Cadernos do IPRI

SEBASTIÃO DO REGO BARROS NETTO

O Novo Quadro Internacional

Neodistensão Política e Reestruturação Econômica Cenário para a Política Externa Brasileira

Cadernos do IPRI
nº 3

Fundação Alexandre de Gusmão
IPRI

Brasília - 1990

Nota:

As opiniões contidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do Autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

SUMÁRIO

I) Introdução . . . . . .

II) Cenários . . . . . .
A) Cenário Político: Da Retórica de Confrontação à Neodistensão: A Trajetória das Relações Leste-Oeste . . . . . .
B) Cenário Econômico: Instabilidades e Incertezas. A Exaustão da Ordem Liberal Nas-Cida em Bretton Woods e a Questão do Declínio da Hegemonia Econômica Norte-Americana . . . . . .

III) Reestruturação da Economia Mundial . . . . . .
1) Os Riscos da Formação de Grandes Blocos Econômicos . . . . . .
1.1 A Integração Brasil-Argentina como um dos Caminhos para a Dinamização do Comércio . . . . . .
2) A Dimensão Tecnológica . . . . . .

IV) Dilemas da Política Econômica Brasileira:
Liberalização, Papel do Estado e Dívida Externa . . . . . .

V) Os Cenários Conceituais da Política Externa Brasileira . . . . . .

O presente artigo foi extraído de Conferência proferida pelo Senhor Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros Netto, na Escola Superior de Guerra, em maio de 1989.

I) Introdução

Ao olharmos o quadro internacional dos anos recentes, dois fenômenos essenciais surgem como dominantes: a *neodistensão política* e a *reestruturação econômica*. O presente estudo não tem qualquer pretensão de examinar esses dois grandes movimentos de uma maneira abrangente e exaustiva; antes, seu objetivo é apenas lançar algumas ideias sobre como a diplomacia brasileira os avalia e sobre o comportamento adotado em relação a eles. Embora seja a "neodistensão" uma das matrizes essenciais para a compreensão das transformações políticas em curso nos anos recentes, este estudo procurará concentrar-se sobretudo no exame da reestruturação da economia internacional.

A Neodistensão Política: Uma Nova Face do Mundo?

A recente aproximação política entre as superpotências esmaeceu, no âmbito do relacionamento Leste-Oeste, grande parte da agenda de confrontação e abriu avenidas para alguns êxitos na difícil questão do desarmamento e no encaminhamento de soluções para conflitos regionais.

Os crescentes entendimentos entre EUA e URSS colocam, entre outras, duas questões políticas de relevância para a diplomacia brasileira:

a) o processo de distensão é duradouro e profundo, ou é apenas uma reedição das tentativas modernizadoras e liberalizantes ocorridas na era Kruchev e que foram posteriormente abortadas?

b) a aproximação EUA-URSS significa a superação da bipolaridade estratégico-militar e a emergência de um novo condomínio do poder mundial? De que forma esses dois possíveis cenários afetariam o Brasil e sua política externa?

O segundo vetor do binômio é o fenômeno da *reestruturação da economia internacional*. Uma avaliação sumária da trajetória da economia internacional a partir do final da Segunda Guerra Mundial parece revelar com alguma clareza a ocorrência de distintas fases evolutivas. As duas décadas do pós-guerra foram marcadas pela reconstrução europeia e pela criação de uma infraestrutura industrial nas nações do Terceiro Mundo. Um acelerado processo de expansão foi a marca dominante dos anos 60 e um período de crise caracterizou a década de 70. Os anos 80, que testemunharam a retomada do crescimento da economia norte-americana, herdaram também os efeitos desestabilizadores dessa expansão que se refletiram, de forma dramática, na eclosão da crise do endividamento do Terceiro Mundo. A década que se encerra esteve também marcada por fortes tendências no sentido da reestruturação da economia em escala mundial.

Estas últimas tendências implicam a emergência de três ordens de desafios ou preocupações para a economia e para a política externa brasileira.

Um primeiro desafio resulta das graves distorções verificadas na produção e na comercialização de produtos agrícolas no mundo. O recurso a políticas agrícolas protecionistas na CEE e nos EUA, agravadas pela aplicação de altos índices de subsídios, resultou na formação de enormes estoques no mundo desenvolvido e, consequentemente, no declínio dos preços das "commodities" (excluindo-se petróleo) a partir de 1977.

Uma segunda ordem de preocupação está ligada ao impacto virtualmente revolucionário das tecnologias de ponta, que alteram as condições de competitividade e

parecem forjar novos parâmetros para as vantagens comparativas em escala mundial. A modificação na importância relativa dos fatores de produção – menor participação da mão de obra e das matérias-primas no custo final dos produtos – e as consequências político-econômicas das novas tecnologias terão, sem dúvida, reflexos significativos no sistema internacional e poderão trazer sérios prejuízos para os países em desenvolvimento.

Um terceiro desafio está ligado à evolução recente do intercâmbio internacional. As perspectivas de uma Europa praticamente sem barreiras comerciais internas a partir do início da próxima década; os avanços para a constituição de um mercado comum entre EUA e Canadá; a crescente expansão das economias dos países asiáticos; e os elevados níveis do comércio intrarregional na Ásia apontam na direção de um mundo crescentemente integrado a partir de grandes blocos econômicos, cujos efeitos para países situados à margem desses processos integracionistas – como o Brasil – são, no mínimo, geradores de inquietação. O próprio mundo socialista era, até recentemente, mais alheio a influências econômicas exógenas. Hoje ele exibe sinais de maior permeabilidade e de novas aspirações modernizadoras, explícitas na busca de maior transparência e de reestruturação econômica, como atestam as experiências soviética e chinesa.

II) Cenários

A) Cenário Político: Da Retórica de Confrontação à Neodistensão: A Trajetória das Relações Leste-Oeste

Se durante cerca de 25 anos do pós-guerra, os EUA exibiam uma incontestável supremacia estratégica em relação à União Soviética, no final dos anos 60 e início dos anos 70, tal supremacia começava a dar provas de relativo declínio.

Nos anos subsequentes, que coincidiram com a Administração Carter, os arsenais nucleares soviéticos desenvolveram-se de tal forma que, em meados da década de 1970, já se podia falar numa relativa paridade nuclear entre as superpotências. Esse período foi visto, pela sociedade norte-americana, como uma fase de erosão do poder e do prestígio internacional dos EUA, diante do expansionismo e do aumento de influência da União Soviética em regiões do Terceiro Mundo.

São ilustrativos dessa dupla percepção da sociedade norte-americana: a derrota dos EUA no sudeste asiático e a ampliação do poder do Vietnam do Norte sobre a Indochina; a tomada do poder na Nicarágua pelos sandinistas e a crescente influência de Cuba; a revolução pró-soviética na Etiópia: a ocupação do Afeganistão por tropas soviéticas; a vitória das forças insurgentes do MPLA e da Frelimo, respectivamente em Angola e Moçambique; e o sentimento de frustração e humilhação que marcou a crise dos reféns norte-americanos no Irã e a retórica antiamericana de Khomeini. No plano econômico, os anos 70 tampouco foram marcados por êxitos: os dispêndios militares do Vietnam, agravados pelo primeiro choque do petróleo, geraram o fenômeno da "stagflation" e a crise teórica das terapias econômicas neo-keynesianas.

Aquele sentimento desencantado de declínio de poder e prestígio – simbolizado na conhecida "síndrome do Vietnam" –, que foi decisivo na eleição do Presidente Reagan, iria condicionar a emergência de uma política dirigida para a recuperação do poderio dos EUA no mundo e, particularmente, "vis-à-vis" a União Soviética.

A estratégia seguida no plano econômico, a chamada "reaganomics", se voltaria com todo o vigor para a defesa da validade universal do credo liberal; a revisão do papel do Estado na economia; a desregulação crescente; e a redução de gastos públicos.

O clima do relacionamento entre as superpotências no início dos anos 80 era, assim, marcado por crescentes tensões e conflitos. Esse quadro transformou-se a partir de meados desta década, com a ascensão de Gorbachev e o corolário de reformas que se seguiu.

No plano estratégico, talvez a mudança mais significativa tenha sido o arquivamento da visão de Brezhneve, segundo a qual o contínuo fortalecimento do poderio militar da União Soviética tornaria o Ocidente mais propenso à negociação. Na realidade, o que veio a ocorrer estava mais próximo do oposto daquela visão. O aumento do poderio soviético gerou crescente suspeitas no Ocidente – magnificadas pela retórica da Administração Reagan – e em 1983 a OTAN iniciava a instalação de mísseis "Pershing" e "Cruzeiro" na Europa, numa demonstração de clara deterioração das relações Leste-Oeste.

O arquivamento daquela visão coincidiria com a emergência do chamado "Novo Modo de Pensar". Gorbachev parece ter partido do diagnóstico segundo o qual o crescimento do poderio militar soviético na era Brezhnev não resultara em dividendos tangíveis para a política externa soviética. Ao contrário, produziria um "build-up" de forças no Ocidente e contribuiu para a Iniciativa de Defesa Estratégica – a chamada Guerra nas Estrelas. Como

corolário daquela revisão de princípios, celebrou-se, em dezembro de 1985, o Tratado sobre Forças Nucleares Intermediárias, que simbolizou um ponto de inflexão no relacionamento entre as duas superpotências e deu novo vigor à distensão nas relações Leste-Oeste.

O elemento marcadamente novo na atual distensão entre EUA e URSS é que ela está vinculada a um conjunto de reformas, não apenas econômicas mas também políticas, em curso na sociedade soviética. Tal característica tem como risco implícito a possibilidade de ocorrência de um descompasso entre expectativas e resultados. As reformas econômicas, que são o grande elemento inspirador da "perestroika", implicam em transformações de larga envergadura, que exigirão um longo período até gerarem resultados tangíveis para o conjunto da sociedade soviética.

B) Cenário Econômico: Instabilidades e Incertezas. A Exaustão da Ordem Liberal Nascida em Bretton Woods e a Questão do Declínio da Hegemonia Econômica Norte-Americana.

Uma vez avaliada a dimensão política no processo de mudança do cenário internacional, vejamos agora a questão da crescente instabilidade da economia internacional a partir do "choque nixoniano" de 1971 e o controvertido tema do declínio da hegemonia norte-americana.

O desempenho altamente dinâmico da economia internacional no pós-guerra, amparado na ordem liberal erigida em Bretton Woods, sofreu forte abalo no início dos anos 70. O "choque nixoniano", ao romper a vinculação dólar-ouro, lançou os germes da incerteza e da instabilidade, com a prática generalizada de taxas de câmbio flutuantes.

Começava a questionar-se a eficácia da ordem erigida em Bretton Woods e o clima de insegurança se acentuava com a ocorrência de amplas flutuações cambiais, o primeiro choque do petróleo, a recessão nos anos de 1974 e 1975 e o processo de "estagflação" que permeou a década de 70.

Os sinais de crise seriam também claros nas sensíveis quedas das taxas de crescimento da economia mundial. Em contraste com o período 1952-1973, que exibiu uma taxa média anual de expansão de 5%, a fase de 1974 a 1985 vai testemunhar um crescimento médio de apenas 3%. A evolução do comércio internacional ilustra igualmente a tendência à perda de dinamismo. Entre 1965 e 1973, o comércio crescia à elevada taxa média anual de 9,3%, e, no período 1974-1985, o ritmo de expansão reduz-se para 4%.

O ano de 1973 seria, assim, um ponto de inflexão da história econômica do pós-guerra. Marcaria, na expressão cunhada pelos franceses, o fim dos "30 gloriosos", que descreveram o período de crescimento inusitado do pós-guerra até o início dos problemáticos anos 70.

Na raiz da instabilidade residia a perda de dinamismo da economia norte-americana, já em gestação nos anos 60, nos elevados dispêndios militares do Vietnam e nos projetos da Grande Sociedade de Lyndon Johnson – uma variável do "Welfare State" altamente absorvedora de recursos.

Estariam os Estados Unidos perdendo a sua vocação hegemônica? Como não poderia deixar de ser, é uma questão controversa, onde se chocam teses que advogam um inquestionável declínio da hegemonia norte-americana – "The Rise and Fall of the Great Powers", de Paul Kennedy, é o exemplo mais conhecido – com analistas, como Samuel Huntington, que discutem a validade dos chamados "indicadores do declínio econômico dos

EUA", os quais seriam, na sua visão, apenas fruto de uma política econômica – a "reaganomics" – e não de uma tendência profunda e marcante da economia norte-americana.

Controvérsias à parte, alguns fatos parecem significativos:

1) Os EUA dos anos 70 não mais tinham o peso na economia mundial que exibiam no imediato pós-guerra: no final dos anos 40 e no início dos anos 50, os EUA eram responsáveis por 40% a 45% do Produto Bruto Mundial; no final dos anos 60 não respondiam por mais do que 20% a 25%. É preciso qualificar que de 1970 a 1987 este último percentual não diminuiu – como indica Huntington – mas tampouco aumentou, fato que ele deixa de registrar.

2) Se os anos 70 foram tempos de ruptura da conversibilidade dólar-ouro, de estagflação e de outros indicadores de declínio ou instabilidade (como a introdução das taxas flutuantes de câmbio), a atual década testemunhou a retomada do crescimento da economia norte-americana. Mas qual foi o seu corolário? Foram os desequilíbrios crescentes nas demais economias (como resultado dos próprios desajustes nos EUA): os juros elevaram-se e explodiu a crise da dívida no Terceiro Mundo. Ao elevar as taxas de juros, ampliar o déficit orçamentário e promover a valorização do dólar, a "reaganomics" agravou os problemas de competitividade da economia norte-americana e, como corolário, o seu déficit comercial.

3) Um dos outros indicadores de possível declínio da hegemonia econômica norte-americana seria a redução dos índices de produtividade, particularmente se comparados com os de países como o Japão. Outro dado significativo seria o declínio do valor agregado industrial nos EUA em comparação com o aumento dos insumos importados, particularmente serviços.

Embora não haja consenso quanto a esses diagnósticos, é ponto pacífico que a superação dos desequilíbrios existentes deverá passar por amplas políticas de ajustamento, promovidas pelos EUA em coordenação com os demais países desenvolvidos. Nesse sentido, espera-se que os norte-americanos adotem políticas mais restritivas, que contenham o excesso de demanda, de forma a reduzir o déficit público e o nível de importações. Aos seus principais parceiros comerciais – sobretudo a República Federal da Alemanha e o Japão – caberá a adoção de políticas mais expansionistas, com o objetivo de elevar a demanda interna e, consequentemente, reduzir os elevados superávits comerciais com os EUA. Se levadas adiante, essas políticas de ajustamento poderão afetar o Brasil de forma negativa, principalmente em razão do caráter restritivo das medidas a serem possivelmente adotadas pelos EUA.

III) Reestruturação da Economia Mundial.

1) Os Riscos do Processo de Formação de Grandes Blocos Econômicos

O futuro do comércio exterior brasileiro está intimamente ligado à nova composição de forças que se desenha no quadro da economia internacional. O acordo de liberalização comercial entre EUA e Canadá, a crescente integração econômica da Europa a partir de 1992 e as mudanças ora em curso nos países socialistas indicam uma ampla reestruturação da economia mundial que, em maior ou menor grau, deverá afetar o desempenho do nosso comércio exterior.

No que diz respeito ao Acordo de Liberalização Comercial entre EUA e Canadá, cuja entrada em vigor deu-se em janeiro de 1989, só é possível, no momento, fazer algumas considerações preliminares. Sabe-se, por exemplo, que o Acordo tornou mais rígidas as normas para insumos importados de veículos automotores, dificultando, assim, a entrada de peças e acessórios de terceiros países. Isto poderá ter repercussões negativas para as exportações brasileiras. Se esse tipo de protecionismo estender-se por outros produtos que compõem a pauta de exportação brasileira, poderão ampliar-se os efeitos adversos para o nosso comércio exterior.

Quanto aos países asiáticos, não há propriamente formação de um bloco asiático *stricto sensu*; o que se verifica, na verdade, é um maior dinamismo econômico-comercial daquela região. O acelerado crescimento das exportações de produtos nos quais detêm vantagens comparativas conjuga-se com uma política de investimentos em bens de capital, maquinaria e tecnologia que permitiu elevar a produtividade e fortalecer o poder competitivo das economias asiáticas.

Além de uma crescente e vigorosa participação dos NICs asiáticos no comércio mundial, esses países assumiram posição de relevo nas finanças internacionais, cabendo mencionar nesse sentido a posição de Taiwan, Hong Kong, Cingapura como centros financeiros de peso no cenário mundial.

A questão da Europa de 92 apresenta, por seu lado, uma série de indagações, tanto no que diz respeito à própria Comunidade quanto no que se refere ao seu relacionamento com o Brasil. No plano interno da CEE, persistem dúvidas acerca da compatibilização das diversas políticas macroeconômicas existentes, da redução dos desequilíbrios intraeuropeus e dos desdobramentos políticos e institucionais da unificação.

Em relação ao Brasil, a indagação central é se a Europa de 92 será um continente mais aberto ao intercâmbio com o exterior. Não gostaríamos de ver políticas protecionistas sendo praticadas em detrimento de nossos produtos apenas para privilegiar setores obsoletos da economia europeia. Esperamos que a Comunidade Europeia não se transforme numa "fortaleza" para o resto do mundo, eliminando suas barreiras apenas a nível interno.

A distribuição geográfica das exportações brasileiras em 1988 reciclava um quadro em que EUA e Canadá absorviam 28,4% do total exportado (sendo os EUA responsáveis por 25,8%), a CEE representava 27,7% e os países da Ásia e Oceania exibiam um percentual de 15,7%. Nossas exportações para a ALADI naquele ano correspondiam a 11% do total de nossas vendas ao exterior. Este último percentual é bastante inferior ao de 1980, quando a ALADI absorvia 17,2% do total exportado pelo Brasil, enquanto os países da Ásia e Oceania, por exemplo, absorviam apenas 10,5% do total.

Depreende-se desses dados que o comércio do Brasil com os países da Ásia e Oceania tem-se expandido aceleradamente ao longo dos últimos dez anos. No entanto, essa expansão deu-se somente graças às exportações, que revelaram crescimento médio anual de 12,7%, enquanto as importações originárias daquela região ficaram muito aquém do aumento global de nossas importações (0,3% contra 1,1%). Assim, podemos concluir que o comércio do Brasil com aqueles países poderia atingir níveis mais elevados em relação aos já obtidos.

A crise da dívida e o fraco desempenho da América Latina na presente década foram sem dúvida os responsáveis pelo deslocamento de nossas exportações para outros mercados. No entanto, é preciso ter em mente que a América Latina apresenta elevado grau de complementaridade econômica com o Brasil e, por inúmeras razões, é nosso parceiro natural. Nesse quadro, é altamente oportuno o recente esforço brasileiro e argentino no sentido de promover uma integração bilateral mais profunda e diversificada.

1.1 A Integração Brasil-Argentina como um dos Caminhos para a Dinamização do Comércio

Um dos traços fundamentais do Programa de Integração com a Argentina é a abrangência. O propósito central é o de traduzir de forma pragmática os diversos aspectos das relações entre os dois países. O Programa engloba, assim, objetivos políticos, econômicos, militar-estratégicos e culturais.

Desde o início do processo de integração, houve consciência recíproca de que a vontade política era precondição fundamental para o avanço dos entendimentos. No entanto, não é condição suficiente: é fundamental o engajamento crescente de setores empresariais expressivos. Estes dão maior concretude à integração, tornam mais transparentes as áreas de atrito e, assim, viabilizam a superação dessas. Junto à maior intensificação das relações intergovernamentais, tem ocorrido vigorosa participação de setores empresariais e de organismos estatais dos dois países.

Quais foram os princípios que presidiram à elaboração e execução do Programa de Integração Brasil-Argentina? Primeiro, *a busca de realismo*, ou seja, promover avanços planejados e sempre compatíveis com as possibilidades efetivas da realidade econômica, política e social de cada país. Segundo, o *gradualismo* – baseado em medidas prudentes e progressivas, que deem aos agentes econômicos tempo e possibilidades de adaptação à nova situação de mercado ampliado. Terceiro, a *flexibilidade* – pois admite a possibilidade de retificação de alcance, do ritmo e dos objetivos da integração. Finalmente, o *equilíbrio*, que significa benefícios mútuos sem privilégio exclusivo de uma das partes envolvidas. Os campos escolhidos para iniciar os esforços de integração, como o da produção de bens de capital, foram exatamente aqueles em que as economias brasileira e argentina revelaram níveis semelhantes de desenvolvimento e índices razoáveis de complementaridade.

A intensificação do relacionamento Brasil-Argentina assume papel de relevância histórica para as relações bilaterais, com possíveis desdobramentos significativos para o conjunto da América Latina. A aproximação não constitui apenas movimento em direção ao bilateralismo, mas também esforço de fortalecer globalmente a economia regional. O programa permite às duas economias atuarem como fontes de sustentação dos níveis de comércio intrarregional e contribuírem para o crescimento econômico dos demais países da área. No período 1970-1985, as trocas do Brasil com a ALADI oscilaram entre 8,4% e 15,4% do comércio exterior global da Associação. As trocas da Argentina com a região foram ainda mais expressivas, situando-se entre 18,9% e 25,7%.

O processo de ajustamento da América Latina diante da crise de endividamento recomenda a busca de mecanismos alternativos de articulação com a economia internacional. O programa de integração pauta-se por um espírito modernizador. Ao ampliar as dimensões do mercado, fortalece as estruturas produtivas nacionais e viabiliza empreendimentos que requerem elevadas economias de escala e/ou altos investimentos em tecnologia. Por outro lado, contribui-se para a inserção das economias brasileira e argentina em uma economia internacional cada vez mais tendente à constituição de grandes blocos econômicos.

2) A Dimensão Tecnológica*

No livro "The Rise of the Trading State", de 1986, Richard Rosecrance lança a tese de que o mundo do pós-guerra assistiu à coexistência de dois sistemas internacionais: o "Westfaliano" dos Estados territoriais e o sistema dos Estados comerciais.

O primeiro, vigente nos últimos 3 séculos e cujo nome deriva do Tratado de Westfalia, de 1648, que pôs fim à Guerra dos 30 Anos, seria constituído pelos Estados cujo objetivo é a autossuficiência e o autoengrandecimento através da expansão territorial: é o sistema clássico europeu da "Balança do Poder", que alimenta incessantes conflitos militares e políticos (seus protótipos seriam as duas coligações lideradas pela URSS e EUA).

O segundo seria formado pelas nações que buscam realizar seus objetivos de progresso pela integração, através do comércio, na economia mundial. Seus exemplos seriam a República Federal da Alemanha e o Japão que, derrotados no intento de conquistar o "espaço vital" ou a "esfera de coprosperidade asiática", voltaram-se para a autorrealização através das exportações onde ocupam, respectivamente, o primeiro e o terceiro lugares. Seguiriam esse mesmo caminho os quatro tigres asiático e, mais recentemente, alguns outros membros da ASEAN.

Uma das molas motoras do "transbordamento" do Estado territorial é o avanço tecnológico. Desde os anos 60, a tecnologia tem sido variável fundamental no realinhamento do poder econômico, estando ela presente de forma marcante tanto nos conflitos que caracterizam as relações econômicas mundiais na década de 80, como nos mais recentes esforços de integração europeia. O fator tecnológico permeia o processo da "perestroika" na URSS e influencia inclusive a política soviética de ativa cooperação na contenção e esvaziamento de conflitos regionais, com o objetivo de redirecionar recursos e potencialidades para o esforço de vencer o atraso tecnológico e promover a modernização industrial. No caso da China, logo após a morte de Mao Tsé Tung, já o líder chinês Deng Xiao Ping lançava a modernização científica como uma das quatro que deveriam orientar a política de Pequim.

A consequência do avanço tecnológico é a geração de uma nova divisão do trabalho em que tecnologia passa a ser fator definitório de hegemonia. As vantagens comparativas vêm sendo determinadas cada vez menos pela disponibilidade de matéria-prima ou de mão de obra barata e cada vez mais pela capacidade de absorver e utilizar novas tecnologias, cuja aplicação é fundamental para aprimorar qualitativamente o processo produtivo.

---

* Este trecho, relativo à Dimensão Tecnológica, foi extraído da Palestra "A Propriedade Intelectual e as Relações Comerciais com os Países Desenvolvidos", pronunciado pelo Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros Neto, por ocasião do IX Seminário Nacional de Propriedade Industrial.

A análise do comércio internacional à luz das interações entre progresso técnico e padrões de competição revela que os dois extremos do espectro tecnológico – os setores mais avançados e os mais atrasados – costumam solicitar proteção. De fato, tanto quanto as indústrias de tecnologia de ponta, as senis constituem fonte de demanda de medidas protecionistas, sob o argumento de que uma capacidade produtiva pode levar anos para ser instalada, mas ser destruída em poucos meses. Argumenta-se que é necessário evitar o sucateamento involuntário de instalações que, através de investimentos ou indução de pesquisa poderiam readquirir condições de competitividade (a indústria siderúrgica seria um exemplo significativo).

Este raciocínio inspira a vaga neoliberal difundida na maioria dos países desenvolvidos ao longo desta década e tem-se manifestado, no plano internacional, em alguns casos, sob a forma de liberalismo marcadamente agressivo:

– a proliferação da ofensiva protecionista se faz em duas vertentes: 1) a das restrições não tarifárias, que se multiplicam desde os anos 70; e 2) a crescente tendência ao unilateralismo e ao bilateralismo;

– variando de acordo com as peculiaridades de cada caso, tais procedimentos ora adquirem a forma de ações unilaterais (como processos *antidumping* ou de direitos compensatórios); ora a de protocolos bilaterais de cotas (os chamados acordos de restrição "voluntária") ou ainda a de arranjos multilaterais de organização de mercado (como o Acordo Multifibras);

– pode ainda assumir a forma "ideológica", como os esforços, em larga medida comandados por Washington, para cercear o acesso a tecnologias consideradas "sensíveis" ou de "dupla utilização" ("dual use") – pacífica ou bélica: já há algum tempo os EUA, através de iniciativas multilaterais envolvendo seus aliados na OTAN e o Japão, vêm desenvolvendo, no âmbito do Comitê Coordenador para o Controle Multilateral das Exportações (COCOM), um rígido controle sobre o comércio de certos bens e serviços que permitem o acesso a tecnologias de possível emprego estratégico militar.

No âmbito do GATT, a contraofensiva a essas ameaças tomou forma sobretudo no lançamento, em setembro de 1986, da "Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais", em Punta del Este: a Rodada tem duração prevista de 4 anos e abarca nada menos do que 14 Grupos Negociadores sobre bens e um sobre serviços; é o mais ambicioso esforço na história da instituição, tanto em extensão como em amplitude temática.

Percorrida até agora a metade do caminho, suas chances de êxito parecem indefinidas. De um lado estão os desenvolvidos, que privilegiam o tratamento dos temas definidores do futuro da economia mundial – os chamados "novos temas" (serviços, propriedade intelectual e investimentos) – numa estratégia de ocupar espaços. De outro lado situam-se os países em desenvolvimento, que reclamam ação prioritária para melhorar o acesso de seus produtos ao mercado internacional e reparar os desgastes do neoprotecionismo.

Se atentarmos para a evolução da Rodada Uruguai, verificamos que os países em desenvolvimento têm enfrentado grandes dificuldades para conseguir a redução dos níveis de protecionismo nas áreas tradicionais, quer através do respeito ao compromisso de desmantelamento de medidas contrárias ao GATT ("rollback"), quer através da liberalização do comércio agrícola e de produtos tropicais, entre outros.

No que se refere à questão da propriedade intelectual, a garantia de acesso ao conhecimento tecnológico é justamente um dos principais componentes do sistema vigente de

proteção à propriedade intelectual. Esse sistema é regido pelas convenções internacionais administradas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), mormente a centenária Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (patentes) e a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Artísticas e Literárias ("copyright" ou direito do autor).

Do ponto de vista dos países desenvolvidos, o sistema vigente é inadequado, em particular no campo das tecnologias emergentes e de ponta (biotecnologia, informática, "software", circuitos integrados, novos materiais, química fina, etc.) Aqueles países alegam que o sistema atual não regulamenta aspectos como a responsabilidade direta dos governos nas eventuais infrações de direitos proprietários, os mecanismos de solução de controvérsias e de implementação de leis de propriedade intelectual. Argumentam ainda que o sistema em vigor permite a exclusão de determinados setores (no Brasil, por exemplo, processos e produtos farmacêuticos não são patenteáveis).

Como parte de uma estratégia para alcançar novos e mais rígidos patamares de proteção internacional de propriedade, os países desenvolvidos têm buscado, com certo êxito, mudar o foro de tratamento do assunto da OMPI – de caráter voluntarista – para o GATT – de natureza contratual. Tal mudança demonstra claramente o desejo de assegurar a vanguarda tecnológica e, em consequência, o domínio dos mercados de bens de alta tecnologia, através da obtenção de regras internacionais mais rígidas, amplas e uniformes. Dentro dessa ótica, o GATT garantiria a introdução de mecanismos de solução de controvérsias, colocando as disputas no plano governamental e, com a decorrente utilização do poder de retaliação comercial, reduziria o papel dos tribunais locais.

O Brasil, no contexto acima descrito, tem interesses fundamentais em jogo: a prosperar uma regulamentação restritiva nos moldes vislumbrados pelos países desenvolvidos, aumentariam as dificuldades de acesso brasileiro ao comércio internacional de bens de alta tecnologia, o que implicará o pagamento de preço bem mais elevado em termos de condução de uma política soberana de desenvolvimento.

As características do Brasil de hoje já o tornam um dos principais alvos do ímpeto disciplinador que vêm demonstrando os países desenvolvidos: trata-se de um país com capacitação científica, tecnológica, industrial e empresarial das mais elevadas entre as nações em desenvolvimento. Também pelas dimensões do seu mercado interno, adquire o Brasil papel de destaque nas discussões nos foros internacionais.

Nesse sentido, o Brasil busca assegurar que os trabalhos avancem estritamente dentro do previsto no mandato negociador de Punta del Este, ou seja, que se examinem, no âmbito do GATT, apenas os aspectos comerciais da questão da propriedade intelectual. O Brasil espera, desta forma, reduzir a transcendência das propostas dos países desenvolvidos, e em particular, daquela apresentada pelos Estados Unidos, de teor maximalista e que extrapola claramente o compromisso assumido em Punta del Este e o próprio Acordo Geral.

O Brasil busca, igualmente, defender o sistema brasileiro de marcas e patentes, indicando a sua solidez, tradição e perfeita compatibilidade com os instrumentos internacionais existentes. Isto visaria a responder, ainda que de forma indireta, às diversas acusações de uma suposta "insuficiência" da proteção dos direitos proprietários no país, que nos são dirigidas pelos países desenvolvidos no Grupo Negociador.

IV) Dilemas da Política Econômica Brasileira: Liberalização, Papel do Estado e Dívida Externa

O comércio exterior brasileiro nos dias de hoje tem uma função estratégica. Isto talvez explique a existência de tão amplo debate nacional em torno de seus rumos. As grandes discussões sobre a política externa brasileira concentram-se atualmente em temas ligados de alguma forma à política econômica externa ou ao relacionamento econômico com o exterior: a inserção do Brasil na economia mundial; os efeitos de uma liberalização das importações; as modalidades de uma "integração competitiva" com o resto do mundo; os desdobramentos para o Brasil do processo de formação de grandes blocos econômicos; e os recentes planos norte-americanos (Baker e Brady) para o tratamento da questão da dívida externa.

O comércio exterior brasileiro tem dado mostras de um desempenho altamente dinâmico. Foi atingido em 1988 um nível de exportações de US$ 34 bilhões, e o intercâmbio nos dois sentidos aproximou-se do elevado patamar de US$ 50 bilhões, com um superávit recorde de US$ 19 bilhões. Do comportamento desses indicadores depreende-se que aquilo que se ganha no lado "real" da economia (o comércio), perde-se no lado "simbólico" (as finanças). Outra constatação – igualmente grave e facilmente perceptível – é que a trajetória dos últimos 10 anos tem como corolário uma sensível perda de graus de autonomia na política econômica. E isto ocorre, essencialmente, por duas razões de certa forma complementares. A primeira é que os chamados megassuperávits, ao serem convertidos em cruzados, pressionam pesadamente a base monetária, realimentando a espiral inflacionária e inviabilizando programas de contenção de preços. A segunda razão deriva do fato de que, ao assumir as dívidas privadas e dos Estados, a União vê-se defrontada com elevação substancial da dívida pública. O agravamento do déficit governamental condiciona a fixação de taxas de juros elevadas, o que se transforma num verdadeiro mecanismo circular e cumulativo de endividamento.

Talvez seja lícito extrair desse diagnóstico duas conclusões principais: uma relativa à questão da dívida externa; a outra relativa ao papel do Estado na economia. A primeira é que o comércio exterior e a economia brasileira têm dado demonstrações de um intenso e penoso processo de ajustamento voltado para o objetivo de honrar seus compromissos financeiros internacionais. Diante de tais esforços, a comunidade financeira internacional deveria modificar suas posturas e demonstrar maior flexibilidade na questão do tratamento da dívida externa, de modo a assegurar, pela via de negociação, soluções mais compatíveis com as reais possibilidades da economia brasileira. Apesar das indefinições ainda existentes neste campo, há indícios de maior consciência internacional quanto à necessidade de uma revisão da estratégia global da dívida.

Diante dessas tendências e das distorções inerentes a uma estratégia de superávits comerciais elevadíssimos, acreditamos que medidas de liberalização devem continuar a ser introduzidas na nossa política de comércio exterior. Os objetivos não devem estar voltados para o curto prazo, mas sim destinados a promover a produtividade, a elevar o grau de competitividade do conjunto da economia e a contribuir para um maior equilíbrio e bem-estar da sociedade.

Como demonstra a experiência histórica, um dos riscos de uma política de liberalização é a dificuldade de que esta venha a manter-se por um período suficientemente longo capaz de gerar estímulos à eficiência e à produtividade. Em muitos casos, ocorre um surto de importações – geralmente de bens de consumo – que contribui para esgotar rapidamente as reservas cambiais acumuladas, e que, por esta razão, condiciona a volta ao

estágio anterior de fechamento de proteção. Ora, é isso que deve ser evitado. Por tal motivo, é essencial que a estratégia de liberalização se processe de forma coordenada entre Governo e setor privado.

Ao qualificarmos o processo de liberalização, o que desejamos transmitir também é a ideia de que esse processo não pode ser visualizado de forma simplista e mítica, como parecem sugerir algumas concepções ortodoxas que identificam na abertura da economia uma fórmula mágica de superação dos males econômicos e de criação de uma nova sociedade desenvolvida.

O tema da liberalização e, consequentemente, a chamada "nova inserção do Brasil na economia mundial" devem ser examinados tendo presente a dupla necessidade de introduzirem-se estímulos à integração e, ao mesmo tempo, de preservar-se o grau de coerência interna do tecido industrial de nossa economia. É evidente que está em curso uma internacionalização das economias nacionais que reduz as margens de autonomia dessas economias. Diante desse processo, devemos estimular os impulsos liberalizantes, mas sem abandonar o objetivo de viabilizar uma indústria estruturada com o resto da economia.

V) Os Cenários Conceituais da Política Externa Brasileira

Quais os possíveis efeitos do atual cenário internacional sobre a formulação e a execução da política externa brasileira? Do ângulo político, não se conhece – e seria prematuro estimar – o horizonte da aproximação EUA-URSS. Tampouco estão claras as modalidades dessa distensão: cooperação aberta a outros, ou novos arranjos hegemônicos reeditando velhos esquemas de repartição de zonas de influência? Apesar dessas indefinições, as mudanças em curso já são de molde a alterar algumas das referências a partir das quais se compunha o quadro conceitual da política externa brasileira.

Nesse sentido, seria útil recordar os três cenários básicos em torno dos quais os analistas de diversas tendências têm caracterizado a política externa brasileira:

a) o primeiro corresponderia a uma identificação com o mundo ocidental, que repousaria na aceitação do ideário político-ideológico norte-americano: percepção bipolar do mundo; pressuposto da confrontação política entre os dois blocos; premissa de que qualquer afastamento em relação ao centro hegemônico conduz ao enfraquecimento do sistema ocidental. O corolário deste cenário é o alinhamento automático.

b) no segundo cenário, o elemento central da política deixa de ser a confrontação entre os blocos ocidental e socialista, e passa a ser a questão da superação do subdesenvolvimento. O grande tema é o relacionamento entre o mundo desenvolvido e o mundo subdesenvolvido, o que abre espaço para uma opção "terceiro-mundista".

c) o terceiro cenário caracteriza-se pela concepção do Brasil como um país ocidental e uma nação em desenvolvimento, mas dotado de uma margem de autonomia na elaboração e na implementação de sua política externa. A premissa é a de que a macroestrutura internacional está pautada pela multipolaridade. A premissa da multipolaridade abria perspectivas para que países como o Brasil – nação do Ocidente e do Terceiro Mundo – adotassem políticas de marcada autonomia e de eventual aproximação em relação ao Primeiro Mundo e de identificação com muitas posições do Terceiro Mundo.

Se no plano político esse quadro conceitual que tentamos delinear – com base nas várias interpretações vigentes – era voltado para os contornos da política externa propriamente dita, no plano mais econômico, os dilemas centrais dizem respeito a questões que estão imbricadas no debate atual da sociedade sobre os rumos da política econômica brasileira.

As linhas mais essenciais dessa trajetória econômica brasileira apontam para os três dilemas que gostaríamos de ressaltar. O primeiro, mais diretamente ligado ao comércio, seria a necessidade de uma *política coerente de liberalização de importações*. O segundo dilema, vinculado à questão da regulação da economia, é o da *revisão do papel do Estado na economia*. O terceiro dilema – obviamente o mais complexo de todos – é o da *dívida externa*. Incide diretamente sobre o primeiro dilema – através da vinculação comércio-dívida – e agrava o segundo, pois o endividamento externo é um dos motores da grave crise fiscal que atravessam as economias latino-americanas. É importante ter presente que o Estado, ao assumir expressiva maioria da dívida externa do setor privado, comprometeu seriamente as suas finanças. Uma crise do balanço de pagamentos transformou-se, ao mesmo tempo, em crise financeira do Estado, a qual, por sua vez, está na base da elevadíssima dívida interna e do processo de aceleração inflacionária. Como resolver esta última sem encaminhar, de forma minimamente satisfatória, a questão do endividamento externo?

A propósito, talvez pudéssemos aqui traçar um paralelo. Se a *neodistensão* é a marca do *conflito Leste-Oeste* nos últimos anos, a ideia de *ajustamento* vem sendo o traço característico do *relacionamento Norte-Sul* desde o início dos anos 80.

O ajustamento, na forma que se vem materializando até o momento, está diretamente ligado à crise do endividamento externo dos países do Terceiro Mundo. Ao contrário das transformações no conflito Leste-Oeste – que vêm caminhando rapidamente no sentido de uma neodistensão política entre as duas superpotências – a nova forma de relacionamento Norte-Sul, que se cristalizou com a crise da dívida, segue contornos inversos: desestabiliza o quadro político dos países em desenvolvimento, desarticula a estrutura econômica e o tecido social dessas nações, debilita a cooperação Sul-Sul e aumenta ainda mais o hiato entre o Norte e o Sul.

A trajetória da política externa brasileira e, até mesmo, a evolução de nossa política econômica estão moldadas, em grande medida, pelo equacionamento dessas questões. A reflexão a respeito desses temas centrais constitui uma das condições essenciais para o estabelecimento de um diálogo construtivo sobre os problemas e os caminhos da sociedade brasileira.