Cadernos do IPRI

Seminários do IPRI

(1987 a 1989)

Cadernos do IPRI
nº 1

Fundação Alexandre de Gusmão
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
IPRI
Brasília
1989

SUMÁRIO

Apresentação . . . . . .
A Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul . . . . . .
Relações Brasil-EUA I. . . . . .
Relações Culturais e Política Externa . . . . . .
Relações Econômicas Brasil-EUA . . . . . .
O Nascimento de um Novo Paradigma Econômico no Pacífico Norte . . . . . .
Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados . . . . . .
Integração Brasil-Argentina . . . . . .

APRESENTAÇÃO

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão, tem, como objetivos principais, divulgar textos e documentos sobre relações internacionais e servir como foro de debate sobre questões de política externa contemporânea. Especialmente para atender a este segundo objetivo, o IPRI vem realizando logo após sua criação, em 1987, seminários sobre temas diversos, tanto de alcance multilateral, como o atinente à Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, quanto bilateral, como o que se refere às relações entre o Brasil e os EUA e as relações entre o Brasil e a Argentina.

Estabeleceu-se, assim, um foro de debates, onde diplomatas, professores universitários, políticos, militares, jornalistas, empresários e pessoas interessadas podem reunir-se para analisar temas relevantes para a política externa brasileira, temas que, em regra, têm repercussões sobre o próprio processo de desenvolvimento do país.

O Itamaraty, desta forma, através do IPRI, abre mais um canal de diálogo com a sociedade brasileira. Diferentemente de outros pontos de contato, os seminários do IPRI são espaços em que os diplomatas, despidos de suas vestes rituais, sem o objetivo precípuo de apresentar ou defender posições oficiais, procuram uma discussão de contornos mais analíticos, de alcance mais acadêmico, com interlocutores representativos e de alto nível. Procura-se, sobretudo, uma experiência de debate crítico e, portanto, livre, sobre questões de relações internacionais.

Os seminários apresentam algumas feições que cumpre registrar. Os seminários reúnem, na sede do IPRI, em Brasília, na Vila Planalto, grupos de cerca de vinte participantes e têm a duração de um dia de trabalho. Desenvolvem-se sob a forma de mesas redondas, com a condução de um moderador. Os especialistas convidados recebem, previamente, um "texto de apoio" de autoria de um diplomata ou de um acadêmico com o objetivo de indicar uma agenda de tópicos relevantes para discussão.

Os seminários não são abertos ao público e deles participam somente convidados. Não há frequência de jornalistas salvo como participantes. Os seminários não visam a obter conclusões e servem como mero foro de debates para esclarecimentos e aprofundamento de temas internacionais. Do debate, fazem-se resumos que são distribuídos e eventualmente divulgados, com o acordo dos participantes.

Já foram realizados os seminários sobre os seguintes temas:
A Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul;
Relações Brasil-EUA I;
Relações Culturais e Política Externa;
Relações Econômicas Brasil-EUA;
O Nascimento de um Novo Paradigma Econômico no Pacífico Norte;
Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados;
Integração Brasil-Argentina.

A experiência desta primeira série de seminários, cujos resumos são publicados no presente volume, confirma o interesse da iniciativa. Tem-se, agora, em relação a alguns temas, uma "agenda organizada", que poderá ser desdobrada em novos debates e em outras formas de reflexão.

Esclareça-se ainda que os resumos, ora divulgados, não pretendem ser exaustivos e cobrir todas as opiniões expostas nos encontros, mas simplesmente recolher algumas ideias apresentadas pelos participantes, organizando-as de tal forma a constituírem uma "agenda organizada" para o prosseguimento da reflexão sobre os temas. Não existe, portanto, qualquer responsabilidade dos participantes na redação final dos resumos que também não se constituiriam em conclusões do debate. Insista-se: os resumos não pretendem ser mais do que uma agenda organizada, aqui e ali elaborada com comentários, para uma reflexão sistemática sobre temas relevantes para inserção internacional do Brasil. Observe-se, ainda, que os resumos não encerram opiniões governamentais ou do Itamaraty. Não expressam posições oficiais. Procuram recolher ideias que são, no entendimento do Instituto, de utilidade para o prosseguimento do debate.

A experiência da primeira série de seminários mostrou-se de alta utilidade para o IPRI e, especialmente, para os diplomatas que participaram do encontro, dada a alta qualidade das informações e das análises críticas que ouviram. Porém, como o objetivo do IPRI é justamente ser um canal de diálogo entre a diplomacia e setores da sociedade civil, o Instituto, que lançou nesta primeira série os temas dos seminários, está aberto a sugestões dos interessados para organizar encontros, do mesmo tipo, que sirvam aos objetivos de esclarecimento e debate de questões internacionais do Brasil.

É necessária uma palavra de agradecimento aos apresentadores dos diversos seminários: Embaixadores Bernardo Pericás, Carlos Augusto Santos Neves, Conselheiro Edgar Telles Ribeiro, Embaixador Amaury Banhos de Oliveira, Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto e Embaixador Francisco Thompson Flores e aos redatores dos diversos resumos: Secretários Alesandro Warley Candeias, Carlos Marcio Bicalho Cozendey, Geraldo Miniuci Ferreira Junior, José Humberto de Brito Cruz, Luiz Antonio Balduino Carneiro, Maria Luiza Ribeiro Viotti, Sarkis Karmirian, Tarcísio de Lima Fernandes Costa.

Gelson Fonseca Jr.

A ZONA DE PAZ
E DE
COOPERAÇÃO
DO
ATLÂNTICO SUL

5 de agosto de 1987

O Seminário reuniu membros da comunidade acadêmica, diplomatas, militares e jornalistas para um debate sobre a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul – ZPCAS, instituída pela resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Recordou-se que a origem da iniciativa, vista da perspectiva do Itamaraty, está ligada a uma preocupação ambiental, suscitada por volta de 1975 pela intenção de um país nórdico de despejar detritos químicos altamente tóxicos no Atlântico Sul. Em consequência, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil desenvolveu uma ação diplomática junto a países africanos e logrou-se evitar que o fato ocorresse. Esse episódio levou à consciência de que o Atlântico Sul poderia prestar-se a usos indevidos, em prejuízo, especialmente, dos países da região. Desde então, a preocupação e o interesse especial destes países pelo Atlântico Sul passaram a ser assinalados em diversas declarações e comunicados conjuntos firmados pelo Brasil com os países sul-atlânticos.

Os objetivos centrais da ZPCAS foram assim enunciados: a) a identificação do Atlântico Sul como uma região dotada de características próprias; b) o desenvolvimento, entre os países dessa área, de uma consciência regional; e c) o reconhecimento, pela comunidade internacional, da existência da região e do fato de que os países que a compõem têm direitos e responsabilidades especiais sobre ela.

Foi assinalada a semelhança da ZPCAS com outras iniciativas brasileiras, como o Tratado de Cooperação Amazônica. Ambos constituem esforços no sentido de desenvolver uma consciência regional e criar um instrumento para estimular as relações entre os países das respectivas regiões. Observou-se, por outro lado, que o advento de regimes democráticos nos três países sul-atlânticos do continente americano criou condições especialmente favoráveis a que a ideia de uma zona de paz e de cooperação no Atlântico Sul prosperasse. Lembrou-se, ainda, que o esforço brasileiro não é original, uma vez que se desenvolvem hoje ações semelhantes em várias regiões do mundo, de que são exemplo as tentativas de criação de mecanismo de cooperação no Oceano Índico, as iniciativas de que são objeto o Mediterrâneo e o progresso significativo já alcançado em relação ao Pacífico Sul. Tais iniciativas apontariam no sentido de uma tendência para a disciplina dos grandes espaços vazios - o espaço exterior, a Antártida e os oceanos.

O debate tendeu a concentrar-se nos aspectos de ordem estratégica de que se revestiria a concepção da ZPCAS. Ao destacar-se a importância dos oceanos, sublinhou-se o fato de que estes deixaram de ser apenas hidrovias ao iniciar a exploração intensiva de seus recursos. Assinalou-se que o aproveitamento dos recursos do mar pode vir a constituir fonte de contenciosos; lembrou-se, a esse respeito, que algumas das grandes potências marítimas, como os Estados Unidos da América, não assinaram a Convenção sobre o direito do Mar, o que suscitaria dúvidas sobre a sua aplicação prática.

Em relação aos aspectos de segurança ligados à região, a principal constatação foi a da importância reduzida do Atlântico Sul para a OTAN e para o Pacto de Varsóvia. Não obstante a excentricidade do Atlântico Sul em relação á hipótese de um confronto global centrado nos EUA e na União Soviética, as duas superpotências não descurariam da região, o que se fazia sentir por uma presença política e econômica e pelo interesse em pesquisa científica, inclusive com objetivos militares.

Levantaram-se questões sobre a eficácia da iniciativa na hipótese de os países da região contrariarem interesses que as superpotências considerem vitais para sua segurança. Observou-se, a esse respeito, que os Estados Unidos não aprovaram a resolução 41/11 e que não seria de se esperar que a União Soviética, embora a tivesse apoiado, obedecesse aos

princípios que a referida resolução estabelece. Argumentou-se, por outro lado, que o enfoque da capacidade da aplicação do poder para enfrentar situações conflitivas, por ser um enfoque de situação extrema, de ruptura, não seria o mais adequado à análise da declaração da ZPCAS. Colocada a problemática num contexto Leste-Oeste, não haveria reação possível, em caso de conflito nuclear, não só para os países da região como para os de qualquer outra. Seria assim preferível considerar a ZPCAS da perspectiva de um instrumento voltado para a cooperação para a paz e para o desenvolvimento e não sob a ótica de um pacto de segurança.

Foi suscitada a questão da existência de contradição no fato de a ZPCAS apontar para a não militarização da região e, por outro lado, não excluir o fortalecimento e a modernização da capacidade militar dos países do Atlântico Sul. Identificou-se uma tendência provável de conflitos regionais decorrente da competição entre os países pela supremacia militar. Foi lembrado, entretanto, que a existência de Forças Armadas eficientes constitui um fator dissuasório útil para a manutenção da paz. Indicou-se que o objetivo da iniciativa estava em estimular uma presença maior no Atlântico Sul dos países da região e uma correspondente redução da presença de países extrarregionais. Tal objetivo exigiria o aumento da capacidade estratégica regional, incluindo-se a capacitação científica e tecnológica. Em relação à questão de uma aparente contradição entre os propósitos de paz e de cooperação e a fabricação de armas pelo Brasil, observou-se que o Brasil é dos países menos armados do mundo e está entre os que ostentam os mais baixos índices de dispêndio militar, inclusive no contexto latino-americano (0,5% do Produto Interno Bruto, segundo dados de 1984).

Reconheceu-se a importância de que se reveste o bom relacionamento Brasil/Argentina para o êxito da iniciativa. Houve algumas manifestações de cautela quanto ao processo de aproximação que ora se desenvolve entre os dois países. Foi assinalado, contudo, que as relações entre o Brasil e a Argentina, embora permeadas de dificuldades ao longo da história, poderiam ser consideradas exemplares e talvez a mais notável evidência de êxito da diplomacia na solução dos problemas internacionais entre vizinhos. Lembrou-se que em nenhum outro caso de vizinhos do porte do Brasil e da Argentina – como, por exemplo, Índia e Paquistão, China e União Soviética, França e Alemanha – teria havido, paralelamente à trajetória de crises, uma história de êxito diplomático em todas as situações conflitivas.

Em relação à vertente da cooperação, destacou-se o potencial existente em virtude do grau de complementaridade entre os países da região. Observou-se, entretanto, que a iniciativa coincide com uma conjuntura econômica extremamente grave, a qual tenderá a dificultar os projetos de cooperação com os países ribeirinhos. Não obstante tais dificuldades, observou-se que o Brasil está empenhado em implantar um elenco de iniciativas que foram concebidas dentro do marco da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul, a exemplo da organização de seminário sobre desertificação – fenômeno que interessa igualmente aos países de ambas as margens do oceano e que demonstra a existência de problemas comuns aos dois continentes. No tocante ao aspecto da mobilização de recursos, lembrou-se que a iniciativa da ZPCAS permite a obtenção, em alguns casos, de financiamento de organismos multilaterais para projetos que se caracterizem como de cunho regional.

SEMINÁRIO SOBRE "ATLÂNTICO SUL"

Data: 05 de agosto de 1987

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Doutor	ANTONIO CARLOS PEREIRA (Revista "Política e Estratégia")
Secretário	ANTONIO JOSÉ VALLIM GUERREIRO
Almirante	ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL
Embaixador	BERNARDO PERICÁS NETO
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Embaixador	CARLOS COUTINHO PEREZ
Professor	CELSO ALBUQUERQUE (PUC-RJ)
Professor	FERNANDO MOURÃO (USP)
Ministro	GELSON FONSECA JUNIOR
Coronel	GERALDO LESBAT CAVAGNARI FILHO (UNICAMP)
Embaixador	GILBERTO VELLOSO
Ministro	LUIZ AUGUSTO SAINT-BRISSON DE ARAUJO CASTRO
Professora	MARIA REGINA SOARES DE LIMA (IUPERJ)
Secretária	MARÍLIA SARDENBERG ZELNER GONÇALVES
Almirante	MÁRIO CÉSAR FLORES
Professor	NIELSEN DE PAULA PIRES (UnB)
Ministro	SÉRGIO DA VEIGA WATSON (EMFA)
Professora	SÔNIA DE CAMARGO (IRI-PUC/RJ)
Conselheira	VERA PEDROSA MARTINS DE ALMEIDA

RELAÇÕES BRASIL-EUA I
7 de outubro de 1987

Introdução

O debate sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos teve como dado inicial o fato de que tais relações apresentam-se bastante problemáticas no momento, em virtude do desenvolvimento brasileiro e de contingências internacionais. Diante disso foram levantadas duas hipóteses explicativas: uma sugeriu que as dificuldades no relacionamento bilateral decorrem da incapacidade de o Brasil conviver sem ambiguidade com a "modernidade", cujo paradigma atual são os Estados Unidos; a outra procurou demonstrar que o presente nível de conflitos deriva de interesses concretos divergentes, o que os transportaria para um contexto de relações do tipo clássico sob o enfoque da teoria realista do poder.

Este resumo foi organizado em três seções, independentemente de ordem cronológica original: primeiramente expõem-se os principais aspectos da discussão a respeito das duas hipóteses, a qual não teve conclusão consensual: em seguida enumeram-se alguns aspectos das relações bilaterais vinculados aos interesses econômicos e políticos dos dois países e por fim as perspectivas do relacionamento, as linhas de atuação e opções abertas ao Brasil.

1. *Duas hipóteses explicativas*

A hipótese inicial levantada como explicação para os problemas atuais no relacionamento bilateral supõe da parte brasileira sua convivência difícil com a "modernidade". A raiz dessa dificuldade encontra-se em parte na herança histórica da Península Ibérica, que se manteve à margem de importantes processos sociais e culturais do século XVIII – o Iluminismo e as transformações do capitalismo – o que cristalizou no Brasil determinadas estruturas arcaicas. Entre elas, situa-se a burocracia estatal de origem patrimonial, não obstante o Estado paradoxalmente chamar a si a tarefa da modernização da sociedade e ser visto por diversos segmentos como o mais eficaz agente da mesma.

Foi lembrado que o conceito de modernidade possui conteúdos distintos. De um lado, um aspecto metafísico em que a ideia religiosa de que Deus governa o universo é substituída pela noção de que este é governado pelas "leis" da natureza, passíveis de serem descobertas e depois manipuladas pela razão humana. De outro, a modernidade se vincula à negação da noção de verdade absoluta, a qual é substituída pelo "relativismo", fundado em um processo de crítica permanente.

O fato de a sociedade brasileira possuir estruturas modernas, convivendo ao lado de outras tradicionais, foi interpretado como uma indefinição do Brasil em face da modernidade, crise de identidade. Dado que os Estados Unidos encarnam de forma inigualável a noção de uma sociedade moderna, a questão levantada foi a de saber se há vinculações determinantes entre a ambiguidade brasileira e os conflitos com os Estados Unidos.

A segunda hipótese nega que o atual contencioso com os Estados Unidos possa de alguma forma ser explicado pelas contradições brasileiras, apoiando-se em dois argumentos. Em primeiro lugar, foi sublinhado que os conflitos entre Estados Unidos e o Brasil refletem a divergência de interesses justamente com os setores mais modernos da sociedade brasileira e não com os tradicionais. Além disso, se nossa dificuldade em sermos modernos originasse conflitos com os EUA, teria de fazê-lo com os demais países modernos do ocidente. A especificidade das relações com os EUA, portanto, reside no fato de que o desenvolvimento do Brasil o está levando a ocupar espaços já ocupados pelos Estados Unidos. A diferença de

interesses ressalvou-se, entretanto, está circunscrita a alguns tópicos da agenda bilateral. Naqueles valores fundamentais, há uma convergência de visão dos dois países, que leva ambos a "falarem a mesma linguagem". O problema não seria, dessa forma, ideológico, mas sim operacional, e a superação requereria o fortalecimento da confiança mútua, ainda em estado precário.

Admitindo-se, ainda dentro da segunda hipótese, que o Brasil se encontra irreversivelmente inscrito dentro dos valores ocidentais e que as elites são unânimes quanto à necessidade de modernização, afirmou-se que a questão central é a autonomia no interior do sistema ocidental. Dado que o modelo de desenvolvimento está esgotado, trata-se de redefinir instrumentos para garantir a autonomia e propiciar a modernização e evitar que o país fique estagnado. A esse respeito, foi salientado que há grande dificuldade de articulação até mesmo dentro do governo e incapacidade de antecipar as medidas adotadas pelos EUA, como ocorre com os países da Ásia.

Como contra-argumento e reafirmação da importância da hipótese inicial foi salientado que, embora se aceitem e se preguem os valores ocidentais, não se os cumpre. Trata-se de saber se tais valores e modelos ocidentais são aplicáveis ao Brasil, pois a realidade brasileira não se comporta como definida pela elite. Nossa democracia, nem nosso capitalismo seguem estritamente os respectivos paradigmas.

Por outro lado, foi contraditada a proposição de que os conflitos com os Estados Unidos não possuem contornos ideológicos, mas somente operacionais. A desconfiança dos EUA com relação ao Brasil deriva justamente de não ser este totalmente compatível com a ideia de país ocidental por eles defendida. Há divergências ideológicas mesmo no seio da elite, como prova a existência de certos empresários com certo pendor antiamericano. De forma que o estágio atual da correlação de forças no Brasil não apontaria para um consenso quanto à implantação do projeto da modernidade, tal como ocorre nos países desenvolvidos. A esse respeito foi ainda ressaltado que não há um modelo que o Brasil deva seguir inexoravelmente para ser um país moderno.

2. *Análise dos problemas do relacionamento bilateral vinculados a interesses econômicos e políticos dos dois países*

A discussão dos aspectos relativos aos interesses dos dois países realizou-se, de forma geral, com ênfase nas questões da *ocupação de espaços* (nos planos econômico e político) e da conquista gradativa, pelo Brasil, de autonomia cada vez maior, questões que o seminário apontou como constituindo o pano de fundo dos principais itens conflitivos da agenda bilateral.

a) *Economia*

Identificaram-se, ao longo do seminário, diversos fatores que conduziram, em passado recente, a uma deterioração significativa do relacionamento bilateral no plano econômico. Tais fatores vinculam-se a iniciativas levadas a efeito por um ou outro país em tempos recentes.

Do lado norte-americano, nota-se a tendência a uma maior agressividade nos terrenos financeiro e comercial, bem como a adoção de políticas que produziram impacto negativo no problema da dívida externa de países em desenvolvimento (taxas de juros, etc.). Resultado da combinação de protecionismo e déficit comercial, os EUA passaram, não obstante a sua profissão de fé liberal, a um regime de comércio administrado, ainda que não

baseado nos sistemas tradicionais de controle do fluxo de bens e serviços. Essas práticas norte-americanas não poderiam deixar de constituir fonte de atrito com o Brasil, caracterizando-se um potencial de conflito originado, em última análise, do problema da ocupação competitiva de espaços na cena econômica internacional.

Por outro lado, foram mencionadas certas características do modelo econômico brasileiro que vão de encontro ao discurso liberal americano, tais como a maciça presença do Estado na economia, o protecionismo (reserva de mercado), entre outros.

Paralelamente existem dois elementos agravantes: a crise econômica mundial que torna ainda mais intolerável, para os EUA, o comportamento brasileiro e a deterioração do quadro interno no Brasil, coincidente com o impasse da dívida externa. A deterioração do quadro interno brasileiro possui componentes de diferentes naturezas. Primeiramente, verifica-se o esgotamento do modelo de desenvolvimento nacional adotado desde 1930, cujo sustentáculo é o Estado empresarial. A crise de identidade é na verdade a crise do modelo.

O Estado sempre foi ineficiente enquanto "regulador" e sua atividade empresarial encobre a incapacidade do setor privado que sempre foi dependente. Isto compromete no Brasil a discussão ora em curso em países europeus a propósito da volta do Estado liberal, pois aqui, ele nunca existiu. Além disso, o desmantelamento do Estado empresarial esbarraria em posições firmes da burocracia de origem patrimonial e na pressão das esquerdas, que ainda o veem como instrumento de modernização e defesa contra o capital estrangeiro. Cria-se, portanto, uma incógnita quanto ao papel do Estado.

Em segundo lugar, experimenta-se uma degradação da estrutura social, marcada pelo crescimento da pobreza e pelo descontrole social. Salientou-se, a propósito, que embora as elites tenham definido o Brasil como país ocidental e seja visível o seu desejo de tornar o país membro de pleno direito do "clube dos ricos", ainda não se implantou uma política social capaz de incorporar as massas, e a resultante situação de pobreza tende a ampliar o descontrole.

Assinalou-se, como consequência desse quadro, que o lado brasileiro vem experimentando o sentimento de que os *trade-offs* oferecidos no relacionamento com os EUA não são razoáveis, o que ocasiona reações por parte do Brasil.

Dois pontos principais têm ocupado a agenda bilateral no plano econômico: a questão da dívida e os problemas de comércio, particularmente as negociações relativas à Lei de Informática. No tocante ao primeiro ponto, considerou-se que a dívida constitui elemento novo que rompeu o quadro tradicional das relações entre os dois países, caracterizando-se como item bilateral na medida em que é difícil imaginar-se uma solução sem a participação do Governo norte-americano, sendo igualmente difícil que o atual impasse poderá prolongar indefinidamente. Com respeito a ambos os pontos, foi mencionada a necessidade de um tratamento realista, muitas vezes dificultado pela própria agressividade norte-americana. Assim, no caso da informática, a análise objetiva da questão no Brasil viu-se prejudicada em virtude das paixões suscitadas pelas pressões de Washington, que transformaram o problema de certa forma, em questão de soberania nacional, jogando para segundo plano a discussão sob ângulo propriamente econômico. A necessidade de realismo nas análises e nas políticas foi igualmente salientada no contexto da avaliação comparativa das questões da dívida externa e do comércio, assinalando-se a disparidade entre as perspectivas de ganhos envolvidas em cada uma dessas questões. Se, por um lado, os benefícios auferidos pelo Brasil na hipótese (remota) de um desmantelamento substancial de barreiras protecionistas seriam duvidosos ou modestos (já que importantes segmentos de mercado seriam ocupados por

outros países exportadores, notadamente o Japão), seriam enormes, sob outro ângulo, os ganhos decorrentes, por exemplo, de pequenas variações (perfeitamente concebíveis) das taxas de juros internacionais.

Ainda no contexto das questões de comércio internacional, foram sublinhadas as repercussões, para o relacionamento Brasil-EUA, da destacada atuação brasileira na incipiente Rodada Uruguai, em particular no que se refere às discussões sobre serviços. Caracterizou-se aí uma situação – provavelmente inusitada em um foro multilateral como o GATT – em que a atuação de um país em desenvolvimento foi capaz de vetar, ou pelo menos provocar uma inflexão importante em uma iniciativa dos países ocidentais e, particularmente, no caso em apreço, dos EUA. O relativo sucesso da posição brasileira quanto à introdução do tema "serviços" no GATT – que permitiu preservar o interesse nacional, obtendo-se um encaminhamento do assunto em termos muito distintos daqueles inicialmente propostos – caracterizou, dessa forma, fato de relevo na conquista progressiva de espaços e na consolidação da autonomia do país.

b) *Política*

Foi considerado, igualmente, o impacto no relacionamento Brasil-EUA de recentes desenvolvimentos no plano diplomático, com ênfase em algumas iniciativas que, contando com a participação e o apoio do Brasil, importaram, ao menos virtualmente, em limitações impostas ao exercício de poder pelos EUA. Dentre tais iniciativas, foram mencionadas, entre outras:

i) A participação do Brasil nos esforços de solução pacífica para o conflito centro-americano, mediante a criação do Grupo de Apoio, que possibilitou o revigoramento do processo de Contadora – que se esvaia na impotência diante do prolongado impasse –, sem que com isso o Brasil se colocasse na linha de frente.

ii) A criação do chamado "Grupo dos Oito", que configura o surgimento de um foro presidencial (com reuniões de cúpula periódicas) e faz com que a América Latina deixe de ser uma das duas únicas regiões do globo que não faziam reuniões presidenciais sem a participação, ou a convocação, da potência hegemônica (a outra região sendo o leste europeu). Foi notado o vínculo entre esse processo latino-americano, que de resto tende a se fortalecer, e a onda de redemocratização que atravessa o subcontinente. Verifica-se a consolidação, na América Latina, de um tipo novo de diplomacia, marcado por maior legitimidade, resultado das transformações internas dos diversos países.

iii) A iniciativa brasileira, nas Nações Unidas, de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que implica restrições à atuação das superpotências na região.

3. *Perspectivas do relacionamento Brasil-EUA: linhas de atuação e opções necessárias*

Em face do quadro extremamente complexo das variáveis envolvidas no relacionamento Brasil-EUA, bem como da necessidade de se evitar a tendência à deterioração do diálogo entre os dois países, foram apresentadas linhas de reflexão sobre possíveis direções a serem seguidas no futuro próximo.

Em uma dessas linhas, deu-se ênfase à prática, pela diplomacia brasileira, de uma "autonomia solidária", fundamentada no estabelecimento de coalizões com terceiros países em *issues* específicos. Sendo o relacionamento Brasil-EUA de natureza essencialmente norte-sul, a possibilidade da conquista de maiores espaços seria dada, assim, por um sistema de alianças, técnica diplomática mais eficaz, neste caso, do que o bilateralismo.

Em uma vertente de raciocínio diversa, acentuou-se a importância de se procurar aliviar as tensões do relacionamento bilateral mediante a adoção, em alguns casos, de uma linha de atuação mais pragmática. Nessa linha, alianças e posições motivadas por considerações fundamentalmente políticas em foros multilaterais – e que representam elemento de atrito no plano bilateral – poderiam ser substituídas por atitudes que, observando o interesse nacional, eliminariam fatores de deterioração das relações Brasil-EUA. Nesse contexto, foram mencionadas a possibilidade de uma reestruturação das alianças do Brasil em foros econômicos e comerciais, e de uma flexibilização das práticas tarifárias brasileiras.

Considerou-se, ainda na avaliação dessas possibilidades de atuação futura, que as alianças ou posições brasileiras tornam imprescindível a definição clara do que seja o interesse nacional e vinculam-se, de forma geral, a uma ou mais opções concernentes à própria definição do Brasil como ator no cenário internacional (algumas das quais estreitamente relacionadas aos aspectos sócio-culturais discutidos na Parte 1, acima). No sentido dessa definição, foram destacadas as seguintes interrogações:

– É o Brasil um país ocidental *tout court*, com uma opção já definida pela modernização e o desenvolvimento no modelo das economias de mercado? Ou as ambiguidades que marcam a vida política, econômica e cultural brasileira impedem uma caracterização tão definida?

– Estaria o Brasil disposto a definir-se como um país vinculado, ainda que vagamente, à Aliança Atlântica se esse fosse o preço para a obtenção de tecnologia de ponta? Seriam as vantagens decorrentes de tal vinculação suficientes para compensar as desvantagens de um alinhamento que dificilmente nos garantiria a condição de sócios plenos do "clube" ocidental?

– Estaria o Brasil disposto a assumir uma inserção internacional semelhante à do Japão, o que permitiria talvez um tratamento mais pragmático e objetivo do contencioso bilateral, sem o colorido emocionalista muitas vezes presente nas relações Brasil-EUA?

– Diante de um ambiente internacional que se revela economicamente inóspito, é necessária a manutenção de certas práticas excessivas do Estado brasileiro, ou podemos assumir preocupações contemporâneas com relação à privatização e limitação do papel do Estado?

Em qualquer dessas hipóteses, considerou-se que as injunções do relacionamento Brasil-EUA tornam amiúde necessária uma definição sobre esses pontos. Ilustrações dessa necessidade encontram-se nas limitações impostas pelos EUA à exportação de tecnologia e desponta para países "pouco confiáveis" (não alinhados, militar ou politicamente) ou na declaração de Thomas Enders, segundo a qual o objetivo dos EUA no relacionamento com o Brasil seria a construção de vínculos de confiança mútua análogos aos que existem com "other major friendly nations".

Salientou-se, dessa forma, que no atual estágio das relações Brasil-EUA o país está chamado a decisões de caráter qualitativamente novo, que implicam um preço a ser pago. A evolução daquelas relações refletirá necessariamente a maneira pela qual estivermos organizados como sociedade e a disposição do setor político a enfrentar as decisões que se fazem imperativas. Considerou-se, a esse respeito, que é importante saber se, dadas as características da vida nacional, existiriam condições políticas para que aquelas opções e seus respectivos custos sejam apresentados de forma realista à sociedade brasileira.

No que se refere às técnicas diplomáticas mais apropriadas para a condução eficiente do relacionamento bilateral, foram objeto de exame e debate as seguintes considerações:

– Caberia ao Brasil valer-se de *lobbies* profissionais para promover os seus interesses nos EUA? A esse respeito, considerou-se necessária a distinção entre o uso de grupos de pressão para defender interesses de empresas no exterior – tido como perfeitamente normal – e o uso de tais grupos por um Estado, o que não tem sido a prática do Governo brasileiro.

– Salientou-se a importância da criação de uma *constituency* dos interesses brasileiros nos EUA e de grupos sociais que tenham interesses coincidentes com os do Brasil e que também apoiem nossas causas nos EUA. Dada a nossa limitada capacidade de, hoje em dia, arregimentar tais grupos de apoio, verificou-se ser necessário o desenvolvimento de mecanismos que permitam a geração e a exploração de uma *constituency* forte e articulada.

– Revelam-se igualmente importantes mecanismos mais ágeis de coordenação burocrática, no interior do Governo brasileiro, dos diversos aspectos que integram a agenda bilateral. Foi mencionada, a propósito, a divisão de trabalho existente entre o Itamaraty (questões comerciais) e o Ministério da Fazenda (dívida externa), sendo aventada a possibilidade de maior participação do primeiro na renegociação de nossos compromissos financeiros externos, o que permitiria melhor aproveitamento da importante experiência de negociação dos diplomatas que, para alguns, estaria sendo desperdiçada em função daquela repartição de tarefas.

– Ainda no tocante à questão da dívida externa, acentuou-se a conveniência do procedimento de "encapsulamento" dos itens, que consiste em evitar o estabelecimento de ligações com outros pontos do relacionamento bilateral. Sendo extrema a vulnerabilidade do país na questão financeira, o estabelecimento de tais vinculações conduziria, no limite, à paralisia da diplomacia brasileira. No contexto da ocupação de espaços e da afirmação da autonomia nacional, portanto, o "encapsulamento" revela-se dispositivo essencial, que possibilita – mediante a recusa de ligação entre o problema da dívida e qualquer outro item de nossas relações exteriores – a preservação da soberania do país.

– Assinalou-se, ainda, ser desejável maior divulgação e acompanhamento, pela imprensa e pela sociedade, da atuação da diplomacia brasileira, o que retiraria crédito às alegações – frequentemente apresentadas por norte-americanos – de que posições defendidas pelo Itamaraty refletiriam, não só a visão do país, mas também a sua personalidade ou a daquele negociador. Caberia, assim, fortalecer a atuação de nossos representantes, dando-lhe maior publicidade do que se verificou, por exemplo, no caso das discussões sobre serviço na Rodada Uruguai.

SEMINÁRIO SOBRE "BRASIL-ESTADOS UNIDOS-I"

Data: 07 de outubro de 1987

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Ministro	CARLOS AUGUSTO REGO SANTOS NEVES
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Professor	CELSO LAFER (USP)
Ministro	GELSON FONSECA JUNIOR
Secretário	GEORGES LAMAZIÉRE
Professor	GERSON MOURA (IRI-PUC/RJ)
Embaixador	GILBERTO COUTINHO PARANHOS VELLOSO
Ministro	LUIZ AUGUSTO SAINT-BRISSON DE ARAUJO CASTRO
Ministro	LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORREA
Professor	MARCELO DE PAIVA ABREU (PUC-RJ)
Senhora	MARIA HELENA TACHINARDI (Gazeta Mercantil)
Professora	MARIA REGINA SOARES DE LIMA (IUPERJ)
Professor	NICOLAU SEVECENKO (USP)
Embaixador	SEBASTIÃO DO REGO BARROS NETO
Senhor	WILLIAM WAACK (Jornal do Brasil)

RELAÇÕES CULTURAIS
E
POLÍTICA EXTERNA

22 de abril de 1988

O Seminário reuniu profissionais ligados, dentre outros, aos segmentos oficial, acadêmico e empresarial brasileiros no contexto da administração e promoção da cultura com o objetivo de debater os diferentes aspectos envolvidos nos binômios "cultura e Estado" e "difusão cultural e política externa".

Nesse contexto, foi dada ênfase à necessidade de compreensão das causas da inexistência no Brasil de uma atividade de difusão cultural baseada em reflexão capaz de organizar metas e prioridades com verbas adequadas. Como hipótese explicativa foi aventada uma possível falta de confiança na capacidade de a diplomacia cultural trazer benefícios concretos para o país, já que nessa área não é possível quantificar resultados, mas apenas custos.

Uma das consequências seria o fato de que a diplomacia cultural permanece tópica, criada sem visão de conjunto e sem planejamento, a partir do que se chamou "perspectiva de trincheira", em que os assuntos são tratados de forma *ad hoc*.

A questão foi levantada a partir de uma análise das transformações ocorridas nos últimos trinta anos na sociedade brasileira, que se traduzem na urbanização e industrialização, de um lado e em uma nova inserção internacional do Brasil, pela diversificação dos interlocutores e alteração significativa dos padrões de comércio exterior, de outro. O país adquiriu peso específico importante, a despeito da permanência de problemas característicos do subdesenvolvimento. Uma diplomacia cultural mais atuante poderia dar maior fluidez à presença externa do Brasil e servir de contrapeso a áreas com potencial de conflito, como por exemplo, a comercial. Foi citado o exemplo do Japão que, diante das dificuldades de exportar para os EUA no início da década de 60, criou nos moldes do British Council, a Japanese Foundation, para tentar diminuir resistências por meio da difusão cultural.

Sob duas perspectivas distintas evoluiu o debate. Uma considerou implicitamente a difusão cultural como um valor em si, havendo alguns demonstrado ceticismo quanto à possibilidade de a cultura vir a constituir objeto de ação do estado. A outra assumiu como, dado a cultura enquanto instrumento da ação diplomática, um meio para a consecução dos objetivos globais de política externa.

Os dois enfoques, entretanto, não se apresentaram diametralmente opostos, verificando-se diversos pontos de contato ao longo de algumas intervenções. Assim, a fim de facilitar a organização das ideias expostas em torno de núcleos temáticos, foi suprimida a menção aos nomes dos participantes. O texto foi estruturado em três partes, sendo a primeira referente à imagem e identidade cultural brasileira, suas transformações, suas faces e as relações entre estado e cultura; a seguinte abrange a questão da cultura como instrumento de política externa e a coordenação entre os agentes; por fim são arroladas as opções discutidas, seja quanto conteúdo das possíveis políticas culturais para o exterior, seja quanto aos métodos a serem privilegiados.

Imagem e Identidade Nacional

As transformações na estrutura econômica e social nas últimas décadas desencadearam, segundo foi analisado, um processo de substituição de "imagens". Os símbolos que marcaram o "imaginário coletivo" brasileiro como o carnaval e o futebol cedem lugar a outros mais modernos e vinculados, por exemplo, a corridas automobilísticas ou a telenovelas. Também no plano externo, símbolos que "representaram" a cultura brasileira,

como Carmem Miranda na década de 1940, construídos por vezes pela interveniência de agentes estrangeiros, tornaram-se anacrônicos e com eles a visão de um Brasil "exótico".

A difusão cultural deveria, portanto, levar em conta essas mudanças. Imagens consolidadas em função de momentos passados, como a "Semana de 22", já não despertariam maiores interesses internamente e muito menos em outros países. Salientou-se que para o Brasil se apresentar de forma viva e criativa no exterior teria que ser mostrado em seus aspectos contemporâneos. Estes são plurais e contraditórios. Em consequência, a tentativa de difundir uma imagem "resolvida" também poderia não despertar interesses no exterior, sobretudo se for veiculada como "propaganda".

Os casos do Instituto Goethe e o British Council serviram como ilustração de difusão cultural bem sucedida. Estes órgãos veiculam manifestações culturais de vários padrões estéticos e ideológicos, transmitindo frequentemente imagens frontalmente contrárias aos respectivos governos e aos valores oficiais. O resultado é a apresentação de uma cultura dinâmica, por ser plural e viva, por ser contraditória, que desperta, sobretudo na juventude dos países receptores, grande simpatia e interesse pelo estudo das línguas alemã e inglesa, pelo conhecimento das artes, da literatura, da música, etc.

Salientou-se que isso se deve ao fato de as entidades estarem organizadas como autarquias. Recebem subsídios governamentais, porém são administradas por pessoas selecionadas exclusivamente segundo critério de competência e capacidade profissional. Há, portanto, uma certa desvinculação entre ação estatal e cultura, a qual tende inclusive a evitar práticas de caráter "clientelista".

A essa argumentação foi contraposto que no Brasil a distância entre Estado e sociedade permanece demasiado ampla. Uma pergunta importante seria em que medida o Estado, pela ação do Itamaraty, seria capaz de exprimir a pluralidade cultural brasileira. O caráter "explosivo" das contradições dentro do mosaico cultural do Brasil tende a dificultar uma política cultural, até mesmo se executada por instituições paraestatais como o Goethe.

Foi, entretanto, salientado que não se deve esperar que a sociedade brasileira se torne menos contraditória, mais igualitária, com maior aproximação entre estado e a sociedade civil para que o Brasil implante uma diplomacia cultural. Isto porque a projeção da cultura do país no exterior deve ser vista como um fim em si, pois contribui para o autoconhecimento do país. Trata-se de um hétero-conhecimento altamente positivo inclusive para o fortalecimento da democracia.

Ademais, não obstante a pertinência das ponderações sobre o Instituto Goethe e o British Council, argumentou-se que só são possíveis em países avançados. No caso brasileiro é necessário fazer opções. Nesse sentido sublinhou-se a importância da língua como veículo privilegiado de difusão cultural. Em situação de escassez de recursos, deveria haver uma concentração nesse meio para que se seja possível lograr resultados. Foi lembrado ainda que instituições como o Goethe e o British Council dedicam-se prioritariamente à situação de língua.

Eleger a difusão da língua portuguesa como prioridade não esgotaria o problema. Ressaltou-se que restaria ainda definir que tipo de imagem deveria ser apresentada no exterior, questão relacionada à discussão sobre a identidade cultural do Brasil. A França, por exemplo, difunde "clichês" cristalizados há muito tempo. O Japão e a R.F.A. talvez tenham "clichês" a combater, o que poderia explicar a decisão de difundir uma imagem plural pelo Instituto Goethe. Mas o Brasil não possui de antemão nenhuma imagem, a incentivar ou a combater. Não há um "postulado" que possa orientar a diplomacia cultural brasileira.

Nesse sentido, indicou-se a conveniência de uma comparação do caso brasileiro com os de outros países em desenvolvimento, particularmente latino-americanos. Entre esses, foram mencionados os casos de Cuba e México, países com atuação de destaque na área cultural, o primeiro com o objetivo de compensar o isolamento político a que se viu sujeito desde a revolução: o segundo com o propósito geral de afirmar uma identidade cultural forte, procurando, com isso, marcar sua diferença com relação aos EUA. Apontou-se, assim, a importância de que o Brasil, a exemplo daqueles dois países, defina com clareza os objetivos a serem alcançados mediante a diplomacia cultural.

A título indicativo, foi mencionada a hipótese de que um desses objetivos seja o de tornar mais aceitável a presença brasileira, política e/ou comercial, no exterior, notadamente em países do hemisfério. Foi assinada, ainda, a possibilidade de a diplomacia cultural facilitar a atuação em mercados onde uma promoção comercial agressiva seria vista com reticência. Em nível mais abstrato, salientou-se a capacidade da diplomacia cultural de *gerar influência*, utilizando como alavanca a "força de atração" de uma determinada cultura, sua capacidade de suscitar a imaginação de outros povos. A esse respeito, considerou-se existir na cultura brasileira, como na cultura ibero-americana em geral, uma força de atração suficientemente grande para permitir uma diplomacia cultural de perfil destacado.

Ainda no que se refere à atuação do estado, foi assinalada a importância de eficiente coordenação entre os diversos órgãos governamentais afetos à área da cultura. Nesse contexto, fez-se referência ao Ajuste Tripartite MRE/MEC/MinC como um primeiro passo no sentido de melhor coordenação horizontal, ressaltando-se, contudo, a necessidade de que outros segmentos da nação participem do processo.

Perspectivas de Atuação – opções

Foram abordadas, ao longo do seminário, as diversas vias de atuação dos vários agentes particulares que operam internacionalmente na área da cultura. Mencionaram-se, nesse contexto, as atividades de exportação de livros, que além de favorecerem a difusão cultural, podem permitir, em alguns casos, razoável retorno financeiro. Ademais, foi feita referência ao trabalho desenvolvido pelo MAM do Rio de Janeiro, que atualmente enfrenta a tarefa de recuperar o prestígio internacional da instituição, prejudicado em razão do incêndio. Foi ainda descrita a atuação internacional da Rede Globo, sobretudo no que concerne à exportação de novelas, produto que, por suas características de qualidade e preço, tem tido grande aceitação em diversos mercados. Mencionou-se, ainda, o fato de que em alguns casos de países pequenos como Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a retransmissão de imagens da Rede Globo é feita mediante o pagamento de tarifas apenas simbólicas, o que constituiria uma forma de "diplomacia cultural".

No que se refere às perspectivas de atuação futura do Governo no campo da diplomacia cultural, identificou-se um conjunto de opções abertas às autoridades brasileiras, com respeito tanto ao conteúdo quanto aos métodos a serem adotados. Entre essas opções, foram mencionadas indicativamente, e sem pretensão à sistematicidade, as seguintes possibilidades:

1) A diplomacia cultural brasileira opera atualmente conferindo prioridade à América Latina e África, prioridade que poderia ser talvez reavaliada, à luz da importância, para o Brasil, dos mercados de países industrializados, bem como do maior dinamismo tecnológico e capacidade financeira de tais países. Com relação a esse ponto, foi discutida a possibilidade de que a difusão cultural brasileira viesse a se beneficiar da entrada de Portugal

para a CEE. Ponderou-se que a concretização de tal possibilidade dependeria de adoção, pelo Governo brasileiro, de uma linha de atuação mais nítida, bem como da separação de eventuais problemas decorrentes de diferenças ortográficas.

2) Caberia, talvez, avaliar de forma mais profunda e sistemática a inserção da cultura brasileira no mercado internacional de arte, de modo a permitir uma diplomacia cultural realisticamente orientada.

3) Poder-se-ia evitar, mesmo em eventos organizados por órgãos governamentais, o caráter de "mostra oficial de cultura", optando-se por eventos de caráter plural e independentes.

4) Caberia estabelecer uma definição clara dos instrumentos disponíveis para a diplomacia cultural e uma ordem de prioridade em sua utilização, dada a limitação de recursos para a política cultural externa. Nesse sentido, foram consideradas algumas modalidades de ação a que podem recorrer os agentes da diplomacia cultural:

4a) Ênfase especial foi concedida à questão da língua, tida por alguns dos participantes como instrumento por excelência de difusão cultural. Considerou-se que o português, sétima língua de cultura, possui razoável expansibilidade, o que torna recomendável intensificar os esforços do Governo no sentido do seu ensino no exterior, sendo digna de atenção, nesse contexto, a figura dos leitores, que infelizmente existem em número ainda reduzido, desproporcional às dimensões do Brasil e à sua estatura internacional. O reforço dos CEBs foi igualmente apontado como um caminho possível para a melhor divulgação da língua portuguesa no exterior, a exemplo do que fazem os principais países exportadores de cultura. Quanto a estes últimos, no entanto, assinalou-se o fato de que suas atividades nesse terreno estão voltadas mais para a consolidação da língua no exterior do que para a divulgação propriamente dita, à diferença do que ocorre no caso brasileiro.

4b) O livro, possivelmente o instrumento mais barato para a divulgação de cultura, mereceria talvez maior atenção do que a que vem recebendo. Seria desejável, como este propósito, participação mais destacada do Governo brasileiro em eventos cruciais no mercado editorial internacional, como a Feira de Frankfurt. A esse respeito, salientou-se a particular rentabilidade dos livros ilustrados (de arte, "how to" e infantis), cuja exportação vem gerando dividendos considerados para países como, por exemplo, a Colômbia.

4c) Como formas de compensar a crônica escassez de recursos para atividades de difusão cultural, foram aventadas as possibilidades de utilização da "Lei Sarney" para financiamento de atividades no exterior e de obtenção de apoio do empresariado. Com relação a esta última, contudo, sublinhou-se o fato de que sempre o interesse do empresário, que depende em geral da perspectiva de um retorno da iniciativa, coincidirá com o do Itamaraty orientado por considerações de ordem política.

4d) No que se refere especificamente ao projeto Brasil-França, duas visões distintas foram expressas. Por um lado, assinalou-se a importância desse projeto que, por sua boa repercussão e sequência, tem sido positivo para o Brasil. Sob ângulo distinto, levantou-se a questão de saber se esse projeto não teria centralizado de forma excessiva os esforços de difusão cultural brasileira, com o risco de negligência de outros países e regiões.

4e) Foi recordado o fato de que, embora o seminário se atenha a questões relativas à difusão cultural, esta não esgota a totalidade do campo da diplomacia cultural, que envolve ainda os setores igualmente relevantes da cooperação intelectual e do intercâmbio de pessoas, entre outros.

Do ponto de vista da atuação do estado, e particularmente do Itamaraty, foi salientada a caracterização da diplomacia cultural como *instrumento* mediante o qual outras atividades diplomáticas, e a política externa como um todo, portanto, podem ser assistidas. Conforme assinalado no texto proposto para debate, a diplomacia cultural aparece, nessa perspectiva, como atividade que, sobretudo, em virtude de sua capacidade de aglutinar os diversos componentes de uma realidade nacional, ajuda a viabilizar, de forma indireta, a consecução de objetivos de política externa. Ressaltou-se, a esse respeito, o fato de que a diplomacia cultural pode reforçar elementos de confiança mútua, definindo-se como trabalho de efeitos de longo prazo, à diferença de aproximações políticas transitórias.

Dessa caracterização, decorrem as seguintes consequências:

a) O questionamento da validade da comparação entre a diplomacia cultural, instrumento de política externa, e a promoção comercial, cujo propósito, primordialmente, não é a consecução de objetivos diplomáticos, mas a exportação como um fim em si.

b) A distinção nítida entre as competências do Itamaraty e do Ministério da Cultura. O mecenato, por exemplo, caberia apenas a este último, podendo o MRE prestar-lhe ou não assistência, conforme o interesse de cada iniciativa do ponto de vista da política externa.

c) Do ponto de vista do Itamaraty, torna-se secundário, embora intelectualmente estimulante, o problema teórico da definição de "cultura", uma vez que, para a utilização como instrumento diplomático, é satisfatória a definição convencional e corrente do termo.

d) O problema das limitações de verba para atividades de diplomacia cultural recebe nova luz, uma vez que, em geral, a área cultural não deveria a rigor solicitar, mas ser solicitada pelas instâncias definidoras dos objetivos de política externa. Dessa forma, caberia a quem está orientando a ação diplomática definir necessidades de atuação na área cultural e, com base nessa avaliação, solicitar a assistência do departamento competente, fornecendo-lhe os recursos necessários para tanto.

A partir dessa qualificação, verificou-se ser necessário definir qual é a motivação de política externa que justificaria e orientaria uma diplomacia cultural brasileira, ou seja, quais seriam os objetivos a serem alcançados pela atuação diplomática na área cultural.

SEMINÁRIO SOBRE "POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES CULTURAIS"

Data: 22 de abril de 1988

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Doutor	ALFREDO WEIZFLOG (CBL)
Doutor	ANTONIO HOUAISS (ABL)
Professora	ASPÁCIA CAMARGO (CPDOC-FGV)
Embaixador	BERNARDO PERICÁS NETO
Embaixador	CARLOS AUGUSTO REGO SANTOS NEVES
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Professor	CELSO LAFER (USP)
Conselheiro	EDGARD TELLES RIBEIRO
Secretário	EDUARDO DA COSTA FARIAS
Conselheiro	FRANCISCO SOARES ALVIM NETO
Ministro	GELSON FONSECA JUNIOR
Ministro	HENRIQUE RODRIGUES VALLE JUNIOR
Doutor	JOSÉ MANUEL BUARQUE NETO (MINC)
Conselheiro	LAURO BARBOSA DA SILVA MOREIRA
Senhor	LUÍS BORGERTH (Rede Globo)
Embaixador	LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORREA
Embaixador	LUIZ FELIPE PALMEIRA LAMPREIA
Doutora	MARIA LUIZA LIBRANDI (MINC)
Ministro	MARIO AUGUSTO SANTOS
Doutora	MÔNICA HERZ (IRI-PUC/RJ)
Professor	NICOLAU SVECENKO (USP)
Senhor	OSCAR DESTRO NEVES (Editora Globo)
Professor	RENATO ORTIZ (USP)
Secretário	SARKIS KARMIRIAN
Senhora	TERESA MONTERO (O Estado de S. Paulo)
Ministra	WERA PEDROSA MARTINS DE ALMEIDA
Embaixador	WLADIMIR DO AMARAL MURTINHO

RELAÇÕES ECONÔMICAS
BRASIL-EUA
6 de junho de 1988

Apresentação

A discussão sobre as relações econômicas entre o Brasil e os EUA realizou-se em três vertentes distintas, a que correspondem, respectivamente, as três primeiras seções deste resumo:

a) política nacional de informática;

b) comércio internacional; e

c) dívida externa.

Foram identificadas, contudo, algumas indagações e sugestões cujo alcance não se limita a apenas um dos tópicos mencionados, envolvendo aspectos mais abrangentes e que se prendem à condução de negociações entre os dois países. Tais aspectos encontram-se consignados nas duas últimas partes deste resumo:

d) alternativas para a condução das negociações;

e) perspectivas.

Não obstante a sua especificidade, este segundo seminário sobre as relações Brasil-EUA guardou importantes elementos de continuidade com aquele realizado em outubro de 1987. Em ambas as ocasiões, o exame do tema realizou-se a partir da noção de que o relacionamento com os EUA constitui problemas cuja dimensão tenderia a ampliar-se. Dessa forma, retomou-se a discussão sobre a questão da estratégia de negociação dos diferendos identificados nos diversos planos do relacionamento bilateral.

Informática

O surgimento da política brasileira de informática como item do relacionamento bilateral com os EUA foi considerado, em primeiro lugar, sob o ângulo da evolução histórica do problema. Assinalou-se, assim, que a política nacional de informática respondeu à necessidade de se contornarem dificuldades encontradas no fornecimento de material pelos EUA, particularmente no que se refere à demanda por computadores para o programa de renovação da Marinha do Brasil no final dos anos 60. Mais adiante, na década de 70, com a recusa de empresas multinacionais a participarem de *joint-ventures* com empresas brasileiras, identificou-se de forma nítida a fragilidade do Brasil no campo da informática, de onde resultou a ideia de utilizar o mercado interno para se obter uma capacitação que permitisse, no futuro, a equiparação tecnológica e a conquista de segmentos do mercado externo.

A política de informática foi caracterizada como uma iniciativa que difere do processo tradicional de substituição de importações, sobretudo na medida em que se baseia no postulado de que, para garantir-se a autonomia tecnológica do país, torna-se fundamental o fortalecimento de empresas controladas por capital nacional. Com relação a esse ponto, discutiu-se a correção da atual política, que exclui a possibilidade de associação de empresas nacionais com estrangeiras. De um lado, foi indagado se o estabelecimento de *joint-ventures* na área de informática não permitiria, em alguma medida, a transferência de tecnologia a que visa a política brasileira. De uma definição a esse respeito, assinalou-se, depende a resposta à questão de saber se o contencioso com os EUA no campo da informática "vale à pena". Por outro lado, foram apresentados alguns argumentos em favor da opção pelo capital exclusivamente nacional, entre os quais o da especificidade da tecnologia informática, cuja "volatilidade" tornaria desaconselhável a associação fixa com uma única fonte geradora de

tecnologia, sendo mais interessante a possibilidade de se adquirir tecnologia onde esta estiver disponível a cada momento. Ademais, foi mencionada a dificuldade do estabelecimento de *joint-ventures* eficazes e capazes de permitir real transferência de tecnologia quando um dos parceiros é econômica e tecnologicamente frágil. A tais argumentos, foram contrapostas as ideias de que mudanças rápidas ocorrem também em outros setores tecnológicos, sem que isso inviabilize a criação de *joint-ventures*, e de que a própria diferença de nível entre os parceiros é o que torna interessante a associação de capitais.

No que se refere ao tratamento da questão da informática no âmbito específico do relacionamento com os EUA, foram salientados os seguintes aspectos:

a) As atitudes assumidas pelos EUA, embora possam parecer desproporcionais ao que está em jogo, em curto prazo, não o são com relação ao que está em jogo em perspectiva mais longa. Mencionou-se, a esse respeito, a gradativa perda de liderança dos EUA no campo de bens de alta tecnologia como fator de preocupação para Washington, sobretudo em face do surgimento de competidores como o Japão e os NICs asiáticos, que estariam desafiando a hegemonia dos EUA em alta tecnologia. Recordou-se, a propósito, que desde 1986 os EUA tem sido deficitários no comércio de bens de alta tecnologia. Dessa forma, medidas de caráter protecionista adotadas recentemente pelos EUA contra produtos eletrônicos japoneses responderiam a preocupação análoga àquela que originou a política brasileira de informática, a saber, com a necessidade de se preservar alguma medida de autonomia tecnológica. Assinalou-se, ainda, que a ofensiva norte-americana no campo da informática não esteve limitada ao Brasil, manifestando-se igualmente em países europeus, em particular na França. A suposta perda de liderança tecnológica pelos EUA foi, no entanto, relativizada com a afirmação de que aquele país tem investido com grande intensidade em áreas novas como a biotecnologia, química fina, etc.

b) Os EUA atribuíram-se o direito de aplicação extraterritorial de sua própria legislação, o que se verifica não somente em questões de natureza puramente comercial, mas também em tentativas, motivadas por razões políticas, de controlar as exportações de bens de alta tecnologia por terceiros países (como já ocorreu, por exemplo, com a Índia).

c) A configuração de um contencioso com os EUA na questão da informática teve consequências para a própria discussão interna sobre o assunto. Por um lado, propiciou a manifestação mais nítida e mais vigorosa de setores internos contrários à reserva de mercado. Por outro, a pressão exercida pelos EUA chegou a prejudicar, em alguns casos, medidas de flexibilização da política de informática que teriam possivelmente sido adotadas não fosse o clima criado por certas atitudes de Washington. Ainda nesse contexto, indicou-se a redução no grau de coesão interna do Governo brasileiro que, se havia atuado em uníssono no início das negociações, hoje já apresenta algumas divisões claramente perceptíveis no que diz respeito a essa questão.

d) A negociação com os EUA sobre informática teria sido pouco mais do que uma encenação teatral, na qual teria sido desperdiçado um considerável potencial de concessões simétricas e onde o poder de barganha decorrente da reserva de mercado não teria sido adequadamente aproveitado.

Comércio Internacional

No que se refere aos acordos internacionais sobre produtos de base, foi assinalada a divergência doutrinária existente entre o Brasil e os EUA. Enquanto o Brasil compartilha no

essencial as preocupações dos países em desenvolvimento acerca da necessidade de *valorização* dos produtos de base, de modo a compensar a tendência de deterioração dos termos de intercâmbio, os EUA assumem tradicionalmente postura teórica contrária à ideia de regulamentação do mercado. Dessa forma, a participação norte-americana em acordos sobre produtos de base tem sido motivada por interesses políticos, voltando-se primordialmente para a *estabilização* dos preços no nível mais baixo.

Na descrição da evolução recente do assunto, indicou-se a ocorrência de significativa mudança na atitude norte-americana sobre produtos de base em consequência da transferência do assunto, em 1983-1984, no âmbito do Departamento de Estado para o do "United States Trade Representative", o que resultou em uma elevação do tom nas negociações e na crescente politização de divergências, que, até então, referiam-se apenas a questões de preço. A atuação dos EUA em foros internacionais, desse modo, passou a ser voltada para desmontar uma estrutura que, na percepção norte-americana, teria sido montada em benefício do Brasil. Como ilustração desses desenvolvimentos, foram mencionadas as negociações sobre partilha de mercado ocorridas em 1987 na Organização Internacional do Café, nas quais, diante da posição firme assumida pelo Brasil, os EUA assumiram atitude francamente hostil, passando a opinar – não obstante a sua condição de consumidores – sobre a atribuição de quotas aos países produtores e procurando estimular divisões entre estes últimos. Dessa forma, no caso do café (segunda *commodity* no comércio mundial e responsável por fração considerável das exportações brasileiras), apontou-se existir um conflito que, mais do que mera disputa sobre preços, configura uma luta pelo poder no âmbito da Organização.

A existência de uma diferença de objetivos entre EUA e Brasil foi identificada, igualmente, no que se refere ao tratamento dos temas de comércio internacional no âmbito do GATT. Mencionou-se, a esse respeito, a defesa pelos EUA da introdução de novos temas na agenda daquele foro, em contrapartida à posição brasileira em favor do exame prévio dos temas clássicos do comércio internacional. Foram assinaladas, nesse contexto, as consequências para o relacionamento Brasil-EUA decorrentes do perfil de atuação bastante destacado assumido pelo Brasil nas negociações sobre essa questão.

Foram discutidos alguns aspectos da recente reforma tarifária adotada pelo Governo brasileiro no contexto de uma nova política industrial. Salientou-se a ruptura representada por essa reforma com relação ao processo de industrialização brasileiro, sobretudo na medida em que as medidas recentes pareceriam refletir inspiração marcadamente liberal, passando as práticas protecionistas a serem consideradas como responsáveis pela ineficiência de certos setores da produção industrial brasileira. A aparente inflexão nas práticas tarifárias brasileiras foi explicada como resultante da constatação de que já não haveria mais condições de financiar o processo de substituição de importações da maneira como isso vinha ocorrendo ao longo das últimas décadas. Situado entre o questionamento interno dos custos de tal financiamento e o estrangulamento externo decorrente do problema da dívida, o Governo brasileiro concluiu, assim, pela necessidade de liberalizar.

Indicaram-se, contudo, algumas dúvidas com relação ao real conteúdo das recentes medidas tarifárias. Assinalou-se não haver elementos suficientes para uma avaliação mais nítida do alcance da nova política, particularmente no tocante aos seus efeitos de médio e longo prazo sobre a estrutura do comércio externo brasileiro e a balança de pagamentos. Mencionou-se, ainda, a escassa participação de alguns setores do Governo na elaboração da nova política – citando-se como exemplo o Itamaraty – e a aparente ausência de conexão entre

a adoção da reforma tarifária e a linha tradicional de atuação da diplomacia brasileira, cuja ênfase tem sido colocada na importância do acesso a mercados externos (ver parte, abaixo).

Foi feita referência à possibilidade de que, com o tempo, os EUA procurem exercer controle crescente sobre a exportação de certos produtos por países como o Brasil, notadamente na área de alta tecnologia. Nesse contexto, foi salientado o potencial de conflito resultante do fato de o Brasil se ter afastado do grupo de economias baseadas na exportação de produtos primários, ocupando ou buscando ocupar espaços importantes na cena internacional. Como ilustração desse potencial de conflito, foi citada a questão da química fina, recentemente levantada pelos EUA, o que propiciou ao Governo brasileiro ocasião para repensar a sua política com relação à indústria farmacêutica.

Dívida Externa

A discussão sobre a dívida externa teve início com a verificação de que desde 1982 tem havido intenso debate sobre as formas alternativas de pagamento, a conveniência para o país de se seguir o curso tradicional ou declarar a moratória. Assinalou-se que até 1983 predominou uma visão de certa forma "comercialista" e técnica, que privilegiava a necessidade de realização de *superávits* comerciais crescentes para fazer face aos compromissos internacionais, dentro da perspectiva usual de relacionamento com os credores. Entre aquele ano e 1987, foi deslocado o eixo das preocupações para o aspecto da transferência de recursos para o exterior, a exportação de poupança interna, ela própria insuficiente para assegurar os níveis de crescimento. O auge dessa tendência se configurou em fevereiro de 1987, com a declaração da moratória pelo governo brasileiro. Durante o ano em curso houve a retomada do enfoque "comercialista", vinculado à volta aos pagamentos dos juros.

Sublinhou-se que, a despeito disso, não foi ainda suficientemente analisado o impacto verdadeiro da transferência de recursos sobre a economia, ou seja, tratar-se-ia de saber quanto custa pagar a dívida ou quanto valeria não pagá-la em parte.

A esse respeito, foi mencionado que os efeitos da dívida sobre o crescimento da economia frequentemente confundem as pessoas. O essencial seria reconhecer que a dívida, tanto quanto a informática e a política comercial, constitui instrumento de desenvolvimento econômico. Dever-se-iam abandonar posturas dogmáticas e admitir, por conseguinte, que a discussão sobre o retorno do Brasil ao mercado financeiro internacional centrar-se-ia verdadeiramente na capacidade de o país endividar-se para potencializar o desenvolvimento, e não na de pagar dívidas passadas. Ressaltou-se que, dadas as condições de disponibilidade de recursos naturais, do tamanho do mercado interno, da diversificação industrial e nível tecnológico já atingido, o Brasil teria uma vocação de desenvolvimento global, isto é, de todos os setores, o que lhe confere a referida capacidade de continuar-se endividando.

Diante disso, as atenções e esforços deveriam voltar-se para a definição dos objetivos de crescimento. A partir daí, conviria verificar qual a participação possível da poupança interna e qual a da externa. Assim a negociação seria encaminhada tendo em conta elementos determinados dentro do país. Em termos técnicos, esta proposta significa reverter o sinal da balança de transações correntes.

No que se refere às negociações, foi estabelecida uma hierarquia entre os interlocutores do Brasil. Em primeiro lugar foram posicionados os Federal Reserve Board e o

Tesouro dos Estados Unidos. O motivo da exclusão dos governos europeus e japoneses se deve a que os EUA permanecem como centro financeiro internacional.

Apontou-se em seguida o FMI e o Banco Mundial. O FMI atua como "guia" das negociações para as quais sugere parâmetros, ao passo que o BIRD tem se ocupado mais da transferência de recursos para ajustes de balança de pagamentos, do que de empréstimos em longo prazo. Os bancos comerciais ocupariam posição secundária em uma negociação que envolve aspectos políticos. Sobretudo em função da origem dos recursos, não se deveria esperar deles concessões importantes. Por fim viria o Clube de Paris.

Assim a negociação da dívida seguiria por dois vetores: um político, com o governo dos Estados Unidos; outro formal, com o FMI. Ressalvou-se que isto não significaria solicitar ao governo americano, mesmo em conjunto com os dos demais países credores, que assumisse a dívida, em uma espécie de Plano Marshal. Isto seria negativo, pois requereria alto custo em termos de condicionalidades. O próprio Plano Marshal impôs aos países receptores condições políticas importantes, as quais foram cumpridas. Em consequência, seria mais conveniente manter o atual esquema com os bancos privados, mas utilizando-se a negociação política com o governo americano para fugir aos acordos meramente técnicos, inviáveis, em longo prazo, de forma a estancar a saída líquida de recursos.

A essa argumentação foi acrescentado que a negociação com o FMI abre caminho para entendimentos com o Federal Reserve Board, sendo, portanto, positiva. Entretanto o Brasil, com elevados saldos comerciais, não deveria apresentar-se como país sem capacidade de pagar, como inadimplente. Por isso, deveria o país regularizar a situação com os bancos privados e congelar a dívida com as instituições públicas que acusam o Brasil de inadimplente. Por outro lado sublinhou-se que as discussões correntes sobre a dívida deixam transparecer a visão de que haveria padrões de negociação ortodoxos e heterodoxos, o que não corresponderia à realidade. Em termos mundiais, o problema se subdivide entre os NICs asiáticos, os países do leste europeu, os realmente pobres, que se veem forçados a subsistir com a ajuda internacional, e os países médios. Cada caso segue um parâmetro distinto, o que poderia ser estendido para cada país individualmente. A negociação deveria assim refletir as condições objetivas, podendo abranger aspectos considerados ortodoxos ou heterodoxos.

Foi mencionado ainda que, a despeito de ser o governo norte-americano o principal interlocutor, este tem adotado a postura de esperar que fatos novos ocorram, em vez de conduzir efetivamente o processo.

Houve certo consenso de que a dívida perpassa todas as outras questões do relacionamento com os Estados Unidos e influi também em aspectos internos. Ela gera fragilidade em outros setores. A estabilização do problema da dívida facilitaria, portanto, a negociação dos demais contenciosos.

Alternativa para a condução das negociações

O tema da estratégia de negociação, introduzido no primeiro seminário foi retomado e aprofundado. Observou-se de início que a posição brasileira encontra-se de certo modo enfraquecida em decorrência da relativa desarticulação do regime de tomada de decisões no governo. Identificou-se que as próprias decisões concernentes à política interna tem seguido um caminho errático. Houve dois diagnósticos para o fato: o de um lado, atribui-se a um desentendimento entre as elites do país. Assinalou-se que o estado é forte em termos mercantilistas – a regulação da economia e a penetração na esfera de produção – mas fraco

para a implantação de políticas coerentes. De outro lado foi sublinhado que o problema não se deve tanto à desarticulação ou falta de visão das elites, mas a uma crise de hegemonia inerente ao esgotamento do modelo econômico adotado nas últimas décadas. Uma terceira análise sustentou que a complexidade da sociedade brasileira induzirá a um regime de tomada de decisões cada vez mais próximo do norte americano, diferentemente do Japão e Coreia, que possuem caráter mais monolítico.

Quanto ao encaminhamento das negociações propriamente dito, identificou-se a inexistência da parte do Governo brasileiro de uma visão global do contencioso com os EUA capaz de estabelecer um *trade off* entre as diversas áreas, ou mesmo no interior de cada uma. Como ilustração foi citado o campo comercial. Enquanto no GATT o Brasil tradicionalmente defende o argumento da indústria em desenvolvimento para proteger o mercado interno, a nova política industrial e tarifária, anunciada pelo Governo afirma a ineficiência da estrutura produtiva interna e a necessidade de abrir o mercado às importações para ampliar a concorrência, justamente a alegação tradicionalmente feita pelos norte-americanos. No caso, haveria não só a incoerência da posição brasileira, mas também a perda da oportunidade de apresentá-la como concessão aos EUA, para se obter vantagens em outros setores, por exemplo, a dívida, mantendo-se um esquema de *trade off*. Em especial, aquelas medidas que se afiguram necessárias, e portanto tenderiam a ser adotadas, deveriam ser levadas à mesa de negociações como concessão.

Essa argumentação foi de encontro à tese do encapsulamento, defendida no primeiro seminário, segundo a qual, as proporções do contencioso com os EUA e o diferencial de poder entre as partes poderia levar o Brasil à total paralisia caso tentasse incluir todos os diferendos em uma mesma negociação. Dentro da mesma linha, embora com o eixo da discussão deslocado para o problema da natureza das concessões, foi contra-argumentado que deve haver uma separação do mérito das políticas industrial e tarifária em si e apresentação das mesmas como objeto de negociação. A política industrial, por exemplo, constitui medida de caráter tipicamente interno, uma decisão soberana. Sua inclusão nas negociações poderia, de um lado, criar inflexibilidade, impossibilitando mudanças e, de outro, levar o país a trocar concessões permanentes, no caso comercial aquelas que ficariam registradas no GATT, por outras evanescentes, referentes à dívida. Foi salientada a importância da diferença entre conceder e preencher condicionalidades, quando se trata de negociar com um país de muito maior poder relativo.

Reconheceu-se, ademais, que existiria em termos mundiais uma tendência à desglobalização dos conflitos, devido à complexidade da convivência internacional. É o que ocorre entre os EUA e a CEE e Japão no plano econômico e entre EUA e URSS ao plano estratégico – diplomático. A setorialização dos conflitos entre países complexos permite a manutenção do relacionamento em um patamar aceitável, embora deixe transparecer a impressão de um comportamento internacional incoerente. Assim, a modernização da sociedade brasileira nas últimas décadas levará a uma acentuação do contencioso com os Estados Unidos, que deverá dividir-se setorialmente.

Perspectivas

Sem realizar prognósticos, avançaram-se algumas conclusões genéricas sobre o futuro das relações Brasil/Estados Unidos, no campo econômico. Admitiu-se que a competição entre Brasil e EUA pode ser saudável no quadro da diversificação internacional que apela para uma despolitização do encaminhamento dos conflitos.

Sustentou-se que o contencioso brasileiro com os Estados Unidos está inserido em um contexto mais amplo da crise de hegemonia dos EUA e da superação da ordem internacional constituída ao fim da Segunda Guerra. Aquele país não tem conseguido manter ao mesmo tempo o esforço militar, o crescimento global e a saúde econômica. A solução tem sido a transferência de recursos do resto do mundo para os EUA, mas isto possui um potencial desestabilizador.

Por outro lado não há propostas de reordenamento do sistema internacional. Existem apenas arranjos *ad hoc* baseados em relações de poder para equacionar os problemas mais graves. E não está claro se a "nova ordem" será centrada no poder ou em formas jurídicas.

Em oposição foi argumentado não ser evidente que os EUA estejam realmente em decadência. O país tem empreendido esforços consideráveis para modernizar sua estrutura produtiva, sobretudo na área de biotecnologia, a qual parece ser privilegiada para investimentos.

Para o Brasil, no momento das transformações da economia mundial e alteração da divisão internacional de trabalho, a questão dramática seria o *timing* da tomada de decisões. A adoção de determinadas políticas, ainda que corretas, muito adiante poderá não ter nenhum efeito útil. A urgência é dada pela inflexão que ocorre na economia mundial e no sistema internacional de poder. Dadas essas transformações, será importante também pensá-las enquanto oportunidades.

SEMINÁRIO SOBRE "BRASIL-ESTADOS UNIDOS-II"

Data: 06 de junho de 1988

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Professora	ASPÁCIA CAMARGO (CPDOC-FGV)
Embaixador	CARLOS AUGUSTO REGO SANTOS NEVES
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Professor	CELSO LAFER (USP)
Senhor	CELSO PINTO (Gazeta Mercantil)
Ministro	CLODOALDO HUGUENEY FILHO
Professor	DÉRCO GARCIA MUNHOZ (UnB)
Ministro	GELSON FONSECA JUNIOR
Conselheiro	JOÃO ALMINO DE SOUZA FILHO
Embaixador	JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES
Doutor	JOSÉ EZIL VEIGA DA ROCHA (SEI)
Professor	MARCELO DE PAIVA ABREU (PUC-RJ)
Senhora	MARIA HELENA TACHINARDI (Gazeta Mercantil)
Professora	MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA (USP)
Professora	MARIA REGINA SOARES DE LIMA (IUPERJ)
Professor	ROBERTO MACÊDO (USP)
Ministro	SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO
Conselheiro	VALDEMAR CARNEIRO LEÃO NETO
Senhor	WILLIAM WAACK (Jornal do Brasil)

O NASCIMENTO DE UM NOVO PARADIGMA ECONÔMICO NO PACÍFICO NORTE

12 de julho de 1988

Apresentação

O seminário reuniu profissionais do meio acadêmico, representantes de instituições oficiais vinculadas à área de tecnologia e diplomatas com o objetivo de debater as transformações que vêm ocorrendo nos países do Pacífico Norte-Oriental, em função do acelerado desenvolvimento tecnológico ali observado, bem como a posição do Brasil em face das mesmas.

As discussões tiveram como elemento de motivação a coletânea denominada "Cartas de Cingapura", preparada pelo Embaixador Amaury Banhos Porto de Oliveira. Os textos versam sobre as experiências recentes dos NPIs asiáticos, notadamente Coreia, Taiwan, Cingapura, Malásia e Hong Kong. Também foram examinados os casos do Japão, China e, de passagem, os países da ASEAN.

No que se refere ao tema, foi lembrado que o tratamento a ele dispensado no Brasil tem sido pouco produtivo por ser excessivamente ideológico. De um lado ultraliberais, de outro ultraintervencionistas procuram utilizar a experiência dos NPIs do Pacífico em favor de seus argumentos, quando se trata de apresentar fórmulas para o desenvolvimento brasileiro, sobretudo tecnológico.

Assim, uma constatação do seminário foi de que os vários países asiáticos, incluindo o Japão, possuem algumas características distintas, a despeito do sucesso que os une. O Estado, em todos, desempenha papel importante ao contrário do que dizem os ultraliberais.

Tais características serão apresentadas na segunda parte deste resumo. Antes disso, serão introduzidos alguns dos conceitos empregados como base teórica. E uma última seção se dedicará à posição do Brasil diante das transformações verificadas na economia e política mundiais. A presente forma de organização do resumo não corresponde ao desenrolar cronológico das intervenções. Permite, entretanto, maior aglutinação das ideias expostas, razão pela qual também foram omitidos os nomes dos participantes.

Principais Conceitos

Analiticamente, o seminário teve como ponto de partida a noção de ruptura. Admitiu-se que vivemos um momento de descontinuidade na história mundial, uma substituição de paradigmas. Embora represente um fenômeno global, esta inflexão pôde ser dividida em duas esferas: a econômica diz respeito às alterações na estrutura produtiva, quer na organização da produção, quer no tipo de produto, em função do emprego massivo das novas tecnologias; a política se refere à redistribuição do poder econômico em escala planetária, condicionada pela esfera anterior. A esta última está subjacente uma redivisão internacional do trabalho.

Ao conjunto das transformações na economia chamou-se "III Revolução Industrial", cujos setores propulsores são as cinco áreas de tecnologia de ponta: informática, mecânica de precisão, química fina, novos materiais e biotecnologia. Procurou-se, para dar contornos explicativos mais consistentes, inseri-las nas teorias cíclicas de Kondratieff-Shumpeter, segundo as quais a economia capitalista experimenta ciclos de crescimento que se repetem a cada 50 anos aproximadamente. A passagem de um ciclo a outro pode coincidir com o surgimento de novos setores produtivos que funcionam como locomotivas do crescimento. A primeira Revolução Industrial completou dois ciclos inteiros; a segunda já cumpriu um e meio.

Foi sublinhado que as inovações tecnológicas não constituem apenas um fenômeno técnico-econômico, mas possuem também uma dimensão sócio-institucional. O que se encontraria em processo de mudança seriam as próprias relações entre patrões e empregados, as formas vigentes de organização da produção e do consumo. O taylorismo e o fordismo, característicos da atual fase de industrialização, que se tornaram um paradigma mundial no pós-II Guerra em virtude da expansão dos investimentos norte-americanos, são agora ameaçados por novas maneiras de produzir, como os *Flexible Manufacturing Systems* (FMS) e *Computer Integrated Manufacturing* (CIM), marcados pelo uso intensivo de robôs e computadores.

Ressaltou-se que os baixos índices de crescimento econômico experimentado desde o início da década de 1970 resultam da exaustão do fordismo como regime de acumulação capaz de sustentar a produtividade e a lucratividade das empresas, em que pesem outros fatores negativos como a crise de petróleo. A própria onda de transferências de filiais para os países em desenvolvimento nos anos 60 e 70 em busca de mão-de-obra e matérias-primas baratas foi interpretada como uma estratégia para manter a competitividade internacional.

Também essa alternativa está sendo ameaçada pelas novas tecnologias – sobretudo robôs e materiais sintéticos – que tornam cada vez mais irrelevante a participação daqueles dois insumos no valor agregado dos produtos. Isto tem forçado os Estados Unidos a reciclarem seu parque industrial. Mas a tentativa de emprego dos FMS e CIM não tem sido bem sucedida até o momento, o que atestaria a importância das condicionantes sócio-institucionais.

Com efeito, um novo paradigma industrial só é possível onde houver um conjunto de normas e comportamentos que emprestem aceitabilidade social ao subsistema tecnológico. O país-locomotiva definidor do paradigma será aquele que der coerência social e institucional à renovação tecnológica. No caso, indicou-se ser o Japão.

Esse fato tem implicações para segunda esfera de análise. A questão principal a respeito da redistribuição internacional do poder econômico foi a de saber que tipo de conformação decorrerá da Revolução em curso. Houve várias opiniões, apresentando os seguintes cenários alternativos:

a) Tal como ocorreu com Inglaterra e Estados Unidos, haveria uma "transferência do bastão" deste último para o Japão. No início os dois países manteriam a liderança, até que eventualmente o Japão assumisse a dianteira. Concorreria para isso uma série de fatores, como a posição que o Japão já ocupa nas finanças mundiais, o elevado nível de poupança e investimentos, com a manutenção de altas taxas de crescimento, a qualificação da mão-de-obra, entre outros. Os EUA, ao contrário, se tornaram o maior devedor do mundo e perderam a competitividade industrial;

b) A atual proeminência do Japão seria uma fase transitória, uma vez que este país, devido a sua reduzida base geográfica, não teria condições de se tornar uma superpotência, assumindo integralmente o papel que os EUA vêm exercendo desde o fim da II Guerra. Foi lembrado que historicamente, países pequenos não lograram tal posição, mas desempenharam um papel de mediação entre a queda de um império e a ascensão de outro, como ocorreu com Portugal e Fenícia. Paralelamente, foi apontado que a emergência do Japão como potência-locomotiva da economia mundial seria algo duvidosa em função de uma série de *liabilities*, dentre as quais se destacaram os impasses de natureza social e cultural, além da permanência

de certos ressentimentos antinipônicos nos países do Pacífico Norte-Oriental, especialmente na China.

c) A nova configuração não teria propriamente um país-locomotivo, mas seria multipolar, com várias macro-regiões integradas economicamente: a bacia do Pacífico, liderada pelo Japão e formada pelos NPIs, a China e os países da ASEAN, onde já existe uma divisão sub-regional do trabalho; a Comunidade Econômica Europeia, efetivamente unida a partir de 1992; o mercado americano, ampliado pela integração dos EUA, Canadá e México; e os países socialistas da Europa.

Os dois conceitos-chave que vinculam as duas esferas seriam "janela de oportunidades" e "pulo do sapo". Segundo foi relatado, trata-se de expressões cunhadas por pesquisadores da Universidade de Sussex que se dedicam, com base na teoria dos ciclos, ao estudo da passagem de um período de estagnação e declínio para outro de crescimento. A "janela de oportunidades" corresponde ao espaço aberto durante a transição de um paradigma de acumulação para outro, quando há uma desarticulação das estruturas que regulam as relações econômicas internacionais características do paradigma que se encerra, mas ainda não estão estabelecidas novas, referentes àquele que surge. É, portanto, um momento de permissividade, em que a posição dos países beneficiados no período anterior se torna ameaçada. O "pulo do sapo" seria o aproveitamento desses espaços por determinados países, mediante um salto tecnológico para um patamar compatível com o paradigma que se instala. Essa *performance* implica uma redefinição do papel de tais países na divisão internacional do trabalho.

Avaliação do Sucesso dos NPIs Asiáticos

No contexto do debate sobre a experiência de desenvolvimento dos países da Bacia do Pacífico Norte, foram examinados aspectos relacionados ao êxito obtido pelos Novos Países Industrializados (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong) e pelo Japão, tanto no que se refere aos determinantes estritamente econômicos quanto no tocante a condições sociais e políticas vinculadas ao desenvolvimento.

De modo geral, identificou-se a existência de analogias entre o êxito econômico dos NPIs e o surgimento da Alemanha e do Japão, como países da "linha de frente". Em ambos os casos, configurou-se, em função de transformações na ordem econômica internacional, uma "janela de oportunidades", que permitiu a países antes marginalizados engajarem-se em um processo acelerado de capacitação industrial e tecnológica.

Na análise dos elementos que tornaram possível esse processo de capacitação, assinalou-se haverem sido preenchidas pelos NPIs as três condições básicas indicadas por Rostow como indispensáveis para o *take off*:

a) rápido crescimento da taxa de investimento produtivo;

b) desenvolvimento de pelo menos um setor manufatureiro de importância; e

c) criação de um arcabouço político-institucional que permita aproveitar as externalidades geradas pelos setores de ponta.

Quanto aos elementos propriamente econômicos, foi apontada a existência de pelo menos duas características comuns aos NPIs: uma elevada relação exportações/PIB e uma taxa de investimentos igualmente elevada. Nesse contexto, mencionou-se a hipótese de um "círculo virtuoso" configurado pela alimentação recíproca entre o crescimento das

exportações e a expansão dos investimentos. O funcionamento desse círculo, em uma conjuntura de expansão do comércio internacional e favorecido pela transferência de tecnologia a partir do Japão e dos EUA, explicaria a história de sucesso dos NPIs.

Assinalou-se, com isso, a importância dos mercados externos no desenvolvimento dos NPIs, bem como o fato de que esses países se beneficiaram de uma certa complacência (*laxity*) por parte dos EUA, no sentido de permitir a abertura de seu mercado para produtos dos NPIs. A esse respeito, foi mencionada a preocupação desses países diante da perspectiva de que, no futuro, o acesso ao mercado norte-americano se torne progressivamente mais difícil e da tendência de retorno da produção de alguns manufaturados para os EUA.

Ainda com relação ao papel do mercado externo, foi indicado o fato de que o modelo adotado pelos NPIs não se identifica com uma política de "promoção de exportações", na forma em que tal política existiu, por exemplo, no Brasil. O processo de industrialização dos NPIs caracterizar-se-ia, antes, como um modelo *export-oriented* e *outward-looking*, no sentido de uma economia que se fortalece recebendo estímulos do exterior.

No que se refere à capacitação tecnológica, foi assinalada a característica, presente sobretudo no caso japonês, de uma *catch-up industrialization*, pela qual os países de industrialização tardia podem alcançar estágios avançados sem ter que atravessar necessariamente todas as etapas percorridas pelos países de primeira linha, processo que permite avanços muito rápidos, mas que tende a desacelerar-se à medida que os *late-comers* aproximam-se dos países da vanguarda tecnológica. Os NPIs podem, durante um certo período, basear o seu desenvolvimento industrial na "cópia criativa" de produtos e processos já existentes em outros países. A partir de um certo momento, contudo, torna-se necessário ir além da cópia, o que resulta em gastos e dificuldades antes inexistentes. Como ilustração disso, foi mencionado o fato de o Japão se ver forçado a modificar o perfil de seus investimentos em P&D, passando a dar maior ênfase à pesquisa básica, a exemplo do que ocorre, desde há muito, nos EUA.

Salientou-se que o modelo de desenvolvimento dos NPIs não poderia ser caracterizado como propriamente liberal, uma vez que se verificou, nesses países, abertura apenas parcial de seus mercados internos, além de haver significativa participação do estado como agente econômico. Foram lembradas, contudo, as especificidades dos processos de industrialização dos quatro NPIs. Nesse contexto, mencionou-se o papel desempenhado, na Coreia do Sul, pelos grandes conglomerados privados, inexistentes, por exemplo, em Taiwan. No que concerne ao caso japonês, assinalou-se ser o seu processo de desenvolvimento e capacitação tecnológica muito anterior à década de 60, datando o seu início da Era Meiji.

À parte dessa identificação dos determinantes econômicos, foram apontados outros aspectos da experiência nacional dos NPIs e do Japão que estão estreitamente relacionados ao seu processo de industrialização e desenvolvimento:

a) existência de um projeto nacional que permeia as diversas camadas da população e que encontra respaldo na atuação de uma classe dirigente coesa, dotada da consciência do processo atravessado pelo país e capaz de afastar setores pré-industriais, incluindo progressivamente novos setores empresariais.

b) existência de um grau elevado de homogeneidade cultural, consubstanciada na predominância do confucionismo. A esse respeito, assinalou-se o papel que essa doutrina, pelo que incorpora de ascetismo e rigidez moral, pode ter desempenhado no favorecimento de taxas elevadas de poupança, a exemplo do que ocorreu com a ética protestante na primeira fase do capitalismo.

c) a execução de políticas educacionais que permitiram a formação de mão-de-obra capacitada para operar sobre uma base técnica consideravelmente sofisticada.

d) a realização de importantes reformas voltadas para a eliminação de estruturas arcaicas. Tanto no Japão como em NPIs como Coreia do Sul e Taiwan, a execução da reforma agrária resultou na eliminação de focos de atraso e na incorporação de novos setores ao mercado interno, possibilitando ainda o surgimento de uma poupança rural. Ademais, reformas administrativas favoreceram, nesses países, o surgimento de uma elite burocrática de tipo moderno, infensa a práticas de corrupção comuns em países em desenvolvimento. Foi mencionada, no entanto, a ocorrência de tais práticas, por exemplo, na fase inicial da industrialização coreana, quando se formaram os grandes conglomerados. Nesse contexto, foi salientada a contribuição dos EUA que, ao final da II Guerra Mundial, favoreceram a implantação dessas reformas modernizadoras, ao contrário do que se verificou na América Latina, onde aquele país esteve tradicionalmente vinculado a setores mais arcaicos, opondo-se com isso à realização de reformas análogas às ocorridas nos NPIs asiáticos.

O Brasil e o Pacífico Norte

O seminário foi informado pela preocupação em procurar extrair nas recentes modificações no cenário internacional, em que a afirmação do Japão como potência emergente e a consolidação dos países recentemente industrializados no Pacífico Norte surgem com destaque, considerações que, a partir da experiência histórica daqueles países e da "janela de oportunidades" aberta para o Brasil, indiquem caminhos alternativos para o país.

De início, cumpre destacar o consenso obtido em torno da ideia de que o modelo de industrialização brasileiro parece ter encontrado seus limites. Com efeito, durante as intervenções dos debatedores pontificou a noção de que a industrialização brasileira por substituição de importações (ISI), a despeito de seu *aggiornamento* com a adoção da política de promoção de exportações, não logrou instalar um setor industrial suficientemente dinâmico para enfrentar o desafio das novas tecnologias e do incremento de produtividade delas decorrente.

Dentre os fatores que teriam contribuído para que a modernização conservadora brasileira não tivesse o sucesso almejado, foram sublinhados, *inter alia*, a permanência de uma estrutura agrária arcaica, contrariamente ao que ocorreu no Pacífico Norte, nos primeiros anos do segundo pós-guerra e a consequente manutenção de estamentos patrimonialistas e corporativistas dentro e fora do Estado, incapazes de formular um projeto nacional.

Descreveu-se a industrialização brasileira como um movimento periférico, reflexo da mundialização da estrutura social de produção conhecida como fordismo. Desse modo, em que pese à instalação de um parque industrial, cujo grau de modernização foi objeto de debate, parece imprescindível que o Brasil assuma uma postura mais marcadamente *outward looking*, de acordo com o espírito da Nova Política Industrial, não só em virtude da necessidade de analisar criticamente as experiências dos demais NPIs, mas também em virtude do fato de que algumas tecnologias avançadas tornaram-se economicamente rentáveis apenas em escala mundial. Assim é que alguns setores econômicos serão inevitavelmente internacionalizados, competindo, pois, ao país escolher aquelas áreas de alta tecnologia em que seria possível o alcance de uma capacitação nacional, como, por exemplo, nas áreas de biotecnologia e de novos materiais.

Outra sorte de considerações dizendo respeito às condições estruturais brasileiras para um "pulo de sapo" foi objeto da preocupação dos palestrantes. Foi sublinhado o perigo de que o país passasse a assimilar acriticamente à experiência dos países do Pacífico Norte, sem que fossem atentadas as particularidades histórico-geográficas e culturais que compõem o pano de fundo para um projeto nacional.

Nesse sentido, dedicou-se atenção à comparação entre diferentes situações nacionais. Destacou-se a ausência de homogeneidade do Brasil em oposição aos países do Pacífico Norte, principalmente nos aspectos culturais e étnicos. Entretanto, foi lembrado que a diversidade brasileira não constitui necessariamente um *handicap*, tendo sido citado o caso dos Estados Unidos e da União Soviética como países em situação de extrema diversidade cultural, mas que chegaram ao desenvolvimento. Nesse ponto, foi avaliada como extremamente importante a presença de um cimento ideológico-filosófico para a consecução de um projeto nacional: liberalismo nos Estados Unidos; socialismo na URSS; e confucionismo no Pacífico Norte-Oriental, unindo Estado e sociedade civil. Por outro lado, algumas intervenções tenderam a ressaltar o aspecto positivo do pragmatismo brasileiro, indicando que este poderia ser a base para o delineamento de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Da observação da experiência japonesa, coreana e dos demais países da região, ficou patente a necessidade de investimentos maciços em educação, não só pela inevitabilidade da falência da suposta vantagem da mão-de-obra barata, mas também pelo fato de que a melhoria dos recursos humanos capacitaria a absorção de novas tecnologias pela sociedade, ampliando mercados e, por essa via, induzindo novos investimentos, gerando um "círculo virtuoso".

Alguns debatedores lançaram mão da conhecida imagem do Brasil como sendo uma combinação de Bélgica e Índia para destacar os dilemas com que o país se defronta. Face, de um lado, à necessidade de investimentos em educação e em alta tecnologia e, de outro, aos prementes investimentos sociais com vistas à redução das desigualdades que caracterizam o país, e tendo em conta o encilhamento do Estado – comprometido com: a) o serviço da dívida externa; b) os custos do protecionismo para o mercado interno e da promoção de exportações; c) a concessão de subsídios –, algumas posições salientaram que neste *trade off* deveria ser concedida primazia ao primeiro tipo de preocupação.

Nesse sentido, caberia incentivar as "ilhas de excelência" já existentes em alguns setores por meio dos mecanismos de financiamento disponíveis para o delineamento de uma política integrada de modernização e de capacitação tecnológica.

As atenções dos participantes se voltaram finalmente para o papel que o Brasil deverá desempenhar no cenário internacional. Caso se configure uma estrutura multipolar, com várias macro-regiões integradas, permaneceria como variável em aberto não só o grau de autonomia disponível para a periferia, mas também a permeabilidade dessas bacias. Para alguns, em uma perspectiva otimista, o sistema internacional assemelhar-se-ia a uma articulação de vasos comunicantes que propiciaria ao Brasil participar de cada um deles em diferentes segmentos. Outros preferiram supor que, na ausência de reordenamentos internos importantes, o país se tornaria irremediavelmente caudatário.

No que se refere às relações entre o Brasil e os países daquela região, foi salientado que, atualmente, as maiores potencialidades encontram-se no relacionamento bilateral com a China, sobretudo em razão do crescente desencanto do Japão com a evolução

política brasileira e da diminuição da importância dos recursos naturais do Brasil para a estratégia de desenvolvimento japonesa.

A guisa de conclusão, houve concordância em que, dadas a inserção histórica e geográfica do Brasil na economia mundial, seria muito difícil ao país atrelar-se às transformações em curso no Pacífico, mas que um projeto nacional racional poderia viabilizar um eventual "pulo de sapo" brasileiro.

SEMINÁRIO SOBRE "O NASCIMENTO DE UM NOVO PARADIGMA ECONÔMICO NO PACÍFICO NORTE"

Data: 12 de julho de 1988

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Embaixador	AMAURY PORTO DE OLIVEIRA
Conselheiro	ANTONIO JOSÉ VALLIM GUERREIRO
Professora	ASPÁCIA CAMARGO (CPDOC-FGV)
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Ministro	CELSO LUIZ NUNES AMORIM
Conselheira	DINAH FLUSSER
Secretário	EDUARDO DOS SANTOS
Doutor	FÁBIO CELSO MACÊDO SOARES (FINEP)
Conselheiro	FAUSTO MARTHA GODOY
Ministro	GELSON FONSECA JUNIOR
Doutor	HEITOR CAULLIRAUX (CESP)
Secretário	HÉLIO MAGALHÃES DE MENDONÇA
Doutora	HELOÍZA CAMARGOS MOREIRA (CPA)
Professor	HENRIQUE RATTINER (USP)
Doutor	JOAQUIM FRANCISCO DE CARVALHO (CSPN)
Embaixador	JOSÉ MARIA VILAR DE QUEIROZ
Professor	JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO (UFF)
Ministro	LUIZ HENRIQUE PEREIRA DA FONSECA
Doutor	LUIZ ORLANDO CARNEIRO (Jornal do Brasil)
Professora	MARIA REGINA SOARES DE LIMA (IUPERJ)
Doutor	MURILO FLORINDO CRUZ FILHO (INPI)
Doutor	PAULO SÉRGIO FERRACIOLI DA SILVA
Ministro	SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO
Embaixador	SEBASTIÃO DO REGO BARROS NETO
Conselheiro	VALDEMAR CARNEIRO LEÃO NETO

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS TEMPERADOS

1º de março de 1989

O seminário reuniu representantes do Itamaraty, do Ministério da Agricultura, do IPLAN/IPEA e da iniciativa privada, entre outros, para discutir a liberalização do comércio agrícola mundial e seus efeitos sobre o Brasil, à luz, sobretudo, do processo de negociação em curso na Rodada Uruguai do GATT. O encontro se revestiu de importância particular por inserir-se em um conjunto de iniciativas do Ministério das Relações Exteriores que buscam maior participação dos setores empresariais e outros órgãos do Governo na definição das posições brasileiras no GATT.

Foi sublinhada como singularidade da agricultura o fato de o comércio do setor estar excluído do ordenamento jurídico internacional. Originalmente, as regras do GATT seriam aplicáveis ao comércio de produtos agrícolas tanto quanto ao de manufaturados. No entanto, desde a obtenção pelos EUA de um "waiver" (derrogação) em 1955, que ainda permanece válido, o comércio agrícola foi na prática retirado do GATT.

A partir de então, os diversos países passaram a dispor de liberdade para executar suas políticas agrícolas, o que resultou em aumento generalizado do protecionismo e concessão de subsídios crescentes às exportações pelos países desenvolvidos, sobretudo, pela CEE. Isto vem provocando uma desorganização do mercado à medida que rebaixa artificialmente os preços dos produtos, mascara as condições reais de competitividade e dificulta o planejamento pelos produtores.

A inclusão do tema na Rodada Uruguai visa, em última análise, a eliminar as distorções acumuladas ao longo dos anos, mediante a regulamentação tanto do comércio internacional quanto das políticas internas de cada país. Daí a importância das negociações.

Este resumo foi dividido em cinco partes: a apresentação da evolução do quadro internacional que condicionou o estabelecimento do Grupo Negociador de Agricultura na Rodada Uruguai; a nova lei agrícola em discussão no Ministério da Agricultura; uma avaliação das negociações multilaterais até o momento; o "Producer Subsidies Equivalent" (PSE) como provável índice a ser adotado para orientar o processo de liberalização; as conclusões e sugestões apresentadas. Para facilitar a aglutinação dos vários argumentos, foi suprimida a citação dos nomes dos participantes.

Quadro Geral

As discussões atualmente em curso sobre liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas temperados terão consequências nos planos interno e externo e a curto e longo prazo.

Lembrou-se que, historicamente, o GATT sempre fracassou nas tentativas de disciplinar o comércio agrícola internacional. Esses fracassos resultaram, sobretudo, da exceção de vigência das regras do GATT para a agricultura dos EUA – o já mencionado "waiver" norte-americano de 1955 – e o lançamento da Política Agrícola Comum (PAC) no início dos anos 60. No entanto, este quadro alterou-se. A agricultura é hoje uma área de importância estratégica na Rodada Uruguai, em razão das pressões norte-americanas no sentido da eliminação completa dos subsídios agrícolas em dez anos, e também por ser a única área no GATT em que os dois grandes – EUA e CEE – se encontram em campos opostos (como comprovado na reunião de Montreal, de dezembro de 1988). Também houve transformações no Brasil já que, no passado, o País não era exportador de produtos agrícolas temperados, como ocorre atualmente. Hoje, com interesses concretos muito mais significativos, precisamos negociar, num processo que envolve ganhos mútuos e, também,

concessões mútuas. O Brasil, foi sublinhado, deve preparar-se para estas mudanças, pois a reestruturação do comércio agrícola mundial trará não apenas elementos preocupantes, mas poderá igualmente acarretar novas oportunidades comerciais a serem aproveitadas.

Argumentou-se, contudo, que a discussão sobre a conveniência de liberalizar o comércio mundial de produtos agrícolas ainda não chegou a conclusões definitivas. A esse respeito foi lembrado que diversas simulações e estudos realizados pelo BIRD e outros organismos internacionais indicaram diferentes impactos em cada país, apontando frequentemente para efeitos negativos nos países em desenvolvimento.

Acredita-se que, no caso brasileiro, a liberalização teria alguns aspectos positivos como a redução do déficit público, o aumento das exportações de grãos (em particular da soja) e, portanto, do saldo comercial e, em longo prazo, um ganho de competitividade para a economia brasileira, que poderia, por exemplo, recorrer a insumos importados mais baratos. Destacou-se que, embora a agricultura brasileira exiba desempenho altamente dinâmico (safra agrícola de 72 milhões de toneladas de grãos em 1988), alguns indicadores como a disponibilidade calórica, por exemplo, são extremamente baixos em comparação, até mesmo, com países em desenvolvimento. Por tal razão, o tema da liberalização da agricultura deve ser examinado, também, à luz de seus efeitos sociais, como sobre o consumo interno de alimentos.

Foi destacado que, na verdade, o debate sobre a liberalização do comércio de produtos agrícolas tem sido mais ousado no plano interno brasileiro do que no próprio GATT. Evidências nesse sentido são as significativas medidas liberalizantes tomadas recentemente pelo Brasil, como a nova Tarifa Aduaneira e a aprovação pelo CONCEX de medidas que facilitam as importações de certos insumos e produtos agrícolas, bem como os debates em torno de uma nova Lei Agrícola, comentada a seguir.

A Nova Lei Agrícola

Mencionou-se estar em elaboração no Ministério da Agricultura, com a participação de segmentos interessados, uma Nova Lei Agrícola. Há no momento duas propostas em exame, ambas no sentido de maior liberalização do mercado, ainda que condicionada ao comportamento dos preços internos e externos dos produtos agrícolas. Esta lei deverá, em princípio, ser votada pelo Congresso Nacional até 5 de outubro do ano corrente. Foi lembrado que o País jamais teve uma lei agrícola como tal e que os motivos que inspiraram esta iniciativa se prendem especialmente a questões de natureza interna, isto é, à necessidade de organizar o mercado, ampliar o abastecimento e desobstruir as exportações, entre outros.

Foi argumentado que, em se tratando de iniciativa de liberalização unilateral, a aprovação da lei está desengajada do processo negociador da Rodada Uruguai. Isto representa um erro tático, pois o Brasil perde um trunfo que poderia ajudar a obter mais facilmente contrapartida de outros parceiros comerciais em Genebra, especialmente se for levado em conta que o Brasil já responde pela posição de sétimo maior exportador de produtos agrícolas.

Indicou-se, contudo, que as medidas internas não se transformam automaticamente em concessões no GATT. Uma tarifa só se transforma em concessão quando é consolidada. O rebaixamento da tarifa média brasileira pelas autoridades fazendárias, por exemplo, não pode ser entendido como concessão porque ainda não foi consolidado no Acordo Geral, o que deixa brecha para revogação da medida. Da mesma forma, caso a nova lei agrícola seja aprovada pelo Congresso, o Brasil não se verá ainda obrigado perante as

demais Partes Contratantes do GATT. Se estas também não liberalizarem seus mercados agrícolas, o Congresso poderá revogar ou não a lei, de acordo apenas com determinações internas. Acrescentou-se ainda que todas as medidas de natureza liberalizante tomadas no decorrer da Rodada Uruguai receberão crédito no processo negociador.

Mencionou-se por último, quanto à elaboração da lei, que se torna essencial uma coordenação maior entre os diversos órgãos do Governo a fim de compatibilizá-la com as posições que o Brasil vem defendendo na Rodada Uruguai.

Avaliação das Negociações em Agricultura na Rodada Uruguai

Sublinhou-se que a ideia de incluir o setor agrícola nas negociações do GATT é antiga, mas só ganhou força recentemente, quando a escalada na aplicação de subsídios pelos grandes parceiros comerciais chegou a tal ponto que passou a ter peso insustentável no orçamento daqueles países. Tem-se verificado que a atual política representa ainda grande fonte de desperdícios por se tratar de uma alocação irracional de recursos. Ademais, outros países, que têm perspectivas de ganhar mercados com a liberalização – dentre eles os EUA –, têm pressionado no sentido da inclusão da agricultura nas negociações do GATT.

No passado as discussões sobre o tema ficaram restritas aos Estados Unidos e à CEE, os dois maiores mercados produtores e consumidores. Na Rodada Uruguai surgiu como terceiro ator importante o Grupo de Cairns. Criado em 1986, apresenta forte heterogeneidade entre seus membros, pois compreende países muito desenvolvidos, como o Canadá, e outros de menor desenvolvimento relativo, como Indonésia e Filipinas. Na América Latina cinco países estão representados: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Colômbia.

Além de CEE, EUA e Grupo de Cairns, há ainda dois outros relevantes conjuntos de países, que contribuem para conformar um quadro negociador complexo. O primeiro é composto pelos países em desenvolvimento importadores de produtos agrícolas temperados, liderados pela Jamaica. Este grupo tende a apoiar as posições da CEE, pois os subsídios da Comunidade tornam os produtos mais baratos no mercado internacional. O segundo grupo é integrado pelos países nórdicos, a Áustria, o Japão e a Suíça, para os quais a agricultura assume um caráter estratégico. Também à base de fortes subsídios estes países chegam próximo à autossuficiência em determinados produtos. Opõem-se à liberalização indiscriminada não por uma questão de disputa de mercado, mas pelo temor de um aumento de sua vulnerabilidade.

Foi salientado, entretanto, que os debates permanecem polarizados nas posições dos Estados Unidos e da CEE. Os primeiros pretendem uma eliminação completa dos subsídios à agricultura em um prazo máximo de dez anos, admitindo como únicas exceções o apoio governamental à pesquisa e à criação de infraestrutura. Alguns segmentos do setor agrícola norte-americano apresentam boas condições de competitividade e, portanto, poderiam ampliar sua participação no mercado local e internacional. A avaliação geral é que os EUA teriam ganhos líquidos com a liberalização. A comunidade Europeia, de sua parte, pretende que as negociações permitam somente ajustes no mercado (desorganizado pela escalada dos subsídios), de forma a aliviar o orçamento europeu, mas sem colocar em risco a Política Agrícola Comum (PAC). A posição comunitária pode ser explicada pelo fato de que, diferentemente dos EUA, cuja população rural é bastante reduzida, os países europeus possuem um número expressivo de produtores, muitos operando em pequena escala. Os agricultores são, tradicionalmente, importante reduto de poder político, com grande capacidade de pressão. De maior importador de alimentos há alguns anos, a CEE se

transformou em maior exportador atualmente, em função apenas dos elevados subsídios, já que não conta com vantagens comparativas reais.

Ressaltou-se que o ponto central de divergência entre EUA e CEE reside em saber se as negociações devem concentrar-se nas medidas de curto ou de longo prazo. A CEE, como admite apenas pequenos ajustamentos, não aceita discutir o longo prazo; os EUA, ao contrário, aceitam discutir o curto prazo somente quando se tiver estabelecido um cronograma que em longo prazo (10 anos) garanta a eliminação total dos subsídios. Esta foi a razão do impasse no Grupo Negociador de Agricultura na reunião de Montreal. Tal impasse levou os países latino-americanos que são membros de Cairns a propor, baseados no princípio da globalidade, a suspensão formal das negociações até o mês de abril. Este princípio significa que as negociações devem avançar de forma equânime em todos os grupos. Entre dezembro e abril o Diretor-Geral do GATT foi incumbido de manter consultas informais com as diversas partes contratantes em busca de consenso sobre os quatro temas que ficaram pendentes: agricultura, têxteis, propriedade intelectual e salvaguardas.

Assim, o grupo de agricultura mostrou-se ser de grande valor tático no processo negociador da Rodada Uruguai, pois possibilitou aos países em desenvolvimento reter o avanço da negociação dos demais temas, especialmente o relativo à propriedade intelectual, como queriam apenas os países desenvolvidos. O impasse surgido em Montreal serviu de ilustração ao argumento favorável à entrada do Brasil no Grupo de Cairns, que se baseava na premissa de que, atuando individualmente, o Brasil teria possibilidades muito menores de obter resultados positivos nas negociações. Assinalou-se que, não obstante sua heterogeneidade (incluindo também países desenvolvidos), o Grupo assumiu a defesa do princípio do tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento, reivindicado pelo Brasil. Isto diferencia muito a proposta de Cairns daquela dos EUA. Foi a coesão dos membros latino-americanos de Cairns que permitiu, mediante a suspensão formal das negociações em Montreal, aumentar a probabilidade de resultados mais equilibrados no transcurso da Rodada Uruguai. Em função de sua heterogeneidade, é prematuro afirmar se o Grupo sobreviverá à próxima etapa das negociações, que será mais difícil. De todo modo, a participação do Brasil no Grupo mostrou-se extremamente útil até o momento.

As negociações vêm passando por um processo de refinamento ao longo do tempo. Na primeira fase, antes da reunião de Montreal, tratou-se, sobretudo, de uma apresentação geral de posições. A partir de agora, deverão seguir por um caminho mais concreto, devendo-se chegar provavelmente à discussão de listas de produtos a terem o comércio liberalizado. Previu-se nesse sentido que ocorrerão mudanças efetivas no atual panorama do comércio agrícola, dadas, sobretudo, as pressões dos subsídios no orçamento norte-americano.

No momento das negociações produto a produto, além da dificuldade política de convencer os parceiros mais reticentes à necessidade de maior racionalização do mercado agrícola, haverá também um obstáculo técnico, seja qual for a quantificação dos efeitos das políticas protecionistas. Há várias propostas em pauta, sendo a mais importante o índice denominado "Producer Subsidy Equivalent" (PSE), criado pela OCDE e já utilizado pelos EUA para medir o nível de subsídios aplicado por um país.

"Producer Subsidy Equivalent" (PSE)

O PSE constitui uma tentativa de combinar as diferentes formas de intervenção governamental na agricultura em uma expressão quantificável única. Como medida contábil que agrega todos os benefícios diretos e indiretos, explícitos ou implícitos, provenientes de

políticas agrícolas nacionais, ele pode ser aplicado a um produto (trigo), a um subsetor (cereais) ou ao setor agrícola como um todo. O PSE poderia ser utilizado em comparações internacionais sobre níveis de intervenção governamental na agricultura.

O PSE tem sido discutido como índice apropriado para avaliar o grau de proteção de cada mercado agrícola. Contudo, a base de conhecimentos sobre o PSE ainda não é confiável. Existe reduzida literatura a respeito e, muitas vezes, com conclusões divergentes.

Foi indicado que a Companhia de Financiamentos da Produção (CFP) tem desenvolvido esforços no sentido de calcular o PSE para o Brasil, incluindo produtos como arroz, soja, milho, trigo, leite, cana-de-açúcar, carne bovina, carne suína e de aves.

A CFP já pôde encontrar algumas dificuldades, como as que se seguem:

– a elaboração do índice não tem um caráter unicamente técnico, mas também político;

– o PSE avalia subsídios e equivalentes, mas ignora outras formas de incentivo e desconsidera, ainda, variáveis importantes como as taxas de cambio e de juros;

– o PSE não faz distinção entre os diferentes subsídios e atividades a que se destinam (por exemplo, subsídios à exportação e à criação de infraestrutura agrícola);

– os países envolvidos nas negociações internacionais precisariam harmonizar seus índices;

– alguns produtos importantes, como o leite, não têm um comércio normal (operações de governo, etc.), o que dificulta o cálculo do PSE;

– o cálculo de preços de fronteira requer informações de caráter subjetivo;

– as simulações do PSE exigem cálculos econométricos delicados.

Salientou-se que, não obstante suas limitações para o cálculo exato do nível de subsídios aplicado pelos Governos, o PSE será de grande valia. Ele funcionará como termômetro que permitirá detectar com algum grau de precisão a direção e os efeitos de medidas de política agrícola adotadas pelos diversos países; fornecerá elementos importantes para a negociação e também para as atividades internas de planejamento. Embora haja o risco de não se utilizar índice algum, já que a negociação é eminentemente política, concluiu-se pela necessidade de dar continuidade ao trabalho de avaliação do PSE e de sua aplicabilidade, e também de examinar outros índices, como o TDE (Trade Distortion Equivalent), sugerido pelo Canadá. Também a proposta norte-americana de se criar um novo índice chamado "tarifação", ou seja, de quantificar em termos de tarifas os subsídios, dificuldades de acesso, etc., deve ser analisada. Concluiu-se, ainda ser imperativa maior integração entre os órgãos envolvidos na questão da elaboração a cálculo de índices.

Considerações Finais

Algumas sugestões e conclusões apresentadas ao longo do Seminário são a seguir sumariadas:

– o trabalho de definição do PSE e de outros índices para o Brasil é importante e urgente; no entanto, a preocupação central deve ser a análise da competitividade da agricultura brasileira e dos efeitos de uma eventual liberalização;

– o MRE deve persistir no esforço de contatar representantes de setores envolvidos em questões ligadas à agricultura no Congresso e outras entidades, com o fim de difundir informações sobre a Rodada Uruguai e colher subsídios para a atuação brasileira no GATT;

– Os produtores rurais brasileiros ainda carecem de maiores informações sobre as vantagens e desvantagens da liberalização;

– Seria importante que os setores produtores brasileiros se manifestassem com maior frequência, inclusive na imprensa, sobre a forma como são prejudicados pelas medidas protecionistas adotadas por outros países, de maneira a definir os elementos do debate sobre a liberalização comercial no plano interno e fortalecer a posição negociadora brasileira;

– É preciso definir os produtos brasileiros a serem eventualmente objeto de negociações nas próximas etapas da Rodada Uruguai, caso se confirme a previsão de negociação produto a produto;

– É preciso haver maior coordenação entre o MRE e o Ministério da Agricultura no processo de elaboração da Nova Lei Agrícola a fim de compatibilizar nossas posições na Rodada Uruguai com o espírito e os objetivos daquele texto legal.

Data: 1º de março de 1989.

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Doutor	ANGELO BRESSAN FILHO (CFP)
Secretário	ANTONIO JOSÉ FERREIRA SIMÕES
Doutor	ANTONIO LUIZ MORAIS (CNA)
Doutor	ANTONIO IAFELICE (ABIOVE)
Doutor	ARIDEU GALDINO DA SILVA RAYMUNDO (Ministro da Fazenda)
Doutor	BENJAMIN MARTINEZ MARTINEZ (CAE)
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Doutora	CHRISTINE VIVEKA GUIMARÃES (SEPLAN)
Doutor	GUILHERME DA COSTA DELGADO (SEPLAN)
Doutor	HENRIQUE KITAHARA (OCB)
Conselheiro	JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA
Doutor	JOSÉ APARECIDO MARQUES (CNPC)
Doutor	JOSÉ GARCIA GASQUES (IPEA)
Doutor	JOSÉ HEITOR U. VIANNA (SNAB)
Secretária	MARIA DA GRAÇA NUNES CARRION
Doutora	MARILU PACHECO DE GOES TEIXEIRA (CINGRA)
Doutor	MÁRIO FONTANA (ABEF)
Doutora	MARY DE MELO SOUSA (SEPLAN)
Doutor	OLDEMAR UMBERTO MARCONI (ABRASSUCOS)
Secretário	PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA
Secretária	REGINA MARIA CORDEIRO
Doutor	RENATO ANTONIO HENZ (CFP)
Doutor	RENATO COELHO BAUMANN DAS NEVES (IPEA)
Doutor	ROBERTO RODRIGUES (OCB)
Ministro	SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO
Embaixador	SEBASTIÃO DO REGO BARROS NETO
Conselheiro	SERGIO AUGUSTO DE A. E LIMA FLORÊNCIO SOBRINHO
Conselheiro	VALDEMAR CARNEIRO LEÃO NETO
Doutora	VIVIANE VENTURA DIAS

INTEGRAÇÃO
BRASIL-ARGENTINA
6 de março de 1989

Resumo

O seminário reuniu diplomatas, professores universitários, militares e especialistas governamentais interessados na execução e na análise do programa de integração com a Argentina. O objetivo foi avaliar a importância do programa de integração à luz das transformações em curso no cenário mundial e examinar os resultados alcançados desde a assinatura dos primeiros protocolos de cooperação, bem como suas perspectivas.

No presente resumo, os debates foram agrupados em três seções, sendo uma de caráter mais geral, onde se expõem as reflexões sobre a necessidade da integração entre os dois países e os desafios que esta representa. Uma segunda se refere aos aspectos econômico-comerciais da cooperação bilateral, enquanto a última resume as intervenções sobre as questões militares.

A Necessidade da Integração Brasil-Argentina

Sublinhou-se de início que as relações com a Argentina são um dos temas mais importantes da política externa brasileira. Considerou-se que esta importância é acrescida quando vista à luz das atuais transformações do sistema internacional. Observa-se um isolamento potencial crescente de países como Brasil e Argentina, decorrentes não da intenção deliberada de um e outro, mas dos acontecimentos externos, tais como a interrupção dos empréstimos voluntários dos bancos comerciais desde 1982, as dificuldades crescentes de acesso à alta tecnologia, os obstáculos que os dois países têm enfrentado para participar do mercado internacional da indústria nuclear, entre outros. Também foi mencionado como aspecto preocupante a tendência à formação de grandes blocos econômico-comerciais em outras regiões do mundo, notadamente na América do Norte, entre EUA e Canadá, na Ásia, entre Japão, os NICs, os países da ASEAN e possivelmente a China, além da própria CEE. Sublinhou-se que em todas essas regiões, a América Latina é prioridade secundária, em um momento que o Brasil experimenta uma enorme crise de identidade que se reflete no relacionamento internacional.

Foi destacado que esse quadro fornece três opções para países como Brasil e Argentina, a saber: a) inserção de forma individual na nova estrutura econômica que se esboça; b) integração em um dos blocos em formação; c) inserção conjunta pela constituição de um bloco próprio.

O programa de integração com a Argentina foi considerado resultante da terceira estratégia, embora deixe espaço para a primeira, isto é, para que os dois países procurem melhorar suas respectivas posições no cenário internacional. Ademais, constitui um dos poucos "sobreviventes" da crise de identidade brasileira, ou umas das poucas certezas. Sublinhou-se que a tarefa é extremamente complexa, pois o Brasil e a Argentina comportam sociedades muito distintas, seja em termos da cultura, da estrutura social, política ou econômica. Entretanto não é impossível. Na Europa, a CEE reuniu países com característica ainda mais díspares e com experiências bastante traumáticas de relacionamento passado. No caso do Brasil e da Argentina, o contencioso mais delicado foi a disputa em torno de Itaipu.

Além do referido imperativo externo, foram apontadas algumas vantagens que a integração representa intrinsecamente para os dois países. Para a Argentina, a integração significará, entre outras vantagens: a) reforçar a estabilidade política; b) diminuir a pressão militar sobre o sistema político; c) eliminar a competição militar com o Brasil, reduzindo a pressão de tais gastos sobre o orçamento; d) modernizar o parque industrial; e) reforçar a posição negociadora diante de terceiros países. Para o Brasil, as vantagens seriam além de um cenário regional de paz: a) maiores economias de escala; b) diminuição da necessidade de

divisas; c) possibilidade de complementariedade inter e intrassetorial; d) suprimento de alimentos a preços mais competitivos. Além disso, a integração possibilitará a superação dos ressentimentos passados, bem como poderá evitar que um dos dois países experimente problemas econômicos muito sérios.

A despeito da existência de vantagens concretas de parte a parte, foram mencionadas algumas dificuldades para a consecução do projeto. Dentre elas destacou-se a necessidade de superar a mentalidade autárquica que ainda prevalece nos dois países em virtude de uma herança histórica. Em consequência, mantém-se certa desconfiança em certos setores sociais dos dois países, mas que tende a desaparecer. Também concorrem para obstaculizar o processo determinados interesses econômicos tradicionais, semelhança entre a produção agrícola argentina e aquela do sul do Brasil, a persistência do superávit brasileiro e a recessão que atinge a ambos.

Em contrapartida, se apontou diversos fatores que servirão para facilitar a integração. Em primeiro lugar foi notada a importância que o Brasil assume na Argentina, algo que remonta à própria formação histórica daquele país. Pode-se sentir uma forte presença do Brasil no imaginário de praticamente todos os setores da sociedade argentina. Inversamente, também a Argentina é muito importante para o Brasil. Como exemplo disso foi citado o fato de todos os grandes jornais brasileiros possuírem correspondentes em Buenos Aires, o que se explica, em parte, por um certo paralelismo histórico que faz que vários acontecimentos de relevo ocorram primeiro naquele país. Acompanha-se com grande interesse a evolução de seu quadro interno como uma espécie de "prévia" para o que poderá acontecer no Brasil. Isto parece indicar que os dois países apresentam uma dinâmica social com muitas semelhanças. Afirmou-se ainda ser perceptível, de Buenos Aires, o volume de contatos mantidos por brasileiros de todos os setores com seus congêneres argentinos, caracterizando expressivo grau de intimidade entre as duas populações, mais do que se suporia a princípio.

Tendo em vista esse quadro, assinalou-se que até o momento o programa foi bem sucedido, bastando observar de onde se partiu e aonde se chegou. Verifica-se não haver mais tensões permanentes como há quatro anos. Por si só este fato já representa um avanço. No campo econômico-comercial deixaram de existir as "guias de importação retidas" e toda a pauta tarifária foi incluída nos acordos assinados; prossegue a cooperação na indústria aeronáutica; e transportes, não mais ocorrem os fechamentos de fronteiras; houve a desburocratização da passagem de caminhões brasileiros em direção ao Chile; na área nuclear, além da cooperação em pesquisas, um fato notório foi a permissão de acesso a instalações das quais não se conhecia sequer a existência; também há seguimento, mesmo que em ritmo lento, na cooperação em informática e biotecnologia.

O êxito relativo do programa até o momento foi atribuído em grande parte ao empenho pessoal dos dois presidentes da República, o que muito contribuiu para administrar as dificuldades satisfatoriamente, evitando o desgaste do programa. Salientou-se a importância de avaliar sem os problemas de curto prazo, não dramatizá-los para evitar o que os argentinos chamam "corto-plazismo". Daí a importância de se manter ativa a cooperação em setores como a indústria nuclear na qual a maturação virá em prazo mais longo, além de poder funcionar como catalisador para os demais setores.

A esse respeito indicou-se ser crucial o ano de 1989, pois haverá eleições presidenciais em maio na Argentina e novembro no Brasil. O fato traz grandes expectativas

sobre a continuação do programa. Notou-se no caso da campanha eleitoral argentina, que o candidato peronista levou críticas sobre a forma como se vêm processando a integração, alegando que os negociadores argentinos não têm obtido resultados satisfatórios. Tais críticas se dirigem não à integração em si, mas aos negociadores. De qualquer forma já houve sinalização clara por parte dos diversos candidatos quanto à continuação do programa. Do lado brasileiro foi lembrado que até o momento a questão não se tornou tema de campanha de nenhum dos candidatos. Nenhum deles explicitou suas ideias a respeito.

À ausência do projeto de integração do debate eleitoral no Brasil foi acrescentada a constatação da pouca discussão sobre o tema na sociedade como um todo, o que importa no problema de legitimidade da iniciativa. Destacou-se, com efeito, que no Brasil o debate tem permanecido restrito à esfera do Estado. As universidades se dedicam pouco ao assunto como também os partidos políticos. Para o programa ganhar maior legitimidade seria necessário levar o debate ao meio universitário, por ser este o melhor canal para se chegar à sociedade civil. Até o presente não se detectam grupos posicionados contra os acordos, mas tampouco existem aqueles mobilizados a favor.

Um dos elementos decisivos para o êxito do processo é o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ainda não submetido aos respectivos parlamentos. Diante da proximidade das eleições, o Governo argentino optou por não enviá-lo ao Congresso no momento, a fim de evitar especulações, deixando este procedimento para após o pleito. No Brasil, decidiu-se por não se antecipar ao Governo argentino, para evitar qualquer tipo de constrangimento no país vizinho. Alguns defendem que será conveniente torná-lo questão de campanha eleitoral porque faria transparecer as forças de rejeição ou apoio à integração e permitiria que os diversos candidatos manifestassem suas intenções a respeito. Salientou-se que a discussão do tratado será igualmente importante para conferir maior legitimidade ao programa. Espera-se que a aprovação do mesmo pelo Congresso Nacional ocorra sem problemas, visto que a integração com a América Latina se tornou preceito constitucional no Brasil.

Aspectos Econômico-Comerciais

Em se tratando do aspecto econômico-comercial da integração, várias observações foram feitas. Para alguns, acredita-se que o sucesso absoluto de programa passa, antes, por uma harmonização das economias dos dois países, pois os desequilíbrios atualmente verificados impedem uma integração mais ampla e solidificada – além de contribuírem para o desgaste do projeto. Foi citada, como principal ganho até o momento, uma maior racionalização das relações econômicas entre os dois países.

Indicou-se que o processo foi marcadamente uma corrida contra o tempo, onde se tentou reverter em curtíssimo prazo uma situação de concorrência para uma situação de ampla cooperação em vários níveis. À medida que surgiam dificuldades em um setor específico, partia-se para outro, o que resultou na fragmentação do programa, com a existência de um vasto leque de setores. Isto significa que o programa poderia estar chegando ao limite de uma cooperação que não envolve maiores transformações. De agora em diante serão necessários sacrifícios, caso se pretenda a continuidade do programa com êxito. A abertura das diversas áreas de cooperação, como ocorreu, traz o risco da multiplicação das possibilidades de frustrações. Para reverter essa situação, alguns sugerem que se faça definição de áreas de maior potencial de sucesso, como a área nuclear, por exemplo, e um aprofundamento nelas

antes de se partir para a exploração de novos setores. Assim se teria um êxito prático e objetivo capaz de impulsionar outros setores.

Contra-argumentou-se que, apesar dos impasses, o programa tem um relativo grau de sucesso. Embora fragmentados, os protocolos cobrem toda a pauta tarifária e muitos setores econômicos, o que possibilita a integração tornar-se mais factível, pois eleger setores estratégicos para avançar implica em antes o Brasil resolver determinadas questões. Uma delas tem a ver com os conflitos de interesse existentes no processo de integração. A esse respeito, sublinhou-se a necessidade de haver maior clareza sobre os setores que ganham e perdem com a integração. Uma das falhas do Governo brasileiro na década de 80 teria sido a incapacidade de impor perdas explícitas. No caso da integração, tem-se que, se por um lado ninguém é contra, por outro tampouco há forças mobilizadas para acelerar o processo. Observou-se, inclusive, que no campo industrial os sinais estão trocados: aqueles que pareceriam beneficiados reagiram negativamente, talvez por uma leitura equivocada, pois estavam acostumados com o mercado cativo. No entanto, os conflitos devem ser encarados como benéficos, uma vez que eles permitem esclarecer posições. Aqueles que têm ganhos não se manifestam. Seria necessário, portanto, fazer aflorar o conflito de interesses para se definir o quadro e, a partir disso, formular com maior clareza a política de integração, estabelecendo as perdas explícitas. Foi lembrado, contudo, que há perdas explícitas para os produtores de trigo e vinho do sul do país.

Mencionou-se também haver áreas sem perdas de qualquer natureza. Um exemplo, nesse sentido, pode ser encontrado no setor de autopeças. Tanto no Brasil, como na Argentina, esse segmento específico da economia encontra vantagens no programa de integração, uma vez que este permite aos argentinos garantir a sobrevivência do setor, além de atuar como obstáculo, no Brasil, a um indesejável processo de verticalização da produção pelas empresas montadoras.

O ceticismo e a indiferença que de certa forma caracterizam a percepção de amplos setores da sociedade brasileira foram também vinculados à permanência de uma mentalidade autárquica. Supõe-se que, sozinho, o País possa participar da nova dinâmica mundial. Acredita-se, por exemplo, que a agricultura brasileira seja autossuficiente, não havendo necessidade de importar...

No entanto, a América Latina de modo geral e a Argentina, em particular, apresentam um mercado bastante promissor para as empresas brasileiras. Esse potencial torna-se evidente quando verificamos que o grande obstáculo para a penetração brasileira na Argentina não tem sido as empresas argentinas, mas as estrangeiras, o que, de certa forma, nos obriga a dar agilidade ao processo, de modo a permitir que as firmas nacionais cheguem antes de suas congêneres europeias, americanas ou japonesas.

Os desníveis de desenvolvimento existentes entre Brasil e Argentina não devem ser considerados como obstáculos irremediáveis para o programa de integração. No caso Canadá/Estados Unidos, onde há também esse diferencial, o acordo de unificação é fundamental para os canadenses, pois sua economia é menor do que a americana.

Outro elemento positivo no processo de integração é o fato de funcionar como teste preliminar para uma opção de maior abertura da economia brasileira. Ele permite sentir as reações dos diversos setores da sociedade e antever os obstáculos de um programa mais amplo.

Nessa linha, foi observado que um dos temas fundamentais no processo de integração é a questão da dívida externa dos dois países. Deve ser conferida maior importância para esse problema, pois a integração pressupõe equilíbrio nas relações comerciais. A dificuldade é chegar a essa harmonia se, ao mesmo tempo, os devedores são obrigados a obter superávits constantes para honrar seus compromissos.

Dadas todas as dificuldades que o atingem, questionou-se a irreversibilidade do processo. A essa indagação foi respondido que o esforço comercial é irreversível, pois as perdas com freios eventuais ao processo seriam maiores. Por outro lado, contra-argumentou-se que todos os fatores necessários para o sucesso do Tratado passam pela resolução dos grandes problemas macroeconômicos do Brasil. Dessa forma, embora seja possível dizer que o processo ainda não está plenamente consolidado, como não está consolidada a problemática da economia nacional, mas é promissor.

Aspectos militares

No plano da cooperação militar, mencionou-se que o tema mais delicado é a questão nuclear. Embora o desenvolvimento da capacitação nuclear nos dois países se destine exclusivamente a fins pacíficos, o tema assume conotação militar à medida que envolve na sua execução áreas técnicas das duas forças armadas. Trata-se de um campo em que a cooperação será, por natureza, de prazo mais longo e cujos resultados vêm sendo positivos. Salientou-se que as cúpulas dos dois programas nucleares se conhecem há mais de vinte anos, o que facilitou a desobstacularização do acesso recíproco às instalações com tecnologias consideradas sigilosas. Para que o êxito da cooperação se mantenha, será necessário o equilíbrio no desenvolvimento tecnológico. É preciso igualmente que se preserve a complementaridade entre os dois países de forma a possibilitar vantagens recíprocas concretas.

Quanto aos demais temas, sublinhou-se a importância do cumprimento de pelo menos três requisitos básicos: a) a utilização da energia nuclear somente para fins pacíficos; b) não intervenção das forças armadas nos respectivos regimes políticos internos; c) rejeição da hipótese do conflito bilateral.

Foi sugerido que os objetivos do programa de integração sejam mais modestos e que se dê prioridade à área comercial em uma primeira fase. A integração em outros setores, particularmente o militar, ocorreria paulatinamente, à medida que o processo for ganhando legitimidade e que se consolide a democracia nos dois países, já que com governos militares seria impossível.

A tais ponderações foi contra-argumentado que o isolamento internacional da América Latina torna premente a integração em todos os níveis. Para o Brasil os últimos acontecimentos têm demonstrado a necessidade de se deslocar as preocupações do Cone Sul para a Fronteira Amazônica, fazendo que a Argentina deixe de ser a primeira prioridade de defesa para o Brasil; para a Argentina, a Guerra das Malvinas mostrou cabalmente a dificuldade em se contar, em determinadas circunstâncias, com o apoio das potências ocidentais.

Assim, foi questionada a afirmação de que não haja interesse militar na cooperação bilateral. De um lado, a concentração de efetivos na fronteira sul impede a mobilização na Amazônia. Por outro lado sustentou-se que a cooperação tecnológica deve ser vista sob um ângulo mais amplo que inclua o elemento econômico comercial. Citou-se como exemplo a cooperação aeronáutica para a produção do avião CBA 123. Há que considerar

ainda que se o Brasil não prestar cooperação, a Argentina se verá forçada a buscar outros parceiros, podendo tornar-se competidora.

Como tréplica argumentou-se que a cooperação na indústria aeronáutica até o momento tem um caráter essencialmente civil. Ainda não se cogitou da produção conjunta de material bélico, falou um dos participantes. Mais importante que isso, no entanto, é perceber que não existe uma, mas três visões militares distintas, a da Marinha, Aeronáutica e Exército. Aeronáutica e Marinha percebem a cooperação com a Argentina dentro de um plano mais amplo, voltado para o futuro, e que considera o Atlântico Sul. O Exército, ao contrário, concentra suas preocupações sobre o território, em que são pontos principais o Cone Sul e a Amazônia. A mobilidade estratégica das tropas do Exército depende dos meios da Marinha e da Força Aérea, enquanto a mobilidade tática depende dos carros blindados, de custo elevado. Essa diferença de perspectivas aliada aos problemas operacionais de uma retirada maciça dos efetivos da Fronteira Sul pode levar a que as Forças Armadas apresentem certas distinções quanto à integração com a Argentina.

Conclusão

De um modo geral, todos se mostraram a favor da integração, embora persistam dúvidas acerca de várias questões. O programa vê-se dificultado por problemas de curto prazo. As duas economias estão em recessão; a Argentina – além do seu déficit comercial – tem pouca produção e o Brasil, pouca demanda. O importante, contudo, é que os dois Governos têm sabido lidar com o curto prazo ao não dramatizá-lo. As dificuldades relatadas não impedem a harmonização necessária para o pleno êxito do programa, não obstaculizam os avanços setoriais, nem impedem de modo geral que os dois lados obtenham ganhos.

SEMINÁRIO SOBRE "INTEGRAÇÃO BRASIL-ARGENTINA"

Data: 06 de março de 1989

Lista de Participantes (ordem alfabética)

Doutor	AUGUSTO AFFONSO AREIAS (CACEX)
Secretário	CARLOS HENRIQUE CARDIM
Professor	CELSO LAFER (USP)
Doutor	FELIZARDO PENALVA DA SILVA (CNPq)
Doutor	FRANCISCO DO PRADO VALLADARES (Const. Odebrecht)
Embaixador	FRANCISCO THOMPSON-FLÔRES NETTO
Coronel	GERALDO LESBAT CAVAGNARI FILHO (UNICAMP)
Doutora	HELOÍZA CAMARGOS MOREIRA (CPA)
Brig.-do-Ar	JOSÉ ELISLANDE BAYO DE BARROS
Coronel-Av.	JOSÉ FLAVIO CELESTINO
Professor	JOSÉ TAVARES DE ARAUJO (UFRJ)
Conselheiro	LUIZ FELIPE MENDONÇA FILHO
Embaixador	LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORREA
Conselheiro	MARCOS CARAMURU DE PAIVA
Doutor	MURILO LOBO
Coronel-Av.	PEDRO CORRÊA DOS SANTOS CABRAL
Doutor	RENATO COELHO BAUMANN DAS NEVES (IPEA)
Doutor	REX NAZARETH (CNEN)
Doutora	ROSÁRIA DA COSTA BAPTISTA (CPA)
Ministro	SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO
Embaixador	SEBASTIÃO DO REGO BARROS NETO
Conselheiro	SERGIO AUGUSTO DE A. E LIMA FLORÊNCIO SOBRINHO
Conselheiro	VALDEMAR CARNEIRO LEÃO NETO