriana Falacci: "Nunca esperei uma reação tão desproporcionada. Ninguém esperou." Ocorre que Reagan precisava da reeleição de Tatcher para seus planos de reaparelhamento da OTAN e já possuía mecanismos para submeter a América Latina (crise da dívida). Além disso, depois das revoluções sandinista e iraniana, a política americana buscava promover transições democráticas que pulverizassem a crescente frente de oposição a ditaduras amigas ameaçadas. A mesma estratégia foi empregada na Coréia do Sul e nas Filipinas.

Nas semanas que se seguiram ao desembarque nas Malvinas, o objetivo dos militares parecia haver sido alcançado. Em meio a amplo apoio da opinião pública, a resposta dos partidos foi a de colocar o nacionalismo acima da democracia. No PJ apenas Bittel tentou vincular a guerra à redemocratização, enquanto na UCR somente Raul Alfonsín e Eduardo

Angeloz denunciaram a aventura do governo autoritário. Quando a Força Tarefa britânica derrotou os últimos focos de resistência argentina em junho de 1982, Galtieri dirigiu-se ao povo concentrado na Praça de Maio para anunciar o cessar fogo. A reação da massa enganada foi gritar "*los chicos murieron, sus jefes los vendieron*" e "*Junta Militar, la verguenza nacional*", confrontando-se com a polícia, armando barricadas e incendiando veículos, o que provocou 150 prisões e dezenas de feridos. Os próprios militares entraram em conflito sobre a sucessão de Galtieri. Como o Exército insistia em indicar um presidente oriundo de sua arma, a Aeronáutica e a Armada retiraram-se da Junta.

O general Cristino Nicolaides, considerado da linha-dura, assumiu o comando do Exército em junho e designou o general reformado Reynaldo Bignone como presidente. O novo dirigente era uma figura secundária, mas de confiança dos Estados Unidos, e assumiu prometendo institucionalizar a vida política até o início de 1984. Imediatamente a Multipartidária busca acelerar os prazos, levando o presidente a reunir-se com representantes de 15 partidos no prédio do Congresso Nacional. Deste encontro resultou o documento intitulado Programa de Reconstrução Nacional, que acordava o restabelecimento do estado de direito, o fim do estado de sítio, a libertação incondicional de todos os presos políticos, a normalização da vida política, sindical e institucional, a expansão do consumo interno através da elevação dos salários, a proibição de importar produtos com similar argentino, a redução dos custos financeiros, o aumento dos investimentos em educação, saúde e moradia, o privilegiamento do comércio com a área latino-americana e a ampliação das relações com os países socialistas.

Concretamente, Bignone libera as atividades políticas em julho e inicia as negociações para a inserção ótima das Forças Armadas no próximo regime, mas em função da crise financeira, o governo encampou a dívida externa privada, legitimando assim seu pagamento. Num processo político que se acelera rapidamente, a UCR exibe o maior dinamismo, e nela desponta a figura de Raul Alfonsín, que recebe apoio mediático da Espanha recém-democratizada. Filmes como *História Oficial* e *Em Retirada*, cujo enfoque é convergente com o discurso político do radicalismo, recebem grande audiência na época. Os partidos durante o *Processo* não emularam os *maquis* (que eram os inimigos não apenas do regime mas do capitalismo) nem adotaram uma postura colaboracionista *a la Vichy*, fazendo apenas uma oposição

dentro do regime, e agora ressurgiam com força. Em outubro de 1982 inicia-se a campanha de filiação partidária e em outubro do 1983 ocorrem as eleições, vencida por Alfonsín. Este assume o governo em 1984, pondo fim ao regime militar.

O novo governo herdou uma dívida externa de 40 bilhões de dólares, cuja legitimidade e necessidade do pagamento ele não cansou de repetir. Ao lado da precária situação econômica, Alfonsín teve que administrar as tentativas de acerto de contas entre as vítimas e os algozes do regime militar, enfrentando os levantes militares dos *cara-pintadas* em 1987 e 1988 e a hiperinflação de 1989. Mas em meio a todos estes desafios, o governo Alfonsín foi o primeiro civil e democrático a completar seu mandato, após décadas de crise e instabilidade.

Conclusão: Um balanço de duas décadas de autoritarismo

O regime militar brasileiro, que permaneceu no poder por 21 anos, alterou profundamente a sociedade brasileira. Estabelecer um balanço deste período é algo difícil, que poucos tiveram coragem de fazer. Basicamente, o regime militar propôs-se e cumpriu dois objetivos básicos: construir um moderno capitalismo industrial e conter o movimento popular. Quanto ao primeiro aspecto, é preciso considerar que os militares deixaram o Brasil na posição de único país ao sul do Equador dotado de um completo e diversificado parque industrial, ao contrário de seus congêneres do Cone Sul, que desindustrializaram seus países. Obviamente, como país periférico e em decorrência de ser um projeto capitalista, isto não reverteu a dependência do país, até hoje estrangulado pela dívida externa e marcado por uma série de distorções.

Ao longo deste caminho, as elites tradicionais se modernizaram e redimensionaram as estruturas de dominação, que seguem vigentes. As desigualdades sociais, por sua vez, tornaram-se ainda maiores, colocando o país na posição de liderança internacional como pior distribuição de renda. Mesmo tendo atingido a posição de oitava economia do mundo nos anos 80, o Brasil ostenta índices de analfabetismo, pobreza e doenças que o situam entre os mais pobres do planeta. Tendo que manter submissa politicamente e excluída economicamente grande parte da população, e optando por um mo-

delo sócio-econômico dinâmico mas tendente às desigualdades, a burguesia brasileira gerou uma contradição insolúvel, que a obrigou a procurar certos caminhos de autonomia internacional, os quais antagonizavam certas regras da ordem capitalista mundial.

No caminho da modernização (econômica) sem mudança (social), o Brasil vive ainda as mesmas tensões internas do início dos anos 60, só que mais graves e num cenário mais complexo. Além disso, mesmo as conquistas materiais "nacionais" estão hoje ameaçadas pelo reordenamento internacional. Esses dois fatores estão criando *condições objetivas* para a superação das contradições estruturais acima mencionadas. Falta ainda, contudo, amadurecer as *condições subjetivas*, que dependem da consciência e mobilização de determinados agentes sócio-políticos. Uma das condições preliminares para tanto, é realizar-se uma análise objetiva do regime militar e das transformações sociais que produziu no Brasil.

No mesmo período, a Argentina viveu uma crise e instabilidade muito mais profundas, passando por vários governos e regimes, com enfrentamentos sociais violentíssimos e graves conseqüências de curto e longo prazo. Marcada pelo sucesso econômico do modelo agroexportador da primeira metade do século e pelo esplendor de sua sociedade, a Argentina manteve viva a nostalgia de uma "idade de ouro" passada. Assim, a modernização e os conflitos que gerou, numa sociedade que se urbanizava e diversificava, acabaram produzindo um impasse histórico. As antigas oligarquias perderam a hegemonia sobre a sociedade mas mantiveram-se influentes, enquanto os segmentos modernos afirmaram-se apenas parcialmente na economia e na política, sem lograr articular um projeto nacional coerente nem reunir um bloco social capaz de sobrepor-se à antiga classe dirigente.

Este hiato foi preenchido por dois segmentos marcados por fortes tendências de instabilidade, o peronismo e os militares. Durante as duas décadas analisadas, a política argentina centrou-se inicialmente no enfrentamento entre ambos. Frente a incapacidade dos militares em articular um projeto e um regime estáveis que eliminassem o populismo, estes vão procurar erradicar o que acreditavam ser as raízes sociais da crise argentina. O resultado será um trauma sócio-político sem paralelo na história nacional e o colapso da industrialização por substituição de importações. Ironicamente, tanto o peronismo como os militares emergiram da noite do *processo* terrivelmente enfraquecidos e descaracterizados, abrindo caminho para uma modernização

cujos contornos ainda não estão totalmente definidos.

Da mesma forma que o Brasil, o regime militar deixou como legado graves problemas e desigualdades sociais, que até o momento não foram enfrentadas. Além disso, mais que o Brasil, a Argentina sofreu as conseqüências de um projeto econômico liberal estimulado pelo capital estrangeiro, em prejuízo da economia nacional. Pior ainda, para implementar tal rearranjo econômico, os militares desencadearam uma repressão ilimitada contra o povo de seu próprio país, fomentando a desesperança e a resignação fatalista numa sociedade que fora uma das mais modernas da América Latina.

Bibliografia

Albuquerque, José A. Guilhon (org.). *Crescimento, Modernização e Política Externa. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990).*V. 1, São Paulo, Cultura/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

Camargo, Sonia de e Ocampo, José Maria Vásquez. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil: Uma Década de Política Exterior, 1973-1984.* São Paulo, Convívio, 1988.

Caparelli, Sérgio. *Ditaduras e Indústrias Culturais no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai.* Porto Alegre, Ed. da Universidade/URFGS, 1989.

Cervo, Amado (org.). *O Desafio Internacional, a Política Exterior Brasileira de 1930 a Nossos Dias.* Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1994.

Comblin, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional, o Poder Militar na América Latina.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

Drosdoff, Daniel. *A Linha Dura no Brasil, o Governo Médici (1969-1974).* São Paulo, Global, 1986.

Dutrenit, Silvia (coord.). *Diversidad Partidaria y Dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay.* Mexico, Instituto Mora, 1996.

Fernandes, Florestan. *A Ditadura em Questão.* São Paulo, T. A. Queiroz, 1982.

Gorender, Jacob. *Combate nas Trevas, a Esquerda Brasileira: Das Ilusões Perdidas à Luta Armada.* São Paulo, Ática, 1987.

Jordán, Alberto R. *El Proceso 1976/1983.* Buenos Aires, Emecé, 1993.

Kaplan, Marcos. "*50 Años de Historia Argentina: El Laberinyo de la Frustración*". González Casanova, Pablo (coord.). *America Latina: Historia de Medio Siglo.* Mexico, Siglo XXI, 1977, v. 1.

Kucinski, Bernardo. *Abertura, História de uma Crise.* São Paulo, Brasil Debates, 1982.

Kucinski, Bernardo e Branford, Sue. *A Ditadura da Dívida, Causas e Conseqüências da Dívida Latino-Americana.* São Paulo, Brasiliense, 1984.

López, Ernesto. *Seguridad Nacional y Sedición Militar.* Buenos Aires, Legasa, 1987.

Martins, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil.* Rio de Janeiro, Graal, 1984.

O'Donnell, Guillermo; Schimitter, Philippe e Whitehead, Lawrence (eds.). *Transições do Regime Autoritário: América Latina.* São Paulo, Vértice, 1988.

Quiroga, Hugo e Tcach, Cesar (comps.). *A Veinte Años del Golpe, con Memória Democrática.* Rosario, Homo Sapiens, 1996.

Roca, Gustavo. *Las Dictaduras Militares del Cono Sur.* Buenos Aires, El Cid Editor, 1984.

Rock, David. *La Argentina Autoritária.* Buenos Aires, Ariel, 1993.

Rouquié, Alain. *O Estado Militar na América Latina.* São Paulo, Alfa Omega, 1984.

Sikkink, Kathryn. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina.* Ithaca and London, Cornell University Press, 1991.

Singer, Paul. *O Dia da Lagarta: Democratização e Conflito Distributivo no Brasil do Cruzado.* São Paulo, Brasiliense, 1987.

Sorj, Bernardo e Almeida, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64.* São Paulo, Brasiliense, 1983.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985).* São Paulo, Paz e Terra, 1988,

Tavares, José Giusti. *A Estrutura do Autoritarismo Brasileiro.* Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982.

Stepan, Alfred (ed.). *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation.* New York/ Oxford, Oxford University Press, 1984.

Vizentini, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais e Desenvolvimento, o Nacionalismo e a Política Externa Independente/ 1951-1964.* Petrópolis, Vozes, 1995.

V. Autores. *Retrato do Brasil.* São Paulo, Política, 1984, 4 vols.

Weis, W. Michael. *Cold Warriors & Coups d'État. Brazilian-American Relations 1945-1964.* Albuquerque, University of New Mexico Press, 1993.

A Experiência Histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983: começo da convergência*

*Rosendo Fraga***

I. Introdução

Neste trabalho, vou propor uma tese que, politicamente, é discutível. Faço-o a partir da ótica da história e não da política.

Assumir a verdade histórica pode, às vezes, não ser conveniente do ponto de vista político, mas é essencial para a compreensão dos processos globais.

Em geral, interpreta-se, nos países do Cone Sul da América, que a integração é conseqüência do estabelecimento da democracia de forma simultânea nos países da região, durante a década de 1980. De acordo com essa idéia, durante os governos militares que predominaram nos anos 60 e 70, os processos de integração não chegavam a bom destino, porque as Forças Armadas que governavam toda a América do Sul, com as únicas exceções da Colômbia e da Venezuela, mantinham o nacionalismo como instrumento de dominação política e para acalmar as dissidências internas.

Em minha opinião, a relação entre a Argentina e o Brasil, durante

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva

** Advogado formado pela Universidade Católica Argentina. Atualmente é consultor de entidades empresariais e colaborador permanente dos jornais *La Nación, El Cronista, Clarín, Ambito Financiero* e *La Voz del Interior*. Foi professor de História do Direito e de Direito Trabalhista na Universidade Católica. Também ensinou História Argentina no Colégio Militar da Argentina. Em 1986 fundou e dirige o Centro de Estudos União para a Nova Maioria, centro que se dedica à pesquisa e ao estudo de temas sócio-políticos, históricos e militares. Em 1993 publicou uma biografia completa sobre o ex-presidente Agustín P. Justo – *El general Justo*, Emecé. Autor dos livros *Ejército y Frondizi* (1992), *El Hijo de Roca* (1994), *Roca y Brasil* (1994), da série *Argentina en las Urnas*, entre outros. Membro com direito a voto do Instituto de História Militar da Escola Superior de Guerra, do Conselho Argentino para as Relações Exteriores (CARI), etc. Há dois anos é presidente da Associação Amigos do Museu Roca.

esse período, não coincide com esse tipo de interpretação. Creio que o excepcional processo de integração que a região está vivendo com o Mercosul e o alto desenvolvimento que a relação bilateral entre o Brasil e a Argentina adquiriu são conseqüências de um processo que aprofunda suas raízes na segunda metade da década de 1970. Minha tese é que o processo de integração entre o Brasil e a Argentina teve, nas últimas décadas, três etapas, que se complementam em um processo evolutivo.

A primeira são os acordos assinados, em 1979 e 1980, entre os dois países, relativos à represa hidrelétrica de Itaipu e à energia nuclear. Esses acordos, firmados no período durante o qual, em ambos os países, havia regimes militares, determinaram que a problemática da segurança entre os dois países não fosse uma situação de receio entre ambos, que impedisse avançar na integração econômica e comercial.

A segunda são os acordos bilaterais entre os dois países, assinados em 1985 pelos presidentes Sarney e Alfonsín.

A terceira é o tratado do Mercosul, que os dois países assinaram juntamente com o Paraguai e o Uruguai, em março de 1991.

Talvez estejamos começando outra, no momento, quando os dois países coordenam suas estratégias para enfrentar, em comum, as ameaças geradas pela globalização, pela instabilidade do sistema financeiro internacional, cujas conseqüências afetam a ambos.

Creio que os dois acordos assinados durante o governo militar foram a condição necessária, ainda que não suficiente, para o processo de integração econômica e comercial que se desenvolveu depois, com a vigência da democracia.

Pode-se advogar que o processo de integração teria se desenvolvido igualmente nos anos 80, sem os acordos assinados durante o governo militar. É uma hipótese, porém, a realidade regional mostra-nos que a não-resolução do último conflito de fronteiras entre a Argentina e o Chile é um problema político que impõe uma marcha mais lenta no processo de integração bilateral, o que se projeta na relação do Chile com o Mercosul.

II- A Problemática da segurança na relação bilateral

A Guerra da Tríplice Aliança modifica qualitativamente a relação entre os dois países. A partir dessa aliança militar, entre ambos haverá rivalidade, porém, não mais inimizade.

Entre a Argentina e o Brasil tem lugar, desde então, uma concorrência pela influência sobre o Paraguai e a Bolívia e, em menor medida, sobre o Uruguai. A maior parte das diferenças que ocorrerão no século seguinte e ao término da Guerra da Tríplice Aliança terão como motivo essa concorrência.

Os laços estabelecidos então serviram para que, nos momentos de tensão, quando nas diferenças surgidas, após a Guerra do Paraguai, no conflito causado pela Bolívia, nos primeiros anos do século XX, e nas tensões derivadas da rivalidade pela liderança regional que desencadeou a corrida armamentista, nos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial, sempre fossem encontradas soluções pacíficas.

Apesar de que, entre os dois países, sempre tenham predominado as soluções pacíficas e a vocação de conciliação diante de diferenças e tensões, ambos se percebiam mutuamente como a maior ameaça para a respectiva segurança.

Basta analisar o desdobramento militar dos dois países para verificar que, até os anos 70, se percebiam mutuamente como a respectiva maior ameaça em matéria de segurança.

Um tema interessante, a respeito disso, é o sentido que tem o desdobramento militar das Forças Armadas do Uruguai. A hipótese de conflito principal das Forças Armadas uruguaias, durante o século XX, foi de que, um dos dois grandes países, Argentina ou Brasil, o invadisse e, em conseqüência, as Forças Armadas uruguaias resistiriam, com seus poucos meios, dois dias, para dar tempo a que outro país interviesse, com a intenção de evitar que o invasor dominasse a "banda oriental do rio da Prata".

Em determinadas esferas do pensamento estratégico de ambos os países, dominava a idéia de que os interesses geopolíticos geravam um eixo Rio-Assunção-Santiago do Chile, ao lado de outro, Buenos Aires–La Paz–Lima. A Guerra do Pacífico, na qual o Chile vence o Peru e a Bolívia, tirando-lhes territórios, deixa uma seqüela de antagonismo e conflito latente.

Os dois países derrotados olham a Argentina em décadas posteriores, procurando apoio para recuperar os territórios perdidos. Apesar dessa situação provocar debates na Argentina, sempre predominou a tendência pragmática representada por Roca, pretendendo evitar um compromisso com os problemas do Pacífico. Evitar esse compromisso era, por sua vez, evitar tensões com o Brasil, já que uma aliança, Argentina–Bolívia–Peru, contra o Chile, ativaria imediatamente uma aliança Brasil-Chile e, eventualmente, com o Paraguai.

Isso não impediu momentos de aproximação e cooperação, como os que foram conseguidos, ao longo do século XIX ao XX, entre os presidentes Campos Salles e Roca, entre Hermes da Fonseca e Saens Peña, na década seguinte e, nos anos 30, entre Getúlio Vargas e Justo.

A idéia do triângulo ABC (Argentina-Brasil-Chile), nos primeiros anos do século XX, atenua o antagonismo regional. Os três países atuam em frente comum em diversas situações, como o reconhecimento do Panamá, em 1903; a aceitação do governo de Huerta, no México, em 1915; a Guerra do Chaco, nos anos 30, e o conflito entre o Peru e o Equador, durante a Segunda Guerra Mundial.

A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial acentua essa percepção de antagonismo. O Brasil adquire novo nível militar com sua participação na Guerra, enquanto a Argentina amplia notoriamente suas Forças Armadas, sobretudo nas províncias do litoral, junto à fronteira com o Brasil.

Se bem que entre Getúlio Vargas e Perón, nos anos 50, exista boa relação pessoal não se dá passos importantes na relação bilateral nem se modifica essa situação de concorrência pela liderança regional, no âmbito de uma relação bem mais cordial.

A chegada de Frondizi ao poder, em 1958, representa uma tentativa da Argentina de ter melhores relações com o Brasil. Estabelece boa relação pessoal com Kubitscheck. A necessidade de desenvolvimento econômico gera interesse comum. As condições financeiras internacionais fazem com que ambos os países possam se propor a atrair investimentos norte-americanos, sem que isso implique concorrência. Essa política continua com Quadros e a Conferência de Uruguaiana, no início dos anos 70, é um avanço na institucionalização dessa política.

O triunfo de Castro, em Cuba, cria uma ameaça para a segurança dos países da região. Na Conferência de Uruguaiana, os dois presidentes analisaram o problema, ainda que ausente na declaração pública assinada na ocasião.

Na Conferência de Punta del Este, na qual se reúnem os chanceleres do Continente para resolver sobre a expulsão de Cuba da OEA, proposta pelos Estados Unidos, os ministérios das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil movem-se em comum acordo, marcando uma posição diferenciada em relação à do Departamento de Estado.

O Predominio militar nos dois países (1964-1976)

Quando, em 1964, no Brasil, as Forças Armadas destituem o governo de Goulart, e Castelo Branco assume o poder; na Argentina, Illia governa, presidente civil do partido radical.

Perón tenta regressar à Argentina e o governo militar do Brasil o detém, durante escala em seu território, resolvendo, assim, um problema de política interna importante para o governo argentino.

O governo militar brasileiro assume uma posição de alinhamento com os Estados Unidos em função do anticomunismo. A mesma posição, ainda que mais moderada, é assumida pelo governo civil argentino. A crise de Santo Domingo coloca-o em evidência. O Brasil apóia a intervenção militar norte-americana, enviando tropas e comandando a força interamericana. A Argentina vota a favor da intervenção, mas decide não enviar tropas.

Illia é destituído, em 1966, por um golpe militar e uma Junta Militar assume o poder e o delega ao general Juan Carlos Onganía.

Durante sua presidência (1966-1970), a orientação anticomunista na política externa é coincidente com a do governo militar brasileiro durante as gestões de Castelo Branco (1964-1967) e de Costa e Silva (1968-1970).

Porém, no final dos anos 70, começa a surgir um problema na relação bilateral que é a construção das represas hidrelétricas do Brasil, nos rios cujos cursos sucessivos passavam pela Argentina.

Essa questão introduz um problema de interesses concretos na relação bilateral e será a maior divergência da década, que vai do final dos anos 60 aos anos 70.

Durante a presidência de Onganía, na Argentina, e de Costa e Silva, no Brasil, chega-se a um acordo em relação à represa de Jupiá. Porém, Itaipu emerge como o problema fundamental que marcará a relação bilateral durante os anos 70.

Para a Argentina, Itaipu é um problema de segurança. É vista como uma ameaça enquanto o Brasil pudesse controlar o curso dos rios que atravessam a zona mais rica do país. Os setores nacionalistas argentinos realizam uma intensa campanha sobre o tema, denunciando o Brasil como ameaça pelo controle que teria sobre o curso dos rios argentinos.

O tema adquire características de hipótese de conflito para o planejamento militar argentino. Nas Forças Aéreas, a possibilidade de conflito que leve ao bombardeio das represas brasileiras é uma questão central.

O papel do Paraguai, país no qual a Argentina e o Brasil vêm disputando a hegemonia há um século, complica mais o problema. Mestre na política de flutuar entre os dois vizinhos maiores, Stroessner move-se com habilidade, exacerbando a rivalidade entre os dois países, fazendo-se sentir necessário a ambos.

Na Argentina, Onganía é sucedido na presidência primeiro pelo general Levingston (1970-1971) e, em seguida, pelo general Lanusse (1971-1973), período durante o qual, no Brasil, o general Garrastazu Médici exerce a presidência (1970-1974).

No início dos anos 70, a possibilidade de que, no Uruguai, um governo de esquerda ganhasse as eleições de 1971, produz certa preocupação regional. A alternativa de uma intervenção militar binacional, para evitar a implantação de um governo de esquerda na região, é analisada em alguns meios militares da Argentina e do Brasil e denunciada pela esquerda, mas o problema dissipa-se com a vitória, nas eleições, do Partido Colorado uruguaio.

A Argentina leva às Nações Unidas sua diferença com o Brasil, a raiz do conflito do aproveitamento dos rios. É o momento em que o país está sendo questionado internacionalmente pelos direitos humanos, pela repressão

da insurgência interna. Na Argentina, o governo militar de Lanusse adota uma política mais liberal internamente, reprimindo a insurgência com métodos legais, e adota uma política externa "sem barreiras ideológicas", entrevistando-se com Salvador Allende, o presidente socialista do Chile.

Nas Nações Unidas, a Argentina consegue votações contundentes a seu favor, no tema da autorização, requerida para construir represas nos rios compartilhados. São vitórias diplomáticas numericamente importantes a favor da Argentina, mas que esfriam a relação bilateral, provocando distanciamento.

O governo militar chega a seu fim na Argentina, em 1973. É eleito o presidente Campora, que após um breve governo de menos de dois meses, durante o qual ensaia um projeto de centro-esquerda, é sucedido transitoriamente por Raúl Lastiri; em seguida, Perón é eleito em setembro desse ano, assumindo, pela terceira vez, a presidência da Argentina.

Perón não chega a governar um ano. Falece em julho de 1974 e é substituído pela vice-presidente, Maria Estela Martinez de Perón, que, após agitado governo, é destituída pelas Forças Armadas, em 1976. Durante esse agitado período da vida política argentina, o Brasil mantém-se um tanto distante, observando os acontecimentos. O tema Itaipu continua sendo central na relação bilateral entre os dois países, mas nenhuma resolução é adotada.

Entretanto, a relação de forças entre os dois países mudou substancialmente durante as duas décadas precedentes.

Quando, em 1958, Frondizi assume, os dois países têm aproximadamente o mesmo PIB. Quando, em 1976, as Forças Armadas assumem o poder na Argentina, o PIB do Brasil é quase três vezes o da Argentina.

A economia brasileira entrou em uma fase expansiva de grande crescimento, enquanto a Argentina teve uma taxa de crescimento muito mais modesta. Isto gerou duas conseqüências:

a) A projeção desta tendência levava a pensar que a Argentina ia ser anulada pelo Brasil;

b) Criava uma situação de desequilíbrio no plano militar, já que o Brasil podia destinar ao item militar muito mais recursos que no passado.

A isso, acrescentava-se a teoria do país "chave" na região de Henry Kissinger que via o Brasil como a potência regional, com a qual os Estados Unidos tinham de entender-se para assegurar a estabilidade da região. Essa estratégia norte-americana, vigente até a chegada de Carter ao poder, nos Estados Unidos, acentuava as preocupações dos geopolíticos argentinos, que percebiam que a Argentina havia perdido na concorrência com o Brasil pela hegemonia regional.

A esse contexto geral, incrementava-se o conceito de "ameaça" pelas conseqüências que poderia acarrear a construção de Itaipu.

A Convergência entre os dois países (1976-1983)

Em 1976, assume o poder na Argentina uma Junta Militar, integrada pelos comandantes-chefes das três Forças Armadas, que delega o exercício da presidência ao titular do Exército, general Videla, que exercerá a presidência durante os cinco anos seguintes, até 1981; no Brasil, governa o general Geisel (1974-1979) e, nos Estados Unidos, é eleito Carter para o período 1977-1981.

Na Argentina, as três Forças Armadas chegam à conclusão de que a Argentina deve resolver o conflito pendente com o Brasil e decidem dar clara prioridade a esse tema.

É designado embaixador no Brasil, Oscar Camilión, homem que, nesse momento, é reconhecido por sua posição de amizade em relação ao Brasil, que cresceu, primeiro como diplomata durante o governo de Frondizi – havia sido o funcionário–chave na Conferência de Uruguaiana, em 1961 – e, logo como jornalista e perito em política externa, a partir do jornal *Clarín*, com uma posição pública de apoio ao entendimento entre os dois países.

De acordo com o sistema institucional de funcionamento do governo militar argentino, o novo embaixador junto ao governo brasileiro reúne-se com os três comandantes-em-chefe, separadamente. De modo coincidente, os três expressam sua decisão de chegar a um acordo com o Brasil sobre o tema Itaipu, que era o centro da controvérsia entre os dois países.

Estabelece-se uma situação de fato, em função da qual o embaixador se relaciona diretamente com o presidente e a Junta de Comandantes, com a qual faz sua gestão diplomática para chegar ao entendimento com o Brasil.

A decisão do governo militar argentino de chegar a um acordo com o Brasil parte dos seguintes argumentos:

a) A Argentina deve enfrentar o problema da insurgência interna, para o qual se torna conveniente não manter aberto um conflito potencial com o Brasil, que é o país mais importante da região;

b) Há uma coincidência ideológica entre os dois governos militares, que torna possível um entendimento;

c) A Argentina começa a perceber que enfrenta um problema com o Chile, raiz do diferendo de Beagle. É assim que, na percepção argentina, pela primeira vez no século, o Chile é visto como uma ameaça maior do que o Brasil para o pensamento militar.

Camilión recorda que em sua entrevista com o presidente Geisel, para a entrega de suas credenciais, este expressa sua satisfação em receber o embaixador de um país com o qual não há problemas nem conflitos, diante do qual o diplomata argentino responde que, na realidade, há um problema pendente, que é o de Itaipu, que é conveniente resolver.

É nesse contexto que as Forças Armadas dos dois países dão um passo significativo, em 1977, ao iniciarem-se nesse ano os exercícios fraternos, com a participação de navios dos dois países.

A partir dos Estados Unidos, a política da administração Carter, centrada no questionamento dos governos militares da região, pelas violações dos direitos humanos e o embargo à venda de armas, aproximam politicamente os governos militares da Argentina e do Brasil. A Argentina começa a sofrer, na segunda metade dos anos 70, o questionamento internacional que o Brasil havia tido na primeira metade da década.

Nesse contexto, entre 1977 e 1979, desenvolvem-se negociações a respeito da construção da represa de Itaipu.

A crise do petróleo, no início dos anos 70, havia mostrado a vulnerabilidade do Brasil em matéria energética e, em conseqüência, seu interesse na construção das represas geradoras de energia havia aumentado.

No início, o embaixador argentino enfrenta dificuldades para encontrar, no governo brasileiro, interesse para a resolução do problema. Percebe que a estratégia brasileira tende a continuar com Itaipu, produzindo uma situação de fato.

Porém, na percepção argentina, até 1978, produz-se uma mudança e o governo brasileiro começa a mostrar interesse em chegar a um acordo sobre o tema.

O papel do Paraguai, em Itaipu, parece ter tido influência na mudança da ótica argentina. O jogo pendular de Stroessner faz com que no Brasil se perceba a conveniência de chegar a um acordo com a Argentina.

É que, em caso contrário, qualquer problema entre o Paraguai e o Brasil produziria um alinhamento da Argentina com o primeiro e, então, poderia converter-se em um problema de segurança regional.

É a partir dessa percepção que, em 1979, os dois países chegam ao acordo sobre Itaipu.

A chegada de Figueiredo ao poder no Brasil, nesse ano, um homem que havia vivido na Argentina e que conhecia bem o país e suas Forças Armadas desempenha papel importante a favor dos acordos entre os dois países.

O Acordo sobre as represas

Nos dias 22 e 23 de setembro de 1977 e 17 e 18 de novembro do mesmo ano, realizaram-se, em Assunção, duas reuniões de caráter técnico para chegar a um acordo entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai, pelas diferenças surgidas na construção das represas. Por sua vez, nos dias 14 e 15 de março e 27 e 28 de abril de 1978, realizam-se outras duas, de caráter diplomático.

Cabe recordar que, durante 1978, a tensão entre a Argentina e o Chile cresce quando a Argentina rechaça o laudo arbitral no conflito de Beagle. Ambos os países preparam-se para a guerra no final de dezembro daquele ano; os dois países ficam à beira dela. A intervenção do sumo pontífice evita o conflito, quando já está dada a ordem às tropas argentinas de que ocupem as ilhas que estavam em discussão. Nesse contexto, para o governo argentino havia especial interesse em resolver o problema com o Brasil.

O processo de negociação prossegue com outras reuniões e culmina com a celebração, na cidade de presidente Stroessner, no dia 19 de outubro de 1979, de uma reunião de ministros de relações exteriores dos três países.

Nessa reunião foi acordado:

a) Estabelecer o nível de águas máximo normal de operação – salvo circunstâncias excepcionais –, do reservatório da represa que a Argentina e o Paraguai projetam construir na zona de Corpus, na cota de 105 metros sobre o nível do mar;

b) Que Itaipu pode operar com a flexibilidade que aconselha sua melhor utilização, até a totalidade de sua potência, mas, mantendo caudais de águas abaixo, de modo a não ultrapassar, no que se refere à sua operação, e salvo circunstâncias naturais excepcionais, os seguintes parâmetros relacionados com a navegação, medidos de acordo com a prática internacional, na zona de fronteira fluvial entre os três países:

- Variação horária de nível: cinqüenta centímetros,

- Variação diária de nível: dois metros,

- Velocidade superficial normal; dois metros por segundo.

Em condições hidrológicas desfavoráveis, a variação horária de nível e a variação diária de nível podem admitir aumentos de até, aproximadamente, 20%, dentro dos termos de coordenação operativa prevista;

c) Estabelece-se que a totalidade da potência a que se faz menção é – quando o cumprimento dos parâmetros relacionados com a navegação citados o permita –, a que resulte da operação em Itaipu, das

dezoito unidades turbo-geradoras instaladas, de potência nominal de 700 megawatts cada uma, com uma vazão turbinada máxima da ordem de 12.600 metros cúbicos por segundo;

d) Que, para Itaipu e para a usina hidrelétrica projetada para a zona de Corpus serão garantidas facilidades, durante sua construção e durante o enchimento de suas represas, cujos cronogramas serão divulgados com suficiente antecipação, adotando-se prática análoga à que foi cumprida para o enchimento da represa de Jupiá, no que se refere ao conhecimento de dados técnicos relativos à operação de enchimento das referidas represas. No tocante à construção da usina hidrelétrica projetada, nesse momento, em Corpus e ao enchimento da sua represa, o Paraguai e o Brasil acordam colaborar por meio da operação de suas represas, para assegurar um caudal, em Corpus, que redunde em benefício dessa obra;

e) Que o ente Itaipu Binacional e a entidade que estiver a cargo da usina hidrelétrica projetada na zona de Corpus estabeleceriam procedimentos adequados de coordenação operativa entre ambas as usinas, para a obtenção de benefícios recíprocos, incluindo a mudança de informação hidrológica pertinente aos três países, possível de ser antecipada;

f) No âmbito dos acordos preexistentes da bacia do Prata, os três governos comprometem-se a adotar as medidas necessárias para que sejam mantidas, nos caminhos dos rios de sua soberania, as melhores condições de navegabilidade e a tomar também, quando for pertinente e, no momento oportuno, as providências adequadas a fim de realizar as obras que possibilitem a navegação ou o transbordo, como substituição temporária, levando em conta os interesses dos países ribeirinhos a jusante e a montante;

g) Os três governos ratificam sua intenção de assegurar que os caudais provenientes das usinas hidrelétricas de Itaipu e da que se projetar na zona de Corpus, no que lhes correspondem, não afetem as condições de navegabilidade do rio Paraná, nem produzam prejuízos sensíveis ao seu regime, à sua condição aluvional ou à atual operação de seus portos, inclusive os abertos estacionalmente em ultramar. Acorda-se também que eventuais modificações que possa sofrer o regime do rio

pelos caudais provenientes das citadas usinas hidrelétricas manteriam razoavelmente o caráter estacional de suas cheias e vazantes. Estabelece-se também que, tendo presente os eventuais efeitos benéficos da regulação, convém, igualmente, que eventuais prejuízos significativos que possam ocorrer no rio Paraná, em águas abaixo de Itaipu e com a usina hidrelétrica projetada para Corpus, como conseqüência da regulação do rio pelas referidas usina hidrelétricas, deverão ser prevenidos na medida do possível e sua apreciação e qualificação não poderão definir-se unilateralmente pelos Estados em cuja jurisdição presumivelmente se originarem, nem pelos Estados que aleguem a ocorrência dos referidos eventuais prejuízos sensíveis. Acorda-se também que, dentro do espírito de cooperação e boa vizinhança que inspiram as relações entre os três países, os casos concretos serão examinados no prazo mais curto possível, compatível com a natureza do eventual prejuízo significativo e sua análise;

h) Deixa-se em aberto a possibilidade de reabertura das negociações, em caso de alteração dos três primeiros itens do acordo, que mencionamos nos pontos a), b), e c), dado que o acordo geral se fundamenta na inter-relação entre os três;

i) Acorda-se aprofundar os estudos sobre sismologia no projeto e na construção das duas usinas hidrelétricas e tomar as medidas adequadas para sua detecção e controle;

j) Segundo o estabelecido nos acordos da bacia do Prata, os três governos, no que lhes concerne, comprometem-se em envidar esforços para preservar o meio ambiente, a fauna, a flora, assim como a qualidade das águas do rio Paraná, evitando sua contaminação e assegurando, no mínimo, as condições de salubridade nas áreas de influência das usinas hidrelétricas, promovendo também a criação de novos parques nacionais e melhorando os existentes;

k) Finalmente, que, dentro do alto espírito de fraterna compreensão que guiou as deliberações entre os três governos e, tendo-se chegado a um perfeito entendimento a respeito dos pontos precedentes, os três países realizarão estudos acerca de eventuais questões correlacionadas que sobrevenham, com o objetivo de estreitar ainda mais a cooperação entre elas no contexto deste Acordo,

Na Argentina, levantaram-se vozes contra o acordo, como as do almirante Rojas, do engenheiro Fuschini Mejía e do então dirigente do radicalismo, Fernando de la Rúa, que alertavam que os interesses argentinos não estavam garantidos, dado que o cumprimento do acordo dependia da vontade do Brasil.

Após dezoito anos da assinatura do acordo, tem-se verificado que foi um acordo transcendente, que permitiu resolver um conflito central na relação bilateral.

O Acordo de Cooperação Nuclear

Nas duas décadas que vão do final dos anos 50 ao final dos anos 70, a relação, em matéria de PIB, entre a Argentina e o Brasil passa de um a um para três a um, em favor do Brasil.

Isso traz conseqüências importantes no campo militar, dado que o Brasil tem uma capacidade muito maior para sustentar seus programas e aquisições em matéria de defesa.

No que se refere à indústria bélica, o desenvolvimento brasileiro é importante e, no final dos anos 70, supera em termos quantitativos a produção militar argentina.

Na segunda metade da década de 1970, o Brasil propõe à Argentina cooperar em um projeto de indústria aeronáutica, o que finalmente não é aceito pela Argentina que pretendia uma participação de 50% no projeto binacional, enquanto o Brasil oferecia um terço.

Porém em matéria de desenvolvimento tecnológico, a Argentina mantém ainda vantagem, tanto em tecnologia nuclear quanto em foguetes.

O Brasil havia começado a levar adiante seu plano nuclear em cooperação com a Alemanha e enfrentava dificuldades.

Para a Argentina, o plano militar nuclear brasileiro apontava para neutralizar a desvantagem comparativa que o Brasil ainda tinha neste item. Por sua vez, para o Brasil, a vantagem que a Argentina gozava no tocante ao desenvolvimento nuclear, gerava certa inquietude em termos de pensamento estratégico.

Depois da construção das represas, o tema nuclear ocupava lugar prioritário no pensamento estratégico de ambos os países.

Durante a presidência de Videla, na Argentina, e de Figueiredo, no Brasil, o presidente da Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, o almirante Castro Madero, realiza várias visitas ao Brasil, iniciando-se uma política de cooperação, antes que se formalizasse o respectivo acordo.

O tratado sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios foi conseqüência de determinada política de cooperação e da concórdia que predominou nos dois países.

Assim, uma vez solucionado o problema de Itaipu e Corpus, os governos se reúnem para resolver outro problema pendente.

Após uma série de negociações, realizadas nos últimos meses de 1979 e nos primeiros de 1980, em 17 de maio de 1980, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro, e o da Argentina, Carlos W. Pastor, assinaram, em Buenos Aires, o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Argentina e o Governo da República Federativa do Brasil para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

Os considerandos do acordo destacavam o desejo permanente dos dois países de ampliar a cooperação entre ambos, em termos gerais, e destacava o "direito de todos os países ao desenvolvimento e à utilização da energia nuclear para fins pacíficos e, assim mesmo, ao domínio da tecnologia necessária para esse fim" e sustentava que "o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos constitui um elemento fundamental para promover o direito econômico e social de seus povos".

Assinalava também que os dois países vinham realizando esforços "a fim de incorporar a energia nuclear a serviço de suas necessidades de desenvolvimento econômico e social" e destacava que a "cooperação na utilização da energia nuclear para fins pacíficos poderá contribuir para o desenvolvimento da América Latina".

Também sustentava que os dois países estavam convencidos "da necessidade de impedir a proliferação das armas nucleares por meio de me-

didas não-discriminatórias que impusessem restrições orientadas para a obtenção do desarmamento nuclear geral e completo sob estrito controle internacional" e acrescentava que os dois países tinham em conta "os objetivos do Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina, Tratado de Tlatelolco".

O Acordo estabelecia que as partes signatárias cooperariam para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear, de acordo com as necessidades e prioridades de seus respectivos programas nucleares e tendo em conta os compromissos assumidos pelas partes.

Determinava que ambos podiam designar os respectivos organismos competentes para executar a cooperação prevista no Acordo.

A colaboração prevista era muito ampla e alcançava os seguintes campos: pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de reatores experimentais e de potência, incluindo as centrais nucleares; o ciclo do combustível nuclear, incluindo a pesquisa e a exploração dos minerais nucleares e a fabricação de elementos combustíveis; a produção industrial de materiais e equipamentos e prestação de serviços; a produção de radioisótopos e suas aplicações; a produção radiológica e a segurança nuclear; a pesquisa básica e aplicada em relação com os usos pacíficos da energia nuclear e outros aspectos científicos e tecnológicos referentes ao uso pacífico da energia nuclear que os países consideram de interesse mútuo.

A cooperação acordada nesses campos realizar-se-ia por intermédio de assistência recíproca para a formação e a capacitação de pessoal científico e técnico; intercâmbio de peritos; intercâmbio de professores para cursos e seminários, bolsas de estudo; consultorias recíprocas sobre problemas científicos e tecnológicos; formação de grupos mistos de trabalho para a realização de estudos e projetos concretos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico; fornecimento recíproco de equipamentos, materiais e serviços e intercâmbio de informação relativos aos campos assinalados precedentemente e outras formas de trabalhos que fossem acertados.

Estabeleceu-se que para complementar a colaboração prevista no Acordo, os organismos competentes designados por cada uma das partes celebrariam convênios de aplicação, nos quais seriam determinadas as condições e modalidades específicas da cooperação, incluindo a realização de

reuniões técnicas mistas para o estudo e a avaliação de programas. Também os organismos competentes de cada uma das partes poderiam criar entidades conjuntas que tivessem por objetivo a condução técnica e econômica dos programas e projetos acordados, promovendo, quando fosse conveniente, a participação de pessoas jurídicas de direito privado, dessas entidades.

Acordava-se que as partes poderiam utilizar livremente toda a informação intercambiada em virtude do presente Acordo, exceto naqueles casos em que a parte que forneceu a informação houvesse estabelecido restrições ou reservas a respeito de seu uso ou difusão. Caso a informação intercambiada estivesse protegida por patentes registradas em qualquer das partes, os termos e as condições para seu uso e difusão ficariam sujeitas à legislação ordinária.

As partes se comprometiam ao fornecimento recíproco de transferência, empréstimo, arrendamento e venda de materiais nucleares, equipamentos e serviços necessários para a realização dos programas conjuntos e de seus programas nacionais de desenvolvimento no campo da utilização da energia atômica para fins pacíficos; ficando essas operações, em todo caso, sujeitas aos dispositivos legais vigentes na República Argentina e na República Federativa do Brasil.

Estabelecia-se também que qualquer material ou equipamento fornecido por uma das partes à outra, ou qualquer material derivado do uso dos anteriores, ou utilizado em um equipamento fornecido em virtude do Acordo poderia ser utilizado apenas para fins pacíficos. As partes consultar-se-iam sobre a aplicação de procedimentos de salvaguardas para materiais ou equipamentos fornecidos no âmbito do Acordo. Com referência às salvaguardas, acordou-se que, para os procedimentos, as partes celebrariam, com o organismo internacional de energia atômica, os acordos correspondentes, quando fosse o caso.

Ambos se comprometiam a cooperar mutuamente no desenvolvimento dos projetos conjuntos a serem realizados em aplicação do Acordo, facilitando, o máximo possível, a colaboração que nos mencionados projetos pudesse caber a outras instituições ou a organismos públicos ou privados dos respectivos países.

Além do mais, acordou-se que as partes se consultariam a respeito de situações de interesse comum que fossem suscitadas no âmbito internaci-

onal em relação à aplicação da energia nuclear para fins pacíficos, com o objetivo de coordenar suas posições quando isso fosse aconselhável.

No caso das diferenças de opinião que pudessem surgir, no tocante à interpretação e na aplicação do Acordo, estabeleceu-se que as partes atuariam pela via diplomática para resolvê-las.

Por último, determinou-se que o Acordo tinha uma vigência inicial de dez anos e que seria prorrogado automaticamente por períodos sucessivos de dois anos, salvo se, seis meses antes do vencimento de qualquer desses períodos, uma parte notificasse à outra sua intenção de não renová-lo.

Nessa mesma data, assinaram-se também outros três instrumentos:

1) O Convênio de Cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina e as Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima da República Federativa do Brasil;

2) Protocolo de Cooperação Industrial entre a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina e Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima da República Federativa do Brasil;

3) Convênio de Cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina e a Comissão Nacional de Energia Nuclear da República Federativa do Brasil.

Este último era o instrumento operativo mais importante e estabelecia que a cooperação compreenderia, particularmente, pesquisa básica e aplicada no campo nuclear (física, química, metalurgia, biologia, geologia, engenharia, etc.); pesquisa básica e aplicada sobre conceitos de reatores e ciclos de combustíveis nucleares; produção de radioisótopos e moléculas marcadas e suas aplicações; normas e técnicas de licenciamento de instalações nucleares; segurança nuclear e proteção radiológica; proteção física de material nuclear; avaliação de resíduos radioativos; informação nuclear e aspectos legais e jurídicos da energia nuclear.

Foi estabelecido que a cooperação detalhada que poderia ser desenvolvida por outras instituições públicas ou privadas, dos dois países, seria canalizada por intermédio da CNEA e a da CNEN, respectivamente, as quais facilitariam o máximo possível a participação que a elas coubesse, nos projetos conjuntos que fossem realizados em aplicação do convênio.

O convênio determinava que a cooperação se realizaria por intermédio de assistência recíproca para a formação e captação de pessoal científico e técnico; intercâmbio de técnicos; intercâmbio de professores para cursos e seminários; bolsas de estudo; consultas recíprocas sobre problemas científicos e tecnológicos; formação de grupos mistos de trabalho para a realização de estudos e projetos concretos; intercâmbio de informação e outras formas de trabalho que fossem estabelecidas de acordo com os mecanismos previstos.

Quanto ao intercâmbio de pessoal científico e técnico, estabeleceu-se que seria realizado em conformidade com as normas seguintes: a designação de cientistas e técnicos visitantes far-se-ia de comum acordo entre a CNEA e a CNEN, sem prejuízo da relação de trabalho com a entidade de origem, a parte que recebesse o pessoal científico e técnico acertaria com este os detalhes relativos à sua estada, e o pessoal científico e técnico visitante seria obrigado a respeitar as leis e os regulamentos do Estado receptor, além dos dispositivos da parte recebedora, e a observar, em seu lugar de trabalho, as normas de segurança vigentes no mesmo.

No tocante aos direitos de patentes, determinou-se que as partes teriam o direito de usufruir e patentear, em seu nome, os inventos que os cientistas produzissem e que elas se comunicariam, assim como as solicitações de patentes tramitadas.

Estabeleceu-se que as partes forneceriam reciprocamente em transferência, empréstimo, arrendamento e venda, materiais nucleares, equipamentos e serviços necessários para a realização dos programas conjuntos e de seus programas nacionais de desenvolvimento, no campo da utilização da energia atômica para fins pacíficos, ficando, essas operações, em todos os casos, sujeitas às disposições legais vigentes nos dois países.

Acordou-se para o convênio os mesmos prazos estabelecidos para o Acordo de Cooperação.

Pouco tempo depois, em 20 de agosto de 1988, em Brasília, os titulares da CNEA e da CNEN, assinaram o Protocolo nº. 1 entre a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina e a Comissão Nacional de Energia Nuclear da República Federativa do Brasil para a Formação de Recursos Humanos no Setor Nuclear.

O Protocolo estabelecia que os dois organismos "cooperarão estreitamente na promoção e no estímulo da formação de recursos humanos, científica e tecnicamente capacitados, em instituições públicas e privadas do setor nuclear de seus respectivos países".

Determinava a constituição de um Grupo Executivo, integrado por um representante da cada país e um suplente, cuja função era o aproveitamento conjunto de cursos ou programas de formação de recursos humanos em andamento em cada país, quando fossem de interesse comum; a identificação de necessidades comuns de formação de recursos humanos que não se encontrassem cobertas em nenhum dos dois países e a organização conjunta de programas de formação de recursos humanos que, mediante cursos, seminários, reuniões de trabalho ou outros meios de capacitação acordados por ambas as partes, permitissem suprir as necessidades comuns, aproveitando, na medida do possível, a infra-estrutura existente nos dois países.

Os prazos do Protocolo eram os mesmos que os do Acordo e do Convênio precedentemente analisados.

O Acordo de Cooperação Nuclear, assinado em 1980, retirou do desenvolvimento nuclear de ambos os países o sentido de ameaça ou, até, de concorrência que havia tido, até então, o que significou um passo realmente transcendente na criação de uma atmosfera de confiança entre os dois países.

É possível que a hostilidade mostrada pela administração Carter, nesse momento, em relação aos dois governos militares, influísse na decisão de assinar esse Acordo.

Cinco anos depois, em 30 de novembro de 1985, os presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, assinaram, em Foz do Iguaçu, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Nela, não é feita qualquer referência ao Acordo de Cooperação, assinado em 1980, nem aos três Convênios e ao Protocolo.

Mas, é indiscutível que o passo dado pelos dois governos militares desimpediu o caminho em um tema central da relação bilateral, o que permitiu avanços mais rápidos em todos os campos da integração durante os governos democráticos.

O desdobramento militar da Argentina

Apesar dos acordos sobre o aproveitamento dos rios e de cooperação nuclear terem sido passos transcendentais na resolução de duas questões centrais que geravam um clima de desconfiança entre os dois países, há outro argumento, no campo militar, que confirma a distensão ocorrida entre ambos os países nesse período.

Durante a presidência de Videla, na Argentina, tem lugar um aumento na estrutura das Forças Armadas, criando-se novas unidades e construindo-se novas instalações militares.

A análise do novo desdobramento militar argentino, emergente nesse período, confirma claramente que o Brasil deixou de ser a ameaça de segurança mais importante para a Argentina e que o Chile passou a ocupar esse lugar.

No nível dos comandos estratégicos, durante este período, cria-se o Comando do *Corpo do Exército IV*, situado em *La Pampa,* do qual passam a depender as duas brigadas de montanha a IV de Neuquén e a VIII de Mendoza e San Juan. Isso significa que o comando estratégico que se cria é em função da hipótese de conflito com o Chile, ao colocar sob o mesmo comando todas as unidades de montanha que teriam tido de operar sobre a porção central do território chileno.

No tocante aos comandos táticos, criam-se dois, no Exército: a Brigada de Infantaria de Monte XII, em Misiones e a Brigada de Infantaria Mecanizada XI, em Santa Cruz.

A análise da criação dos comandos táticos daria a impressão de que se havia privilegiado, tanto a hipótese de conflito com o Chile quanto com o Brasil, porém, não é bem assim.

A Brigada de Infantaria de Monte XII, cujo comando foi estabelecido em Posadas, reúne, na realidade, várias unidades preexistentes que até esse momento dependiam da Brigada de Infantaria VII, situada em Corrientes. A nova Brigada de Monte apenas implicou a criação de duas unidades de combate: o Regimento 18 de Infantaria, na localidade missioneira de San Javier, e o Regimento de Artilharia Motorizada 12, em Bernardo de Irigoyen, também em Misiones.

Ao contrário, a criação da Brigada de Infantaria Mecanizada XI, cujo comando ficou estabelecido em rio Gallegos, implicou a criação do Regimento de Tanques II, em Puerto Santa Cruz; do Grupo de Artilharia Blindada 11, em Comandante Piedrabuena; do Regimento de Infantaria Mecanizado 35, em Rospenteck e do Esquadrão de Exploração Blindado 11 em Rio Turbio.

Porém, também criaram-se outras unidades de combate, para reforçar outras brigadas na fronteira com o Chile. Na Brigada de Infantaria IX, com comando em Comodoro Rivadavia, foi criado o Regimento de Infantaria 37, em Río Mayo; o Esquadrão de Exploração Blindado 9, na mesma localidade e o Regimento de Tanques 9, em Puerto Deseado.

Na Brigada de Montanha VII, com comando em Mendonza, foi criado o Esquadrão de Exploração Blindado 8, na localidade de San Rafael.

O que significa que durante esse período foram criadas dez unidades de combate (de infantaria, cavalaria blindada e artilharia), das quais oito estão na fronteira com o Chile e apenas duas na fronteira com o Brasil.

A análise qualitativa mostra, além disso, que as unidades criadas na fronteira com o Brasil eram menos poderosas, já que foi criado apenas um Regimento de Infantaria de Monte e um Regimento de Artilharia Motorizada, enquanto, na fronteira com o Chile, foram criados regimentos de tanques, três esquadrões de Cavalaria Blindada, um Grupo de Artilharia Blindada, um Regimento de Infantaria Mecanizado e outro Motorizado.

Nas Forças Aéreas, foram criadas, durante esse período, duas novas Brigadas Aéreas. As duas localizadas na fronteira com o Chile: a IX, em Comodoro Rivadavia, e a XI, em Río Gallegos, enquanto não há nenhuma na fronteira com o Brasil.

No que se refere à Armada, apesar de, durante esse período a frota ter incorporado vários navios novos, não foram criadas novas bases, se bem que todos os reforços são dispensados às que estão mais ao sul do país, na fronteira com o Chile: Trelew (Aeronaval), Río Gallegos (Naval e Infantaria de Marinha), Ushuaia (Naval e Aeronaval) e Río Grande (Infantaria de Marinha).

Vê-se assim, claramente, que o desdobramento militar projetado na Argentina, na segunda metade dos anos 70, reconhece que a ameaça que o

Brasil representava diminuiu sensivelmente, para assumir que a principal ameaça é o Chile.

As Malvinas

Ao governo do general Figueiredo no Brasil (1979-1985) corresponde, na Argentina, a segunda parte da presidência do general Videla (1979-1981), a breve presidência do general Viola (1981), a ainda mais breve do general Galtieri (1982) e a do general Bignone (1982-1983), que encerra o processo militar argentino e o começo da presidência civil de Raúl Alfonsín (1983-1985).

Do ponto de vista internacional, houve uma mudança com o governo Ronald Reagan, nos Estados Unidos, que deu prioridade à luta contra o sandinismo na América Central, enquanto simultaneamente impulsiona transações "negociadas" rumo à democracia nos países do Continente.

A Argentina se compromete muito mais com a política norte-americana na Nicarágua do que o Brasil. Militares argentinos colaboram na organização e na instrução dos "contras" e estabelecem missões militares nos países da América Central.

O general Galtieri, a partir de comandante-chefe do Exército argentino, desenvolve ação vigorosa na região, promovendo e apoiando um golpe militar de direita na Bolívia, para derrubar o governo civil, enquanto o Brasil adota atitude mais prudente.

Foi um período muito instável na Argentina, no qual foram definidas a democratização e as características de uma transição não-negociada para a democracia, à diferença do que aconteceu no Brasil.

Durante a presidência de Viola, na Argentina, no período de março a dezembro de 1981, que procurou moderar a política regional desenvolvida por Galtierei, que ocupava o posto de comandante-chefe do Exército, – Oscar Camilión, que acabava de ocupar a Embaixada da Argentina em Brasília durante os cinco anos da presidência de Videla e que havia sido o negociador argentino dos acordos de Itaipu e de Cooperação Nuclear é nomeado ministro das Relações Exteriores. Essa indicação reflete a importância que a Argentina atribui à relação com o Brasil.

Viola é derrotado por uma Junta Militar, em dezembro de 1981, e assume a presidência o general Galtieri, exercendo simultaneamente a chefia do Comando do Exército.

Durante sua presidência, em 2 de abril de 1982, as Forças Armadas argentinas ocupam as Malvinas, precipitando-se uma guerra não-declarada com a Grã-Bretanha que, na emergência, conta com o apoio dos Estados Unidos, dada a condição britânica de ser o segundo país da OTAN em termos militares.

A atitude brasileira, durante o conflito, é de claro apoio à causa argentina, porém, sem cair em gestos grandiloqüentes, como os assumidos pelo Peru e pelo Equador, que enviam armas.

A Argentina elege o Brasil como seu representante na Grã-Bretanha, dado o rompimento das relações diplomáticas, enquanto Londres escolhe a Suíça.

O governo brasileiro, por intermédio de seu embaixador em Buenos Aires, faz conhecer sua posição, durante o conflito, enviando mensagens que apontam na direção de uma solução pacífica para o conflito e aceita a mediação norte-americana realizada pelo secretário de Estado americano, o general Alexander Haig.

Durante o conflito, a Argentina não envia para as ilhas nenhuma das unidades militares acantonadas junto à fronteira com o Chile, dado que teme a possibilidade de que este país aproveite o conflito com a Grã-Bretanha para ocupar o território argentino.

Em compensação, envia às Ilhas as unidades militares da província de Corrientes, pertencentes à Brigada de Infantaria VII, situadas junto à fronteira com o Brasil. O mesmo sucede com a Força Aérea, que envia ao sul seus aviões pertencentes às duas Brigadas Aéreas, junto à fronteira com o Brasil: a III de Reconquista, em Santa Fé, e a II de Paraná, em Entre Ríos.

Isso mostra que a Argentina receava o Chile, porém em nenhum momento, o Brasil.

Quatro anos antes, quando a Argentina se encontrava à beira da guerra contra o Chile, envia ao sul do país a maior parte dos efetivos do

Corpo de Exército II, do qual dependem todas as unidades das províncias argentinas de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco e Santa Fé, isto é, as que estão situadas na fronteira com o Brasil.

Na crise com o Chile de 1978, a Argentina desloca suas unidades militares sem temer, em nenhum momento, a possibilidade de conflito com o Brasil, o que é uma clara demonstração de confiança.

A guerra das Malvinas termina em junho de 1982 com a derrota argentina e a designação, como presidente, do general Reynaldo Bignone, que conduzirá a transição para a democracia, sem conseguir alcançar qualquer negociação com os partidos políticos.

É que a derrota nas Malvinas deixou as Forças Armadas sem prestígio junto à sociedade e, em conseqüência, sem poder político para negociar a transição, como sucedeu no Brasil e no restante dos países da região com suas diversas modalidades.

O Brasil apóia, nas Nações Unidas – como havia feito na OEA – a causa argentina pelas Malvinas.

Raúl Alfonsín assume a presidência da Argentina, em dezembro de 1983, sendo o primeiro civil a exercer o cargo depois de quase oito anos de governo militar. Durante os primeiros quinze meses de sua gestão é a fase final do governo de Figueiredo, no Brasil, e o período no qual se define a transição democrática brasileira.

Em março de 1985, Sarney assume a presidência do Brasil e os países passam assim a ter governos civis simultaneamente. Antes do final do ano, em novembro, os dois presidentes se reúnem em Iguaçu, iniciando uma segunda etapa do processo de integração binacional.

Reflexão final

Uma visão global do processo político do Brasil e da Argentina nas duas décadas do período de 1964 a 1984 mostram uma similitude básica: no primeiro, os militares governaram durante vinte anos, enquanto na Argentina o fizeram durante catorze.

Ajustando a análise dos dezessete anos que vão de 1966 a 1983, no Brasil os militares governaram durante os dezessete anos e, na Argentina, durante catorze.

O que significa que os dois países compartilharam clara identidade política ao serem governados por regimes militares.

Porém, uma análise mais pormenorizada mostra que existem diferenças importantes. Retomando as duas décadas que vão de 1964 a 1984 constata-se que o Brasil teve cinco presidentes militares e todos sucederam-se normalmente sem crises.

Ao contrário, a Argentina teve, no mesmo período, nada menos que treze presidentes. Sete deles foram militares, porém quatro assumiram a raiz de crises internas produzidas dentro dos regimes militares. Além disso, governaram também cinco presidentes civis e um militar eleito, Juan D. Perón.

Quer dizer que a Argentina foi muito instável, enquanto o Brasil, muito estável.

Nessas duas décadas aconteceu a decolagem econômica do Brasil e estancamento argentino. Em 1984, o PIB brasileiro foi aproximadamente três vezes e meio o argentino, quando, um quarto de século antes, eram quase equivalentes.

A existência de regimes militares nos dois países, durante esse período, não foi um obstáculo para o desenvolvimento de boas relações bilaterais.

Durante o governo de Onganía, na Argentina, e de Costa e Silva, no Brasil, surgiu o problema das represas como um conflito na relação bilateral. A situação foi superada parcialmente com o acordo a respeito da represa de Jupiá.

Porém, a construção de Itaipu e de Corpus mantém e aumenta o conflito. Durante a presidência de Lanusse, na Argentina, e de Garrastazu Médici, no Brasil, o problema adquiriu maior significação, com a Argentina apresentando sua posição nas Nações Unidas e conseguindo votos favoráveis. É um momento no qual também os governos militares se diferenciam, ideologicamente.

Enquanto o brasileiro encontra-se no pior momento, no tocante às denúncias e questionamentos sobre os direitos humanos, o argentino convoca eleições e promove uma política exterior sem barreiras ideológicas.

Apoiado no grande desenvolvimento econômico – transitoriamente afetado pela crise do petróleo, no início dos anos 70 –, o Brasil passou a ter um poder militar que começa a exceder a Argentina em termos convencionais, mas não quanto ao desenvolvimento científico-tecnológico.

O desenvolvimento nuclear é, assim, um campo de concorrência entre os dois países. Na Argentina, começa-se a perceber a vantagem em matéria nuclear e de foguetes como resseguro contra a vantagem adquirida pelo Brasil, em termos de Forças Armadas convencionais.

Assim, quando as Forças Armadas argentinas assumem o poder, em 1976, há dois problemas fundamentais na relação bilateral, que têm caráter estratégico: o conflito pela construção das represas e o desenvolvimento nuclear.

Durante os governos de Geisel, no Brasil, e de Videla, na Argentina, avança-se nas negociações para resolver os dois problemas. Durante o início do governo de Figueiredo, no Brasil e no final do de Videla na Argentina, assina-se, em 1979, o acordo sobre Itaipu e Corpus, que soluciona o conflito pelo aproveitamento dos rios e, em 1980, o Acordo de Cooperação Nuclear, que retira do tema o caráter de ameaça entre os dois países.

Simultaneamente, outros fatos mostram que a Argentina deixou de ver o Brasil como ameaça; o desdobramento projetado pela Argentina, na segunda metade dos anos 70, mostra que o Chile passou a constituir a principal hipótese de conflito, e não mais o Brasil, como no passado; quando, em 1978, o Chile e a Argentina encontram-se à beira da guerra, as unidades militares blindadas argentinas situadas na fronteira com o Brasil são transladadas para a Patagônia, sem que se tema a possibilidade de um conflito simultâneo e, em 1982, por ocasião da guerra das Malvinas, a Argentina translada, para as ilhas, as unidades de infantaria situadas na fronteira com o Brasil, porém, mantém as que estão junto à fronteira com o Chile, porque teme a possibilidade de um conflito simultâneo.

Esses fatos põem em evidência que, entre o final dos anos 70 e começo dos anos 80, os governos militares dos dois países criaram as condições

para que o problema de segurança ou de defesa deixasse de ser visto como uma ameaça por ambos.

A partir dessa perspectiva, durante os governos militares assentam-se as bases que, depois, permitiram avançar na integração durante os governos civis.

Em minha opinião, pode-se falar em processo de integração binacional em três fases, que se foram sobrepondo:

- a primeira ocorre entre 1979 e 1980, com os acordos de Itaipu e de Cooperação Nuclear, que se assinam durante as presidências de Figueiredo e de Videla. Com esses acordos, o problema de segurança deixa de ser uma ameaça para os dois países;

- a segunda começa com os acordos de Alfonsín e de Sarney, em Foz de Iguaçu, em 1985. Com esses acordos avança-se para a integração comercial;

- a terceira começa com a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, que cria o Mercosul.

É possível que a forma como estão coordenando suas estratégias ante a instabilidade financeira internacional, no final de 1997, marque o início de uma quarta etapa.

Concluindo, acreditamos que o processo de integração binacional entre o Brasil e a Argentina não se inicia em 1985, em Foz de Iguaçu, com Sarney e Alfonsín. Em minha opinião, começa um lustro antes, com os acordos sobre represas e cooperação nuclear.

Uma visão histórica despojada da conjuntura política do presente assim deve reconhecê-lo.

Brasil - Argentina: À Sombra do Futuro

Mônica Hirst[*]

Transição democrática e política de cooperação (1983-1989)

As sucessivas democratizações no Cone Sul durante os anos 80 inauguraram um novo ciclo político na região, caracterizado por incertezas quanto às condições de continuidade e consolidação. Elas fizeram parte do que se chamou "terceira onda" de democratização que envolveu mudanças de regime em aproximadamente 30 países.[1] Ao mesmo tempo em que eram identificados sinais de novos tempos, que deixavam para trás polarizações político-ideológicas, articulações externas com fins antidemocráticos e o apoio de elites domésticas para soluções golpistas, se temia pela fragilidade das amplas coalizões pró-democráticas, pela precariedade do marco institucional em que esses processos se davam, e particularmente pelas péssimas condições econômico-financeiras nas quais os países recuperavam suas liberdades civis. A dúvida principal era se a alternância dos ciclos autoritários-democráticos que se repetia desde os anos 30 seria revertida, e se a mudança de regime traria consigo fatores que garantissem sua continuidade.[2]

Na Argentina e no Brasil foram maiores as percepções convergentes despertadas quanto as suas novas realidades do que com relação aos seus passados recentes. Foram particularmente chamativas, neste sentido, as avaliações dos novos governantes com respeito ao papel econômico de suas respectivas Forças Armadas durante o período autoritário. Também foram diferentes as dinâmicas civil-militares durante os períodos de transição, o

[*] Cientista política brasileira baseada na Argentina. Diretora-executiva da Fundación Centro de Estudos Brasileiros, professora de Política Internacional da FLACSO/Argentina e professora do Instituto de Servicio Exterior de la Nación. Especialista em integração regional e relações internacionais da América Latina. Autora do livro *Democracia, Seguridad e Integración. América Latina en un Mundo en Transición.*

[1] Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Oklahoma, University of Oklahoma, 1991.

[2] Ver O'Donnell, Guillermo. Schmitter, Philipe C. e Whitehead, Laurence (comps.).

que influenciou em cada caso o grau de participação das Forças Armadas na definição dos objetivos estratégicos desses países. Nos dois casos, entretanto, a desarticulação dos regimes autoritários foi acompanhada por signos de distensão e maior pré-disposição para a cooperação intra-regional.

No plano internacional esse processo coincide com o período final da Guerra Fria, significando para ambos países um momento de projeção internacional limitada. A "centro-americanização" da política latino-americana dos Estados Unidos, somada às restrições impostas pela crises da dívida externa, levou a que esses dois países passassem a ter como principal elemento de atração e solidariedade internacional, seus respectivos processos de democratização.

Como foi mencionada, a mudança de regime foi um fator que estimulou maior sintonia entre os projetos de inserção externa destes dois países. Na Argentina, o nível de desarticulação do Estado e a sua repercussão sobre o serviço diplomático abriu caminho para uma maior participação dos segmentos políticos no processo de formulação e execução da político externa e para a maior projeção de seu chanceler.[3] No caso brasileiro, a presença de um ministro político não restringiu a atuação da corporação diplomática, que seguiu em grande parte as premissas da política externa desenvolvida durante o período do regime militar. De fato, a inauguração da Nova República no Brasil manteve quase em sua totalidade a política internacional do período autoritário.

Guardando suas especificidades, estes países atravessavam dificuldades políticas e econômicas semelhantes durante o período de transição democrática. Para ambos surgiu um vínculo entre crise macroeconômica e fragilidade institucional. A tarefa de reconstrução de uma ordem democrática foi sobrecarregada por restrições econômicas internacionais e profundos desequilíbrios domésticos.[4] O peso das dívidas externas, responsáveis por crises fiscais de grandes dimensões agravaram – tanto na Argentina como no Brasil – as tendências inflacionarias de suas economias.

---

[3] Russell, Roberto. *El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior Argentina. 1976-1989.* Russell, Roberto (ed.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina.* Buenos Aires, GEL, 1990.

[4] Damill, Mario e Frenkel, Roberto. *Restauración Democrática y Política Económica: Argentina 1984-1991.* Morales, Juan Antonio e McMahon, Gary (eds.). *La Política Económica en la Transición a la Democracia: Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay.* Santiago, CIEPLAN, 1993.

Foram experimentados nos dois países programas de estabilização (Plano Austral na Argentina e Plano Cruzado no Brasil) que não puderam reverter regimes de alta inflação que dominavam suas economias. Terminou-se criando um círculo vicioso no qual dificuldades de gestão econômica produziam crises políticas, com impacto social, que fragilizavam as bases internas de apoio. A semelhança de problemas enfrentados por estes países gerou um novo padrão de diálogo e consultas marcado pela fluidez de contatos entre os presidentes Alfonsín e Sarney, e uma interação freqüente entre suas equipes econômicas. Nos dois países, o impacto político positivo da mudança de regime se esgotou depois de dois anos, observando-se uma clara diferença entre a primeira e a segunda etapa dos governos da transição. As crises internas encaradas pelos governos de Raúl Alfonsín e José Sarney, também limitaram a utilização do processo de redemocratização como um instrumento de credibilidade externa. Nos dois casos, observou-se na etapa final dos seus governos uma sobre-avaliação da diplomacia presidencial, com impacto cada vez menor nos âmbitos interno e externo.

De fato, a segunda metade dos anos 80 corresponde a um período de intenso espelhismo político e econômico entre os dois países. O desenvolvimento de uma ativa diplomacia presidencial estimulou um sentido de fraternidade política entre seus governos, que teve como principal conseqüência a coordenação de suas políticas externas para o tratamento de diversos temas da agenda internacional e o desenvolvimento de uma ativa política de cooperação e integração sub-regional. No primeiro caso destacam-se as coincidências sobre a crise centro-americana, o diálogo diplomático com a URSS de Gorbachov, as posições frente aos regimes da não-proliferação, a crise da dívida externa e os temas da Rodada Uruguai no GATT.

No âmbito regional, o ponto de maior convergência se deu com o lançamento de uma estratégia de integração bilateral de longo prazo. Além das iniciativas concretas de cooperação econômica e de crescentes coincidências políticas entre os governos Alfonsín e Sarney devem-se destacar as novas propostas no campo estratégico; a cooperação nuclear e de formação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Tornou-se consensual entre os analistas e operadores da política externa destes dois países que a mudança de regime havia levado a um novo padrão de relações sub-regionais.[5]

[5] Russell, Roberto. *"Cambio de Régimen y Política Exterior: El Caso de Argentina, 1976-1989"*. Buenos Aires, FLACSO, *Documentos e Informes de Investigación* nº. 88, 1989. Hirst, Monica e Russell, Roberto. *"Democracia y Política Exterior: Los Casos de Argentina y Brasil"*. Buenos Aires, FLACSO. Documentos e *Informes de Investigación* nº. 55, 1987.

Lançado oficialmente em 1986, o Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (PICE) foi a experiência mais relevante de integração no âmbito latino-americano durante a década de1980.[6] Apesar de partir de uma proposta bilateral, o PICE foi concebido como o primeiro passo de um processo regional que seria gradualmente ampliado. As condições para a implementação deste Programa foram particularmente adversas, em vista dos graves desequilíbrios macroeconômicos na Argentina e no Brasil. Sua continuidade baseou-se numa forte vontade política por parte dos governos dos dois países que, apesar dos contratempos, mantiveram esta iniciativa como uma das prioridades de suas políticas exteriores.

Da mesma forma que em outros processos de integração, o principal fator de impulso do Programa argentino-brasileiro proveio de sua motivação política. Os governos dos dois países coincidiam com a idéia de que deveriam conduzir um processo de integração definitivo para a região latino-americana. O ponto mais defendido era de que uma iniciativa desta natureza poderia reverter a tendência decrescente do intercâmbio intrazonal e a posição vulnerável dos países latino-americanos no sistema de comércio internacional.

Com a assinatura da Ata de Iguaçu em 1985, iniciou-se um processo de negociações bilaterais que priorizava o incremento das relações comerciais, o complemento industrial e a cooperação tecnológica com ênfase no setor nuclear. Ao mesmo tempo, deu-se uma articulação burocrática binacional que se transformou numa unidade decisória intergovernamental.

Tanto no caso argentino como brasileiro, a concepção e orientação política deste processo foi responsabilidade dos Ministérios de Relações Exteriores. No Brasil a liderança do Itamaraty na condução deste processo vinculava-se à sua especialização em diplomacia econômica (particularmente comercial) desenvolvida desde os anos 60. Ao mesmo tempo, a maior presença econômica do Brasil na América Latina, através de um processo de integração e cooperação desativaria antigas percepções quanto às pretensões hegemônicas do Estado brasileiro. De acordo com a percepção do Ministério de Relações Exteriores e da Presidência, o melhor caminho para

---

[6] Hirst, Monica. *"El Programa de Integración Argentina-Brasil: De la Formulación a la Implementación"*. Buenos Aires, FLACSO, *Documento e Informes de Investigación* nº. 67, 1988. Hirst, Monica. *"El Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil: Los Nuevos Horizontes de Vinculación Económica y Complementación Industrial"*. Buenos Aires, FLACSO, *Documento e Informes de Investigación*, nº. 81, 1989.

atingir tal objetivo era a dinamização das relações com a Argentina, seu antigo competidor na região.

Do lado argentino, o Palácio San Martín assumiu as rédeas diplomáticas das negociações com o Brasil. Este fato não se derivava, como no caso brasileiro, de um trabalho continuado de especialização, mas sim de uma decisão política do governo de Alfonsín, que encontrou apoio na secretária de Comércio. A associação com o Brasil estava, por um lado, vinculada à necessidade do país de recuperar seu dinamismo político e econômico no plano externo e, por outro, apoiada em novos postulados de política industrial e de comércio exterior que defendiam um esquema de abertura associativa e de relações preferenciais.

A montagem deste programa representou a culminação dos esforços realizados desde o início do governo de Alfonsín para reformular os termos das relações comerciais com o Brasil. A caída vertiginosa do volume deste intercâmbio, somada a condições desfavoráveis para a Argentina, tanto em função do caráter deficitário das vendas deste país ao mercado brasileiro como de que a maior parte destas vendas estavam constituídas por produtos primários, significavam uma fonte de preocupação permanente para a administração radical. Desde princípios dos anos 80, estas questões haviam se transformado num foco de conflito bilateral, agudecido pelas práticas protecionistas do Brasil.

O papel destacado do Palácio San Martín e do Itamaraty na elaboração e implementação do Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil esteve vinculado, desde o princípio, à capacidade de ambos ministérios de se articularem a outras agências de seus governos.

No Brasil, essa articulação nem sempre foi harmônica. No princípio não foi fácil obter a adesão dos operadores da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) que atuava no sentido de proteger a indústria local e garantir uma balança comercial favorável. Outro reduto burocrático que tentou inicialmente obstaculizar a aproximação com a Argentina foi o Ministério de Agricultura, comprometido com a jovem - e altamente subsidiada- produção de trigo no sul do país. Em contraposição, outros setores defendiam a integração com a Argentina como uma forma de flexibilizar o protecionismo brasileiro, o que abriria o caminho para uma reforma geral da política de comércio exterior. Esta era, por exemplo, a posição da Comissão de Política Aduaneira (CPA) do Ministério da Fazenda.

A participação empresarial no PICE tanto no Brasil como na Argentina foi marginal durante sua etapa inicial. Do lado argentino, existia um forte temor de que a nova política de aproximação bilateral reforçasse as assimetrias agravadas no período 1979-1981 quando a Argentina passou a ser, fundamentalmente, um provedor de matérias-primas do Brasil. No caso brasileiro, a tendência dominante foi o desinteresse, motivado por receios protecionistas e/ou pela preferência de transações com mercados mais atraentes, particularmente o dos Estados Unidos.

O marco formal do PICE foi o conjunto de protocolos bilaterais assinados ao longo dos anos 1986-1989 e o Tratado de Integração e Cooperação de 1989. No total foram assinados 24 protocolos na ocasião dos seis encontros presidenciais realizados na Argentina e no Brasil durante o período. Por meio deste Tratado estabeleceram-se as pautas do processo de integração econômica visando criar um espaço econômico comum num prazo de 10 anos. Este processo previa dois momentos: a) remoção progressiva de obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre os dois países; b) harmonização gradual de políticas para a formação de um mercado comum. Contemplava-se, também, a incorporação de outros Estados (membros da ALADI) após seus primeiros cinco anos de vigência. Apesar de coincidir com um período em que o PICE já demonstrava suas limitações, o Tratado teve um papel político importante. Seu principal objetivo foi o de garantir um compromisso de integração de longo prazo entre Argentina e Brasil. Ao mesmo tempo, tentava-se ampliar a base de apoio deste compromisso transformando-o também em uma decisão legislativa.

A partir de 1987, a concepção original do PICE foi diretamente afetada pelos processos de instabilidade macroeconômica na Argentina e Brasil. O fracasso das políticas de combate à inflação – Planos Austral e Cruzado- restringiu drasticamente a capacidade de resposta dos setores prioritários do PICE. O quadro recessivo que predominou em ambas economias foi agravado por situações de escalada inflacionária e sistemáticas oscilações dos tipos de câmbio, cujo controle escapou aos reiterados esforços de ajustes pretendidos pelos governos dos dois países. Deve-se ainda mencionar que a necessidade de manter importantes saldos comerciais – com o objetivo de atender a compromissos financeiros externos - impôs restrições crescentes às importações argentinas e brasileiras.

Consolidação democrática e política de integração (1989-1995)

A transição do PICE ao Mercosul nos anos 1989-91 coincide com as mudanças de governo na Argentina e no Brasil, correspondendo a uma virada importante das políticas externas dos dois países. Contrariamente às expectativas iniciais, a vontade de integração foi mantida e revigorada pelos programas de governo de Carlos Menem (1989) e de Fernando Collor de Mello (1990).[7] Mais uma vez, a vontade presidencial tornou-se um elemento crucial tanto para fortalecer o processo como para estabelecer seus limites. Os interesses dos governantes argentinos e brasileiros de aprofundar o processo conjugaram liderança pessoal, sentido de oportunidade econômica e necessidade de projeção internacional.[8]

A partir de julho de 1990, o PICE passou por uma profunda reformulação condicionada por três fatores: a) a persistência de uma vontade política favorável à integração bilateral independentemente das mudanças de governo; b) a sintonia gerada entre os programas de reforma econômica iniciados pelos governos argentino e brasileiro; c) o aumento continuado do intercâmbio bilateral.

Em dezembro de 1990, os dois países assinaram, no âmbito da ALADI, um Acordo de Complementação Econômica (ACE-14) que consolidou os entendimentos bilaterais prévios, determinando também um programa automático de liberalização comercial - eliminação total das barreiras tarifárias e não-tarifárias - que deveria estar concluído em 1° de janeiro de 1995. Três meses depois, com vistas a dar uma projeção sub-regional a estes compromissos, os governos argentino e brasileiro assinaram com o Paraguai e o Uruguai o Tratado de Assunção que previa a formação do Mercosul.

---

[7] Para uma avaliação da política exterior de Collor de Mello, ver Ademar Seabra de Cruz Jr., Antonio Ricardo Cavalcante y Luiz Pedone "Brazil's foreign policy under Collor", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 35 N.1, 1993. Monica Hirst y Leticia Pinheiro. "A política externa do Brasil em dois tempos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 38, N. 1. Maria Regina Soares de Lima, "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, Vol. 1, N.2, 1994. pp. 27-46. Sobre a política exterior do governo Menem, ver. Roberto Russell "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina" en *América Latina/Internacional*, vol. 1, N. 2, otoño-invierno 1994.

[8] Monica Hirst, "La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología" en Monica Hirst, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Editorial Norma, 1996.

No âmbito político argentino, a participação no Mercosul tornou-se um projeto bipartidário, sendo o único ponto de continuidade entre as políticas exteriores dos governos radical e justicialista. A associação com o Brasil foi percebida pelo novo governo como um corolário do programa de estabilização e liberalização econômica posto em marcha a partir de 1990. Não obstante, os setores argentinos identificados com a reforma econômica passaram a observar com crescente preocupação as diferenças de ritmo e de receitas estabilizadoras entre ambos os países. Por outro lado, os segmentos críticos da política econômica de Menem temiam que a integração sub-regional aprofundasse o processo de desindustrialização argentino.[9]

Do lado da sociedade política brasileira, o relativo desinteresse pela integração com a Argentina foi substituído por uma percepção crítica, na qual este vínculo era interpretado como uma forma de aprofundar a influência de receitas neoliberais nas políticas locais. Naturalmente, as reações partiam de setores mais sensíveis à competência internacional. A integração regional passou a ser identificada como um primeiro passo para a plena abertura e desregulamentação da atividade econômica no Brasil; foi criticada por aqueles que eram contrários a este tipo de mudança e apoiada pelos que a promoviam. A partir do governo de Itamar Franco (1992) este debate se aprofundou à medida que as diferenças entre as políticas de estabilização econômica iam sendo acompanhadas por outras faltas de sintonia entre os dois países.[10] Também nas áreas de política exterior e segurança internacional, as percepções e opções internacionais tomavam caminhos não-convergentes.[11]

A exacerbação destas diferenças deveu-se em parte ao fato de que durante a etapa de aproximação argentino-brasileira que precedeu ao Mercosul a coordenação entre políticas exteriores e de segurança internacional foram mais relevantes que os resultados obtidos na área econômico-comercial. Agora este processo se invertia. O fim da Guerra Fria introduziu importantes mudanças nas políticas de segurança da Argentina e do Brasil, levando a que

---

[9] Ver López, Andrés, Lugones, Gustavo e Porta, Fernando *"Comercio y Competitividad en el Mercosur. Factores Macroeconómicos", Políticas Públicas y Estrategias Privadas*, DT 12, Buenos Aires, CENIT, julio 1993. Hirst, Monica, Bezchinsky, Gabriel e Castellana, Fabián. *"A reação do Empresariado Argentino Diante da Formação do Mercosul, Texto para Discussão"*, nº. 337, IPEA, maio 1994.

[10] Batista, Paulo Nogueira. *"Nova Ordem ou Desordem Internacional? Política Internacional"*. v. 1, nº. 1; junho 1994.

[11] El nivel de divergencia se evidencia en trabajos como el de Escudé, Carlos e Fontana, Andrés *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur: Las Políticas de Seguridad de la Argentina Frente a las del Brasil y Chile*. DT nº. 20, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, julho 1995.

suas políticas exteriores fossem menos convergentes em comparação com o período anterior.[12] A Argentina imprimiu nova orientação a sua política internacional motivada por sua aliança com a colisão vencedora da Guerra Fria, especialmente com os Estados Unidos.[13] O Brasil manteve uma postura de relativo afastamento político de Washington e de não-envolvimento nas iniciativas lideradas pelo governo norte-americano na área de segurança internacional.[14]

Vale mencionar que estas diferenças não impediram que a Argentina e o Brasil incrementassem suas medidas de confiança na área da proliferação nuclear. Após cinco anos de negociações, os presidentes de ambos países assinaram em Foz do Iguaçu, em fins de 1990, um acordo de salvaguardas mútuas pelo qual inspecionariam sem restrições suas respectivas instalações nucleares. Sua assinatura representou um avanço estratégico dadas as suas repercussões em nível bilateral, regional e global. Fechava-se uma etapa iniciada em 1980 com os Convênios de Cooperação Nuclear, promovidos pelos governos de transição democrática, baseada na confiança mútua e no acréscimo da cooperação. Dava-se um passo relevante para a plena adesão por parte de ambos países ao Tratado de Tlatelolco, anunciando-se o começo de gestões para a atualização e aperfeiçoamento do texto do Tratado. Por último, em nível global, atenuavam-se as desconfianças por parte dos países industrializados, produzidas pelas resistências de ambos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).[15] O acordo assinado era semelhante a outros convênios internacionais que estabeleciam modalidades de salvaguardas especiais sem responder aos requerimentos rígidos do modelo TNP. Sua vigência se deu a partir de fevereiro de 1994, após a sua aprovação pelo Senado brasileiro.

---

[12] Hirst, Monica. *"Políticas de Seguridad, Democratización e Integración Regional en el Cono Sur"*. Hirst, Monica. *Democracia, Seguridad e Integración. América Latina en un Mundo en Transición*. Buenos Aires, Editorial Norma, 1996.

[13] Ver Balze, Felipe de la e Roca, Eduardo (comps.). *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una Nueva Alianza*. Buenos Aires, CARI-ABRA, 1997.

[14] Lima, Maria Regina Soares de *"Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña"*. *América Latina/Internacional*, v. 1, nº. 2, 1994. pp. 27-46. Hirst, Monica e Lima, Maria Regina Soares. *"Between Neo-Alignment and Neo Autonomy: Is There a Third Way in US-Brazilian Relations?"* Buenos Aires, FLACSO, *Documento e Informes de Investigación*, nº. 164, 1994.

[15] Rico, Carlos e Hirst, Monica. *"Regional Security Perceptions in Latin America"*. Buenos Aires, FLACSO, *Documentos e Informes de Invetigación*, nº. 129, 1992.

A menor convergência entre políticas externas não impediu uma extraordinária expansão dos vínculos econômicos argentino-brasileiros. Rapidamente, o Mercosul contribuiu para o abandono das tradicionais estratégias econômicas defensivas e expandiu a interdependência econômica entre ambos países. Como resultado do processo de integração, as exportações intra-Mercosul cresceram 23,7% a.a., no período 1990-1994, superando-se o crescimento das exportações totais da sub-região. O Brasil tornou-se o primeiro mercado das vendas externas da Argentina, absorvendo 23% de suas exportações totais em 1994, enquanto que 10% das exportações brasileiras passaram a se dirigir para o mercado argentino.

Democracia e aliança estratégica (a partir de 1995)

O sentido de continuidade dos governos inaugurados no Brasil em 1995 e na Argentina em 1996 foi automaticamente transferido para o processo de integração regional. No caso brasileiro este sentido esteve vinculado à manutenção integral da política econômica iniciada no período anterior com o Plano Real e ao envolvimento direto do presidente eleito como os seus resultados exitosos.[16] O mesmo tipo de fenômeno ocorreu na Argentina com a reeleição do mandatário que havia logrado estabilizar a economia do país, gerando uma nova imagem de credibilidade em nível doméstico e internacional. O fato de que ambos países haviam escolhido maneiras bastante semelhantes para lidar com o que se passou a considerar o esgotamento de modelos substitutivos tornou-se um canal de comunicação mutuamente valorizado.

Esta linha direta de entendimentos ganhou especial relevância a partir de janeiro de 1995 quando foi deflagrada a crise mexicana, com efeitos imediatos sobre as economias argentina e brasileira. A consciência no âmbito das lideranças políticas dos dois países de que se enfrentavam ameaças econômicas externas de natureza quase idêntica deu um novo impulso ao projeto associativo bilateral. Inicia-se então uma etapa de relacionamento que passa a compreender novas noções de mutualismo. As expectativas e aspirações simultâneas de que tanto a Argentina como o Brasil pudessem superar vulnerabilidades - especialmente no campo financeiro e monetário levou a que percepções convergentes (*like-mindness*) fossem acompanhadas por lealdades pragmáticas.

[16] Hoge, James *"Cardoso's Brazilian Dreams". Foreign Affairs,* Julho/Agosto, 1995.

Vale mencionar que as diferenças entre opções de política externa e entre processos internos de reformas observadas anteriormente não foram plenamente superados. Por força das circunstâncias, entretanto, foi alterado o seu peso relativo na dinâmica do relacionamento bilateral. A absorção de novas pressões internacionais causadas pela crescente globalização das operações financeiras no contexto de um processo avançado de integração regional tornou mais forte a vinculação Argentina-Brasil. Esta passou a constituir a dimensão dominante da convivência entre os dois países. Conjugam-se aqui dois movimentos, inegavelmente complementares.

O primeiro liga-se à complexa trama de interesses privados e governamentais movidos pelo combustível da associação intra-regional. Entre 1991 e 1996 foi notável a expansão de empreendimentos comuns, de transações bilaterais e de sua importância relativa no comércio exterior de ambos países.[17] A diversidade de contatos e entendimentos entre agências econômicas em nível federal e estadual atingiu um ritmo sem precedentes. Este dinamismo permitiu que pela primeira vez se pudesse constatar a criação de laços vigorosos de interdependência beneficiados pela combinação de políticas de abertura comercial, estabilidade econômica e vizinhança física.

O segundo movimento está relacionado às tendências mundiais de redefinição do Estado-nação a partir do fortalecimento do mutualismo.[18] Passado o primeiro impacto do fim da Guerra Fria ampliou-se extraordinariamente o espaço da cooperação econômica e política, intersocial e intergovernamental, na comunidade internacional. A regionalização de mercados tornou-se uma tendência comum num mundo mais sujeito a tempestades financeiras no qual a soberania fiscal e monetária passam a estar ameaçadas.

A vinculação Argentina-Brasil e seu poder de atração na região sul-americana corresponde a um entre tantos casos de construção de espaços regionais. Ao mesmo tempo, ambos enfrentam uma perda relativa de controle sobre instrumentos fiscais e monetários próprios tendo em vista a estreita vinculação entre suas respectivas políticas de estabilização e a sua sujeição aos vaivéns da economia global. Tratando-se de recursos essenciais de poder

---

[17] Ver BID - INTAL. *Informe Mercosur.* nº 5 , ano 1, julho-dezembro de 1996; e nº 2; ano 2; janeiro junho de 1997.

[18] Hugh, Santis. *Beyond Progress.* Princeton University, 1996, pp.222-25.

do Estado-nação, o manejo destas circunstâncias no contexto de um processo associativo vem gerando um tipo de mutualismo no qual a interdependência tende a expandir-se. Mutualismo aqui deve ser entendido, tal como rezam os dicionários, como um exercício de troca movida pela lógica da reciprocidade. Nasce aqui o potencial estratégico do relacionamento argentino-brasileiro, uma virtualidade baseada no *porvenir* de um mútuo benefício e não mais apenas no abandono de uma aritmética baseada em somas zero. O biênio 1995-1997 foi testemunho de inúmeras transformações ambientais e processuais no eixo Argentina-Brasil que conduzem à construção deste potencial.

Condicionamentos econômicos e políticos externos e internos aceleraram a erosão entre a dimensão doméstica e bilateral. Os desempenhos econômicos argentino e brasileiro fortemente influenciados pela disponibilidade de financiamento externo e as medidas de governo visando a manutenção de equilíbrios macroeconômicos passaram a merecer maior atenção política do que o processo de disciplinamento e ordenamento normativo do processo de integração. Foram reintroduzidos alguns elementos anárquicos no processo associativo que respondiam a soluções unilaterais, afetando compromissos pactuados anteriormente.[19]

O outro ponto a ser destacado diz respeito à agenda externa do Mercosul, na qual a construção de uma posição comum argentino-brasileira ganhou um novo sentido político. Além de seu impacto em nível bilateral a coordenação alcançada entre ambos criou uma nova dinâmica no âmbito das negociações interamericanas com vistas à formação de uma área de livre comércio no século XXI. Tornou-se notavelmente diferente o metabolismo político dos entendimentos entre os países latino-americanos e entre a América Latina e os Estados Unidos durante o processo preparatório para reunião de Cúpula da Américas prevista para abril de 1998 em Santiago. O crescente protagonismo do Mercosul nos encontros ministeriais (Denver, Cartagena e Belo Horizonte), movido pelo interesse de que fosse preservada sua identidade durante e depois de constituída a ALCA, foi gradualmente absorvido como uma circunstância se bem não desejada ao menos aceitável para o governo

[19] Um exemplo neste sentido se deu no primeiro semestre de 1997, o agravamento do déficit comercial brasileiro levou o governo brasileiro a extinguir as operações de financiamento às importações (com exceção feita apenas a alguns produtos que eram financiados em 360 dias), o que gerou protesto por parte da Argentina. Devido às queixas do governo argentino, o Brasil resolveu consentir na ampliação do prazo de quitação de câmbio, mas somente para operações de até US$ 40 mil.

norte-americano. Expectativas quanto a prazos, procedimentos e alcances se tornaram matéria de negociações coletivas nas quais as posições "mercosulenhas" passaram a influenciar tanto os países mais interessados quanto os mais prudentes nas negociações para a criação da ALCA.

A atuação do Mercosul no âmbito do processo ALCA esteve - e está determinado pelos entendimentos argentino-brasileiros. A articulação de interesses comuns tornou-se possível por duas razões fundamentais. A primeira remete ao nível de interdependência entre ambos alcançado no período mais recente das negociações interamericanas e o impacto inevitável que a criação da ALCA terá sobre a trama de interesses argentino-brasileiros. A segunda está vinculada ao efeito catalisador produzido pela política comercial dos Estados Unidos de valorização do regionalismo. A decisão do seu poder executivo de liderar a formação de uma Área de Livre Comércio nas Américas tornou-se aqui um estímulo político para a consolidação do processo associativo sub-regional.

O fortalecimento da articulação bilateral em torno da agenda externa do Mescosul não impediu que se mantivessem diferenças no campo da política internacional. Sutilmente encapsuladas, de forma a evitar sua explicitação pública, estas diferenças haviam merecido pouca atenção no palácio San Martín e no Itamaraty a partir de 1995. Várias dissonâncias em questões de segurança internacional haviam sido esvaziadas desde que o Brasil introduziu mudanças em suas orientações em seu tipo de atuação internacional.[20] Já não se podia identificar uma discrepância de amplo espectro como a que emergiu no início dos anos 90, mais sim pontos específicos de desacordo.

Dois temas tornaram-se particularmente delicados; a posição de ambos frente uma possível ampliação do Conselho de Segurança da ONU e as negociações da Argentina com os Estados Unidos para tornar-se um aliado militar extra-OTAN. No primeiro caso, a posição oficial argentina passou a ser contrária a que o Brasil fosse o único país latino-americano a ocupar um lugar permanente no Conselho, interpretada como uma solução que desequilibraria a correlação de forças na região. No segundo, a percepção por parte da diplomacia brasileira foi de que além de seu sentido simbólico, a negociação argentino-norte-americana criaria condições pouco desejáveis de estí-

[20] Destaca-se o envio de número crescente de contigentes militares para operações de paz promovidas pelas Nações Unidas e a adesão do Brasil em maio de 1997 ao Tratado de Não-Proliferação.

mulo a uma maior presença militar dos Estados Unidos na parte sul do Continente americano.

O impacto "fragmentador" destas divergências foi matéria recente de debate e interpretação, tanto no Brasil como na Argentina. Entretanto, o sentido da fragmentação percebida tornou-se diferente em função da equação que predomina em um e outro país entre opções de poder internacional e identidade nacional. Desde a ótica da sociedade política brasileira, a aplicação da conhecida fórmula imperial de "dividir para reinar" tornou-se uma explicação recorrente que na realidade revelava uma preocupação mais centrada na capacidade de iniciativa dos Estados Unidos do que da Argentina. Do lado argentino, a maior fonte de insegurança estaria identificada no Brasil, o que justificava a vinculação com os Estados Unidos como uma medida de precaução necessária, porém não excludente. Do ponto de vista oficial procurou-se dissociar o novo teor do diálogo mantido com Washington do marco de relações estabelecido com Brasília. Não obstante, posições mais ou menos favoráveis ao entendimento com o governo norte-americano não discordavam da necessidade de que o país preservasse seu poder de iniciativa *vis-à-vis* o Brasil, variando-se quanto à prescrição de política. Mesmo os defensores de uma ampla agenda positiva com o Brasil, que incluísse a negociação do apoio a sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança eram favoráveis (e são) a um fluido diálogo político com os Estados Unidos. Resumindo, enquanto no âmbito do debate interno brasileiro os Estados Unidos representam uma fonte de politização, na Argentina o relacionamento com a nação norte-americana é menos mobilizante do que as implicações do novo tipo de vínculo a ser estabelecido com o Brasil. É neste contexto que se desenvolve entre formadores de opinião argentinos o debate sobre os riscos de um "Brasil-dependência."

A convivência entre dinâmicas de fragmentação no plano da política de poder e de integração no plano da interdependência vem gerando uma dinâmica complexa e múltipla no relacionamento argentino-brasileiro. Ao mesmo tempo que se observam discordâncias pouco triviais como as que foram mencionadas, constata-se uma contaminação positiva do processo associativo em diversos campos, incluído o de políticas de defesa. Programas bilaterais de cooperação proliferam nas áreas de infra-estrutura, energia, tecnologia, educação e cultura. Apesar de ainda estarem longe as condições

para o livre trânsito de profissionais, foram intensificados projetos na esfera privada e pública que conduzem ao intercâmbio e à coordenação de iniciativas bilaterais nos mais diferentes campos.

Deve ser sublinhada a dinâmica criada entre as Forças Armadas de ambos os países que ganhou um sentido espontâneo e pouco tem a ver com a idéia de criar um sistema interamericano de segurança cooperativa defendido no início dos anos 90 pela Argentina, com relativo respaldo de Washington. (De fato, as diferenças entre a Argentina e o Brasil suscitadas por esta idéia explicam, em parte, porque o governo argentino terminou optando por um acordo militar solitário com os Estados Unidos). A atual cooperação militar argentino-brasileira não está dirigida à construção de uma instância institucional de defesa; trata-se essencialmente de um conjunto de medidas de confiança que refletem positivamente o processo associativo bilateral. Do ponto de vista conceitual, a ausência de ameaças externas na região do Cone Sul somada aos compromissos das Forças Armadas dos dois países com a manutenção da ordem democrática justificam este procedimento. Ao mesmo tempo, procura-se assegurar uma base operativa mínima em torno de posições e interesses comuns nestas áreas. Para tanto foi constituída em abril de 1997 uma Comissão Permanente de Coordenação para questões de defesa mútua.

A interação entre os Exércitos argentino e brasileiro se desenvolve no plano internacional no âmbito das operações de paz da ONU e, no plano regional, através da realização de operações conjuntas nas zonas de fronteira. No caso das Marinhas, ganharam um novo sentido os exercícios conjuntos para melhorar a capacitação de ambos na defesa do Atlântico Sul.[21] Finalmente, as forças aéreas argentina e brasileira vêm desenvolvendo dois campos relevantes de cooperação, um relacionado ao controle do espaço aéreo e outro de intercâmbio tecnológico aeroespacial.

Como já foi mencionado, a diplomacia presidencial tornou-se o principal instrumento político do relacionamento Argentina-Brasil. O envolvimento direto de seus mandatários na construção do vínculo bilateral tem se mani-

[21] Este tipo de exercício realiza-se periodicamente desde 1978 sob o rótulo de Operação Fraterna visando a atualização de doutrinas operativas, defensivas regionais e a prática e procedimentos para a ação dos meios de superfície, submarinos e aéreos, necessários para a interoperatividade das Marinhas de ambos os países.

festado em momentos delicados do processo associativo, sempre como um propulsor de sua consolidação. Os compromissos políticos assumidos entre as visitas de Estado de Fernando Henrique Cardoso à Argentina em abril de 1996 e a de Carlos Menem ao Brasil em novembro de 1997 podem ser interpretadas como aproximações graduais ao sentido estratégico que se pretende imprimir a aliança entre os governos.

Considerações finais

O balanço realizado neste texto sobre a evolução do relacionamento Argentina-Brasil durante os últimos 15 anos permite tecer algumas conclusões que serão resumidas a seguir:

1. A experiência argentino-brasileiro constitui o único caso conhecido no qual se combinam simultaneamente processos de consolidação democrática com o de formação de um espaço econômico comum. A dimensão política do Mercosul e do processo associativo bilateral surge desta combinação.

   Para efeitos de comparação podem ser mencionados os casos do sul da Europa para os quais, no entanto, a integração regional já era uma realidade avançada quando os países da sub-região (Portugal, Espanha e Grécia) aderiram simultaneamente ao sistema de democracias de mercado e ao clube comunitário europeu. O exemplo Austrália-Nova Zelândia também é útil para sublinhar a unicidade da experiência Argentina-Brasil. Aqui, o funcionamento de regimes democráticos constituía um traço político-institucional compartilhado desde longa data, relacionado ao tipo de colonização e à participação de ambos no Commonwealth Britânico.

2. A vinculação entre os processos de consolidação democrática na Argentina e no Brasil e o de integração regional tornou-se crescentemente complexa em função da sobreposição estabelecida entre a multiplicidade de atores envolvidos num processo associativo e dos desafios enfrentados no plano doméstico pelos dois países. O desenvolvimento de uma agenda *interdoméstica,* natural em qual-

quer dinâmica de construção de um espaço econômico regional, tornou-se o nódulo político do relacionamento bilateral.

3. As soluções de governabilidade buscadas se converteram no elemento formativo *(shaping factor)* do perfil político do processo associativo. Estas soluções conduziram à implementação de políticas de estabilidade e reforma criando-se uma completa sobreposição entre o desempenho dos dois governos e o compromisso político com a integração regional. O nexo entre liderança doméstica e diplomacia presidencial tornou-se crucial para a consolidação do Mercosul.

4. No contexto da globalização, a projeção externa deste nexo gerou condições favoráveis para a afirmação do Mercosul junto à comunidade internacional. Este passou a ser percebido pelos governos argentino e brasileiro como o capital político do processo associativo, que lhe outorga credibilidade para ter acesso aos novos fluxos mundiais de investimento e comercialização.

A utilização do Mercosul como um elemento de identidade, que confirme no plano externo o compromisso com a democracia e com a estabilidade econômica, adquiriu um sentido estratégico para a inserção internacional da Argentina e do Brasil. Esta identidade fortaleceu-se a partir do impacto catalisador produzido pela iniciativa norte-americana de criar uma Área de Livre Comércio Hemisférica.

5. O conceito de aliança estratégica está portanto calcado em fatores de economia política interna e internacional. Seu sentido está desvinculado de noções clássicas de segurança militar, estando associado a novas premissas de segurança econômica. A definição dos limites da soberania no contexto de uma crescente interdependência é o principal desafio da aliança Argentina-Brasil. Num contexto de globalização, no qual choques externos podem ter efeitos desestabilizadores graves, a erosão entre o interno e o externo criou as pré-condições necessárias para a construção desta aliança.

Mesa 4 - A Ciência e a Tecnologia na Argentina e no Brasil

A Informática no Brasil e na Argentina*

*Enrique S. Draier***

Introdução

Observar as prioridades dos principais centros de pesquisa abre-nos janelas para um futuro apaixonante. O Dr. John H. Holland (Universidade de Michigan) estuda como as formigas administram suas colônias sem que nenhuma autoridade central as coordene, enquanto o Dr. David Gelertner (Yale University) pesquisa os meios para armazenar todas as idéias criativas dos indivíduos ao longo de suas vidas e o Dr. Thomas A. Furness, do *Human Interface Technology Laboratory* da Universidade de Washington, dedica-se ao desenvolvimento de ferramentas que permitam ilustrar a conversa entre pessoas, materializando imagens de três dimensões no espaço.

Retornando, agora, ao passado, podemos lembrar os trabalhos realizados no *Palo Alto Research Center* (PARC), da Xerox, fundamentalmente, a criação das interfaces gráficas de usuários e do *mouse,* que simplificaram notavelmente o aprendizado e o uso dos aplicativos computacionais. Curiosamente, não foi a Xerox a companhia que obteve os maiores benefícios comerciais, mas empresas como a Apple, a Microsoft e a IBM.

Porém, não somente as grandes corporações cresceram e expandiram-se em conseqüência desses impressionantes avanços tecnológicos, mas também deram oportunidade ao nascimento de pequenas e médias empresas que proliferaram, nos países desenvolvidos e também em países como o Brasil e a Argentina.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Com uma trajetória profissional de mais de 30 anos na área de Informática e Comunicações, atualmente é presidente da Natsystem S.A. Presidiu o Instituto de Engenheiros em Eletricidade e Eletrônica, a Fundação Funprecit, a Associação de Exportadores de Software, Serviços de Informática e Teleinformáticos. Perito das Nações Unidas, foi assessor durante muitos anos da Secretaria de Ciência e Tecnologia e da Câmara dos Deputados. Por mais de 20 anos foi decano, diretor da Faculdade de Sistemas e professor titular em universidades públicas e particulares.

Esse fato não é trivial, já que permanentemente se discute sobre o impacto social da tecnologia, apontando-a como uma das principais causas do desemprego estrutural. O autor deste trabalho sustenta que, no caso particular da Informática, isso não procede, já que poucas vezes a humanidade tem apresentado um desenvolvimento tão explosivo que, por sua vez, gere uma demanda tão grande de profissionais e técnicos. Atualmente o Canadá, por exemplo, tem um déficit de 100 mil postos de trabalho vagos, o que pode constituir magnífica oportunidade de negócios para empresas do Brasil e da Argentina.

O Brasil e a Argentina dentro do contexto mundial

O *Informatic Technology Outlook 1997,* publicado pela OCDE *(Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico),* oferece-nos algumas informações relevantes sobre o mercado mundial e a participação do Brasil e da Argentina.

Tabela 1. Relação de crescimento do PIB e do mercado de informática (IT) no período de 1987 a 1994

Zona/País	IT 1987	IT1994	CAGR(1)	CAGR (2)
			IT	PIB
Mundo (US$ milhões)	235.110	455.000	9,9	5,7
OECD (%)	93,7	91,6	9,5	6,9
Argentina (%)	0,1	0,3	37,8	14,6
Brasil (%)	1,1	1,1	10,0	9,5

(1) **CAGR - IT** - *Compounded Annual Growth Rate (1987/1994)* de Tecnologia Informática (IT)

(2) **CAGR – PIB** *Compounded Annual Growth Rate (1987/1994)* do Produto Interno Bruto (PIB).

Em 1995, o mercado mundial de IT (*Information Technology)* foi estimado em US$ 527.900 milhões, o que significa um crescimento da ordem de 16% anual, mostrando aceleração em relação ao período 1987/1994.

Uma primeira análise dos dados da Tabela 1 permitem observar que:

1. Em 1987, a Argentina (0,1%) e o Brasil (1,1%) do mercado mundial de IT, somados ao México (0,3%) representavam 1,5% do mercado total.

2. Em 1994, a Argentina (0,3%) e o Brasil (1,1%) do mercado mundial de IT, somados ao México (0,7%) representavam 2,1% do mercado total, que somados aos demais países da América Latina dão o histórico 3% do total mundial.

3. Durante o período 1987/1994, tanto o México quanto a Argentina mais que duplicaram sua participação no mercado mundial, enquanto o Brasil a manteve inalterada.

4. As causas dessa situação são imputáveis à política de reserva de mercado brasileira, que afetou seriamente as possibilidades de crescimento do mercado, com preços que triplicavam os vigentes no mercado internacional por produtos com tecnologias superadas. Uma das conseqüências mais graves desse período foi que 2/3 dos equipamentos que ingressaram no Brasil foram feitos por meio de contrabando.

5. A República Argentina promoveu, em meados da década de 1980, uma política semiprotecionista e de desenvolvimento da indústria local (Resolução 44 da Secretaria de Indústria), mas foi desprezada em pouco tempo. Também durante o período de altas tarifas de importação (105%) o contrabando era elevadíssimo (o Paraguai chegou a constituir-se no principal importador de IT da América Latina).

6. Apesar disso, observa-se que o Brasil (10%) tem uma Taxa Composta de Crescimento Anual (CAGR) similar à mundial (9,9%) e levemente superior à dos 24 países da OCDE (9,5%).

7. A Argentina mostra um espetacular crescimento da ordem de 37,8% no mesmo período, devido fundamentalmente às altas de crescimento do período 1991-1994, como veremos adiante.

8. No tocante ao crescimento do PIB, observa-se que, em termos gerais, o mercado IT cresce mais rapidamente que a evolução do PIB, exceto no caso do Brasil, que apresenta fundamentalmente uma Taxa

Composta de Crescimento Anual (CAGR) comparativamente elevada, 9,5%. No mesmo período, a Argentina mostra um crescimento do PIB muito elevado com uma CAGR de 14,6%, também devido à evolução favorável do período 1991-1994.

Na Tabela 2, indicam-se as participações percentuais do mercado informático mundial por região geográfica, no período de 1985–1995, mostrando-se também a Taxa Composta de Crescimento Anual (CAGR - *Compounded Annual Growth Rate).* A partir de sua análise, observa-se que a América do Norte, que compreende o NAFTA, ou seja, Estados Unidos, Canadá e México, vem reduzindo sua elevada participação de 59,2%, em 1985, para 43,5%, em 1995, com uma taxa anual de 9,4%. Por seu lado, a América Latina mostra um suave e lento crescimento de 1,5% para 2,0%, sem incluir o México, cujo caso encontra-se em torno de 3% da participação mundial, com uma taxa de crescimento anual de 15,6%, entre as mais altas por região, ainda que sem demasiada incidência pelo tamanho atual do mercado latino-americano. Por sua vez, a Europa Ocidental cresceu à mesma taxa que a América Latina, apesar de seu peso relativo ser sensivelmente maior, já que representa, em 1995, 28,3% do mercado de IT mundial, evoluindo positivamente a partir de uma participação de 22,1%, em 1985. Muitas dessas variações devem-se ao enorme crescimento da Ásia-Pacífico, com uma taxa anual de 18,9%, que passa de uma participação de 14%, em 1985, para 23,7%, em 1995.

Na Tabela 3, indica-se a distribuição percentual, por segmento de mercado, ao longo do período 1985-1995. Observa-se uma diminuição da participação do *hardware (*equipamentos), que nesta tabela se mostram separados em PCs e em *workstations* e equipamentos multiusuários, que diminuem a partir de, praticamente 50%, em 1985 para 43,5%, em 1995. A contrapartida é o crescimento do *software* em pacotes e, em menor medida, a incidência da comunicação de dados que, somados, passam de uma participação de 16,5%, em 1985 a 22,7%, em 1995. Observe-se que os serviços permanecem praticamente constantes, representando um terço do mercado total; veremos, em seguida, que as proporções são distintas quando consideramos somente a América Latina, e o Brasil e a Argentina, em particular.

Vejamos agora a informação disponível para 1996 e as projeções mais confiáveis para o período 1995-2000:

Mercado mundial de IT para 1996: US$ 630.000 milhões

Crescimento referente a 1995: 13,1% (superior aos 12,8% do período 85-95)

Mercado Latino-Americano de IT para 96: US$ 17.600 milhões

Crescimento referente a 1995: 20,9% (superior aos 15,6% do período 85-95)

Projeção do crescimento anual do mercado mundial IT 1995-2000: 10,9%

Projeção do crescimento anual do mercado Latino-Americano IT 1995-2000:18,2%

As conclusões a que podemos chegar é que, durante o ano de 1996, mantêm-se as tendências gerais de um crescimento mais acelerado da América Latina (20,9%) diante do total do mercado mundial IT (13,1%), assim como também, nas projeções para o ano 2000 a taxa de crescimento anual da América Latina (18,2%) quase duplica a do mercado global em %.

De qualquer modo, o tamanho do mercado é sensivelmente menor que o dos países desenvolvidos que integram a OCDE.

Medido pelo volume de PCs vendidos por trimestre de 1997 com referência a igual período de 1996, observa-se importante aceleração, já que no primeiro trimestre o crescimento da América Latina foi de 22,7%, 29% para o segundo trimestre e 32% para o terceiro trimestre.

Tabela 2. Distribuição % do mercado mundial IT (1985-1995) por região geográfica*

Região/Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	CAGR
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
América do Norte	59,2	52,7	47,4	44,2	43,7	41,9	42,2	43,2	45,4	45,1	43,5	9,4
América Latina	1,5	1,5	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0	15,6
Europa Ocidental	22,1	26,3	29,0	30,5	30,8	33,6	32,4	31,9	28,4	27,3	28,3	15,6
Europa Oriental, M. Oriente e África	3,1	2,8	2,7	2,5	2,6	2,5	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	10,6
Ásia Pacífico	14,0	16,7	19,6	21,3	21,2	20,4	21,2	20,7	21,8	23,0	23,7	18,9
Total (US$ bilhões)	158,3	193,5	235,1	276,6	300,3	345,4	364,0	391,6	405,1	455,0	527,9	12,8

*A América do Norte inclui os Estados Unidos, o Canadá e o México, estando excluído o México dos valores da América Latin

Fonte: Secretariado da OCDE

Tabela 3. Distribuição % do mercado mundial IT (1985-1995) por segmento de mercado*

Segmento/Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	CAGR
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
PCs e *Workstations*	20,9	21,2	21,8	22,9	24,2	25,0	24,4	24,8	26,7	29,0	30,5	17,2
Multiusuários	29,5	28,7	28,1	26,8	25,3	22,9	20,7	18,8	16,3	14,3	13,0	4,0
Comunicação de Dado	3,0	2,9	2,9	2,9	3,0	3,1	3,3	3,6	4,1	4,3	4,3	17,0
Software em pacotes	13,5	13,8	13,9	14,2	14,4	15,5	16,6	17,4	17,6	17,9	18,4	16,3
Serviços	33,1	33,3	33,3	33,2	33,2	33,5	35,1	35,4	35,3	34,6	33,7	13,0
Total (US$ bilhões)	158,3	193,5	235,1	276,6	300,3	345,4	364,0	391,6	405,1	455,0	527,9	12,8

*A América do Norte inclui os Estados Unidos, Canadá e México, estando o México excluído dos valores da América Latina.
Fonte: Secretariado da OCDE

A Informática na República Argentina

O mercado informático argentino evoluiu segundo os seguintes valores:

Tabela 4. Evolução do mercado informático da República Argentina

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mercado argentino (milhões US$)	520	573	610	721	855	990	1228	1185
% Crescimento/ano		10,1	6,4	18,1	18,5	15,7	24,0	-3,5

Fonte: Prince & Cooke - Dataquest - CESSI

A queda do ano de 1995 foi conseqüência da profunda recessão produzida em conseqüência do "efeito tequila" do México; na Tabela 5, pode-se observar a profunda queda das vendas de *hardware* (-28,5%).

Tabela 5. Evolução do mercado argentino (1991-1995), com a abertura por segmentos

ITEM	91		92		93		94		95
(Milhões)	US$	%	US$	%	US$	%	US$	%	US$
Hardware	464	64,4	536	62,7	613	61,9	683	55,6	495
Software	123	17,1	148	17,3	160	16,1	197	16,0	225
Serviços	134	18,5	171	20,0	217	22,0	348	28,4	465
Total	**721**	100	**855**	100	**990**	100	**1228**	100	**1185**

Fonte: Prince & Cooke - Dataquest - CESSI

É interessante observar também as variações anuais das vendas de PCs no mercado argentino.

Tabela 6. Vendas anuais (unidades) de PCs no mercado argentino

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Unidades	38.000	70.000	130.000	210.000	280.000	362.000	220.000
Var. %		84,21	85,71	61,54	33,33	29,29	-39,20

Como mencionou-se anteriormente, o ano de 1995 esteve submetido a uma grande recessão econômica (efeito tequila) que afetou muito seriamente o mercado de informática argentino, o que se vê refletido em uma diminuição, praticamente de 40%, na venda de PCs.

A partir de 1996 e, em particular, a partir de 1997, retomaram-se as taxas de crescimento anteriores, alcançando-se, durante os primeiros seis meses de 1997, um nível de vendas de 300 mil equipamentos, que projetados para todo o ano de 1997 totalizaria a cifra recorde de 600 mil equipamentos, praticamente duplicando os valores de 1996.

O parque de computadores instalado (1997) pode ser estimado em 2.200.000 equipamentos.

Tabela 7. Projeção do mercado argentino (ano de 1997)

Conceito	Importação (milhões US$)
Hardware	750
Software	300
Serviços profissionais	600
Comunicação de dados	310
TOTAL	**1.960**

Fonte: Cicombra - *Cámara de Informática y Comunicaciones de la R. Argentina*

Um dos setores mais dinâmicos do mercado de informática na Argentina é o setor de serviços, apresentando-se, a seguir, alguns dados e projeções para este setor.

Tabela 8. Composição do setor de serviços em 1996 e sua projeção para 2001

	1996	2001	Variação
	%	%	%
Outsourcing	31	39	+8
Consultoria	21	21	-
Suporte técnico	17	11	-6
Integração de hw e sw	27	26	-1
Capacitação	4	3	-1
Total	100	100	-

Fonte: Cicomra

Nota: O autor deste informe considera que o quadro anterior não leva em consideração a importante incidência do ano 2000, que obriga a um esforço pontual muito grande de todas as organizações para adaptar seus programas de computação. Isso é imprescindível, já que, historicamente, o ano está refletido apenas com os dois últimos dígitos (exemplo, 1997 é representado por 97), mas o 00 do ano 2000 produziria resultados catastróficos em todos os processos de computação, sendo peremptório modificar as datas, para expressá-las com 4 dígitos em todas as bases de dados e também nas correspondentes rotinas de cálculo. Sem dúvida, isso produzirá um pico de serviços no que resta do século XX, que a publicação *Information Technology* (julho 97) estima em um montante de US$ 1.500 milhões.

O importante crescimento do *outsourcing* é conseqüência do maior nível de confiança que as companhias internacionais como IBM e EDS oferecem e, por outro lado, a favorável equação econômica que tem de optar por esta alternativa. Deve-se ter particularmente em conta a criticidade dos serviços informáticos e de comunicações para as empresas e as organizações, assim como a imperiosa necessidade de dispor de planos de contingência apropriados o que, em última instância, volta a aumentar os custos e os investimentos, caso se considere uma solução *inhouse.*

Os prognósticos da Cicomra, para o período 1996-2001, são de um crescimento do mercado de informática, na Argentina, da ordem de 13% anuais que, a critério do autor deste trabalho, são muito cautelosos, já que, como se assinalou anteriormente, outras estimativas projetam uma taxa de crescimento anual de 18,2% para a América Latina.

Internet na Argentina

Lamentavelmente a Internet não tem tido o desenvolvimento desejado, fundamentalmente pelas altas tarifas impostas pelo monopólio *Telintar*, a companhia de comunicações do exterior que pertence 50% à *Telefónica de Argentina* e os outros 50% à *Telecom Argentina*, as duas empresas que oferecem o serviço telefônico básico, dividindo-se o território em norte e sul. Precisamente neste momento, o governo argentino tem de resolver se o monopólio telefônico continua por mais três anos, até o ano 2000, ou se desregulamenta a atividade. Uma das opções comentadas nos círculos especializados é que finalmente se opte por um esquema de transição, talvez de 12 ou 18 meses, a partir de novembro de 1997. Voltando à Internet, recentemente, efetuou-se uma audiência pública em conseqüência da qual produziu-se importante redução das tarifas da *Telintar*. Na mesma audiência pública houve significativas queixas pelo custo das comunicações telefônicas (impulso telefônico) quando as comunicações para o serviço da Internet realizam-se por *dial-up*, diante do qual a Secretaria de Comunicações começou a analisar a possibilidade de reduzir os referidos custos, subsidiando a Internet e permitindo aos usuários *dial-up* efetuarem suas chamadas por intermédio de números 0610, com tarifas telefônicas preferenciais.

A quantidade de usuários de Internet na Argentina está estimada entre 50 e 60 mil usuários, que pagam habitualmente uma tarifa plena mensal de 30 a 50 dólares. Entende-se por tarifa plena uma tarifa que permite o uso ilimitado do acesso à Internet; a esta deve-se acrescentar, é claro, o custo da comunicação telefônica de aceso à *Internet Service Provider* (ISP). Recentemente, algumas empresas de TV a cabo começaram a oferecer o serviço de acesso à Internet através de *cable modem* com uma tarifa mensal plena da ordem de US$ 150, sem ter tido grande êxito, ainda que se divulgue a maior velocidade de acesso. Projeta-se uma explosão de usuários para 1998, que elevaria a cifra de usuários de Internet, de 200 mil para 300 mil, até alguns prognósticos relativamente otimistas mencionam 400 mil usuários como provável cifra, mas, talvez, esses sejam os valores para o ano 2000, pelo efeito da concorrência e da desregulamentação, além da existência de mais conteúdo em castelhano e dos benefícios das novas tecnologias, que incorporam áudio e vídeo em tempo real.

Dois casos para mencionar: Ciudad Digital *e* Intersoft

As duas experiências mais espetaculares do mercado argentino são, sem dúvida, os projetos de *Ciudad Digital,* do importantíssimo *Grupo Empresario Clarín,* o jornal de maior circulação da Íbero-América, e *Intersoft,* a mais importante empresa argentina de *software*, tanto por seu desenvolvimento tecnológico quanto por sua expansão internacional.

O Grupo Clarín, um dos mais poderosos da Argentina e da América Latina, além de publicar o jornal *Clarín* e o *Olé* (jornal de esportes), possui o *Canal 13*, o serviço de notícias *Todo Notícias;* o canal a cabo *Multicanal,* a produtora de televisão *Buenos Aires Televisión;* os programas desportivos e o canal de esportes *Torneos y Competencias (T y C Sports)*, o qual, por intermédio de seu *Grupo de Nuevos Desarrollos* (GND) lançou a primeira versão digital do diário *(Clarín Digital)*, que só no primeiro dia foi visitada por mais de 1 milhão de pessoas do mundo todo. Em seguida, resolveu ser um importante *Internet Content Provider (ICP),* para o qual criou a *Primera Red Interactiva de Medios Argentina* (PRIMA). *Clarín Digital* transformou-se, em menos de um mês, em um dos *sites* mais visitados do mundo e o mais visto na Argentina, com 600 mil *hits* diários. Por 30, pesos, oferece-se o serviço de acesso à Internet, além de informação meteorológica; agenda de espetáculos, inclusive imagens ao vivo de alguns deles; enciclopédias, arquivos históricos de jornais; *shopping* para compra e venda de livros e, brevemente, jogos interativos para crianças e adultos.

Intersoft é um dos casos mais interessantes de desenvolvimento de uma empresa local no mercado da tecnologia informática da América Latina. Fundada em 1983, por três jovens que se conheceram na Universidade de Buenos Aires, Felix Racca, Emilio Lopez Gabeiras e Osvaldo Pasut, iniciara suas operações na província de Mendoza, desenvolvendo aplicativos encomendados sobre plataforma Unix. Posteriormente, mudaram-se para Buenos Aires e criaram sua própria infra-estrutura informática, com produtos de base de dados *(Ideafix* e *Essentia*), que competia com os líderes internacionais como *Oracle* e *Informix.* A companhia cresceu; hoje tem mais de 200 empregados e um faturamento anual, para o ano de 1996, de US$ 10 milhões. Instalou mais dois laboratórios de desenvolvimento de *software,* um em Zielenograd (o Silicon Valley da Rússia) e outro no Brasil. Realiza operações também no México e sua *CEO Felix Racca* acaba de estabelecer-se em

Dallas (EUA), iniciando a operação norte-americana sob o nome de *Fuego Inc.* Seus novos trunfos são *J-BMP* e *J-Mate,* dois novos produtos desenvolvidos em Java, para aplicativos nos novos ambientes promovidos pelo *Sun Microsystems,* com quem firmou um acordo estratégico para a promoção mundial de seus novos produtos. Dentro de nova estratégia empresarial, venderam 20% da companhia por US$ 2 milhões de para a *Global Investment Bankers Corp.,* um grupo de investidores de Delaware (EUA). É incrivelmente meritório o que até o momento a *Intersoft* realizou, já que nunca recebeu nenhum apoio ou subsídio estatal na República Argentina. Lamentavelmente, esta tem sido, e é, uma constante, e diferencia notavelmente a situação das empresas argentinas e brasileiras que encontraram a seu favor políticas governamentais, como o programa *Softex 2000,* as quais estimulam fortemente as pequenas e médias empresas do Brasil.

A universidade e a pesquisa na Argentina

As carreiras em informática proliferaram, nas universidades públicas e privadas, e também são múltiplos os currículos e os títulos de graduação oferecidos. Houve um momento em que havia mais de 33 currículos diferentes, além de seus títulos correspondentes. Houve até algumas tentativas para restringir o exercício profissional em informática apenas aos matriculados no Conselho Profissional de Ciências Informáticas, tentativa frustrada pela decisiva reação de outros agrupamentos profissionais.

O investimento e o esforço em pesquisa e desenvolvimento em informática é extremamente escasso na Argentina e, como prova disso, a Universidade de Buenos Aires que, em 1992, representava 63% dos fundos totais para informática, ainda que fosse o mais baixo dentro dessa universidade, já que recebia US$ 2800 por ano, por grupo. Cada grupo era constituído, em média, por seis pessoas, que recebiam subsídio de US$ 500, por ano.

A informática no Brasil

É de grande interesse observar a evolução do mercado brasileiro de informática e a abertura nos três grandes itens (*hardware,* serviços e *software*). A informação que se apresenta, a seguir, provém da ABES – Associação Brasileira de Empresas de *Software*.

Tabela 9. Evolução do mercado informático do Brasil e suas projeções
Expresso em milhões de US$

Ano	*Hardware*	Serviços	*Software*	Total	%
1991	5200	1600	290	7090	
1992	5900	1700	380	7980	12,55
1993	6100	1800	490	8390	5,13
1994	7100	2100	600	9800	16,80
1995	8100	2500	700	11300	15,30
1996	9000	2900	810	12710	12,48
1997	10300	3300	1110	14710	15,73
1998	11700	3700	1320	16720	13,66
1999	13200	4100	1560	18860	12,80
2000	14500	4400	2020	20920	10,92

Excluindo-se o ano de 1993, observa-se que há certa regularidade no incremento do mercado brasileiro que, no período de 1991–1997, cresce em uma taxa anual de 10 a 15%, inferior às taxas de evolução do mercado argentino (ver Tabela 5), que cresce a taxas de 15 a 18% anuais, ainda que, no Brasil, não se produza uma queda tão pronunciada quanto na Argentina, no ano de 1995, devido ao efeito tequila.

A relação de tamanho do mercado de informática do Brasil em relação ao da Argentina é de **10:1**, diante de uma relação de população de **4:1** (no ano de 1995, 152 milhões de habitantes, no Brasil, e 34 milhões, na Argentina) e uma relação do Produto Interno Bruto de 2,5 por 1 (US$ 688 milhões de US$ *versus* US$ 281 milhões, em 1995).

Da mesma fonte (ABES), apresentamos o mercado de PCs.

Tabela 10. Mercado brasileiro de PCs – histórico e projetado

Ano	Unidades vendidas (em mil)	*% de variação*	Base instalada (em mil)
1991	200		970
1992	350	40,00	1240
1993	460	31,42	1600
1994	650	41,30	2200
1995	850	30,77	2830
1996	1055	24,12	3700
1997	1430	35,54	4860
1998	1790	25,17	6160
1999	2180	21,78	7720
2000	2620	20,18	9500

Tomando os valores projetados para 1997, observa-se que o parque instalado de PCs é algo superior ao dobro do da Argentina (4,8 milhões de unidades *versus* 2,2 milhões de PCs).

Sem dúvida, constitui um fato significativo a relação de tamanho do mercado de informática entre o Brasil e a Argentina ser de 10:1, enquanto a relação do parque de PCs instalados é de apenas 2:1. A hipótese do autor deste trabalho é que a maior diferença produz-se no segmento alto do mercado de *hardware* e de *software*, isto é, que o número de *mainframes* e de equipamentos *Midrange (Unix* e *AS/400)* é notavelmente maior no Brasil do que na Argentina devido ao tamanho das empresas, à maior extensão geográfica do Brasil e, talvez, por ser, este, passivo da reserva de mercado, o que permitiu que a subsidiária brasileira fosse a mais rentável da corporação, na década de 1980.

Política Nacional de Informática no Brasil[*]

(Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia e SEPIN)

O Brasil caracterizou-se sempre por ter idéias bem definidas sobre a necessidade de uma Política Nacional de Informática, diferentemente da

[*] Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia e SEPIN

Argentina, que teve uma postura muito mais ambígua, salvo durante alguns anos do governo radical do Dr. Alfonsín (1983-1989), quando foram propostos esquemas de projeção e de reserva de mercado que, finalmente, não foram eficazes.

Sem dúvida, a partir de 1991, o governo brasileiro inicia uma nova etapa que combina incentivos para as empresas locais com progressiva abertura do mercado a outros competidores. A materialização desta política ocorre na Lei 8248/91, no Decreto 792/93 e no Decreto 1070/94, que oferecem como incentivos isenções impositivas, política favorável de compras do Estado e exige, em troca disso, uma série de compromissos por parte das empresas, tais como dedicar 5% de seu faturamento a atividades de pesquisa e desenvolvimento, devendo ser um mínimo de 2% dedicado a universidades e laboratórios de pesquisas e à obtenção do certificado ISO 9000 em prazo máximo de dois anos.

Comparativamente, durante a gestão do ministro da Economia Domingo Cavallo (1991-1996), as parcelas orçamentárias para ciência e tecnologia foram reduzidas; as pequenas e médias empresas viram seu escasso acesso ao crédito bancário ser reduzido e sofreram forte castigo financeiro por meio dos créditos fiscais gerados pelas retenções do Imposto ao Valor Agregado (IVA), praticados pelas grandes empresas e seus fornecedores. Tais créditos fiscais, na prática, não podiam ser compensados e seus montantes não eram devolvidos, afogando-se assim as pequenas e médias empresas.

Merecem ser destacados outros programas desenvolvidos pelo Brasil, tais como a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) e o Programa Multiinstitucional em Ciência da Computação (Protem-CC), este último, promovendo as atividades conjuntas de pesquisa junto à indústria.

Softex 2000 é um programa bem sucedido que promove a excelência na produção de *software,* em particular com vistas à exportação. Vários são os méritos desse programa. Um deles é a vocação de distribuição geográfica da promoção, evitando cuidadosamente a concentração em poucas e grandes metrópoles. Esse programa inclui hoje uma rede de 20 centros de promoção de exportações de *software,* 12 centros de geração de novas empresas, para agregá-las às 800 empresas que já fazem parte desse programa. Fora do Brasil, já se estabeleceram escritórios de promoção na Alemanha

(*Softex Europe*), Flórida - EUA (*Softex USA*), Beijing-China (*Softex China*) e, proximamente, em Buenos Aires - Argentina (*Softex Mercosul*).

Do lado da Argentina, realizaram-se, durante muitos anos, esforços de exportação, com a participação de missões comerciais e apresentação de *stands* argentinos nos principais eventos da Europa (Cebit - Hannover), EUA (Comdex Fall - Las Vegas) e no Brasil (São Paulo, Porto Alegre, Blumenau), com subsídios mínimos da Fundação *Export-Ar* e do Ministério da Produção da província de Buenos Aires. Em geral, essas participações eram organizadas, com muito esforço, por câmaras empresariais como a *Asociación de Exportadores de Software y Servicios Informáticos y Teleinformáticos (Aessit)* e a *Câmara de Bases de Datos (Cabase).*

Internet

O Brasil e a Argentina lançaram-se recentemente no desenvolvimento das redes Internet. Ainda que curiosamente, por efeito das privatizações no campo das telecomunicações, a Argentina encontra-se melhor posicionada, já que pelo elevado nível de investimentos realizados pelas novas prestadoras dos serviços de telefonia básica, o Brasil dispõe de mais e melhores canais de acesso à Internet. Um modo de verificar a difusão da Internet nesses países é ver o número de domínios registrados em cada um deles. Em julho de 1997 o Brasil havia registrado 68.685 domínios, enquanto a Argentina apenas 18.985 domínios, isto é, uma relação de 3,6:1.

Por outro lado, em maio de 1995, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência e Tecnologia, ambos do Brasil, constituem o Comitê Gestor Internet, promovendo a mais ampla participação de distintos setores na implantação, administração e no uso de Internet. O mesmo não ocorre na Argentina, e mais, apresentam-se numerosas queixas, pelo que se interpreta uma atitude complacente das autoridades de comunicações em relação às altas tarifas e ao precário serviço oferecido pela *Telintar,* empresa que detém o monopólio das comunicações para o exterior, propriedade das duas operadoras telefônicas principais (*Telefónica* e *Telecom).*

No que se refere aos usuários de Internet, estima-se que, no Brasil, existam mais de 500 mil, enquanto, na Argentina, ultrapassam apenas 50 mil usuários.

Conclusão

É apaixonante estudar a evolução do Brasil e da Argentina, no campo da informática, porque se apresentam praticamente todas as opções de políticas e situações de mercado. Ambos os países percorreram um longo caminho de aprendizagem. Assim como a Escola Brasileiro-Argentina de Informática (EBAI) vem, a partir de 1986, reunindo professores e estudantes em frutíferos encontros, é desejável potencializar ao máximo os contatos e os trabalhos em comum, em todas as áreas e com todos os atores, para que o Brasil e a Argentina tenham participação ativa nos explosivos mercados da tecnologia informática.

A Moderna Biotecnologia de Aplicação em Saúde Humana no Brasil e na Argentina*

Marília Bernardes Marques &
*Paulo Marchiori Buss***

O campo da moderna biotecnologia de aplicação à saúde humana integra o setor industrial químico-farmacêutico e atualmente responde pela entrada no mercado médico de inovações tecnológicas paradigmáticas, graças à incorporação de técnicas moleculares avançadas nas pesquisas em saúde (biomédicas, clínicas e epidemiológicas). Essas inovações estão dando origem a novas e melhores vacinas e a novos produtos de uso terapêutico e diagnóstico, de grande potencial comercial e social.[1]

É amplamente reconhecido que a geração desses novos produtos e processos, de alto valor agregado, tem correspondido principalmente às demandas específicas dos mercados médicos das nações desenvolvidas. [2 3 4 5]

Alguns estudos descritivos que tomam por referência apenas a avali-

* Este texto é uma versão modificada e atualizada do artigo de Marília Bernardes Marques "Panorama da Biotecnologia Industrial em Saúde na América Latina e Caribe. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panmericana*". Washington, D.C., Ano 75, V. 121, nº. 4, outubro de 1996, pp. 291-300.

** Médico, professor titular da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, área de políticas de saúde. Ex-vice-presidente da Fiocruz e diretor eleito ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública, para o período de 1998-2001.

[1] Blumenthal, D; Gluck M; Louis, K.S e Wise D. "*Industrial Support of University Research in Biotechnology*" *Science* 1986;231:252-246.

[2] Dembo, D; Dias, C.J e Morehouse W. "*The Vital Nexus in Biotechnology: The Relationship between Research and Production and its Implications for Latin America*". *Interciencia,* 1986, pp. 14(4),186-180.

[3] Goldstein, D.J. " *Implications of the Biotechnology in the Third World*". *J Sci. Ind. Res.* 1991;50:423-440.

[4] Marques, M.B, "Cooperação entre Empresas e Instituições de Pesquisa no Mercosul: Potencial das Técnicas de Engenharia Genética de Aplicação Diagnóstica em Medicina". *Anais do IV Seminário Internacional e I Congresso Brasileiro de Transferência de Tecnologia.* Rio de Janeiro, World Federation of Engineering Organizations, Federação Brasileira de Associações de Engenheiros, 1992, p.p 281-290.

[5] Marques, M.B. *Limites ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde Pública no Brasil.* Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, 1989, Série Política de Saúde, publicação 9.

ação quantitativa da produção científica e tecnológica da América Latina, generalizando, afirmam que a contribuição dos países da região para os avanços da moderna biotecnologia é irrelevante. [6]

Pensamos, entretanto, que as informações empíricas associadas a tais conclusões generalizantes são insuficientes. Por exemplo, se aceitarmos que a participação desses países é irrelevante, como interpretar o valor de certos avanços tecnológicos recentes que vêm sendo neles alcançados, como a vacina contra meningite meningocócica, sorotipo B, a vacina contra hepatite B por DNA recombinante e a vacina de vírus vivo atenuado contra a febre hemorrágica argentina?[7]

Sabemos que os gastos com ciência e tecnologia dos países da América Latina são ínfimos quando confrontados com os dispêndios em C&T das nações desenvolvidas. Nas últimas décadas, entretanto, os esforços governamentais de alguns dos países têm resultado em expressivo aumento na produtividade científica. É o caso do Brasil e da Argentina, ao lado do México, Venezuela e Cuba. Estes países praticamente dobraram o número de suas publicações científicas no período 1976 e 1983.

Apesar dessa tendência positiva, a participação dos países da América Latina no total de publicações do mundo continua sendo de apenas entre 1 a 2%. [8 9 10]

O levantamento mais recente da atividade científica em saúde, conduzido pela OPAS em cinco países latino-americanos, entre os quais Argentina e Brasil, destacou a fragilidade dos respectivos sistemas de informação e

---

[6] Organização Pan-Americana de Saúde. *Las Condiciones de Ssalud en las Américas.* Volume 1, Washington, D.C, OPS, 1990. pp. 330-304, Publicación científica 524.

[7] Homma, A.; Di Fabio, J.L.; Miranda, D.P. e Oliva, O.F.P. *"Produción de Vacuna DPT en las Américas". Bol. Oficina Sanit. Panam* 1995;118(1):24-40.

[8] Martínez-Palomo A. e Sepúlveda, J. *"Biomedical Research in Latin America: Old and New Challenges".* Bloom B.R. e Cerami, A. *"Biomedical Science in the Third World: Under the Volcano". Ann. New York Acad. Sci,* nº. 569, 1989, pp. 36-44.

[9] Cordeiro, H.; Marques, M.B.; Possas, C. e Buss, P.M. *Prioridades Nacionais, Pesquisa Essencial e Desenvolvimento em Saúde.* Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, 1990, Série Política de Saúde, publicação 10.

[10] Polanco, X. *Naissance et Dévelopment de la Science-Monde: Production et Reproduction des Communautés Scientifiques en Europe et en Amérique Latine.* Paris, Unesco, Conseil de l 'Éurope, Editions La Découverte, 1990.

das estatísticas sobre ciência e tecnologia em saúde, inexistindo avaliações de pertinência, qualidade e impacto da pesquisa em saúde em relação às demandas sociais. [11]

De fato, avaliações da atividade científica baseadas exclusivamente em levantamentos quantitativos, cientométricos, são muito limitadas, pois, além de não dimensionarem o grau de integração alcançado em um dado país entre atividade científica, desenvolvimento tecnológico e produção industrial, também não possibilitam avaliar o grau de articulação dessas atividades com as demandas sociais e econômicas dos países. [12]

Sem dúvida, é premente a necessidade de avaliar de modo consistente a contribuição para o desenvolvimento da moderna biotecnologia que tem sido dada pelos países da América Latina, em sua totalidade e no caso do Brasil e da Argentina. As informações atualmente disponíveis, entretanto, além de escassas, são contraditórias. [13] [14]

O cenário geral até aqui apresentado, caracterizado pela extrema escassez de informações, inviabiliza, portanto, a tarefa de apresentar um panorama integral do desenvolvimento alcançado pela biotecnologia industrial de aplicação em saúde na Argentina e no Brasil. Por esta razão, um primeiro ponto que queremos destacar é a necessidade de estimular a realização de avaliações abrangentes focalizando o grau de desenvolvimento alcançado pela moderna biotecnologia no Brasil e na Argentina.

Feitas estas considerações iniciais, gostaríamos de alertar para o caráter introdutório das observações que a seguir faremos.

Na década de 1980, apesar da conjuntura econômica desfavorável, Argentina e Brasil, assim como Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, México, Uruguai e Venezuela introduziram iniciativas e programas nacionais, estimula-

---

[11] Pellegrini Filho, A. "*La Investigación en Salud en Cinco Países de América Latina*". *Bol. Oficina Sanit. Panam.* 1993;114(2):142-157.

[12] Marques, M.B. *Ciência, Tecnologia, Saúde e Desenvolvimento Sustentado*. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, 1991, Série Política de Saúde, publicação 11.

[13] Marques, M.B.; Gadelha, C.G. e Emerick, M.C. *Biotecnologia em Saúde no Brasil: Limitações e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, 1987. Série Política de Saúde, publicação 3.

[14] Solleiro, J.L. *Biotechnology in Developing Countries: Research Advances and Applications*. Ottawa, International Development Research Center, Environmet and Natural Resources Division, 1994, pp. 55-79.

dos pelas expectativas despertadas pela biotecnologia moderna, sobretudo nas suas aplicações em agricultura e saúde. [15] [16] [17]

A criação de programas nacionais de biotecnologia foi um primeiro passo dado pelos governos nacionais em direção à formulação de políticas específicas, destinadas ao desenvolvimento da biotecnologia moderna. Esses programas visavam articular o trabalho de diversas instituições universitárias e de pesquisa, canalizar cooperação internacional e financiar alguns projetos de desenvolvimento tecnológico.

Essas iniciativas governamentais tiveram como objetivo prioritário incentivar o estabelecimento de vínculos entre as atividades científicas das universidades e institutos de pesquisa e a indústria. Nesse marco, a quase totalidade dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e na produção industrial em biotecnologia moderna foi assumida pelos governos, com participação modesta de alguns organismos multilaterais.

Para o Brasil e para a Argentina, como para outros países da América Latina, a transferência de tecnologia dos países desenvolvidos passou a ser uma preocupação central. As estratégias, para tanto, compreendiam a ação integrada entre agências internacionais e governos nacionais e, especialmente, o incentivo à cooperação científica com instituições universitárias dos países do Primeiro Mundo.

A partir dos anos 80, os programas multilaterais de maior impacto sobre a moderna biotecnologia de aplicação médica foram: o Programa Especial para Pesquisa e Treinamento em Doenças Tropicais (*Tropical Diseases Research,* TDR), da Organização Mundial da Saúde (OMS); o Programa Regional de Biotecnologia para a América Latina e Caribe PNUD/Unesco/ Onudi; e três programas da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS): o Programa para Desenvolvimento Regional de Biotecnologia Aplicada à Saúde; o Programa Ampliado de Imunizações (PAI); e o Sistema Regional de Vacinas (Sireva).

---

[15] Correa, C.M. "*Políticas de Desarrollo Biotecnológico en América Latina*". Jaffé, W e Zaldívar, M.E. *Formulación de Políticas para el Desarrollo de la Biotecnologia en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de, Cooperación para la Agricultura, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1992, pp.123-146.

[16] Commandeur P. "*Latin America Commences to "Biotechnologize" its Industry*". *Biotechnol. Dev. Monit.* 1993;(14):3-5.

[17] Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnologicas (Conicit). *Bol. Biotecnol.*, San José, Costa Rica nº. 10(2), nº especial, X aniversário, 1993.

O TDR, uma iniciativa da OMS co-financiado pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi concebido nos marcos da Assembléia Mundial da Saúde de 1974 e da Declaração de Alma-Ata de 1979. O enfrentamento das grandes endemias do Terceiro Mundo passou a ser o elemento crítico do TDR, buscando-se, para tanto, o fortalecimento da pesquisa em saúde nas principais doenças então denominadas "tropicais": malária, esquistossomose, filariose, tripanossomose africana, doença de Chagas, leishmanioses e hanseníase. Outro elemento crítico do TDR, em sua formulação inicial, era o desenvolvimento das denominadas *tecnologias apropriadas* em saúde.

Entre 1975 e 1988, embora a maior parte dos recursos do TDR (34,5%) tenha sido destinada às Américas, 20,6% desse total foram canalizados para grupos de pesquisa dos Estados Unidos e do Canadá. [18] Essa distribuição expressava a crescente participação de pesquisas que incorporavam modernos métodos moleculares e de engenharia genética na busca de novos procedimentos diagnósticos, de vacinas novas e aprimoradas e de novos fármacos para o tratamento dessas doenças endêmicas e epidêmicas. Esta maior concentração dos investimentos decorria do pragmatismo do TDR, preocupado em solucionar o complexo problema da orfandade das doenças endêmicas do Terceiro Mundo, estimulando a participação dos países hegemônicos nas técnicas avançadas da moderna biotecnologia, sobretudo Estados Unidos. Somente em 1987, novas medidas, como a Iniciativa para Implementação da Biotecnologia, passariam a visar também o aumento na participação direta dos países em desenvolvimento, nas pesquisas e desenvolvimentos realizados com apoio do TDR. [19]

Argumentamos que o saldo geral do TDR tem sido positivo para os países da América Latina, por ter tido como meta, desde os seus primórdios, atrair para o campo das pesquisas em doenças endêmicas e epidêmicas os mais avançados recursos da moderna biotecnologia e para a busca das aplicações de campo voltadas para a prevenção e o controle daquelas doenças.

---

[18] Organização Mundial de Saúde. *Tropical Diseases: Progress in International Research, 1987-1988, Nineth Programme Report of the United Nations Development Programme/ World Bank/ World Health Organizattion Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases (TDR)*. Genebra: OMS; 1989.

[19] Godal, T. "*The Roles of the World Health Organization in Tropical Diseases Research*". Bloom, B.R. e Cerami A Biomedical Science and the Third World: Under the Volcano. *Ann New York Acd. Sci.* 1989;569:318-324.

O TDR tinha como premissa a suposição de que a incorporação da moderna biotecnologia tornaria viável a identificação de novos alvos moleculares para ação de princípios ativos, bem como de antígenos protetores, assegurando, assim, o desenvolvimento posterior de novos medicamentos, procedimentos, diagnósticos e vacinas.

Ao final da década de 1980, entretanto, ficou evidenciado o pequeno interesse da grande indústria químico-farmacêutica pelos resultados obtidos com os investimentos do TDR em drogas e vacinas para doenças endêmicas nos países do Terceiro Mundo. Um claro exemplo foram as dificuldades observadas na trajetória das pesquisas, já em fase de testes clínicos, com a promissora droga antimalárica derivada da artemísia. Esta planta medicinal foi descoberta e introduzida pela cultura chinesa e, embora considerada uma droga promissora, não chegou a despertar maior interesse da indústria, para a sua fabricação e comercialização.

As dificuldades e os obstáculos verificados no âmbito do TDR conduzem ao reconhecimento de que a incorporação social dos resultados das atividades científicas e tecnológicas em saúde não é orientada apenas pela racionalidade epidemiológica ou pela vontade política de satisfazer necessidades em saúde. Decisões políticas tomadas em setores externos à saúde e interesses comerciais diversos, tanto podem alavancar quanto constranger o alcance de objetivos epidemiológicos.

O Programa Regional de Biotecnologia para a América Latina e Caribe patrocinado pelas agências PNUD/Unesco/Onudi, no valor de US$ 5 milhões, surgiu formalmente em 1987, na Cidade do México, durante a Primeira Reunião do Comitê Diretor Regional, contando com a participação de 13 países, entre os quais Argentina e Brasil, além de Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Comissões nacionais de biotecnologia foram constituídas para coordenar as atividades em cada um dos países participantes. Na sua primeira fase (1987-1991) este programa enfatizou a cooperação técnica internacional no campo da moderna biotecnologia, estimulando a atuação integrada de países e grupos participantes. Visando a futura aplicação industrial, o programa focalizou a transferência dos resultados das pesquisas até o desenvolvimento em nível laboratorial, o fortalecimento educacional em ciências básicas, a detecção e a avaliação de tecnologias adequadas e o desenvolvimento das mesmas em escala piloto.

No campo da saúde, mereceram apoio projetos para o desenvolvimento de sistemas de diagnóstico para tripanossomoses e leishmanioses em diferentes áreas endêmicas das Américas e de marcadores para sondas diagnósticas em malária, infecções entéricas e hepatite. Outros projetos com possibilidade de desenvolvimento industrial também foram apoiados, como a produção industrial de penicilina-amidase e seu uso para obtenção do ácido 6-aminopenicilâmico (6-APA) e o projeto integrado para a produção em massa, na América Latina, de anticorpos monoclonais. Em 1992, teve início a segunda fase do programa com o objetivo de fortalecer a estrutura básica desenvolvida na fase anterior e capacitar recursos humanos de alto nível, através da promoção de cursos avançados e de ênfase acadêmica e tecnológica.

O Programa para o Desenvolvimento Regional da Biotecnologia Aplicada à Saúde, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), criado em 1987, visava a consolidação da infra-estrutura existente, elevando a capacidade para produção em escala industrial de produtos biomédicos e pretendia articular esforços inicialmente em seis países, entre os quais Argentina e Brasil, além de Costa Rica, Cuba, México e Venezuela.[20] O programa apoiou doze projetos de pesquisa em malária, HIV e hepatite B (finalizados em 1990) e onze instituições de quatro países. Entre os resultados alcançados estão os anticorpos monoclonais, soros e bancos de cepas bem caracterizadas de HIV, localizadas no México, Brasil e Argentina. A partir de 1991, o programa passou a conferir prioridade para a formação de recursos humanos, enfatizando controle de qualidade, bioética, biossegurança, epidemiologia molecular e entomologia molecular, além de um projeto multicêntrico para o desenvolvimento de um *kit* para o diagnóstico de infecções por HIV.

O Programa Ampliado de Imunizações (PAI) foi proposto pela Assembléia Mundial da Saúde de 1974 e ratificado, em 1977, pelo Conselho Diretivo da Organização Pan-Americana da Saúde. Este programa se destaca pelos resultados alcançados na extensão da cobertura da vacinação básica na região da América Latina.[21] A articulação do PAI com as políticas de saúde faz com que o programa seja, ainda que indiretamente, um dos mais

[20] Organizacão Pan-Americana da Saúde. Vigésima-Sexta Reunião do Comitê Assessor de Pesquisa em Saúde. Rio de Janeiro, OPAS, agosto de 1987, Documentos OPS/CAIS/26/87.1-13.

[21] Organizacão Pan-Americana da Saúde. *Las Condiciones de Salud en las Américas*. vol. 1, Washington, D.C. OPAS, 1990, pp. 303-304, Publicación científica 524.

importantes mecanismos estimuladores da produção industrial e do controle de qualidade de vacinas na região. Os esforços do programa compreendem a produção de vacinas contra a poliomielite (vacina oral trivalente), contra a difteria, tétano e coqueluche (vacina tríplice ou DPT), contra a tuberculose (BCG) e contra o sarampo, além da consagrada vacina contra febre amarela, o toxóide tetânico e vacinas de desenvolvimento mais recente como a contra a hepatite B.

O Sistema Regional de Vacinas (Sireva) da OPAS foi constituído para estimular a articulação das atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, produção industrial e de formação de recursos humanos na região. Segundo indicam alguns estudos recentes, o programa parece estar realmente conseguindo favorecer a transferência de modernas tecnologias de produção de algumas vacinas, como a DPT.

Argumentamos que estes programas beneficiaram o desenvolvimento da moderna biotecnologia na Argentina e no Brasil e em diversos outros países da América Latina.

A partir de 1986 começaria a operar a iniciativa bilateral denominada Centro Brasileiro/Argentino de Biotecnologia (CBAB). Esta iniciativa tornou possível diversas parcerias envolvendo instituições públicas de pesquisa e firmas privadas. Os fundos financeiros do CBAB constituíram o primeiro subsídio direto ao setor privado para pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia concedido em ambos os países.

O CBAB funciona através de um Conselho Binacional, no qual participam representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e dos Ministérios das áreas econômicas, da Agricultura e da Saúde, além de um diretor binacional e um diretor de cada país.

Desde sua criação, o Centro já financiou 57 projetos, totalizando investimentos de US$ 4,9 milhões pelo lado brasileiro e US$ 4,7 milhões pelo lado argentino. Em maio de 1996, o Centro lançou um novo Edital de Convocação, ao qual acorreram 26 propostas de diferentes instituições brasileiras, das quais foram aprovadas 12, em áreas tão distintas da biotecnologia como bioquímica, microbiologia, imunologia e engenharia genética.

Na sua atividade de capacitação de recursos humanos, o CBAB já realizou 81 cursos de curta duração, além de simpósios e *workshops*, tendo

aprovado, para realização em 1997, mais 14 cursos, 7 do Brasil e 7 da Argentina.

No início da década de 1990, a assinatura de tratados de livre comércio ganharia relevância nas Américas. Nesse contexto, três mudanças políticas básicas passaram a ser observadas na região: privatização de empresas estatais, desregulamentação das economias nacionais e abertura das fronteiras comerciais. Tais políticas têm e terão fortes implicações para os projetos e programas da biotecnologia industrial em saúde.

A interpretação dos impactos dos blocos regionais, até o momento, também tem sido dificultada pela inexistência de informações, necessárias a uma avaliação abrangente. Assim, sabemos que as negociações no âmbito do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) geraram, inicialmente, enormes expectativas de fortalecimento da capacitação endógena em moderna biotecnologia na América Latina. Estas expectativas foram, entretanto, parcialmente frustradas pela crise econômica do México que eclodiu em 1995 com conseqüências mais ou menos intensas para outros países da América Latina, como Argentina e Brasil.

Em 1991, o Tratado de Assunção formalizou a criação do Mercado Comum do Cone Sul. É desnecessário frisar a importância e o sucesso do Mercosul no que se refere às trocas comerciais entre Brasil e Argentina. Seguem abertas, entretanto, as expectativas em torno do Mercosul quanto a novos empreendimentos e parcerias, visando estimular a cooperação científica e tecnológica e que envolvam os setores acadêmicos e empresariais dos países em novos compromissos na busca do desenvolvimento da biotecnologia em saúde.

É desejável que no âmbito do Mercosul, Argentina e Brasil venham a aumentar seus esforços conjuntos no campo da biotecnologia industrial em saúde.

Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, os principais fatores que favorecem a participação de empresas de base nacional na moderna biotecnologia de aplicação médica são as dimensões dos mercados internos, a disponibilidade de algumas tecnologias apropriadas e a existência de recursos humanos capacitados, aliados às perspectivas de um rápido retorno do investimento. No setor diagnóstico, o baixo nível de investimentos necessários é um fator altamente favorável à criação de novas empresas.

Um fator negativo é o baixo volume de incentivos para a produção local pelos dois países e que resulta de um complexo conjunto de elementos adversos, entre os quais, podemos mencionar as dificuldades de acesso às tecnologias requeridas; os elevados investimentos necessários; a inexistência de mecanismos de crédito; os altos custos dos ensaios para validação; as políticas de importação.

Na Argentina, contribui para o impacto da moderna biotecnologia no setor químico-farmacêutico a longa tradição em biomedicina e a indústria farmacêutica nacional ativa, que domina ao redor de 50% do mercado doméstico, estimado, para 1995, em vendas anuais da ordem de US$ 5 bilhões.[22]

Estudos recentes relacionam 24 tipos de produtos biotecnológicos sendo produzidos e comercializados por 14 empresas do mercado farmacêutico argentino, muitos baseados em desenvolvimentos próprios e outros sob licença. A maioria destes produtos resulta da aplicação de técnicas de engenharia genética, incluindo também técnicas tradicionais de fermentação para produção de antibióticos. A inclusão das biotecnologias tradicionais dificulta o dimensionamento exato da participação da moderna biotecnologia nos setores químico-farmacêuticos dos dois países. Para o Brasil, esse dimensionamento é ainda mais difícil de ser avaliado, pois as referências disponíveis incluem a biotecnologia como um todo.

Os estudos realizados na Argentina também destacam, como um fator que tem restringido o desenvolvimento de novos biofármacos naquele país, o escasso desenvolvimento dos ensaios pré-clínicos e clínicos sistemáticos exigidos e que são atividades complexas e altamente qualificadas. Quanto a este aspecto, entretanto, é preciso levar em conta que ao final de 1996, no âmbito do Mercosul foi aprovada a harmonização das questões relativas às pesquisas de farmacologia clínica. Este foi, sem dúvida, um grande passo em direção às boas práticas de pesquisas em saúde, sobretudo pesquisas clínicas, na Argentina e no Brasil.

No Brasil e na Argentina, a produção local de reativos diagnósticos mostra grande dinamismo, com maiores possibilidades de desenvolvimento.

---

[22] Correa, C.M.; Díaz, A.; Burachik, M.; Jeppesen, C.; Gil, L.; Moreno Posada, F.; Sorj, B. e Sutz, J. *Biotecnología: Innovación y Producción en América Latina . Universidad -Empresa. Propriedad intelectual. Bioseguridad.* Buenos Aires, Oficina de Publiciones del CBC/Univ. Buenos Aires, 1996.

Na Argentina, a maior parte do projetos de pesquisa e desenvolvimento submetidos recentemente para financiamento junto ao Programa Nacional de Biotecnologia corresponde a essa área de diagnóstico. Um razoável número de empresas nacionais está envolvido nessa produção e, simultaneamente, oferece serviços ao mercado, o que cria condições favoráveis para o desenvolvimento de ambas atividades.

No Brasil predominam os laboratórios governamentais dedicados à produção de soros, antitoxinas, vacinas, hemoderivados, *kits* para diagnóstico e outros produtos. Nos últimos anos, as empresas privadas nacionais envolvidas com as modernas técnicas biotecnológicas que mais se destacaram no mercado brasileiro dedicaram-se à produção de insulina, de pele artificial, de reativos para análise clínica e imunodiagnóstico, de *kits* diagnósticos para doenças endêmicas.

No segmento de produtos terapêuticos, consideramos que não é possível antecipar se o desenvolvimento da biotecnologia industrial em saúde no Brasil e na Argentina, como em outros países da América Latina e Caribe, irá ou não alcançar uma participação em mercados específicos como, por exemplo, no caso do Brasil, dos medicamentos derivados de plantas medicinais. Com certeza, esta evolução vai ser condicionada pelo grau de prioridade que será conferido pelos governos nacionais às políticas e programas específicos necessários.

O segmento de produtos para diagnóstico concentra as melhores oportunidades para os investimentos privados, não apresentando as dificuldades associadas à produção industrial em larga escala. Quanto à transferência de tecnologia, a tendência atual é para as alianças estratégicas e outras formas de associação entre grandes empresas do setor farmacêutico e as denominadas novas firmas de biotecnologia. Pensamos que esta tendência exercerá grande influência nos rumos do desenvolvimento futuro da biotecnologia industrial no segmento de diagnóstico na América Latina em geral e da Argentina e Brasil, em particular.

A atual capacidade científica e tecnológica na área biomédica no Brasil e na Argentina nos sugere que, no segmento de produtos diagnósticos, pode estar a chave para o sucesso dos empreendimentos empresariais locais e conjuntos. Para tanto será fundamental a identificação de produtos diag-

nósticos estratégicos, voltados para as prioridades definidas pelas políticas de saúde de ambos os países.

Sintetizando, no breve e despretensioso panorama aqui delineado destacamos a tradição e a vocação da produção de vacinas, com alguns avanços tecnológicos importantes já alcançados nesse campo, a estratégica capacidade para produtos diagnósticos e uma participação no segmento de produtos terapêuticos de futuro incerto.

Pensamos que as tendências atuais contradizem a propalada pouca importância de Brasil e Argentina para fabricar alguns dos produtos e insumos essenciais em saúde e, a nosso ver, a participação desses dois países na moderna biotecnologia de aplicação à saúde humana, embora pequena, não deve ser considerada irrelevante.

Sabemos que nos países do Primeiro Mundo a moderna biotecnologia de aplicação em saúde é predominantemente privada e integrada por firmas pequenas e médias, altamente especializadas e por grandes empresas do setor químico-farmacêutico. Um contraste, portanto, com o panorama apresentado por Brasil e Argentina onde predomina a participação dos governos nos investimentos em P&D e na produção industrial das biotecnologias de aplicação em saúde.

Argumentamos que, apesar do predomínio atual da participação dos governos, no futuro, não apenas a composição do *mix* governo/setor privado, como o porte do setor, dependerão da definição de orçamentos adequados e da introdução oportuna de políticas públicas articuladas, destacando-se, sobretudo, a necessidade de articulação entre as políticas de saúde e as políticas de ciência e tecnologia e industrial. Também serão relevantes os planos estratégicos específicos e o aprimoramento do arcabouço legal contemplando os diversos novos desafios regulatórios involucrados pela moderna biotecnologia em matéria de bioética, biossegurança e propriedade intelectual. Tais definições serão decisivas no ajuste do desenvolvimento da biotecnologia industrial, às demandas econômicas e sociais de Brasil e Argentina.

Ciência e Tecnologia na Argentina e no Brasil: o Caso da Biotecnologia*

*Carlos M. Correa***

A pesquisa em biotecnologia recebe, nos países industrializados, apoio substancial, do governo e do setor privado. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P & D), de acordo com as estimativas, são da ordem de 8 milhões de dólares anuais apenas em biotecnologia aplicada à indústria farmacêutica.

Apesar do elevado investimento em pesquisa e desenvolvimento[1], a biotecnologia demorou muito mais do que se pudesse supor para traduzir-se em atividade industrial, na década de 1980, quando se conseguiu dominar e transformar em rotina as técnicas de engenharia genética. A indústria farmacêutica e a produção de variedades vegetais são os dois principais campos nos quais as novas contribuições da biotecnologia mais se manifestaram.

O faturamento da biotecnologia na indústria farmacêutica multiplicou-se por dez entre 1986-1996 (para alcançar cerca de 10 bilhões de dólares anuais).[2] Os produtos biotecnológicos representam uma proporção crescente (da ordem de 10%)[3] do total dos novos produtos farmacêuticos, atualmente no mercado.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

** Diretor do curso de mestrado em Política e Gestão de Ciência e Tecnologia da Universidade de Buenos Aires. Consultor da Unctad, da Unido, da FAO, do SELA e de outros organismos regionais e internacionais atuantes na área de propriedade intelectual e transferência de tecnologia; ex-subsecretário de Informática da Argentina. Foi delegado da Argentina em negociações sobre propriedade intelectual no GATT e na Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual. Autor de vários livros e numerosos artigos sobre desenvolvimento e transferência de tecnologia e sobre propriedade intelectual.

[1] *Scrip Magazine*, julho/agosto 1997.

[2] Esses gastos continuam alcançando um percentual extraordinariamente alto (85%) da renda total (Ernest e Young, 1996).

[3] Esse percentual corresponde ao mercado farmacêutico dos Estados Unidos. Em 1996, haviam sido aprovados naquele país 33 biofármacos e cerca de 500 encontravam-se em diversas fases de aprovação (Ernest & Young, 1996).

Na área da agricultura, a biotecnologia demorou a manifestar-se ainda mais do que no campo farmacêutico. Recentemente, deu-se início a difusão das variedades transgênicas, particularmente as da soja e as do milho; por conseguinte, ainda é prematuro avaliar seus efeitos sobre o rendimento da produção. Calcula-se que, em 1997, haverá 16 milhões de hectares cultivados no mundo com variedades transgênicas, dois terços das quais com milho e soja. Atualmente, 19 empresas comercializam 35 produtos transgênicos em onze cultivos.

Este documento aborda, em primeiro lugar, a situação da pesquisa científica na Argentina e no Brasil e a da indústria baseada nessa tecnologia. Em segundo lugar, examina comparativamente diversos aspectos das políticas aplicáveis ao setor, particularmente, as de promoção da pesquisa e da inovação tecnológica, da propriedade intelectual e da biossegurança. Em terceiro lugar, considera, brevemente, a cooperação Argentina-Brasil, em biotecnologia.

O documento fundamenta-se, substancialmente, nos resultados de uma pesquisa realizada, na Universidade de Buenos Aires, sobre determinados aspectos da biotecnologia em cinco países latino-americanos.[4]

Pesquisa científica em biotecnologia

Apesar de terem numerosos pontos em comum, os sistemas científico-tecnológicos da Argentina e do Brasil apresentam diferenças notáveis. Em valores absolutos, o Brasil destina cerca de seis vezes mais recursos do que a Argentina; em valores relativos, essa alocação representa 0,9% do PIB no Brasil e 0,35% na Argentina.

Cerca de 30% do gasto total em ciência e tecnologia é realizado, no Brasil, pelas empresas; uma proporção que é inferior a 10%, na Argentina.

O Brasil conta com uma comunidade científica ampla (40 mil pesquisadores). O número de pesquisadores da Argentina é quase a metade do número de pesquisadores do Brasil. O Brasil produz quase duas vezes mais artigos científicos publicados no *Science Citation Index* do que a Argentina (Baldatti e Arakelian, 1997, p. 12).

[4] Ver Correa e colaboradores, 1996.

Em matéria de políticas de ciência e tecnologia, as diferenças são igualmente importantes. Além de diversos programas e políticas federais, os estados brasileiros intervêm crescentemente no financiamento de atividades de ciência e tecnologia. Nas reformas constitucionais de fins da década de 1980, em numerosos estados, adotou-se como cláusula constitucional: a obrigação de destinar determinado percentual da renda dos estados à ciência e à tecnologia e foram estabelecidas, em vários deles, instituições de ciência e tecnologia de certa envergadura. Ao contrário, a participação das províncias argentinas, na área da ciência e da tecnologia é, salvo raras exceções, muito limitada.

A situação da pesquisa em biotecnologia pode ser resumida como segue:[5]

A Argentina tem importante tradição na pesquisa em ciências biológicas, especialmente em saúde humana e em agricultura. O nível alcançado pelos grupos de trabalho é elevado e chegou a manifestar-se com a obtenção de prêmios Nobel.

Não existem dados precisos sobre o número de pesquisadores dedicados à biologia ou, mais especificamente, à biotecnologia na Argentina. Sem dúvida, porém, a biologia é a disciplina científica com o maior número de pesquisadores no país, a maior parte dos quais atua em universidades nacionais.

A Universidade de Buenos Aires (na qual trabalham 14,7% do total do pessoal do setor de ciência e tecnologia do país[6]), em 1995, contava com 184 pessoas na área de biologia molecular (16,9% das quais são profissionais) e com 230 na área de biotecnologia (37% de profissionais) (*Secretaría de Ciencia y Técnica*, 1996, p. 50).

As áreas de biologia molecular, química biológica e biotecnologia são as que recebem, na Universidade de Buenos Aires, o maior financiamento por grupo de pesquisa e também estão entre as primeiras em termos de financiamento *per capita*. A maior parte dos fundos de pesquisa provém

[5] Essa exposição é baseada parcialmente em Correa e colab., 1996, Capítulo 4.

[6] A Universidade de Buenos Aires produz 25,6% do total das publicações originadas na Argentina incluídas no *Science Citaxion Index*, um dos indicadores (com certeza, parcial) da produtividade científica (Baldatti e Arakelian, 1997, p. 13).

dessas três áreas do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet)*. Essas áreas produziram 33% das publicações da Universidade entre 1988 e 1993, com a média de uma publicação/ano por pesquisador; a média mais alta por disciplina (apenas igualada pela cardiologia). A biologia molecular tem também o custo médio mais alto por publicação (US$ 14.048,3), quase o dobro da média geral (*Secretaría de Ciencia y Técnica*, 1996, pp. 66-69).

Os principais organismos que financiam pesquisas biológicas são a *Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT)* e o Conicet[7], as universidades nacionais e algumas províncias. Em menor medida e, também, com financiamento do Estado, realizam pesquisa em biologia o *Instituto Nacional de Tecnología Industrial* (INTI), a *Comisión Nacional de Energía Atómica* (Conea) e o *Centro de Investigaciones de las Fuerzas Armadas* (Citefa).

O financiamento da pesquisa por intermédio de recursos privados é muito limitado. Entretanto, nos últimos anos, tem crescido a atividade da Fundação Antorchas e de outras fundações ligadas a empresas farmacêuticas (Fundação Roemmers, Craveri, Bagó, etc.).

Provavelmente, a área na qual a Argentina apresenta uma posição mais sólida em matéria de pesquisa é a da biomedicina, incluindo trabalhos que se relacionam com a saúde humana, desde a biologia celular e molecular até a pesquisa clínica. Os trabalhos em biomedicina desenvolvem-se, principalmente, em diferentes centros e institutos do Conicet e nas universidades nacionais.

Apesar disso, os resultados dessas pesquisas muito raramente traduziram-se em produção devido à escassa cooperação entre os diferentes grupos e com o setor produtivo. São escassos os desenvolvimentos tecnológicos realizados, nem se formam profissionais nesse campo. Há carência na formação de engenharia bioquímica, especialmente em cultivos de células em escala e em processos *downstream*.

Outra área que se destaca é a relativa ao campo agrícola, a qual se concentra no *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) e nas universidades nacionais. O INTA conta com um dos principais grupos de

[7] As atividades de financiamento foram assumidas, a partir de 1997, pela *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*.

pesquisa do país em biotecnologia vegetal, especialmente em resistência do vírus da batata (em colaboração com a Ingebi) e aos patógenos no girassol por Bt (*Bacillus Thurigiensis*).

No Brasil, a biologia representa também uma alta proporção da atividade total da pesquisa e do pessoal envolvido em ciência e tecnologia no país. As pesquisas em biotecnologia têm uma importante tradição, como revela o caso das pesquisas do Dr. Rocha e Silva, descobridor da bradiquinina e de seu efeito hipotensor e dos inibidores da enzima de conversão da angiotensina.

A imunologia tem tido importante desenvolvimento no Brasil, estreitamente vinculada às demandas de saúde pública em relação às enfermidades infecciosas. A elaboração de provas diagnósticas e testes de campo são pontos fortes da biotecnologia brasileira.

Uma das aplicações notáveis da capacidade científica em biotecnologia foi o Programa Nacional Ampliado com a finalidade de substituir a gasolina por álcool como combustível, o que fortaleceu a engenharia de controle de processos, a produção em massa e o *scaling up*.

A pesquisa em biotecnologia no Brasil é realizada predominantemente nas universidades públicas. Outras instituições realizam também pesquisa no campo biotecnológico, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com 40 unidades distribuídas em todo o país, com cerca de 2.200 pesquisadores. Na Embrapa funciona o Centro Nacional de Recursos Genéticos (Cenargen), que, já no final da década de 1980, dominava as técnicas para isolar genes, cloná-los, transferi-los e expressá-los em bactérias e células vegetais.

Outra instituição importante nesse campo é a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que possui 750 pesquisadores e programas de trabalho sobre métodos de controle epidemiológico, clínico e social de enfermidades e desenvolvimento de insumos básicos para o setor de imunobiológicos, medicamentos e hemoderivados.

A Fiocruz concentra hoje a pesquisa e os desenvolvimentos ligados às enfermidades infecciosas e parasitárias. No âmbito dos projetos tecnológicos, o Instituto de Tecnologia de Produtos Imunobiológicos (BIO – Manguinhos), da Fiocruz, é o principal centro da América Latina em desen-

volvimento e produção de vacinas bacterianas e virais e de material para diagnóstico. Seus departamentos de Biologia Molecular, Bioquímica, Virologia e Imunologia contam com pesquisadores de alto nível acadêmico.

Isso lhe permitiu enfrentar a produção de novos imunógenos, estudar os mecanismos moleculares da infeção (especialmente na doença de Chagas e na leishmaniose), especializar-se em imunoparasitologia, em genética e multiplicação de *adeno vírus*, na obtenção do antígeno *core* da hepatite B, por técnicas de DNA recombinante, em estudos de hepatite C, entre outros.

O Departamento de Virologia da Fiocruz, com seus 26 pesquisadores, a partir de 1991, tornou-se centro de referência para os diagnósticos virológicos e para a elaboração de *kits* diagnósticos.

O Instituto Butantã de São Paulo é reconhecido internacionalmente por suas pesquisas sobre serpentes e pela produção de soros antiofídicos. Junto com esses últimos, tem elaborado soros contra tétano e contra difteria, bem como vacinas BCG, tríplice, cólera, influenza, etc., transformando-se, dessa forma, em centro especializado em imunologia.

A biotecnologia na indústria

Na Argentina, a biotecnologia teve seu maior impacto no terreno da indústria farmacêutica e de diagnóstico, na qual se combina uma longa tradição em biociências e na indústria nacional farmacêutica, que domina cerca de 50% do mercado interno.

Na Argentina, a partir de 1987, desenvolveu-se um mercado de biofármacos que atinge a ordem dos 80 milhões de dólares. Os produtos fabricados localmente e comercializados incluem a eritropoietina, o interferon, a insulina e o hormônio de crescimento. A partir de 1991, exportam-se produtos biotecnológicos (um dos principais mercados é o Brasil). Existe um número significativo de produtos com base em desenvolvimentos próprios, assim como vários produzidos e comercializados sob licença. A maioria desses produtos é resultado da aplicação da engenharia genética, mas se incluem também técnicas de fermentação para antibióticos.

O setor de diagnóstico apresenta grande dinamismo em relação à implementação de novas técnicas, especialmente na área de serviços especializados em:

· saúde humana: oncologia molecular, determinação de antígenos de diferenciação leucocitária, determinação de filiação e identificação de pessoas, predisposição genética a enfermidades hereditárias e diagnósticos de enfermidades infecciosas: cólera, HIV, hepatite B e C, etc;

· saúde animal: por exemplo, febre aftosa;

· saúde vegetal: diagnóstico de fitopatógenos, genomas de vegetais, etc.

Por outro lado, produzem-se no país diversas enzimas de uso industrial. A atividade biotecnológica na indústria alimentar encontra-se primariamente concentrada na produção de xaropes com frutose alta e seu produto intermediário, o xarope de glicose.

A produção de etanol pela fermentação do melado de cana-de-açúcar constitui uma atividade tradicional na região do Noroeste da Argentina, centro da produção açucareira. Algumas tentativas de promover essa atividade, à semelhança do realizado no Brasil, mostraram-se inconsistentes e inorgânicas.

Várias empresas locais produzem inoculantes à base de *Rhizobia*, para a fixação de nitrogênio no cultivo de leguminosas de importância agronômica: soja, alfafa e feijão. Também verificou-se a produção de um bioinseticida relacionado com o uso do *Bacillus Thuringensis* (Bt), e o cultivo de tecidos vegetais e de micropropagação de *plantines* em escala comercial em bananas, morango, erva mate e plantas ornamentais, entre outras.

As variedades trangênicas chegaram na Argentina sobre a base de desenvolvimento de empresas internacionais, ainda que vários grupos de pesquisa do país (INTA, Ingebi, Cefobi) tenham desenvolvido diversos vegetais transgênicos.

A atividade biotecnológica industrial no Brasil concentra-se na aplicação da biotecnologia tradicional e intermediária. As atividades relaciona-

das com a exportação agropecuária, a energia e a biomassa são realizadas, em sua maioria, por empresas de capital nacional, enquanto, nas áreas de alimentos e especialidades biotecnológicas, o mercado é controlado por empresas estrangeiras.

As principais aplicações da biotecnologia ocorreram:

na indústria de álcool, em decorrência dos programas governamentais desenvolvidos a partir da crise do petróleo, no início da década de 1970;

no setor alimentício (estima-se que 15% da produção de alimentos processados utiliza, de alguma maneira, técnicas biotecnológicas);

produção de sementes (híbridos, cultivo de tecidos vegetais);

as "especialidades biotecnológicas" para uso humano e animal: antibióticos (produtos terapêuticos), vacinas e soros (produtos imunoterapêuticos), hormônios, ácidos orgânicos, aminoácidos, *kits* terapêuticos; bioaditivos, biopesticidas e *kits* para diagnósticos (a maior parte do mercado é controlada por empresas estrangeiras em cada segmento, em particular).

Políticas de promoção

Além das diferenças entre a Argentina e o Brasil quanto às capacidades atuais de pesquisa e de produção, são notáveis as que existem em matéria de políticas de apoio à pesquisa e, em particular, à inovação.

A política científica e tecnológica argentina tem permanecido, nos últimos anos, em alto grau de indefinição. Há apenas um ano, observam-se sinais de maior atenção na área específica do governo nacional, que criou o *Gabinete Interministerial de Ciencia y Tecnología*, elaborou um projeto de Plano Nacional Plurianual e estabeleceu a *Agencia de Promoción Científica y Tecnológica*. Essa última gere um fundo para financiar atividades científicas (*Fondo de Ciencia y Tecnología* - Foncyt), e outro para financiar a inovação (*Fondo Tecnológico Argentino* – Fontar), que pode subsidiar até 50% de projetos com um montante máximo de 200 mil dólares.

Por outro lado, a lei de *Promoción de la Innovación Tecnológica* (Lei 23.877) pretende melhorar o desempenho tecnológico das empresas. A

Lei provê financiamento às "unidades de vinculação" com o objetivo de facilitar a gestão e a transferência de tecnologia. Essas unidades deveriam ser aptas a identificar, selecionar e formular projetos de pesquisa e desenvolvimento para transferir tecnologia e fornecer assistência técnica. As unidades de vinculação podem ser administradas por instituições públicas ou privadas.

A Lei permite quatro tipos de financiamento:

1. Empréstimos para sustentar projetos de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia e assistência técnica. Os fundos cobrem até 80% do custo do projeto; devem ser devolvidos em 4 anos (os pagamentos podem ser prorrogados até três anos). A taxa de juros é a metade da taxa mais baixa disponível no *Banco de la Nación.*

2. Subsídios, apenas disponíveis para as "unidades de vinculação" e firmas que adquiram a tecnologia que se desenvolve. O mecanismo é similar ao do ponto 1, mas a quantia recebida apenas é reembolsável no caso do projeto ter alcançado êxito.

3. Subsídios não-reembolsáveis para apoiar o desenvolvimento de firmas de base tecnológica (até, no máximo, 20 mil dólares).

4. Subsídios não-reembolsáveis para o desenvolvimento de serviços técnicos e treinamento para pequenas e médias empresas (até, no máximo, 20 mil dólares).

A esses mecanismos adicionou-se, em 1997, um sistema de crédito fiscal que pode beneficiar as empresas que realizem projetos de pesquisa e desenvolvimento – preferencialmente as pequenas e médias empresas – mediante um crédito fiscal mínimo, com uma soma igual à efetivamente destinada pela empresa para a atividade de pesquisa e desenvolvimento. Com fundos – para 1998 – de 20 milhões de dólares, o sistema terá como base um concurso público e a avaliação prévia dos projetos.

Originalmente, o orçamento nacional destinou um valor próximo a 20 milhões de dólares anuais para a implementação da Lei 23.877. Até setembro de 1997, havia-se concedido, sob esse regime, 373 benefícios, com um financiamento total de 42,5 milhões de dólares, dos quais havia-se utilizado efetivamente 61%.

O Estado desempenhou um papel direto significativo para o desenvolvimento da biotecnologia. Em geral, o Estado contribuiu, indiretamente,

por meio de êxitos nos campos acadêmicos que passaram para a produção. Houve um caso, todavia, em 1985, em que a produção industrial de insulina, a partir de tecidos animais, foi promovida ativamente pelo Estado. Este fomentou a criação de uma associação de empresas (BetaSint) e conferiu proteção tarifária ao produto com a finalidade de enfrentar a suspensão da produção de insulina na Argentina.

O projeto de Programa de Biotecnologia que integraria o Plano Plurianual de Ciência e Tecnologia 1998-2000, propõe as seguintes ações:

Atividades imediatas

- Inplementação de um serviço de valorização de projetos biotecnológicos, para facilitar ao setor empresário a identificação de projetos viáveis.

- Elaboração de um sistema de benefícios fiscais para a inovação biotecnológica.

- Formulação de um instrumento para fomentar o surgimento de um sistema privado de capital de risco para projetos biotecnológicos, por meio do desenvolvimento de instrumentos atualmente disponíveis no mercado nacional.

- Criação de uma linha específica da *Agencia Nacional de Promoción Científica e Tecnológica*, para a contratação de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em temas biotecnológicos considerados prioritários pelos organismos setoriais do governo nacional e provincial. O instrumento terá caráter de Programa-Piloto para o setor biotecnológico e, posteriormente, pode ser estendido a outras áreas do conhecimento.

- Implementação de um componente específico de promoção e de fomento da biotecnologia em áreas prioritárias, no marco da *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.*

- Elaboração e implementação de medidas de fomento para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas biotecnológicas por meio de um sistema de incubadoras de empresas.

Atividades permanentes

- Desenvolvimento de instrumentos para favorecer a consolidação de uma massa crítica em biotecnologia: levantamento de pesquisadores, de equipamento, de programas interinstitucionais. Fortalecer o desenvolvimento dos centros de pesquisa e desenvolvimento existentes, dos laboratórios nacionais de serviços e de difusão de técnicas-chave.

- Desenvolver o *Programa de Formación de Recursos Humanos* para o desenvolvimento das ciências básicas em áreas temáticas prioritárias. Esta atividade poderia ser canalizada pelo Foncit da *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.*

- Elaboração de medidas para a promoção e o fomento de programas de cooperação em pesquisa entre instituições e empresas, em temas pré-competitivos. Essa atividade poderia ser apoiada pelo Foncit da *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.*

- Impulsionar, por intermédio da Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do Mercosul, o desenvolvimento de instrumentos regionais de promoção e de fomento à biotecnologia fortalecendo, entre outras, as atividades do Centro Brasileiro Argentino de Biotecnologia (CBAB).

Embora as medidas anunciadas possam ser positivas para o desenvolvimento da biotecnologia no plano científico e em escala industrial, o projeto de Plano Plurianual – ainda não aprovado – carece de quantificação dos recursos necessários, centra-se na criação de conhecimentos mais do que em sua difusão e não apresenta propostas concretas para abordar as dificuldades colocadas pelo *scaling up*, o acesso a capitais e a colocação no mercado de novos produtos.

O Brasil conta com uma bateria de instrumentos de apoio à inovação e de fomento à difusão tecnológica mais importante do que a Argentina. A Lei 8.861 autoriza um crédito fiscal sobre o imposto de renda e outras deduções de impostos para atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas pelas empresas.

Em matéria de difusão, é interessante o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), lançado em 1990 com o objetivo de promover a modernização industrial, com a participação ativa de associações empresariais. Observa-se também ampla atividade do Sebrae, no apoio à

capacitação tecnológica das pequenas e médias empresas brasileiras, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), na formação dos quadros profissionais e técnicos.

No que se refere à capacitação, os programas da CAPES e o programa RHAE parecem desempenhar um papel importante na formação em nível de pós-graduação no país e no exterior.

As fontes de financiamento para pesquisas básicas são manejadas pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia e por suas agências, CNPq e Finep. Além das atividades normais do CNPq, existe o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) destinado aos programas e projetos de pesquisa dos Centros e Institutos Universitários e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). Este surgiu em 1984, como acordo entre o governo e o Banco Mundial, para consolidar a competência em ciência e tecnologia das universidades e institutos, financiando projetos integrados de maior porte, capazes de produzir impacto significativo nas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país.

Com relação ao financiamento tecnológico nas empresas, ao lado da Finep, devem destacar-se várias instituições bancárias, especialmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1981, o governo federal criou o Programa Nacional de Biotecnologia (Pronab). Foi responsável pelo manejo de fundos para a pesquisa e o treinamento em bioenergia (Programa ProÁlcool), saúde e agricultura. Com a organização disposta em 1990, a política e a ação em biotecnologia transferiu-se para o Departamento de Biotecnologia do MCT/PR, sem prejuízo da continuidade das atividades do Pronab.

Propriedade intelectual

Em matéria de patentes, a Argentina e o Brasil promulgaram, recentemente, novas leis (1995 e 1996, respectivamente), sem prévio acordo. As legislações adotadas apresentam diferenças importantes.

Patenteabilidade

A lei argentina exclui a patenteabilidade de "toda matéria viva e substâncias existentes na natureza" (Artigo 6/g), portanto, considera que não existe, no caso desses materiais, uma "invenção". Em conformidade com o Artigo 7/b, não é patenteável "a totalidade do material biológico ou sua réplica". Entretanto, seriam patenteáveis as plantas (conquanto não se trate de uma variedade[8]) e os animais transgênicos.

A lei brasileira adota um enfoque mais restritivo. Por um lado, não constituem invenção "todo ou parte de seres vivos naturais ou materiais biológicos encontrados na natureza, ou ainda isolados dela, inclusive o genoma ou o germoplasma de qualquer ser vivo natural e os processos biológicos naturais" (Artigo 10.IX). Por outro lado, apenas permite a patenteação dos microorganismos "transgênicos", isto é, daqueles modificados por meio da engenharia genética (Artigo 18.III).

Validade da patente

Ambas as leis prevêem uma validade da patente de 20 anos, contados a partir da data da solicitação da patente. No Brasil, garante-se uma duração mínima de 10 anos, contados a partir da concessão, quando houver demora no trâmite de concessão por causas judiciais ou motivos de força maior.

Importações paralelas

A lei argentina admite as importações paralelas quando o produto foi posto licitamente em um mercado estrangeiro. Ao contrário, a lei brasileira não prevê a possibilidade de importações paralelas quando o produto protegido por uma patente foi colocado legitimamente no mercado externo do Brasil, ainda que pelo próprio titular da patente ou por seu licenciado.

Licenças obrigatórias

A lei brasileira contempla as licenças por falta de exploração, por dependência de patentes, para casos de emergência ou interesse público

[8] Ver Correa, C. et al, 1996, p. 79.

e por abuso do titular da patente. A lei argentina contempla supostos similares, mas define com mais precisão as condutas abusivas, isto é, tipifica os atos que podem ser considerados práticas anticompetitivas, sem prejuízo das demais condutas definidas na lei de defesa da competência. A lei argentina incorpora, por outro lado, a negativa de conceder uma licença em condições comerciais razoáveis (*refusal to deal),* como uma causa de concessão de licenças obrigatórias.

A lei do Brasil obriga o titular da patente a fabricar o produto ou a usar o processo no país[9], salvo em caso de inviabilidade econômica. A lei argentina não contém uma disposição similar, ainda que preveja licenças obrigatórias por falta de exploração ou por exploração insuficiente.

Inverter o ônus da prova

Ambas as leis contemplam essa regra processual, para o caso das patentes de procedimento, mas enquanto a lei brasileira permite ao juiz inverter o ônus da prova para qualquer produto, a lei argentina, de conformidade com o Acordo TRIPS, apenas a autoriza para produtos novos.

Vigência da lei

A lei brasileira reconhece o patenteamento do produtos farmacêuticos com retroatividade – *pipeline* –, admitindo sua proteção quando os mesmos não tiverem sido comercializados em nenhum mercado e sempre que o solicitante tiver obtido a patente no país da primeira solicitação. A lei argentina adotou um prazo de transição de cinco anos, em conformidade com o Acordo TRIPS.

Em suma, as leis de patentes apresentam diferenças importantes, que podem gerar situações de proteção de um produto em um país, enquanto o mesmo seria de livre disponibilidade no outro. Mesmo assim, a divergência é marcada no que se refere à situação das "importações paralelas".

---

[9] Na Argentina o Poder Executivo vetou uma norma equivalente aprovada pelo Congresso Nacional.

Biossegurança

Em 1991 foi criada, na Argentina, a *Comisión Nacional Asesora de Biotecnologia Agropecuária* (Conabia) para atuar como entidade de regulamentação na administração da biossegurança no campo da agricultura. A Conabia é uma entidade multissetorial, formada por funcionários do governo (provenientes de diversos setores técnicos da *Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca,* da qual depende institucionalmente), assim como por representantes de universidades, de entidades científicas e empresariais. Os membros governamentais são responsáveis pela coordenação das operações, pela preparação das recomendações sobre autorizações (tratadas por consenso nas reuniões da Comissão, com o apoio eventual de assessores externos *ad hoc*), realizam inspeções e atuam de forma articulada com os solicitantes e com outras organizações de biossegurança. As atividades da Conabia concentraram-se na avaliação de solicitações de autorização de experimentos de campo de plantas transgênicas.

As decisões da Conabia estão baseadas em critérios científicos, com regulamentação de normas específicas que foram elaboradas pela Comissão, com base em orientações de políticas da autoridade ministerial e das leis existentes. Essas normas tomaram como modelo as utilizadas pela USDA-APHIS (US Fed. Gov. Publ., 1987). A Comissão estuda as solicitações e produz suas recomendações de autorização (ou recusa), que são executadas pela autoridade ministerial.

Por outro lado, em dezembro de 1993, constituiu-se oficialmente a *Comisión Nacional de Biotecnología y Salud* (CONBySA) cuja criação fora proposta pelo *Foro Argentino de Biotecnologia* (FAB, instituição pioneira na área na Argentina, formada por industriais, funcionários governamentais e acadêmicos) às autoridades da Secretaria de Saúde da Nação. O âmbito institucional da CONBySA é a *Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica* (Anmat), que é a entidade regulamentadora nacional, nessas áreas, e cujo diretor é o coordenador da Comissão. As funções principais da CONBySA consistem em assessorar o desenvolvimento e a aplicação da biotecnologia no campo da saúde humana.

A Comissão foi constituída por 6 membros, 2 da Secretaria de Saúde da Nação e 4 propostos pela FAB. Suas tarefas (em execução) são a análise e o estudo das regulamentações em desenvolvimento, elaboração e

aprovação de produtos biotecnológicos para a saúde humana, distribuídas em 4 subcomissões: a) Produtos para o Diagnóstico *in vitro;* b) Biofármacos e Produtos para Diagnóstico *in vivo;* c) Plantas; d) Alimentos.

A Lei nº 8.974 de 05/01/95, do Brasil, estabelece normas para a engenharia genética e a liberação, no meio ambiente, de organismos modificados geneticamente (OMGs). É a primeira legislação desse tipo na América Latina, inspirada no modelo de regulamentação europeu.

As atividades de pesquisa, desenvolvimento ou produção, que envolvem manipulação de DNA natural, sintético ou recombinante ficam restritas ao âmbito de instituições e empresas, as quais serão responsáveis pelo cumprimento dessa lei e de sua regulamentação, assim como das conseqüências de seu não-cumprimento. Explicitam-se aquelas atividades que ficam vedadas a pessoas físicas. Os organismos públicos ou privados que financiam ou patrocinam projetos ou atividades como as referidas antes deverão verificar a idoneidade técnica e a plena adesão a essas normas, por parte das entidades financiadas, sob pena de tornar-se co-responsáveis pelos eventuais efeitos ou pelas conseqüências originárias de seu não-cumprimento.

Com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das normas de biossegurança, toda instituição ou empresa dedicada à pesquisa, ao desenvolvimento ou uso das técnicas de engenharia genética ou de moléculas de DNA recombinante deverá criar uma Comissão Institucional de Biossegurança (CIBio), formada, preferencialmente, por membros da instituição especializados nas técnicas sujeitas às normas de biossegurança.

A manipulação experimental *in vitro* de material genético humano e a experimentação médica em seres humanos, quando forem necessárias para a pesquisa ou o desenvolvimento de novos métodos diagnósticos ou tratamentos que empreguem técnicas de engenharia genética, somente poderão ser executadas com o pleno consentimento informado do paciente ou de seu representante legal, e com a aprovação prévia do trabalho experimental nas formas previstas na lei.

A lei autoriza o Poder Executivo a constituir a *Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad* (CTNBio), permanente e vinculada ao Poder Executivo (PE), com as finalidades, entre outras, de propor normas e regulamentos de biossegurança relativos às atividades de biotecnologia e engenharia genética, propor pesquisas e estudos complementares destinados a

avaliar os riscos potenciais dos novos métodos e produtos e supervisionar todas as experiências biológicas que possam causar danos ao homem, aos animais, às plantas ou ao meio ambiente.

Cooperação argentino-brasileira em biotecnologia

Na Declaração de Iguaçu, de 1985, os presidentes da Argentina e do Brasil expressaram "sua convicção de que a ciência e a tecnologia desempenham papel fundamental no desenvolvimento econômico social". As áreas concretas de cooperação compreenderiam, de acordo com essa declaração, a metrologia, o reflorestamento, as atividades espaciais, a agricultura, as comunicações, a biotecnologia e o uso pacífico da energia nuclear.

A Ata para a Integração Argentino-Brasileira, de 1986, incluiu, entre os "princípios" do programa de integração, propiciar a "modernização tecnológica e a maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias". Sobre essa base, aprovaram-se "protocolos" de cooperação científico-tecnológica nas áreas da biotecnologia (Protocolo 9), aeronáutica (Protocolo 12) e nuclear (Protocolo 17).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a Argentina e o Brasil, assinado em Buenos Aires, em 1988, acolheu também a preocupação com o tema científico-tecnológico e previu um passo à frente na integração da área: as partes comprometeram-se a realizar uma harmonização gradual, entre outras, da política "científica e tecnológica" (Artigo 4).

Sobre a base do Protocolo 9, assinado em 1986, criou-se o Centro Brasileiro Argentino de Biotecnologia" (CBAB), concebido como um "centro sem paredes", isto é, como o agrupamento dos núcleos de pesquisa e de desenvolvimento existentes no sistema nacional de ambos os países, articulados com o objetivo de executar projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológicos e atividades conexas de interesse comum, utilizando a infra-estrutura de instalações físicas já existentes.

O propósito central do CBAB foi o de promover, financiar projetos de pesquisa e desenvolvimento e formar recursos humanos de interesse comum para a Argentina e o Brasil, selecionados segundo seu possível im-

pacto comercial e social, sua "importância estratégica" e a "perspectiva de resultados em prazos relativamente curtos". O CBAB serviu de marco para diversos projetos de pesquisa e para atividades de formação, as que estiveram mais voltadas para o desenvolvimento científico do que para o tecnológico. Não obstante as oscilações no apoio recebido, o CBAB tem-se mantido como uma das poucas expressões de cooperação concreta entre os dois maiores sócios do Mercosul.

Cooperação binacional

As atividades realizadas são de dois tipos. Por um lado, apóia-se a realização de projetos binacionais de pesquisa e desenvolvimento, por outro, a Escola Brasileira-Argentina de Biotecnologia ocupa-se da formação de recursos humanos "de ponta".

Os projetos binacionais são realizados de forma conjunta por grupos de pesquisadores argentinos e brasileiros, sobre temas específicos de biotecnologia, com aplicação industrial. Desde seu início, em janeiro de 1987 – até 1995 – o Centro financiou a execução de 48 projetos, alguns dos quais resultaram transferíveis ou potencialmente transferíveis para o setor produtivo. Além disso, destaca-se o trabalho realizado em relação ao Banco Binacional de Cepas Microbianas e o Banco Binacional de Germoplasma. Apesar de terem sido definidos alguns projetos interempresariais no âmbito desse programa, aparentemente não prosperaram.

A formação de recursos humanos é coordenada pela Escola Brasileira-Argentina de Biotecnologia (EBAB). Realizam-se cursos intensivos e estágios de aperfeiçoamento, para os quais os alunos selecionados recebem bolsa completa. Participam graduados argentinos e brasileiros que se encontram realizando pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia, tanto do setor público como do privado. Recentemente, incorporou-se um número reduzido de vagas para alunos provenientes de outros países latino-americanos.

A partir de sua criação até 1995, realizaram-se 71 cursos com a participação de 1.100 alunos. As áreas temáticas envolvidas foram as seguintes: genética, fisiologia e biologia celular de procariontes e eucariontes, processos de fermentação, purificação de biomoléculas, novas tecnologias para o desenvolvimento de imunológicos e vacinas, animais e plantas transgênicas, reprodução animal bioética e biossegurança.

Barreiras para a aplicação industrial da biotecnologia

A partir de meados da década de 1980, as técnicas de engenharia genética podem ser consideradas de domínio público, isto é, são acessíveis para qualquer especialista na matéria. Elas são ensinadas regularmente nos estudos universitários. Entretanto, o relativo amadurecimento dessas tecnologias não significou a abertura de oportunidades iguais para todos os países. Mesmo entre os países industrializados, continua-se a observar uma superioridade definida dos Estados Unidos sobre a Europa e o Japão, enquanto nos países em desenvolvimento apenas foram realizados modestos avanços no que se refere à aplicação industrial da biotecnologia.

As limitações para explorar o potencial da biotecnologia parecem localizar-se em diferentes etapas do processo de criação dos conhecimentos necessários nesse setor. Por um lado, a biotecnologia é ainda fortemente dependente da pesquisa básica para o desenvolvimento de novos produtos e dos métodos de produção mais eficientes. Entretanto, é a capacidade em ciências básicas, mais do que a capacidade industrial, a determinante central da competitividade na área (Callan, 1997, p. 156).

Por outro lado, ainda no caso de produtos dos quais se conhece suas propriedades básicas (por exemplo, *eritropoyetina*, interferon), o domínio dos métodos de isolamento e de purificação de um produto não proporciona necessariamente vantagens em relação a outros produtos. Assim, na Argentina observam-se limitações, principalmente, em duas áreas a seguir (*dowstream*):

· engenharia bioquímica;

· formulação de produtos biotecnológicos.

As mudanças de escala (*scaling up)* constituem um dos grandes obstáculos para a instrumentação comercial de desenvolvimentos que tiveram êxito em escala laboratorial e que requerem definições de engenharia e arquitetura industrial, modelação, cálculo, etc.

Não obstante a capacidade científica disponível na Argentina e no Brasil, por exemplo, na área de produtos de diagnóstico, observam-se também dificuldades para a introdução dos produtos no mercado, as que poderiam ser superadas mediante associações com empresas do exterior (Bernardes Marques, 1996, p. 297). Tais limitações são ainda maiores no

campo da indústria farmacêutica, na qual se requer importante investimento em comercialização, para se colocar e manter um produto no mercado.

Além disso, no campo farmacêutico, a mudança do paradigma de pesquisa introduzido pela biotecnologia não significou a redução dos custos em pesquisa e desenvolvimento. Continua predominando, pelo contrário, uma forte associação entre tamanho da empresa e capacidade para o desenvolvimento de novos produtos. A biotecnologia não alterou as fortes economias de escala existentes na pesquisa e no desenvolvimento farmacêutico, as quais propõem elevada barreira para a entrada das pequenas e médias empresas, especialmente devido aos altos custos das distintas fases do desenvolvimento de um novo produto para sua aprovação pelas autoridades sanitárias.

O acesso ao capital, especialmente de risco, continua sendo – como foi observado reiteradamente – um dos maiores obstáculos a serem enfrentados pelos novos empreendimentos interessados no desenvolvimento da biotecnologia.

Por último, as mudanças no regime da propriedade intelectual podem exercer um impacto negativo sobre a concorrência e a inovação, caso não existam políticas adequadas para a aplicação desse regime no plano administrativo e judicial. Um primeiro problema é como traçar uma linha divisória entre os materiais existentes na natureza (os que não são patenteáveis nem na Argentina nem no Brasil) e aqueles modificados geneticamente, que seriam patenteáveis. Os limites entre ambas as áreas é difuso e pode gerar grandes dificuldades práticas.

Um segundo problema vincula-se com a amplitude das reivindicações aceitas nas patentes biotecnológicas e às estratégias de litígio das empresas já estabelecidas para suprimir a concorrência de novas empresas, um fenômeno já assinalado nos países industrializados (Barton, 1995, p. 163). Assim, no caso da Argentina, já se observam casos nos quais empresas estrangeiras procuram excluir do mercado empresas locais, sobre a base de patentes de ampla cobertura, que não deveriam ter sido outorgadas.

Conclusões

A análise realizada evidencia que, tanto na Argentina quanto no Brasil, existe determinada capacidade científica na área da biotecnologia. Em ambos os casos, predominam as pesquisas em saúde humana. O Brasil apresenta um perfil de especialização orientado para a área imunológica, no entanto, o objeto das pesquisas é mais diversificado na Argentina.

Também observam-se avanços na biotecnologia aplicada à agricultura, incluindo tanto técnicas maduras de melhoramento vegetal e hibridização, como técnicas mais modernas de engenharia genética para desenvolver transgênicos.

Em ambos os países, a pesquisa básica vinculada à saúde concentra-se nas universidades públicas, embora no Brasil desempenhe também papel central a Fiocruz, instituição federal com atividades de pesquisa básica e aplicada. Na área da agricultura, sem prejuízo da ação de algumas universidades, desempenham papel principal os institutos tecnológicos para a agricultura (INTA, na Argentina e Embrapa, no Brasil).

A atividade comercial relacionada com a biotecnologia é muito limitada em ambos os países. Vincula-se às áreas de saúde humana e animal e às aplicações na agricultura, mas são poucas as empresas que utilizam biotecnologia moderna como parte central de seus processos de produção. As empresas interessadas provavelmente enfrentam, em ambos os lados da fronteira, dificuldades do mesmo tipo e envergadura, que limitam a aplicação industrial da biotecnologia.

As políticas de fomento à pesquisa e, sobretudo, à inovação tecnológica, apresentam diferenças importantes nos países considerados. O financiamento da atividade científica não apenas parece englobar maiores recursos no Brasil do que na Argentina, mas no primeiro existe considerável diversificação das fontes de financiamento, que não é encontrada no segundo.

Talvez as maiores diferenças apresentem-se, entretanto, em relação ao apoio à inovação tecnológica. Na Argentina, existe um conjunto de instrumentos, de modesta significação econômica e limitado impacto ou, então, de recente criação, que não parece desempenhar papel importante na promoção

da biotecnologia. A gama de instrumentos disponíveis é mais ampla no Brasil, ainda que desconheçamos como as atividades biotecnológicas podem ser beneficiadas.

Também apresentam-se diferenças significativas nos aspectos regulamentares vinculados à propriedade intelectual e à biossegurança. A lei de patentes argentina parece ter utilizado em maior medida do que a brasileira, a margem de manobra almejada pelos acordos internacionais (especialmente o Acordo TRIPS) para definir o alcance dos direitos do titular de uma patente e no que se refere à entrada em vigor dos novos padrões de proteção. Entretanto, a legislação brasileira contém exceções mais precisas do que a argentina no campo biotecnológico, como a obrigação da fabricação local.

Em matéria de biossegurança, a Argentina e o Brasil parecem aplicar enfoques regulamentares marcadamente diferenciados. No primeiro país predomina a análise caso por caso, sujeito a regulamentações administrativas. No segundo, adotou-se legislação específica, a qual supõe uma regulamentação geral das atividades relacionadas com a criação e difusão de OMGs.

A área biotecnológica é uma das poucas nas quais a cooperação científico-tecnológica argentino-brasileira tem tido continuidade (há mais de dez anos), mediante a execução de projetos conjuntos de pesquisa científica e a formação de recursos humanos. Seria desejável, a esta altura, avaliar o impacto dessa cooperação e seu lugar no conjunto das atividades que se realizam em cada país.

Por último, cabe notar que a Argentina e o Brasil enfrentam dificuldades similares para avançar, tanto no campo científico quanto na tradução do próprio desenvolvimento para o plano comercial. É precisamente sobre esses obstáculos que ambos os países poderiam – na ampla esfera do Mercosul – trabalhar em conjunto a fim de explorar melhor as oportunidades oferecidas pela biotecnologia.

Referências

Baldatti, Celia e Arakelian, Cristina. *Publicaciones Científicas Argentinas Registradas en SCI.* Período 1992-1996, Coleção CAE-CBC, Buenos Aires, UBA, 1997.

Barton, John. "*Adapting the Intellectual Property System to New Technologies. International Journal of Technology Management*, v. 10, nº 2/3, 1995.

Bernardes Marques, Marília. "Panorama da Biotecnologia Industrial em Saúde na América Latina e Caribe". *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, ano 75, v. 121, nº. 4, Washington, D.C., 1996.

Callan, Bénédicte. "*Why Production Technology is not a Measure of Competitiveness in the Biotechnologies". Science and Public Policy*, v. 24, nº. 3, 1997.

Correa, Carlos et al. *Derecho de Patentes*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

Correa, Carlos e colaboradores. *Biotecnologia: Innovación y Producción en América Latina.* Buenos Aires, CBC-CEA, 1996.

Ernest & Young. *Biotech96. The Annual Report on the Biotechnology Industry.* 1996.

Secretaria de Ciencia y Tecnica. *Análisis Global de la Investigación en Quince Áreas del Conocimiento de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires, 1996.

A Argentina e o Brasil na Atividade Espacial*, **

*Conrado F. Varotto****

Objetivo

Quando fomos convidados a preparar este trabalho, os organizadores solicitaram-nos que apresentássemos as atividades espaciais da Argentina e do Brasil e as oportunidades de cooperação, procurando mostrar como entendíamos o desenvolvimento dessas atividades nos dois países.

Essa aproximação implicava explicar aos brasileiros como, a partir de nossa ótica, a atividade espacial se encontrava e estava se desenvolvendo no Brasil. Não é necessário explicitar o quanto essa tentativa é complexa, já que a tarefa é, por si só, difícil, mesmo que nos ativéssemos apenas à Argentina.

Não há dúvida de que nossa compreensão da realidade brasileira é muito limitada. Por isso, desde já, pedimos desculpas pelos erros que eventualmente possamos cometer em nossa tentativa. Porém, concordamos que a aproximação que nos foi solicitada nos levará a um bom intercâmbio de opiniões e de explicações frutíferas. Só isso, ao menos no que se refere à nossa pessoa, irá enriquecer-nos no entendimento da realidade espacial de cada país e dos benefícios que possam decorrer de uma estreita cooperação bilateral.

---

* Tradução de Jeanne Sawaya e Catarina Eleonora F. da Silva.

**Parte do presente trabalho é uma versão atualizada do artigo: "*Actividad Espacial Argentino-Brasileña. Bases para una Cooperación Duradera y Mutuamente Conveniente*". Varotto, C. F. e Machado, M.E. *Archivos del Presente*, ano 2, nº. 4, 2, 3 p. 153. abril de 1996, Edit. Fundación Foro del Sur. Também foram utilizados alguns elementos do seguinte artigo: *"El Plan Espacial Nacional: Una Nueva Forma de Aproximarnos a las Cuestiones Científico Tecnológicas de Avanzada"*. Varotto, V. F. e Hipp, R. a ser publicado na revista do *Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal*, 1997.

*** Graduado e doutor em Física pelo Instituto Balseiro da Universidade Nacional de Cuyo. Foi pesquisador associado do Departamento de Ciências dos Materiais da Universidade de Stanford, USA; Coordenador do Programa de Pesquisa Aplicada, CAB-CNEA; Diretor do Projeto de Desenvolvimento da Tecnologia de Enriquecimento de Urânio; Consultor de Empresas e de organismos internacionais para assuntos de tecnologia e empresas de base tecnológica. Ocupa o cargo de Diretor Nacional de Planejamento, Avaliação e Controle da Secretaria de Ciência e Tecnologia desde setembro de 1993 e é presidente da Comissão Nacional de Atividades Espaciais

Desejamos destacar que este trabalho reflete pontos de vista do autor e, por conseguinte, não se lhe deve dar nenhum outro alcance que o pessoal.

Enfoque do trabalho

No transcurso do trabalho, concentrar-nos-emos na análise das características básicas de:

- A política espacial de cada país;
- As diretrizes que tais políticas fixam para a concepção, o planejamento e a execução dos Programas Espaciais que contribuem para o êxito dos objetivos nelas fixados;
- Os planos de ação necessários para enfrentar o objetivo de poder executar os respectivos programas;
- Analisaremos alguns elementos das respectivas programações espaciais, enfocando aqueles empreendimentos que podem ser ou que já são enfrentados de forma conjunta.

A análise que se segue gira principalmente em torno dos documentos seguintes:

i) Decreto nº. 995/91, ratificado pelo Art. 35 da Lei 11.672 (t.o. Decreto 792/96), pelo qual se cria a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (Conae), da Argentina, e lhe é atribuído o mandato de preparar o Plano Espacial Nacional (PNE);

ii) Decreto nº. 1.662/96, da Argentina, pelo qual se modificou a estrutura orgânico-organizacional da Conae;

iii) *Plan Espacial Nacional 1995-2006* da Argentina, e Decreto nº. 2.076/94 que declara a atividade espacial como atividade científico-tecnológica de prioridade nacional;

iv) *Plan Espacial Nacional (Revisado) 1997-2008 da Argentina;*

v) Decreto nº. 176/97, da Argentina, referente aos Meios de Acesso ao Espaço e Serviços de Lançamento no âmbito do *Plano Espacial Nacional;*

vi) Lei 8.854/94, do Brasil, pela qual se cria a Agência Espacial Brasileira (AEB);

vii) Decreto nº. 1.332/94 que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE);

viii) Decreto nº. 1.953/96 do Brasil, que cria o Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (Sindae);

ix) Programa Nacional de Atividades Espaciais 1996-2005, do Brasil, aprovado em 1º. de agosto de 1996 e apresentado pelo presidente da República do Brasil, no dia 29 de agosto de 1996;

x) Declaração conjunta dos presidentes da Argentina e do Brasil, de 23 de agosto de 1989, denominada *Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Cooperación Bilateral en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre;*

xi) Acordo Marco de Cooperação em Aplicações de Ciência e Tecnologia Espaciais entre o Governo da República Argentina e o Governo da República Federativa do Brasil, de abril de 1996.

Aos documentos anteriores acrescentar-se-ão outros elementos de conhecimento público.

Da análise desses documentos conclui-se que as bases para uma estreita cooperação espacial entre a Argentina e o Brasil estão, naturalmente, dadas por intermédio das políticas e diretrizes fixadas, por ambos os países, para o desenvolvimento de suas atividades nesse campo.

1. Introdução

É sabido que tudo que está relacionado com o espaço extraterrestre sempre fascinou o gênero humano desde suas origens. Esse fascínio influenciou substancialmente o desenvolvimento de nosso pensamento e de nosso conhecimento, particularmente no campo das ciências exatas.

Por outro lado, esse grande fascínio pelo espacial faz com que a aceitação popular dos recursos destinados a seu desenvolvimento seja menos

questionada junto à opinião pública do que outras atividades. Entretanto, isso não significa que não seja necessário apresentar bons motivos aos funcionários que controlam a economia dos países, nessa época em que já não são suficientes os argumentos de prestígio nacional ou de independência tecnológca.

É assim que as peculiaridades próprias a cada país são determinantes no momento de enfrentar as atividades espaciais. Por isso, ainda diante de motivações análogas, pode-se tomar a decisão de encarar as atividades espaciais a partir de ângulos muito diferentes.

No tocante à atividade espacial no Brasil e na Argentina, trataremos de referir-nos a ela em conjunto, analisando-a, dentro do possível, sempre a partir do ponto de vista da cooperação ou, caso não seja possível, pelo menos a partir da comparação.

Podemos dizer que a cooperação espacial entre a Argentina e o Brasil remonta a mais de três décadas.

É assim que, já em 1950, por ocasião de reunião da IAF (Federação Astronáutica Internacional), foram produzidos os primeiros contatos entre a pioneira Associação Interplanetária Argentina e a Sociedade Interplanetária Brasileira, representadas respectivamente pelo engenheiro Tabanera e pelo Dr. Bevilácqua. As duas instituições mantêm assíduo contato há mais de dez anos, tendo sido estabelecidos fortes laços pessoais entre os diferentes protagonistas.

A Argentina estabelece um órgão espacial oficial em 1960, com a criação da *Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales* (CNIE), no âmbito da Força Aérea.

No mesmo ano foi realizada, em Buenos Aires, a Primeira Reunião Internacional sobre Pesquisa Espacial, tendo participado pelo Brasil, entre outros, o mencionado Dr. Bevilácqua.

Entendemos que o Dr. Bevilácqua foi um dos que promoveu a formação do órgão espacial oficial no Brasil. Em decorrência disso, forma-se o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (Gocnae), que evoluiu naturalmente para a formação, em 1962, da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE), cujo primeiro presidente foi o Dr. Mendoça.

Naquela época, a Argentina efetuava lançamentos de foguetes-sonda, a partir da base de Chamical. Foi assim que oficiais e profissionais brasileiros participaram de tais lançamentos, em 1964. Um dos assistentes, na época, muito jovem, é o atual presidente da Agência Espacial Brasileira (AEB), Dr. Gilvan Meira Filho.

Precisamente, em relação ao tema dos foguetes-sonda e seu lançamento, produz-se, em 1968, o primeiro acordo assinado pelas autoridades máximas do CNIE e da CNAE.

Logo, a CNAE transforma-se no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia, no início da década de 1970.

É interessante notar que, no Brasil, as atividades relacionadas com o desenvolvimento de foguetes-sonda, e mais adiante, com o de veículos lançadores de cargas satélites, são efetuadas por intermédio de outro órgão, o Centro Técnico Aeroespacial (CTA) e o atual Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), desenvolvidos no âmbito do Ministério da Aeronáutica.

Precisamente, esta variedade de órgãos e de dependências levam, a nosso ver, à criação, por parte do governo brasileiro, da Cobae (Comissão Brasileira de Atividades Espaciais), em 1971, que atua como órgão de coordenação interministerial, presidido pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

Essa questão da necessidade de coordenação não ocorre na Argentina, independentemente da existência de outros órgãos que realizam estudos científicos relacionados com o espaço, tais como universidades, alguns centros do Conicet ou o caso da Comissão Nacional de Estudos Geoheliofísicos absorvida pelo CNIE, em 1978.

Atribuímos isso a uma diferença qualitativa importante que se produz na ação espacial de ambos os países. É que o Brasil desenvolve, a partir de 1979, um verdadeiro programa espacial com a Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), enquanto a Argentina não possui equivalente. Voltaremos a essa questão mais adiante.

Continuando com o tema da cooperação entre os órgãos espaciais da Argentina e do Brasil, ou os que os sucederam, no caso brasileiro, esta se deu em diversas modalidades e oportunidades.

A título de exemplo, podemos citar, além das já mencionadas, algumas outras ações de cooperação que ocorreram nas três décadas anteriores a 1990.

- O projeto Exametnet, (1966) (*Experimental Meteorological Rocket Network),* programa constituído com a participação dos Estados Unidos, da Argentina e do Brasil e logo, com outros países;

- Os cursos de treinamento no Brasil (1982/1983) sobre a Análise da Informação Multiespectral Satelital, com aplicações principalmente em agronomia e em reflorestamento;

- Os acordos entre a CNIE, da Argentina, e o atual INPE do Brasil, referentes à modificação da estação Landsat de Mar Chiquita, da Argentina, e a participação brasileira no projeto de satélite argentino (não concretizado) SAC-1;

- As reuniões de trabalho conjuntas relacionadas com o *Landsat Technical Group.*

Essa cooperação, apesar de importante, não esteve envolvida na busca de compatibilizações e ações conjuntas fundamentadas em planejamento de longo prazo, que poderiam ou não estar presentes em cada um dos dois países.

Assim mesmo, um importante componente dessa cooperação esteve fundamentado nas excelentes relações pessoais mantidas, tanto pelos responsáveis como pelo pessoal técnico dos organismos que realizavam as ações no campo espacial entre ambos os países.

Uma situação de relevante diferença

Fizemos referência, em um ponto anterior, sobre o tema da Missão Espacial Brasileira Completa (MECB). Trata-se da diferença de fundo entre a ação espacial de ambos os países, já que a Argentina não tinha um equivalente à MECB, nessa mesma época.

E é a existência ou não de um programa espacial de envergadura que podia, apesar dos avatares políticos de décadas, garantir razoável continuidade da ação espacial de cada país. O Brasil o tinha.

A MECB estava centrada no conceito, adotado mundialmente, naquela época, do desenvolvimento por intermédio de compromissos ambiciosos de longo prazo.

É evidente o êxito da MECB, entre os quais, especificamente, cabe ressaltar o desenvolvimento e o lançamento do satélite SCD-1.

É também necessário destacar, como resultado do desenvolvimento da MECB, a implantação, no Brasil, de uma estrutura básica para as futuras missões espaciais do país, que pode ser considerada de maior nível, como o Laboratório de Integração e Ensaios de Satélites (LIT); o Centro de Acompanhamento e Controle de Satélites (CRC), ambos no INPE, e suas estações terrestres de Cuiabá e de Alcântara; os Centros de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI) e de Alcântara (CLA) e a consecução das principais etapas do desenvolvimento de um Veículo Lançador de Satélites (VLS).

Mas, sobretudo, é necessário destacar o grande compromisso que a MECB assumiu em relação à preparação de recursos humanos. Compromisso que se traduziu em significativo esforço, nesse sentido, e que permitiu ao Brasil olhar com confiança seu futuro espacial.

A relação institucionalizada

Um marco importante na relação espacial argentino-brasileira ocorre em 1989. De fato, em 23 de agosto daquele ano, os dois presidentes assinam a Declaração Conjunta Argentino-Brasileira sobre Cooperação Bilateral para os Usos Pacíficos do Espaço Exterior.

Por meio dessa declaração, cria-se formalmente o Grupo de Trabalho Conjunto Argentino-Brasileiro sobre Usos Pacíficos do Espaço Exterior. O Grupo reúne-se uma vez por ano e dele participam representantes das chancelarias e dos órgãos espaciais de ambos os países.

A partir de 1989, inicia-se também uma mudança qualitativamente importante na maneira de encarar as próprias missões de satélites, na Argentina.

É assim que o grupo de profissionais que havia estado vinculado com o projeto SAC-1 continua buscando a maneira de concretizar uma nova missão com a NASA dos Estados Unidos da América. Isso finalmente dará origem à missão SAC-B, que *a posteriori* incorporará como sócios o Brasil e a Itália.

Porém o notável é que, nessa oportunidade, as gestões estão basicamente canalizadas e formalizadas institucionalmente por intermédio da *Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Nación* (Secyt) que, a partir de 1989, dependia da presidência da Nação (anteriormente dependia do Ministério da Educação), e com o apoio do novo secretário, Dr. Matera.

Na realidade, a possibilidade de intervenção da Secyt havia ocorrido no governo anterior, já que o então secretário da Secyt, Dr. Sadosky, havia manifestado ser do interesse do organismo, desde então com a participação da CNIE, que fosse concretizada a missão SAC-1. Criou-se, para isso, o Programa Nacional de Atividades Espaciais no âmbito da Secyt.

Por outro lado, as cargas úteis para ambas as missões, SAC-1 e SAC-B, haviam sido propostas, basicamente, pelos pesquisadores do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (Conicet).

A intervenção da Secyt é tão relevante que, em maio de 1991, quando o governo argentino decide a criação de uma agência espacial, a Conae, o acordo NASA-Secyt para o SAC-B estava tão adiantado que terminam firmando dois acordos com a NASA: um com a Secyt, para o SAC-B, assinado pelo Dr. Matera e o outro, de cooperação geral de agência para agência, assinado pelo presidente da Argentina e pelo vice-presidente dos Estados Unidos.

A posteriori, mediante acordo separado, a Secyt transfere à Conae as responsabilidades pelo SAC-B.

Por que nos estendemos nesses detalhes? Precisamente para mostrar que, além da CNIE, entre 1984 e 1991, também na Argentina começam a surgir importantes atores, diferenciados em suas origens, âmbitos de dependência e objetivos específicos, ainda que trabalhando, mesmo extra-oficialmente, em temas espaciais, de forma conjunta, de fato estavam gerando uma situação similar à do Brasil, que o levou à necessidade de criar um órgão de coordenação para as atividades espaciais.

Entretanto, na Argentina, essa situação não chegou a esse ponto. De fato, a partir de 1991, o governo nacional tomou a decisão, logo confirmada pelo Congresso Nacional, de criar a *Comisión Nacional de Actividades Espaciales* (Conae), entidade civil, com características de agência espacial, constituída como "único organismo do Estado Nacional, competente para entender, projetar, executar, controlar, gerir e administrar projetos e empreendimentos em matéria espacial". E resolve extinguir a CNIE. Por seu lado, a Secyt encerra o Programa Nacional de Atividades Espaciais.

Por ocasião de sua criação, a Conae reportava-se diretamente ao presidente da Nação. Isso foi feito em consonância com a atitude dos países com importante atividade espacial, que optaram pela criação de agências espaciais civis, em relação direta com a autoridade máxima do Poder Executivo, e inclusive, em alguns casos, com o Parlamento.

Em meados de 1996, realiza-se, na Argentina, a chamada Segunda Reforma do Estado. A raiz disso, e após breve passagem pela Secretaria de Ciência e Tecnologia (que volta ao Ministério da Educação), a Conae passa a atuar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, sendo o chanceler o presidente natural do Diretório.

Foram diversas as razões que mostraram a conveniência de a Conae, particularmente no caso da Argentina, funcionar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Não é o objetivo deste trabalho analisá-las. Algumas surgiram naturalmente ao longo de seu desenvolvimento.

Outras, ao contrário, como as relacionadas com o uso da informação espacial para o apoio da política de "inspiração de confiança mútua entre países" são, por si, de tal envergadura, que merecem tratamento especializado separadamente.

A incidência da Segunda Reforma do Estado sobre a organização e as responsabilidades da Conae reflete-se em diferentes instrumentos legais que, por estarem enquadrados em uma lei genérica que autorizava o Poder Executivo a efetuar modificações nos organismos criados por lei até 31 de dezembro de 1996, têm força de lei.

É assim que aparecem explicitadas não apenas modificações organizacionais, mas de responsabilidades. De fato, o Decreto nº. 1662/96, além de criar a figura do diretor executivo e técnico, outorga-lhe a responsabilidade de "gerar propostas de projetos e atividades correspondentes ao plano de ação Acesso ao Espaço do Plano Espacial Nacional. Em particular, terá a responsabilidade máxima na condução dos projetos direcionados à construção de veículos para a colocação de satélites em órbita, desenvolvidos nacionalmente ou mediante participação em associações, com outros organismos do exterior."

Este ponto é complementado com o disposto no Decreto nº. 176/97 e na revisão do Plano Espacial Nacional 1997-2008, que explicita que a cooperação internacional em relação aos Meios de Acesso ao Espaço e Serviços de Lançamento dará prioridade aos Estados Unidos e ao Brasil. Voltaremos a esse tema mais adiante.

Uma das primeiras ações de cooperação entre a Argentina e o Brasil, ocorrida na época da relação institucionalizada, foi a SAC-B. De fato, como foi dito anteriormente, apesar do SAC-1 não ter-se concretizado, a missão SAC-B realiza-se, sendo primeiro satélite científico argentino.

Esse projeto, iniciado em 1991, é um típico projeto de cooperação internacional no qual a Argentina provê a plataforma para o satélite e um instrumento científico; os Estados Unidos, o serviço de lançamento e dois instrumentos científicos; a Itália, os painéis solares e um instrumento científico; e o Brasil provê as facilidades para as experiências ambientais do satélite e participa no experimento argentino.

O SAC-B culminou suas experiências ambientais no INPE, em meados de 1995, tendo de esperar, para seu lançamento, até o princípio de novembro 1996. A demora foi originada pelas dificuldades técnicas do lançador Pegasus XL, dos Estados Unidos, que voltou a falhar por ocasião do lançamento do satélite.

Voltando aos mecanismos de consulta estabelecidos pela declaração conjunta dos presidentes de 1989, as reuniões do Grupo de Trabalho dão origem e se realimentam das Reuniões Técnicas Conjuntas. Essas reuniões, de caráter estritamente técnico, são mantidas periodicamente entre os organismos técnicos espaciais de ambos os países, particularmente com a Conae e o INPE.

Em 1994, ocorre uma importante novidade organizacional na área espacial brasileira. De fato, naquele ano, o Congresso vota a lei que cria a Agência Espacial Brasileira (AEB). Com a criação da AEB simultaneamente extingue-se a Cobae.

A AEB tem, a nosso entender, similitudes e diferenças importantes em relação à Conae.

A principal semelhança é que ambas as agências têm como objetivo básico promover o desenvolvimento das atividades espaciais de acordo com os interesses nacionais.

Nas características e responsabilidades próprias de cada agência também há pontos em comum. De fato, ambas as agências:

i) são de caráter civil;

ii) desempenham funções de assessoramento na formulação da política espacial dos países;

iii) devem promover a participação, nas atividades espaciais das outras entidades do sistema científico-tecnológico e das empresas de seus países nas atividades espaciais;

iv) devem promover a cooperação internacional;

v) são autoridades de aplicação quando devem estabelecer padrões e conceder licenças e autorizações para operar em atividades espaciais;

vi) devem propor um programa espacial de longo prazo.

Entretanto, existem algumas diferenças importantes entre elas.

Uma delas é que a AEB tem, entre as entidades cujas atividades espaciais ela coordena, duas de grande envergadura e de alta capacidade de

execução própria no campo espacial: O INPE e a CTA-IAE. Representantes dessas entidades participam, por sua vez, do Conselho Superior da Agência.

A outra diferença de base é que, por ocasião da criação da AEB, o Brasil já se encontrava desenvolvendo um programa espacial nacional de envergadura, projetado e iniciado, formalmente, em 1979. Referimo-nos à MECB.

Isso significava que a AEB, independentemente do que fosse propor ou receber como políticas e diretrizes, ou propusesse como novo Programa Espacial, deveria ser, em grande medida, a atualização do que já estava sendo executado.

A situação na Argentina era muito diferente.

De fato, por ocasião da criação da Conae não estava sendo desenvolvido um programa da envergadura nem da coerência da MECB.

Não cabe analisar aqui as razões. Além do mais, com certeza, quaisquer que sejam as que possamos apresentar, é possível que ocorram outras bem diferentes. Aliás, é possível encontrarmos opiniões indicando que, em realidade, tínhamos um programa de envergadura.

Outra característica relevante da AEB, como já dissemos, é que conta, em seu conselho de direção, com representantes de dois organismos que realizam atividades espaciais, mas com grande capacidade de execução. É o caso do INPE e do CTA-IEA.

Esse não é o caso da Conae. De fato, apesar de contar, em sua diretoria, com representantes de diversos organismos do Estado, em particular, da área de ciência e tecnologia e da área de defesa, não correspondem a entidades executoras-espaciais.

Por outro lado, a Conae desenvolveu uma empresa de tecnologia que tem alta capacidade de execução de empreendimentos e equipamentos tecnologicamente avançados. Essa empresa, que se originou na área nuclear, tomou a decisão estratégica de voltar-se, em grande parte, para a atividade espacial. Porém, ela não participa da diretoria da Conae, nem tampouco dela participam os representantes da indústria-afim, como é o caso da AEB.

Tampouco temos, na Argentina, nem o propusemos, uma organização como o Sindae, recentemente criado no Brasil.

Uma vez criadas a Conae e a AEB, era de se esperar que a relação institucionalizada se enquadrasse na existência de ambas as agências espaciais, que são agora a contraparte espacial no Grupo de Trabalho Conjunto.

Um importante resultado das reuniões do referido Grupo foi a elaboração e a assinatura, no mês de abril de 1996, do Acordo Marco de Cooperação em Aplicações Pacíficas da Ciência e da Tecnologia Espaciais entre o Governo da República Argentina e o Governo da República Federativa do Brasil.

Os elementos básicos desse acordo são:

- As principais agências executoras do acordo são a AEB e a Conae, podendo nomear outros organismos de intervenção nos programas de cooperação decorrentes do acordo.

- Concentra-se a cooperação para a convergência das atividades espaciais dos dois países. As áreas de cooperação identificadas no Acordo são:

  a) Ciência espacial, tecnologia espacial, avaliação e monitoramento do meio ambiente e dos recursos da Terra por percepção remota e outras aplicações espaciais;

  b) Desenvolvimento de missões conjuntas de satélites para fins científicos, tecnológicos e de aplicações espaciais;

  c) Meios de Acesso ao Espaço e Serviços de Lançamento.

A modalidade da convergência está proposta por intermédio dos planos de ação de planejamentos das respectivas atividades espaciais de ambas as agências, como desenvolveremos adiante.

Trata-se de um acordo de governo com governo, e portanto requer a aprovação dos respectivos parlamentos. Isso já ocorreu no Brasil. Na Argentina, conta, hoje (31 de outubro de 1997), com a sanção do Senado, e sua aprovação, pela Câmara dos Deputados, é eminente. Lamentavelmente, não houve tempo para que os instrumentos de ratificação fossem trocados

por ocasião da visita de Estado do presidente da Argentina ao Brasil, na segunda semana de novembro de 97.

O Plano Espacial Nacional da Argentina, a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais e o Programa Nacional de Atividades Espaciais do Brasil

Como foi dito anteriormente, em 1991, o governo argentino cria a Conae.

No mesmo texto legal estabelece-se que o organismo deve elaborar e apresentar ao Poder Executivo, para sua aprovação, o Plano Espacial Nacional (PNE).

O Plano foi elaborado pela Conae, com a participação de amplo leque de profissionais, em grande medida, alheios ao organismo, sendo aprovado em novembro de 1994.

O Plano deve ser submetido a um processo de revisão a cada dois anos e, enquanto a atividade espacial mantiver o caráter prioritário, acrescentam-lhe outros dois anos de vigência. Essa revisão já ocorreu para o primeiro biênio, tendo-se preparado o Plano Espacial Nacional 1997-2008.

Também, como foi dito, em fevereiro de 1994, o Brasil cria a AEB.

Precisamente em dezembro de 1994, alguns dias após a aprovação do PNE argentino, o governo brasileiro aprova a atualização da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDA).

Nesse documento fixam-se pautas para a elaboração, pela AEB, do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), que foi aprovado pelo Conselho Superior da AEB, em agosto de 1996.

Comparando-se o PNE da Argentina com o conjunto PNDAE + PNAE do Brasil, é claro que existem semelhanças muito grandes em sua estruturação, que resumimos na tabela a seguir.

Tabela 1.

	PNE	PNDAE	PNAE
Fixa objetivos da política espacial	***sim***	***sim***	***não***
Fixa diretrizes	***sim***	***sim***	***não***
Fixa programas	***sim***	***não***	***sim***

A partir dessa tabela, nota-se importante diferença entre o PNE e o PNDAE. No primeiro, estabelecem-se programas concretos de execução, enquanto, no segundo, estes são deixados para ser elaborados no programa.

Desde já, esse programa pode ser qualificado, em nossa opinião, como "novo". De fato, já se diferencia da MECB por não enfatizar aspectos de independência (no sentido de autonomia) tecnológica, que era a base da MECB, por intermédio do desenvolvimento de compromissos ambiciosos de longo prazo.

Analisemos agora alguns detalhes dessas políticas e programas.

A Argentina e o Brasil: "países espaciais"

Concentraremos nossa análise, primeiramente, no aspecto dos objetivos e das diretrizes que, tanto o PNAE da Argentina quanto o PNDAE do Brasil fixam para a atividade espacial de ambos os países.

Por razões de espaço, apenas faremos referência a alguns dos principais aspectos do PNAE e da PNDAE, particularmente, aqueles que mostram a conveniência da íntima cooperação.

Primeiramente desejamos fazer um comentário que, no nosso entender, é aplicável, passo a passo, ao Brasil e à Argentina.

De fato, ambos os países, por sua extensão e características geográficas, distribuição da população, recursos naturais, vulnerabilidade às catástrofes naturais e antropogênicas, suas explorações primárias e produções industriais, questões ambientais, posicionamento e seus acordos internacionais, assim como pelo desenvolvimento econômico alcançado, constituem o que dominamos *países espaciais*.

Como tais, entendemos, a partir dessa ótica, aqueles países que devem utilizar de forma intensa os produtos da ciência e da tecnologia espacial e, em particular, a informação de origem espacial para seu desenvolvimento.

Diante disso, pode-se ser usuário ativo ou passivo da informação de origem espacial. Da análise de ambos os documentos conclui-se claramente que, tanto a Argentina quanto o Brasil decidiram ser usuários ativos.

Isso implica que, em atenção principalmente à capacidade de seus recursos humanos, decidiram ser produtores de tecnologia espacial e estar aptos a influir, por sua capacidade técnica, nas definições conceituais e nas prestações daquilo que se decide adquirir de terceiros.

Os objetivos no campo espacial da Argentina e do Brasil

O que se disse no ponto anterior é ainda mais evidente quando se analisam os objetivos no campo espacial.

A PNDAE fixa como objetivo geral promover as capacidades do Brasil para, segundo sua conveniência e critérios próprios, utilizar os recursos e as técnicas espaciais na solução dos problemas nacionais e em benefício da sociedade brasileira.

Para a consecução do objetivo geral, a PNDAE identifica vários objetivos específicos:

a) Estabelecimento, no país, de uma capacidade científico-tecnológica na área espacial que lhe permita atuar com autonomia:

- na seleção de alternativas tecnológicas para a solução de problemas brasileiros;
- no desenvolvimento de soluções próprias para problemas específicos, sempre que alternativas mais econômicas não estejam disponíveis ou não sejam facilmente acessíveis;
- na efetiva utilização da informação fornecida pelos meios espaciais que sejam de interesse para a sociedade brasileira; e

· nas negociações, acordos e tratados internacionais que compreendam temas pertinentes às atividades espaciais ou que possam beneficiar-se dos acontecimentos resultantes dessas atividades.

b) Promoção do desenvolvimento de sistemas espaciais seja como meios técnicas e infra-estrutura terrestre correspondentes que lhe ofereçam a disponibilidade de serviços e informações de sua necessidade ou de seu interesse.

c) Adequação do setor produtivo brasileiro para participar e adquirir competitividade nos mercados de bens e serviços espaciais.

Esses objetivos, tanto gerais quanto específicos, são próprios do Brasil, mas, em grande medida, guardam equivalência com os fixados, tanto no Decreto 995/91, quanto no PNE da Argentina.

Entretanto, a fonte de inspiração, conveniência e necessidade da cooperação não surge da comparação de seus objetivos, que poderiam, até, ser diferentes, mas das ações que, para sua consecução, devem ser implementadas.

Na medida em que se possa determinar a complementaridade, a cooperação, com seu grande poder sinérgico, é inevitável.

Vejamos a questão do ponto de vista argentino.

O Plano Espacial Nacional argentino busca responder, desde o começo, a seguinte pergunta:

Sendo a Argentina um país espacial, qual é nosso negócio nesse campo?

O PNE determina que nosso negócio consiste em prover o conjunto de informação de origem espacial que, juntamente com a informação de outras origens, otimiza uma determinada atividade socioeconômica.

Em outras palavras, o Plano Espacial Nacional foi centrado na geração de ciclos de informação espacial completos (CIE) para determinadas atividades socioeconômicas.

Como exemplo de um ciclo de informação espacial completo, poderíamos citar o ciclo oceanográfico, que em si mesmo compreende o conjunto de variáveis que podem otimizar o setor socioeconômico relacionado com a pesca.

O quadro que se segue é um exemplo de tal ciclo, como indicação dos anos previstos para início de sua determinação, em consonância com as previsões do PNE, versão revisada 1997-2008.

Tabela 2. Ciclo de iinformação espacial: oceanografia

(Variáveis medidas por intermédio de informações de origem espacial. Várias delas requeridas para a atividade pesqueira.)

Ano de Decteção	Variáveis	Beneficiários
1996/97	*Temperatura superficial*	
1996/97	*Nebulosidade*	
1998	*Correntes*	
1998	*Ondas (espectro)*	*Pesca comercial e pesquisa*
		Aquacultura marinha
1998	*Ventos (direção e*	*Transporte marítimo*
1998	*intensidade)*	*Extração de gás e petróleo*
1999	*Topografia superficial*	
	Cor	
Antes do ano 2006, data precisa a determinar	*Salinidade*	
		Prognóstico meteorológico
	Geleiras	*Monitoramento ambiental*
	Iceberg	
	Biodiversidade	
	Química Oceânica	
	Posicionamento e densidade de cardumes	

Condicionantes para a seleção dos CIE

Desde já, analisados de forma genérica, são vários os CIE que poderíamos propor como objetivo, dependendo da atividade socioeconômica e da amplitude da mesma que queiramos cobrir.

É assim que o Plano impõe determinadas condições para a seleção dos ciclos:

a) Deve-se tender para a concentração dos recursos.

Isto implica que o conjunto de atividades socioeconômicas, para as quais dever-se-á gerar CIE completos, deverão ser muito limitadas.

b) Liderança em nível mundial nos temas eleitos.

Ou seja, os temas eleitos devem ser tais que permitam que nosso país (Argentina) possa situar-se entre os líderes, em nível mundial, nos desenvolvimentos tecnológicos que devem ser executados em decorrência de tal escolha.

c) Que o item anterior possa ser executado, aproveitando o principal recurso de nosso país: a massa cinzenta.

De fato, deve ficar bem demonstrada a relevância que a ciência e a tecnologia têm para o desenvolvimento da sociedade moderna, tomando a atividade espacial como um dos muito bons exemplos.

Esse aspecto é de máxima relevância. De fato, na Argentina, aceita-se que tudo que se faça para educar a massa cinzenta nunca é demais. Porém, não há coincidência equivalente sobre a importância do uso da massa cinzenta. De fato, esta última é a que, a partir de determinado patamar, acarreta a necessidade de formação, em quantidade e em qualidade crescente, da massa cinzenta.

Precisamente, quando um país é capaz de enfrentar desafios tecnológicos como os que a atividade espacial de primeiro nível hoje requer, prova, e prova a si mesmo, que a cadeia que vai desde a formação à utilização da massa cinzenta está funcionando.

d) Que o aproveitamento dessa massa cinzenta ocorra, naturalmente, por intermédio de empresas de base tecnológica.

Recordemos que uma "empresa de base tecnológica" é uma empresa de produção/serviços que aceita que a tecnologia é variável de ajuste do processo produtivo. Variável dinâmica, já que se assume a necessidade de uma atividade permanente nessa mente criativa e inovadora.

e) Que a cooperação internacional seja um elemento-chave no desenvolvimento do plano espacial.

Isso é natural. Em uma época de globalização, se há algo que é globalizante por antonomásia é a atividade espacial. Porém, por meio de uma cooperação internacional de tipo associativo. Isto é, os cooperantes são sócios, sem diferenciação dos níveis de responsabilidade, tanto nos aspectos técnicos, quanto no alcance dos compromissos gerais assumidos.

O plano explicita que em matéria de cooperação internacional associativa dever-se-á prestar especial atenção para a cooperação no âmbito do Mercosul.

f) Que a Conae atuará como "arquiteto espacial".

Ou seja, que a agência espacial nacional privilegiará o manejo do conhecimento acima da execução, que estará nas mãos do resto do sistema científico-tecnológico e do sistema empresarial, buscando-se, dentro do possível, a associação de ambos os sistemas.

g) Ações próprias definidas e limitadas, em consonância com os limites dos recursos.

Que, para a geração de cada um dos CIE pré-escolhidos, dever-se-á aproveitar toda a informação disponível de terceiros e que as ações próprias do Plano Espacial Nacional deverão estar dirigidas para preencher as "lacunas" ("agulhas no palheiro") de informação. Isso é lógico, já que, apesar da disponibilidade ser ampla, há requisitos específicos criados pelas necessidades próprias de nosso país, que devem ser gerados com meios próprios.

h) Sem diferenciação entre pesquisa básica, aplicada, desenvolvimento de tecnologia ou produção de bens e serviços.

Uma característica fundamental dessa forma de encarar a atividade espacial é que já não se diferencia entre pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento de tecnologia ou produção de bens e serviços. Simplesmente, para a consecução da informação de determinado conjunto de variáveis, isto é, para determinado produto,

realizar-se-á o que falta das quatro etapas mencionadas.

i) O plano especial como "projeto de investimento".

O Plano Espacial Nacional deverá, em seu conjunto, ser considerado como um único projeto de investimento. E que a TIR resultante deve ter valores adequados às expectativas argentinas, com retorno econômico coerente com o montante e a origem dos recursos postos em jogo.

Setores da atividade socioeconômica para os quais foi preestabelecida a necessidade de gerar os CIE

Esse setores são:

i) setor agrícola;

ii) setor bovino;

iii) setor pesqueiro;

iv) setor florestal;

v) setor de mineração e petrolífero;

vi) setor ambiental.

Para cada um desses setores, o PNE prevê a geração dos CIE que otimizem algumas das produções específicas ou que monitorem determinados temas ambientais.

Sendo assim, o Brasil também atribui relevância fundamental ao tema da informação espacial, razão pela qual é lógico que ambos os países, vizinhos e espaciais, tratem de cooperar, complementar-se e apoiar-se mutuamente. O ponto que surge imediatamente é como, onde, quando, de que modo e sobre que temas pode-se dar essa cooperação?

9) Os planos de ação

O PNE argentino estabelece que, para planejamento, discussão e análise dos projetos e atividades que constituem a programação

detalhada das ações que caberão à Conae, os mesmos serão considerados englobados em cinco planos de ação.

Cada plano de ação está, por sua vez, associado a um segmento amplo da atividade espacial. Os planos de ação estabelecidos pelo PNE são:

a) Infra-estrutura terrestre;

b) Sistemas de satélites;

c) Sistemas de informação;

d) Acesso ao espaço;

e) Desenvolvimento institucional e tarefas de base.

Desde já, com diferenças no texto e na forma de agrupar os temas, esses planos de ação são parte integrante também da PNDAE do Brasil. Esses planos de ação terão condicionantes próprios a cada país, mas, basicamente, em todos eles aparecem elementos nos quais a cooperação argentino-brasileira pode dar-se de forma institucionalizada.

Entre as diretrizes que, tanto o PNE quanto a PNDAE fixam como condições básicas para o desenvolvimento da atividade espacial de cada país, encontra-se a promoção da cooperação internacional e, em particular, com os países vizinhos. No caso argentino, expressa-se pelo Mercosul.

A cooperação internacional é essencial no momento de otimizar os recursos dedicados, individualmente por esses países, à atividade espacial.

A PNDAE é muito explícita a esse respeito. De fato, da análise do texto dessa diretriz deriva-se toda a possibilidade e a conveniência de cooperação de determinado país com o Brasil.

Essa diretriz, na PNDAE, estabelece que "a cooperação internacional apresenta-se, em nossos dias, como uma forma natural de viabilizar os empreendimentos espaciais (...)" e "compartilhar (a informação) torna-se estritamente necessário para a consecução de um objetivo comum".

É interessante como, logo, no texto da PNDAE, fixam-se as orientações que devem ser observadas para o cumprimento dessa diretiva:

As propostas de cooperação internacional deverão explicitar com clareza e pragmatismo os benefícios esperados pelas partes envolvidas;

- Serão incentivadas as iniciativas de caráter científico, buscando-se favorecer o intercâmbio de pessoal, de instrumentação e dados, e assegurar uma proveitosa participação do Brasil nos grandes programas científicos internacionais;

- As oportunidades de cooperação no âmbito da engenharia e da tecnologia de sistemas especiais e a correspondente infra-estrutura deverão ser aproveitadas na medida dos interesses e das oportunidades do país (Brasil);

- Dever-se-á prestar especial atenção à cooperação com os países que compartilhem problemas e dificuldades similares aos do Brasil;

- O estabelecimento e a adoção de modelos internacionais deverão ser apoiados como forma de facilitar o intercâmbio de informação e assegurar crescente compatibilização dos sistemas espaciais entre cooperantes em todo o mundo.

O texto detalhado da diretriz é suficientemente explícito. E é, em grande parte, concorde aos objetivos argentinos no que se refere à cooperação internacional.

Essa cooperação, além disso, vê-se hoje em dia facilitada por ambos os países que, por intermédio das reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto, coordenam sua ação em diferentes foros internacionais, nos quais são tratados os temas espaciais. O fato de que sejam membros plenos do MTCR (*Missile Technology Control Regime)* é outro aspecto que facilita a interação científico-tecnológica, já que isso fortalece ainda mais a confiança mútua.

Temas já identificados como de possível cooperação, em curto, médio e longo prazo e sua relação com a programação explícita

Como foi dito anteriormente, o Grupo de Trabalho Conjunto originou-se e realimenta-se das reuniões do Grupo Técnico da Conae/INPE, às quais devem agregar-se a reunião técnica formal, mantida com o CTA-IAE, as reuniões da Conae-AEB e outras informais, tanto por parte de entidades técnicas como das chancelarias.

A partir do final de 1996, esse trabalho viu-se facilitado mais ainda porque, como dissemos anteriormente, a AEB, além desse, tem, em vigência, o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE).

Comparando cada reunião com a anterior, pode-se notar os significativos avanços na área da cooperação, tanto por fatos pontuais concretos que vão-se produzindo, alguns de envergadura, como a cooperação na missão do satélite SAC-B, a atual SAC-C, ambos da Conae, como na possível complementação nos cursos de ação anteriormente mencionados.

Seria muito longo explanarmos, em detalhe, todas as ações de cooperação que ocorreram, que estão sendo realizadas e que identificamos para o futuro. Citaremos as que consideramos mais relevantes:

Infra-estrutura terrestre

Segundo o PNE argentino, esse "plano de ação compreende todas as tarefas relacionadas com estações terrestres para o segmento, telemetria e controle, acoplagens terrestres com satélites ou veículos espaciais, laboratórios para integração, experiências e simulações e banco de ensaios para subsistemas de satélites e veículos espaciais".

Ações de cooperação

- Apoio mútuo nas estações e nas ações de acompanhamento, telemetria e controle das respectivas missões de satélites;
- Compatibilidade de Protocolos de Telemetria e Comandos;
- Complementaridade entre a facilidade de integração e ensaios para sistemas de satélites, a ser instalada no Centro Teófilo Tabanera, em Falda del Carmen e em Pcia de Córdoba com as facilidades atualmente disponíveis no LIT;
- Ensaios do SAC-B e do SAC-C no LIT do INPE, no Brasil.
- Complementação dos segmentos terrestres de teleobservação da Argentina (Conae) e do Brasil.

Sistemas de satélites

Segundo o PNE argentino, "esse plano de ação compreende todas as missões de satélites desenvolvidas pela Conae ou com sua participação. Inclui a construção de satélites e plataformas ou estações espaciais, assim como subsistemas para o controle, a geração de energia, sensoriamento e comunicações. Dada a experiência acumulada no projeto e na construção de satélites, pode-se encarar com êxito um programa de satélites leves, de até meia tonelada, com fins científicos, de teledetecção, de comunicações e outros."

Nesses planos de ação foram identificados vários pontos de cooperação e complementação com a contraparte brasileira, tais como:

· Complementação de missões de satélites;

· Missão conjunta de satélites (Sabia) argentino-brasileira para a observação da terra, centrada no fornecimento de informação sobre água, alimentos e estudos sobre o meio ambiente.

Sistemas de informação

Segundo o PNE argentino, "encontram-se compreendidas nesses planos de ação todas as ações destinadas a coletar, receber, transmitir e armazenar informação proveniente de sistemas espaciais, incluindo o desenvolvimento e a operação de sistemas de *hardware* e *software,* de redes de informática e centros de documentação".

Nesse plano de ação já foram identificados vários pontos de cooperação e complementação com a contraparte brasileira, tais como:

· intercomunicação informática;

· sistema integrado de teleobservação para o Cone Sul;

· cooperação e complementação no desenvolvimento de *software;*

· definição comum de produtos georeferenciados para o Mercosul;

· complementação das missões SSR (satélites de sensoriamento remoto brasileiros), já originalmente previstas na MECB, com a série SAC

do PNE argentino. A ele deveria ser acrescentada a possível utilização, em condições a serem determinadas, da informação proveniente dos satélites do projeto comum sino-brasileiro CBERS.

Acesso ao espaço

Segundo o PNE argentino, "esse plano de ação compreende todas a ações realizadas com o objetivo de permitir o acesso ao espaço dos distintos satélites incluídos no Plano Espacial Nacional. A esse respeito, contemplam-se as etapas de estudo de viabilidade, o desenvolvimento, o uso e o aproveitamento de veículos espaciais que permitam a pesquisa e a exploração do espaço extraterrestre".

Na versão 1995-2006 do PNE, esse plano compreendia ações para a participação em desenvolvimento da nova geração em muito longo prazo.

Ao contrário, a versão revisada do Plano 1997-2008, em consonância com o disposto no Decreto nº. 176/97, inclui o tema sobre Meios de Acesso ao Espaço e Serviços de Lançamento como objetivo principal do Plano, no mesmo nível que o Ciclo de Informação Espacial Completo.

Porém, é relevante saber como esses desenvolvimentos devem ocorrer. A versão revisada diz, textualmente, seguindo os delineamentos do Decreto 176/97: participação de forma associativa, prioritariamente com entidades dos Estados Unidos da América e da República Federativa do Brasil, no estudo de viabilidade técnico-econômica para o desenvolvimento de um veículo injetor que satisfaça os requisitos orbitais e a capacidade de carga útil das missões espaciais do Plano Espacial Nacional e que utilize sistemas propulsores constituídos, pelo menos, por uma fase líquida de alta eficiência.

Por conseguinte, a determinação argentina de trabalhar com o Brasil nesse campo não pode ser mais explícita.

Até o momento, foram estabelecidas algumas ações, tais como:

- visita à Argentina de uma missão técnica brasileira para tomar co-

nhecimento direto das capacidades de nosso país no tema;

- colocação de cargas úteis da Conae na Sonda III do Brasil;
- possibilidade de iniciar, de forma conjunta, estudos técnicos de viabilidade técnico-econômica sobre um veículo de nova geração.

Desenvolvimento institucional e tarefas de base

Segundo o PNE argentino, "esse plano de ação compreende todas as ações que estejam relacionadas com outras instituições nacionais e do exterior para a promoção, difusão e aproveitamento de técnicas e meios espaciais, ou para desenvolver projetos em colaboração e/ou de cooperação internacional".

Esse plano de ação é exatamente o que ambos os países estão desenvolvendo em seu empenho de cooperação e complementação.

Comentários adicionais

A cooperação, no campo espacial, entre a Argentina e o Brasil, tem-se dado de diferentes modos. Atualmente, passa por uma etapa de cooperação institucionalizada em que ambas as partes procuram definir como e em que cooperar.

Não é menor a diferença de metas que os programas espaciais propõem para cada país. É suficiente, como amostra, mencionar a forma com que ambos consideram o tema das telecomunicações e também para as justificativas da atividade espacial diante da sociedade e dos fatores de poder. A Argentina não tem uma Amazônia e o Brasil não tem uma Patagônia.

Existem também algumas diferenças conceituais importantes, que, precisamente, em vez de serem obstáculos, deverão facilitar a cooperação associativa.

É o caso do interesse brasileiro na construção de plataformas para satélites. A Conae encarou o projeto SAC-C. Trata-se de um satélite de teleobservação leve (porte médio) de 400 kg com propulsão e cargas úteis

complexas, para o qual o desenvolvimento da respectiva plataforma implica esforço considerável. A Argentina, para isso, estabeleceu uma empreitada adequada com a empresa de tecnologia INVAP.

Entretanto, o PNE privilegia o Ciclo de Informação Espacial Completo. Isso significa que, se o Brasil decide que quer prover a plataforma nas missões de satélites conjuntas, a Conae aceitará prover a carga útil, ainda que a custo de não aproveitar o desenvolvimento e a capacidade empresarial disponível para prover plataformas complexas.

Outro caso é o desenvolvimento de veículos lançadores. O Brasil requer a cooperação associativa com entidades do exterior que já possuam a tecnologia de sistemas líquidos de grande porte. A Argentina privilegia, ao contrário, o desenvolvimento de conceitos avançados, a fim de não chegar atrasada, tecnologicamente, ao mercado.

Não são dois posicionamentos necessariamente opostos. Ao contrário, se implementados corretamente, podem complementar-se. Por outro lado, ainda que o PNE, em sua versão revisada, priorize, nesse tema, a cooperação com o Brasil para veículos de porte médio, não exclui a possibilidade de fazê-lo, além disso, com outros países que tenham aderido às diretrizes do MTCR.

Um comentário procedente importante é o relativo aos recursos que ambos os países destinam à atividade espacial.

Os recursos diretos do Tesouro federal destinados, ou que o Brasil tem previsto destinar, com relação ao PIB, são importantes, mesmo para os padrões americanos ou europeus.

Na, Argentina, a aproximação que está sendo aplicada é a de incrementar, o maximo possível, os aportes indiretos do Tesouro. Isso se consegue fazendo que outras entidades do sistema científico-tecnológico se integrem aos desenvolvimentos requeridos pela Conae, pelas afinidades que aspectos destes possam ter com os objetivos específicos desses mesmos organismos.

No tema do acesso ao espaço está sendo estudado um mecanismo que estimule a participação privada. Por estar em processo de elaboração, sua apresentação detalhada seria muito prematura. Entretanto, temos confiança de que a combinação Conae-Sistema Científico-Tecnológico Nacional - Empresas permitir-nos-á avançar no campo dos veículos lançadores.

Os pontos anteriores, que representam somente um esboço do que tem sido considerado, mostram claramente a amplitude da cooperação e a complementaridade que podem ocorrer na área espacial.

É possível uma agência espacial do Mercosul?

Em diferentes oportunidades temos recebido esta pergunta-comentário:

O que existe de uma agência espacial para o Mercosul, ao estilo da ESA européia?

É um tema que "atrai" (*appealing*).

Somente analisar se há condições para isso, que implicações teria para cada um dos Estados-membros, que políticas comuns se desejaria implementar, o que ocorreria com a participação das empresas, qual seria o aporte de cada país, o que aconteceria com os programas nacionais, etc., seria uma tarefa, mais que árdua e interessante para as chancelarias e para as entidades técnicas.

Pessoalmente, não temos uma posição definida a respeito. Tampouco temos conhecimento de que o tema tenha sido explanado formalmente em alguma instância.

De qualquer modo, é possível que no futuro, quando o Mercosul termine de aperfeiçoar-se, ou precisamente ajude a harmonizar uma comunidade de interesses que ultrapasse o puramente econômico, devemos propor como enfrentar programas científico-tecnológicos comuns que excedam não apenas a cooperação bilateral, mas que tenham as características de compromissos comunitários, como é o caso de vários programas da Comunidade Européia.

Comentário final

Esperamos que, com o exposto, tenha ficado claro nosso ponto de vista. Insistimos sobre as atividades espaciais na Argentina e no Brasil e as perspectivas promissoras que uma cooperação associativa abre para ambos

os países.

A proximidade e as afinidades da Argentina e do Brasil e o fato de que os governos, os responsáveis pelas entidades espaciais e os profissionais envolvidos, estejam convencidos da sinergia dessa cooperação levarão irremediavelmente à concretização de empreendimentos conjuntos de envergadura.

Portanto, é apenas questão de tempo para que a convergência das atividades espaciais argentino-brasileiras ocorram de forma significativa.

Agradecimentos

Desejamos agradecer ao engenheiro R. F. Hisas, ao engenheiro H. Ricciardi, ao brigadeiro G. Sciola, ao engenheiro L. Socolovsky, ao brigadeiro M. Sanchez Peña e à Srta. Ana Médico, por sua ajuda na compilação da informação contida no presente artigo.

Agradecemos também ao Dr. M. Machado, ao engenheiro D. Caruso e ao engenheiro R. Hipp por seus comentários sobre o texto.

A Energia no Brasil e na Argentina

José Goldemberg[*] &
Otavio Mielnik[**]

Energia é um ingrediente essencial para o desenvolvimento, que é uma das aspirações fundamentais da população dos países da América Latina, Ásia e África. O consumo de energia *per capita* pode ser usado como um indicador da seriedade dos problemas que afetam estes países onde se encontra 70% da população mundial.

Nos países em desenvolvimento mais pobres:

. a expectativa de vida é 30% menor;

. a mortalidade infantil é superior a 60 por 1.000 nascimentos, sendo inferior a 20 nos países industrializados;

. o analfabetismo é maior do que 20%; e

. o número médio de filhos é maior do que 2 e a população está crescendo rapidamente; nos países industrializados, ele é igual a 2, que é justamente o necessário para manter o equilíbrio populacional.

---

[*] Bacharel em Ciências, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Pós-graduação no Departamento de Física da Universidade de Saskatchewan, Canadá e no Departamento de Física da Universidade de Illinois, Estados Unidos. Doutor em Ciências Físicas pela Universidade de São Paulo. Professor titular do Instituto de Física da Universidade de São Paulo e da Universidade de Toronto, Canadá. Professor visitante da Universidade de Princeton, da Academia Internacional de Meio Ambiente, Genebra, da "Cátedra Joaquim Nabuco" da Universidade de Stanford. No rol das atividades profissionais exercidas no país, foi, entre outros, presidente da Sociedade Brasileira de Física, reitor da Universidade de São Paulo, secretário de Educação do Estado de São Paulo, secretário de Ciência e Tecnologia da Presidência da República, secretário interino do Meio Ambiente da Presidência da República e ministro da Educação. Publicou inúmeros artigos técnicos sobre física nuclear, meio ambiente e energia, 4 livros textos em Física, 5 livros sobre Energia e vários artigos em jornais relativos à ciência e tecnologia e problemas energéticos. Homenageado com diversos prêmios, tem realizado trabalhos de consultoria para organizações como Banco Mundial (Washington), Fundação Rockefeller (Nova York), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

[**] Universidade de São Paulo, Brasil.

Brasil e Argentina não são países em desenvolvimento típicos, porque existem grandes centros populacionais como São Paulo e Buenos Aires, em que a qualidade de vida é comparável à das grandes cidades da Europa. Apesar disso, a renda *per capita* **média** e o consumo **médio** de energia *per capita* são também menores devido à existência de um amplo setor de "excluídos" do desenvolvimento, o que baixa a média nacional.

Os dados básicos relativos a esta questão nos dois países, em 1995, são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Dados macroeconômicos do Brasil e da Argentina (1995)

	Argentina	Brasil
População (milhões) (1)	34.665	152.375
PIB (bilhões de dólares) (2)	281.060	688.085
PIB/*capita* (dólares)	8.108	4.516
Consumo de energia (em 10^3 tep *) (3)	39.498	198.825
Consumo de energia/*capita* (tep/*capita*)	1.153	1.305
Consumo de eletricidade (TWh) (4)	54	243
Consumo de eletricidade/*capita* (kWh/*capita*)	1.558	1.595

Fontes: (1) Argentina: Banco Mundial; Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
(2) Banco Mundial
(3) Argentina: Subsecretaria de Energía; Brasil: Ministério de Minas e Energia
(4) Argentina: Subsecretaria de Energía; Brasil: Eletrobras
* tep: toneladas equivalente de petróleo.

Como comparação, vale a pena lembrar que, na União Européia, o consumo de energia é de 3,22 tep/*capita*, isto é, 2,5 vezes maior do que na Argentina. A média mundial é de 1,66 tep/*capita*.

Os números da Tabela 1 dão uma idéia das diferenças entre os dois países mas, para compreender melhor o que se passa no setor de energia, é

necessário atentar para o fato de que a geografia e os recursos naturais existentes neles são bem diferentes, o que se reflete na maneira pela qual a energia é produzida e usada. A Tabela 1 dá os recursos energéticos dos dois países em 1995.

Por exemplo, praticamente toda a eletricidade usada no Brasil tem origem em usinas hidrelétricas, uma vez que o potencial hídrico do país é enorme, dos quais menos de 30% estão sendo usados atualmente.

Na Argentina, por outro lado, apenas a metade da eletricidade se origina em usinas hidrelétricas, o restante sendo de origem térmica (Figura 1).

Tabela 2. Reservas energéticas provadas Brasil e Argentina (1995)

	Petróleo (milhões de barris)	Gás Natural (milhões de m3)	Carvão (milhões de ton)	Potencial Hídrico (Gigawatts)
Argentina	2.294	526	548	45
Brasil	4.879	154	32.391	143

Fontes: INTAL-Banco Inter-Americano de Desenvolvimento; CEPAL; Ministério de Minas e Energia do Brasil

Tabela 3. Capacidade instalada para geração de eletricidade Argentina e Brasil (1995) (em MW)

	Hidreletricidade	**Térmica** (óleo combustível ou gás natural)	**Nuclear**	**Total**
Argentina	8.123	7.953	1.005	17.081
Brasil	51.311	7.068	657	59.036

Fontes: Cammesa; Eletrobras

Além das diferenças em recursos naturais, os dois países têm estrutura econômica diferentes, como se pode ver pela forma em que a energia é consumida nos dois países, na tabela a seguir.

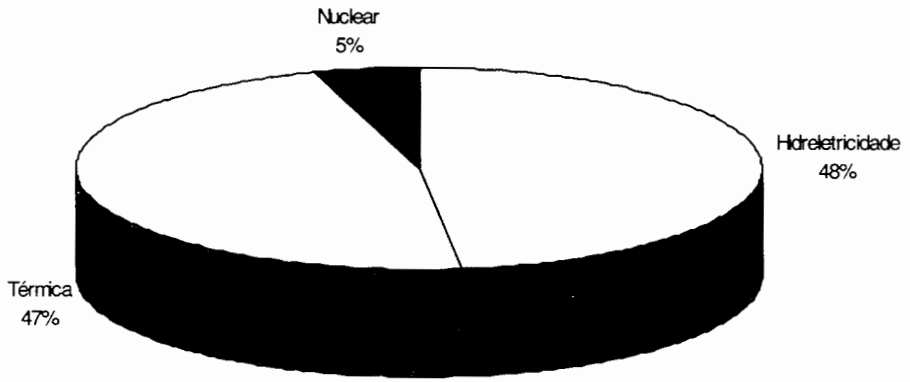
Tabela 4. Estrutura do consumo de energia Argentina e Brasil (1995) (em %)

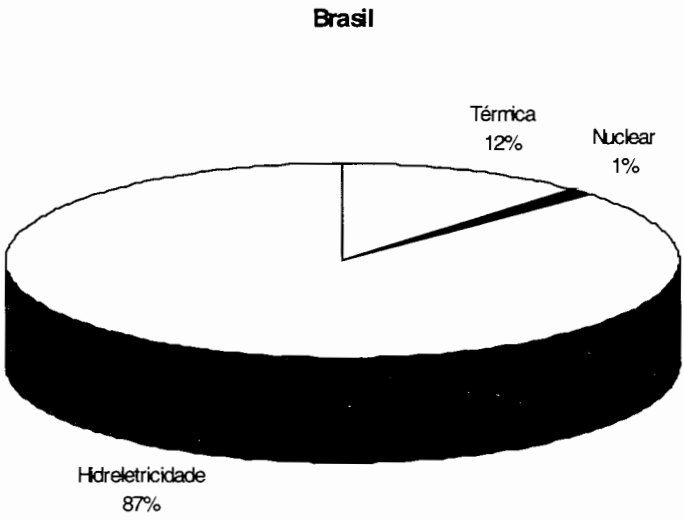
Setor	Argentina	Brasil
Industrial	28	39
Transporte	33	20
Residencial	20	16
Comercial e Público	6	9
Rural	7	4
Outros *	6	12
Total	100	100

Fontes: Secretaría de Energía da Argentina; Ministério de Minas e Energia do Brasil

* usos energéticos e não energéticos

A Figura 1. Menu energético dos dois países para a geração de eletricidade





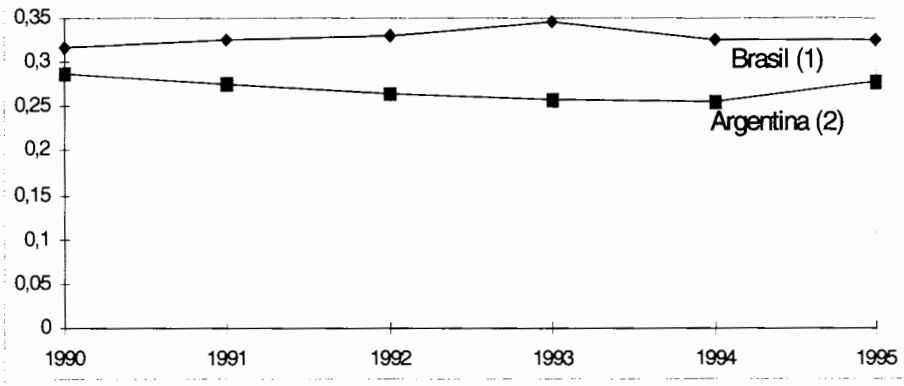
Capacidade Instalada para a Geração de Eletricidade (1995) Figura 1

O Brasil é mais industrializado do que a Argentina, onde o setor rural é mais importante. Isto se reflete na intensidade energética (I), que é um indicador que mede a importância da energia na geração de Produto Interno Bruto (PIB). Usualmente, considera-se I em tep por 1.000 dólares de Produto Interno Bruto. A Figura 2 mostra a evolução da intensidade energética nos dois países nos últimos 6 anos.

Como se pode ver, a intensidade energética do Brasil é um pouco superior à da Argentina, que decresceu de 1990 a 1995; a do Brasil cresceu de 1990 a 1993, o que reflete a crescente industrialização do país e os pesados investimentos em infra-estrutura que são intensivos no uso de energia. Para comparação, pode-se mencionar o fato de que a intensidade energética da União Européia é de 0,4.

Figura 2. Intensidade energética (Argentina e Brasil) - em tep/US$1,000 de PIB

Figura 2



Fontes: Siese (Olade); Ministério de Minas e Energia do Brasil; Banco Inter-Americano de Desenvolvimento; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

(1) em tep/US$1.000 (1995) de PIB, segundo cotação média do dólar de 1995 (compilado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil).

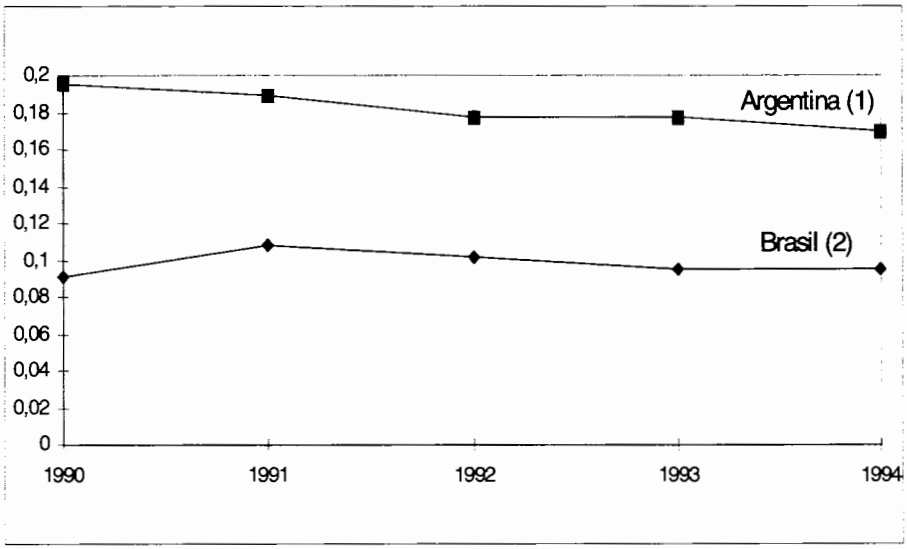
(2) em tep/US$1.000 (1990) de PIB.

O uso de energia que é fundamental para o crescimento econômico pode, contudo, ocasionar sérios danos ao meio ambiente, de modo que pode existir um conflito potencial entre as duas metas tão almejadas pela população dos países em desenvolvimento: o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Um dos indicadores úteis para medir a importância dos impactos ambientais são as emissões de carbono por unidade de Produto Interno Bruto (tonelada de carbono por 1.000 dólares de PIB). As emissões de carbono são as que provocam o "efeito estufa" mas, além disso, elas são acompanhadas por outras emissões: particulados, SO_2 e outros poluentes que se originam das impurezas presentes nos combustíveis fósseis, principalmente petróleo e carvão.

A Figura 3 mostra a evolução das emissões de carbono por unidade de PIB, nos últimos 5 anos, nos dois países.

Figura 3. Emissões de carbono/Produto Interno Bruto (toneladas de Carbono/US$1,000 de PIB)



Fontes: Gregg Marland e Tom Bonden (Oak Ridge National Laboratory), Fevereiro de 1997; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Instituto Brasileiro de Geogra- fia e Estatística
(1) em tep/US$1.000 (1990) de PIB.
(2) em tep/US$1.000 (1995) de PIB, segundo cotação média do dólar de 1995 (compilado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil).

A figura indica que a Argentina emite mais carbono por unidade de PIB que o Brasil, que reflete o fato de que cerca de metade de sua eletricidade é gerada a partir de combustíveis fósseis, o que não é o caso do Brasil. Como comparação, cabe notar que, na União Européia, o valor das emissões de carbono/Produto Interno Bruto é de 0,31.

Complementaridade dos sistemas energéticos

O sistema elétrico da Argentina é composto por oito grandes sistemas elétricos regionais: Noroeste, Nordeste, Cuyo, Centro, Grande Buenos Aires - Litoral, Buenos Aires - Sul, Comahue e Patagônico. Todos eles estão interconectados por uma rede em 500 kV, exceto o sistema Patagônico e a província de Misiones.

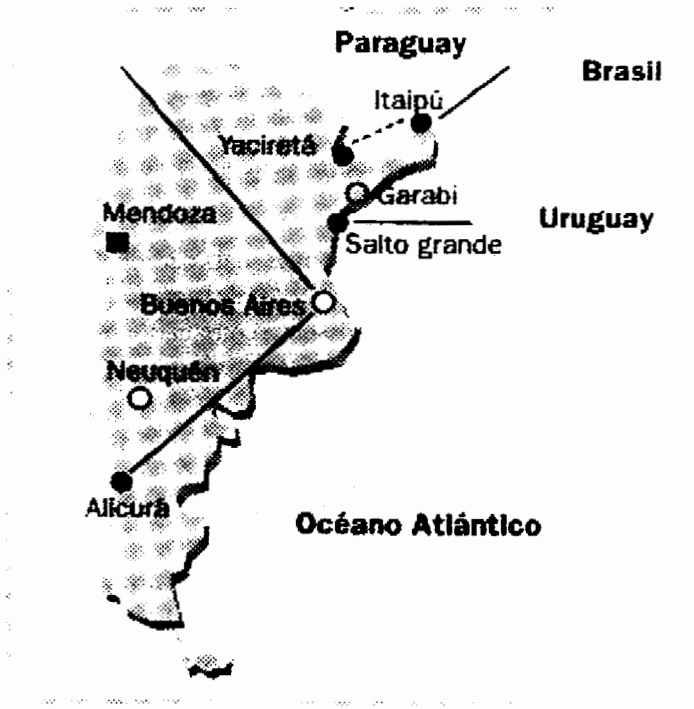
Como a geração térmica na Argentina é dominante, ela pode compensar déficits da contribuição hidroelétrica devido a fatores ocasionais.

O sistema elétrico do Brasil é dividido em cinco regiões: Sudeste, Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte.

A complementaridade dos sistemas elétricos dos dois países pode ocorrer através de transferências da Argentina para o Brasil, nos períodos de déficit hidráulico neste, com aumento de geração térmica do sistema argentino. Em sentido contrário, do Brasil para a Argentina, nos períodos de excesso de chuvas favorável, utilizando-se excedentes hidrelétricos brasileiros e reduzindo a geração térmica argentina.

A Figura 4 mostra as opções de interligação dos sistemas elétricos entre Brasil e Argentina (Yacyretá-Itaipu e Garabi no Uruguai).

Figura 4. Interligação dos sistemas elétricos entre Brasil e Argentina



A primeira delas tem 2 alternativas:

. na primeira, a usina hidrelétrica de Yacyretá alimenta diretamente o sistema paraguaio em 50 ciclos, fazendo com que seus 400 MW médios atendidos por Itaipu se tornem disponíveis para o sistema brasileiro;

. na segunda, Yacyretá é conectada diretamente através da Itaipu e dirigida ao Brasil.

A segunda delas é baseada no aproveitamento hidrelétrico binacional de Garabi no rio Uruguai, com capacidade igual a 1.900 MW. O que foi proposto pela Eletrobras é a instalação de duas estações conversoras de 450 MW cada, 50/60 Hz, associadas à futura usina hidrelétrica. Essa instalação ligará o sistema interligado argentino com o Sudeste e o Centro-Oeste do Brasil, contribuindo para manutenção e maior confiabilidade do suprimento.

A Tabela 5 mostra que o déficit previsto para 1999, na região sudeste do Brasil, é de 1.393 MW, que poderia ser coberto pela interligação com a Argentina. Estima-se que as interligações discutidas acima permitiriam um intercâmbio total de 3.000 MW, o que cobriria amplamente o déficit previsto para os próximos anos no sistema elétrico brasileiro.

Tabela 5 - Déficit de contrato em 1999" (MW médios)

Regiões	Mercados Previstos	Déficit Atendido	Déficit
São Paulo	11.764	11.387	377
Sudeste (sem São Paulo)	11.486	10.736	750
Sul	6.097	5.831	266
Total	29.347	27.954	1.393

Exportação do gás natural da Argentina ao Brasil

A Argentina tem uma rede de gasodutos de 13.000 km - com capacidade para transportar 100 milhões de m^3 por dia - que convergem, em sua maior parte, para a área de Buenos Aires. O consumo atual de gás natural no país é da ordem de 24 milhões de m^3. Considerando a evolução recente das reservas - com o desenvolvimento de novas jazidas - estima-se que a produção de gás natural atinja 100 milhões de m^3/dia no ano 2010. Uma parte substancial dessa produção poderá ser destinada ao Brasil por meio de algumas alternativas em estudo. Uma alternativa seria a exportação do gás natural da Argentina ao Brasil por meio da inversão do fluxo do gasoduto Bolívia-Argentina. Uma outra possibilidade está na construção de um gasoduto do Noroeste da Argentina até São Paulo.

Nos dois casos, as exportações de gás natural da Argentina ao Brasil dependem de um aumento da produção de gás natural das jazidas de Acambuco e de Aguarague, localizadas na bacia do Noroeste da Argentina. Caso seja viável o aumento de produção dessas jazidas, planeja-se um gasoduto - de 3.100 km de extensão e capacidade de 39 milhões de m^3/dia - que ligará o Noroeste da Argentina à cidade de São Paulo, com ramificações para Porto Alegre (Rio Grande do Sul) e para Assunção (Paraguai). O interesse principal para a Argentina será a venda de 34 milhões de m^3/dia de gás natural para o Brasil até o ano 2015. Mas há vantagens adicionais, incluindo o aprovisionamento de 1,5 milhão de m^3/dia de gás natural para as províncias de Formosa, Chaco, Corrientes e Misiones, que estão no percurso do gasoduto Noroeste Argentino-São Paulo. O mesmo traçado permitiria, ainda - por uma ramificação - a exportação de 2 milhões de m^3/dia de gás da Argentina para o Paraguai. Estima-se que os investimentos necessários para este gasoduto sejam da ordem de US$ 2,7 bilhões.

Além disso, considera-se a possibilidade de transportar o gás natural do Noroeste da Argentina apenas até Porto Alegre. Neste caso, o volume exportado seria de 10 milhões de m^3/dia.

A geração termelétrica no Brasil poderá, também, ser um mercado substancial para o gás natural da Argentina. Um gasoduto de 465 km de extensão e 2,2 milhões de m^3/dia - entre a província de Entre Ríos e Uruguaiana (Rio Grande do Sul) - está sendo planejado para abastecer em gás natural,

proveniente da bacia de Neuquén, uma usina térmica a gás natural de 300 MW.

As mudanças institucionais nos sistemas energéticos da Argentina e do Brasil

Argentina e Brasil desenvolvem processos diferentes na transformação institucional do sistema energético. A reforma teve início antes, durante a década de 1980, na Argentina - por força dos riscos de ruptura no abastecimento de energia - enquanto no Brasil, as mudanças institucionais têm sido afetadas pela resistência de empresas estatais fortes, que garantem uma relativa estabilidade no aprovisionamento de energia. Na Argentina, a transformação institucional reorganizou o funcionamento do setor de energia elétrica e dos setores de petróleo e de gás natural, estabelecendo maior transparência na atividade empresarial e criando os mecanismos para a eventual transferência aos consumidores dos benefícios econômicos da reforma. No Brasil, a reorganização do setor energético - que começou mais tarde - tende a estabelecer uma nova forma de convivência entre empresas estatais e a iniciativa privada, introduzindo um processo de competição restrita e provocando uma menor transparência na atividade empresarial.

Argentina

Energia elétrica

A reforma do setor de energia elétrica, na Argentina, separou as funções de geração, transmissão, distribuição e comercialização (antes concentradas em empresas verticalizadas) e introduziu a competição nos segmentos de geração e de comercialização. Para garantir a concorrência, foi estabelecido o livre acesso às linhas de transmissão. Na fase de comercialização, a liberdade de negociação direta entre geradores e consumidores está restrita aos consumidores com um mínimo de 100 kW de potência. As atividades de transmissão e de distribuição de eletricidade não podem ser submetidas à concorrência - por serem monopólios naturais - ficando o interesse dos consumidores e das empresas das áreas competitivas (i.e., gera-

ção e comercialização) preservados tanto pelo regime de concessões, quanto pelo controle do Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE). O ENRE é uma agência do Estado-independente das pressões políticas de curto prazo do governo - cujos membros são indicados pelo Executivo e devem ser aprovados pelo Senado.

Nos segmentos em que vigora a competição, o regime de preços é livre, sendo estabelecidos no *Mercado Eléctrico Mayorista* (MEM), que vem a ser a instância em que são negociadas - no atacado - as quantidades oferecidas e os preços dos geradores. No MEM são negociadas as compras das empresas distribuidoras, dos grandes consumidores (i.e., com potência superior a 100 kW) e os excedentes dos próprios geradores. O MEM é administrado por uma empresa (Cammesa) em que se associaram os geradores, os distribuidores e os grandes consumidores de energia elétrica. Os preços regulados foram estabelecidos em contratos de concessão pelo critério de "preços máximos" (*price cap*), pelos quais estimula-se a eficiência das empresas distribuidoras, garantindo-lhes o diferencial entre o preço máximo e a estrutura de custos que puderem atingir por sua melhor administração.

As políticas de interesse público - tais como o atendimento às populações de baixa renda, o abastecimento de eletricidade às comunidades isoladas, o desenvolvimento da utilização de fontes renováveis e a implementação de programas e de medidas de eficiência energética - não são apropriadas a um regime de concorrência, tendo sido penalizadas pela falta de regulação e de incentivos específicos.

Petróleo e gás natural

As principais mudanças institucionais - no caso do petróleo e do gás natural - foram a abertura à exploração dos recursos, bem como à sua venda e exportação. Desse modo, estabeleceu-se a competição na extração e produção de petróleo e de gás natural, bem como nas áreas de refino e de comercialização. Cabe notar que a privatização de 80% da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF) atraiu o setor privado para a busca e exploração de jazidas, o que aumentou substancialmente a produção. Além disso, houve entrada do setor privado nas áreas de refino e de comercialização. No novo regime de preços, sendo a oferta superior à demanda, os preços se aproximam do preço FOB de exportação. Por outro lado, quando a demanda é superior à oferta, os preços se alinham ao preço CIF de importação.

Brasil

Energia elétrica

A transformação institucional do sistema elétrico no Brasil teve início, em julho de 1995, com a liberação da produção independente de energia elétrica, pela qual geradores independentes poderão vender eletricidade a empresas distribuidoras. Essa medida foi precedida de etapas importantes - como a autorização de consórcios entre autoprodutores e empresas elétricas para o desenvolvimento de hidrelétricas (1993) e o estabelecimento do processo de licitação para as futuras concessões (fevereiro de 1995) - que indicaram o interesse pelo estabelecimento de novas regras no funcionamento do sistema elétrico. Na seqüência, as privatizações da Escelsa (1995), da Light (1996) e da Coelba (1997) têm funcionado como uma transição, aguardando que a transformação institucional seja consolidada com a implantação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). De fato, tanto a regulamentação das atribuições desta agência, quanto a independência no exercício de suas atividades serão elementos decisivos na reforma do setor elétrico no Brasil.

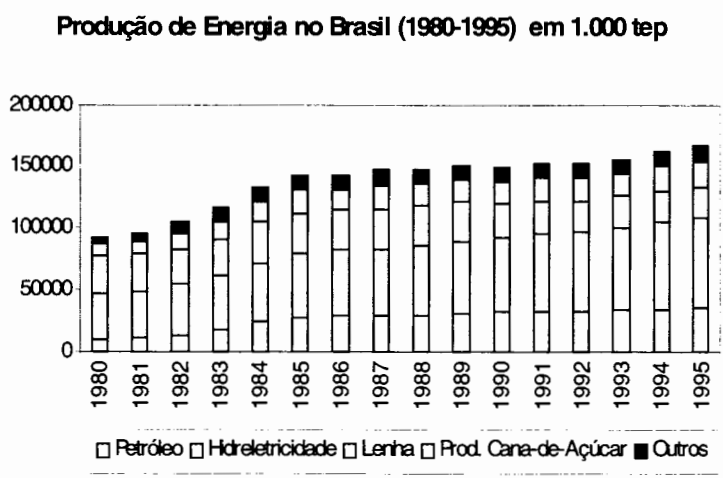
Petróleo e gás natural

A quebra do monopólio concedido à Petrobras para a exploração do petróleo e do gás natural foi o primeiro passo no processo de transformação institucional deste setor no Brasil. No entanto, a permanência de condições que favorecem o poder de mercado desta empresa - tanto para a exploração de petróleo e gás natural, quanto para o transporte e a comercialização do gás natural - podem reduzir as vantagens que seriam promovidas por mudanças institucionais que liberalizassem o acesso dos mercados ao petróleo e ao gás natural tanto do Brasil, quanto dos países vizinhos. Neste caso, a implementação de regras que permitam a melhor alocação dos recursos dependerá da criação de uma Agência Nacional de Petróleo (ANP) independente, capaz de garantir o processo de competição entre empresas atuando nos setores de petróleo e de gás natural.

Anexo 1. Balanço energético do Brasil

Introdução: tendências observadas no consumo de energia

O balanço energético do Brasil de 1995 está apresentado, de modo agregado, na Tabela 6. Nos últimos quinze anos (1980-1995), enquanto o consumo de energia no Brasil cresceu 55%, o consumo de energia *per capita* aumentou 19%, atingindo 1,387 tonelada de equivalente petróleo (tep) em 1995. Durante este período, a energia disponível no país cresceu 58%, passando de 139.223.000 tep em 1980 para 219.908.000 tep em 1995. Ao mesmo tempo, o crescimento da população foi de 33%, passando de 119 milhões em 1980 para 158,6 milhões em 1995. A parcela da população vivendo nas cidades cresceu de 66% em 1980 para 76% em 1991. A Figura 5 mostra a produção de energia - discriminada por fontes primárias - no Brasil no período de 1980 a 1995.



A intensidade energética - razão entre o consumo de energia e o Produto Interno Bruto (PIB) - foi de 0,467 tep/US$1,000 of PIB em 1980 e atingiu 0,551 tep/US$1,000 de PIB em 1995. Neutralizando determinadas condições relativas à evolução do Produto Interno Bruto - como um eventual aumento de produtividade - a evolução da intensidade energética pode ser considerada um indicador da evolução da eficiência energética. Neste caso, durante o período de 1980 a 1995, a eficiência energética reduziu-se em 63% no setor comercial, em 17% nos transportes e em 12% no setor industrial. No entanto, no mesmo período, a eficiência energética no setor residencial melhorou em 10%.

No período entre 1980 e 1995, houve uma grande redução no consumo de lenha (que diminuiu 24%) e um substancial crescimento no uso de produtos de cana-de-açúcar (cuja oferta aumentou 142%). Enquanto a parcela de lenha no consumo total reduziu-se de 22% em 1980 para 11,7% em 1995, os produtos de cana-de-açúcar-bagaço e álcool - ampliaram a sua participação de 6,5% para 11% no período 1980-1995.

Além disso, a parcela do setor industrial no consumo total de eletricidade reduziu-se de 49% em 1980 para 46% em 1995, enquanto o setor residencial aumentou a sua parcela no consumo de 17% em 1980 para 23% em 1995.

Hidreletricidade é a principal fonte energética do país, correspondendo a 44% da produção energética atual e a 37% da oferta total de energia no Brasil. Grandes investimentos na década de 1970 quase duplicaram a energia proveniente de usinas hidrelétricas no período 1980-1995. O consumo total de eletricidade *per capita* é, atualmente, de 1.736 kWh por ano.

Outro aspecto significativo, ocorrido nos últimos quinze anos, diz respeito ao papel do petróleo, cuja contribuição reduziu-se de 39% em 1980 para 31% em 1995. Dois fatores podem explicar essa modificação. O aumento no preço internacional de petróleo, em 1979-1981, primeiro reduziu as importações de petróleo para cerca de 550.000 barris por dia em 1985 (i.e., um nível 45% inferior ao de 1979). Ao mesmo tempo, a descoberta e o desenvolvimento das jazidas petrolíferas da bacia de Campos ampliou a produção doméstica de petróleo de 165.000 barris por dia em 1979 para 550.000 barris por dia em 1985. O uso da eletricidade como substituto ao óleo combustível

no setor industrial foi estimulado por meio de tarifas especiais. Além disso, o etanol foi amplamente utilizado como combustível para automóveis e provocou uma redução na parcela da gasolina no consumo total.

Na seqüência, a estabilização do preço internacional do petróleo e o desenvolvimento da produção doméstica - atingindo 697.000 barris por dia em 1995 - têm mantido constantes as proporções de 55% para a produção doméstica e 45% para as importações de petróleo. Em 1979, 86% do petróleo bruto foi importado e 14% produzido no país.

Os derivados de petróleo mantiveram um perfil constante no período de 1980 a 1995. O consumo de óleo diesel cresceu 56% - atingindo 29 milhões de m^3/ano - em sua maior parte (74% em 1995) consumidos no transporte rodoviário. A produção de gasolina cresceu 33% - chegando a 11,284 milhões de tep/ano em 1995 - enquanto a sua parcela no consumo total reduziu-se, de fato, de 7% em 1980 para 3% em 1988, aumentando para 5% em 1995. Durante este período, as exportações de gasolina atingiram 40% da oferta total das refinarias em 1987-1988, reduzindo-se a 20% deste total em 1994 e a apenas 7% em 1995. Além disso, o consumo de óleo combustível reduziu-se em 36% durante os últimos quinze anos, tendo sido substituído pela eletricidade.

O carvão tem um papel secundário no Brasil. As reservas locais necessitam de processamento antes de sua utilização na indústria siderúrgica. Desse modo, o uso industrial do carvão depende, principalmente, de importações (11.419 toneladas em 1994), enquanto as usinas termelétricas a carvão (3.046 toneladas consumidas em 1994) têm menor importância.

O consumo de gás natural foi desprezível até a década de 1980, quando suas reservas provadas mais do que duplicaram, atingindo 154 bilhões de m^3 em 1995. O consumo ampliou-se em mais de seis vezes, passando de 551 milhões de m^3/ano para 3.384 milhões de m^3/ano em 1995. A indústria é o principal setor consumidor (67% do total em 1995) e os seus principais ramos utilizadores são o ferro e aço (19% do total) e os produtos químicos (17% do total). O consumo residencial ainda é incipiente (1,5%) mas tende a aumentar nos próximos anos.

O consumo de biomassa (i.e., bagaço, lenha, carvão vegetal, álcool e outras fontes renováveis) cresceu 20% entre 1980 e 1995, atingindo 41 mi-

lhões de tep. A parcela do setor industrial no consumo de biomassa passou de 35% para 45% neste período, principalmente nos subsetores de bebida e alimentação (22% em 1995), ferro e aço (9% em 1995) e papel e celulose (7% em 1995). Enquanto a utilização de biomassa no setor de transportes aumentou quase 5 vezes, a sua parcela no setor industrial reduziu-se de 45% para 16%. No setor residencial, o consumo de lenha - 48,3 milhões de toneladas em 1980 - foi reduzido para 19,7 milhões de toneladas em 1995, tendo sido substituído, em sua maior parte, por gás liquefeito de petróleo (GLP) e por eletricidade. O uso comercial da lenha destina-se, principalmente, à produção de carvão vegetal, que cresceu 15% no período de 1980 a 1995, tendo consumido 10,4 milhões de tep em 1995 (i.e., 44% da produção de lenha).

Desde 1975, o desenvolvimento do Programa do Álcool - para uso direto de álcool hidratado em automóveis - teve por resultado um aumento da oferta de álcool em 3,5 vezes, passando de 3,5 bilhões de litros em 1979 para 12,4 bilhões de litros em 1994. Embora o número de carros movidos a álcool seja de 4,2 milhões, a sua proporção na frota total de automóveis do país (35%) tende a diminuir gradualmente.

As perdas em transmissão e distribuição de eletricidade atingiram 17% (i.e., 46 TWh) em 1995, tendo sido de, aproximadamente, 12% no período 1979-1985. No entanto, desde 1986, as perdas de eletricidade têm aumentado devido aos roubos e aos volumes crescentes de energia transmitidos ao longo das mesmas linhas de transmissão. Além disso, cerca de 1 milhão de utilizadores recebem eletricidade sem dispor de relógio, sendo cobrados ao consumo mínimo de 30 kWh por mês.

Recursos energéticos

Petróleo bruto

As reservas provadas de petróleo do Brasil são de 667 milhões de toneladas, e a produção anual de 697.000 barris por dia cobre 58% das necessidades do país, sendo a diferença importada.

Reservas de gás natural

As reservas de gás natural são de 154 bilhões de m^3, sendo 60% deste total associadas ao petróleo. A produção do país é de 22 milhões de m^3

por dia, dos quais 28% são consumidos como energia e como matéria-prima industrial e 44% são reinjetados nas jazidas ou *flared*. A demanda atual de gás natural no Brasil é estimada em 77,8 milhões de m^3/dia, o que excederia a produção atual do país. No entanto, espera-se que uma parte das substanciais reservas da Bolívia (118 bilhões de m^3), Argentina (522 bilhões de m^3) e Peru (325 bilhões de m^3) venha a atender as necessidades do país em um futuro próximo.

Carvão

As reservas de carvão são escassas e localizadas na região Sul do país. As reservas provadas são de 32 milhões de toneladas, das quais 84% de carvão vapor e 16% de carvão metalúrgico.

Hidreletricidade

O potencial hidrelétrico do Brasil é de 143 GW e, aproximadamente, 59 GW estão sendo utilizados (incluindo metade dos 12.600 MW da Hidrelétrica de Itaipu, partilhada com o Paraguai). Os riscos de dano ambiental podem reduzir o acesso aos recursos hídricos da Amazônia e provocar importação de hidreletricidade gerada em países vizinhos, como no caso da usina de Guri (10.300 MW) da Venezuela.

Usos finais de energia

Industrial

O setor industrial é o maior consumidor, utilizando cerca de 40% do total de energia consumida durante os últimos quinze anos. A indústria consome, principalmente, eletricidade, cuja parcela passou de 39% em 1980 para 48% em 1995, quando o consumo de eletricidade pela indústria atingiu 127,7 TWh. Por outro lado, enquanto o consumo de óleo combustível reduziu-se em quase 60% (1979-1985) e depois cresceu 27% (chegando a 7,8 milhões de m^3 em 1995) durante o período de 1986 a 1995, o consumo de gás natural aumentou mais de 6 vezes, atingindo 6,2 milhões de m^3/dia.

No período de 1980 a 1995, os principais consumidores de energia no setor industrial foram os subsetores de ferro e aço, alimentação e bebidas, e

o de não-ferrosos. Em 1995, 53% do consumo de energia na indústria foi realizada por estes três subsetores, que utilizaram 20% do total da energia consumida no país naquele ano. No que se refere à eletricidade, 27% foi consumida por indústrias eletrointensivas (11% por não-ferrosos, 5% por ferro e aço, 6% por produtos químicos, 5% por alimentação e bebidas). A Figura 6 mostra a participação de diferentes fontes de energia no consumo do setor industrial.

Transportes

Os transportes utilizaram, aproximadamente, 20% da energia consumida no país no período de 1980 a 1995, sendo a maior parte para o transporte rodoviário. O óleo diesel tem sido a principal fonte de energia para os transportes, correspondendo a cerca de 50% da energia total consumida pelo setor durante o período. Por outro lado, a parcela da gasolina reduziu-se de 34% em 1980 para 22% em 1986, tendo aumentado para 27% em 1995. Ao mesmo tempo, o consumo de etanol cresceu de 5% em 1980 para 20% em 1989, tendo diminuído para 18,6% em 1995. Esta tendência pode não prosseguir, pois a parcela dos veículos movidos a gasolina vendidos no país aumentou drasticamente de 6% em 1987 para 88% em 1990 - quando houve uma redução na oferta de álcool - reduzindo-se para 74% em 1994. Atualmente, 65% da frota de 12 milhões de veículos do país é movida a álcool, cabendo mencionar que eram 55% em 1992-1993, e que apenas 2-3% dos veículos vendidos em 1995 eram movidos a álcool. Esta mudança corresponde a uma diminuição no papel desempenhado pelo Programa do Álcool, devendo provocar um impacto ambiental nas grandes cidades do país.

O consumo de combustível (gasolina para transporte) cresceu nos últimos três anos devido a um aumento da frota de automóveis. Assim, houve um crescimento de 29% na produção da indústria automobilística em 1993, seguidos de mais 14% em 1994 (i.e, 1,5 milhão de veículos), sem que houvesse preocupação em melhorar a eficiência dos veículos. A Figura 7 mostra a participação das diferentes fontes energéticas no consumo dos setor de transportes.

Residencial

O setor residencial utilizou 16% da energia consumida no país em 1995. No período de 1980 a 1995, o setor residencial reduziu gradualmente a sua parcela no consumo total, que era de 20% em 1980. Durante o período,

ocorreu, por um lado, a introdução de aparelhos mais eficientes, mas, por outro, o crescimento do consumo energético em 21%. Assim, o consumo de eletricidade mais do que duplicou (passando de 27% em 1980 para 60% em 1995), enquanto o consumo de lenha reduziu-se quase na mesma proporção (de 58% em 1980 para 20% em 1995). Um outro energético importante no setor residencial tem sido o gás liquefeito de petróleo (GLP) - do qual 90% se consome nas residências - tendo o consumo deste setor mais do que duplicado nos últimos quinze anos.

Em 1995, o setor residencial utilizou 26% (ou 63,5 TWh) do consumo total de eletricidade do país. A taxa de crescimento foi de 13,5% causada, entre outros fatores, por um crescimento de 19% nas vendas de eletrodomésticos em relação a 1994 (40 milhões de unidades vendidas em 1995). O consumo total por residência conectada à rede elétrica é de 1.955 kWh por ano. A Figura 8 mostra a participação de diferentes fontes de energia no consumo do setor residencial.

Rural

No setor rural (4% da energia total consumida em 1995), a principal característica foi a substituição da lenha (52% do consumo de energia no setor rural em 1980) pelo óleo diesel (48% em 1995) e pela eletricidade (30% em 1995). A Figura 9 mostra a participação das diferentes fontes de energia no consumo do setor rural.

As informações utilizadas na elaboração deste texto foram obtidas no *Balanço Energético Nacional* (Ministério de Minas e Energia, 1996), na publicação *Estatística Brasileira de Energia (Boletim Anual do Comitê Brasileiro do Conselho Mundial de Energia, 1995)* e no *Boletim de Mercado e Carga Própria* (Eletrobras, dezembro 1995).

Tabela 6. Balanço energético do Brasil (1995) (em 1.000 tep)

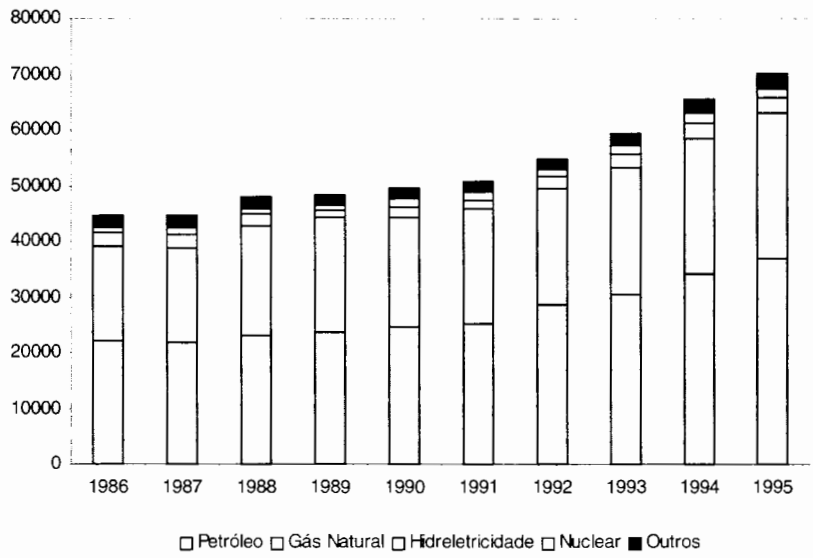
Oferta		Consumo	
COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS		INDUSTRIAL (39%)	
Produção doméstica		Consumo	76.600
Petróleo bruto	34.867		
Gás natural	7.700	TRANSPORTES (20%)	
Carvão	1.982		
Total	44.549	Consumo	39.837
Importações			
Petróleo bruto	25.324		
Derivados petróleo	10.687		
Carvão	8.404	RESIDENCIAL (16%)	
Outros	1.471		
Total	45.886	Consumo	30.770
Total Comb. Fósseis	90.435		
RENOVÁVEIS			
Hidreletricidade	73.620	COMERCIAL (5%)	
Lenha	23.413		
Prod. cana açúcar	21.987		
Outros Renováveis	2.831	Consumo	9.948
Importações	11.478		
Total Renováveis	133.329	RURAL (4%)	
Total Produzido	223.764	Consumo	8.684
OUTROS	(23.950)	OUTROS	32.607
Total Disponível	198.446	Total Consumido	98.446

Anexo 2-Balanço energético da Argentina

Introdução: tendências observadas no consumo de energia

O balanço energético da Argentina de 1995 está apresentado, de modo agregado, na Tabela 7. No período de dez anos, entre 1986 e 1995, enquanto o consumo de energia cresceu 31%, o consumo energético *per capita* cresceu 12 % e alcançou 1,265 tonelada de equivalente petróleo (tep) em 1995. Durante o período, a energia disponível no país aumentou 25%, passando de 45.794.000 tep em 1986 para 57.260.000 tep em 1995. Ao mesmo tempo, o crescimento da população foi de 11%, passando de 30,7 milhões em 1986 para 34,3 milhões em 1995. A parcela da população vivendo nas cidades variou de 83% em 1986 para 88% em 1995. A Figura 6 mostra a produção de energia - discriminada por fontes primárias - na Argentina no período de 1986 a 1995.

Figura 6. Produção de energia na argentina (1986-1995) em 1.000 tep.



No período de 1986 a 1995, os derivados de petróleo - principalmente o óleo combustível - foram parcialmente substituídos por gás natural e eletricidade. Assim, a participação do óleo combustível no consumo total de energia da Argentina passou de 4% (1986) para 0,9% (1995), enquanto a parcela de gás natural passou de 29% (1986) para 32% (1995) e a da eletricidade cresceu de 11% (1986) para 12% (1995). Em contraste com o que ocorre no Brasil, a lenha (0,7%) e o bagaço (2%) têm uma participação reduzida na estrutura de produção de energia. No entanto, no período de 1986 a 1995, o consumo de bagaço cresceu 37% e o de lenha 12%. As reservas de biomassa representam 3,9% das reservas energéticas da Argentina.

A parcela do setor residencial no consumo total de eletricidade passou de 28% em 1986 para 31% em 1995, enquanto a participação do setor industrial reduziu-se de 54% em 1986 para 46% em 1995. O consumo do setor comercial e público cresceu de 16% para 21% no mesmo período.

O petróleo é a principal fonte energética da Argentina. Em 1986, esta fonte representava 50% da produção de energia e 49% da oferta interna de energia do país. Dez anos mais tarde, em 1995, a participação do petróleo na produção de energia da Argentina cresceu para 53%, enquanto a parcela do petróleo na oferta interna de energia reduziu-se para 41%. Este fato evidencia o crescimento da produção de petróleo - determinado pela entrada do setor privado - e sua orientação para as exportações de petróleo, que cresceram 11 vezes entre 1991 e 1995, atingindo 286.000 barris/dia (i.e., 39% do total produzido) em 1995.

A segunda fonte de energia na Argentina é o gás natural, representando 37% da produção total de energia. Essa participação substancial resulta da importância das reservas do país, acrescidas substancialmente com a descoberta das jazidas de Loma de la Lata, em 1978, que determinaram o papel do gás natural na oferta de energia na Argentina. Assim, a produção de gás natural cresceu 56% no período 1986-1995, passando de 16,729 milhões de tep (1986) para 26,080 milhões de tep (1995). O setor industrial é o maior consumidor de gás natural da Argentina (44% do consumo total de gás natural), enquanto o setor residencial (38% do total) e o setor comercial e público (9% do total) também têm consumo expressivo. Há que notar-se o crescimento substancial do consumo de gás natural no setor de transportes, onde o consumo de gás natural comprimido (GNC) passou de 1% do consumo total de gás natural, em 1989, a 7% em 1995. As importações de gás natural da

Argentina são provenientes da Bolívia e estabelecidas em uma época (1972) em que eram uma solução econômica para prover as necessidades em calefação da região de Buenos Aires. Com as recentes descobertas de novas jazidas e a expansão da oferta de gás natural no país, há diversos projetos para a exportação do gás natural da Argentina em direção aos países vizinhos (Chile e Uruguai), mas as exportações ao Sul e ao Sudeste do Brasil deverão mobilizar o maior volume de investimentos.

Os derivados de petróleo tiveram a sua participação gradualmente diminuída durante o período 1986-1995. Embora o consumo de gasolina na Argentina tenha aumentado 10% no período (chegando a 5,911 milhões de tep em 1995), a parcela de gasolina no consumo total de energia reduziu-se de 18% em 1986 para 15% em 1995, sendo consumida em sua quase totalidade (90% em 1995) pelo transporte rodoviário. As exportações de gasolina mantiveram-se no nível de 18-21% de sua produção desde 1990, atingindo 26% (1,728 milhão de tep) em 1991. O consumo de óleo diesel cresceu 42% no período 1986-1995, correspondendo a 22% do consumo de energia da Argentina (i.e., 8,754 milhões de tep) em 1995. O consumo de óleo combustível reduziu-se em 52% entre 1987 e 1988, sendo substituído pelo gás natural e correspondendo a menos de 1% do consumo de energia do país em 1995.

O carvão representava 1,7% da oferta interna de energia na Argentina em 1995, sendo 77% importado. A produção média no período foi de 360.000 toneladas por ano. As reservas locais são de 548 milhões de toneladas, mas o carvão é de baixa qualidade - com elevado teor de enxofre - e elevados custos de exploração e de transporte. Em 1995, o uso industrial consumiu 74% do carvão disponível no país, enquanto 19% foram consumidos para a geração de energia elétrica.

As perdas em transmissão e distribuição de eletricidade atingiram 17% em 1995.

Recursos energéticos

Petróleo bruto

As reservas provadas de petróleo da Argentina são de 313 milhões de toneladas - 9% do total das reservas do país - e a produção anual é de 739.000 barris por dia, dos quais 39% (286.000 barris) são exportados.

Gás natural

As reservas de gás natural são de 526 bilhões de m^3. A produção da Argentina atinge 28 milhões de m^3 por dia, dos quais 27% alimentam a geração de energia elétrica. Além disso, 25% são consumidos pelo setor industrial e 22% pelo setor residencial. O gás natural é oferecido a 52% dos domicílios na Argentina. Outro aspecto importante é a participação do gás natural comprimido (GNC) no setor de transportes, com mais de 350.000 motores convertidos ao GNC. As perdas de gás natural somam cerca de 2% da produção anual. A Argentina importa cerca de 6 milhões de m^3 por dia de gás natural da Bolívia desde 1972, no quadro de um acordo de 20 anos - renegociado em 1992 - que se mantém até o início das exportações da Bolívia para o Brasil. Há diversos projetos de exportação de gás natural para os países vizinhos, a curto prazo, orientados para o Chile (3,5 milhões de m^3/dia) e para o Uruguai (1,2 milhão de m^3/dia). As exportações para o Brasil podem atingir 25 milhões de m^3 por dia no ano 2010.

Carvão

As reservas de carvão estão localizadas no sul da Argentina - na jazida de Río Turbio - próximo da fronteira com o Chile. As reservas provadas são de 548 milhões de toneladas e a demanda anual por carvão é de 1,600 milhão de toneladas, dos quais 23% (360.000 toneladas) são produzidos na Argentina e o restante é importado.

Energia hidrelétrica

O potencial hidrelétrico da Argentina é de 45 GW, dos quais 8,123 GW estão sendo utilizados. O custo competitivo do gás natural e a inclusão recente ao sistema elétrico de duas grandes hidrelétricas (Piedra de Aguila e Yacyretá) tendem a postergar novos investimentos em hidreletricidade.

Usos finais de energia

Transportes

O setor de transportes é o maior consumidor de energia, utilizando cerca de 1/3 da energia consumida no país, em grande parte no transporte rodoviário. O consumo de óleo diesel corresponde a 45% da energia consumida

para transporte. Por outro lado, a parcela da gasolina reduziu-se de quase 50% (1986) para 40% (1995), tendo sido substituída, em parte, pelo gás natural comprimido (GNC), cujo consumo passou de 0,16% (1986) para 6% (1995). O consumo de GNC tende a aumentar nos próximos anos, sendo utilizado por 90% da frota de taxis da área metropolitana de Buenos Aires. A Figura 8 apresenta a proporção de cada energético no consumo do setor de transportes.

Industrial

O setor industrial da Argentina utiliza cerca de 28% da energia consumida no país. O consumo de gás natural pelo setor industrial cresceu substancialmente no período, passando de 45% (1986) para 51% (1995) do consumo energético do setor. Ao mesmo tempo, o consumo de óleo combustível reduziu-se de 12% (1986) para 3% (1995) e o uso da eletricidade manteve-se em 20% do consumo energético da indústria. A Figura 7 mostra a participação das diversas fontes energéticas no consumo do setor industrial.

Residencial

O setor residencial utiliza cerca de 20% da energia consumida na Argentina. No período 1986-1995, o setor residencial ampliou o consumo de gás natural e de eletricidade. Assim, a parcela do consumo do gás natural no consumo total do setor residencial passou de 54% (1986) para 61% (1995) e a parcela do consumo de eletricidade no mesmo total passou de 16% (1986) para 18% (1995). Ao mesmo tempo, reduziu-se a parcela do consumo de gás liquefeito de petróleo (GLP) de 17% (1986) para 11% (1995). Em 1995, o setor residencial utilizou 31% do total da eletricidade consumida na Argentina. O crescimento do consumo - entre 1986 e 1995 - foi de 62% e o consumo *per capita* de eletricidade é de 1.426 kWh por ano. A Figura 9 apresenta a participação dos diversos energéticos no consumo do setor residencial.

Setor rural

A principal fonte energética utilizada pelo setor rural (7% do consumo energético do país em 1995) foi o óleo diesel (97% do consumo do setor), sendo os 3% restantes devido ao uso da eletricidade.

As informações utilizadas na elaboração deste Anexo 2 foram obtidas no *Balance Energético Nacional - Série 1986-1995* (Subsecretaría de Energía, Maio 1997)

Tabela 7. Balanço energético da Argentina (1995) (em 1,000 tep)

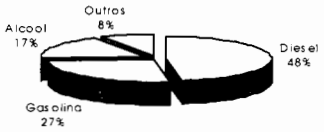
Oferta		Consumo	
COMBUSTIVEIS NÃO-RENOVÁVEIS		TRANSPORTES (33%)	
Produção doméstica		Consumo	13.175
Petróleo	36.939	INDUSTRIAL (28%)	
Gás natural	26.080		
Urânio	1.401	Consumo	10.989
Carvão	180		
		RESIDENCIAL (20%)	
Total	64.600		
		Consumo	7.962
Importações		OMERCIAL E PÚBLICO (6%)	
Gás natural	1.764	Consumo	2.374
Petróleo e derivados	3.126		
Carvão	831		
Outros	297	RURAL (7%)	
		Consumo	6.018
Total	2.545	otal Comb. Fósseis	70.618
		CONSUMO	
		NÃO-ENERGÉTICO (6%)	
RENOVÁVEIS			
		Total	2.428
Hidreletricidade	2.899		
Lenha	769		
Bagaço	714		
Outros	1.157		
Total Renováveis	5.539		
Total Oferta Interna	56.181		
Transformações e outros	(16.683)		
Total Disponível	39.498	Total Consumido	39.498

Figura 7. Setor Industrial

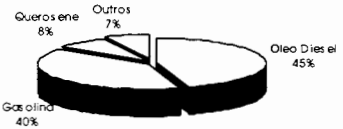
Brasil

Argentina

Figura 8. Setor de Transportes



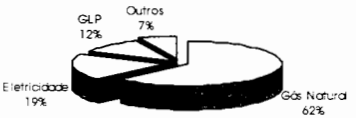
Brasil



Argentina

Figura 9. Setor Residencial

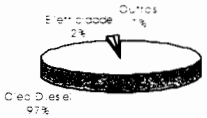
Brasil



Argentina

Figura 10. Setor Rural

Brasil



Argentina

Mais do que Mercosul

Samuel Pinheiro Guimarães[*]

Notas sobre a crise

Nunca o sistema e a conjuntura internacionais foram tão desfavoráveis ao Brasil e à Argentina.

Nunca foram tão graves as disparidades internas e as vulnerabilidades externas dessas duas sociedades subdesenvolvidas (e cada vez mais injustas).

Nunca estiveram tão enfraquecidos e impotentes os Estados brasileiro e argentino e seus dirigentes para enfrentar desafios de tal magnitude.

Nunca foi tão necessária uma compreensão nova dos destinos que Brasil e Argentina devem almejar e da necessidade imprescindível de uma cooperação estreita e quotidiana entre seus governos e sociedades.

Nunca o Mercosul se revelou instrumento tão insuficiente para alcançar tais destinos e para desenvolver esta cooperação.

Economia internacional: a lentidão

A ênfase no equilíbrio orçamentário, no controle rígido da inflação e da dívida pública interna, como objetivos centrais das políticas macroeconômicas em vigor nos países altamente desenvolvidos, causam uma

* Diplomata de carreira. Embaixador. Mestre em Economia pela Universidade de Boston, Estados Unidos. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi diretor de Cooperação Internacional da Sudene e vice-presidente da Embrafilme. Foi professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco. É professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da UFRJ e do curso de mestrado em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. No Itamaraty, foi cônsul do Brasil em Boston; conselheiro da Missão junto as Nações Unidas e ministro-conselheiro da Embaixada do Brasil em Paris. Foi chefe da Divisão Econômica para a América Latina e do Departamento Econômico, ocupando atualmente o cargo de diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. É autor do livro *Quinhentos Anos de Periferia: Uma Contribuição ao Estudo da Política Internacional.*

crônica tendência recessiva e permitem apenas um ritmo lento de crescimento econômico.

Os critérios rigorosos de metas para inflação, dívida pública, déficit fiscal e taxa de juros, adotados em Maastricht, para que os Estados membros da União Européia pudessem participar da adoção do euro em 1999, se refletem igualmente em políticas macroeconômicas que estão na raiz das baixas taxas de crescimento nos países da União Européia, as quais agravam as questões sociais.

Apesar das características sólidas da estrutura real da economia japonesa, tais como a elevada taxa de poupança, sua capacidade tecnológica e seu dinamismo exportador, o crescimento lento e sua dificuldade de recuperação, além da crise recente em sua área de influência asiática, têm se prolongado por tempo mais longo do que esperado.

A expansão prolongada e ininterrupta da economia americana, que se encontra em seu nono ano, é uma exceção no quadro recessivo internacional. Todavia, a expansão americana é voltada para dentro, devido as características da economia dos Estados Unidos e existe, ademais, uma crescente apreensão quanto à possibilidade de vir esta a se revelar uma "bolha", alimentada pelas despesas de consumo, com base em rendimentos de bolsa de valores. Os déficits comerciais permanentemente elevados, a sua extraordinária dívida externa e sua baixíssima taxa de poupança doméstica são elementos de preocupação adicional sobre a capacidade de crescimento a longo prazo da economia americana.

Na periferia do sistema, os Estados africanos, árabes e asiáticos têm reduzida importância para a economia mundial e para as economias brasileira e argentina devido à pequena densidade dos vínculos políticos e econômicos existentes com esses países, apesar da recente expansão do comércio. Por sua vez, os países sul-americanos se encontram, em diversos graus, em situação de crise econômica, com elevado desemprego e dificuldades externas, e em alguns casos enfrentam séria instabilidade política e mesmo a ação de movimentos armados, como ocorre na Colômbia.

O comércio: agressividade e proteção

A ênfase na análise do comércio internacional se justifica por ser este o setor de relacionamento mais ativo do Brasil e da Argentina entre si e

com a economia mundial, enquanto que nos demais setores, tais como investimentos diretos, empréstimos, aplicações financeiras e tecnologia, os fluxos são unidirecionais ou, no caso bilateral, insignificantes.

O comércio internacional vem se concentrando cada vez mais nos países que constituem a chamada tríade: Estados Unidos, União Européia e Japão. Esta tendência parece se ter reforçado com as crises sucessivas (e futuras) nos países até recentemente chamados de emergentes, em especial nos NIC asiáticos.

As políticas macroeconômicas recessivas nos países altamente desenvolvidos fazem crescer lentamente o mercado para as exportações dos países de sua periferia, inclusive as do Brasil e da Argentina.

Essas políticas recessivas, ao causar desemprego e estimular políticas de flexibilização do mercado de trabalho, reforçam nesses países desenvolvidos as justificativas para implementar políticas de promoção agressiva de exportações e de neo-protecionismo para conter importações. Esse neoprotecionismo atinge os setores de fronteira tecnológica, a agricultura e as indústrias mais antigas, intensivas em trabalho, que tem representação política forte, e assim, nos dois últimos casos, afeta especialmente as exportações de países subdesenvolvidos, como o Brasil e a Argentina.

A liberalização do comércio internacional vem sendo promovida pelos Estados Unidos, em apoio a suas megaempresas multinacionais, através do GATT, hoje OMC, com a cooperação dos demais países desenvolvidos, em especial quando se trata dos países periféricos. Essa liberalização foi acompanhada da normatização internacional das práticas de política comercial, de forma a restringir as possibilidades de aplicação de políticas comerciais estratégicas pela periferia.

As negociações de liberalização e de "normatização" são permanentemente acompanhadas por pressões bilaterais dos governos e das agências financeiras internacionais, que as incluem como condição de renegociação da divida externa ou de obtenção de novos recursos, em situação de crise, como ocorreu com o Brasil e a Argentina. Tais pressões externas foram e são acompanhadas de intensa campanha nos meios de comunicação no Brasil e Argentina, com a ativa participação de oráculos acadêmicos nacionais e estrangeiros sobre o caráter benéfico da abertura comercial e financeira, e

até da necessidade de mantê-la ou aprofundá-la, e da necessidade de especialização das atividades produtivas de acordo com presumidas vantagens comparativas (estáticas).

Essas vantagens comparativas ocorreriam no caso do Brasil e da Argentina nos setores agropecuário, agro-industrial e em algumas *commodities* industriais. Daí, as expectativas sempre anunciadas de vir o Brasil a se tornar grande exportador agrícola, após a abertura dos mercados de terceiros países.

Todavia, e como que para contrariar a viabilidade permanente dessa política, os preços dos produtos primários vem sofrendo prolongada tendência à queda, devido a mecanismos há tanto tempo revelados por Raul Prebisch. As baixas taxas demográficas nos países altamente desenvolvidos, as altas taxas de desemprego, que aparenta se tornar crônico e aceitável, mudanças de hábitos alimentares e inovações tecnológicas reduzem estruturalmente a demanda. A relativa simplicidade tecnológica da cultura da maior parte desses produtos e, muitas vezes, a inexistência de atividades econômicas alternativas tendem a expandir a oferta mundial mais rapidamente do que a demanda global. As políticas de estímulo ao reaproveitamento de materiais (reciclagem), os esforços no sentido de economizar sua utilização nos distintos processos industriais, e a pesquisa científica e tecnológica para a descoberta e utilização de "novos materiais" fazem com que a demanda por minérios e outras matérias-primas industriais cresça lentamente.

Em contraste com a ideologia e a estratégia agressiva de liberalização (i.e, de abertura forçada) de terceiros mercados e de normatização internacional, os países altamente desenvolvidos protegem resolutamente setores atingidos (i.e, não competitivos) por importações industriais ou agrícolas dos países da periferia.

Essa política bifronte de forçar a abertura de mercados de terceiros e proteger setores internos impede os países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil e a Argentina de expandirem suas exportações de produtos competitivos e de assim acumular capital nesses setores e de neles consolidar uma liderança tecnológica e de mercado. Países como o Brasil e a Argentina tem assim seus setores dinâmicos de exportação, justamente quando neles revelam vantagens competitivas, permanentemente tolhidos em seu crescimento.

De outro lado, a abertura comercial e financeira argentina e brasileira desnacionalizou empresas promissoras e mais competitivas, aumentando a demanda por importações e reduzindo as exportações atuais e potenciais desses setores de produção. A abertura além de ter desnacionalizado o setor industrial, de serviços e financeiro, desindustrializou, parcialmente, a economia, i.e, fez desaparecer empresas locais que foram eliminadas pela concorrência de importações.

A expectativa de que a abertura comercial e o investimento estrangeiro no Brasil e na Argentina modernizariam a economia, aumentariam e diversificariam as exportações, gerando as receitas de divisas necessárias a fechar o ciclo externo de pagamentos não se verificou e nada indica que virá a se verificar, apesar dos anúncios repetidos de metas ambiciosas, seguidas de fracassos em seu cumprimento, atribuídos sempre a fatores novos mas nunca à dinâmica do modelo.

Os resultados da política de normatização internacional, da liberalização comercial e financeira, de privatização e de redução do Estado, foram criar de um lado uma demanda estrutural por importações, ao reduzir o suprimento interno de bens e serviços sofisticados, e até mesmo daqueles tecnologicamente simples. Ademais, reduziu a capacidade de expandir as exportações, ao reduzir a capacidade de o Estado apoiar e forçar o aumento do volume, do valor e a diversificação de exportações, e ao limitar a possibilidade de competir em certos mercados devido à aceitação de vínculos de uso de patentes que dividem mercados.

As dificuldades para ampliar as exportações se acentuam na medida em que a expansão das megaempresas multinacionais faz crescer a parcela do comércio internacional intra-firma no total do comércio mundial. O comércio intra-firma se caracteriza pelo planejamento transnacional da produção e os preços são preços de transferência. Este comércio tende a ser menos afetado por eventos ou políticas tradicionais de estímulo à exportação, tais como a desvalorização cambial.

O balanço comercial tende assim a ser cronicamente deficitário, no Brasil e na Argentina, salvo políticas de recessão e desemprego permanentes, que por sua vez, reduzem o incentivo a inversões externas, afetam a arrecadação e geram maiores desequilíbrios em todos os mercados.

As políticas econômicas externas implícitas ao modelo econômico neo-liberal transformaram os superávits comerciais argentinos e brasileiros em grandes déficits comerciais, de natureza estrutural e possivelmente crônica. Tais déficits têm profundas conseqüências sobre o mercado cambial e sobre a possibilidade de manter políticas de câmbio fixo ou quase fixo, e portanto sobre a capacidade de atrair capitais não-especulativos.

Investimentos diretos: a escassez

Existe uma relativa escassez de capitais para investimento direto no mundo, devido às baixas taxas de poupança, em especial nos Estados Unidos.

Os fluxos de investimentos diretos de capital estrangeiro tendem a se verificar principalmente entre países altamente desenvolvidos, onde os mercados consumidores tendem a se expandir com maior estabilidade.

Os capitais que se têm dirigido aos países da periferia para realizar investimentos diretos o fizeram especialmente atraídos pelas oportunidades criadas por programas de privatização de governos ansiosos por colocar em prática as modernas políticas de crescimento e modernização.

Os países altamente industrializados, liderados pelos Estados Unidos, vêm desenvolvendo, desde a Rodada Uruguai, esforços sistemáticos para eliminar controles às atividades de investimentos diretos, i.e. em sua maioria absoluta investimentos de megaempresas multinacionais, em países de periferia. Esse esforço de liberalização tem seu ápice na elaboração de normas internacionais para consagrar tal regime de liberdade absoluta para os investidores estrangeiros, através do MAI (Acordo Multilateral de Investimentos) negociado na OCDE, e cuja excessiva liberalidade e desrespeito à soberania dos Estados provocou a oposição até de países exportadores de capital como a França.

Brasil e Argentina promoveram ampla desregulamentação e liberalização de sua legislação sobre capital estrangeiro. Ambos promoveram e vêm promovendo, agora impulsionados pela necessidade, que se considera indiscutível, de atender ao serviço regular e pontual do crescente fluxo de

pagamentos externos, amplos programas de privatização, com financiamento público, como tem sido o caso brasileiro.

As políticas econômicas recessivas (ajuste fiscal drástico e redução de programas de investimentos públicos, etc.) fazem crescer lentamente o mercado interno e concentram a renda (e a riqueza e o poder). Essas políticas, que contribuem para acentuar as tendências ao desemprego geradas por políticas de modernização tecnológica *à outrance* criam condições de instabilidade social e política e prejudicam paradoxalmente o clima para a atração de capitais estrangeiros. Os governos, diante de tal clima negativo, tendem a procurar neutralizar seus efeitos através de ainda maiores concessões e isenções de toda ordem, o que por sua vez reduz a arrecadação e justifica a necessidade de novos ajustes fiscais.

Os setores privatizados na economia brasileira e argentina correspondiam principalmente a setores de infra-estrutura ou de indústrias básicas, que se caracterizam principalmente por produzirem bens não-comercializáveis internacionalmente. A privatização de empresas desses setores pode teoricamente, se aumentada sua eficiência e produção, contribuir indiretamente para a eficiência de setores exportadores, porém mesmo assim essa contribuição ocorre em um lapso de tempo maior.

Todavia, a privatização de empresas na área de infra-estrutura e de indústrias básicas provoca imediatamente um aumento de remessas de lucros para o exterior, uma substituição de fornecedores locais por estrangeiros e, em muitos casos, a contratação de técnicos e dirigentes estrangeiros.

Assim, a privatização concorre, tanto no Brasil como na Argentina, para pressionar o mercado cambial devido a um aumento mais rápido da demanda por divisas, ao qual não corresponde um processo de geração de divisas, em tempo hábil.

A expectativa de crise cambial estimula as iniciativas de criar maiores estímulos para atrair capital de investimento direto. Sua escassez relativa em âmbito mundial provoca a concorrência predatória entre países da periferia (inclusive entre Brasil e Argentina) para oferecer melhores condições (isenções fiscais, concessão, desregulamentação, doação, etc.) aos investidores.

Capitais especulativos: a aposta

Realizam-se diariamente nos diversos mercados nacionais operações de câmbio que atingem mais de 1 trilhão de dólares. Em grande parte dessas operações estão envolvidos tais capitais, de curtíssimo prazo, e a maior parte delas se completam em prazos inferiores a uma semana.

Os capitais especulativos têm sua origem principal nos países altamente desenvolvidos; suas origens secundárias se encontram na evasão de capitais de países da periferia e na lavagem de dinheiro de atividades criminosas.

A atração de tais capitais torna necessária uma política de taxas elevadas de juros, em termos internacionais, como é o caso em especial do Brasil. Essa política de atração de capitais é apresentada como tanto mais necessária quanto maior o déficit em transações correntes e menor a entrada de capitais de investimento direto.

Todavia, a política de taxas de juros elevadas para atrair tais capitais, em especial no caso do Brasil, desestimula fortemente os investimentos locais (e mesmo estrangeiros) em atividades diretamente produtivas.

Por sua vez, o forte ingresso de capitais especulativos aumenta a dívida interna e esta tende a apresentar uma taxa de crescimento explosiva, tanto no Brasil como na Argentina. A dívida interna crescente torna ainda mais necessários os esforços de ajuste fiscal já que se tem como princípio básico de que o pagamento de seu serviço, o cumprimento dos compromissos financeiros, é prioritário e indiscutível.

Por outro lado, qualquer perspectiva imaginada, ou aumento real, de instabilidade política, gerada pela recessão e desemprego, ou de elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, ou de crise em outros mercados, afugenta tais capitais e torna necessárias novas elevações de taxas, às vezes a níveis estratosféricos, como ocorreu no passado recente.

Finalmente, não há nenhuma probabilidade razoável de que venha a ser adotada, no curto ou no médio prazo, (salvo crise de dimensões mundiais, hoje improvável) qualquer regulamentação internacional dos fluxos de capitais especulativos. Assim, as manifestações nesse sentido refletem preocu-

pações de acadêmicos ou de dirigentes de países da periferia que procuram mostrar sua preocupação (retórica) com os efeitos dos capitais especulativos enquanto na prática muitas vezes os estimulam.

Tecnologia e emprego: o futuro e o hiato

O progresso científico e tecnológico se concentra nos países altamente desenvolvidos e se acelera enquanto a tendência internacional é no sentido de se tornarem mais rígidos os controles à difusão de tecnologia, através de uma legislação internacional de patentes mais restritiva e favorável a seus detentores.

O progresso tecnológico é responsável pela capacidade das empresas de monopolizar mercados novos (protegidos por patentes) e de realizar lucros extraordinários em nível mundial. As empresas responsáveis pelo progresso tecnológico, no sentido da comercialização efetiva de inovações de processos ou de produtos, são as megaempresas multinacionais.

Esse progresso vem afetando todas as áreas de atividade humana, desde a agricultura até a exploração sideral, desde as atividades físicas simples até a intelectual mais sofisticada, mas seus efeitos principais ocorrem na informática, na biotecnologia e no espaço.

Na informática, reorganiza os processos produtivos em todos os setores e tem como característica poupar mão-de-obra, i.e, as novas tecnologias são intensivas em capital e conhecimento. Os desempregados pela rapidíssima introdução de novos métodos (inclusive gerenciais) não encontram colocação nos novos setores em que surgem empregos e que requerem mais elevada ou diferente qualificação tecnológica. Nos países altamente desenvolvidos, o desemprego estrutural gera pressões protecionistas que tendem a se efetivar no mercado de mão-de-obra não-qualificada (restrições à imigração) e nos setores industriais de tecnologia mais simples, que são, por definição, aqueles setores em que os países da periferia têm maior possibilidade de serem competitivos.

A introdução dessas tecnologias na periferia, na Argentina e principalmente no Brasil, teve efeitos ainda mais perversos. No Brasil, à massa enorme de subempregados e de recém chegados anuais ao mercado de trabalho,

se juntaram progressivamente os "novos" desempregados, inclusive detentores de qualificação profissional razoável, quer operários quer engenheiros quer outros profissionais. A recessão econômica aliada à modernização tecnológica agrava os efeitos dessa transformação produtiva e tende a promover a emigração de pessoal qualificado, que tem (ou pensa ter) melhores condições de emprego no exterior, deixando no mercado de trabalho nacional a mão-de-obra menos móvel.

Nos países desenvolvidos, o fenômeno do desemprego tecnológico tende a não ser reconhecido (com o receio de se parecer contrário ao "progresso") e assim se prefere acusar a rigidez do mercado de trabalho e a legislação como a causa principal do desemprego.

Em países como a Argentina e, em especial, o Brasil, as taxas médias de lucro, (e portanto a pequena participação dos salários nos resultados da produção) são extraordinárias quando comparadas com as que se realizam em outros países.

No Brasil, a legislação trabalhista já não se aplica na prática à mão-de-obra que não tem carteira assinada e assim a flexibilização da legislação não contribuirá para aumentar o emprego devido às características tecnológicas da produção e à tendência recessiva das políticas macroeconômicas aplicadas. Cada nova tecnologia (e as velhas) na produção industrial (e nos serviços também) tem uma relação capital/trabalho ótima e não há de ser a redução dos custos trabalhistas que irá levar à adoção de técnicas intensivas de trabalho. A flexibilização da legislação do trabalho levará apenas ao aumento dos lucros, pois não são lucros reduzidos que desestimulam os novos investimentos mas sim a recessão econômica, as altíssimas taxas de juros e a lenta expansão do mercado de consumo de massa devido à concentração de renda.

Na biotecnologia (e engenharia genética) está em curso um processo acelerado de inovação que poderá alterar radicalmente as vantagens comparativas estáticas dos países da periferia, exportadores tradicionais de produtos da agropecuária. As limitações de clima e de qualidade do solo podem vir a ser superadas a custo cada vez mais baixo enquanto que a produtividade poderia vir a aumentar extraordinariamente.

Na biotecnologia aplicada à saúde, as inovações tecnológicas podem levar a um controle de enfermidades e ainda mais importante, do processo de envelhecimento pela "cultura" e substituição de órgãos humanos. A expectativa de vida (saudável) aumentará nos países altamente desenvolvidos enquanto que as privações das populações crescentes da periferia marginalizada aumentarão, mas não as de suas elites que terão acesso a tais inovações. Estarão assim "criadas", definitivamente, duas raças de seres humanos, radicalmente distintas pela sua longevidade.

Finalmente, na área do espaço, ainda que tal observação possa parecer "futurista" o processo de capacidade tecnológica de exploração espacial se acelera e assim se avizinha a possibilidade de exploração de outros planetas e até mesmo de sua colonização (e da colocação de armamentos).

No Brasil e na Argentina, prevaleceu nos últimos anos a teoria de que toda a tecnologia estaria disponível no mercado, de que a tecnologia necessária seria trazida incorporada ao investimento externo, de que haveria outras prioridades mais urgentes (como na área social) para aplicação de recursos públicos do que o financiamento da pesquisa e de que as empresas privadas poderiam investir mais (e melhor) nessa atividade.

Esta teoria, adicionada ao alto risco dos investimentos em pesquisa e à desativação de centros devido à desnacionalização de empresas, fez com que se reduzissem os recursos públicos para ciência e tecnologia e assim se desestruturassem centros de pesquisa e se provocasse a emigração de pessoal científico e tecnológico para países desenvolvidos.

A desarticulação da indústria de bens de capital na Argentina e no Brasil torna ainda mais escassas as possibilidades de gerar tecnologias novas que tornem seus sistemas econômicos realmente competitivos pois esta indústria é indispensável à incorporação de novas tecnologias e para a produção de máquinas capazes de produzir novos bens.

A consolidação dos sistemas econômicos na Argentina e no Brasil em uma "geração" sempre atrasada em relação à "vanguarda" tecnológica faz com que suas empresas venham a continuar permanentemente menos competitivas no comércio internacional.

A esfera política e militar: violência e arbítrio

A concentração crescente e acelerada de poder político e militar e sua utilização arbitrária caracteriza o cenário internacional. Esta concentração resulta da concentração econômica e tecnológica mas também as protege e as acelera.

A concentração de poder político no Conselho de Segurança das Nações Unidas exclui todos os países, exceto seus cinco membros permanentes, de participar de decisões que afetam o sistema internacional, mas obriga a todos os países, inclusive Brasil e Argentina, a cumpri-las.

A concentração de poder militar na OTAN, i.e. nos Estados Unidos, a torna, de acordo com a conveniência do momento político, ora um instrumento do Conselho de Segurança das Nações Unidas ora uma arma unilateral, disfarçada de organização internacional.

As tendências do macro-sistema político são claras no sentido de ampliar a competência do Conselho, conforme afirmado na reunião em nível de presidentes em 1992 e que vem ocorrendo na prática, e em segundo lugar, de expandir a área geográfica de atuação da OTAN, assim como legitimar na prática a sua possibilidade de agir não como organização defensiva mas sim agressiva.

As despesas militares dos Estados Unidos nunca foram tão elevadas historicamente, em termos absolutos, assim como os seus esforços de desenvolvimento de tecnologias militares altamente sofisticadas.

O ideal dos estrategistas militares parece ser hoje o da guerra, i.e, da imposição da vontade pela força, sem perda de vidas, nem de agressores mas também nem de agredidos, paradoxalmente. Demonizar os inimigos pelos meios de comunicação, destruir sua infra-estrutura econômica, e sua capacidade de ação militar e promover, em seguida, a derrubada "interna" dos governos que foram considerados hostis, parece ser a nova sequência estratégica de ação.

Os sistemas de comunicação, a dependência de insumos estratégicos como o petróleo, a disseminação dos capitais investidos e os extraordinários lucros realizados na periferia tornam necessário manter a estabilidade política e econômica nos países que a constituem, e proteger a perenidade dos

"canais" de relações econômicas de concentração de poder. Esta estabilidade não pode ser conseguida apenas pela força nem tem ela capacidade de sobreviver a longo prazo quando os processos internos em cada área de periferia tendem a acentuar a instabilidade política e econômica.

Ademais, a concentração de poder de toda a ordem nos países do centro, a distância de bem-estar que os separa da periferia, cada vez mais populosa, instável e miserável, os vínculos de interdependência da economia mundial permitiriam e recomendariam a cooperação. Paradoxalmente, a ideologia individualista e neo-liberal que prevalece no centro do sistema internacional e nos bolsões "desenvolvidos" e ricos da periferia impede a articulação, em nível internacional, de programas de segurança e cooperação econômica coletiva, e parece optar em último caso, ainda que não explicitamente, por um sistema de controle militar do sistema internacional.

O sistema internacional corre assim o risco de retroceder ao período anterior a 1917, em que um grupo reduzido de grandes potências (por coincidência as mesmas ou quase as mesmas de hoje) impunha pela força sua vontade à periferia do sistema, que retornaria à condição de colônia: sem Forças Armadas, sem política externa, sem moeda e sem capital próprio.

Todavia, surgem dois fenômenos de grande importância que indicam a possibilidade de vir a emergir gradualmente uma situação distinta de multipolaridade. Esses fenômenos são a consolidação gradual da União Européia como Estado e a expansão chinesa, com a possibilidade de articulação da China com o Japão e com outros Estados da Ásia, em um bloco econômico e eventualmente político, para a defesa de seus interesses em nível mundial.

Na Europa, a adoção do euro apresenta efeitos contraditórios para os países da periferia. De um lado, consagra-se a unificação econômica européia e a criação de um Estado europeu. A moeda única é, na esfera econômica, como na esfera política o são as instituições supranacionais (Comissão, Parlamento e Corte) e a política exterior e de defesa comum, o instrumento que define e constitui um Estado.

Este novo Estado, em especial quando estiver consolidado, será um contrapeso importante, na esfera econômica internacional, à hegemonia americana tanto na área comercial como monetária. Na economia, o fortalecimento da Europa (e de sua visão distinta da americana quanto às questões do

desenvolvimento da periferia) permitirá aos grandes Estados periféricos que para tal se articularem a possibilidade estratégica de desenvolver programas de cooperação. Por outro lado, este fortalecimento europeu poderá se revelar como um contrapeso ao poder americano nas negociações internacionais e um freio às pretensões americanas de legislar extraterritorialmente. O euro rompe o quase monopólio americano como moeda de reserva mundial e reduz os benefícios de senhoriagem de que a economia americana hoje goza e amplia para os Estados periféricos o leque de possibilidades na área monetária e financeira.

É verdade que esses contrapesos nem sempre podem vir a se verificar na prática e nada impede prever que os países do Atlântico Norte venham a se organizar em um grande bloco transatlântico, diante do qual se reduziriam as possibilidades de articulação pendular dos grandes Estados periféricos. Porém, caso a Europa não se consolide como um Estado a situação estratégica da periferia será ainda mais grave. A multipolaridade tanto na esfera política, como militar e tecnológica é de extraordinária importância para os Estados da periferia e para o Brasil e a Argentina.

Fenômeno mais significativo, pois exemplar para os grandes Estados da periferia, tem sido o extraordinário crescimento econômico da China, sua crescente participação no comércio mundial e o fato de se ter tornado o principal país de destino dos investimentos diretos internacionais. Esses resultados não foram obtidos a partir do cumprimento das recomendações das agências internacionais para abertura de mercados, desestatização e desregulamentação e contrastam vivamente com a estratégia econômica russa de cumprimento radical das recomendações do Fundo Monetário Internacional, estratégia a cujo fracasso hoje se assiste, com suas seqüelas de desestruturação social, marginalidade, pobreza e instabilidade política.

Nos últimos anos, tanto no caso do Brasil e ainda mais no caso da Argentina, com diferentes denominações, ênfases e roupagens, procurou-se eliminar o que se chamou de "confrontacionismo" de políticas anteriores classificadas pejorativamente de "terceiro-mundistas", e alinhar os dois países no que se chama de *mainstream* da política internacional para, assim, torná-los países normais.

Esta estratégia tinha como fundamento a idéia de que o problema essencial desses dois grandes Estados periféricos era de natureza econômica, que não tinham força para influir sobre o sistema político internacional (a

chamada escassez de poder) e que essa *normalidade* de sua política externa contribuiria para atrair capitais e abrir mercados, ao angariar a boa vontade e a "amizade" das grandes potências.

O episódio das Malvinas teve profunda influência na Argentina para justificar tal "teoria" e estratégia, assim como a "idéia" de que o mundo "condenara" a Argentina que tinha de recuperar a sua "credibilidade" como nação civilizada. Obviamente, parece não ter ocorrido a ninguém que grandes potências tivessem perdido seu caráter civilizado pelas suas ações, tão reprováveis, cometidas em áreas tão distintas como o Vietnã e a Argélia e que, por isto, deveriam abandonar suas posições de política externa e expiar sua "culpa".

De toda forma, na área militar, Brasil e Argentina foram convencidos de que haviam desencadeado uma verdadeira corrida armamentista inclusive nuclear e que, nesta era de paz, deveriam demonstrar ao mundo sua vocação pacífica, partindo para o desarmamento unilateral e a redução de suas forças convencionais.

O que é grave neste processo de "desarmamento dos desarmados" é seu efeito colateral. Muitas das áreas de tecnologia de ponta têm aplicações militares e seu desenvolvimento é custoso e arriscado enquanto que, por outro lado, a Era de Paz, prometida com o fim do conflito Leste-Oeste, se revelou uma era de turbulências de toda ordem e de arbítrio militar crescente dos poderosos.

Disparidades e vulnerabilidades: a realidade

As disparidades de renda, de riqueza, de poder político e de nível cultural se agravaram nos últimos anos, em especial no Brasil mas igualmente na Argentina.

Este agravamento, por um lado, é fruto de uma ideologia individualista, que atribui a culpa dos males do Brasil (e da Argentina) aos dois países (e jamais à dinâmica do sistema internacional) e a culpa dos males dos indivíduos a eles mesmos, por sua incompetência, preguiça, vagabundagem ou ignorância (e jamais à concentração de riqueza).

As reformas neo-liberais na economia, ao cortarem os programas sociais do Estado, agravaram a concentração de renda, ao reduzir os benefícios indiretos dos segmentos mais vulneráveis da população. Ao desregulamentarem a economia e ao flexibilizarem, na prática, o mercado de trabalho tais reformas igualmente concentraram renda. No Brasil, nos últimos meses, a massa salarial caiu drasticamente, atingindo bem menos de 40% da renda nacional o que significa que lucros, aluguéis e juros cresceram espantosamente para chegar a quase 70%, o que é tanto mais grave por se estar em uma situação de recessão e desemprego.

Estas disparidades se verificam também em nível regional, tanto no Brasil como na Argentina. No caso do Brasil, tais disparidades agravam os ressentimentos regionais e estimulam sentimentos separatistas, hoje dispersos e tênues mas que podem se agravar.

As disparidades se agravam em um quadro de recessão prolongada em que de um lado estão os desempregados e subempregados, de nível educacional precário, sem acesso a saneamento básico, em condições de saúde em extremo deficientes, em uma situação de marginalidade, vítimas principais da exclusão e da violência crescentes, ao lado de "bolsões" de riqueza e de bem estar em que seus beneficiários gozam de condições de vida tão sofisticadas quanto as das classes mais privilegiadas do Primeiro Mundo.

Tais disparidades serão de difícil reversão em um quadro de políticas que objetivam o ajuste fiscal e a saúde sistêmica financeira acima de tudo, de preferência a um esforço decidido para enfrentar as questões sociais.

A vulnerabilidade econômica externa dos dois países é extraordinária, estando ambos presos à armadilha do câmbio (fixo na Argentina) e das taxas de juros elevadas para atrair capitais forâneos, ainda que em extremo voláteis.

No caso da Argentina, tal armadilha impede a expansão das exportações, agrava a recessão pelo vínculo legal peso/dólar, e força ajustes fiscais repetidos que, por sua vez, agravam a recessão. No caso do Brasil, a dependência dos capitais externos coloca a taxa de juros em níveis estratosféricos (em termos internacionais) e agrava a dívida interna pelo esforço de "esterilização" e de controle dos meios de pagamentos.

A cada aumento do percentual no orçamento público de compromissos do Estado com o pagamento de juros da dívida interna aumenta a necessidade de superávit fiscal e portanto, de aumentar impostos e de cortar despesas, com notáveis efeitos recessivos, e queda da arrecadação. A recessão e o desemprego (e a crescente instabilidade política) afugentam os capitais de longo prazo e tornam necessário atrair os capitais de curto prazo, custe o que custar.

87. Por outro lado, a dificílima situação externa se torna ainda mais difícil pelos obstáculos internos, como a escassez de recursos, e externos, como os compromissos com o FMI e a OMC, para que se possa elaborar e executar programas de estímulo à geração de divisas pela exportação e para orientar as importações e o fluxo de capitais.

Impotência: governos e Estados

O nó da crise econômica no Brasil e na Argentina se encontra no próprio modelo de crescimento com base em capitais externos e na visão neo-liberal das funções do Estado e da natureza dos mercados de bens, de serviços, de capitais e de tecnologia.

Tal visão, base do modelo econômico adotado, adquiriu características quase-religiosas e sua contestação assume, portanto, caráter de heresia, apesar das evidências da crise em que estão mergulhados os dois países.

Um exercício de aritmética e o conhecimento realista, não-teórico, do mercado internacional indicariam que não há capacidade de gerar superávits comerciais, em tempo hábil, para enfrentar os pagamentos que se avolumam.

Um exercício de lógica, ademais, indica que a política de endividamento crescente, de desnacionalização e de privatização aumentarão esses pagamentos externos em um ritmo mais rápido do que a eventual (e hipotética) expansão da capacidade de gerar receitas pela modernização das economias.

88. Todavia, as políticas dos dois países se empenham em assumir compromissos que incluem a manutenção da abertura comercial e financeira e ajustes fiscais cada vez mais rigorosos. A Argentina e o Brasil, ao assumirem compromissos internacionais excessivos junto a organismos internacionais de

comércio e finanças e ao estabelecerem um processo de integração comercial (não econômico), sem a flexibilidade necessária, tornaram seus governos impotentes para lidar com a crise externa, que era previsível e que estava anunciada há vários anos.

Mais do que Mercosul

Diante de um quadro internacional tão preocupante e hostil e das disparidades internas e vulnerabilidades externas, se acentua de forma dramática a necessidade urgente de cooperação entre Brasil e Argentina.

Paradoxalmente, à medida que se agravam as crises respectivas, hoje irmanadas pelo Mercosul, ao invés de aumentar a cooperação, o que surgem são as medidas unilaterais, as vozes de ressentimento e as acusações recíprocas.

As origens da crise na Argentina e no Brasil não se encontram no comportamento nem de um nem de outro país em relação ao seu vizinho mas sim em modelos econômicos adotados com base em diagnósticos equivocados do sistema internacional e das realidades nacionais respectivas.

O êxito do Mercosul, da expansão do comércio intrazonal, serviu para obscurecer, durante um longo período, a incapacidade de ambos os países de expandir as suas exportações para terceiros países e serviu para minimizar, em nível de retórica política, a importância (negativa) dos déficits comerciais globais crescentes.

Parece razoável admitir que Brasil e Argentina, se não conseguirem expandir suas exportações para terceiros mercados, rapidamente entrarão em graves dificuldades de pagamentos, que levarão à necessidade inadiável de rever suas políticas de câmbio, de comércio e de capital e eventualmente renegociar seus compromissos externos.

É razoável supor que a adoção de medidas coordenadas nesses campos em muito facilitaria enfrentar as resistências de terceiros países com respeito a qualquer uma dessas áreas e para obter êxito nas dificílimas negociações que deverão se desenvolver.

Cabe à organizações sociais mais representativas em cada um dos dois países alertar com energia os responsáveis pela política econômica da

necessidade de reformulá-la, com urgência, e de que nesta reformulação será necessária estreita coordenação com o outro país.

A crise no passado levou países da região como o Brasil e a Argentina a procurarem soluções individuais para suas dificuldades, inclusive em suas negociações com países credores, com grave prejuízo para sua solidariedade e para os objetivos que poderiam ter alcançado caso coordenassem suas posições, como fazem tradicionalmente seus credores, através de seus comitês e das agências internacionais.

Essa coordenação tem de começar desde já, antes da crise e o quadro do Mercosul, como projeto neoliberal de integração econômica, é insuficiente e pelo contrário, gerador de conflitos pela sua rigidez e por seus objetivos irrealistas. As negociações, entendimentos e análises tendem a insistir na continuidade da liberalização generalizada *à outrance*, ou na criação de instituições supranacionais, ou em apelar para arbitragem de controvérsias por organismo internacional, ou em retaliações desagregadoras, sem levar em conta as especificidades políticas da crise econômica e os interesses muito mais amplos e de longo prazo dos dois países.

Ademais, a gravidade da crise atual e da que se avizinha para Brasil e Argentina, 95% do Mercosul, é de tal natureza que as estratégias de enfrentamento somente podem ser definidas de forma eficiente entre os dois países, sem restrições ou interferências de terceiros.

As extraordinárias assimetrias econômicas (e de potencial político internacional) entre os membros do Mercosul, e as atuais interligações entre os sistemas econômico, político e militar de Brasil e Argentina, tornam urgente uma cooperação estreita entre os dois países na área econômica e, ainda mais, na área política. Nesta, as visões respectivas do mundo necessitam ser melhor compreendidas e discutidas para que se possa empreender uma articulação estreita de objetivos e táticas que minimize e supere os desencontros ocasionais que vêm ocorrendo, para grande prejuízo do projeto de integração.

É necessário relembrar que o atual período de cooperação sucede uma longa história de rivalidades entre os dois países que não cabe agora relembrar mas que remonta à definição das delicadas questões de organização das fronteiras dos dois Estados e às disputas por influência na região do Prata e na América do Sul.

Assim, cabe ao Brasil e à Argentina iniciar com urgência a discussão de programas conjuntos e urgentes, na área econômica para buscar o objetivo absolutamente prioritário de expansão de suas exportações para terceiros mercados; de definir uma política comum para importações; de articular uma política comum para a disciplina de capitais estrangeiros e finalmente de reestruturação do Mercosul, tornado-o um instrumento de integração para além do mero comércio, o que inclui a definição de políticas de desenvolvimento regional e de cooperação científica e tecnológica em áreas de ponta.

Sem a definição de estratégias comuns nessas áreas, assim como sem a cooperação política mais ampla, a crise econômica que se avizinha mais do que desmantelar o Mercosul, destruirá os resultados positivos do árduo processo que se iniciou em 1986, graças à visão dos presidentes Sarney e Alfonsín, de aproximação e de cooperação econômica, política e militar entre Brasil e Argentina.

Programa do Seminário Brasil-Argentina

Hotel Le Meridièn, Rio de Janeiro
20 e 21 de novembro de 1997

Mesa 1 - "A Política na Argentina e no Brasil"
20/11 - 9:00 às 13:30

Ana Maria Mustapic

Professora, "Universidade Torcuato Di Tella", Argentina

Antônio Carlos Pereira

Jornalista, jornal O Estado de São Paulo

Armando Vidigal

Almirante, assessor para Assuntos Internacionais do Syndarma

Fabiano Santos

Professor, IUPERJ

Gláucio Soares

Professor, Universidade de Brasília

Hélio Jaguaribe

Professor, ex-ministro da Ciência e Tecnologia

José Octávio Bordón

Senador; professor, "Fundação Andina", Argentina

José Maria Lladós

Professor, secretário acadêmico do CARI, Argentina

José Paradiso

Professor, Universidade de Salvador, Argentina

Luiz Augusto de Castro Neves

Embaixador, diretor geral do Departamento das Américas, Itamaraty

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Embaixador, Embaixada do Brasil em Buenos Aires

Raphael de Almeida Magalhães

Empresário, ex-ministro da Previdência e Assistência Social

Renato Lessa

Professor, diretor geral do IUPERJ

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Mesa 2 - "A Economia na Argentina e no Brasil "

20/11 - 15:00 às 19:30

Carlos Bruno

Professor, Centro de Investigação para a Transformação, Argentina

Carlos Eduardo de Freitas

Professor, Fundação Getúlio Vargas

Felix Manuel Cirio

Professor, consultor em *agrobusiness*, Argentina

Felix Peña

Professor, Argentina

Gustavo Loyola

Professor, ex-presidente do Banco Central

José Alfredo Graça Lima

Ministro, diretor geral de Departamento Econômico, Itamaraty

José Tavares de Araújo

Professor, Unidade de Comércio da OEA

Luciano Martins

Diretor do Grupo de Análise e Pesquisa da Presidência da República

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Embaixador, Embaixada do Brasil em Buenos Aires

Maria Beatriz Nofal

Empresária, presidente da ECO-AXIS S.A., Argentina

Mauro Lopes

Professor, Fundação Getúlio Vargas

Paulo Nogueira Batista Jr.

Professor, Fundação Getúlio Vargas

Ricardo Arriazu

Empresário, BANSUD S.A., Argentina

Roberto Lavagna

Professor, ex-ministro de Estado, Argentina

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Mesa 3 - "A História na Argentina e no Brasil "
21/11 - 9:00 às 13:30

Alberto da Costa e Silva

Embaixador, inspetor geral do Serviço Exterior; Itamaraty

Amado Cervo

Professor, Universidade de Brasília

José Jobson de Andrade Arruda

Professor, Universidade de São Paulo

José Luis Bendicho Beired

Professor, UNESP

José Murilo de Carvalho

Professor, Universidade de São Paulo

Juan Carlos Torre

Professor, Instituto Torcuato Di Tella, Argentina

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Embaixador, Embaixada do Brasil em Buenos Aires

Luiz Fernando Ligiéro

Ministro, chefe da Assessoria de Comunicação Social, Itamaraty

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Professora, Universidade de São Paulo

Mônica Hirst

Diretora do Centro de Estudos Brasileiros em Buenos Aires

Rosendo Fraga

Professor, Argentina

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Sônia Draibe

Professora, Universidade de São Paulo

Torcuato Di Tella

Professor, diretor da Faculdade Torcuato Di Tella, Argentina

Mesa 4 - "A Ciência e a Tecnologia na Argentina e no Brasil "
19/09 - 15:00 às 19:30

Aydano Barreto Carleial

Pesquisador, INPE

Carlos Correa

Professor, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Conrado Varotto

Diretor da Comissão Nacional de Atividades Espaciais, Argentina

Enrique Draier

Professor, Argentina

José Goldemberg

Professor, ex-ministro das Minas e Energia

José Tavares de Araujo

Professor, Unidade de Comércio da OEA

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Embaixador, Embaixada do Brasil em Buenos Aires

Luiz Gylvan Meira Filho

Presidente da Agência Espacial Brasileira

Luiz Pinguelli Rosa

Professor, Diretor da COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Oswaldo Antunes

Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras

Paulo Buss

Diretor do Centro de Estudos da Fundação Oswaldo Cruz

Roberto Müller Filho

Jornalista, ex-secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Sérgio Mascarenhas

Professor, membro da Academia Brasileira de Ciências

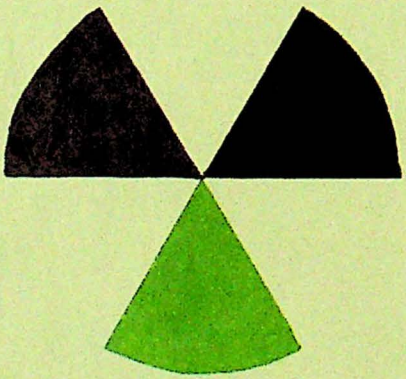
Virene Matesco

Professora, Universidade Santa Úrsula; diretora da SOBEET

Waldimir Pirró e Longo

Professor, Universidade Federal Fluminense

Ricardo Héctor Arriazu
Renato Baumann
José Luis Bendicho Beired
José Octávio Bordón
Amado Luiz Cervo
Félix M. Cirio & Geraldo L. Petri
Carlos M. Correa
Torcuato S. Di Tella
Gláucio Soares
Enrique S. Draier
Paulo G. Fagundes Vizentini
Armando Amorim Ferreira Vidigal
Rosendo Fraga
José Goldemberg & Otávio Mielnik
Mônica Hirst
Roberto Lavagna
José María Lladós
Marília Marques & Paulo Buss
Ana Maria Mustapic
José Paradiso
Samuel Pinheiro Guimarães
Mauro de Rezende Lopes
Fabiano Santos
Juan Carlos Torre
Conrado F. Varotto



Brasil 500
SENADO FEDERAL

ACS/MRE
CARI
CNPq
FINEP
FUNAG
FUNCEB
NUSEG/UERJ