Cadernos do IPRI

Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional

Sebastião do Rego Barros Netto

Cadernos do IPRI

Nº 5

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) Panorama Internacional . . . . . .
- Os Blocos Econômicos . . . . . .
- A Revolução Tecnológica . . . . . .

II) Comércio Internacional: GATT e Propriedade Intelectual . . . . . .

III) Dilemas da Política Econômico-Comercial Brasileira: . . . . . .
Liberalização e Dívida Externa . . . . . .

IV) Considerações Finais . . . . . .

Texto extraído de palestra proferida pelo Sr. Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros Netto, por ocasião do III Congresso de Química Fina no Brasil, em agosto de 1989, em Porto Alegre.

I) Panorama Internacional

É consensual o diagnóstico de que o sistema econômico internacional vem atravessando, desde meados dos anos 70, um período de transformação e renovação, rumo à consolidação de um novo paradigma socioeconômico. A essência dessa mudança reside na transição entre dois modelos tecnológicos, isto é, daquele que orientou a segunda revolução industrial, com base no modelo "fordista" de produção e na organização "taylorista" do trabalho, ao que inspira a nova ordem econômica internacional, assente nas novas tecnologias.

O contorno internacional que se vem delineando não permite ainda previsões seguras. Há pouco, um estudo do Banco Mundial explorou dois possíveis cenários para a próxima década. No primeiro previam-se a correção dos desequilíbrios macroeconômicos entre as economias industrializadas e, ao mesmo tempo, ajustes estruturais nos países de rendas média e baixa. A conclusão era positiva, muito embora o grupo de renda média, segundo a análise, dificilmente viesse a recuperar as altas taxas de crescimento dos anos 60 e 70. No segundo cenário, imaginava-se que, na falta de medidas apropriadas de correção, prevaleceriam na esfera econômica altas taxas de juros e forte protecionismo. Não obstante o fato de que, neste último cenário, as economias dos países da OCDE continuassem a crescer na faixa dos 2,4% ao ano, as perspectivas dos países de renda média e baixa seriam negativas.

Como corolário desse fenômeno de reacomodação da economia mundial a um novo paradigma, estaríamos dirigindo-nos, segundo especialistas, a um crescente multipolarismo econômico. A transição não se realiza de forma harmoniosa e sem custos. Muito pelo contrário, a travessia é marcada por turbulências que podem resultar em alterações drásticas na posição relativa dos países, com ganhos e custos desiguais. A resistência de alguns deles em aceitar um multipolarismo, no intuito de preservar um "status" hegemônico não mais compatível com a nova ordem em gestação, resulta em profundas distorções, altamente desfavoráveis para a economia internacional, principalmente para os seus membros mais frágeis.

Com efeito, na busca de preservar essa hegemonia têm os países industrializados assumido, no campo comercial, uma agressiva postura neoliberal e, ao mesmo tempo, adotado, paradoxalmente, medidas que redundam no fortalecimento do protecionismo: restrições não tarifárias, que se multiplicam desde o decênio passado; crescente tendência ao unilateralismo e ao bilateralismo; esforços para cercear o acesso a tecnologias consideradas "sensíveis", ou de dupla utilização, com base em motivos "ideológicos" são exemplos mais do que significativos do seu esforço de preservar, na sociedade "pós-industrial" que se avizinha, a defasagem vigente no modelo industrial.

Um dos pontos mais sensíveis nesse quadro reformulativo constitui o embate entre as teses liberalizantes e protecionistas na arena econômica internacional.

O forte crescimento econômico dos países industrializados entre 1945 e 1973, que permitiu a liberalização do comércio mundial, foi revertido em 1973, com o primeiro choque do petróleo. A crise então instalada provocou naqueles países o aumento da capacidade ociosa das indústrias e do desemprego, fatores que propiciaram a eclosão de pressões protecionistas generalizadas. A insuficiente recuperação de 1976-1979 não permitiu a retomada dos níveis de atividade econômica observados até 1973.

O segundo choque do petróleo levou a nova recessão e, por conseguinte, ao revigoramento das pressões protecionistas, em particular daquelas oriundas dos setores mais abertos à competição externa.

Um dos instrumentos mais utilizados para a pretendida proteção foram as barreiras não tarifárias. O "neoprotecionismo" então configurado caracterizou-se pela diversidade, pelo alcance e pouca transparência das restrições utilizadas e pela mudança de ênfase da defesa do "livre-comércio" ("free trade") para a apologia de um "comércio justo" ("fair trade").

Esse "neoprotecionismo" tem caráter particularmente perverso para os países em desenvolvimento, mergulhados em sérias dificuldades de balanço de pagamentos. Estudo da CEPAL indica que mais de um quarto (27,7%) das exportações de países latino-americanos em desenvolvimento para a CEE, em 1985, sofreu a imposição de barreiras não tarifárias. Para o Japão e os EUA, essas proporções foram, respectivamente, de 18,5 e 7,3%.

Dois outros fenômenos explicam o maior protecionismo a partir dos anos 70: a) mudanças nas vantagens comparativas dinâmicas no comércio mundial, que teriam permitido a certos países em desenvolvimento passar a concorrer em setores dos mercados dos países desenvolvidos; e b) mudanças estruturais na configuração produtiva dos países desenvolvidos, em que o crescimento do setor terciário teve como contrapartida a redução da participação dos setores primário e secundário no produto. Como consequência desses fenômenos, algumas indústrias tradicionais dos países desenvolvidos tornaram-se mais vulneráveis à concorrência externa e dependentes de políticas de defesa do nível de emprego setorial. Nesse quadro, aqueles países alteraram suas políticas comerciais, em maior ou menor grau, no sentido de conceder maior proteção aos mercados nacionais.

Essa reciclagem desvela aspectos muito complexos da economia mundial, onde coexistem, atualmente, de um lado, setores tradicionais à espera de que a evolução tecnológica os adapte ou os erradique das economias mais desenvolvidas e os transfira aos países periféricos e, de outro, os mais avançados, que prenunciam os contornos da sociedade do futuro. A análise do comércio internacional, à luz das interações entre progresso técnico e padrões de competição, revela que os dois extremos desse espectro, ou seja, as indústrias de tecnologia de ponta e aquelas tradicionais – algumas decididamente senis – têm sido objeto de medidas protecionistas. O argumento seria que uma capacidade produtiva, que requer anos para ser instalada, pode ser destruída em poucos meses, sendo, portanto, necessário evitar o desmantelamento de instalações que, através de investimentos ou indução de pesquisa, possam readquirir condições de competitividade: a indústria siderúrgica constitui exemplo eloquente.

Para vencer o obstáculo que representa o elevado custo dos investimentos em pesquisa, está-se cada vez mais configurando um novo modelo associativo entre empresas, tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos, principalmente para pesquisas conjuntas, até mesmo entre grandes grupos internacionais concorrentes. A associação entre as empresas Phillips, da Holanda, e a Siemens, da RFA, para produzir "megachip" revela nitidamente essa tendência.

1. Os Blocos Econômicos

À luz desse movimento de transformações no padrão de relacionamento entre as economias, devem ser analisados fenômenos como o da formação de grandes blocos econômicos, que refletem as dificuldades inerentes à passagem de um esquema de poder mundial a outro e anunciam, para os atores do comércio internacional, efeitos diferenciados. Para os países que, de alguma forma, estão integrados em um dos blocos, a variável relevante é a modalidade de inserção no interior de cada bloco. Para países, como Brasil, que se

encontram fora dos blocos em formação, é fundamental antever os efeitos desses novos movimentos a fim de determinar as condições de desenvolvimento econômico e de participação no comércio internacional.

O fenômeno deve merecer análise prioritária: a conformação definitiva do Mercado Comum Europeu, em 1992; o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos da América e o Canadá e o projeto de estendê-lo ao México, na busca de se constituir um sistema comercial em toda a América do Norte; ou, ainda, a sedimentação, na Bacia do Pacífico, de uma área econômico-comercial estruturada, tendo o Japão como mola propulsora, são indicativos desse processo de atomização/concentração.

O bloco em formação cujos protagonistas principais são os Estados Unidos e o Canadá tem por instrumento básico o Acordo de Liberalização Comercial firmado entre os dois países, que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1989. Na esfera de influência das economias canadense e norte-americana poderão ser eventualmente incluídos o México e os países caribenhos e centro-americanos. Com a entrada em vigor do acordo, que visa a eliminar as barreiras tarifárias bilaterais e intensificar o intercâmbio de bens, serviços e capitais entre os dois países, projetam-se elevações consideráveis nos fluxos bilaterais de comércio e investimentos.

O movimento convergente verificado nos países asiáticos constitui, igualmente, questão de relevância para o Brasil, posto que um processo de gestão da nova ordem internacional parece indicar, segundo muitos analistas, tendência de deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para a orla do Pacífico. Na esteira do Japão, e tendo-o como pedra de toque, os asiáticos do Pacífico vêm seguindo com êxito estratégia de economia de mercado alicerçada no suprimento de mão de obra bem treinada, capacitada a absorver tecnologia avançada. A estratégia tem por feição fundamental a abertura ao capital e à tecnologia externos e uma política comercial agressiva. O êxito dos quatro "tigres" asiáticos – Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura, com renda *per capita* ascendente e forte presença no comércio e nas finanças internacionais – tende a estender-se à Malásia e à Tailândia, dois dos seis países da Associação dos Países do Sudeste da Ásia (ASEAN), que já adotaram o modelo.

Nesse quadro também se inscreve o processo de unificação europeia ora em curso. Trata-se especificamente de uma tentativa de reverter a perda relativa de dinamismo das economias da região em relação a seus parceiros comerciais desenvolvidos.

O exame da situação europeia no quadro internacional indica um processo de relativa desaceleração das economias do Velho Continente. Se no período 1950-1973 a Europa apresentou nítida evolução ascendente em termos de participação na economia mundial, a partir de meados da década de 70 multiplicaram-se os sinais de declínio econômico relativo, sobretudo em comparação ao Japão e aos novos países industrializados da Ásia. Em 1970, a Europa era responsável por 30,6% da produção bruta mundial, ao passo que, em 1984, respondia por apenas 27,3%. O Japão, ao contrário, elevara sua participação de 7,5%, em 1970, para 9,1% em 1984. No mesmo período, os NICs asiáticos praticamente triplicaram sua participação: em 1965, respondiam por apenas 1,5% do comércio mundial e, em 1986, já eram responsáveis por 6,3% desse comércio. Esta tendência acentuou-se ainda mais em função da importância crescente das tecnologias de ponta: microeletrônica, biotecnologia e novos materiais. No mercado internacional de bens, em meados dos anos 80, a participação de produtos de alta tecnologia no total das exportações da CEE foi de apenas 17%, bem abaixo do índice alcançado pelos Estados Unidos (31%) e pelo Japão (21%).

Nesse quadro, a unificação europeia de 1992 teria como um dos objetivos principais propiciar a configuração de um mercado que, ampliado, viabilize amplos investimentos em ciência e tecnologia e, assim, busque diminuir o hiato que separa as nações europeias do Japão e dos Estados Unidos.

A unificação do mercado comunitário suscita, para países como o Brasil, algumas apreensões. Embora seja ainda difícil avaliar em sua plenitude os efeitos da chamada "Europa de 92", já nos deparamos com alguns indícios, em que pesem todas as afirmações contrárias dos representantes comunitários, de que a compactação do bloco poderia acarretar maior grau de autossuficiência, ensejando certa retração desses mercados a economias excluídas de sua área de influência.

Nesse contexto, as indicações de que o acesso ao mercado da CEE seria pautado pelo critério da reciprocidade dão margem a preocupações quanto ao futuro dos países em desenvolvimento. Com efeito, a mensuração da reciprocidade com base na tese de "equivalência de efeitos econômicos" tenderá a favorecer países de economia mais desenvolvida, que detêm melhores condições de oferecer vantagens em troca. Preocupa, nesse processo de formação de blocos e de concessões baseadas na reciprocidade estrita, o futuro do sistema multilateral de comércio, posto que poderia ser questionado o princípio fundamental do "Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio" (GATT), ou seja, a *cláusula da nação mais favorecida*, que não permite a discriminação entre as partes do Acordo Geral, por estender a todos qualquer concessão negociada, mesmo que o seja apenas entre dois países.

Caberia, finalmente, indagar qual seria o lugar reservado à América Latina em uma nova divisão internacional do trabalho possivelmente em gestação. O Continente, cujas portas para a economia mundial foram, e continuam sendo, os produtos primários e os manufaturados menos sofisticados, a partir de mão de obra abundante e barata, corre o risco de sofrer processo de marginalização em uma estrutura onde o papel central incumbe à inovação tecnológica e aos recursos humanos qualificados. Com efeito, embora peças fundamentais na política de fomento à indústria, ciência e tecnologia, essas questões têm sido tratadas, em muitos países da região, de forma isolada, desvinculadas de um programa mais amplo em termos macroeconômicos; verificando-se, quando muito, apenas a existência de políticas de C&T localizadas, orientadas para determinados setores, cujo impacto sobre o resto da economia é limitado.

Os esforços de integração ora em andamento, tanto no âmbito multilateral (SELA, ALADI, Grupo dos Oito), quanto no nível bilateral, notadamente o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, expressam a maior conscientização do Continente diante da ameaça que representa o distanciamento dos grandes blocos. Constituem reação positiva – embora ainda insuficiente – ao risco de alijamento do centro dinâmico do processo econômico mundial.

A América Latina é o parceiro natural do Brasil, e a experiência recente vem demonstrando que o caminho mais eficaz para se promover o intercâmbio com o conjunto da região consiste na promoção de um processo de integração entre as duas economias que apresentam maior grau de complementaridade econômica e estágios similares de desenvolvimento: Brasil e Argentina.

Não obstante a existência de dificuldades e entraves – normais em processos de integração, como têm comprovado os percalços na conformação do Mercado Comum Europeu – e de ter contra si adversidades como as sérias crises econômico-financeiras por que

atravessam os dois países, a integração entre Brasil e Argentina tem apresentado, em seus primeiros anos, resultados bastante satisfatórios.

Inspiram o programa, de um lado, objetivos políticos, tais como a substituição da competição pela cooperação entre os dois mais importantes parceiros da América do Sul em temas atinentes à preservação da paz e da estabilidade na região, como o tema nuclear, e de outro, objetivos econômicos, ao buscar assegurar uma adequada inserção na economia internacional pela constituição de um mercado ampliado que viabilize processos de produção mais eficientes e econômicos em setores que demandam elevadas escalas de produção e/ou altos investimentos em tecnologia.

O Programa de Integração, que se vê regido pelos princípios do realismo, do gradualismo, do equilíbrio e da participação empresarial, é instrumento importante, se não fundamental, para a maior exposição de economia brasileira aos mercados internacionais em condições adequadas de competitividade, de eficiência e de atualização tecnológica. O processo de integração latino-americano, bem como o Programa Brasil-Argentina não podem ser vistos como excludentes em relação ao intercâmbio com o resto do mundo. Pelo contrário, constituem elementos-chave para maior inserção de nosso mercado na economia mundial.

2. A Revolução Tecnológica

Além do fenômeno da formação de grandes blocos econômicos, outro desafio a ser suplantado pelo Brasil refere-se à revolução tecnológica em curso e à sua inserção no novo paradigma industrial, que está modificando o perfil da sociedade em escala mundial, como consequência da aceleração dos avanços nas áreas de energia, novos materiais, informática, telecomunicações e biotecnologia, principalmente.

Em decorrência da rearticulação dos diversos países na estrutura que se esboça, o eixo do poder vigente durante a segunda revolução industrial estar-se-ia deslocando. O novo quadro, entretanto, é ainda pouco nítido. Será o mundo dividido entre países produtores de bens de alta tecnologia e serviços e países produtores de manufaturas tradicionais? Haverá uma composição intermediária? Em caso positivo, em que formato?

O que se sabe é que neste novo cenário a tecnologia passa a ser fator definidor de hegemonia. Esta terceira revolução industrial tem como característica marcante o fato de provocar um deslocamento de produtos intensivos em materiais para produtos intensivos em conhecimento. A título de exemplo, na fabricação de um automóvel, as matérias-primas respondem por cerca de 40% dos custos de produção. No caso de um "chip" de computador, as matérias-primas têm a participação ínfima de 1% a 3% do custo total, ao passo que o trabalho participa com 12% e o conhecimento, ou seja, a pesquisa, desenvolvimento e teste, representa cerca de 70% do custo do produto. Parece que se estaria concretizando a profecia de Winston Churchill de que "os impérios do futuro são os impérios da mente".

Já é noção amplamente admitida, hoje, que cada vez mais a vantagem comparativa de um país reside na sua capacidade de utilizar eficientemente as novas tecnologias, na rapidez de sua absorção pelo estamento produtivo e na eficiência relativa de sua aplicação. Em contrapartida, cada vez menos os outros fatores de produção, disponibilidade de matérias-primas ou custo de mão de obra, determinam quais países detêm o menor custo global.

A perda da importância relativa de matérias-primas e mão de obra barata aponta para o aumento da distância socioeconômica que separa os países em desenvolvimento dos

desenvolvidos. Do mesmo modo, esse fenômeno pode significar maior autonomia dos países centrais com relação aos insumos da periferia. Verifica-se, aliás, que a dependência atual desse primeiro grupo de países com relação a certos insumos abundantes no Terceiro Mundo tenderá, em longo prazo, a ser rompida, posto que a pesquisa, especialmente nas áreas de biotecnologia e de novos materiais, se orienta no sentido da substituição de recursos naturais não disponíveis em países desenvolvidos.

Essa crescente autonomia já se reflete na tendência de intensificação do comércio Norte-Norte em detrimento do Norte-Sul. Nesse quadro, a prevalência de práticas discriminatórias e de acordos bilaterais configura um padrão de comércio administrado, em que os países em desenvolvimento não podem se beneficiar adequadamente de suas vantagens comparativas e encontram, por outro lado, dificuldades em expandir suas exportações não tradicionais a fim de equilibrar suas contas externas.

Os países emergentes não anteveem, assim, por distintas razões, um ambiente internacional propício a seu acesso desimpedido às tecnologias de ponta. Muito pelo contrário, por parte dos países industrializados, proliferam-se e sofisticam-se os mecanismos de controle à real transferência de "know-how". Exemplo significativo constitui a área nuclear em que os países detentores de tecnologia desenvolveram todo um sistema, que inclui acordos internacionais, como o "Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares" (TNP), para cercear o acesso dos demais ao clube das potências nucleares.

Se o tema da segurança internacional "inspira" essa postura, igualmente a questão "ideológica" impregna outras formas de restrição. Exemplo, neste último caso, são as regras estabelecidas pelo "Comitê Coordenador para o Controle Multilateral das Exportações (COCOM)", órgão informal, criado em 1949 pelos países-membros da OTAN, à exceção da Islândia, e acrescido do Japão, para impedir a transferência de tecnologia aos países-membros do Pacto de Varsóvia. Sem perder de vista o propósito inicial, o COCOM foi-se tornando cada vez mais abrangente, passando a incluir, na lista de países ditos "proscritos", a República Popular da China e diversos países do Terceiro Mundo.

As consequências das proibições e obstruções do COCOM recaem também sobre os países emergentes do Terceiro Mundo, entre os quais o Brasil, na medida em que são vistos como canais potenciais alternativos de suprimento de tecnologia de valor estratégico-militar para o grupo dos países proscritos pelo Comitê. Como os Estados Unidos são os mais poderosos entre os membros do organismo, é natural que tentem impor seus próprios critérios em matéria de controle. Nesse quadro, verifica-se tendência, estimulada por aquele país, à crescente aplicação de controles sobre exportações para países em desenvolvimento cuja pauta de comércio exterior apresente certo grau de sofisticação tecnológica.

II) Comércio Internacional: GATT e Propriedade Intelectual

A contraofensiva no GATT a essas ameaças tomou forma, sobretudo, no lançamento, em setembro de 1986, da chamada "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 1 específico sobre serviços. É o mais ambicioso esforço na história da instituição, tanto em extensão como em amplitude temática.

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

No que respeita à questão da propriedade intelectual, os países industrializados têm buscado, como parte de uma estratégia para alcançar novos e mais rígidos patamares de proteção internacional, mudar o foro de tratamento da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) – de natureza voluntarista – para o GATT – de natureza contratual –, demonstrando claramente o desejo de, através da obtenção de regras internacionais mais rígidas, amplas e uniformes, assegurar a vanguarda da tecnológica e, assim, o domínio dos mercados de bens de alta tecnologia. O GATT garantiria a introdução de mecanismos de solução de controvérsias, elevando as disputas para nível de Governo. Com a decorrente utilização do poder de retaliação comercial, reduzir-se-ia o papel dos tribunais locais, foros legítimos, no contexto das convenções internacionais sob a égide da OMPI, para a solução de litígios.

A propósito, o Brasil atribui grande importância às convenções internacionais já existentes sobre propriedade intelectual – Convenção de Paris para Proteção da Propriedade Industrial (patentes) e Convenção de Berna para Proteção das Obras Artísticas e Literárias ("copyright" ou direito do autor) – e não vê motivos para desprezá-las. Caso se venham a examinar quaisquer novas disciplinas em outros foros, dever-se-á atentar para as implicações que terão para aspectos não exclusivamente comerciais, de modo a evitar distorções ou conflitos com as convenções existentes.

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

A superação deste desafio tecnológico é particularmente importante no caso da química fina, uma vez que este setor apresenta, além da incontestável importância, algumas características próprias que o distinguem de outros ramos de atividade que também empregam tecnologias avançadas. Quando menos, poderíamos citar o fato de que, ao amparo das convenções vigentes sobre propriedade intelectual, não há a obrigatoriedade de concessão de patentes para produtos e processos.

Nesse contexto, constituem forte evidência da intensificação do "neoprotecionismo" as críticas do Governo dos Estados Unidos à regulamentação brasileira setorial. Os norte-americanos têm alegado que a não inclusão de produtos farmacêuticos estimula a cópia, sem licença dos detentores das respectivas patentes concedidas nos EUA, de

produtos e processos farmacêuticos, frutos de investimento e pesquisa. O acatamento, pelo governo norte-americano, do pleito da "Pharmaceutical Manufacturers Association" relativo à investigação contra o Brasil, nos termos da Seção 301 da Lei de Comércio, e a imposição de sanções comerciais unilaterais contra o Brasil, constituem medidas de caráter nitidamente injusto e arbitrário, que teriam como maiores prejudicadas empresas de outros segmentos industriais.

O lado brasileiro tem procurado, nas várias consultas realizadas desde 1986, mostrar a falta de base para o pleito norte-americano, não só porque a lei brasileira é transparente, ajustada à Convenção de Paris, em ampla consonância com o Direito Internacional vigente e não discriminatória em relação ao capital estrangeiro, como também por ser evidente a crescente participação do setor estrangeiro no mercado brasileiro de produtos farmacêuticos.

Avaliza a posição brasileira o apoio maciço conferido ao nosso pleito pelos países-membros do GATT, inclusive todos os desenvolvidos, ao longo das sucessivas reuniões do Conselho da organização em que temos apresentado nossa posição, inclusive no painel, cuja constituição fomos levados a solicitar, para solução da controvérsia bilateral no âmbito do Acordo Geral. Ainda a respeito, foi justamente esse apoio fator decisivo para a aceitação, pelo governo norte-americano, do pedido brasileiro de "panel".

III) Dilemas da Política Econômico-Comercial Brasileira: Liberalização e Dívida Externa

Em suma, 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 país com capacitação científico-tecnológica, industrial e empresarial das mais elevadas entre os países em desenvolvimento. Esta condição permite ao Brasil aspirar a um desenvolvimento autogerado em determinados setores, em especial se mantidas as condições atuais de acesso ao conhecimento tecnológico, no âmbito do sistema vigente da proteção da propriedade intelectual.

Nesse quadro, o comércio exterior brasileiro tem, nos dias de hoje, 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 sua vertente econômica: a inserção do Brasil na economia mundial; os efeitos de liberalização das importações; as modalidades de uma "integração competitiva" com o resto do mundo; e o tratamento da questão da dívida externa.

O comércio exterior brasileiro tem dado mostras de desempenho dinâmico, principalmente nas exportações. Atingimos, em 1988, um nível de exportações de US$ 34 bilhões e o intercâmbio nos dois sentidos aproximou-se do patamar de US$ 50 bilhões, com superávit de US$ 19 bilhões.

Esses dados revelam crescimento excepcional, principalmente a se levar em conta que o nível de importações se encontra estagnado desde o início da década. Se, no entanto, o intercâmbio comercial traduziu expressivo aporte de recursos externos, o fluxo financeiro significou brutal drenagem de divisas. A título ilustrativo cabe mencionar que o Brasil, desde o princípio da crise no início da década de 80, conseguiu modificar o perfil externo de sua economia, transformando um déficit comercial de US$ 3 bilhões em 1980 em superávit de US$ 19 bilhões no ano passado. Tal fato permitiu o pagamento da impressionante soma de US$ 66 bilhões, em juros apenas, de 1983 até junho de 1989, enquanto recebia o país um influxo de apenas US$ 15 bilhões como retorno. Apenas o serviço da dívida, no ano passado, implicou saída de divisas na ordem de US$ 12 bilhões.

Do comportamento dos indicadores econômicos, ao longo de aproximadamente uma década, depreende-se que aquilo que se ganha no lado "real" da economia (o comércio), perde-se no lado "simbólico" (as finanças). Outra constatação é que essa trajetória, nos últimos 10 anos, tem como corolário uma sensível perda de graus de autonomia na política econômica. Talvez seja lícito extrair desse diagnóstico duas conclusões principais: uma relativa à questão da dívida externa e a outra referente ao papel do Estado na economia.

No que diz respeito à questão da dívida externa, nota-se que o comércio exterior tem dado demonstrações de intenso e penoso processo de ajustamento voltado para o objetivo de honrar os compromissos financeiros internacionais do país. Diante de tais esforços, parece justificável esperar-se que a comunidade financeira internacional venha a assumir posturas mais flexíveis na questão do tratamento da dívida externa, de molde a assegurar, pela via da negociação, soluções mais compatíveis com as reais possibilidades da economia brasileira. Apesar das indefinições existentes, 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 elevadíssimos, parece conveniente continuar-se a introduzir medidas de liberalização na nossa política de comércio exterior. Os objetivos não devem, porém, estar voltados para o curto

prazo, mas sim destinarem-se a promover a produtividade, a elevar o grau de competitividade do conjunto da economia e a contribuir para maior equilíbrio e bem-estar da sociedade.

Como demonstra a experiência histórica, um dos riscos da liberalização é a dificuldade de se mantê-la por período suficientemente longo para gerar estímulos à produtividade. Em muitos casos, ocorre um surto de importações – geralmente de bens de consumo – que contribui para esgotar rapidamente as reservas cambiais acumuladas, condicionando a economia à volta ao estágio anterior de fechamento e proteção. Ora, é isso que deve ser evitado. Para tanto, é essencial que a estratégia de liberalização se processe de forma coordenada entre governo e setor privado e que seja pautada por critérios de gradualismo e coerência.

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

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

IV) Considerações Finais

Está o Brasil, desde o início da década de 80, confrontado com a exaustão de um modelo baseado na substituição das importações tradicionais e sob imperativo de buscar um formato de desenvolvimento industrial que lhe permita acompanhar a Terceira Revolução Industrial.

O modelo prospectado deve agregar necessariamente um elemento "novo" – o conhecimento – que passa a disputar com o trabalho, o capital e a matéria-prima o mesmo protagonismo que desempenharam estes três últimos fatores na Segunda Revolução Industrial. Isto significa que o país deverá realizar um esforço ímpar na área de educação para formar pessoal capacitado a enfrentar os desafios tecnológicos que a cada dia se tornam mais complexos e deles participar ativamente.

Não somente deve dispor o Brasil de mais quadros técnicos altamente especializados, como também imprescindível se torna ampliar o mercado de bens para incluir os de alta tecnologia, fator este que engloba uma estrita participação empresarial. O equacionamento do problema é, seguramente, complexo, na medida em que envolve aspectos econômicos estruturais, que escapam ao âmbito desta palestra.

Uma das causas da crescente obsolescência da indústria brasileira é a estagnação da pesquisa endógena e a falta de acesso à tecnologia de ponta mundial. Por outro lado, e como em círculo vicioso, torna-se essa mesma obsolescência fator preponderante do distanciamento preocupante que se está criando com relação ao resto do mundo.

Devemos estar conscientes para o fato de que o presente estágio do cenário internacional se caracteriza por uma ênfase cada vez menor na participação universal dos atores em temas importantes e pela prática crescente de decisões tomadas em grupos de reduzido número de países. Abandonam-se os antigos esquemas multilaterais – até mesmo os discriminatórios, como o TNP – em favor de arranjos excludentes celebrados entre países que compartilham posições comuns. Privilegia-se a atividade de fiscalização em detrimento da cooperação. Exemplos eloquentes dessa tendência são as reuniões frequentes do Grupo dos Sete, onde os países mais desenvolvidos do mundo ocidental ditam as normas que devem reger as relações internacionais.

A essa capacidade de ação dos países desenvolvidos ocidentais tem-se contraposto uma perda de coesão e de efetividade de ação dos países em desenvolvimento. Embora continue a existir uma identidade genérica de posições e uma solidariedade conceitual entre esses países, a tradução desses elementos na prática é cada vez menos eficaz.

A crise econômica que ainda assola grande parte do Terceiro Mundo teve consequências dramáticas sobre sua capacidade de atuação como bloco. A essa crise, que parece transformar parte dos países em desenvolvimento em uma espécie de "Quarto Mundo", e fazer outra parte ser cooptada pelo modelo de desenvolvimento da OCDE, vieram juntar-se outros fatores como a graduação e a diferença de ênfase no interesse dos países periféricos pelos diversos itens da agenda internacional, bem como a perda de sua capacidade de participação efetiva na discussão dessa agenda.

Essa descrição sumária do cenário internacional não se destina a seguir a repetida prática de atribuir ao exterior a razão e a origem dos males próprios. Não há, aliás, na breve análise, julgamento de valor sobre os atores da cena internacional. Há, apenas, a descrição de uma situação em que os poderosos se organizam cada vez melhor para fazer reinar uma ordem sintonizada com seus interesses, o que não inova em termos de história da humanidade.

O ponto que se deseja enfatizar é a necessidade de a sociedade brasileira usar de todos os seus recursos para se desenvolver adequadamente e não se atrasar em demasia com relação às nações industrializadas. Nesse ambiente internacional complexo, não é realista crer a sociedade brasileira que, por melhor que se desempenhe nossa diplomacia, ela conseguirá, para os setores de ponta, o mesmo tempo de proteção, sem custo em termos de retaliação comercial, que o setor comercial clássico conseguiu. A tendência do sistema internacional do comércio é "cobrar" o acesso aos mercados. Países no estágio do atual desenvolvimento do Brasil, que no passado ficaram ao abrigo do processo de trocas de concessões por terem, à época, dimensão econômica muito reduzida, serão alvos prioritários da pressão da sociedade internacional de comércio pela abertura de seus mercados, sob pena de verem seu acesso a outras economias duramente afetado. Essa tendência se reforça ainda mais diante da reduzida capacidade de contrarretaliação de economias como a nossa.

Há dois corolários dessa tendência que devem ser levados particularmente em conta. O primeiro é que a sociedade brasileira terá de escolher entre os setores a serem protegidos, pois será muito oneroso, do ângulo político-econômico do contencioso internacional, continuar a proteger todos. O arco que vai do alho à informática, passando pelo liquidificador, é difícil de ser sustentado... O segundo é que não se pode perder o tempo de proteção já conseguido. A reserva de mercado não é proteção suficiente para tornar um setor viável e competitivo, ainda mais quando essa reserva não é absoluta e tem duração limitada. Ela tem de ser acompanhada de incentivos positivos que permitam racionalizar o tempo de proteção.

A aceleração do fator tempo no atual universo tecnológico em que vive a economia mundial faz com que qualquer descompasso em pesquisa e desenvolvimento signifique, em termos reais, alarmante perda de espaço político. Será, consequentemente, muito mais vertiginoso o processo de sedimentação da nova oligarquia internacional e de alijamento do Terceiro Mundo.

Esse questionamento deve permear a reflexão sobre o papel que caberá ao Brasil no comércio mundial neste final de século e no século que se avizinha. Na busca de uma resposta construtiva deve toda a sociedade brasileira mobilizar a vontade nacional, "pari passu" com o processo democrático, para ocupação do espaço que as dimensões geográfica e política do país lhe acenam.