

Cadernos do IPRI

A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra - Estudo Introdutório

Parte I: 1945-1964

Luiz Paulo Lindenberg Sette

Parte II: 1964-1990

Luiz Augusto Souto Maior

Resenhas

Coordenadas pelo

Departamento de História da

UFRGS e pelo Núcleo de Estudos

sobre a Crise do Mundo Contemporâneo

- Europe in Transition: the Management of Security
after the Cold War. *Robert H. Jackson*

- The Emergence of Market Economies in Eastern
Europe. *Cristopher Clague and Gordon Rausser.*

- Whirlpool: U. S. Foreign Policy Toward Latin America and
the Caribbean. *Robert A. Pastor*

- Cuba after Communism. *Eliana Cardoso and Ann Helwege*

- From Union Common Wealth: nationalism and Separation in the
Soviet Republics. *Gail Lapidus, Victor Zaslavsky and Philip
Goldman*

Caderno do IPRI

nº 08

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Organização dos Estados Americanos**

Brasília, novembro / 1994

A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra - Estudo Introdutório

Parte I: 1945-1964

Luiz Paulo Lindenberg Sette

Parte II: 1964-1990

Luiz Augusto Souto Maior

Resenhas

Coordenadas pelo

Departamento de História da

UFRGS e pelo Núcleo de Estudos

sobre a Crise do Mundo Contemporâneo

- Europe in Transition: the Management of Security
after the Cold War. *Robert H. Jackson*

- The Emergence of Market Economies in Eastern
Europe. *Cristopher Clague and Gordon Rausser.*

- Whirlpool: U. S. Foreign Policy Toward Latin America and
the Caribbean. *Robert A. Pastor*

- Cuba after Communism. *Eliana Cardoso and Ann Helwege*

- From Union Common Wealth: nationalism and Separation in the
Soviet Republics. *Gail Lapidus, Victor Zaslavsky and Philip
Goldman*

Caderno do IPRI

nº 08

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Organização dos Estados Americanos**

Brasília, novembro / 1994

Sumário

Parte I: 1945-1964

Luiz Paulo Lindenberg Sette

Parte II: 1964-1990

Luiz Augusto Souto Maior

Resenhas

Coordenadas pelo Prof. Paulo Vizentini, Chefe do Departamento de História da UFRGS e do Núcleo de Estudos Sobre a Crise do Mundo Contemporâneo

a. Europe in Transition: the Management of Security after the Cold War. *Robert J. Jackson*..

b. The Emergence of Market Economies in Eastern Europe. *Cristopher Clague and Gordon Rausser*

c. Whirlpool: U. S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean. *Robert A. Pastor*

d. Cuba after Communism. *Eliana Cardoso and Ann Helwege*

e. From Union Common Wealth: Nationalism and Separation in the Soviet Republics. *Gail Lapidus, Victor Zallavsky and Philip Goldman*

Notas:

- 1) Os trabalhos de funcionários diplomáticos representam perspectivas pessoais dos temas abordados e não correspondem necessariamente às posições do Ministério das Relações Exteriores.
- 2) As resenhas dos livros sobre temas de relações internacionais apresentados neste volume foram coordenados pelo professor Paulo Vinentini, Chefe do Departamento de História da UFRGS e do Núcleo de Estudos sobre a Crise do Mundo Contemporâneo.

A DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA

ESTUDO INTRODUTÓRIO

PARTE I - 1945-1964

Luiz Paulo Lindenberg Sette

1 - A economia brasileira no período

Em comparação com as grandes potências, o Brasil havia tido participação modesta na Segunda Guerra Mundial. Em termos da capacidade nacional de mobilização militar e econômica, todavia, nossos esforços e sacrifícios haviam sido consideráveis. Nossa rede de transporte terrestre era extremamente precária em matéria de rodovias. Nossas ferrovias eram - e, em grande parte, continuam a ser - destinadas a ligar centros de produção de produtos de base com os portos exportadores, sendo pouco eficazes nas ligações internas, particularmente na conexão entre o Norte e o Sul do país. Pouco investimento haviam recebido nas duas décadas precedentes, em parte por causa de uma política de tarifas que não estimulava as inversões, em parte pelo clima econômico criado pela Grande Depressão que, a partir de 1929, havia debilitado a economia mundial e desestimulado os acionistas estrangeiros que eram proprietários da maior parte de nossas estradas de ferro. O esforço de guerra levava à sobreutilização do parque ferroviário, desgastando ainda mais o material rodante e a via permanente. Em agosto de 1945, por exemplo, a Embaixada em Washington solicitava ao governo americano prioridade para a aquisição de material destinado ao reequipamento das estradas de ferro brasileiras, a partir de 1946: as necessidades eram estimadas em 300 locomotivas e 2.165 vagões de todos os tipos, além de material para a construção, no Brasil, de 4.200 vagões adicionais. A frota mercante, em proporção aos recursos existentes, havia sofrido pesadas perdas como resultado da ação de submarinos inimigos: 36 navios haviam sido afundados, dos quais 19 eram do Lloyd Brasileiro, responsável pela navegação de longo curso. O Lloyd tinha tido ainda 20 outros navios atingidos. Ainda em 1944, o governo brasileiro solicitava aos americanos a cessão de 43 navios do tipo Liberty em regime de Lend Lease ou de arrendamento simbólico, para atender às necessidades de uma marinha mercante indigente. A única forma de transporte que não estava grandemente desaparelhada era constituída pelas linhas aéreas, que ligavam todas as cidades importantes da faixa litorânea, cobriam a bacia amazônica e o centro-oeste. Sua capacidade de transportar passageiros era pequena e negligível em relação à de carga, mas era valiosíssima em termos políticos e estratégicos. Mesmo as linhas aéreas haviam sido prejudicadas pela guerra, porque várias estavam equipadas com aparelhos alemães, para os quais rareavam as peças.

No campo industrial, a guerra teve duas consequências positivas. A primeira, e mais importante, foi a construção da usina de Volta Redonda, em vias de conclusão em 1945, que deu ao país sua base siderúrgica moderna. A segunda foi a implantação da Fábrica Nacional de Motores, que produziria motores para aviões de treinamento e estava também em fase de conclusão ao fim daquele ano. A FNM trouxe ao país *know how*, tecnologia e modernas máquinas operatrizes, mas não era uma indústria voltada basicamente para as necessidades da economia civil. No resto, a indústria brasileira saiu da guerra quase como entrou, apenas um pouco mais desgastada e defasada. Sua produção se concentrava em bens de consumo, como alimentos, bebidas, artigos de higiene e de farmácia, e em materiais de construção, como cimento e tijolos. A produção de tecidos, tradicionalmente a primeira etapa da industrialização, conhecera um surto de crescimento durante o conflito, e ocupara,

inclusive, espaços de exportação, ao substituir o comércio de outros produtores deslocados pela guerra. Continuava, contudo, equipada com máquinas antiquadas, tinha baixa produtividade e qualidade irregular. Da produção nascida com o fim de substituir as importações que a guerra tornara impossíveis, grande parte era de qualidade baixa e repousava sobre uma débil estrutura industrial e financeira. Um dado revelador do estágio em que se encontravam os transportes, a indústria e toda economia nacional era o do consumo de derivados de petróleo (não havia, no país, produção nem refino): o Conselho Nacional de Petróleo estimava, em 1945, as necessidades mensais em menos de 1,2 milhões de barris. O país ainda era, portanto, principalmente agrário e, mesmo na agricultura, muito pouco moderno, sendo inexistente, em termos práticos, a lavoura mecanizada.

Duas situações decorrentes da guerra estão intimamente ligadas ao quadro descrito nos parágrafos anteriores e tiveram sobre ele influência fundamental, afetando também o panorama econômico do após-guerra imediato. A primeira foi o congelamento dos preços de nossas exportações para os Estados Unidos, negociado por Washington com quase todos os países latino-americanos, com a contrapartida da assinatura de contratos para a compra de quantidades fixas de bens considerados estratégicos pelos norte-americanos. Não havia, necessariamente, um congelamento simétrico nos preços dos produtos que os Estados Unidos ainda conseguiram, apesar da mobilização para a guerra, nos exportar, permitindo que a economia americana atravessasse uma guerra de proporções nunca vistas com inflação extremamente moderada. No Brasil, ao contrário, esses fatos contribuíram para o aumento de pressões inflacionárias, que as medidas governamentais apenas moderaram ou adiaram.

A segunda dessas realidades resultantes da guerra foi a acumulação, pelo Brasil, de grandes saldos credores no exterior. O bloqueio britânico e, a partir de 1940, o domínio quase completo do continente europeu pelas forças de Hitler se conjugaram para privar o Brasil de suas fontes tradicionais de suprimento na Europa. Nossas necessidades de produtos industrializados, fossem eles os poucos bens de capital que importávamos, partes e peças para os equipamentos aqui existentes, insumos industriais que não produzíamos ou bens de consumo, passaram a ter apenas duas fontes possíveis de abastecimento: o Reino Unido e os Estados Unidos. Na Inglaterra, uma atribuição quase total, a partir de 1939, de recursos às necessidades do conflito, superada talvez apenas pela União Soviética, eliminava as possibilidades de exportação normal. Nos Estados Unidos, a partir de 1941, a mobilização e a escassez de meios de transporte marítimo tornavam cada vez mais problemático o fornecimento ao Brasil de bens que não fossem absolutamente indispensáveis à nossa permanência - e sobrevivência - no campo aliado. Em tais condições, passamos a exportar sem importar, agravando as pressões inflacionárias já mencionadas e prejudicando todos os setores da economia dependentes de bens estrangeiros.

Vê-se que o Brasil, em 1945, tinha uma economia primária, tanto na produção interna quanto na exportação, contando, entretanto, com recursos acumulados no exterior que pareciam suficientes não só para as grandes necessidades de reequipamento que a sua infraestrutura requeria, mas também, ao que se esperava, para a aquisição de novos bens de capital que servissem à sua industrialização. Em toda a América Latina, aliás, havia o sentimento de que existia uma oportunidade única para a transformação das economias regionais. A oportunidade passou sem ter sido aproveitada, em parte por motivos independentes dos desejos brasileiros e latino-americanos, em parte como resultado das condições específicas de cada país.

As condições gerais, exógenas, eram ao mesmo tempo físicas e financeiras. Não existia capacidade industrial no mundo para atender imediatamente à demanda que fora

reprimida durante a guerra. Numa simplificação que não parece excessivamente violenta, o mundo industrializado se resumia, até o fim dos anos 40, aos Estados Unidos e ao Reino Unido. Os primeiros tinham duas grandes prioridades: a reconversão de sua economia para a paz e a recuperação das economias da Europa Ocidental, objetivo político-estratégico de máxima importância, acentuada pelo início da Guerra Fria. O parque industrial americano para a produção civil datava, em grande parte, de antes da Grande Depressão, e exigia investimentos de vulto para manter e aumentar a superioridade tecnológica que o país detinha desde os primeiros anos do século e que acentuara prodigiosamente durante os anos de combate. No continente europeu, era indispensável, do ponto de vista americano, restabelecer a produção e gerar empregos para, simultaneamente, evitar a expansão comunista e criar mercados capazes de absorver sua produção agrícola e industrial. As energias e os créditos dos norte-americanos estavam, conseqüentemente, voltados antes de tudo para aquelas prioridades e o que restava não era suficientemente abundante para, de imediato, suprir o resto do mundo.

A Grã-Bretanha atravessava situação muito mais difícil. Sua indústria era antiquada e, para as dimensões de mundo de após-guerra, relativamente pequena. O país estava em bancarrota financeira, agravada pelo fim do Lend Lease. As dívidas que o país acumulara com o Brasil, acumulara também com todos os seus fornecedores, principalmente com a Argentina e os países do Império Britânico, cuja desagregação já começava, com a independência da Índia. Sem capacidade física para pagar com bens e serviços as suas dívidas, os ingleses se viram forçados a tomar medidas que tornavam a libra moeda praticamente inconvertível e, por meio de um sistema de licenças de exportação, racionar o envio de mercadorias aos seus fregueses no exterior proporcionalmente à importância destes últimos para a economia e para os objetivos políticos do Reino Unido. Parte do que deviam ao resto do mundo só pôde ser pago pela liquidação dos haveres que os britânicos ainda detinham em países estrangeiros.

Na Europa Ocidental, como na Inglaterra, a capacidade de importar e de exportar estava muito reduzida. Do lado das importações, a prioridade se concentrava nos combustíveis e alimentos, quase sempre pagos em dólares escassos. As exportações industriais não tinham ainda a qualidade e a quantidade suficientes para satisfazer os compradores, mesmo nas condições que se seguiram à guerra. A União Soviética que, de todos os beligerantes, fora o que mais sofrera em perdas humanas e materiais, concentrava-se na própria recuperação e se esforçava em consolidar a área de hegemonia político-econômica que havia adquirido depois de Yalta. Na economia mundial, sua presença e a presença dos países do Leste Europeu eram muito reduzidas.

Em tais condições, o Brasil gastou seus créditos nos Estados Unidos comprando o que podia ou o que alguns queriam, que nem sempre era o mais desejável ou o mais necessário para o estabelecimento de uma economia industrial. Grande parte das dívidas britânicas foi paga com a nacionalização de investimentos que os ingleses aqui detinham, principalmente na área das ferrovias. Mais do que o valor pelo qual esses bens foram contabilizados, questão que provocou polêmicas na época, o que importa é recordar que a nacionalização foi uma transferência de propriedade que em nada aumentou a capacidade produtiva nacional, qualquer que fosse o seu significado em outros termos. Em poucos anos, quase sem perceber, o país passou de uma posição credora, de folga cambial, para uma situação devedora, com importação e exportação sujeitas a controle legal e administrativo, muitas vezes arbitrário ou de motivação duvidosa. O câmbio permaneceu fixo, com um cruzeiro supervalorizado que facilitava as compras e dificultava as vendas internacionais.

Estas continuavam concentradas em alimentos e matérias-primas: café, cacau, algodão, madeiras, couros e peles, mamona, carnaúba, para citar alguns, sendo de notar que a principal diferença entre esta pauta e a dos anos 30 era a presença, ainda relativamente pequena, mas crescente, do minério de ferro. Nas importações, o petróleo e o trigo começaram a absorver uma parte crescente das receitas cambiais, deixando a importação de outros bens, fossem para investimento, fossem para consumo, em posição residual. Em valor, as exportações de 1945 foram inferiores a 1,2 bilhões de dólares e, até 1965, só uma vez ultrapassaram 1,7 bilhões, durante a guerra da Coreia, que provocou uma subida temporária nos preços internacionais dos produtos de base.

O Plano Marshall, culminação dos já mencionados esforços americanos pela recuperação das economias europeias, despertou na América Latina o sentimento de que algo semelhante poderia e deveria ser feito na região. Às reivindicações regionais correspondiam desejos e aspirações no Brasil, particularmente pelo papel que a nação havia desempenhado durante a guerra, nitidamente mais direto, intenso e custoso do que o dos demais países latino-americanos. Como resultado de pressões brasileiras e da própria consciência, no Departamento de Estado, de que os Estados Unidos deviam ter atuação mais construtiva, foi enviada ao nosso país da chamada Missão Abbink, que identificou áreas consideradas merecedoras de ação prioritária para tornar possível o progresso (a palavra desenvolvimento ainda era pouco usada) brasileiro. Daí resultou o Plano SALTE (das iniciais de Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) que, apoiado em promessas de financiamento americano e transformado em Lei 1.102, de 1950, pretendia remover pontos de estrangulamento cuja existência estaria impedindo aquele progresso. A eleição de Eisenhower e a vitória do Partido Republicano nos Estados Unidos significaram a rejeição daquelas promessas de crédito e frustraram a primeira tentativa de ação multissetorial coordenada pelo Governo em prol da economia no Brasil.

O Governo Kubitschek marcou uma virada fundamental na vida econômica brasileira. O plano SALTE havia posto em evidência, no País, a falta de mecanismos e instituições capazes de financiar projetos de longo prazo e foi estímulo para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES). Tentando dar conteúdo concreto às suas promessas (50 anos [de desenvolvimento] em 5), Kubitschek reuniu uma equipe que, sob a direção de Lucas Lopes, engenheiro especializado em eletrificação, retomou a ideia da eliminação dos pontos de estrangulamento da economia nacional. Destes, os mais óbvios já haviam sido identificados no plano SALTE. Agora, com maior rigor técnico e juntamente com outros gargalos da economia, passavam a fazer parte de um Programa de Metas, no qual estavam também incorporados projetos queridos ao Presidente, como o da indústria automobilística e o da construção naval, voltados basicamente para a substituição de importações. Entre os homens selecionados por Lucas Lopes para trabalhar num BNDE revigorado e no recém-criado Conselho de Desenvolvimento Econômico tinham papel destacado os diplomatas Roberto de Oliveira Campos e João Baptista Pinheiro. Campos logo recrutou para auxiliá-lo um pequeno grupo de colegas de carreira, dentre os quais se salientava a figura de Miguel Álvaro Ozório de Almeida. Circunstâncias de política interna obrigaram quase todos a deixar o Banco e o Conselho em pouco tempo.

Eram 30 as metas incluídas no Programa e iam da energia nuclear à construção de armazéns e silos para produtos alimentícios. A educação, ao menos no sentido da formação técnica, fazia parte do conjunto, embora fosse a trigésima das metas, assim como se fosse uma ideia de última hora. O Governo esperava - e em parte conseguiu - recursos externos para

financiar os investimentos previstos no programa, desde os oriundos do Banco Mundial usados, por exemplo, para expandir a geração de energia elétrica, aos de origem privada que, somados a incentivos concedidos pelo Estado, construíram a indústria automobilística. Poder-se-ia hoje afirmar que o Programa de Metas teve êxito somente nos casos em que o Governo já dispunha de sólida capacidade técnica e gerencial (como na produção de eletricidade) e nos projetos confinados à iniciativa privada. Mas esta seria matéria para outro tipo de estudo. O que merece registro, no momento, é o fato de que o Brasil passou a contar com energia em quantidades importantes para as suas dimensões, com uma rede rodoviária dispendiosa, mas suficiente para as suas necessidades básicas e com um parque industrial - protegido, é certo, e em longo prazo pouco eficiente, mas diversificado.

No setor do comércio externo, mudou bastante a composição das importações, sem que houvesse uma modificação paralela na pauta das exportações. O Brasil continuou a depender, para as suas receitas internacionais, de uma gama de produtos primários ainda centrada em grandes itens como café e cacau, embora ligeiramente mais diversificada do que nos anos precedentes. O setor industrial não apresentava ao mundo um dinamismo comparável ao que mostrava no mercado interno. O pagamento das importações de petróleo continuava a preocupar, embora a Petrobrás estivesse adquirindo uma presença crescente na produção e refino. Também eram objeto de preocupação as importações de trigo, apesar das compras financiadas pela PL480 norte-americana. A escassez de divisas, mesmo com os financiamentos obtidos para o Programa de Metas, continuou a ser um problema grave, cuja solução não era ajudada pela continuação de uma taxa de câmbio fixa e artificialmente elevada.

Mais ainda do que as realizações materiais no campo econômico, cuja relação custo-benefício é capaz de gerar discussões intermináveis, pode-se afirmar que o legado do Governo Kubitschek foi uma mudança de atitudes. A partir dele, o desenvolvimento econômico tornou-se um assunto de interesse público e discussão diária como em talvez nenhum outro país do mundo daquela época. A nação adquiriu uma confiança em si mesma e na sua capacidade de realização que eram radicalmente diferentes da atmosfera que prevalecera até o início dos anos 50. A autoafirmação e o dinamismo então gerados foram fatores positivos de grande importância, que perduraram através das crises políticas enfrentadas pelos sucessores de Kubitschek e persistiram até o país ser defrontado com o colapso sobrevivendo nos 80.

O começo da década de 60 já mostrava aos especialistas o que se tornou patente a todos em breve prazo: a insuficiência da simples substituição de importações. As exportações, que haviam rendido 1.152 milhões de dólares em 1947, chegavam a apenas 1.406 milhões em 1963. Para atender às necessidades de uma economia muito maior e mais diversificada, semimoderna, era imperativo buscar novos mercados e oferecer novos produtos para sair do estancamento das receitas cambiais. Os esforços nesse sentido, com seus êxitos e insucessos, são discutidos na segunda parte deste estudo preliminar.

De maneira muito breve e simplificada para um período tão longo e importante, mas talvez demasiado ampla para um estudo cujo objeto principal é a diplomacia, tentou-se aqui dar um apanhado descritivo da evolução da economia brasileira nos vinte anos que se seguiram ao fim da II Grande Guerra. Nessa descrição foram deliberadamente acentuados certos aspectos dos anos 1945-54 porque, com todas as transformações que já incorporavam, parecem ao autor ainda representativas de um Brasil antigo, tradicional no melhor e no pior sentido dessas palavras. Esse Brasil, do qual não têm experiência direta as gerações nascidas ou formadas depois daqueles anos e que constituem a maioria dos brasileiros hoje vivos,

condicionava nossa diplomacia econômica. Ao mesmo tempo, sua transformação em algo bastante diferente era o objetivo para o qual a diplomacia econômica procurava contribuir. Enfrentando os graves problemas econômicos e sociais de hoje é preciso não perder consciência de quanto caminho foi percorrido desde aqueles tempos e, para usar o jargão corrente, de como era pequena a base de que partimos. A partir de 1954, já se começa a perceber um país mais semelhante ao atual, pelo menos mentalmente. A inflação, cujos números podem parecer modestos aos olhos de hoje, não tinha disfarce em nenhum mecanismo ou índice corretivo, afetando a vida dos cidadãos e tornando difícil o planejamento do Governo, cujos projetos se tornavam inviáveis pela corrosão dos orçamentos ao longo de sua execução. Tratava-se de um Brasil menor em população, produção agrícola e industrial, capacidade tecnológica e de exportação. Mas era da maioria dos pontos de vista, mais parecido com o Brasil de hoje do que o país que viu o fim da guerra em 1945.

2 - A diplomacia econômica 1945-1964

Durante os anos de guerra, a diplomacia brasileira havia exercido intensa atividade no campo econômico. As necessidades da luta tinham obrigado o Reino Unido e os Estados Unidos a controlar inteiramente as suas economias, limitar o consumo, fixar preços internos por normas legais ou administrativas, racionar o uso de matérias-primas e produtos industrializados, tomar, enfim, todas as medidas para que suas economias e sociedades estivessem voltadas para um só objetivo - a vitória. Já foi mencionado o efeito que essa ação teve sobre o que era pago pelos produtos por nós exportados. A guerra marítima forçara também as potências aliadas a racionar a tonelagem, concentrando os navios de suas frotas mercantes em comboios e obrigando-as a um uso extremamente parcimonioso da capacidade de carga existente. O resultado foi que nosso relacionamento econômico com os dois únicos parceiros industrializados que ainda estavam ao nosso alcance passou a ser conduzido de governo a governo e não pelas costumeiras vias comerciais e bancárias.

Vemos assim nossas embaixadas naqueles dois países empenhadas em constantes trocas de notas e memorandos a propósito de tudo que fosse relacionado com o comércio e a economia, desde as coisas que já as tinham ocupado em tempos normais, com a procura de compreensão e apoio para a solução dos problemas do café, até a busca de autorização para que o Brasil pudesse comprar caminhões para manter o fluxo de transporte indispensável à sua sobrevivência. E não era só em Londres e Washington que embaixadores, conselheiros e secretários se ocupavam com esses assuntos, pois praticamente todos os países com que mantínhamos relações haviam sido levados, em maior ou menor grau, mais ou menos pressurosamente, à intervenção dos governos na vida econômica para enfrentar primeiro a crise causada pela Grande Depressão e depois, com mais força ainda, para responder aos desafios impostos pela guerra.

Com a paz, os Estados Unidos e, um pouco mais lentamente a Europa, voltaram às economias de mercado. Não havia mais necessidade de ação governamental para tentar resolver problemas econômicos corriqueiros, e os grandes problemas, não só os financeiros, do relacionamento econômico externo voltaram no Brasil ao pleno controle do Ministério da Fazenda. Ao mesmo tempo, no Itamaraty voltou-se a sentir o peso de uma tradição jurídico-política apoiada em origens históricas que haviam tido papel fundamental em nossa independência e, depois, na consolidação das fronteiras nacionais. Mais uma vez, entre os diplomatas, começou a prevalecer o sentimento de que os assuntos econômicos eram coisa secundária, e que os talentos e capacidades existentes seriam muito mais bem empregados na codificação do Direito Internacional Público, na negociação de tratados políticos com os

nossos vizinhos e nas atividades de informação e de representação que eram de rigor para os membros da carreira. Com algumas exceções, como a de nossas relações econômicas com a Argentina, cuja economia era controlada pelo Estado no regime peronista, a atividade diplomática bilateral tendeu a cair em suas vias costumeiras, dos pequenos contenciosos comerciais ou, em casos de maior importância, ao papel de mensageira, sem opinião própria, da vontade da Fazenda. Ocasionalmente, personalidades incomuns, com forte sustentação na política interna do momento, reverteriam parcialmente esse quadro, como foi o caso de Raul Fernandes em sua segunda passagem pelo Ministério, quando as posições do Itamaraty em matéria econômica eram ouvidas com atenção em outros ramos do Governo. Mas eram ocorrências raras.

As atitudes começaram a mudar de forma radical com o regresso ao Brasil dos primeiros diplomatas com formação econômica alcançada em universidades americanas. Antes deles, outros pioneiros já haviam deixado suas marcas. Mario Moreira da Silva, por exemplo, instalara no Itamaraty os serviços de promoção comercial, num tempo em que essas atividades eram consideradas subalternas, coisas de “secos e molhados”. Edmundo Barbosa da Silva que, durante a guerra, estudara na Inglaterra, foi figura marcante nos passos dados pelo Departamento Econômico Consular no início dos anos 50, quando o prestígio do DEC, dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores, se firmou. A risco de injustiça para com predecessores e contemporâneos, julgo forçoso destacar três nomes entre aqueles que, sem estímulo oficial (antes, vencendo por vezes a incompreensão de alguns chefes), sobrepujando as dificuldades que o trabalho exigente punha ao prosseguimento de seus estudos, trouxeram ao Itamaraty novas ideias, novos instrumentos conceituais, novas maneiras de encarar o relacionamento do Brasil com o mundo. Foram eles Roberto de Oliveira Campos, Octavio Dias Carneiro e Miguel Alvaro Ozório de Almeida. Dotado de sólido embasamento teórico, raciocínio veloz, inteligência incomum, mordaz polemista, Campos logo ultrapassou os limites do Itamaraty, tornando-se figura importante e controversa no cenário nacional, ao mesmo tempo em que adquiria considerável reputação internacional. Carneiro, apesar de mais tarde ter sido, por breve tempo, Ministro de Indústria e Comércio, teve menor impacto público, talvez por seu temperamento discreto e por sua morte prematura. Foi o primeiro professor de economia realmente moderna no Instituto Rio Branco. Sua lucidez extraordinária e seu raciocínio compacto, despojado de ideias ou palavras supérfluas, marcaram a memória de todos os que o conheceram e com ele aprenderam, no trabalho ou como seus alunos. Miguel Ozório deixou a marca pessoal mais duradoura em dezenas de diplomatas que tiveram contato com ele através de suas aulas ou do trabalho. Prodigioso didata, com argumentação vigorosa e enorme capacidade de convencimento, criava respeito e afeição mesmo nos momentos em que beirava a excentricidade, levado pelo entusiasmo por ideias que lhe pareciam evidentes e que outros ainda não haviam percebido. A eles e aos que os acompanhavam ou logo os seguiram, muito deve o Ministério das Relações Exteriores. Com eles, e a despeito da persistência de alguns espíritos mais tradicionalistas, a diplomacia econômica passou a ser não só importante, mas vital para o Itamaraty.

2.1 - Bretton Woods e Havana - O FMI, o BIRD e o GATT

John Maynard Keynes foi o grande inspirador das ideias econômicas que moldaram o mundo de após-guerra. Profundamente marcado por suas experiências, que vinham desde a negociação das cláusulas econômicas do Tratado de Versalhes e passavam pelas guerras comerciais da década de 30, desejava evitar a repetição dos erros cometidos entre 1919 e 1939. Sua visão de um mundo economicamente ordenado incluía um mecanismo

para atender às crises de balanço de pagamentos que haviam levado à inconvertibilidade, às desvalorizações competitivas e às restrições cambiais; um banco para financiar a reconversão de indústrias ineficientes, fomentar o desenvolvimento econômico e, pelo menos nos primeiros anos, financiar a reconstrução da Europa; finalmente, Keynes considerava essencial a existência de um mecanismo que garantisse o livre comércio e combatesse a discriminação tarifária, assegurando que as trocas entre as nações do mundo fossem as mais eficientes. Com tal aparelhagem se evitaria o retorno das condições de crise mundial que, pensava Keynes, tinham sido as causas econômicas do totalitarismo, da Grande Depressão e da II Grande Guerra.

As duas primeiras partes da visão Keynesiana se transformaram em realidade, embora com enganos cometidos por ele próprio e com distorções que não pôde evitar. Da Conferência de Bretton Woods, em 1944, surgiram o Fundo Monetário Internacional, que cuidaria dos problemas, supostamente conjunturais, de balanços de pagamentos, e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, que atenderia às modificações estruturais necessárias à saúde econômica e prosperidade das nações. A organização do comércio mundial deveria ser a etapa seguinte. Deve-se registrar que as negociações de Bretton Woods foram dominadas de um lado, pela força intelectual e moral de Keynes e sua equipe, e pela força econômica e financeira dos Estados Unidos, de outro. Os outros participantes, entre os quais o Brasil, não alteraram com suas observações a substância dos dois organismos como concebidos por Keynes e modificados nas negociações entre britânicos e americanos.

A questão do ordenamento do comércio mundial não fora esquecida, todavia. Em dezembro de 1945, o governo americano deu conhecimento a alguns outros de suas “Propostas para a expansão do comércio e do emprego mundiais”, nas quais sugeria a criação de Organização Internacional do Comércio (ITO, de suas iniciais inglesas). Em janeiro do ano seguinte, na primeira sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, a Delegação americana apresentou um projeto de resolução no qual se propunha a convocação de uma Conferência Mundial sobre Comércio e Emprego, texto que foi aprovado pelo Conselho em fevereiro.

Depois de duas reuniões preparatórias, realizadas em Londres e em Genebra, estava pronto um projeto de Carta constitutiva para a ITO, havia um projeto de texto para um acordo tarifário geral e estavam quase completas as negociações tarifárias que se processavam em paralelo à elaboração da Carta. Em meio a grandes esperanças, a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego foi aberta em Havana em novembro de 1947. Como se sabe, depois de quatro meses de intensas e, por vezes, acaloradas discussões, as expectativas dos participantes se viram frustradas quando as ideias contidas na chamada Carta de Havana não encontraram acordo dos principais atores, dentre os quais sobressaíam os próprios pais da Conferência, os Estados Unidos.

Em uma primeira busca, os documentos sobre a participação brasileira em Havana se revelaram incompletos, embora contenham abundante informação. Deles é possível deduzir que, embora não descurassem das disposições relativas aos acordos de produtos de base contidas no Capítulo VI do projeto de Carta, boa parte de nossas preocupações se voltava para três temas: a) a tentativa de legitimar e, posteriormente, perpetuar sistemas preferenciais, particularmente cara ao Reino Unido e, em grau pouco menor, à França, que ainda detinham seus impérios; b) os subsídios à exportação de produtos agrícolas; c) as negociações tarifárias.

A primeira preocupação era compartilhada com quase toda a América Latina (quase porque, então em situações posteriores, sempre houve alguns países que depositaram esperanças em um sistema preferencial que os ligasse aos Estados Unidos). Reconhecer a

existência, de fato, de sistemas preferenciais não coibia a liberdade de denunciá-los e lutar por seu fim. Admiti-los de direito, contra os princípios que a própria Carta pretendia sustentar, era excessivo. Nossa preocupação com os subsídios à exportação de produtos agrícolas parece ter tido uma origem muito específica nos prejuízos ao nosso comércio de algodão causados por exportações americanas, subsidiadas desde os tempos do New Deal. Nossos aliados nessa luta foram o Reino Unido e o Peru. Além dos Estados Unidos, para quem o assunto era de vital importância por motivos de política interna, o outro grande defensor dos subsídios parece ter sido, surpreendentemente, a Venezuela.

O problema das negociações tarifárias já existia desde as reuniões preparatórias. Os motivos de inquietação dos nossos delegados parecem ter sido de duas ordens. Em primeiro lugar, sentimentos protecionistas os levavam a tentar manter tarifas altas em relação a alguns produtos que já viam produzidos no Brasil ou esperavam que viessem a ser produzidos no futuro. Em segundo lugar, embora a Delegação contasse com a presença de homens experientes no mundo dos negócios, o número e variedade de produtos objeto da negociação traziam insegurança sobre quais seriam os verdadeiros efeitos das concessões que estavam sendo efetuadas.

Das ruínas da ITO extraiu-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que deveria ter sido apenas parte de um todo maior. Um projeto de acordo estava pronto desde outubro de 1947 e, em dezembro, circulara entre as delegações um Protocolo que daria, entre os que o assinassem, vigência provisória ao GATT a partir de 1º de janeiro de 1948 com as listas de reduções tarifárias negociadas até então. O GATT era um resultado muito aquém do desejado pela comunidade internacional no seu conjunto. Mas dava às nações envolvidas seguranças básicas contra as guerras tarifárias e a discriminação comercial, ao mesmo tempo em que deixava aberta a porta para negociações que reduzissem progressivamente a incidência aduaneira sobre produtos industrializados, que eram seu maior interesse no comércio internacional.

Nos anos até 1965, a atuação brasileira no GATT foi extremamente defensiva. Os sentimentos protecionistas perceptíveis em Havana tomaram corpo e força, especialmente a partir dos esforços de industrialização da era Kubitschek. A regulamentação do comércio exterior brasileiro dava margem a súbitas proibições de importações, restrições quantitativas e elevações de tarifas. Estas últimas, aliás, foram inescapáveis desde o começo, pois em 1947 ainda vivíamos sob um regime de tarifas específicas e sua modernização através da passagem para o sistema de direitos *ad valorem* não podia deixar de afetar as listas por nós negociadas. Sob as normas do GATT, cada uma dessas retiradas ou modificações devia ser paga por concessões de valor comercial equivalente, nas tarifas de outros produtos. Nossos diplomatas adquiriram larga e penosa experiência em negociar sem moeda de troca: tinham que defender a retirada de concessões, sem que outros setores do Governo e os representantes dos interesses privados lhes permitissem oferecer o pagamento desses prejuízos por meio de concessões equivalentes em outros campos. Ao mesmo tempo, deviam evitar que esse comportamento desse margem a retaliações sobre produtos de nosso interesse.

Nem a nossa política defensiva, nem a resistência de algumas outras Partes Contratantes foram suficientes para evitar que as exceções permitidas, dentro do Acordo Geral, ao comércio de produtos agrícolas fossem interpretadas de modo a permitir o estabelecimento da Política Agrícola Comum da CEE. A PAC foi danosa às nossas exportações de produtos agrícolas, particularmente no caso do açúcar, como se verá na segunda parte do presente trabalho. Também se verá como a diversificação de nossas

exportações começou, a partir de meados de 60, a permitir que passássemos a explorar os aspectos positivos do GATT.

2.2 - A criação da CEPAL

Entre as ideias difundidas pela CEPAL, talvez nenhuma tenha tido o impacto da teoria da deterioração secular dos termos do intercâmbio. Em sua expressão mais simples, essa teoria afirmava que, em longo prazo, os preços das matérias-primas caem em relação aos preços dos produtos industrializados e que, portanto, as trocas das primeiras pelos segundos são realizadas em termos crescentemente desfavoráveis. (Não é este o lugar para discutir a correção ou incorreção técnica da teoria, mas é indiscutível ser mais fácil agregar valor a produtos industrializados do que a alimentos ou minérios, por exemplo. Certamente, a doutrina foi muitas vezes usada de forma simplificada ou simplificadora, até tornar-se um monótono chavão em reuniões econômicas internacionais.) Quando começou a ser disseminada, a tese já fazia parte do repertório conceitual dos economistas que surgiram no Brasil e em muitos países da América Latina. Logo se espalhou, por via das Nações Unidas, entre as diplomacias e governos do mundo em desenvolvimento. Em termos práticos, a teoria dos termos do intercâmbio, para usar um nome abreviado, contrapunha-se à clássica teoria das vantagens comparativas e foi um poderoso estímulo para a implantação de indústrias de substituição de importações e, numa segunda fase de refinamento, de indústrias voltadas principalmente para a exportação. Foi, também, um dos elementos mais importantes para justificar os esforços brasileiros em busca de acordos internacionais sobre produtos de base.

2.3 - Operação Pan-americana

Mandado em viagem de boa vontade a vários países da América do Sul em 1958, o então Vice-Presidente Richard Nixon teve recepção hostil que culminou em Caracas com demonstrações violentas, capazes, aparentemente, de ameaçar mesmo a vida daquele dignitário. Tais eventos refletiam, em parte, descontentamento de setores populares e da juventude com seus próprios governos. Em parte, espelhavam irritação com os Estados Unidos, vistos como responsáveis, por comissão ou omissão, dos males que afligiam o Continente. Mesmo tendo em conta o papel das esquerdas no aproveitamento desses sentimentos, parecia a todos os observadores nunca ter caído tão baixo o prestígio norte-americano na região.

No Brasil, Juscelino Kubitschek, inspirado por Augusto Frederico Schmidt, enxergou o momento como uma oportunidade excepcional para a criação de mecanismos de cooperação interamericana capazes de contribuir, mais importantemente do que até então se tinha visto, para o desenvolvimento econômico e social da região e, com isso, estabelecer uma forma de relacionamento mais equilibrado com os Estados Unidos. As vantagens não beneficiaram apenas um lado: para os americanos haveria um ganho imediato representado pela recuperação de prestígio e popularidade. Em médio prazo, estariam lidando com uma América Latina mais estável, democrática e próspera - política e economicamente melhor parceira, portanto. Tratava-se, em princípio, de obter um Plano Marshall para a América Latina, talvez com matizes próprios, resultantes da cultura regional, mas sempre de grandes proporções, atendendo aos anseios da maioria das nações do Continente, que se julgava discriminada em comparação com a Europa. Enquanto Kubitschek e Schmidt reuniam uma equipe de diplomatas (desde os primeiros momentos contavam com Mozart Gurgel Valente e João Araújo Castro) para dar conteúdo específico a essas ideias gerais, o Presidente do Brasil anunciava a Eisenhower e aos demais presidentes da América Latina a sua proposta de uma Operação Pan-americana.

A iniciativa brasileira era de uma audácia sem precedentes. Pela primeira vez, uma proposta de ação conjunta interamericana era feita por um país que não os Estados Unidos. E, justamente para forçar a sua discussão, havia sido feita sem consultas prévias, anunciada simultaneamente a todos os governos da região, o que evitava seu estrangulamento prematuro. Depois da repercussão internacional conseguida por esse meio, o governo brasileiro forçava as autoridades americanas a pelo menos discutir a ideia, que não mais podia ser rejeitada *a priori*, em conversações informais.

Evidentemente, a OPA, como passou a ser conhecida, não agradou a Washington. Obcecado pela ameaça comunista e, em parte por isso, com uma visão geopolítica que privilegiava a Europa e a Ásia, John Foster Dulles, então Secretário de Estado, só podia considerar importuna e inoportuna a proposta do Brasil. Mas, depois da publicidade que Kubitschek conquistara para a ideia, não havia como rejeitar a sua discussão. Assim, durante os últimos meses de 1958 e os primeiros de 1959, Schmidt e Dulles tiveram sucessivos (e, por vezes, ásperos) encontros em Washington, enquanto suas equipes se reuniam em sessões de trabalho. Ante a resistência americana, que refletia não só os preconceitos de Dulles e do Partido Republicano, mas o próprio clima de opinião no país, pouco se obteve. A pretexto da necessidade de avaliar em nível técnico as propostas econômicas brasileiras, foram elas sepultadas em discussões estéreis com funcionários menores do Departamento de Estado.

De toda a visão de Kubitschek, acompanhada com um misto de esperança e de ceticismo pelos outros chefes de estado latino-americanos, só uma proposta teve execução concreta: a da criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. A ideia não era nova: em 1945, por exemplo, na reunião interamericana do México, havia sido apresentada pela Costa Rica. Em 1959, era ao mesmo tempo o mínimo e o máximo que os Estados Unidos podiam fazer. Kubitschek, o Brasil e a América Latina obtinham algo de substantivo e importante como consolação pelo fim dos sonhos muito mais ambiciosos da OPA. Dulles, o Departamento de Estado e o Governo Republicano, ao mesmo tempo em que faziam essa concessão, tinham em mãos a conduta do BID, uma vez que sua participação no capital do Banco seria majoritária.

A Operação Pan-americana teve um epílogo interessante na conhecida Aliança para o Progresso, lançada pelo Presidente Kennedy. Em comparação com Eisenhower e Dulles, John Kennedy e seus assessores tinham uma visão mais ampla e, pelo menos na aparência, mais humana dos problemas e potencialidades da América Latina. Tinham também herdado do governo que os precedera uma demonstração dramática do que podia acontecer em um país latino-americano como resultado de tensões internas e de um relacionamento externo defeituoso, principalmente no que se referia aos Estados Unidos: a crise de Cuba. A Aliança para o Progresso inspirou-se nitidamente na visão de Kubitschek e Schmidt ao criarem a OPA. Fracassou por motivos que não cabe aqui discutir, mas representou o primeiro caso de plágio norte-americano de uma ideia política brasileira.

2.4 - Os acordos de produtos de base

Os acordos internacionais sobre produtos de base costumam ser de três tipos: (1) de estoques reguladores, cujas compras em tempos de oferta excessiva e vendas em tempos de escassez devem estabilizar os preços; (2) os de quotas, que dividem o mercado e controlam a oferta, com o mesmo objetivo; e (3) os de obrigações ou contratos de compra a prazo pré-determinado que, em troca de um mercado garantido, limitam os exportadores a um preço que é geralmente menor do que considerariam ideal. No período que consideramos, o Brasil teve intensa participação em acordos dos dois primeiros tipos, concentrando esforços nos de café,

cacau e açúcar, em que éramos importantes produtores e/ou exportadores, e no de trigo, em que representávamos um papel ponderável no mercado importador mundial. Todos os tipos de acordo merecem objeções teóricas e práticas, pois contrariam ou distorcem funcionamento normal do mercado e tendem a promover ineficiências econômicas. Por essas razões, os países industrializados de economia de mercado sempre viram os acordos de produtos de base com sérias restrições, cercando-os, quando os aceitavam, de qualificações e salvaguardas que deixavam bem claro seu caráter excepcional. Um segundo e não menos importante elemento de antagonismo era o sentimento, por vezes explícito, de que os acordos eram uma afirmação de vontade política e econômica dos países em desenvolvimento, uma tentativa que faziam par assumir o controle de seus próprios destinos econômicos e, portanto, um desafio à ordem prevalecente nas suas relações com o mundo desenvolvido. Finalmente, para voltar brevemente às objeções baseadas na teoria econômica, é necessário assinalar que o mercado real que existe para muitos produtos de base e, pelo menos em certos casos, como o do café, do cacau e do açúcar, muito distinto do mercado econômico “verdadeiro”, isto é, o encontrado nos manuais de economia. O poder representado pelos grandes compradores e/ou processadores desses produtos era, já nos anos 50, um fator de distorção tão grande quanto qualquer intervenção governamental. E, na década de 80, esse poder se tem concentrado de maneira assustadora.

Do outro lado do campo conceitual, já foi mencionado o papel que certas teorias tiveram na formação de ambiente favorável à negociação de acordos de produtos de base. Mesmo antes de qualquer conhecimento mais difundido da teoria dos termos do intercâmbio, já no período anterior à II Grande Guerra, haviam surgido esforços para estabilizar e melhorar os preços de certos produtos primários. Na maioria dos casos, tratava-se de arranjos feitos por potências coloniais, em busca de estabilidade para os rendimentos dos territórios delas dependentes, prejudicados pela Grande Depressão. Os acordos de trigo, em 1931, e de açúcar, de 1937, reuniam governos de países exportadores e importadores. O primeiro teve vida muito curta - pouco mais de um ano -, e o segundo foi tornado inoperante pela guerra. Em 1940, com os mercados europeus praticamente inatingíveis, tornou-se indispensável para os países produtores de café latino-americanos dividir racionalmente o mercado norte americano e evitar uma desastrosa guerra de preços. Surgiu o Acordo Interamericano do Café, que funcionou razoavelmente até a entrada dos Estados Unidos na guerra. Como já vimos, tanto o café quanto os outros produtos de exportação da América Latina passaram, com a guerra, a ter um regime de contratos de longo prazo e preço fixo. Os acordos nasciam, portanto, menos das concepções teóricas do que da necessidade imperiosa de encontrar soluções práticas para problemas urgentes.

Na preparação e na realização da Conferência de Havana, os arranjos (poucos ousavam defini-los como acordos) sobre produtos de base foram objeto de ampla discussão, sendo os Estados Unidos o seu principal opositor. O Reino Unido, embora acompanhasse muitas das posições norte-americanas, tinha um grau de flexibilidade maior, principalmente por ter que levar em conta a situação do comércio internacional de suas colônias e ex-colônias. A atitude da França parece ter sido a mesma que se repetiria, com nuances, em discussões futuras sobre a matéria. Por um lado, a tradição dirigista francesa, que vinha pelo menos dos tempos de Colbert, e sua preocupação com as colônias levavam os delegados franceses a apoiar a ideia dos arranjos sobre produtos de base. Por outro, o governo francês não desejava, de imediato, assumir os encargos que tais arranjos poderiam acarretar. Não foi possível, como vimos, criar em Havana um arcabouço que desse forma jurídica e apoio internacional aos acordos desejados por muitos dos países em desenvolvimento, mas as discussões então

havidas não foram acadêmicas. Aqueles argumentos reaparecem em muitos foros e muitas ocasiões, provocando resultados concretos.

O susto provocado pelo início da Guerra da Coreia levou os países industrializados a acumular estoques de matérias-primas e alimentos, elevando o seu preço. (Em menor escala, o mesmo aconteceu no Brasil com relação a produtos de importação considerados estratégicos). Por iniciativa do Reino Unido, França e Estados Unidos foi criada, inclusive, uma Conferência Internacional sobre Materiais, para tomar medidas destinadas a garantir o suprimento de matérias-primas consideradas importantes em situações de emergência. Dissipados os temores de que aquela guerra levasse a um conflito mais generalizado, os preços voltaram a cair e dissolveu-se a CIM, mas certa mudança de clima político havia ocorrido, abrandando a hostilidade dos países desenvolvidos contra os acordos de produtos de base. O trabalho do ICCICA (iniciais inglesas do Comitê Provisório de Coordenação para Arranjos Internacionais de Produtos de Base), que existia desde 1947 como criatura do ECOSOC, ajudou essa transformação. O próprio GATT, ao rever o Acordo Geral em 1955, deixou claro que, em circunstâncias aprovadas pelas Partes Contratantes, os acordos de produtos de base seriam aceitos como exceções aos princípios do Acordo Geral.

Foi nessa atmosfera menos hostil que se negociou o Acordo Internacional do Açúcar, de 1953, emendado por Protocolo em 1956. Igualmente em 1953, foram negociados os Acordos do Tigre e do Estanho, que entraram em vigor em 1956. Em 1959, passou a vigorar provisoriamente o Acordo de Azeite de Oliva, que interessava basicamente aos países mediterrâneos. Do lado contrário, surgiam sintomas de uma atitude mais dura dos países consumidores em relação ao comércio dos produtos de base. A Tarifa Externa Comum que, a CEE construía, não só não previa a eliminação de direitos aduaneiros sobre matérias-primas e alimentos, como pediam os países em desenvolvimento, como mantinha e acentuava tratamento punitivo para as matérias-primas e alimentos processados. A independência dos países africanos, que se processou com grande rapidez a partir de 1960, trouxe um novo elemento complicador dos problemas de produtos de base. Parecia aos europeus mais interessante beneficiar as exportações desses países com um regime tarifário preferencial, quando não uma reserva de mercado por meio de quotas, do que fornecer-lhes diretamente a ajuda econômica de que careciam.

Uma coisa a experiência, muitas vezes repetida, estava ensinando aos países em desenvolvimento exportadores de produtos de base: a inexistência entre eles mesmos das condições políticas, econômicas e administrativas que possibilitassem o funcionamento, com êxito, de acordos feitos apenas por produtores. (A aparente exceção da OPEP, posterior ao período agora discutido, prende-se às condições especialíssimas que cercam a produção e comercialização do petróleo, inclusive no campo político e estratégico; mesmo assim, o pleno êxito da OPEP teve duração curta e pode-se dizer que sua história posterior a 1977 é uma série de compromissos violados, sob a vista grossa de seus membros.) A participação dos países consumidores nos acordos de produtos de base tinha a vantagem de empenhar, em princípio, sua cooperação na fiscalização da divisão de mercados por meio de quotas, quando os arranjos eram desse tipo, ou de engajá-los nos encargos financeiros decorrentes da formação de estoques reguladores, quando os acordos envolviam *buffer stocks*. Mais ainda, desmentia acusações contra alegados cartéis de produtores e, pelo menos em tese, os tornava sócios parceiros que agiram em favor de bom funcionamento dos acordos e não contra eles.

Para encerrar este preâmbulo, cumpre registrar mais um dos pontos contenciosos referentes aos acordos de produtos de base: o da escolha entre uma abordagem produto por produto e uma negociação que, à base de princípios gerais, estabelecesse um acordo

abrangente, capaz de atender, em tese, à situação de todos os produtos. Razões pragmáticas, baseadas não só no realismo político, mas em considerações técnicas pouco respondíveis, levaram à preeminência dos acordos produto por produto. O ideal de uma “política integrada para produtos de base” não chegou a desaparecer, mas a abordagem global só se traduziu em consenso internacional com a implementação do Fundo Comum para Produtos de Base, sob a égide da UNCTAD na década de 80 e, mesmo assim, o globalismo do Fundo é extremamente qualificado. É hora de vermos, portanto, os principais acordos de produtos de base que regeram o comércio internacional de produtos que interessavam ao Brasil e de examinar a atuação diplomática brasileira nesses campos.

2.4.1 - O Acordo Internacional do Café

Não é este o lugar para um estudo da economia cafeeira no Brasil e, muito menos, no mundo. Convém recordar, todavia, que o Brasil exerceu um papel dominante no comércio mundial de café por quase cem anos e, mesmo a partir dos anos 50, continuou a ser o maior produtor e maior exportador do produto. A experiência brasileira em intervenção do governo para estabilizar os preços do café é longa. Todos os estudiosos do assunto conhecem a famosa Convenção de Taubaté, concluída em 1906 sob a liderança de São Paulo. Na década de 30, já sob a égide federal, o Departamento Nacional do Café (DNC, do qual se originou do Instituto Brasileiro do Café, IBC) queimava café, numa tentativa de melhorar preços que a superprodução crônica, muito agravada pela Grande Depressão, levava a níveis mínimos. De 1931 a 1937, o Brasil destruiu 56,7 milhões de sacas, mais do que o dobro do consumo internacional para o último daqueles anos. Mesmo com a estocagem nervosa provocada no mercado mundial pela aproximação da guerra, o DNC queimou 14,3 milhões de sacas entre 1938 e 1940.

Já vimos como o desaparecimento de mercados, provocado pela guerra, foi parcialmente compensado pela estabilização resultante pelo Acordo Interamericano do Café de 1940. Vimos também como a entrada dos Estados Unidos na guerra tornou inoperante aquele Acordo. O fim da II Grande Guerra foi seguido por uma melhoria temporária do mercado mundial de café, que os anos 30 tinham levado quase à ruína. A recuperação do consumo na Europa foi relativamente rápida: em 1948 já atingira 60% dos níveis anteriores à guerra. Mas foi uma sucessão de secas e geadas no Brasil o fator determinante de melhores preços, reduzindo a oferta. Por volta de 1949, o governo brasileiro, que antes queimava milhões de sacas por ano, não tinha mais café em seus armazéns. Durou pouco, entretanto, a prosperidade. Os preços melhores incentivaram novos plantios no Brasil e em outros produtores latino-americanos, enquanto a produção de café na África, que as potências coloniais vinham estimulando desde antes da guerra, começou a crescer aceleradamente. Era previsível, a prazo relativamente curto, um forte excesso de oferta; um subcomitê especial do Conselho Interamericano Econômico e Social assim dizia, num estudo sobre a situação do café no mundo. Da Embaixada em Londres, Otavio Dias Carneiro lançava o mesmo alerta, ao redigir uma análise sobre a economia cafeeira na África e seu impacto sobre o café do Brasil.

A segunda metade dos anos 50 presenciou uma série de tentativas dos produtores latino-americanos em busca de um acordo. O maior de todos os consumidores, os Estados Unidos, não parecia interessado no assunto, quando não demonstrava hostilidade a esses esforços. Os europeus, na sua dupla qualidade de consumidores e, em suas colônias, de produtores, também não ofereciam apoio a essas tentativas. Mesmo quando 14 países latino-americanos, juntamente com Portugal acordaram, em janeiro de 1958, a criação de uma Organização Internacional do Café voltada apenas para o estudo e discussão dos problemas

comuns, não houve as adesões esperadas e necessárias dos demais produtores. Em abril daquele mesmo ano, acenos norte-americanos acenderam a esperança de um acordo que incluísse consumidores, mas não houve progresso real nos entendimentos. Em setembro, chegou-se a um Acordo Latino-Americano do Café, baseado em retenção de exportações durante ano cafeeiro 1958/59 (o ano cafeeiro vai de setembro a outubro). Em 1959, para conseguir a adesão africana, os latino-americanos se dispuseram a aceitar um acordo que substitua a retenção por quotas de exportação e foi atingido o primeiro Acordo Internacional do Café, que reunia os 15 produtores latino-americanos e mais a França e Portugal por conta de seus territórios coloniais. A Bélgica e o Reino Unido, embora não participassem, prometeram cooperar com os objetivos do acordo.

Em 1960, o AIC foi prorrogado (sua duração original era de apenas um ano) e expandido, com a participação do Reino Unido, em representação de Kenya, Tanganyika e Uganda. Com a presença de ex-colônias francesas e belgas, que acabavam de chegar à independência, o Acordo passou a ter 28 membros que, juntos, representavam mais de 90% da produção exportável do mundo. Pareciam, portanto, criadas as condições para um controle efetivo da oferta, mas na realidade os próprios produtores se encarregaram de debilitar o arranjo, evadindo ou burlando as regras que eles mesmos haviam criado. Com esse procedimento e sem a cooperação e dos consumidores na fiscalização das quotas, tornava-se muito duvidosa a eficácia do Acordo.

As condições estruturais não favoreciam os preços. A produção mundial havia quase duplicado em pouco mais de dez anos, passando de 37,7 milhões de sacas, no ano cafeeiro 1949/50, para 71,2 milhões, em 1961/62. A produção exportável, isto é, a produção total menos o consumo interno nos países produtores, literalmente dobrara no mesmo período, saltando de 28,9 para 57,9 milhões de sacas. Os estoques em mãos dos países produtores (altamente concentrados no Brasil) no início do ano 1961/62 representavam 150% do consumo mundial no ano anterior. Em tal situação, não havia acordo internacional capaz de levantar os preços, mas a ausência de um acordo poderia levá-los a níveis comparáveis com os da Depressão.

2.4.1.1 - O Acordo Internacional do Café de 1962 e a OIC

Em janeiro de 1961, John Fitzgerald Kennedy tomou posse do cargo de presidente dos Estados Unidos da América. Dois meses mais tarde, lançava a Aliança para o Progresso, cujo ideário incluía a disposição de procurar, caso a caso e juntamente com os países latino-americanos, meios para por fim às frequentes e violentas oscilações nos preços dos produtos por eles exportados. O maior consumidor mundial de café acendia a luz verde para um acordo. Depois de estudos e negociações, foi pedida ao Secretário Geral das Nações a convocação de uma conferência internacional para negociar um acordo de café que reunisse todos os países interessados, a ter início em julho de 1962. Enquanto começavam os preparativos para a conferência, os países produtores prorrogaram por um ano o seu antigo AIC.

A Delegação do Brasil à conferência negociadora que se reuniu em Nova York foi chefiada por Sérgio Armando Frazão e composta por especialistas e diplomatas. As negociações, que foram extremamente árduas, duraram seis semanas, com a participação de 71 países produtores e consumidores. O acordo finalmente alcançado tinha as seguintes características principais:

Preços. Não havia, dada a oposição americana à ideia, menção de um objetivo de preços, ou de preços a serem defendidos, mas apenas à estabilidade que deveria ser defendida,

e a menção a que os preços não deveriam cair abaixo dos níveis de 1962, o que já representava algo para os produtores. Essa referência, contudo, constava no Preâmbulo, e não da parte operativa do Convênio (como era frequentemente chamado o AIC 1962).

Quotas. Para a estabilização do mercado, o mecanismo escolhido foi o de quotas básicas de exportação para cada país produtor, a partir das quais seriam calculadas as quotas anuais, tendo em conta a situação do mercado. Tal avaliação do mercado seria feita antes do início de cada ano cafeeiro pelo Conselho Internacional do Café, criado pelo Acordo. Foi criado o conceito de “mercados novos” (oficialmente, “mercados importadores isentos de quotas”), para os quais a exportação era livre. Tratava-se de países onde o poder de compra internacional era pequeno, como a URSS, os países do Leste Europeu e a China, ou onde o consumo de café ainda era reduzido, como o Japão. A delegação americana tinha sido contrária à ideia, afirmando que debilitaria ou mesmo destruiria o Acordo. Mais de 25 anos depois, em 1989, um diferendo entre os Estados Unidos e o Brasil sobre uma variante daquele conceito foi o principal pretexto para o fim do Convênio como instrumento operativo.

Waivers. O Acordo, a despeito de objeções brasileiras e colombianas, incluía a possibilidade de dispensa de obrigações em situações de adversidade para membros exportadores.

Seletividade. Um problema que o Acordo deixou para solução no Conselho foi o da seletividade, ou seja, o da variação das quotas por tipos de café isolados, sem que houvesse, necessariamente, uma variação da quota global atribuída aos produtores em seu conjunto. Os tipos de café reconhecidos pelo Acordo eram os Arábicas suaves, produzidos principalmente pela Colômbia e pela América Central; os Arábicas não lavados, predominantemente brasileiros, com presença de café da Etiópia; e os Robustas, que eram o grosso da produção africana. À época, os países africanos consideravam que a oferta de seu café estava sendo injustamente restringida, pois haveria grande procura de Robustas para a produção de café solúvel.

Controles de produção. Os negociadores, particularmente os brasileiros, sabiam que um dos efeitos negativos do Acordo podia ser a perpetuação da produção ineficiente ou o estímulo à produção excessiva. O Convênio previa, em consequência, o estabelecimento de metas de produção para os membros exportadores.

Estoques. O Brasil, que suportava a parte mais pesada da acumulação de estoques, queria ver esse encargo mais bem distribuído, especialmente entre os centro-americanos e certos africanos, que tradicionalmente nada guardavam de sua produção. A linguagem do Acordo sobre o tema não era nem vigorosa nem precisa.

Obstáculos ao consumo. Brasil e Colômbia tinham uma queixa permanente contra a política fiscal dos países europeus, que taxava pesadamente o consumo de café, o que restringiria o consumo. A linguagem que conseguiram inserir no AIC 1962 para o tratamento deste tema não tinha força bastante para levar a uma solução como a desejada por aqueles dois maiores produtores.

Organização Internacional do Café. O AIC 1962 criou uma Organização Internacional do Café, com sede em Londres. A OIC compunha-se de um Secretariado, sob a chefia de um Diretor Executivo, um Conselho composto por todos os membros, que se reunia pelo menos uma vez por ano, e uma Junta Executiva, de composição mais restrita, em que igual número de exportadores e importadores era responsável pela condução normal dos negócios da Organização. Todas as questões importantes deviam ser decididas por maioria distribuída qualificada, isto é, exigiam a concordância de dois terços dos exportadores e dois

terços dos importadores. Como o voto era ponderado em função das exportações e das importações, a norma dava ao Brasil e aos Estados Unidos o poder de veto em seus respectivos grupos e, portanto, na Organização.

Os problemas surgidos na aplicação do Acordo de 1962 reaparecem, quase todos, com ou sem modificações, ao longo da implementação dos Convênios que o sucederam. Essa persistência demonstra como eram centrais para o funcionamento do AIC e põe em evidência as dificuldades que cercam os acordos de produtos de base que buscam estabilizar o mercado por meio de quotas de exportação. O primeiro e mais importante desses problemas se referia ao chamado “café turista”, isto é, café exportado, geralmente abaixo preço, para mercados isentos de quotas e que reaparecia nos mercados sujeitos a quotas. Com a possível exceção da Colômbia, todos os produtores (inclusive o Brasil, num reduzido número de casos) foram responsáveis por essa prática, que eram mais frequentes no caso dos cafés africanos e centro-americanos, e é claro que ela não poderia ocorrer sem a conivência, ou mesmo o estímulo, de setores comerciais nos países importadores. Os signatários do Acordo de 1962 haviam previsto essa possibilidade. Enquanto esperavam a aprovação, nos Estados Unidos, da legislação complementar que permitiria aos americanos a aplicação interna do Convênio e, assim, lhe daria plena efetividade, grupos de trabalho se reuniam em Londres para regulamentar a emissão de certificados de origem, sem os quais o café não poderia entrar nos países membros importadores. Apesar de oposição europeia, principalmente dos Países Baixos e da Alemanha Federal, os certificados de origem acabaram por ser aprovados e exigidos para o comércio internacional do café.

A questão dos *waivers*, ou dispensa de obrigações, deu muito que fazer ao Brasil e Colômbia, constantemente assediados por outros produtores que queriam livrar-se dos limites à exportação impostos pelas suas quotas. À custa de algum desgaste para os dois maiores produtores, a questão foi mantida sob controle e os *waivers* quase só foram concedidos em casos comprovados de emergência.

O problema da seletividade acabou sendo resolvido pelo Conselho, apesar de resistências brasileiras, que viam nela uma tentativa, por parte de interesses comerciais europeus e de países africanos, de nos tomar mercados com base em considerações exclusivas de preço, sem atenção à qualidade. As nossas suspeitas não eram de todo infundadas: havia entre os torradores europeus a esperança de uma grande expansão do consumo de café solúvel produzido somente com Robustas africanos de baixo preço. O Conselho definiu quatro grupos de café: Suaves Colombianos, Outros Suaves (América Central), Arábicas não lavados e Robustas. Se o preço de um desses grupos subisse sem que os outros se elevassem, a quota dos países que produziam café daquele grupo seria aumentada. No caso inverso, de queda de certo grupo abaixo dos limites determinados pelo Conselho, a quota seria diminuída.

2.4.2 - A Aliança dos Produtores de Cacau e a Conferência de 1963

Desde 1952, produtores e consumidores vinham discutindo na FAO a possibilidade de negociar um acordo que desse mais estabilidade ao mercado de cacau, caracterizado por oscilações violentas e súbitas nos preços. Em 1956, foi constituído naquela Organização um Grupo de Estudos do Cacau, o qual, por sua vez, logo criou um Grupo de Trabalho sobre a Estabilização dos Preços do Cacau. Mesmo contra o sentimento dos países importadores, a situação do mercado era tal que finalmente os produtores conseguiram a convocação, para 1963, de uma conferência negociadora de um acordo internacional de cacau. Enquanto lutavam pela realização da conferência, conhecedores da hostilidade dos países industrializados à ideia do acordo, o Brasil, os Camarões, a Costa do Marfim, Gana, Nigéria e

Togo se haviam reunido em Abidjan, em 1962, e estabelecido a Aliança dos Produtores de Cacau (COPAL, de suas iniciais inglesas). A Aliança pretendia coordenar políticas de vendas, intercambiar informações estatísticas e estabelecer posições comuns para a conferência que se avizinhava. Os membros da Aliança representavam quase toda a produção mundial de cacau. Outros produtores, como o Equador, Trinidad e Tobago e Venezuela produziam o chamado cacau fino, essencial para a fabricação de chocolates de qualidade, mas de pequena importância quantitativa.

Com mais de 30 países representados, além de 10 que compareceram como observadores, a conferência se reuniu em Genebra, de 26 de setembro a 24 de outubro de 1963. As discussões se concentravam sobre os níveis de preços a serem defendidos e sobre o mecanismo quotas-preços. A França, com seu paternalismo pós-colonial, a Suíça e a Bélgica, centros de poderosas indústrias chocolateiras, tiveram alguma flexibilidade em relação às posições dos produtores, embora a primeira fosse intransigentemente contrária a dispositivos destinados a remover obstáculos ao comércio. Os Estados Unidos, os Países Baixos, a RFA e o Reino Unido não disfarçavam sua falta de interesse em um acordo que realmente pudesse ter efeitos sobre o mercado. E ninguém, entre os consumidores, queria saber da posição, defendida pelo Brasil e por Gana naqueles tempos de preparação para a I UNCTAD, de colocar o projetado acordo no contexto das necessidades de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Não parece necessário analisar aqui as propostas apresentadas pelos dois lados para inclusão no acordo, pois a conferência chegou ao seu fim sem qualquer possibilidade de resultados positivos e as negociações foram suspensas.

Confrontada com o fracasso da conferência, a COPAL preparou um acordo de produtores, baseado em quotas de exportação. O acordo foi assinado no Rio de Janeiro, em setembro de 1964, mas logo se esborou, sob o peso da enorme safra 1964/65, quando os produtores se precipitaram em vender tudo o que podiam. As negociações internacionais relativas a cacau posteriores a esta etapa serão vistas na segunda parte do presente trabalho.

2.4.3 - O Acordo Internacional do Açúcar

O açúcar, dada a possibilidade de sua produção a partir da cana ou da beterraba (ou de outros vegetais e mesmo da síntese a partir de hidrocarbonatos, em caso extremo), tem um mercado com características bem diferentes daquelas que imperam sobre o café ou o cacau. A agricultura açucareira cobre latitudes extremas, como as do Canadá e da Austrália, e é praticada, por considerações de política interna, em países onde o cultivo é nitidamente antieconômico. O café é consumido em todos os países produtores, mas só o Brasil, na Colômbia e no México em quantidades significativas quando comparadas com a produção global. Com exceção do Brasil (onde o consumo *per capita* é baixo) os produtores de cacau quase não o consomem. No caso do açúcar, ao contrário, quase todos os consumidores são também produtores e o comércio açucareiro internacional é, em consequência, uma proporção bem menor da produção mundial. Além disso, e só recentemente, a situação vem-se modificando, boa parte do açúcar que era transacionado entre nações tinha seu comércio regulado por arranjos preferenciais, fosse em termos de quotas, tarifas ou preços. Alguns desses arranjos ainda persistem, embora de forma minorada em comparação com os tempos em que toda a importação dos países socialistas tinha Cuba como primeiro e principal fornecedor, ou da época anterior, em que a produção açucareira da América Latina e das Filipinas tinha como alvo principal e fator dominante o sistema de quotas dos Estados Unidos. O chamado “mercado livre” internacional era e continua a ser residual em termos da produção no mundo.

2.4.3.1 - O Acordo Internacional do Açúcar de 1953

Existia ainda, no começo dos anos 50, o Conselho Internacional do Açúcar, órgão administrativo e consultivo, remanescente de arranjos existentes antes da II Grande Guerra. Já havia terminado, naquela época, a escassez que existira logo depois do conflito, a qual fora acompanhada por bons preços. Estes, por sua vez, haviam estimulado a produção e a perspectiva para o mercado livre passara a ser de excesso de oferta e a queda de preços. O Conselho preparou então um projeto de acordo que foi submetido a uma conferência negociadora das Nações Unidas, a qual chegou a um texto aprovado em 1953. Esse texto entrou em vigor a 1^a de janeiro de 1954.

O acordo visava a defender uma faixa de preços de 3,25 a 4,35 *cents* americanos por libra-peso, considerada “equitativa para consumidores e produtores”. Para tanto, atribuía “tonelagens básicas de exportação para o mercado livre” aos membros exportadores. Todos os anos, o Conselho estimaria as necessidades líquidas de importação do mercado livre, que seriam distribuídas entre os exportadores em proporção às suas TBEs. Essas quotas poderiam ser reduzidas ou acrescidas, conforme o preço caísse abaixo do limite inferior ou passasse do limite superior da faixa de preços. O Brasil, a Indonésia e o Peru se recusaram a participar do acordo por julgarem que as TBEs que lhes foram atribuídas não eram justas. Depois de dois anos de funcionamento pouco satisfatório, pois os preços permaneceram no fundo da faixa, o acordo foi revisto e emendado em 1956. A TBE oferecida ao Brasil foi de 175.000 toneladas, como no arranjo de 1953. Era muito inferior às nossas exportações de 1953 (256.000) e de 1955 (576.000) e foi, outra vez, considerada insuficiente. Consequentemente, o Brasil continuou a não participar, enquanto a Indonésia e o Peru aderiram ao acordo emendado.

2.4.3.2 - O Acordo Internacional do Açúcar de 1958

As negociações de 1958 produziram um acordo cujas características principais eram as mesmas do instrumento precedente, com os aperfeiçoamentos e melhorias recomendados pela experiência e, agora, com a participação do Brasil. Os preços não melhoraram, contudo, até 1960 quando um fator novo alterou de forma duradoura e profunda a estrutura do chamado mercado livre. Em julho de 1960, Cuba foi excluída do sistema de quotas dos Estados Unidos. A quota cubana foi repassada a outros produtores que já tinham acesso àquele mercado preferencial, sendo grandemente beneficiados o México e o Peru. Cuba, por sua vez, concentrou suas vendas nos países socialistas, entrando num regime preferencial com a URSS. Essas mudanças na distribuição mundial de açúcar levaram à suspensão das cláusulas do Acordo que se referiam a quotas, dando ao Conselho funções meramente administrativas e consultivas.

Em 1963, ano em que expiraria o AIA 1958, foi convocada uma conferência para decidir o que fazer no futuro. O preço estava então 2,5 *cents*. A produção mundial era estimada em 60 milhões de toneladas. O mercado internacional era calculado em 20 milhões, das quais em torno de 12 eram destinadas a mercados preferenciais ou protegidos. Restavam, para o mercado livre, perto de 7,5 milhões de toneladas. A conferência, na qual o Brasil teve uma participação ativa, terminou decidindo adotar um Protocolo que mantinha vivos o Acordo e o Conselho sem poderes econômicos, mas como foro de negociação de um novo instrumento quando as condições fossem mais propícias, o que só veio ocorrer em 1968 e será visto na segunda parte desta seção.

2.4.3.3 - O Acordo Internacional do Estanho

O comércio mundial do estanho tem uma longa história de esforços no sentido da cooperação internacional. O Brasil nunca participou dos sucessivos Acordos do Estanho que vigoraram após a II Grande Guerra e o tema é aqui mencionado apenas porque, ao fim do período sob consideração, o país iniciava uma trajetória que o levou, nos anos seguintes, a posição de grande exportador daquele metal.

2.4.3.4. - Acordo Internacional do Trigo

Dos arranjos sobre produtos de base do pós-guerra, o trigo é o mais antigo. O primeiro dos Acordos Internacionais do Trigo foi firmado em Washington, em 23 de março de 1949, com vigência por 4 anos tritícolas. O AIT 1949 era do tipo contratual, isto é, continha obrigações de compra e de venda, a níveis determinados de preços. Os exportadores se comprometiam a vender quantidades específicas por um preço não superior ao acordado e, reciprocamente, os importadores se obrigavam a comprar quantidades pré-fixadas a um preço não inferior ao que haviam negociado no acordo. Deve-se notar que não se esperava que as obrigações de compra e de venda cobrissem a totalidade das importações, por parte dos membros importadores, ou das exportações, no caso oposto. Os objetivos declarados do Acordo eram os de garantir suprimentos e assegurar mercados a preços equitativos e estáveis. Sem modificações de monta, o AIT foi sendo sucessivamente revisto e prorrogado em 1953, 1956, 1959, 1962 e 1965.

As garantias de suprimentos a um preço máximo determinado interessavam particularmente ao Brasil, no período imediato de pós-guerra, e éramos um membro importador relativamente importante, dentro do AIT. Claro, nossa posição no Acordo de Trigo era distinta da que mantínhamos nos arranjos referentes a produtos de que éramos grandes exportadores. No período agora examinado, embora participando ativamente dos trabalhos do Conselho Internacional do Trigo, o Brasil não esteve envolvido em grandes questões ou controvérsias, até porque o AIT funcionava em clima pouco contencioso.

2.5 - A busca da integração - Primeira fase - A ALALC

A ideia da criação de uma unidade econômica entre países da América do Sul partiu, ao que sei, de Paulo Cabral de Mello. Inspirado pelo que observara do progresso alcançado pela CEE até o fim dos anos 50, aquele diplomata era realista o bastante para saber que o Modelo da Comunidade não podia ser simplesmente copiado e implantado no nosso continente. Via a Área Europeia de Livre Comércio (EFTA) como uma organização menos ambiciosa e, portanto, mais próxima da nossa realidade, de cuja moldura se poderiam extrair os elementos que permitissem o livre comércio entre países cujo estágio de industrialização e desenvolvimento em geral fosse, ao menos, comparável entre si. Paulo Cabral acreditava que o cerne inicial de uma experiência semelhante poderia ser constituído pelo Brasil, pela Argentina e pelo Chile.

Convencido o Itamaraty e, logo depois, o Governo, foram lançadas as discussões entre os três países. Logo se verificou que, por motivos de vizinhança geográfica, de preocupação com uma possível hegemonia econômica do bloco ABC e até por ciúme político, era impossível manter a negociação restrita aos representantes das economias mais avançadas da América do Sul. Assim foi que os entendimentos caminharam para a constituição de uma Área Latino-americana de Livre Comércio, aberta aos que desejassem dela participar. O resultado foi o Tratado de Montevideu, de 18 de fevereiro de 1960, que em maio daquele ano já tinha as ratificações suficientes para entrar em vigor. Eram signatários originais Argentina,

Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A Bolívia, que tivera parte ativa na elaboração do Tratado, não o assinou e a ele só aderiu em período posterior ao que é examinado neste texto.

Reunindo um grupo de países extremamente heterogêneos sob quase todos os aspectos, a ALALC, para tornar-se uma realidade, teve que admitir toda sorte de conciliações e válvulas de escape necessárias para atenuar os temores, fundados ou não, dos governos signatários. Por isso, o regime de outorga de preferências comerciais e de reduções tarifárias entre seus membros era um dos mais tímidos e complicados dos que se conheciam até então. Também por isso, não se chegava a pensar, na época, em uma união aduaneira, mas numa simples zona de livre comércio e, em lugar de um programa de reduções periódicas e lineares de gravames, foi escolhido o regime lento e trabalhoso de negociações seletivas anuais, produto por produto.

É certo que as Partes Contratantes se obrigaram a uma redução mínima anual de tarifas equivalente a 8% da média ponderada dos gravames vigentes para terceiros países. Também era prevista a confecção de uma “Lista Comum”, à qual deveriam ser incorporados, cada três anos, produtos cuja participação no comércio intrazonal alcançasse 25, 50 e 75% nos sucessivos triênios. Com esses mecanismos, esperava-se que o essencial do comércio entre as Partes Contratantes estivesse liberado ao fim dos 12 anos previstos como período de transição para a Zona.

A disparidade entre seus membros obrigou, desde a partida, os negociadores do Tratado de Montevideu a incluir uma categoria com tratamento especial mais favorável: a dos países de menor desenvolvimento econômico relativo. No período aqui considerado, o Equador (aderiu em dezembro de 1961) e o Paraguai pertenciam a esta categoria. Em desenvolvimento paralelo, foi criada uma nova e grande exceção, não prevista no Tratado, para os “países de mercado insuficiente” que abrangiam, até 1965, a Colômbia (adesão em novembro de 1961), o Chile, o Peru e o Uruguai. Assim, em menos de 5 anos, seis dos nove membros da ALALC escapavam ao regime pleno do Tratado de Montevideu.

É impossível determinar até que ponto a criação da ALALC gerou comércio entre os seus membros e até que ponto simplesmente desviou para os fluxos intrazonais o comércio antes realizado com terceiros países. (A criação de comércio e não o seu simples desvio é um dos critérios clássicos para justificar o estabelecimento de zonas de livre comércio.) Até 1965, os indicadores não ofereciam respostas claras a essa indagação. O que é visível é que os produtos beneficiados com preferências intrazonais dominavam o comércio entre as Partes Contratantes, passando de 76% em 1962 (primeiro ano de vigência do regime preferencial) para 89% das trocas entre elas em 1965. Por outro lado, se examinarmos o total de preferências outorgadas (9.393), veremos que apenas aproximadamente 32% do comércio efetivo derivam de produtos por elas beneficiados (2.891). Esses dados indicam que quase 70% das reduções, não foram capazes de gerar comércio.

Para resumir, 5 anos após a sua assinatura, a ALALC parecia ter revertido uma tendência declinante do comércio entre os seus membros, que chegara a 1 bilhão e 982 milhões de dólares em 1955, para cair a 659 milhões em 1961. Em 1966, o comércio intrazonal chegou a 1 bilhão e 441 milhões em 1966. Não era possível garantir, todavia, que essa reversão foi produto do Tratado de Montevideu, se representava um fenômeno cíclico ou se teria ocorrido de qualquer forma. O que era mais evidente era que o processo de negociação anual de listas nacionais, produto por produto, estava em vias de esgotamento. As concessões, que haviam sido dadas sobre 4.347 produtos no segundo ano de funcionamento do Tratado, atingiram somente 339 em 1965. Os países de menor desenvolvimento relativo

lutavam por reservas de mercado e chegavam mesmo a tentar obter a proibição de certas atividades produtivas no território de seus parceiros. A primeira etapa de negociação da Lista Comum demonstrara como seria difícil cumprir as metas estabelecidas: naquela fase inicial, teórica e praticamente a mais fácil, havia sido necessário incluir produtos inexpressivos para atingir os 25% do comércio intrazonal previstos no Tratado.

Um benefício intangível pode ser creditado ao Tratado de Montevideu. No otimismo inicial criado pelas primeiras concessões, os médios e pequenos empresários de algumas das Partes Contratantes, muito especialmente os brasileiros, se lançaram em busca dos novos mercados que pareciam ao seu alcance, visitando clientes potenciais, estudando suas leis e regulamentos, aprendendo a conhecer os costumes e os hábitos de consumo dos seus vizinhos. Esse ganho não pode ser medido em estatísticas, mas certamente foi uma contribuição para a diversificação geográfica e material das exportações brasileiras que se afirmaria a partir de 1965.

3 - Considerações Finais

Nos vinte anos que sucederam à II Grande Guerra, a economia brasileira sofreu transformações que a levaram a um estágio de semi-industrialização, se não de desenvolvimento. Surgiram indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis e expandiu-se de maneira notável a produção de bens de consumo corrente. A ideia de “planejamento econômico” difundiu-se através da sociedade e uma presença estatal forte tornou-se um elemento central da estrutura econômica. O comércio exterior foi objeto de controle rígido, em parte pelo desejo de atribuir divisas escassas a projetos prioritários, em parte por protecionismo tipificado pelo conceito de “similar nacional”. A turbulência política provocada pela renúncia de Jânio Quadros e acentuada durante o governo João Goulart afetou seriamente nosso relacionamento com o mundo financeiro internacional revelado, entre outros indícios, por um fluxo líquido negativo de capitais no período 1961/65, que inclui os anos do governo Goulart, ao fim dos quais o serviço da dívida esteve interrompido. Não chegou a destruir, entretanto, no plano interno, a confiança que os brasileiros tinham no seu próprio futuro econômico.

A diplomacia econômica brasileira concentrou-se no campo multilateral, único em que as autoridades responsáveis pelas decisões econômico-financeiras lhe deixavam aberto espaço para ação. Mesmo aí, aquelas autoridades guardavam zelosamente dentro da esfera de sua competência órgãos como o FMI, o BIRD e o BID. Não se sugere que o Itamaraty e os diplomatas devessem participar em decisões sobre assuntos fora de sua alçada legal e, na maioria dos casos, além de seus conhecimentos técnicos. Mas parece ao autor que foram desdenhados, com prejuízo, a habilidade negociadora, o conhecimento do mundo exterior e das condições políticas e psicológicas ali prevalentes que eram apanágio do corpo diplomático brasileiro. É característica, do período a baixa utilização, pelos demais órgãos do Governo, da massa de informações de alta qualidade existente ao seu dispor na Secretaria de Estado, mesmo quando essas informações, sistemática ou espontaneamente, lhes eram encaminhadas em comunicação dirigidas a nível alto. O Itamaraty fazia força para ser escutado até em matérias onde o relacionamento econômico externo podia afetar nossa soberania e segurança ou nossas boas relações com outros países.

Mesmo no campo multilateral, há que notar diferenças de ênfase. A OEA e o Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) praticamente não são mencionados na primeira parte deste Estudo Preliminar. Embora objeto de ação e vigilância constantes da

diplomacia brasileira, estes órgãos tinham muito pouca capacidade de influência real sobre as relações econômicas regionais, ao mesmo tempo em que sofriam da presença inibitória dos Estados Unidos. Tanto assim que, sempre que desejaram tomar decisões conjuntas com independência, os países latino-americanos inventaram mecanismos paralelos à OEA e sem participação americana, como os mencionados na segunda parte deste Estudo. No GATT, nossa ação diplomática foi, durante o período, defensiva e fortemente circunscrita por uma política aduaneira que nos tornava maus cumpridores das obrigações assumidas e maus pagadores dos compromissos resultantes de nossa inadimplência. No Acordo Geral, a atitude do Brasil era temerosa, voltada para a prevenção de males e ainda incapaz de explorar os benefícios que nossa participação naquele “clube de ricos” (como era aqui e na maioria dos países em desenvolvimento considerado) poderia trazer.

Os acordos de produtos de base mereceram, nesta primeira parte do Estudo Preliminar, um espaço que pode parecer exagerado. Parece-me justificada essa atenção. Em 1964, por exemplo, alimentos e matérias-primas respondiam por 94,7% do total de nossas exportações. Café, cacau e açúcar somados correspondiam a mais de 60% daquele valor global. Tratava-se, portanto, de assuntos de vital importância para o nosso balanço de pagamentos, de produtos cujas oscilações de mercado podiam afetar nossas contas externas de maneira desastrosa ou altamente positiva. Nos três campos, do café, do cacau e do açúcar, acontecia também sermos atuantes não só em função da igualdade jurídica dos estados, mas porque o Brasil era uma potência entre os produtores, potência dominante no caso do café. Saindo dos limites temporais desta primeira parte do Estudo, é significativo que, desde o AIC 1962 até 1990, a Organização Internacional do Café só teve dois Diretores Executivos, ambos brasileiros: João de Oliveira Santos e Alexandre Beltrão. Mais significativo ainda da importância que a diplomacia brasileira adquiriu na matéria é o fato de que, nesse período de tempo, três diplomatas foram escolhidos para chefiar o Instituto Brasileiro do Café: Sérgio Armando Frazão, Ronaldo Costa e Jorio Dauster Magalhães e Silva. A presidência do IBC é normalmente atribuída a pessoas que tivessem forte apoio político interno, particularmente nos setores da produção ou comercialização do café, atributo do qual nenhum dos três dispunha.

Outra área em que o Brasil tinha presença dominante, com todas as vantagens e ônus decorrentes dessa posição, era a da Zona de Livre Comércio. Infelizmente, as condições que deram origem à ALALC deram-lhe também uma alta dose de entropia, que já era visível ao fim do período aqui considerado e que se tentou corrigir no período coberto na segunda parte do presente Estudo.

A UNCTAD é tema coberto no estudo do Embaixador Souto Maior. Cabe aqui apenas mencionar que a atração por ela exercida sobre a diplomacia brasileira e nosso esforço quantitativo e qualitativo na UNCTAD eram justificados pelo potencial que a Organização parecia oferecer. Nos produtos de base, a diplomacia brasileira estava engajada numa tarefa de resultados imediatos, contabilizáveis todos os anos nos números do balanço de pagamentos. Na UNCTAD existia a promessa, infelizmente frustrada, de uma realização a mais largo prazo, uma reorganização da vida econômica internacional em benefício dos países em desenvolvimento. Se o caminho seguido pelo Grupo dos 77 hoje nos parece enganado, ilusório, não era essa a percepção dos primeiros anos de trabalho da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. Quem folhear os números do *Financial Times* de 1964 verá que, mesmo entre os países desenvolvidos, o potencial da UNCTAD parecia muito grande e que a promessa enxergada pelos países em desenvolvimento era vista no mundo desenvolvido como uma ameaça.

O parágrafo precedente conduz a uma observação que me parece necessária. Dos primeiros anos da década de 50 até 1964 (e mais além, a meu juízo) o crescimento do Brasil e de suas aspirações levaram nossa diplomacia a uma fricção constante e confrontação ocasional com representantes dos países desenvolvidos, muito particularmente com diplomatas dos Estados Unidos, maior e mais poderosa entre aquelas nações. Essas divergências eram inevitáveis: como já muito se disse, os Estados Unidos eram um país de *status quo*. Maiores beneficiários do sistema internacional existente, eram contrários a praticamente qualquer mudança no relacionamento econômico entre povos. O Brasil, especialmente nos acordos de produtos de base e na UNCTAD, tinha interesses opostos. Era fundamental para nós alterar, em nosso benefício, uma situação desequilibrada. Nos produtos de base por peso material e na UNCTAD por peso diplomático, tínhamos papel de destaque nas atitudes e posições reivindicatórias. Na UNCTAD, nossos parceiros mais ativos costumavam serem líderes do Movimento Não Alinhado, notoriamente tolerante com as posições soviéticas e altamente crítico dos Estados Unidos. A partir desses fatos criou-se, em certos círculos, a opinião de que a diplomacia brasileira, especialmente a diplomacia econômica, era antiamericana. A meu juízo, formado pela experiência e pelo conhecimento das pessoas, das políticas e dos fatos, tal opinião é injusta e, em certas expressões, malévola.

... Os acordos de produtos de base - Parte II - 1964/1990

... Café. O AIC 1968 de seus sucessores

Depois de negociações extremamente difíceis, terminadas em fevereiro de 1968, entrou em vigor, em 1º de outubro daquele ano, o segundo AIC. Como outros que se seguiram, o instrumento foi negociado em Londres, na OIC, principalmente por insistência do Brasil, que não desejava ver países que nem produziam nem consumiam café interferindo em negociações que eram de seu vital interesse. Daí a exclusão das Nações Unidas como foro para as discussões.

O Brasil, que negociara o AIC 1962 sob pressão dos maiores estoques já vistos, estava agora em posição menos difícil. Nossa produção caíra, em razão de um dispendioso programa de erradicação de cafeeiros pouco produtivos, da ocorrência de geadas e pela praga conhecido como “ferrugem”. Os outros exportadores, entretanto, nem haviam tentado controlar a produção nem tinham sofrido desastres naturais comparáveis. Daí a fixação de uma quota básica excessivamente alta e o inevitável pranto e ranger de dentes quando foram calculadas as quotas anuais. Embora ainda não contivesse um objetivo em matéria de preços, o acordo foi aperfeiçoando nos dispositivos referentes à seletividade, favorecendo os produtores africanos, que se tornavam os maiores fornecedores da crescente indústria do café solúvel na Europa. Com a cooperação da Colômbia, o Brasil obteve um reforço importante nas cláusulas relativas ao controle de produção, inclusive com referências às instituições financeiras internacionais, que não deveriam dar assistência técnica ou financeira à produção de café que contrariasse os objetivos do acordo. As disposições relativas à remoção de obstáculos ao consumo, ainda fracas no AIC 1968, provocaram forte resistência de alguns membros da CEE, que ameaçaram a existência do Acordo em função delas.

De interesse especial do ponto de vista diplomático foi o contencioso surgido entre o Brasil e os Estados Unidos sobre café solúvel. Ao contrário da Europa, onde predominava, como vimos, o solúvel feito com Robustas, o mercado americano usava arábicas para fabricá-lo. Nesse mercado conseguiu o Brasil uma presença importante, não com a matéria-prima, mas com o produto já processado, incomodando fortemente os

produtores americanos de solúvel. O AIC 1968 continha um dispositivo novo, relativo a café processado, que proibia medidas discriminatórias em favor do café processado, comparadas com o tratamento dado ao café verde. Numa interpretação, a nosso ver deliberadamente errônea, daquela cláusula, os Estados Unidos alegaram que o Brasil praticava discriminação contra os produtores americanos de solúvel, favorecendo indevidamente seus exportadores do produto. A questão foi submetida à arbitragem, sendo a posição brasileira defendida por George Alvares Maciel, que nem sempre contou com o apoio irrestrito do Ministério da Indústria e Comércio, autoridade superior em assuntos de café. A solução encontrada para o problema restabeleceu a paz dentro da OIC, sem agradar inteiramente a qualquer das partes em contenda.

Também interessante, de um ponto de vista diplomático mais amplo, foi a vinculação entre a vigência do AIC nos Estados Unidos e a legislação brasileira sobre o mar territorial. A legislação que permitia ao governo americano implementar internamente o AIC 1968 fora aprovada por um prazo de 3 anos. O Congresso retomou o assunto em 1971, com vistas a prorrogar aquelas normas até o fim da vigência do Acordo, em 1973. Os debates coincidiram com a entrada em vigor das normas brasileiras relativas ao mar de 200 milhas e, por algum tempo, a Câmara de Representantes tentou bloquear a prorrogação do AIC como meio de pressão contra o governo brasileiro.

Por desacordo entre os produtores e os Estados Unidos, não foi possível fixar quotas para o ano cafeeiro 1972/73. Ao chegar a seu término e perdurando o desentendimento, o AIC 1968 foi prorrogado por dois anos, mas com as suas cláusulas econômicas suspensas. Em 1975 foi renegociado o AIC e o novo instrumento, que modificava e aperfeiçoava o anterior, entrou em vigor em 1976. Dada uma escassez temporária de café, provocada em grande parte por uma desastrosa geada no Brasil em 1975, seguida por duas outras em 1978 e 1979, os preços melhoraram e não houve irresistíveis, com forte queda de preços e a volta à limitação das exportações.

Em 1983, novo Acordo entrou em vigor, e as quotas continuaram a operar até fevereiro de 1986, quando a escassez de café, provocada por uma seca ocorrida no Brasil no ano precedente, levaram à suspensão dos controles. Foi impossível fixar quotas para 1986/87, por desacordo entre produtores que, estimulados pelos Estados Unidos, Reino Unido e Países Baixos, queriam maiores quotas e países como o Brasil, entre outros, que não desejavam reduzir as suas para manter a quantidade total ofertada dentro dos limites da demanda.

Não é necessário recapitular aqui toda a complexidade e tensão das negociações a partir de 1986. Em 1987, as quotas foram restabelecidas e os membros da OIC passaram boa parte de 1988 e 1989 em busca de um entendimento que permitisse um novo Acordo a partir de outubro daquele último ano. Entre os obstáculos ao consenso estava o problema dos “mercados novos” que, segundo sustentavam os americanos com alguma razão, discriminava os membros do Acordo, dando preços mais favoráveis para os não membros. O Brasil estava disposto a encontrar uma solução para o assunto, mas nossas formulações eram rejeitadas pelos Estados Unidos e por seus aliados, os produtores da América Central. Estes, e não era por acaso, eram justamente os maiores exportadores para os “mercados novos”. Ao longo das negociações, os representantes brasileiros terminaram por se convencer que a posição americana, fortemente apoiada pelo Reino Unido e pelos Países Baixos, apesar de a CEE ter posição muito mais flexível, tinha dois objetivos: a) destruir a predominância do Brasil entre os produtores; b) reduzir o Brasil à condição de supridor residual, num mercado que seria primariamente abastecido por cafés baratos (Robustas) e por cafés de alta qualidade (Centrais e Colombianos). A intransigência americana foi, ao fim e ao cabo, responsável pelo fracasso

das negociações e pela prorrogação, por dois anos e sem cláusulas econômicas, do AIC 1983. Depois de 27 anos de existência, o Acordo Internacional do Café estava morto e era impossível prever se renasceria.

... O Acordo Internacional do Cacau de 1972

Sob a égide das Nações Unidas, duas conferências foram realizadas, em 1966 e 1967, à procura de um instrumento que regulasse o comércio de cacau no mundo. Ambas fracassaram, principalmente por resistência dos consumidores, dentre os quais se destacava os Estados Unidos, com posições extremamente rígidas. Os países interessados continuaram a discutir no assunto em um Grupo Consultivo, criado no âmbito da UNCTAD até que, em 1972, foi realizada uma conferência negociadora. O Brasil aceitou a conferência com relutância, pois considerava prematura a negociação, dadas as condições prevalecentes. Internamente, havia também a resistência da CEPLAC, que via a possibilidade de quotas rígidas como uma ameaça aos seus planos de expansão da lavoura cacaujeira.

Para os fins do presente estudo, é suficiente apontar os pontos principais do Acordo, mesmo a risco de simplificação excessiva:

Quotas. Foram estabelecidas quotas básicas, passíveis de revisão automática a partir do segundo ano de vigência. A quota brasileira era um pouco superior a 200 mil toneladas, quarta em importância decrescente entre os membros. A partir das quotas básicas seriam calculadas as quotas anuais.

Fatores de conversão. Houve controvérsia sobre quais os fatores a adotar para calcular a equivalência entre produtos de cacau e cacau em amêndoas. Tais fatores eram de grande importância para a contagem das exportações de produtos de cacau dentro da quota e, também, para a contribuição ao estoque regulador. Os Países Baixos, grandes produtores de manteiga de cacau, tiveram uma posição dura na matéria, para dificultar a exportação de cacau processado pelos países produtores de **amêndoas**.

Obstáculos à expansão do consumo. Como no café, o Brasil lutou por uma referência aos obstáculos ao consumo, obtendo êxito relativo.

Substitutos. Os produtores conseguiram que fosse limitado o uso de gorduras outras que não manteiga de cacau em produtos vendidos como “chocolate” ou “cacau”.

Cacau Processado. Como os Estados Unidos com o café solúvel, os Países Baixos queriam proteger, a todo custo, sua indústria processadora de cacau. O dispositivo finalmente incluído no Acordo protegia o direito dos produtores de exportar cacau processado.

Em 1975, o Acordo foi renegociado e manteve, com alterações de menor importância, a estrutura do Acordo de 1972. Sua vigência foi de outubro de 1976 a março de 1980. Como no Acordo anterior, os Estados Unidos, maior importador mundial, não participavam. Durante a vida do Acordo, o crescimento da produção mundial levou os preços para baixo.

A terceira versão do Acordo Internacional do Cacau foi negociada do início de 1979 a fins de 1980. O Acordo de 1980 continha uma mudança básica: abandonava o mecanismo de quotas, passando a contar apenas com o *buffer stock* para estabilizar o mercado. Essa modificação atendeu à insistência dos Estados Unidos que, ironicamente, continuaram não aderindo ao Acordo depois de completada a negociação. A Costa do Marfim, que atingira o nível de maior exportador, resolveu também não participar, e essas duas ausências enfraqueceram consideravelmente o Acordo. Com um mercado muito baixo, estoque

regulador foi obrigado a comprar cacau, o que fez até 100 mil toneladas, quando se esgotaram seus recursos. Sem preços que permitissem a venda e sem dinheiro para compras capazes de elevá-los, o estoque regulador reteve aquelas 100 mil toneladas até o fim da vigência do Acordo.

A negociação do Acordo de 1986 tomou cinco sessões, começadas em maio de 1964. Entre as diferenças que o distinguiam de seu predecessor, salientam-se: a) proibição de tomada de empréstimos pelo estoque regulador (opção que nunca fora exercida, pois os bancos não lhe concediam crédito); b) um esquema de retenção nos países produtores, para complementar o estoque regulador. A Costa do Marfim participava do novo Acordo, que entrou em vigor em janeiro de 1987. A Malásia e a Indonésia, que se haviam transformado em produtos importantes ficaram de fora.

Desde o início, o Acordo funcionou mal. Aprovado o novo regulamento do estoque regulador em março, o gerente do *buffer stock* comprou 75 mil toneladas, sem que os preços reagissem. A Costa do Marfim apôs-se a uma revisão de preços legalmente prevista e, arrastando os outros produtores, provocou uma crise com os consumidores sobre a interpretação do Acordo. Ainda mais, desde o início deixou de pagar suas contribuições ao estoque regulador. Pouco a pouco o Brasil caiu, também, na posição de inadimplência, pois os fundos que a CEPLAC recolhia em nome da Organização Cacau foram administrativamente incorporados às receitas federais e sua liberação passou a ser um esforço penoso e desgastante para o Itamaraty. Tratava-se, literalmente, da apropriação de recursos de um organismo internacional de que éramos membros por tratado livremente assinado e ratificado. Para piorar a situação, fomos gradualmente atrasando o pagamento de nossas contribuições ao orçamento administrativo da Organização Internacional do Cacau até chegarmos ao ponto de ter suspenso o nosso direito de voto, apesar de já então sermos o segundo maior produtor do mundo.

O *buffer stock*, com todas essas complicações, comprou ainda 75 mil toneladas, atingindo o limite de 250 mil, pois carregava ainda as 100 mil toneladas do Acordo anterior. Nem isso segurou os preços, que não eram ajudados pela situação de caos reinante dentro do Conselho. O esquema de retenção foi sistematicamente bloqueado pela Costa do Marfim e, quando finalmente teve aprovado o seu regulamento, não foi posto a funcionar. Com a má vontade de alguns consumidores, como o Reino Unido e os Países Baixos, o comportamento injustificável da Costa do Marfim e a duvidosa posição do Brasil nas questões financeiras, o Acordo de 1986 fracassou totalmente. Em março de 1990, foi prorrogado para fins puramente administrativos, sem cláusulas econômicas que afetassem o mercado de cacau.

... O Acordo Internacional do Açúcar de 1968 e seus sucessores

O Acordo Internacional do Açúcar de 1968 foi negociado após quatro anos de preços extremamente baixos no mercado internacional. O ponto mais contencioso dos entendimentos foi a determinação das tonelagens básicas de exportação, matéria em que predominavam as vozes da Austrália, do Brasil e de Cuba, com a África do Sul tendo um papel relativamente menos importante, em boa parte por seu isolamento na política mundial. Uma novidade digna de reparo foi a atribuição de uma TBE de 300 mil toneladas à CEE (o Brasil tinha 500 mil), prenunciando o dia em que a Comunidade, contra toda a lógica econômica, se tornaria um exportador líquido de açúcar. Durante os três primeiros anos do acordo, vários membros deixaram de preencher suas quotas em quantidades que somadas, eram consideráveis. Nem por isso houve escassez de açúcar, um indício de que as TBEs eram exageradas.

Em 1973, reuniu-se uma conferência negociadora para tentar chegar a um novo AIA. Principalmente por oposição da CEE (leia-se França), foi impossível obter um acordo com cláusulas econômicas, e o Acordo de 1968 foi simplesmente prorrogado, sem aqueles dispositivos. Em 1974, dois acontecimentos importantes afetaram o mercado mundial de açúcar: os Estados Unidos deixaram morrer o *Sugar Act* e a CEE decidiu entrar firmemente na exportação de açúcar. No primeiro caso, terminava o tradicional sistema das quotas americanas, embora permanecessem mecanismos de proteção exagerada à produção doméstica. No segundo caso, a CEE, por motivos de sua política interna, agredia o bom senso econômico e prejudicava seriamente os produtores eficientes de açúcar, todos, se incluirmos a Austrália e a África do Sul nessa categoria, países em desenvolvimento. Por sua vez, os latino-americanos tentaram coordenar melhor suas políticas açucareiras, criando o Grupo dos Países da América Latina e do Caribe Exportadores de Açúcar (GEPLACEA), em 1975.

O ano de 1977 passou-se em discussões em torno de um novo AIA. Os entendimentos foram dificultados pela intransigência de Cuba, pela ambiguidade da posição americana e pela CEE, que, depois de entrar o quanto pôde as negociações, apresentou, no último momento, uma proposta segundo a qual recebia o status de membro exportador e, na prática, ficava isenta das obrigações de quotas aceitas pelos demais. Nesse atoleiro, Brasil e Austrália, por um lado, Canadá e Japão, por outro, procuravam caminhos de saída. Os negociadores rejeitaram a posição da CEE, mas, no Acordo a que chegaram, mantinham aberta a porta à sua adesão. O texto final incluía também dispositivos sobre o funcionamento de estoques, pela primeira vez na história dos arranjos relativos a açúcar.

O funcionamento do AIA não foi facilitado pela ausência dos Estados Unidos, cujo Congresso bloqueava sua ratificação, só alcançada em 1980. A inobservância, da parte dos membros importadores, das restrições às importações de açúcar de não membros também foi um elemento perturbador da vida do Acordo. A CEE manteve-se fora do AIA, que foi prorrogado por um ano, a partir de 1982. Enquanto isso se difundia no mundo, começando pelos Estados Unidos, o uso de adoçantes artificiais nas indústrias de alimentos, confeitos e refrigerantes. Do lado brasileiro, apresentamos uma queixa ao GATT contra a política açucareira da CEE (novembro de 1978) e obtivemos, em 1980, um relatório favorável à nossa argumentação, sem que isso alterasse basicamente a política comunitária.

Em 1983 e 1984 tentou-se negociar um novo AIA, mas não houve acordo sobre as cláusulas econômicas. Em 1987, foi renegociado o método de custeio das despesas administrativas do Acordo Internacional do Açúcar, mas até 1990 não havia regulamentação do comércio internacional do produto.

... Acordo Internacional do Estanho

Como vimos na I Parte, o Brasil nunca foi membro do Acordo Internacional do Estanho, mas o fato de o nosso país se haver transformado, a partir dos meados dos anos 80, no maior produtor de minério e um dos maiores produtores de estanho metálico introduziu para a morte do AIE, ocorrida em 1985. Esse episódio teve aspectos pouco éticos, que afetaram membros exportadores e importadores, mas não cabe no âmbito deste Estudo, pois em nada envolveu nosso país.

... Acordo Internacional do Trigo

O Acordo Internacional do Trigo sofreu nova prorrogação em 1967. Em 1971, contudo, foram negociados dois instrumentos distintos, de que o Brasil foi parte: a Convenção do Comércio de Trigo e a Convenção de Ajuda Alimentar. Os novos arranjos eram o reconhecimento da importância que adquirira o comércio subsidiado de trigo e não continham cláusulas econômicas, sendo a matéria deixada em aberto pelo Artigo 21 da CCT.

A DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA - ESTUDO INTRODUTÓRIO

PARTE II - 1964-1990

Luiz Augusto P. Souto Maior

1 - A economia brasileira

Esquemáticamente, podem-se distinguir quatro fases na evolução da economia brasileira durante o período em exame: a) o esforço de estabilização que caracterizou os anos de 1964-66; b) a fase de crescimento acelerado - o período do chamado “milagre brasileiro” - de 1967-73; c) a tentativa de transformação estrutural, de 1974-79, em que se procurou enfrentar as dificuldades ligadas ao “choque do petróleo”, de 1973, através de mudanças em profundidade no aparelho produtivo nacional; d) a crise dos anos 80, da qual o país ainda não conseguiu sair.

O governo implantado pelo movimento militar de 1964 viu-se confrontado com uma situação econômica particularmente delicada. A atividade econômica, que evoluía a taxas positivas declinantes desde os últimos anos da década anterior, estava praticamente estagnada. A inflação crescia de maneira acelerada: passara de 25,4%, em 1960, para 78,4%, em 1963, e deveria encerrar o ano de 1964 em 89,9%. Os saldos negativos em contas correntes acumulavam-se consistentemente desde 1957¹. A política econômica do período, conduzida por Octavio Gouvêa de Bulhões, Ministro da Fazenda, e Roberto de Oliveira Campos, Ministro do Planejamento, atribuiu prioridade, portanto, ao restabelecimento do equilíbrio interno e externo da economia nacional.

Foi adotado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que diagnosticava uma inflação de demanda e preconizava uma política gradualista de desinflação. Na sua aplicação, as autoridades econômicas da época cuidaram de reduzir o déficit público, controlar o crédito ao setor privado e - na prática, embora não em teoria - reduzir os salários reais. O apoio financeiro externo recebido pelo novo governo e a forte redução das importações, associada às políticas econômicas restritivas, permitiram restabelecer rapidamente o equilíbrio do balanço de pagamentos. Ao cabo de três anos, o país tinha readquirido as condições necessárias para a retomada de um ritmo adequado de crescimento, sem novo surto inflacionário e com taxas crescentes de investimento.

O septenato de 1967-73 cobre dois mandatos presidenciais, mas pode ser visto, no tocante à política econômica, conduzida em todo esse tempo por Antonio Delfim Netto, como um só período. A prioridade até então concedida à estabilidade cede lugar ao crescimento econômico, visto como objetivo fundamental não apenas no contexto econômico, mas também no político. A luta contra a inflação não foi abandonada, mas a ênfase e o diagnóstico foram modificados. Num quadro econômico expansionista, os resultados obtidos no sentido da estabilização dos preços foram mais modestos do que os do período anterior. Por outro lado, onde o PAEG identificava, sobretudo, uma inflação de demanda, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), dado a público em 1967, atribuiu considerável importância ao problema dos custos. Tratou-se de conter as taxas de juros (inclusive com

¹ Ver Abreu, Marcelo de Paiva, “A Ordem do Progresso”, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1990, Anexo Estatístico.

incentivos ao setor bancário), de manter baixos os salários reais e de controlar os preços dos insumos e de alguns produtos selecionados.

Ao mesmo tempo, cuidaram as autoridades da época de estimular o crescimento dos diferentes setores através de políticas específicas. A agricultura recebeu créditos consideráveis, a indústria, incentivada pelo aumento da demanda interna e externa, pôde inicialmente aumentar sua produção graças à utilização da sua alta margem de capacidade ociosa. À medida, porém, que o parque industrial se aproximava da plena utilização da sua capacidade, tornou-se necessário fazer novos investimentos, o que beneficiou a indústria nacional de bens de capital, mas também exigiu considerável aumento de importações. Cabe assinalar, a propósito, que embora o conjunto do setor secundário se tenha beneficiado do acelerado crescimento econômico da época, foi o de bens de consumo durável que mais se expandiu (23,6% anuais médios, contra 13,3% da indústria de transformação como um todo). O setor terciário, principalmente nas áreas de comércio, transportes e comunicações, também cresceu consideravelmente.

A economia brasileira alcançou, assim, taxas de crescimento extremamente elevadas no período (média anual de 11,2% em 1968-73). As exportações, estimuladas pelas vendas de manufaturados e de alguns produtos novos, como a soja, saltaram de 1,7 bilhões de dólares em 1967 para 6,2 bilhões em 1973. Não houve, porém, uma política industrial que visasse ao desenvolvimento adequado de indústrias de insumos básicos e de bens de capital. Manteve-se, pois, uma área de vulnerabilidade que iria revelar-se particularmente onerosa no período seguinte. Neste quadro geral, os saldos em conta corrente mantiveram-se consistentemente negativos ao longo do período, sendo compensados por substanciais ingressos de capitais, tanto sob a forma de financiamentos como de investimentos diretos. A dívida externa total registrada elevou-se de 3,3 bilhões de dólares ao final de 1966 para 12,6 bilhões ao fim de 1973. A inflação, que em 1967 foi de 26,5%, baixou até 16,4% em 1970, porém encerrou o período ao nível de 22,7% em 1973.

Ao assumir, em 15 de março de 1974, o governo Geisel viu-se diante de uma situação extremamente complexa. No plano político interno, havia a decisão de promover a “abertura” de forma “lenta, gradual e segura”. A consecução de tal objetivo seria certamente mais difícil num contexto econômico recessivo. Mesmo uma desaceleração brusca teria impacto considerável sobre uma opinião pública condicionada por sete anos de crescimento muito alto. E quase certamente afetaria também a atitude dos operadores econômicos privados, cujo concurso era necessário à adaptação da economia brasileira às novas circunstâncias internacionais decorrentes da drástica elevação dos preços do petróleo.

Na área externa, via-se o país defrontado com uma ampla deterioração das suas relações de troca, que não se limitava ao item petróleo. De 1973 para 1974, nossa conta de “combustíveis e lubrificantes” passou de 169 milhões de dólares para 2,962 bilhões; nossa fatura referente a matérias-primas saltou de 2,56 bilhões de dólares para 5,588 bilhões; e nossos gastos com a importação de bens de capital elevaram-se de 2,142 bilhões para 3,119 bilhões. Em síntese, em termos absolutos, o aumento de nossas despesas externas com insumos e equipamentos foi maior do que com o petróleo. Enquanto isto, nossas exportações totais - cuja expansão era dificultada pelas medidas de ajuste econômico tomadas por nossos principais parceiros comerciais - cresciam apenas de 6,199 bilhões de dólares para 7,951 bilhões². O país via-se, pois, diante de uma debilidade estrutural do setor externo que não se

² Castro, Antonio Barros de Souza, Francisco Eduardo Pires de, “A Economia Brasileira em Marcha Forçada”, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985, p. 28.

limitava à área energética, por mais importante que ela fosse. O modelo de bens de consumo estava cobrando a sua conta.

Diante de um quadro tão complexo, as duas opções tradicionais - ajustar ou financiar - apresentavam ambas desvantagens evidentes. Uma política recessiva tinha as dificuldades já indicadas e não contribuiria para sanar a vulnerabilidade estrutural decorrente do modelo de desenvolvimento até então seguido. O mero financiamento dos gastos adicionais de importação só seria razoável (e sustentável) se a crise fosse passageira. Era, pois, mister enfrentar um duplo desafio: uma deterioração drástica e aparentemente duradoura dos nossos termos de intercâmbio e a vulnerabilidade estrutural da economia brasileira, decorrente do modelo de desenvolvimento seguido por governos anteriores. Não havia, portanto, soluções de curto prazo. O que cabia fazer, pelo menos em tese, era reestruturar o aparelho produtivo brasileiro, buscando particularmente atenuar-lhe as debilidades nas áreas de energia, insumos básicos e bens de capital. Levar a cabo tal projeto nas circunstâncias então dominantes envolvia enormes riscos e dificuldades. Foi este, entretanto, o curso que se procurou seguir.

Tratava-se, assim, de algum muito complexo do que prosseguir na rota de crescimento-com-endividamento que caracterizava o período anterior. Não cabia promover simplesmente a expansão do produto através da “captação da poupança externa”, mas de, mantendo a atividade econômica em níveis adequados, entrar numa fase distinta do processo de substituição de importações. Lançou-se assim o país num programa ambicioso de adequação do seu aparelho produtivo às novas condições internacionais através de grandes projetos destinados, sobretudo, a aumentar o grau de autonomia energética e a implantar ou expandir indústrias de bens de capital e de insumos básicos.

Eram, porém, projetos de alto custo e de maturação lenta. Em alguns casos, como siderurgia e celulose, os objetivos principais puderam ser alcançados ainda no governo Geisel. No tocante ao conjunto dos insumos básicos e na área energética, entretanto, isto só se verificou na década de 80. A massa de investimentos em várias frentes inviabilizou a conciliação de taxas ainda relativamente elevadas de crescimento econômico com o combate à inflação, além de exigir o recurso amplo ao financiamento externo. Assim, a inflação média no período ficou em torno de 40% e a dívida externa registrada total elevou-se de 12,6 bilhões de dólares no final de 1973 para 43,5 bilhões ao fim de 1978. A formação bruta de capital fixo atingiu a média anual de 22,7% do PIB e o crescimento econômico, embora consideravelmente mais baixo do que no período anterior, manteve-se à respeitável taxa de 6,7% ao ano em 1974-78.

Não cabe examinar aqui os altos e baixos do ambicioso programa que o governo da época se propôs executar ou os seus erros e acertos setoriais. Globalmente, seu grande mérito foi ter conseguido ou encaminhado transformações importantes em áreas-chaves da economia nacional. Os gastos com a importação de papel e celulose, metais não ferrosos, fertilizantes, produtos químicos e aço, que haviam somado 3,5 bilhões de dólares em 1974, apenas alcançaram 1,2 bilhões em 1979. As importações de bens de capital, que em 1972 corresponderam a 25,6% das despesas totais com máquinas e equipamentos, responderam por apenas 9% em 1982. Cabe ainda assinalar que, em contraste com outras experiências, em toda a década de 70, o processo brasileiro de substituição de importações não se fez a expensas do

incentivo às exportações³. Por outro lado, o pleno êxito do programa dependia da persistência de determinadas condições internacionais que se revelaram efêmeras, como veremos a seguir.

No fim da década de 70 e começou da de 80, a economia brasileira foi rudemente afetada por novos desenvolvimentos no cenário econômico internacional. Em meados de 1979, o segundo “choque do petróleo” duplicou o preço do produto, causando nova deterioração nas nossas relações de troca. A isto se somaram a recessão econômica que atingiu os principais países industrializados entre 1979 e 1982, prejudicando o comércio mundial e a elevação das taxas internacionais de juros, num momento em que, como vimos, o estoque da nossa dívida externa atingira níveis muito elevados. Além disso, em contraste com o ocorrido em 1974, a comunidade financeira internacional, já em meados de 1980, começou a mostrar-se mais estrita na concessão de financiamentos, que finalmente cessariam a partir de setembro de 1982, em seguimento à moratória mexicana.

Inicialmente, o governo Figueiredo ainda tentou manter uma política econômica expansiva. O PIB cresceu a taxas elevadas em 1979 e 1980, mas o ritmo revelou-se insustentável e o País entrou em recessão profunda em 1981. Pela primeira vez no pós-guerra, a economia brasileira registrou crescimento negativo. Enquanto isso, a inflação (IGP-DI) saltou de 38,9% em 1978 para 100,7% em 1981; o déficit em conta corrente passou de 7 bilhões de dólares em 1978 para 12,8 bilhões em 1980, chegando a 16,3 bilhões em 1982; a formação bruta de capital fixo, que chegara a 23% em 1979, começou a declinar inexoravelmente.

Em janeiro de 1983, o Brasil submeteu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) a sua primeira carta de intenções. Ao todo, seriam submetidas sete durante os vinte e quatro meses seguintes. Em 1984, a recuperação econômica dos países industrializados liderados pelos Estados Unidos e a pronta reação das nossas exportações de manufaturados à nova conjuntura internacional permitiram certo alívio ao setor externo da economia nacional. Tentando resumir uma situação econômica que se mantém extremamente complexa, pode-se dizer que, daí em diante, as grandes dificuldades econômicas do país têm sido mais internas do que externas. Dado um nível de atividade satisfatório da economia mundial, o Brasil tem produzido consideráveis superávits comerciais, que têm atenuado a pressão decorrente do serviço da dívida. Não tem, entretanto, conseguido alcançar a estabilidade interna, como evidenciado pelas elevadas taxas de inflação e pelo forte desequilíbrio fiscal. Em síntese, esta é a situação que ainda se mantém.

Durante as quase três décadas cobertas pelo período em exame, através das suas diferentes fases, dois elementos se mantêm constantes. O primeiro é o esforço de substituição de importações, ao qual se acrescenta, já na segunda metade da década de 60, uma política de incentivo às exportações. Numa etapa subsequente, como vimos, o modelo substitutivo de importações tomou novas características, num esforço de adaptar o aparelho produtivo nacional, reduzindo a vulnerabilidade do setor externo da economia brasileira. Com a maturação - ou em alguns casos o abandono - dos grandes projetos então lançados, encerra-se o processo de substituição de importações como peça central do desenvolvimento nacional. Com o governo Collor, em 1990, tratou-se de promover a abertura da economia brasileira às importações e a sua inserção competitiva no mercado mundial. Ainda seria prematuro fazer comentários relativos a esta nova fase.

³ Carneiro, Dionísio Dias, “Crise e Esperança: 1974-1980” in Abreu, Marcelo de Paiva (org.), “A Ordem do Progresso”, Campus, Rio de Janeiro, 1989, p. 313.

Outro aspecto constante dessa fase da nossa história econômica é o alto grau de endividamento externo. Nossa dívida total registrada no final de 1964 alcançava 3,1 bilhões de dólares. Ao encerrar-se 1982, o ano da grande crise de endividamento dos países em desenvolvimento, ela se elevava a 70,2 bilhões.

O que se passara ao longo dessas três décadas e meia fora, porém, muito mais do que um episódio de crescimento-com-endividamento, acompanhado da implantação de algumas indústrias substitutivas de importações. De um país ainda predominantemente agrícola, em que o café representava mais de 50% das receitas de exportação, o Brasil transformara-se numa das dez maiores economias do mundo, com uma ampla base industrial e uma pauta de exportações que ia da velha rubiácea a aeronaves. Em valor, suas vendas ao exterior saltaram de 1,4 bilhões de dólares em 1964 para 34 bilhões (valores correntes), em 1992. Paralelamente às mudanças estruturais e à expansão quantitativa da sua economia, o Brasil realizou também considerável diversificação geográfica das suas relações internacionais, econômicas e políticas. Tanto o crescimento do produto quanto as mudanças estruturais da economia vieram, porém, desacompanhadas do progresso social correspondente e da correção dos desequilíbrios regionais. Direta ou indiretamente, este conjunto de realizações e de fraquezas serve de pano de fundo e condiciona a nossa ação diplomática na área econômica - e além dela.

2 - Diplomacia e desenvolvimento

A última parte da década de 50 e o começo da de 60 foram marcados por uma crescente frustração dos países em desenvolvimento com o funcionamento da economia internacional, cada vez mais percebido como um obstáculo às suas aspirações de ascensão econômica. Tratava-se inicialmente de uma insatisfação difusa, que se manifestava mais frequentemente em reivindicações tópicas do que em propostas de revisão sistêmica. Gradualmente tais reclamos foram ganhando, porém, em abrangência e em consistência analítica, para o que muito contribuíram os estudos e teses da CEPAL. O poder aquisitivo das receitas de exportação de produtos primários, principal fonte de divisas da maior parte dos países pobres, estaria sujeito a uma tendência secular cadente e a fortes flutuações, sendo insuficiente para custear projetos de desenvolvimento. As transferências internacionais de recursos não bastavam para elevar a capacidade de importar dos países pobres a níveis compatíveis com as suas necessidades de crescimento. Os organismos econômicos internacionais - tanto os financeiros, como o FMI e o BIRD, quanto o GATT ou os foros pertinentes das Nações Unidas - eram vistos como entidades a serviço dos países ricos.

Assim, cria raízes a noção de que se impunha uma ação política coordenada dos países em desenvolvimento, com vistas a mudar as regras do jogo econômico internacional. É contra este pano de fundo que se vai desenvolver boa parte da atuação diplomática do Brasil no período em exame. O ano de 1964 foi escolhido como marco divisório das duas partes em que se divide o presente trabalho em razão da concomitância de acontecimentos nacionais e internacionais relevantes. No plano interno, foi o ano das grandes rupturas. A ruptura político-institucional diretamente associada ao movimento militar que derrubou o governo João Goulart; a ruptura diplomática caracterizada pela passagem da “política externa independente” para o que já foi eufemisticamente rotulado de “política externa interdependente”, a ruptura econômica, com a adoção de uma orientação mais ortodoxa e um gerenciamento da economia segundo linhas mais condizentes com as mudanças políticas internas antes indicadas. No plano internacional, os acontecimentos mais relevantes são a

realização da I Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e a aprovação da Parte IV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que entraria em vigor em 1966.

2.1 - A UNCTAD - aspirações e realidade

A situação acima esboçada levou os países em desenvolvimento, com o apoio dos países socialistas, a proporem a convocação de uma conferência mundial de comércio sob os auspícios das Nações Unidas. Uma longa batalha diplomática levou finalmente à aprovação, pelo Conselho Econômico e Social, da Resolução 917 (XXXIV), que convocava uma Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

Conseguida a vitória processual, colocavam-se aos países em desenvolvimento três desafios: a) formular um conjunto sistemático de propostas substantivas tendente a alterar as normas que regiam as relações econômicas internacionais; b) criar um quadro institucional capaz de assegurar a aplicação das novas normas; c) montar uma operação político-diplomática capaz de viabilizar as referidas mudanças normativas e institucionais. Claramente, poucos países em desenvolvimento tinham, porém, condições de contribuir significativamente para tal esforço. O Brasil era um desses poucos. Coube-lhe, assim, assumir, juntamente com alguns outros, papel de liderança num movimento que se propunha nada menos do que a reformulação do quadro normativo e institucional que até então moldara as relações econômicas internacionais.

A escolha de Raul Prebisch para o cargo de secretário geral da conferência trouxe para o centro do debate mundial que então se abria muitas das ideias desenvolvidas por ele e por sua equipe a frente da CEPAL. Seu relatório a conferência - “Towards a New Policy for Development” - passou a constituir, para todos os efeitos práticos, a plataforma do Grupo dos 75 (depois 77).

As receitas de exportação dos países em desenvolvimento estariam sujeitas a duas debilidades básicas: a deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários e manufaturados, agravada pelas flutuações de preço e de volume a que está sujeito o comércio internacional dos primeiros. A tal situação, que afetava a generalidade dos países pobres, acrescia a dificuldade de acesso ao mercado dos países industrializados para os produtos da sua ainda incipiente indústria manufatureira. Criava-se, pois, um “hiato comercial” (*trade gap*), representado pela diferença entre as receitas de exportação dos países em desenvolvimento e as suas necessidades de importação, relacionadas com o objetivo de crescimento de 5% ao ano aceito no quadro da Década para o Desenvolvimento das Nações Unidas. Tal hiato deveria ser coberto pelo influxo de recursos externos para que se viabilizasse a referida meta de expansão econômica.

A este diagnóstico correspondia naturalmente uma terapia. Os problemas relacionados com o comércio internacional de produtos básicos deveriam ser atacados seja através de medidas de intervenção direta tendentes a elevar e estabilizar os seus preços, seja através de transferências financeiras de caráter compensatório. No tocante aos produtos manufaturados, a ideia central era a concessão aos países em desenvolvimento de acesso preferencial aos mercados dos industrializados. Com menor ênfase, propunha-se também a redução das tarifas que desencorajam o processamento das matérias-primas nos países em desenvolvimento que as produziam. Advogava-se igualmente a eliminação das barreiras não tarifárias que restringiam as exportações dos países pobres. Como nenhuma dessas medidas - ou todas elas juntas - tinha probabilidade de anular o hiato comercial estimado,

reivindicavam-se maiores transferências de recursos dos países ricos para os pobres, em termos concessionais. Os países em desenvolvimento continuavam a sustentar a meta de 1% do produto nacional bruto dos países industrializados - já aprovada pela Assembleia Geral da ONU, mas nunca alcançada.

A este conjunto de análises e reivindicações substantivas juntava-se a proposta de uma instituição internacional permanente que se ocupasse da inter-relação da economia internacional-desenvolvimento econômico. A ideia encontrava suas origens remotas na Conferência de Havana e na proposta de uma Organização Internacional de Comércio (ITO). Não tinha, porém, nos preparativos para a conferência de 1964, contornos muito precisos o documento de Prebisch referia-se, em letras minúsculas, a “uma nova organização internacional de comércio”, dotada de conferências plenárias periódicas, um comitê permanente e “um secretariado intelectualmente independente, com autoridade e capacidade para submeter propostas aos governos dentro do quadro das Nações Unidas”.

Reduzido a sua expressão mais simples, este era o contorno básico da plataforma substantiva e institucional dos países em desenvolvimento em 1964. Suas linhas essenciais não deveriam modificar-se radicalmente nos anos seguintes, embora vários elementos tenham sido acrescentados ou simplesmente adquirido um peso que inicialmente não tinham. Transportes marítimos, práticas comerciais restritivas (*restrictive business practices*), transferências de tecnologia são alguns exemplos. Neste breve estudo introdutório, não se pretende examinar especificamente os componentes originais da plataforma do Grupo dos 77 ou os que a ela foram agregados posteriormente, senão na medida em que eventualmente se enquadrem em outros capítulos do trabalho.

Cabe agora considerar a operação político-diplomática através da qual se procurou, desde a I UNCTAD, viabilizar as posições acima esquematizadas. Tratava-se, em última análise, de persuadir países econômica e politicamente mais fortes a aceitar mudanças consideráveis numa ordem econômica internacional que lhes era favorável. Para tanto era condição necessária - embora não suficiente - a adequada coordenação de posições substantivas e táticas dentro do Grupo dos 77.

O Brasil de meados da década de 1960 - com uma economia muito menos evoluída do que a atual e fortemente dependente das exportações de produtos primários - não tinha dificuldades fundamentais para um entrosamento com os demais países em desenvolvimento sobre a base da plataforma proposta por Prebisch. Ainda assim, os problemas setoriais não eram desprezíveis. Embora exportássemos quantidades relativamente pequenas de produtos manufaturados, já contávamos com um parque industrial superior ao da maior parte dos países em desenvolvimento. Estávamos, pois, entre os principais beneficiários de um sistema de preferências aberto a todos os membros do Grupo dos 77 e nos opúnhamos às preferências seletivas concedidas pela Comunidade Europeia (CE) às ex-colônias dos seus Estados-membros. Isto se tornou uma fonte constante de dificuldades com o Grupo Africano. Também tínhamos de ter cuidado com algumas colocações favorecidas por países com menor base industrial, como, por exemplo, certas condenações genéricas ao uso de sintéticos e sucedâneos. Da mesma forma, tínhamos de precaver-nos contra reivindicações excessivas dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, que muitas vezes pareciam mais interessados em obter concessões dos outros membros do Grupo dos 77 do que dos industrializados. Em suma, a heterogeneidade dos países em desenvolvimento dificultava a formulação de posições substantivas aceitáveis para todos e, ainda mais, a negociação pragmática de medidas concretas com os industrializados. A situação do Brasil, país relativamente desenvolvido entre os subdesenvolvidos, tornava particularmente delicada a

tarefa dos seus representantes. Era, porém, frente aos industrializados que as dificuldades se agravavam.

O Grupo dos 77 tinha escasso poder de barganha próprio. A mera convocação da I UNCTAD só se tornara possível graças ao apoio do bloco soviético. Concessões substantivas pelos industrializados dependiam, pois, da medida em que isto os favorecesse no contexto de uma disputa de poder muito mais abrangente. Em tais condições, os países desenvolvidos de economia de mercado - aos quais na prática se dirigia a maior parte das reivindicações do G-77 - só fariam concessões maiores aos em desenvolvimento na medida em que estes contassem com o apoio firme dos socialistas. Com o benefício da retrospectiva, parece claro que só a rivalidade Leste-Oeste possibilitaria progressos significativos no enfrentamento diplomático Norte-Sul. Na época, a situação pode não ter sido tão evidente para boa parte dos países em desenvolvimento. E, dados os procedimentos de negociação na UNCTAD, tal percepção só teria tido alguma possibilidade de se revelar útil se o Grupo dos 77 em seu conjunto tivesse condições de utilizá-las frente aos países industrializados. No caso do Brasil, cabe recordar que, embora os preparativos para a conferência se tenham dado na época os preparativos para a conferência se tenham dado na época da “política externa independente”, a abertura da I UNCTAD, em 23 de março, praticamente coincidiu com o movimento militar de 1964. Uma estratégia de utilização consistente do conflito Leste-Oeste como instrumento político destinado a reforçar as reivindicações do Grupo dos 77 estava, assim, fora de questão. Independentemente do caso brasileiro, porém, cabe assinalar que tal utilização teria sido, em qualquer hipótese, altamente problemática. O Grupo dos 77 era ainda mais heterogêneo no terreno político do que no econômico. Nele estavam presentes desde países socialistas até ditaduras militares de direita, passando por toda a gama de simpatizantes de cada um dos dois centros do poder mundial da época. Em tais condições, o grupo só conseguia manter-se solidário declarando-se alheio a todo posicionamento ideológico, seus integrantes unidos apenas pela situação comum de subdesenvolvimento. Mas era precisamente a necessidade de evitar qualquer politização que lhes subtraía poder de barganha frente aos desenvolvidos.

Para os países industrializados - tanto capitalistas como socialistas - os integrantes do Grupo dos 77 eram apenas o objeto de uma luta de poder muito mais ampla do que os problemas em discussão na UNCTAD. Para os primeiros, grandes beneficiários da ordem econômica estabelecida logo depois da guerra, as reivindicações dos países pobres eram claramente inconvenientes. Para o bloco soviético, na prática menos afetado, o problema econômico era menos contundente. Ainda assim, só lhe conviria que os reclamos dos 77 fossem atendidos se: a) os ônus daí resultantes incidissem apenas sobre os desenvolvidos de economia de mercado; b) houvesse nisso alguma vantagem política para Moscou, no quadro mais amplo do conflito Leste-Oeste. Nenhuma das duas condições podia, entretanto, ser satisfeita. E o problema político era particularmente espinhoso. Na medida em que a plataforma do G-77 era fundamentalmente reformista, não revolucionária, sua eventual aceitação internacional tenderia, em longo prazo, a inserir mais firmemente um número crescente de países pobres numa ordem econômica capitalista, tornada mais justa. Preferiram, assim, os socialistas oferecerem aos países em desenvolvimento um apoio apenas superficial, eximindo-se de compromissos substantivos sob a alegação de que cabia aos “capitalistas e colonialistas” corrigir as injustiças da ordem vigente, todas de sua responsabilidade.

Dadas tais circunstâncias, não é surpreendente que os resultados da UNCTAD - aqui considerados como o conjunto dos avanços realizados ao longo de todas as sucessivas conferências - tenham ficado muito aquém do pleiteado pelos países em desenvolvimento. Uma avaliação precisa escapa às possibilidades deste estudo introdutório, mas em termos

gerais, é flagrante o hiato entre aspirações e realizações. Conseguiu-se estabelecer uma instituição permanente - a própria UNCTAD - nos moldes sugeridos por Prebisch. Destinava-se ela a tratar de forma sistemática da inter-relação economia internacional-desenvolvimento, mas sua eficácia revelou-se limitada, pelas razões já indicadas. Aprovou-se um sistema de preferências generalizadas, mas suas características ficaram muito aquém do reivindicado pelos 77 e seu impacto foi bem menor do que o esperado. Estabeleceram-se normas tendentes a possibilitar aos países em desenvolvimento maior participação nos fretes marítimos relacionados com o seu comércio internacional. Negociaram-se ou renegociaram-se alguns acordos de produtos básicos e obtiveram-se inclusive resultados indiretos - medidas tomadas em outros organismos sob a pressão do movimento que levou à UNCTAD. A ampliação das facilidades de financiamento compensatório do Fundo Monetário Internacional (FMI), as medidas de financiamento suplementar adotadas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a própria Parte IV do GATT caem nessa categoria. É claro, porém, que tudo isto ficava muito aquém do objetivo de modificação profunda das regras que norteavam as relações econômicas internacionais. Além disso, havia uma falha institucional básica. As decisões da UNCTAD, como tais, careciam de força contratual e, conseqüentemente, representavam no máximo obrigações morais para os países que por elas tivessem votado. Em última análise, não cabiam mais do que resoluções da Assembleia Geral da ONU - e é sabido o que estas representam... Um exame retrospectivo deixa igualmente claro que - por motivos ligados às debilidades políticas e operacionais antes apontadas e às modificações da situação internacional ao longo de três décadas - o dinamismo e a eficácia da entidade foram-se erodindo. É provável que os últimos vestígios da sua eficácia tenham desaparecido com a implosão da União Soviética.

2.2 - O GATT

Na primeira fase do período em exame, a atuação do Brasil no GATT seguiu a mesma linha estratégica da sua ação na UNCTAD. Num e noutro caso tratava-se de modificar o quadro normativo-institucional em que operava a economia internacional, tornando-o mais favorável - ou menos desfavorável - às aspirações de ascensão econômica dos países em desenvolvimento. Se a meta final é a mesma, as formas de atuação e os objetivos mais próximos são, porém, distintos, condicionados pela natureza mesma de cada um dos dois organismos. A UNCTAD reserva-se a grande militância, que aspira a reformar o mundo; no GATT, trata-se de retocar o que já existe, com a consciência de que seria inviável alterar a estrutura básica. Não é, pois, mera coincidência que a participação brasileira no GATT tenha-se tornado mais ativa na medida em que a UNCTAD foi perdendo sua efetividade e dinamismo.

Não se deve, porém, inferir daí que a importância crescente atribuída ao GATT pela diplomacia econômica brasileira se deva apenas a variações na eficácia dos órgãos econômicos internacionais. Em 1964, os produtos manufaturados representavam 4% do valor total das exportações brasileiras. O país ainda seguia o que já foi chamado “um modelo ‘puro’ de substituição de importações”, pouco sensível à diversificação e expansão das suas exportações. A relativa liberalização de importações lançada com a reforma tarifária de 1967 teve vida curta, sendo revertida, pelo menos em parte, já em 1969. Seguiu-se uma fase de promoção de exportações e compreensão de importações, que, com pequenas flutuações, durará até 1990. Nossas exportações elevaram-se 1,4 bilhões de dólares em 1964 a 22,3 bilhões no início da Rodada Uruguai, em 1986. Sua diversificação foi tão rápida quanto a sua expansão, chegando a participação dos manufaturados a cerca de 50% já no fim dos anos 70.

O país tornou-se alvo frequente de medidas protecionistas por parte das grandes potências econômicas. Tudo isto fez que, para o Brasil, a existência de normas de comércio internacional razoavelmente equitativas e sujeitas a um controle multilateral efetivo assumisse importância cada vez maior. E o GATT era o foro adequado para a consecução desses objetivos pragmáticos.

Na primeira metade dos anos 60, entretanto, a mudança acima resumida ainda não se iniciara. Assim, enquanto assumia nas Nações Unidas um papel de liderança na preparação da I UNCTAD, o Brasil participava no GATT - porém de forma bem menos destacada - do movimento tendente a sensibilizar as partes contratantes desenvolvidas para a necessidade de ampliar as possibilidades de exportação dos países pobres. A partir de certo momento, parece ter-se tornado claro para as grandes potências econômicas que aceitar modificações limitadas ao Acordo Geral era a melhor maneira de evitar o que elas viam como os danos potenciais da UNCTAD aos seus interesses.

Assim chegou-se, em 1964, a aprovação da Parte IV do GATT, que entraria em vigor dois anos mais tarde. Em essência, ela aceitava de maneira qualificada várias das reivindicações dos países em desenvolvimento, as quais previsivelmente, tinham muito em comum com o ideário da UNCTAD. As partes contratantes desenvolvidas aceitavam, *except when compelling reasons... make it impossible*, evitar aumentos às barreiras às importações, bem como *accord high priority* à sua redução e eliminação. Prometiam ainda a mesma prioridade à redução dos diferenciais tarifários entre produtos primários e processados. Concordavam também em que as partes contratantes, agindo conjuntamente, poderiam promover arranjos tendentes a assegurar preços “estáveis, equitativos e remunerativos” para os produtos de base. Deveriam colaborar com os governos e instituições financeiras com vistas à coordenação das questões de comércio internacional e ajuda externa. Finalmente, comprometiam-se a não exigir reciprocidade dos países em desenvolvimento em negociações tarifárias. De modo geral, entretanto, as ressalvas faziam da Parte IV mais uma declaração de boas intenções do que um conjunto de compromissos firmes. Os resultados relativamente modestos alcançados pelos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, nas Rodadas Kennedy e Tóquio corroboraram tal apreciação.

A ideia da concessão de tratamento preferencial para as importações de produtos provenientes dos países em desenvolvimento nos mercados dos países industrializados foi aprovada na II UNCTAD, em 1968. O Brasil foi dos países mais ativos na condução das negociações. A resolução chocava-se, porém, com a cláusula de nação mais favorecida do Acordo Geral, o que tornava necessária a obtenção de um *waiver*. Em 1971, o GATT aprovou a necessária dispensa, autorizando cada parte contratante desenvolvida a estabelecer seu programa de preferências, desde que aberto a todos os países em desenvolvimento. O país que outorgava as preferências podia, entretanto, definir o que considerava um país em desenvolvimento para fins do seu programa. O resultado, previsivelmente, foi a adoção de uma multiplicidade de sistemas nacionais de preferências. O *waiver*, aprovado por dez anos, expirou tecnicamente em 1981. As PARTES CONTRATANTES adotaram, porém, como parte das negociações da Rodada Tóquio, uma decisão sobre *Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*. Não se tratava de um novo *waiver* - ou pelo menos não eram assim rotuladas -, mas autorizava as partes contratantes desenvolvidas a conceder *differential and more favorable treatment* aos países em desenvolvimento. Na prática, deu-se duração indefinida à autorização para a outorga de preferências generalizadas. Introduziu-se, entretanto a ideia de *graduation*, com a referência à

possibilidade de países em desenvolvimento melhorarem a sua capacidade de fazer *contributions or negotiated concessions*.

Ainda na Rodada de Tóquio, de cujas negociações normativas o Brasil participou muito ativamente, foram aprovados vários códigos de conduta, destinados a precisar o alcance de alguns dispositivos do Acordo Geral. Para o Brasil o mais importante foi o referente a *dumping* e subsídios, sobretudo pela clara exigência de prova de dano à indústria nacional do país importador como pré-condição a aplicação de restrições à importação.

Pouco depois de terminada a Rodada Tóquio, passou-se a discutir o possível temário de outra. Chocavam-se aí duas tendências. A dos países que desejavam, sobretudo, a retomada das negociações sobre o chamado *backlog* – temas que não vinham tendo solução adequada nas várias rodadas anteriores. Para eles o fundamental era tratar de medidas da área cinzenta, agricultura, têxteis, escalada tarifária, salvaguardas, *dumping* e subsídios, entre outros. Em diferentes graus e com ênfase em problemas distintos, enquadravam-se nesta tendência os países em desenvolvimento, entre os quais, destacadamente, o Brasil. Em posição contrária colocavam-se os países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, que insistiam na inclusão dos chamados novos temas - investimentos, serviços, propriedade intelectual. Do ponto de vista brasileiro, o ponto de união com alguns países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, era o comércio de produtos agrícolas, que levava à confrontação os americanos e a CE.

Inicialmente, muito da energia negociadora do Brasil concentrou-se em opor-se aos novos temas ou aceitar a sua inclusão em condições que melhorassem a posição de barganha dos países que, como nós, a eles se opunham. A partir da reunião de Punta del Este, quando foi lançada a Rodada Uruguai, passamos a uma participação mais ativa no exame dos outros temas de nosso interesse, entre os quais os do *backlog*.

Os episódios acima ilustram a evolução da linha de conduta brasileira no GATT, reflexo das alterações na situação internacional e das mudanças na economia brasileira durante o período em exame. Na primeira metade da década de 1960, a diplomacia brasileira trabalhou no sentido de corrigir ou atenuar o que era considerado como as duas grandes falhas do GATT, do ponto de vista dos países em desenvolvimento: a inexorabilidade da cláusula de nação mais favorecida, que levava ao tratamento igual de situações desiguais, e a regra da reciprocidade nas negociações tarifárias, que desfavorecia as partes contratantes que pouco tinham a oferecer. Não se tratava de pôr fim à cláusula de nação mais favorecida - que frequentemente beneficiava as nações mais fracas pela extensão a elas de concessões concedidas a terceiros. Tratava-se de obter tratamento preferencial e concessões não recíprocas no que fosse do interesse dos países pobres. Nesta fase, o mero respeito aos dispositivos do Acordo Geral (tal como vigente até 1966) pelas partes contratantes desenvolvidas prometia modestos benefícios. À medida que aumentavam e se diversificavam as exportações brasileiras e, correlatamente, o país passava a ser alvo de medidas protecionistas abusivas, assumia importância à disciplina das relações comerciais internacionais prometida - mas nem sempre assegurada - pelo GATT. Assegurar tal disciplina tornou-se um objetivo mais relevante - ainda que apenas por ser menos remoto - do que reformar a ordem econômica mundial. O GATT passa a ser mais importante do que a UNCTAD para a diplomacia econômica brasileira.

2.3 - A cooperação regional

As teses cepalinas, o exercício diplomático ligado à convocação e ao funcionamento da UNCTAD e a evolução da situação internacional - sobretudo o surgimento da Comunidade Econômica Europeia - tiveram considerável impacto sobre as relações entre os países americanos, sobretudo na esfera econômica. A velha noção de pan-americanismo - reavivada desde a década de 40 em nome do combate ao comunismo - perdeu novamente substância na medida da prioridade que os latino-americanos passaram a dar ao conflito Norte-Sul. No plano institucional, ela deixará de ser o único fator de aglutinação regional. O próprio latino-americanismo, com seu componente bolivariano, tomou nova acepção à medida que as afinidades passaram a determinar - se também em termos econômicos e não apenas históricos e culturais: América Latina passou a significar, em certos contextos, o conjunto de países em desenvolvimento - latinos ou não - ao sul dos Estados Unidos.

É dos esforços de cooperação e integração econômica regional - até hoje não plenamente coroados de êxito - nesta América Latina reconceituada que se tratará a seguir.

2.3.1 - A busca da integração

A origem do ideal integracionista e o surgimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foram examinados na Parte I. Trata-se de considerar aqui a maneira como esta busca de um maior inter-relacionamento econômico, da qual o Brasil participou ativamente, progrediu no período em exame.

À primeira vista, o esforço de integração deu resultados consideráveis. Entre 1960, data de assinatura do primeiro Tratado de Montevidéu, e 1980, quando se concluiu o segundo, que deu origem à ALADI, o comércio intrazonal cresceu cerca de 20 vezes, aproximadamente o dobro da expansão verificada no intercâmbio com o resto do mundo⁴. Do ponto de vista brasileiro, o êxito teria sido também considerável. Nossas exportações para a área, que em 1960 representavam apenas 6,95% do total de nossas vendas ao exterior, já em 1976 elevavam-se a 11,87%, segundo dados da CACEX. Não é claro, porém, que tais resultados se devam ao processo de liberalização preferencial do comércio intrazonal. A respeito, é significativo que, em 1980, apenas 29% do intercâmbio intra-ALALC fosse comércio negociado, isto é, feito ao abrigo de qualquer das formas de concessão previstas no Tratado de Montevidéu. Seria, pois, difícil atribuir ao processo de liberalização preferencial das importações a expansão do comércio regional ocorrida entre a criação da ALALC e da ALADI. Em todo caso, parece haver consenso de que o processo de liberalização do comércio intrazonal praticamente se estancou ao fim de poucos anos.

É verdade que o impacto da remoção de barreiras ao comércio entre os países-membros foi reforçado, desde 1966, pelo Convênio de Créditos Recíprocos (CCR), através do qual se fazia a compensação quadrimestral dos saldos comerciais entre os países da área. Embora tal arranjo tenha resultado em substancial economia de divisas nas transações intrazonais, parece pouco provável que seu efeito econômico fosse suficiente para explicar uma expansão comercial tão superior ao crescimento do comércio com o resto do mundo.

Uma tentativa de avaliação da ALALC revela-se, assim, complexa. Por um lado, o intercâmbio entre os países-membros expandiu-se bem mais rapidamente do que o seu

⁴ Barbosa, Rubens A. - América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade, Edições Aduaneiras Ltda., São Paulo, 1991.

comércio com terceiros países. Por outro, é improvável que a remoção de barreiras às importações e a economia de divisas decorrentes do CCR respondam, por si só, pelo acentuado crescimento das transações intrazonais em relação às vendas ao resto do mundo. Em qualquer hipótese, o comércio entre os países da área continuou a representar, para cada um deles, uma porcentagem relativamente pequena das suas vendas totais ao exterior. Em suma, existe uma correlação entre o estabelecimento da ALALC e o crescimento relativo do comércio intrazonal, porém isto não parece dever-se aos mecanismos estritamente econômicos dela decorrentes.

Tais constatações levaram os países-membros, na segunda metade da década de 1970 a fazer um exame crítico da situação, com vistas a dar novos rumos ao processo de integração regional. O Tratado de Montevideu de 1960 partira da noção de que o objetivo último de um mercado comum latino-americano poderia ser atingido a partir do estabelecimento, no prazo de doze anos, de uma zona de livre comércio. Ao cabo de quase dois decênios, esta primeira etapa estava longe de ser atingida e, mais importante, tornara-se claro que não havia a vontade política coletiva de ir além dos modestos êxitos liberalizadores já alcançados. Decidiu-se, pois, adaptar o discurso à realidade, fixando-se como meta o estabelecimento de uma zona preferencial de comércio e não mais uma área de livre comércio. Concluiu-se, assim, o Tratado de Montevideu de 1980, que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), à qual caberia preservar o acervo acumulado em negociações comerciais passadas a realizar os progressos possíveis, sem compromissos concretos com um ideal integracionista mais ambicioso. A ideia de um mercado comum latino-americano foi mantida como um vago “objetivo em longo prazo”, a ser alcançado “em forma gradual e progressiva”.

As debilidades essenciais do novo instrumento são evidentes. Reconhecia-se que a velha ALALC, com todas as suas limitações, havia, direta ou indiretamente, produzido resultados positivos. Tratava-se, pois, de manter vivo, ainda que abúlico, o processo iniciado em 1960. Não se indicavam, porém, caminhos que pudessem levar a um renovado surto integrador das economias dos países-membros considerados em conjunto. Tirava-se, por outro lado, uma lição do passado ao ressaltar, como um dos mecanismos básicos do novo sistema, os acordos de alcance parcial – instrumentos dos quais não participam todos os países-membros, mas que “propenderão a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional através de sua progressiva multilateralização”. Sem prejuízo da eventual negociação de medidas de alcance geral, o novo instrumento assinalava, portanto, a possibilidade de se chegar à integração regional através da constituição de sistemas sub-regionais e da sua posterior interligação.

Ainda recém-criada, a ALADI viu-se defrontada com as consequências da crise de 1982 - a liquidez dos estados-membros e a retração das suas importações como consequência dos programas de ajuste econômico que tiveram de aplicar. O CCR, mesmo com o reforço que lhe trouxe o Acordo de Santo Domingo, não foi suficiente para neutralizar o impacto negativo da crise financeira sobre o comércio intrazonal, que sofreu mais do que o intercâmbio com o resto do mundo. No caso do Brasil, as exportações para os países da área caíram consideravelmente como porcentagem das vendas totais ao exterior.

Enquanto isto, o Brasil e a Argentina, superando o período das dificuldades ligadas ao aproveitamento das águas do rio Paraná, entravam numa fase de reestritamento de suas relações políticas e econômicas. Em 1985, os Presidentes Sarney e Alfonsín firmam a Ata Iguaçu; em julho de 1986, os dois países estabelecem o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, com ênfase na complementação por setores

industriais; em 1988, o processo culminaria com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, incorporando numerosos protocolos setoriais que cobre uma ampla gama de atividades. Todo este vasto programa (inclusive a antecipação do prazo para a instituição do mercado comum bilateral, decidida já pelos Presidentes Collor e Menem) foi colocado no âmbito da ALADI pelo acordo de complementação Econômica nº 14, de dezembro de 1990. O mesmo ocorreria mais tarde com o Tratado de Assunção, pelo qual o Paraguai e o Uruguai se ligaram ao projeto de integração sub-regional iniciado bilateralmente pelo Brasil e a Argentina.

Esta série de negociações e acordos - certamente o projeto mais importante desenvolvido pela diplomacia brasileira nos anos 80 e começo dos 90 - representou uma mudança considerável na orientação do Brasil em relação ao processo de integração continental. Manteve-se a participação plena do país nas atividades da ALADI, porém nossos esforços passaram a concentrar-se efetivamente no aprofundamento da integração sub-regional. Passou-se, pois, a utilizar a entidade regional como quadro de referência institucional, inclusive com vistas à eventual extensão ordenada dos compromissos do Tratado de Assunção a outros países. A ênfase se fixou, entretanto, nos entendimentos diretos com os países latino-americanos aos quais o Brasil está ligado por laços econômicos mais vivos. Conciliaram-se desta forma os objetivos de preservar o acervo de três décadas de esforços integracionistas tradicionais e de aprofundar a integração com países específicos.

2.3.2 - A coordenação político-econômica

Enquanto as relações comerciais entre os países latino-americanos passavam a ser largamente condicionados pelos seus esforços de integração, restava um amplo espaço de cooperação regional não preenchido pelo Tratado de Montevideu de 1960.

A percepção de um conflito global de interesses econômicos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento impunha um trabalho de coordenação regular de posições com vistas a uma atuação mais frutífera destes últimos nos foros multilaterais. Tal coordenação, que em nível mundial se fazia no Grupo dos 77, só era possível a partir de posições previamente acordadas em grupos menores, de âmbito regional. Surgiram assim, no âmbito das Nações Unidas, os grupos africano, asiático e latino-americano, definidos antes em função do estágio de desenvolvimento dos seus integrantes do que de quaisquer outras características.

O trabalho de preparação da I UNCTAD, pela complexidade dos temas e a sensibilidade das decisões a serem tomadas, passou a exigir, porém, um tipo de deliberação que dificilmente poderia ser feito em nível das representações permanentes na ONU, em Nova York ou em Genebra. Decidiu-se, portanto, criar a Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), com regras de funcionamento flexíveis e um sistema de decisões julgados aconselháveis, em função do programa de reuniões econômicas das Nações Unidas. Aos poucos, foi-se generalizando a tradição da coordenação prévia de posições, deixando o sistema de ser utilizado com vistas apenas às negociações da ONU, embora conservando seu caráter econômico.

A criação da CECLA representou um marco na história da diplomacia latino-americana, com implicações que iam além do estritamente econômico. Pela primeira vez se institucionalizava um sistema de consulta ao resto do mundo, inclusive aos Estados Unidos. Estendia-se também o conceito de América Latina para incluir países de expressão não latina da região. Tudo isto se fazia num quadro relativamente informal, sem a criação de um novo

organismo internacional. Do ponto de vista brasileiro, tal arranjo parecia plenamente satisfatório.

Em 1974, meses antes da aprovação da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (na época peça central da diplomacia econômica do México) pela Assembleia Geral da ONU, o presidente daquele país, Luis Echeverria, anunciou sua intenção de propor a criação de um organismo econômico latino-americano. Em março de 1975, o presidente mexicano e o venezuelano, Carlos Andrés Peres, emitiram um comunicado em que concitavam os demais Chefes de Estado latino-americanos a levarem avante a sua proposta.

Na avaliação brasileira, o organismo sugerido não respondia a qualquer necessidade efetiva, política ou econômica, da região. Como órgão de consulta e coordenação, seria uma estrutura burocrática supérflua para realizar tarefa já satisfatoriamente levada a cabo sem maiores formalismos e com maior economia de meios. Como órgão substantivo, havia o risco de superposição, sobretudo com a ALALC. Não havia, porém, razões para fazer oposição frontal à ideia, sobretudo quando ela era percebida por outros países como favorável aos seus interesses. Foi, assim, negociado um texto que refletiu a conciliação entre as posições e, presença e que veio a ser o “Convênio Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano”, firmado no Panamá, em 17 de outubro de 1975.

O SELA tem promovido algumas ações concretas, sobretudo através de seus “comitês de ação”, porém suas principais atividades têm sido o estudo de temas de interesse para a economia da região e a realização de reuniões de consulta e coordenação de posições.

2.3.3 - O Tratado de Cooperação Amazônica

Passada a fase da definição de nossas fronteiras, os países amazônicos tornaram-se uma preocupação menor da diplomacia brasileira, tanto política como econômica. Era a consequência natural do vazio econômico e demográfico que, tanto no Brasil como nos seus vizinhos, representava a área drenada pelo grande rio e seus afluentes. Tanto em nosso país como nos demais, as respectivas populações se concentravam próximo do litoral ou em núcleos dispersos pelo altiplano ou ao longo dos cursos d’água. Apesar de termos quase 13.000 quilômetros de fronteira na região amazônica, os contatos internacionais na área limitavam-se praticamente a alguns portos fluviais, como Iquitos, Letícia, Benjamin Constant, Tabatinga. De modo geral, os países amazônicos viviam voltados para os respectivos oceanos, caracterizando-se suas relações por um “cordial desinteresse recíproco”.

Os fatores subjacentes a tal situação começaram a modificar-se com a nova atenção que o Brasil passa a atribuir à Amazônia a partir da década de 60: a colonização ao longo da Belém-Brasília, a ocupação de Rondônia, os incentivos fiscais da SUDAM, a descoberta de recursos minerais através do programa RADAM. Surgiu assim a consciência de que, mais cedo ou mais tarde, a valorização econômica e a maior ocupação humana do espaço amazônico brasileiro levariam à necessidade de atentar para as relações internacionais na região. Tal eventualidade tornou-se mais evidente com a intensificação do nosso intercâmbio comercial com os países da área na década de 70, que passou de 187 para 750 milhões de dólares entre 1972 e 1977. Ao mesmo tempo, problemas como a interligação rodoviária e a proteção da flora e da fauna indicavam a conveniência de uma cooperação mais ampla do que a facultada por meros contatos bilaterais. Acrescentem-se ainda considerações políticas de afirmação brasileira na América do Sul e o inevitável paralelismo com o Tratado da Bacia do Prata e ter-se-á o quadro propício a uma iniciativa diplomática brasileira na Amazônia.

Tal iniciativa tomou a forma de uma sondagem, logo seguida de proposta concreta, a nossos vizinhos, sobre a oportunidade de um acordo sub-regional destinado a promover “o desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos, assim como a conservação e utilização racional de seus recursos naturais”⁵.

Seguiu-se um processo de negociação que culminou na assinatura, em Brasília, em julho de 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica. Em seu artigo I os signatários “convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios”⁶. Trata-se de um acordo-quadro de conteúdo predominantemente econômico - como se depreende dos objetivos citados - que se distingue de instrumentos congêneres da época pela ênfase atribuída aos problemas ecológicos. Suas motivações políticas são, porém, evidentes, sobretudo ao estabelecer uma espécie de pacto de não internacionalização da Amazônia. Segundo as palavras do então Chefe da Divisão da América Meridional-II, em exposição na Comissão de Relações Exteriores na Câmara dos Deputados, “a regionalização ou consagração da vocação regional da Amazônia é o melhor antídoto para coibir o aparecimento de modernas reencarnações da desmoralizada mas persistente manobra da internacionalização”⁷. Não cabe examinar aqui os aspectos políticos do TCA, mas é certo que seu alcance prático como instrumento promotor do desenvolvimento econômico da área foi extremamente limitado.

2.4 - Energia nuclear

A problemática da energia nuclear cobre vários aspectos cujo exame não cabe no presente estudo, quer pelo seu alcance essencialmente interno, que pelo seu conteúdo predominantemente político. Em princípio, eles não serão abordados. A linha divisória entre o que seria e o que não seria pertinente incluir é, porém, extremamente fluída, ficando às vezes a escolha sujeita a considerável grau de subjetividade. O critério adotado foi pragmático, buscando-se incluir o que, dentro dos limites da pesquisa realizada, foi considerado necessário à compreensão do sentido da atuação da diplomacia econômica brasileira nesta questão.

O período pós-1964 ensejou mudanças consideráveis na orientação até então seguida pelo Brasil no tocante à utilização da energia nuclear.

Antes daquela data, colocara-se grande ênfase na capacitação tecnológica autônoma do país. Foi assim limitado, na década de 50, o envolvimento da diplomacia econômica brasileira na questão nuclear. O debate sobre a exportação de “minérios atômicos” (que continham urânio e tório) foi predominantemente interno. Os obstáculos que impediram a aquisição de “ultracentrífugas” da Alemanha ou os entendimentos relativos à instalação de um reator de pesquisa em São Paulo, dentro do programa americano “Átomos para a Paz”, não chegaram a constituir-se em episódios marcantes da nossa atuação diplomática.

⁵ Ver anteprojeto brasileiro do Pacto Amazônico, art. I.

⁶ Textos do anteprojeto brasileiro e do Tratado de Cooperação Amazônica em Benchimol, Samuel - “O Pacto Amazônico e a Amazônia Brasileira”, Faculdade de Estudos Sociais, Universidade do Amazonas, Manaus, 1978.

⁷ Ricupero, Rubens, “Itamaraty explica andamento do tratado amazônico à Comissão de Relações Exteriores da Câmara”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 21, p. 75.

Na década de 1960, já sob o regime militar, o ponto de vista dominante - embora certamente não unânime - foi favorável à importação de geradores de urânio enriquecido/água leve e à importação do combustível nuclear. Era uma opção condizente com a orientação que prevaleceu na primeira fase do regime pós-64, favorável à plena inserção do país no chamado “mundo livre”, sem maiores preocupações de autonomia. Em decorrência desta escolha básica, chegou-se a uma licitação pública, ganha pela Westinghouse, para a construção da usina Angra I.

O contrato foi então criticado com base em que: a) dadas as suas consideráveis disponibilidades de recursos hidroelétricos, o Brasil não precisaria de energia núcleo-elétrica por muitos anos ainda; b) a importação de geradores atômicos só se justificaria, pois, como instrumento de capacitação tecnológica; c) tal objetivo não era alcançado pelo contrato firmado, do tipo *turnkey*, que apenas permitiria a participação de firmas brasileiras nos trabalhos de engenharia civil; d) em qualquer hipótese, restaria a dependência perene no tocante ao urânio enriquecido.

Já na primeira metade da década seguinte, em 73-74, vários acontecimentos vieram a afetar a situação das correntes em debate. A decisão da OPEP de elevar drasticamente o preço do óleo cru e a ameaça dos países árabes de utilizarem a “arma do petróleo” na defesa dos seus interesses políticos tornaram o país particularmente sensível ao problema da confiabilidade das fontes externas de suprimento energético. A Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos anunciou que não mais poderia garantir o suprimento de urânio enriquecido. O anúncio, embora não dirigido especificamente ao Brasil, pôs à mostra a vulnerabilidade da opção feita, justamente no momento em que a estabilidade do suprimento de petróleo era vista como aleatória. Em 15 de março de 1974, assumiu a presidência o General Ernesto Geisel, geralmente considerado como simpatizante das teses nacionalistas. Finalmente, um elemento cujo peso é difícil de aquilatar, mas que terá sido pelo menos um complicador do quadro geral, foi a explosão, no mesmo ano, da bomba atômica indiana. A Índia tornava-se o primeiro país em desenvolvimento a demonstrar seu domínio da tecnologia nuclear. Era algo que não podia deixar de pesar no espírito dos dirigentes de um Brasil que se via - e na época era visto pelos demais - como uma potência emergente.

O diagnóstico oficial da situação⁸ corresponde às noções e preocupações dominantes na época. O abastecimento de petróleo é apontado como muito oneroso - “o que por si só já recomenda que se lhe dê um uso mais racional e nobre” - e condenado, em longo prazo, pelo “progressivo esgotamento das reservas mundiais”. Estima-se que a demanda nacional de eletricidade, em rápida expansão, “dobra a cada sete anos”, o que levaria à exaustão, já na década de oitenta, dos recursos hídricos situados nas regiões mais industrializadas do país e no nordeste. “Tendo em vista o grau de confiabilidade técnica já alcançado em escala comercial e a competitividade dos seus custos de produção no novo quadro da economia de petróleo”, o governo considerava “a energia nuclear e a única alternativa realmente viável”. Propunha-se, pois, a promover a utilização conjugada dos recursos hídricos e da energia nuclear, através da “complementação das centrais hidrelétricas pelas centrais núcleo-elétricas”. Para evitar, porém, a mera substituição da dependência do petróleo pela do urânio enriquecido, cumpria assegurar a plena transferência das tecnologias “envolvidas em cada uma das áreas do ciclo combustível correspondente ao tipo de reator adotado”. Buscou-se, assim, assegurar o domínio da tecnologia de enriquecimento do urânio.

⁸ Ver “O Programa Nuclear Brasileiro”, Brasília, 1977, pp. 7 a 11.

E foi-se mais longe, buscando também a autonomia nacional no tocante ao “reprocessamento do combustível queimado nos reatores”.

A solução que passou a ser preconizada pelas autoridades da época era condizente com o novo diagnóstico da situação e com a definição de objetivos dele decorrente. Afastou-se a opção consubstanciada no contrato com a Westinghouse, caracterizada pela total dependência do exterior, tanto no tocante a equipamentos quanto ao combustível. Alijou-se, igualmente, a hipótese de uma capacitação tecnológica autônoma, necessariamente lenta, porquanto se estimava em cerca de uma década o prazo dentro do qual o país já teria de contar com alguma capacidade geradora de eletricidade de origem nuclear. Passou-se, assim, a tratar de negociar um pacote de cooperação internacional que envolvesse tanto o fornecimento inicial dos geradores quanto a transferência das tecnologias envolvidas na construção de equipamentos e instalações, bem como nas várias etapas do ciclo combustível, do enriquecimento do urânio reprocessado.

A República Federal da Alemanha, país com o qual já tínhamos programas de cooperação, inclusive no campo nuclear, no quadro do Acordo Geral sobre Cooperação nos Setores da Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico, de 1969, surgiu como parceiro natural. Foi, assim, negociado o Acordo sobre a Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear que, firmado em 27 de junho de 1975, entrou em vigor em 18 de novembro do mesmo ano. Foram também concluídos um protocolo industrial que fixava as diretrizes para cada área de cooperação e contratos entre as Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás) e diversas firmas alemãs, relativos à formação de *joint ventures* e à transferência de tecnologia. O conjunto representava um amplo programa de cooperação, considerado do maior interesse para os dois países. O Brasil se assegurava o fornecimento de reatores e - mais importante ainda - parecia garantir-se uma ampla transferência de tecnologia, tanto no campo dos equipamentos e instalações nucleares quanto do enriquecimento do urânio e do reprocessamento do combustível usado. A RFA conseguia importantes contratos de fornecimento para uma indústria que andava carente de clientes, uma importante fonte adicional de urânio e reduzia os custos do desenvolvimento industrial do sistema de enriquecimento por “jatos centrífugos”. Aceitas as premissas em que o Brasil baseara a seus objetivos de negociação, o ponto mais discutível do entendimento finalmente alcançado dizia respeito à confiabilidade da técnica alemã de enriquecimento, ainda em fase de desenvolvimento.

A decisão de adquirir da RFA seus reatores e a tecnologia relativa ao ciclo combustível contrariava frontalmente interesses econômicos e a orientação política de Washington. Por um lado, frustravam-se as possibilidades americanas de fornecimento de equipamentos e urânio enriquecido. Por outro, abria-se a porta para o domínio, por um país em desenvolvimento, de uma tecnologia - a de enriquecimento do urânio - utilizável na produção de armas atômicas. Era todo um esquema de suserania setorial, com profundas implicações econômicas e políticas, que se via assim comprometido. Com base no argumento da não proliferação de armas nucleares, os Estados Unidos, logo que tomaram conhecimento das tratativas entre Brasília e Bonn, passaram a fazer pressão para que os dois países não concluíssem o projetado pacote de cooperação. Diante da determinação de ambos, o governo americano passou a insistir – em coerência com sua argumentação básica – em salvaguardas contra a eventual utilização, para fins militares, da tecnologia a ser adquirida pelo Brasil. Os dois países concordaram, tendo negociado com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em janeiro de 1976, um Acordo de Salvaguardas. Tal instrumento foi aprovado pela

Junta de Governadores da AIEA em fevereiro do mesmo ano, com a concorrência de todos os países fornecedores de equipamentos nucleares.

Para o Brasil, era um duplo êxito diplomático. Chegara-se finalmente a um programa de cooperação internacional que satisfazia os objetivos brasileiros e à sua aceitação, ainda que relutante, pelos Estados Unidos. Num gesto simbólico deste desfecho, Brasília e Washington firmaram, ainda em fevereiro de 1976, um “memorando de entendimento” relativo a consultas bilaterais sobre questões internacionais de interesse recíproco. Para isso muito contribuíram o pragmatismo e o bom relacionamento dos chefes das diplomacias brasileira e americana na época, Antonio Azeredo da Silveira e Henry Kissinger.

Tal situação modificou-se, porém, a partir de janeiro de 1977, com a posse de Jimmy Carter como presidente dos Estados Unidos e a adoção, pelo governo daquele país, de uma orientação mais principista e intransigente. Washington passou a pressionar o Brasil e a República Federal da Alemanha para que denunciassem o seu acordo de cooperação nuclear, já então com quase dois anos de existência. Nenhum dos dois cedeu a essa exigência visivelmente aberrante. O programa nuclear brasileiro (juntamente com a questão dos direitos humanos) deveria, assim, azedar as relações entre os dois países durante alguns anos.

Escapa a finalidade deste trabalho o exame da evolução - e posterior involução - do programa nuclear brasileiro. No plano puramente diplomático, foi uma operação bem sucedida que alcançou os objetivos básicos que se propunha. Poder-se-ia questionar se as opções técnicas que a ação diplomática se destinava a viabilizar eram suscetíveis de assegurar a consecução das metas proclamadas pela política nuclear brasileira. Tal apreciação escapa, entretanto, à responsabilidade dos condutores da operação diplomática. Com efeito, a tecnologia de enriquecimento importada da RFA era de confiabilidade pelo menos discutível. Com o benefício da retrospectiva, parece também claro que a própria concepção do programa, se baseou em premissas que se revelaram equivocadas. A projeção do consumo nacional de energia elétrica foi superdimensionada. A disponibilidade de recursos hidroelétricos, subdimensionada. O custo da energia elétrica de origem nuclear, subestimado⁹. A urgência da necessidade de se produzir eletricidade de origem nuclear foi, conseqüentemente, magnificada. Trata-se, porém, de questões que escapam ao objetivo do presente trabalho.

2.5 - A diplomacia das cachoeiras

O problema do aproveitamento do potencial hidroelétrico do médio Paraná, que teve como desfecho - no tocante ao Brasil e ao Paraguai - a construção da barragem de Itaipu, deu margem a um dos episódios mais delicados da nossa diplomacia econômica no pós-Guerra. Cronologicamente, ele pode ser situado entre a negociação e a assinatura da Ata das Cataratas (ou Ata de Iguaçu), em 1966, e a assinatura do Tratado Tripartite de 1979, entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

O primeiro projeto brasileiro de aproveitamento do salto de Guaíra ou Sete Quedas para a produção de energia elétrica data de 1962 e é de autoria do engenheiro Otávio Marcondes Ferraz, a cujo escritório fora recomendado pelo Ministério de Minas e Energia. Previa ele a produção de 10 milhões de KW e estimava o custo da obra em 1.025 milhões de

⁹ Há uma literatura relativamente abundante sobre o programa nuclear brasileiro. Para uma discussão concisa dos pontos mencionados, v., p. ex., Pinguelli Rosa, Luiz - “O Papel da Energia Nuclear na Geração de Energia Elétrica no Brasil” e Carvalho, Joaquim Francisco de - “Panorama Energético Brasileiro: O Papel da Nucleoeletricidade” in “Energia Nuclear em Questão”, 2ª Edição, Instituto Euvaldo Lodi, Rio de Janeiro, 1981.

dólares. Tratava-se de construir uma barragem à montante da cachoeira para desviar águas do Paraná para um canal, em território brasileiro, que as levaria aos edifícios subterrâneos que abrigariam as 21 turbinas previstas no projeto. Preservar-se-ia a beleza natural do local e as águas saídas das turbinas seriam restituídas ao curso natural do rio.

Do ponto de vista internacional, o problema era, entretanto, complexo e delicado. O tratado Loizaga-Cotegipe, de 1872, que fixa os limites entre o Brasil e o Paraguai estabelece que a linha de fronteira entre os dois países, a partir do Salto Grande das Sete Quedas, continua pela crista da Serra de Maracaju. Ocorre, porém, que o rio Paraná forma no local mais de vinte quedas e a cordilheira, a oeste do rio, se divide em dois ramos, um mais ao norte e outro mais ao sul. O Paraguai considera que a linha divisória deveria seguir o ramo setentrional da serra enquanto o Brasil acha que a divisa se situa sobre o meridional. A soberania sobre o Salto de Sete Quedas dependeria, assim, da interpretação que, sobre o terreno, fosse dada ao disposto no tratado Loizaga-Cotegipe.

Ao tomar conhecimento da realização de estudos brasileiros com vistas ao aproveitamento hidroelétrico daquele trecho do rio, o Paraguai expressou, pois, sua inconformidade e reservou seus direitos. O Brasil, em resposta à nota paraguaia, procurou separar o problema da soberania sobre o salto, que reafirmava ser nossa, da questão do seu aproveitamento, no qual se declarava disposto a examinar a possibilidade de participação do país vizinho. Foi um primeiro passo que, através de um longo processo de negociação, permitiu aos dois países chegarem, em junho de 1966, à formulação pragmática da Ata das Cataratas.

Reunidos nas cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu e Puerto Presidente Stroessner, os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai mantiveram suas posições no tocante à questão de limites, porém abriram o caminho para soluções de cooperação no tocante ao aproveitamento hidroelétrico do Paraná na fronteira comum. Concordaram assim em proceder “ao estudo e ao levantamento das possibilidades econômicas, em particular dos recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países”. Estabeleceram, ademais, que a energia elétrica eventualmente produzida seria dividida igualmente entre os dois, a preço justo, da porção não utilizada pelo outro. Estava aí o embrião da fórmula que, desenvolvida, culminaria no acordo para construção de Itaipu.

Numa aparente preocupação de não ferir os interesses ou as suscetibilidades dos demais países da bacia do Prata, os dois ministros concordaram também em “... rever e resolver os problemas jurídicos relativos à navegação, alisamento, dragagem, pilotagem e prática dos rios pertencentes...” àquele sistema hidrográfico. Afirmam também terem concordado em participar da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos países daquela bacia, a realizar-se em Buenos Aires, por iniciativa do governo argentino. Apesar dessas cautelas, as implicações da Ata das Cataratas eram claras. O Brasil dava os passos necessários para encerrar suas divergências com o Paraguai - ou pelo menos para reduzir-lhes o alcance prático - e abria o caminho para o aproveitamento dos recursos hidroelétricos do médio Paraná. Iniciativa, porém, a etapa das dificuldades com a Argentina. No dizer de um crítico da época, “suprimia um adversário menor e armava outro, incomparavelmente mais poderoso”¹⁰.

¹⁰ Osny Duarte Pereira, citado em Caubet, Christian G., “As Grandes Manobras de Itaipu”, p. 50, Editora Acadêmica, São Paulo, 1989.

As considerações que levaram o Brasil a fazer tal opção merecerão certamente a atenção dos historiadores, quando a documentação pertinente puder ser aberta à pesquisa. Sem plena evidência documental, cabem apenas algumas considerações superficiais. A exploração dos recursos hidroelétricos do médio Paraná em sociedade com o Paraguai criou inquestionavelmente um vínculo econômico duradouro entre aquele país e o Brasil. Por outro lado, pode ter-nos criado uma fonte de dificuldades e fricções bilaterais ligadas à operação do empreendimento comum. Desacordos quanto ao preço de aquisição da energia paraguaia e o desejo de Assunção de libertar-se da obrigação de vender ao Brasil a parte não utilizada da sua quota de eletricidade seriam exemplos flagrantes. Tais inconvenientes teriam sido evitados pela produção da energia elétrica em território brasileiro, mas isto só teria sido viável caso se tivesse chegado, no litígio fronteiro entre os dois países, a uma solução plenamente favorável ao Brasil. Tal desfecho não poderia ter sido alcançado com rapidez nem sem grande desgaste para as relações paraguaio-brasileiras, com possíveis incidências sobre o equilíbrio dos relacionamentos da bacia do Prata. A exploração conjunta dos recursos hidroelétricos no trecho comum do rio Paraná, com a consequente inundação da área litigiosa, foi, pois, uma decisão mais política do que econômica.

A partir da assinatura da Ata das Cataratas, durante quase uma década e meia, as relações entre Brasília, Assunção e Buenos Aires vão ser fortemente influenciadas pela atitude de cada uma das capitais em relação ao problema da exploração dos recursos hidroelétricos do médio Paraná.

O Brasil e o Paraguai iniciaram um processo de cooperação baseado no seu direito de explorar livremente os recursos naturais sob sua soberania. No exercício de tal direito, reconhecem como única limitação o dever de não causar danos sensíveis a terceiros e aceitam, conseqüentemente, a obrigação de indenizar eventuais prejuízos que possam decorrer de suas ações. Não se consideram, portanto, obrigados a consultar ou informar previamente os ribeirinhos inferiores sobre obras programadas ou em andamento, senão na medida em que, a seu critério, tais informações sejam relevantes para evitar eventuais danos sensíveis à jusanti. Os princípios norteadores da posição do Brasil e do Paraguai são, pois, o direito de cada país de dispor dos seus recursos naturais e o respeito à responsabilidade internacional do Estado por prejuízos sensíveis a terceiros.

A Argentina, em contraste, procura internacionalizar a questão, limitando assim a liberdade de ação dos dois ribeirinhos superiores na exploração dos recursos hidráulicos do trecho do rio Paraná comum a ambos. Nesta ordem de ideias, ao promover a primeira reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos cinco países da bacia do Prata (realizada em fevereiro de 1967), Buenos Aires assinalou que “a inter-relação do nosso sistema hidrográfico, a natureza dos problemas a resolver e a quantidade dos recursos necessários para dar-lhes soluções exigem... *uma planificação integral e coordenada que excede as possibilidades imediatas e o quadro jurisdicional de um só país*” (grifo meu). A noção de soberania nacional sobre os recursos naturais, sustentada pelo Brasil e pelo Paraguai, a Argentina contrapunha assim o conceito internacionalizante de bacia de drenagem. O Tratado da Bacia do Prata - resultante dessa iniciativa do Governo de Buenos Aires e finalmente firmado em Brasília em 1969 - estabeleceu um quadro de cooperação regional, mas não de forma a inibir o desenvolvimento de projetos nacionais ou binacionais. O Brasil e o Paraguai continuaram, portanto, as suas negociações, que culminariam na assinatura do Tratado de Itaipu, em 26 de abril de 1973.

No entretempo, prosseguiu o conflito político-jurídico entre Brasília e Buenos Aires, que extravasou o âmbito regional para inserir-se nos debates de todos os foros

multilaterais pertinentes. No quadro do Tratado da Bacia do Prata, o Brasil obteve êxito significativo com a aprovação - inclusive, portanto, a do representante argentino - da Resolução nº 25 pela quarta reunião dos Ministros das Relações Exteriores, realizada em Assunção, em junho de 1971. Os pontos 1 e 2 estabelecem:

“1. Nos rios internacionais contíguos, sendo compartilhada a soberania, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido por um acordo bilateral entre os ribeirinhos.

2. Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo compartilhada a soberania, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades sempre que não causar prejuízo sensível a outro Estado da Bacia.”¹¹

Seria longo e pouco acrescentaria ao presente trabalho descrever as numerosas escaramuças diplomáticas que o Brasil e a Argentina travaram ao longo dos anos seguintes nos mais variados foros mundiais. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente a Assembleia Geral da ONU, onde se alcançou o êxito efêmero da negociação da Resolução 2995 (XVII); daí a Comissão de Direito Internacional e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, passando pelo Movimento Não Alinhado, de cujas reuniões o Brasil participava apenas como observador; em roda parte a diplomacia argentina buscava apoio internacional à sua tese da necessidade de consulta prévia ao ribeirinho inferior para a execução de projetos hidroelétricos à montante. E em toda parte os diplomatas brasileiros tratavam de impedir que se estabelecesse um corpo de doutrina contrário à livre utilização dos recursos naturais pelo país que sobre elas tenha a soberania.

À medida que o Brasil e o Paraguai foram evoluindo dos entendimentos diplomáticos para o efetivo aproveitamento hidrelétrico do trecho do rio Paraná que lhes é comum, a batalha jurídica desenvolvida pela Argentina começou a perder sentido prático. Foi-se tornando mais e mais evidente que os três países tinham todo interesse em chegar a ajustes práticos sobre pontos concretos relacionados com o aproveitamento econômico daquele curso d'água.

Entre o Brasil e o Paraguai, o problema mais delicado foi a frequência da energia a ser gerada, aspecto omitido no Tratado de Itaipu. O Paraguai, como a maioria dos países sul-americanos, usa 50 hertz/segundo, enquanto o Brasil adota uma frequência de 60 hertz/segundo. Como, em última análise, o Brasil é o usuário de quase toda a eletricidade de Itaipu, seria preferível, de um ponto de vista operacional, produzir toda corrente na frequência do principal consumidor. O problema era, porém, complexo, porquanto tal solução envolveria custos diretos de conversão no país vizinho. A isto objetavam, por motivos distintos, a indústria e a oposição paraguaias. Seria, pois, necessário que o Brasil indenizasse o Paraguai. A questão tornou-se ainda mais complexa, porque Assunção colocou em pauta outros problemas, tais como uma ligação ferroviária com o porto brasileiro de Paranaguá e o financiamento de uma barragem sobre o rio Monday. Além disso, a Argentina, muito compreensivelmente, fez saber que não pagaria os custos adicionais que uma eventual conversão da frequência paraguaia pudesse acarretar para Yaciretá e Corpus, seus projetados empreendimentos hidroelétricos em sociedade com o país vizinho. Em suma, o problema técnico trouxe à baila uma ampla problemática político-econômica. As dificuldades de negociação levaram finalmente o Brasil, em novembro de 1977, a optar por um critério paritário. Decidiu-se instalar na usina nove geradores na frequência de 60 hertz e nove na de

¹¹ Caubet, Christian G., op. cit., p. 76.

50 hertz. A de 60 hertz seria transmitida ao Brasil em corrente alternada de alta tensão e a de 50 hertz, em corrente contínua. O financiamento da barragem do rio Monday foi rejeitado pelo Brasil, pelo menos no contexto das negociações ligadas a Itaipu. As dificuldades relativas à questão da frequência e as declarações de Debernardi, diretor geral adjunto paraguaio de Itaipu, em julho de 1978, sobre a necessidade de se aumentar o preço pago pelo Brasil pela eletricidade comprada do Paraguai podem ter criado certo azedume e o receio de dificuldades futuras.

No tocante às divergências com a Argentina, nota-se, sobretudo a partir de 1977, maior disposição para busca de alguma acomodação dos interesses recíprocos. Uma primeira proposta de Buenos Aires para realização de entendimento tripartites foi rejeitada, já que trazia implícitas questões de princípio, como a consulta prévia. Para Azeredo da Silveira, então Ministro das Relações Exteriores, “aproveitamento de Itaipu é um aproveitamento bilateral, da mesma forma como Yaciterá-Apipé e Corpus o são entre a Argentina e o Paraguai”. Era, porém, que havia questões práticas a resolver. É certo que as três usinas podiam ser operadas de forma independente. Tal independência - necessariamente limitada pela obrigação de evitar danos sensíveis a terceiros - implicava, entretanto, a subutilização do potencial das represas respectivas. Problemas com a navegabilidade do rio, a vazão das represas e o regime - de base ou de ponta - de operação das usinas deviam ser objeto de entendimento para benefício de todos. Assim, acordou-se finalmente iniciar discussões de caráter apenas técnico, devendo realizar-se uma reunião preliminar brasileiro-argentina e ampliando-se a seguir os entendimentos para incluir o Paraguai.

Seguiu-se um difícil processo de negociação em que, apesar das marchas e contramarchas, foi feito progresso considerável. Em setembro de 1978, ter-se-ia chegado a um anteprojeto de acordo em que se aceitava a instalação de dezoito turbinas, com flexibilidade de funcionamento, em Itaipu e uma quota de 105 metros para Corpus¹². Tal progresso diplomático foi, entretanto, posto a perder quando a área técnica brasileira, contra o ponto de vista do Itamaraty, colocou em dúvida o número máximo de turbinas, ao mencionar a possibilidade de se instalarem uma ou duas adicionais, como reserva. Seguiram-se vários incidentes que destruíram toda esperança de se restabelecer o curso construtivo das negociações antes do fim, já então próximo, do governo Geisel.

Coube ao sucessor de Azeredo da Silveira, Saraiva Guerreiro, retomar as negociações com seu homólogo argentino, desta vez em bases cuidadosamente sigilosas, e levá-las a bom termo. Em 19 de outubro de 1979, em Puerto Presidente Stroessner, concluiu-se o acordo tripartite que pôs fim às divergências, permitindo harmonizar as barragens de Itaipu e Corpus.

O nível normal máximo de Corpus foi fixado na quota de 105m acima do nível do mar; Itaipu poderia operar simultaneamente as suas 18 turbinas, produzindo um máximo de 12.600 MW; para assegurar condições de navegabilidade à jusante, a vazão da represa brasileiro-paraguaia não poderia exceder, entretanto 12.600 metros cúbicos por segundo, além de a variação de nível do lago de represamento não poder exceder 50 centímetros horários nem 2 metros diários. Tais limites poderiam sofrer variações em condições especiais.

Além de várias outras disposições que não cabe examinar aqui, o acordo preenche uma lacuna da Resolução nº 25, no tocante à determinação da ocorrência de prejuízo sensível. Segundo o novo instrumento, a qualificação dos eventuais prejuízos não poderá ser feita

¹² Caubet, Christian G., op. cit., p. 289.

unilateralmente pelos Estados em cuja jurisdição se originem nem pelos Estados que aleguem a sua ocorrência. Impõe-se, pois, o diálogo e eventualmente o entendimento entre as partes.

Como se podia esperar em matéria tão delicada, que durante mais de uma década exaltara as opiniões nacionais respectivas, o acordo foi objeto de críticas, talvez mais do lado argentino que do brasileiro. No conjunto foi, porém, uma solução equilibrada que abriu o caminho a uma ampla cooperação entre os países do Prata. Todo o progresso que neste terreno se realizou na década de 80 e que culminou, em 1991, com o Tratado de Assunção e a decisão de estabelecer o MERCOSUL, teria sido inviável sem o ajuste pragmático alcançado em 1979.

3 - Considerações Finais

As matérias examinadas na seção anterior não esgotam as atividades desenvolvidas pela diplomacia brasileira, na área econômica, durante as quase três décadas consideradas na Parte II do presente trabalho. Cobrem, porém, os aspectos considerados mais significativos dessas atividades e revelam a amplitude e variedade das preocupações de conteúdo econômico dos responsáveis pela nossa política externa no período em exame.

Cabe agora lançar uma visão de conjunto sobre este amplo campo de ação diplomática, cujos principais aspectos foram vistos separadamente. De que maneira questões tão diversas se enquadram numa coerência global de atuação? Em que medida elas se relacionam, com a evolução da economia, brevemente examinada acima (v. Parte II, seção 1)?

Conforme visto na Parte I, o Itamaraty, desde a década de 50, tinha tomado consciência da importância das questões econômicas nas relações internacionais e procurado equiparar-se para nelas assumir seu papel institucional. Nas quase três décadas tratadas na Parte II, encontrava-se, pois, mais bem preparado do que os ministérios homólogos da maior parte dos países não industrializados para desenvolver uma ação diplomática que levasse em conta os interesses de desenvolvimento econômico do país. É claro, porém, que, em cada momento, tais interesses estão condicionados pelo estágio evolutivo da economia nacional e por pressões conjunturais que sobre ela se exerçam. Da mesma forma, os meios de atuação ao alcance da nossa diplomacia se encontram limitados ou ampliados pela orientação geral da nossa política externa e pelo poder de barganha do país. Em tais condições, a coerência global de atuação de que aqui se trata tem de ser entendida de maneira flexível, no sentido da fidelidade aos interesses econômicos do momento, dentro do enquadramento decorrente da orientação geral da nossa política internacional. Da mesma forma, a eficácia da nossa diplomacia econômica tem de ser vista no contexto dos objetivos a serem alcançados em cada caso e da situação de poder relativo do momento.

Assim, em meados da década de 60, a ênfase temática de nossa atuação diplomática na área econômica recaía sobre os problemas de produtos de base (tratados na Parte I por facilidade de exposição), a transferência de recursos financeiros para os países em desenvolvimento e a adequação do quadro normativo-institucional em que se processava o comércio internacional. Este último aspecto incluía destacadamente os problemas da não reciprocidade e do tratamento comercial de um país primário-exportador, tradicionalmente dependente do influxo de recursos externos, mas cuja base industrial em expansão já o aconselhava a preocupar-se com o acesso de suas exportações de manufaturas aos grandes mercados consumidores. Em alguns foros internacionais, a persecução de tais objetivos era, porém, afetada por fatores políticos mais abrangentes, entre os quais a orientação geral da nossa política externa, conforme tivemos ocasião de assinalar (v. Parte II, seção 2.1). A essas

preocupações “ecumênicas” caberia acrescentar nossa atuação regional (Parte II, seção 2.3 e respectivas subseções), tanto no campo da integração quanto no da coordenação e cooperação com os demais países latino-americanos, para ter uma visão geral do alcance das preocupações da diplomacia econômica de um Brasil muito menos evoluído industrialmente do que o de hoje, porém, em franco progresso.

A década de 70 viu uma mudança de ênfase e uma ampliação do âmbito de atividades da nossa diplomacia econômica. Tendo multiplicado o valor de suas exportações e ampliado consideravelmente a pauta dos produtos exportados, o Brasil se viu afetado por pressões e solicitações distintas das que tinham ditado a sua atuação na década anterior. Sujeito a restrições arbitrárias às suas exportações por parte de alguns de seus principais parceiros e atuando em defesa de interesses concretos e atuais, o Brasil passou a orientar a atuação da sua diplomacia econômica num sentido mais pragmático. Na área multilateral, o GATT, a partir da Rodada Tóquio, ganhou importância em comparação com a UNCTAD (v. Parte II, seção 2.2). Novos desafios internacionais ligados ao aumento dos preços do petróleo em 1973 levaram à ampliação do escopo de nossa atividade diplomática na área econômica. Ao mesmo tempo, uma política externa menos condicionada por fatores ideológicos e os avanços feitos pela economia brasileira permitiram uma atitude mais afirmativa na área internacional. Nossa atuação no tocante à energia nuclear - quaisquer que sejam os reparos que se possam formular a algumas das opções feitas - ilustra esta ampliação de nossas atividades diplomáticas na área econômica e seu entrelaçamento com aspectos essencialmente políticos (v. Parte II, seção 2.4). No âmbito regional verifica-se tendência análoga. Tanto o tratamento dado à questão do aproveitamento do potencial hidrelétrico do médio Paraná quanto a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica representam uma ampliação do escopo da nossa atuação econômica externa, em que claramente se mesclam fatores políticos. Só o processo de integração parece sofrer certo retraimento, com a negociação do segundo Tratado de Montevideu, que viria a instituir a ALADI. Em suma, a diplomacia econômica brasileira da maior parte da década de 70 traz a marca de um país em rápido processo de evolução econômica e em busca de crescente afirmação política.

Em contraste com as anteriores, a década de 80 é a da retração. Pressionado por fortes dificuldades econômicas, o país, no âmbito mundial, abandona a criatividade e passa à defensiva. Nossa atuação internacional passou a ser fortemente influenciada pelo problema da dívida externa, área dominada pelo Ministério da Fazenda e na qual - como em toda a área financeira - a atuação do Itamaraty tem sido pouco relevante. A grande inovação foi o discurso liberalizante do final da década - com sua ênfase em “modernização” e em “inserção competitiva” na economia internacional - e as medidas que a ele se seguiram, já no início dos anos 90. Seria, porém, prematuro comentar a maneira como tais ideias estão sendo postas em prática e, ainda mais, tentar avaliar-lhe os efeitos. Só na esfera regional há uma espécie de movimento compensatório da perda global de dinamismo. O retraimento das grandes aspirações integracionistas do conjunto do continente, concretizado na passagem da ALALC à ALADI, foi, do ponto de vista brasileiro, mais do que contrabalançado pelo maior entrosamento com outros países do Cone Sul, no processo que desembocaria, já no alvorecer da década de 90, no MERCOSUL (v. Parte II, seção 2.3.1). Os obstáculos que se opõem à sua plena concretização são, porém, quase tão grandes quanto as suas potencialidades. Também neste caso, seria prematuro tentar avaliar resultados ou fazer projeções.

No conjunto do período em exame, nossa diplomacia econômica manteve, assim, uma coerência geral de atuação, no sentido de servir fielmente os interesses nacionais do momento, dentro das diretrizes da nossa política internacional. Isto não significa que tal

orientação tenha sido necessariamente a melhor em termos abstratos, mas simplesmente que nossa atuação diplomática se desenvolveu no sentido de promover eficientemente, pouco lhe coubera influir. Este caráter reflexo da atividade diplomática tenderá a tornar-se tanto mais patente quanto mais evoluída - e consequentemente mais complexa - se torne a economia nacional.

Resenhas

Elaboradas sob a coordenação do Chefe do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS e do Núcleo de Estudos sobre a Crise do Mundo Contemporâneo, Prof. Paulo Fagundes Vizentini

a. **Europe in Transition: the Management of Security after de Cold War. Robert J. Jackson, (ed.). New York/Westport/London: Praeger Publishers, 1992. 207 p.**

A presente obra é o resultado da reunião do “Comitê em estudos Atlânticos” realizada no Instituto Universitário Europeu, em Florença, Itália, no outono de 1990. Nesta ocasião, especialistas da Europa e dos Estados Unidos discutiram aspectos relativos à segurança europeia no contexto pós-Guerra Fria e considerando os acontecimentos ocorridos desde a Queda do Muro de Berlim em 1989.

A obra divide-se em cinco partes: introdução e perspectivas teóricas; as bases econômicas da segurança europeia; perspectivas norte-americanas sobre a Nova Europa; perspectivas europeias sobre a Nova Europa; e futuros modelos para a Nova Europa.

(cap. I)

No primeiro capítulo, A mudança nas condições de segurança europeia na era pós-Guerra Fria, o autor Robert Jackson analisa o contexto de transição europeia no que diz respeito à segurança. Esta transição é, em suma, a passagem de um modelo bilateral EUA-URSS para um modelo multilateral. Isso implica o reaparecimento de antigos problemas à luz de novas perspectivas.

As novas questões que se colocam para a redefinição do modelo de segurança europeu são basicamente: a posição da Alemanha unificada; a consolidação da democracia e a viabilidade econômica dos países do Leste Europeu e dos estados da antiga URSS; e as diferentes taxas de crescimento econômico dos países europeus.

O autor também apresenta modelos de definição da chamada “nova ordem mundial” que teria surgido logo após a Guerra do Golfo. Jackson considera que nenhum dos quatro modelos apresentados (Modelo da “aldeia global”, Modelo democrático, Modelo de Segurança Coletiva e Modelo da Pax Americana) garantiria a paz e harmonia e acentua que a curto e médio prazo a OTAN e/ou outras instituições consistiriam ainda na melhor saída.

Quanto à questão institucional o autor afirma que nem as negociações para o controle de armamentos, nem a Comunidade Europeia, a União Europeia Ocidental ou Conferência de Segurança e Cooperação da Europa, eliminariam a necessidade de uma remodelação da OTAN. São sugeridas medidas como a integração militar com menores recursos; a reformulação da estratégia nuclear; novos métodos para a cooperação transatlântica e relacionamento com a Comunidade dos Estados Independentes e Leste Europeu; e a possibilidade de relacionamento com o Japão.

(cap. II)

No segundo capítulo, Neorrealismo, Instituições e Política Doméstica na Nova Europa (Has Europe Changed?), o autor James Caporaso discute os efeitos das recentes mudanças sobre o continente europeu, tomando uma divisão em três períodos como referencial histórico e o neorrealismo com referencial teórico.

Caporaso distingue três períodos na história europeia: O período do sistema de Westfália (1684-1945); o período da Guerra Fria (1947-1990); e o período pós-Guerra Fria. O primeiro caracterizou-se pela multipolaridade em termos de capacidades dos Estados; fraqueza ou ausência de instituições; e guerras frequentes e limitadas que não destruíam o sistema. O período de Guerra Fria assinalou-se pela substituição da multipolaridade pela bipolaridade. A preocupação com a segurança foi transferida para uma força externa, os Estados Unidos e importantes mudanças processaram-se em relação à economia, política e sistema ideológico europeus. O terceiro período, ainda em curso, não pode ser caracterizado em sua totalidade, mas alguns pontos já podem ser percebidos. Há um retorno à multipolaridade e emergência de velhos problemas: alianças, incertezas, minorias, fronteiras discutíveis.

Em seguida, o autor discute estas questões à luz do neorrealismo. Na verdade, lança desafios ao neorrealismo, questionando a existência ou não de mudanças em três instâncias básicas: interdependência; mudanças nas unidades domésticas; e instituições internacionais. Caporaso argumenta e conclui que no que diz respeito a tais pontos pode-se falar numa Nova Europa, relativizando assim os pontos de vista neorrealistas.

(cap. III)

O autor Walter Goldstein, no capítulo III - Um sistema de segurança europeu independente? - demonstra ceticismo ao analisar a Unificação Europeia e a possibilidade de constituição de um sistema de segurança integrado.

Goldstein considera que o fim da Guerra Fria coloca a Europa num impasse: a questão da segurança não pode mais ser deixada a cargo dos Estados Unidos como ocorreu por todos esses anos. Parece evidente que emergirá um quadro de multipolaridade. A formação de um bloco europeu é, neste contexto, uma promessa promissora. A impossibilidade de integração econômica entre os países da CEE (além dos países da Associação Europeia de Livre Comércio e do antigo Pacto de Varsóvia), todavia, faz com que o sonho dos Estados Unidos da Europa pareça um tanto distante.

O autor destaca os três, por ele considerados, os maiores obstáculos para a unificação econômica: os desacordos sobre como estimular o crescimento, reformar o orçamento da Comunidade e diminuir os gastos em agricultura; o fato das indústrias nacionais e monopólios continuarem protegendo-se das multinacionais; e o fato dos trabalhadores e consumidores julgarem que ganham mais com o protecionismo do que com um sistema internacional.

(cap. IV)

Werner Feld, no quarto capítulo, Integração Econômica na Comunidade Europeia e Aspiração de uma Política de Defesa Europeia, relaciona integração econômica e implantação de um sistema de defesa comum.

Feld apresenta, em primeiro lugar, as vantagens da integração econômica para os cidadãos da Comunidade Europeia, considerando sua efetivação uma questão de tempo. A política de defesa, por sua vez, dependerá do padrão de integração econômica e política. No momento, a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE) tem sido solicitada como instrumento de defesa, talvez por incluir a União Soviética e por possibilitar cooperação com os sistemas de defesa da nova Comunidade Europeia. É claro que a Conferência precisa institucionalizar-se e criar um órgão para resolução de conflitos. A União Europeia Ocidental (WEU), que atua desde os anos 50, também pode ser um instrumento eficiente. Sua reestruturação requereria menos investimentos do que a edificação de um sistema da Comunidade Europeia. Contudo, não proporcionaria “o músculo militar” resultante do desenvolvimento de um sistema próprio da EC.

O autor recorda que a oposição norte-americana será grande. Contudo, a possibilidade de um desenvolvimento militar independente da OTAN, atenderá as demandas de considerável parte da Comunidade Europeia.

Feld inclui tabelas e gráficos com resultados de pesquisas sobre as aspirações da Comunidade Europeia em relação à integração econômica e questões de segurança.

(cap. V)

No capítulo V, Velhas e Novas Realidades: os Estados Unidos e a nascente Europa, o autor Graeme Auton, propõe-se a analisar o papel desempenhado pelos Estados Unidos na nova Europa. Já na introdução, o autor afirma que nem uma Europa “supranacional”, nem uma Europa “de Estados” será tão conveniente aos interesses norte-americanos quanto a Europa “atlântica” da Guerra Fria, que aceitava a hegemonia americana como preço da estabilidade e segurança. O autor considera que assim como a hegemonia soviética no Leste Europeu terminou, terminou a preeminência norte-americana na Europa Ocidental.

Os interesses dos Estados Unidos na nova conjuntura europeia são: prevenir o retorno das instabilidades pré-Segunda Guerra; controlar o impacto da Alemanha unificada; reduzir o arsenal de armamentos militares; e estimular o crescimento de instituições supranacionais. O papel da OTAN, em relação a estes objetivos é problemático e é provável que a aliança seja suplantada por um mecanismo intraeuropeu.

Quanto a questões econômicas, a abertura da Europa do Leste e da URSS, certamente atrasará a formação de um bloco europeu, que, no caso, é nociva aos interesses norte-americanos. Os Estados Unidos, provavelmente, financiarão parte do crescimento econômico do Leste, tentando neutralizar o poder germânico nesta região.

Crises externas à Europa continuarão sendo preocupantes, mas, é claro, não desencadearão conflitos bipolares e serão mais facilmente vistas como independentes de interesses mundiais.

Finalmente, o autor coloca que a dinâmica do novo sistema internacional é muito menos previsível que a antiga, sendo muito difícil aos estudiosos e especialistas fazer previsões.

(cap. VI)

Robert Spencer, no artigo Canadá e a Segurança da Nova Europa, tem por objetivo analisar em que medida a emergência de uma Nova Europa afeta o Canadá, e como o país responde à nova ordem.

O autor reconhece o reduzido poder canadense em termos mundiais, e a limitada influência econômica e política deste país na nova Europa. Contudo, considera o entrosamento do Canadá com a Europa indispensável, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento de um eixo europeu que se contraponha ao poder norte-americano, seja do ponto de vista de uma dimensão de segurança da Comunidade Europeia ou baseado no ressurgimento de uma União Europeia Ocidental. Spencer afirma, contudo, que o estabelecimento de um bloco europeu pode também isolar o Canadá e forçar sua aproximação com os Estados Unidos.

(cap. VII)

O artigo Mudança e Segurança na Europa: “Pas de Deux and Ménage à Trois”, de Simon Serfaty, aponta para a substituição do equilíbrio baseado nas duas superpotências por uma Comunidade Europeia supranacional alicerçada em três poderes: Inglaterra, França e Alemanha.

Inicialmente, o autor faz um balanço do papel de todos os envolvidos, incluindo os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra. A França aparece como a promotora de uma união europeia em torno da Inglaterra, para contrabalançar um possível ressurgimento do poder germânico. A Alemanha, por sua vez, sempre fora apreensiva em relação à união, devido a sua situação de país dividido (a reunificação parecia não interessar nem para o Leste nem para o Oeste). A Inglaterra foi o país mais resistente à união. Quanto aos Estados Unidos, se por um lado alimentavam a convicção de que o bloco europeu fortaleceria a aliança ocidental, por outro temiam o enfraquecimento de seu poder econômico e político na região.

Serfaty, após, levanta algumas questões relativas à Europa no pós-Guerra Fria: a necessidade de novas instituições que devem estabelecer-se enquanto as antigas funcionam, a persistência de alianças militares com os Estados Unidos, e o que ele considera ser a maior prova do fim da Guerra Fria e da soberania europeia: a integração da União Soviética no cenário europeu.

(O autor foge um pouco do que se propõe no título e no início)

(cap. VIII)

Roger Morgan, no artigo Alemanha Unificada e a Segurança Europeia, esclarece, inicialmente, algumas questões acerca da reunificação alemã. Morgan coloca que a Nova Alemanha será uma versão ampliada da República Federal da Alemanha, e não, como foi cogitado, um meio termo entre Alemanha Ocidental e Oriental. Isto se relaciona, inclusive, com a opção legal feita por políticos de ambos os lados no que diz respeito à estrutura legal do novo país: a unificação está processando-se de acordo com o artigo 23 da Constituição de Bonn de 1949 que coloca que este conjunto de leis será adotado “por outras partes da Alemanha depois da sua inclusão”. Outra decisão tomada em 1990 refere-se à questão territorial: o território da república consistirá na área dos dois estados alemães e nada mais. Foi afastada qualquer possibilidade de revisão das fronteiras com a Polônia, embora os céticos

afirmem que a *kleindeutsche Lösung* é historicamente sempre seguida por um alargamento de fronteiras.

Quanto ao contexto internacional que permitiu (e ainda está permitindo) a reunificação o autor coloca a necessidade de entendimentos em três níveis: ao nível das superpotências, ao nível das duas Alemanhas e ao nível intermediário das nações envolvidas com a segurança europeia. Entretanto, apesar da conjuntura favorável de 1990, continua-se questionando a possibilidade de ameaça para a Europa de uma Alemanha unificada.

Após, o autor discute o papel desempenhado por Helmut Kohl. Morgan considera que, a despeito da habilidade política do Chanceler, houve uma conjugação de uma conjuntura histórica favorável, no caso, a falência da União Soviética, com a situação política dramática do Partido Democrata Cristão em 1989, o que exigia de Kohl ações rápidas e precisas.

Finalmente, Morgan levanta algumas questões relacionadas à segurança em uma situação mundial que define como de assimetria tanto em relação às superpotências quanto às relações Leste-Oeste. Coloca como uma prioridade o desenvolvimento de instituições fortes para administrar aspectos econômicos e políticos relacionados à Comunidade Europeia. Quanto à Alemanha, o autor crê que rejeitou os excessos nacionalistas do passado recente e abraçou os ideais da democracia e internacionalismo ocidentais.

(cap. IX)

Christian Hacke, no artigo A Política Exterior da Nova Alemanha: desenvolvimento histórico e perspectivas contemporâneas, faz, inicialmente, uma retrospectiva dos acontecimentos ocorridos na Alemanha em 1989. A República Federal havia atingido a este tempo um papel de destaque junto às duas superpotências. O autor destaca a importância das relações alemãs com Gorbachev, que fez do país um interlocutor dos entendimentos Leste-Oeste. Assinala, também, a iniciativa de Helmut Kohl ao acionar a *Ost- e Deutschlandpolitik* através dos dez pontos de 19 de novembro para a promoção da reunificação, bem como a garantia de que a nova Alemanha estaria na órbita ocidental e atlântica. Hacke não deixa de reconhecer o fato de que a reunificação gerou apreensões, especialmente por parte da França, Inglaterra, Polônia, União Soviética e Estados Unidos.

Hacke retoma, num segundo momento, as articulações que se deram a partir do início de 1990 para a efetivação da reunificação. Nos primeiros momentos, a adoção da fórmula dois-mais-quatro e a relutância soviética em aceitar a Alemanha unificada na OTAN, questão que se resolve com a dissolução do Pacto de Varsóvia. Isto, entretanto, não eliminou as hesitações soviéticas que, entre outras coisas, temia por uma revisão de fronteiras. Em junho de 1990, os parlamentos de ambas as Alemanhas votaram pela aceitação da Linha Oder-Neisse. Kohl, apesar da relutância do Japão e Estados Unidos, redige um plano de ajuda financeira à União Soviética. Em julho, Kohl encontra-se com Gorbachev em Moscou. As objeções soviéticas foram eliminadas e a reunificação foi aprovada. Após ainda foram feitos alguns ajustes e em 3 de outubro de 1990 a Alemanha foi formalmente reunificada.

(cap. X)

Guy de Carmoy, no artigo Relações Franco-Alemãs na Nova Europa, traça um panorama das relações entre os dois países na esfera econômica, política e de segurança. Discute também dois temas considerados fundamentais: a reunificação alemã e as relações militares franco-germânicas.

As relações econômicas são analisadas a partir de cortes feitos pelo autor: 1945-1958, 1958-1969, 1969-1983 e 1983-1990. No último período aparece a questão da união monetária. Esta se processaria em três estágios: a liberação do movimento de capitais (o que diz respeito à França, já que na Alemanha isto já foi feito por ocasião da criação do DM), a criação de um Conselho Europeu formado pelos 12 bancos centrais e dirigido por 4, e a unificação monetária com a criação de uma só moeda corrente. O último é o ponto mais polêmico.

As questões políticas são centradas na Comunidade Europeia e na possibilidade desta associar no futuro os países da Europa Central e do Leste. Quanto a este ponto algumas sugestões são feitas.

No que diz respeito à segurança, o autor discute a proteção norte-americana nos anos da Guerra Fria, o papel de Gaulle e Mitterrand, o Tratado de Washington de 1987 para o desarmamento, o novo perfil da OTAN em 1990 e o acordo Kohl e Gorbachev que garantiu a permanência alemã na OTAN.

A reunificação é abordada do ponto de vista da relutância inicial do governo francês, que diminuiu com as garantias dadas por Kohl.

De Carmoy cita, quanto às relações militares, o acordo de setembro de 1990 que estabeleceu que a metade das tropas francesas permaneceriam na Alemanha.

(artigo pouco interessante)

(cap. XI)

O artigo A Europa Emergente: uma teia de instituições, de Carol Edler Baumann, tem por objetivo explorar a possível coexistência nos próximos vinte anos da Comunidade Europeia e da Conferência de Segurança e Cooperação da Europa, bem como seu significado para as relações euro-americanas.

Inicialmente, a autora faz algumas considerações sobre a Comunidade Europeia, modelo ao qual a maior parte dos analistas está familiarizada. Baumann discute a questão da reunificação alemã. Discorre, também, sobre a cooperação política e a unificação da política exterior, encaminhadas através da Cooperação Política Europeia (EPC) e do Ato Europeu de 1987. A autora considera que este último está longe de promover uma política exterior europeia unificada. Entretanto obriga seus membros a consultá-lo em assuntos de política externa e estabelece o status do Conselho Europeu como uma instituição comum da Comunidade Europeia e do EPC, atribui papéis específicos no EPC à Comissão e ao Parlamento e promove a coerência da política externa da EC com a da EPC.

Em seguida, a autora levanta algumas possibilidades para os anos 90 no âmbito europeu: a concentração da Comunidade Europeia na unificação política e econômica, a participação ativa da Alemanha unificada nestes esforços, o fortalecimento da EPC, e a possibilidade de uma unificação militar.

Finalmente, são abordadas as relações Europa-Estados Unidos. Baumann considera que a Comunidade Europeia assumirá a liderança não só da Europa Ocidental, mas da Europa como um todo. Deverá haver uma adaptação das relações euro-americanas para esta nova conjuntura.

Após, a autora apresenta o modelo da Conferência de Segurança e Cooperação da Europa. Nascida em Helsinki em 1975 e contando com a assinatura de 35 países, a

Conferência tem sido desde aí o principal mecanismo de relação Leste-Oeste. A Conferência teve muito sucesso no que diz respeito aos direitos humanos, e agora se espera os mesmos êxitos em questões de segurança e política. A autora novamente faz um contraponto da posição europeia e norte-americana.

Em termos europeus, a Alemanha, França e Itália apostam na Conferência com meio eficiente para resolver questões de segurança. A Inglaterra mantém-se ambivalente. Na União Soviética, o conceito negativo da Conferência da época da Guerra Fria, foi revisto por Gorbachev que acentuou sua importância na reunificação alemã e na promoção dos valores europeus.

O governo americano, por sua vez, a despeito de reconhecer a importância da Conferência na área de direitos humanos, preferia sempre a OTAN. Recentemente tem havido uma revisão de posições a respeito da Conferência.

(artigo muito longo e rico em detalhes)

(cap. XII)

Robert S. Jordan, no artigo O Futuro da OTAN como aliança marítima: certezas estratégicas e incertezas políticas, discute o papel a ser desempenhado pela dimensão marítima da OTAN com o fim da Guerra Fria.

O autor aponta para a persistência de um forte sentimento de que as ameaças marítimas existem mesmo com a dissolução do Pacto de Varsóvia. Apesar das reformas, a União Soviética mantém um respeitável arsenal naval. Por outro lado, Jordan destaca a crescente colaboração entre as marinhas das superpotências, o que foi evidente durante a crise do Golfo.

Outro padrão que parece persistir é o das coalizões navais multinacionais, envolvendo a Armada Norte-Americana, a Armada Real Britânica e a Armada Francesa.

b. The Emergence of Market Economies in Eastern Europe. Christopher Clague and Gordon Rausser. Cambridge, Oxford: Blackwell Publishers, 1992. 352 p.

O prefácio de Mancur Olson indica o fio condutor das análises desenvolvidas na obra, ou seja, que o processo de implantação de uma economia de mercado em uma sociedade de tipo-soviética (ex-URSS e Leste Europeu) não se dá de forma automática. A privatização, essencial para uma economia de mercado, ocorre somente uma vez que existam mecanismos públicos que garantam a propriedade privada. Tais mecanismos quase nunca existem em sociedades do tipo soviética e são escassos em sociedades de transição. Olson esclarece que The Emergence of Market Economies in Eastern Europe é o resultado de uma conferência ocorrida em Praga em março de 1991.

A introdução de Christopher Clague esclarece que a obra contempla os problemas da transição para uma economia de mercado na Polônia, Hungria e Tcheco-eslováquia, países onde tal processo está se dando de forma democrática, com um governo parlamentar. Contudo, as conclusões são consideradas pertinentes também para outros países: Bulgária, Iugoslávia, Romênia, Mongólia, Albânia e as diversas regiões da União Soviética.

O autor considera o processo extremamente instigante, uma vez que é absolutamente novo e parece, apesar das diferenças entre os países, possuir uma lógica

comum. O progresso intelectual em tal área pode contribuir para a qualidade das decisões tomadas pelos Estados.

Em primeiro lugar, o autor chama atenção às tarefas necessárias à transição, como a necessidade de criação de novas regras, de um novo gerenciamento da economia e de medidas especiais para a privatização.

O processo de transição deve iniciar pela “marquetização” da sociedade. A Tcheco-eslováquia realizou pouco nesse sentido antes das reformas de janeiro de 1991, ao passo que a Hungria e a Polônia já haviam introduzido muitos elementos de mercado antes de 1989. Quanto à forma de se iniciar a transição, alguns autores (Cornai, McKinnon, Murrell, etc.) defendem a implantação gradual, enquanto outros (Lipton, Sachs) advogam a necessidade de um processo rápido.

Clague defende a necessidade de incentivos para que as tarefas de reestruturação sejam realizadas. Empreendedores devem sentir-se estimulados a cortar custos, instalar controle de qualidade; trabalhadores devem ser estimulados a aprender novas tarefas; e investidores devem ter estímulos para assumir atividades de risco. É claro que isso implicará alguns casos falências e demissões, mas são possíveis caminhos em que haja compensações. Quanto à política do governo para o setor privado, o autor aponta que se deve desenvolver quatro pontos: política comercial, desmonopolização, política antitruste e rede de segurança.

O autor conclui destacando que experiências negativas são inevitáveis no caminho para uma economia de mercado, já que representam o custo da mudança de sistema e do afastamento de políticas econômicas fracas.

A parte I do livro aborda “O Problema da Transição”, e em seu primeiro capítulo (“A Próxima Década na Europa Central e do Leste”), Lawrence Summers faz um balanço de como as economias do Leste Europeu encontram-se hoje, e onde pretendem chegar e que medidas devem ser tomadas para acelerar o processo.

O autor apresenta alguns dados a respeito da situação econômica no Leste Europeu, levantados pelo Banco Mundial ou por organizações especializadas em tais estudos. De forma geral, o quadro resultante é bastante pessimista. Summers, entretanto, chama a atenção para a necessidade de se levar em conta o potencial de “arranque” (*take-off*), apontando, inclusive para exemplos históricos.

Em seguida, destaca as prioridades em termos de reforma econômica. São consideradas quatro categorias: estabilização macroeconômica, reforma de mercado e de preços, reforma e reestruturação de empresas, e reformas institucionais. Indica, finalmente, formas pelas quais os países industrializados podem contribuir para acelerar o processo de modernização: assistência financeira, assistência técnica e, o mais importante, acesso a seus mercados.

Peter Murrell, no capítulo “Evolução na economia e na reforma econômica das economias planificadas”, propõe examinar uma proposta evolutiva para as reformas econômicas no Leste Europeu. Tal proposta carrega a um só tempo a ideia de uma mudança lenta e gradual, e a aproximação com uma teoria biológica. O autor destaca que o paradigma evolutivo articula-se com as teorias de comportamento individual e organizacional, principalmente no que diz respeito a problemas informacionais. Murrell considera que esses aspectos sistêmicos são os maiores responsáveis pelas diferenças nas performances econômicas das economias capitalistas e planejadas.

Os elementos da teoria evolutiva que considera mais pertinentes para a avaliação do processo de reforma econômica são: ênfase em procedimentos organizacionais, exame do ambiente econômico, seleção de processos (inputs e outputs) em relação às mudanças a serem realizadas e gerar diversidade nos tipos de organização presentes na sociedade, entre outros.

Em seguida, o autor relaciona a velocidade de imposição das reformas com o nível da performance econômica na fase imediata. Após, analisa situações em que o processo de privatização impede a realização de outros objetivos interessantes para as reformas. A natureza dos programas de estabilização também é contemplada. Por último, analisa a possibilidade de algumas instituições pré-reforma desempenharem algum papel na transição, do ponto de vista, é claro, dos paradigmas evolutivos.

Em “O caminho oculto para uma economia de sucesso”, Mancur Olson propõe-se a entender como as economias de tipo soviético mantêm-se (como efetivamente mantiveram-se) funcionando por tanto tempo. Tal compreensão faz-se necessária, uma vez que a economia resultante será uma mescla de velhos com novos mecanismos.

Há duas fontes principais de crescimento em economias de tipo soviético. A primeira são os “interesses abrangentes” de um líder totalitário que usa a maior parte do aumento dos rendimentos para atingir seus objetivos. Essa força foi importante nos primeiros anos do pós-Guerra. À medida que o tempo passa, entretanto, a ação coletiva de grupos de subordinados reduz o poder do centro, já que cada grupo passa a privilegiar seus interesses, a despeito da totalidade da sociedade.

A segunda fonte de produtividade em sociedade de tipo soviético é, paradoxalmente, os muitos mercados, implícitos e explícitos nessas sociedades. Em muitos casos os negócios são realizados mesmo quando são ilegais ou com preços distorcidos, sem respeito aos direitos individuais. O “segredo do sucesso” passa fundamentalmente pelo estabelecimento de direitos individuais bem definidos.

Robert D. Cooter, no artigo “Organização como prosperidade: análise econômica do direito aplicado à privatização” considera que ao invés de prescrever formas de organização empresarial, a propriedade privada e o capitalismo conferem a estrutura necessária para a competição entre formas alternativas.

Tal conclusão é aplicada aos países saídos do regime comunista, que de acordo com o autor devem esforçar-se em desenvolver uma estrutura legal eficiente inspirando-se nos modelos norte-americanos, germânicos ou nipônicos, ou ainda, desenvolver seus próprios modelos. Finalmente, Cooter discute o processo legal pelo qual a privatização pode produzir boas leis.

“A transição para a economia de mercado” de Sir Alans Walters, comenta alguns temas relativos à transição à economia de mercado. Depois de considerar a grande adesão à gestão planificada por parte de economistas ocidentais até época bem recente, Walters discute temas como democracia e economia de mercado, transição e privatização.

Chama atenção para o perigo de considerar-se a Democracia como condição necessária para uma sociedade com economia de mercado, citando os exemplos de Hong Kong e o Chile de Pinochet.

No que diz respeito à transição, são listadas três medidas que devem ser aplicadas em ordem: estabilização financeira; um rearranjo que elimine os controles do governo e estabeleça uma estrutura para relações contratuais livres; e, finalmente, a reforma e privatização das empresas estatais.

A privatização é discutida do ponto de vista da necessidade da mudança de quadros administrativos. Walters destaca que provavelmente os líderes políticos do Leste Europeu deixarão que a própria privatização demova a nomenclatura das posições de comando.

A parte II, “Política Macroeconômica e disciplina financeira”, inicia com o artigo de Ronald Mckinnon “Taxação, Dinheiro e Crédito numa Economia Socialista Liberalizante” que inclui várias tabelas. O autor aborda o tema em dois momentos. No primeiro, ele explica como funciona o sistema de controle financeiro nas economias planificadas dos países socialistas e porque ele tende à ruína. No segundo, são expostas medidas monetárias e fiscais para conter a inflação nas economias de transição, que diferem muito das aplicadas nas economias capitalistas maduras.

Quanto às medidas monetárias e fiscais, o autor considera que, antes de descentralizar as atividades econômicas ou privatizar a propriedade estatal, um sistema implícito e abrangente de taxaço deve ser implantado. Além disso, o sistema de dinheiro e crédito deve ser transformado de modo a compelir as empresas a investir os escassos recursos, e ao mesmo tempo provê-las de atrativos monetários que possam ser livremente acumulados. De outra forma, a nova economia pode vir a sofrer uma imediata explosão inflacionária.

No artigo “Políticas de Estabilização e Liberalização para Economias em Transição: Experiências Latino-Americanas para a Europa do Leste” de Sebastian Edwards, ele apresenta e discute o que considera como os mais importantes pontos da política de estabilização da URSS e dos países do Leste Europeu e, com respeito a cada um desses pontos, levanta algumas sugestões retiradas da experiência anti-inflacionária e de estabilização latino-americana: 1) Quanto à projeção monetária, deve-se considerar a experiência do Chile em 1973: a esperança de que um aumento do nível dos preços eliminasse a projeção monetária provou ser custosa; 2) O ajuste fiscal é fundamental para a estabilidade; 3) Em experiências exitosas foram feitos esforços para desindexar o mercado de trabalho ao longo de todo o programa de estabilização; 4) A adoção de um programa de estabilização baseado numa taxa de câmbio carrega o risco de provocar uma sobrevalorização; 5) O mais importante objetivo de adotar uma taxa de câmbio predeterminada como parte do programa de estabilização é alterar a dinâmica do processo inflacionário.

Joseph Stiglitz, no artigo “Sistemas Financeiros para as Novas Democracias Emergentes do Leste Europeu, discute a questão do mercado de capitais nos países do Leste Europeu, partindo do pressuposto de que os mercados financeiros desempenham papel fundamental em qualquer economia de tipo capitalista.

Depois de fazer uma revisão sobre a função do mercado de capitais e do papel do governo, Stiglitz analisa os problemas relacionados à transição e de sistema financeiro, particularmente a questão dos bancos.

O autor conclui que as democracias emergentes têm diante de si a tarefa de sustentar um frágil equilíbrio. Uma vez que se decidam por uma estrutura financeira, encontrarão dificuldades e custos, bem como envolvimento de interesses pessoais. Mas a privatização e o estabelecimento de uma economia de mercado eficiente requerem em um mercado de capitais.

A parte III da obra, “Política Governamental para o Setor Privado: política antitruste e lucros seguros”, começa com o artigo de Robert Willig, “Política e Instituições Antimonopólios”. A proposta do autor é discutir se uma política antimonopolista deve integrar o elenco de medidas a serem tomadas para a implantação da economia de mercado

nos países do Leste Europeu, já que tal concepção não é consensual entre os autores. Willig considera um sério erro a omissão de tal medida.

O autor desenvolve alguns elementos básicos da política antimonopolista, tais como, código de conduta para competição, a vulnerabilidade dos mercados locais, regras contra conduta de cartéis, estrutura das leis anticartéis e o perigo de leis antimonopólios muito extensivas, com base em experiências norte-americanas. Willig aconselha como passo imediato para a implementação de uma política antimonopolista, a formulação e publicação de roteiros com regras claras e enérgicas.

Em “Lucros Seguros durante a transformação: Hungria”, David Newberry discute diversas questões em torno do tema proposto, quais sejam: de que forma as transformações sistemáticas podem afetar a distribuição de rendas, que impactos o ajuste estrutural requer para atingir os termos do choque comercial, qual a habilidade do governo de proteger grupos vulneráveis, que métodos são utilizáveis para assegurar lucros seguros, em que medida as políticas que existem são adequadas, ou se precisam ser suplementadas ou reformuladas, e, nesse caso, em que direção. Newberry concentra sua discussão em torno da Hungria, mas crê que suas análises possam ser estendidas a outros países.

Anne O. Krueger, no artigo “Instituições para o novo setor privado” examina, sucintamente, as lições que podem ser extraídas da experiência dos países em desenvolvimento, principalmente, para transição dos países do Leste Europeu. Os países citados são Chile, Coreia e Alemanha Ocidental.

A parte IV, “O Processo de Privatização”, abre com o artigo “A Privatização das Mudanças da Europa do Leste”, de Stanley Fischer, que examina as principais questões sobre a privatização nas formações econômicas do Leste Europeu, baseando-se na experiência da Polônia, Hungria e, em certa medida, da Tcheco-eslováquia.

O autor discute, num primeiro momento, a abordagem clássica a respeito do assunto, e a privatização de empresas de portes médio e pequeno. Após, é analisada a privatização de grandes indústrias e firmas comerciais. Finalmente, é abordada a privatização de intermediários, setor de moradias, agricultura e terra.

Fischer apresenta uma tabela sobre a participação do Estado na economia de alguns países e um quadro que resume a abordagem clássica sobre a privatização.

“A Política Econômica de Transição na Europa do Leste: privatização de empresas”, artigo de Gordon Rausser e Leo Simon, apresenta um modelo sucinto de transição de uma economia centralizada para uma economia de mercado baseada na privatização; tal modelo agrega a maioria das questões correntemente debatidas na literatura especializada e foi construído a partir de cinco premissas básicas, quais sejam: barganha multilateral, política econômica, heterogeneidade, descentralização e pluralismo.

O modelo possui quatro fases: 1) fase de negociações em nível de gabinete; 2) fase de transferência; 3) fase de negociação em nível de empresas; 4) fase de renegociações.

Finalmente, o autor discute algumas questões conceituais relativas ao modelo, tais como, a rapidez versus qualidade de transição, centralização versus descentralização, o pluralismo e a credibilidade política.

Jan Winiecki, em “Privatização na Europa Centro-Oriental: evitando os maiores erros”, aponta os maiores erros que podem ser cometidos em um processo de privatização, bem como recomendações para evitá-los.

O primeiro problema apontado é a inclinação de economistas de esquerda em gerar um “capitalismo sem capitalistas”, ou seja, não aceitam mercado e propriedade privada ao mesmo tempo. Outra questão de cunho ideológico é a chamada “terceira via”, que envolve firmas autônomas e propriedade coletiva.

Em seguida, o autor cita os erros mais perigosos: concentração em meios e métodos de privatização antes de considerar suas metas; negligenciar o fator tempo; desconsiderar a política de privatização. Considera que os países que estão optando simultaneamente por várias estratégias privatizantes, estão obtendo mais sucesso, como a Polônia e a Tcheco-eslováquia.

O artigo “Política Econômica de Privatização: Polônia, Hungria e Tcheco-eslováquia” de Scott Thomas, revisa a recente performance econômica da Polônia, Hungria e Tcheco-eslováquia, assinalando o desenvolvimento macroeconômico, a estabilização, o programa de reforma e os planos de privatização das empresas estatais de cada país. Também são examinados alguns dos principais empecilhos à privatização em cada país.

O autor faz um balanço da situação da Polônia desde que o Solidariedade assumiu o governo em 1989 até 1992, destacando os progressos econômicos e os custos sociais. Quanto à Hungria, Thomas destaca sua diferenciação dos demais países da Europa Centro-Oriental. Aí as reformas iniciaram-se em 1968, embora em contexto de governo comunista.

A situação econômica da Tcheco-eslováquia é analisada desde o início do governo Havel. O país atingiu em meados de 1991 o menor progresso em termos de privatização, devido à sua estrutura centralizada em grandes empresas, sugerindo sua reestruturação em unidades menores e mais competitivas.

“Estratégias para a transição”, de Arnold C. Harberger, discute brevemente algumas questões acerca do processo de transição do Leste Europeu, apontando como uma das questões cruciais o tempo para a reforma e reestruturação. Os estudos em torno da liberalização do comércio indicam que dez anos é muito tempo e um ano é pouco. Na linha dos artigos anteriores, são discutidos os passos para a liberalização e o caráter de alguns métodos de privatização.

András Nagy em “Instituições e Transição para a economia de mercado” aborda a questão dos aspectos institucionais da transição para a economia de mercado na Europa Centro-Oriental. Sistematiza-os da seguinte forma: a monopolização do mercado e o total protecionismo ao comércio exterior; a negligência aos interesses do consumidor; propriedade estatal, politização e supremacia de considerações militares em decisões ligadas ao mercado; e, atualmente, um movimento de reforma.

Nagy identifica as principais áreas de resistência à mudança: resistência à desmonopolização e à abertura; resistência à diminuição da intervenção estatal; resistência a pressões em prol da eficiência; e debilidade política.

A conclusão da obra intitulada “Lições para as Economias de Mercado Emergentes na Europa Centro-Oriental”, por Gordon C. Rausser, sistematiza as lições que julga fundamentais para os empreendedores das reformas no Leste Europeu, quais sejam: 1) constituições confiáveis que estabeleçam “regras que regulamentem de que forma as regras são feitas”; 2) a infraestrutura legal e reguladora estabelecida nas constituições deve criar o ambiente propício a uma economia de mercado; 3) a configuração da político-econômica deve admitir um setor público e agentes políticos capazes de ultrapassar interesses pessoais; 4) a política que encoraja forças antimonopólios (privatização, política antitruste, política

comercial e política de investimentos estrangeiros) deve ser projetada para alcançar um crescimento econômico sustentável.

O conjunto da obra, apesar dos gráficos e tabelas apresentados, pauta-se por uma abordagem abstrata e superficial com repetições dos paradigmas neoliberais em todos os artigos. Falta um conhecimento empírico das sociedades do Leste-Europeu. A evolução posterior da região, além disso, evidencia ainda mais as deficiências da obra.

c. Whirpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean. Robert A. Pastor. Princeton: Princeton University Press, 1992. 338 p.

Pastor é um acadêmico norte-americano especializado nas relações EUA-América Latina, tendo dirigido o setor de América Latina e Caribe do Conselho de Segurança Nacional durante todo o governo Carter. No início do livro, o autor analisa “as lições e o legado de Omar Torrijos”. A carreira desse presidente panamenho constitui um paradigma para as relações EUA-América Latina, pois ele encarnava todas as contradições, dependência psicológica, e as inseguranças que caracterizam a maneira como os líderes latino-americanos veem a si mesmos e aos Estados Unidos.

O relacionamento de Torrijos com os EUA evidenciou, para Washington, que a proteção dos interesses americanos na região requereria uma nova parceria baseada no respeito e não na força, enfatizando o pragmatismo e contornando o nacionalismo desafiador, que caracteriza muito do antiamericanismo latino-americano. Em segundo lugar, o líder panamenho provou que a América Latina pode obter vantagens de Washington ao compreender como os Estados Unidos operam na política exterior.

As nações da América Latina e do Caribe têm funcionado com um redemoinho que periodicamente traga Washington para seu centro. A forma de os americanos escaparem desse redemoinho é através da compreensão da natureza de suas relações passadas com a América Latina e encontrar a chave que levará ao êxito. Esse é o objetivo do livro.

As crises latino-americanas têm gerado tanto respostas imediatas quanto de longo prazo, e a principal característica do “redemoinho” (título também do segundo capítulo) consiste na alternância de ciclos de fixação e desatenção com relação à América Latina. Nenhum país do continente ameaçou diretamente os EUA, mas são os pequenos países do Caribe que têm criado mais problemas. A região é vital por questões estratégicas, fornecimento de petróleo e maior origem de imigrantes para o país.

Segundo a perspectiva do autor, o fim da Guerra Fria pôs termo às maiores tensões nas relações interamericanas. Pastor propõe então que os EUA influenciem mudanças políticas e normalizem as relações hemisféricas, escapando ao redemoinho. Para isso, precisa adaptar seus objetivos deixando de lado o confronto com o nacionalismo numa perspectiva unilateral e perseguir uma estratégia multilateral. O objetivo dos EUA torna-se, então, o de estabelecer uma comunidade de nações prósperas, democráticas, pacíficas e com mercados livres.

A primeira parte do livro intitulada “O presidente, o congresso e a busca dos interesses nacionais”, examina a política externa das três mais recentes administrações. A administração Carter é encarada como um teste de princípios, com ênfase nos direitos humanos como parâmetro das relações exteriores. Ela iniciou com uma agenda que refletia uma visão diferente das relações interamericanas e continha os aspectos que a administração julgava mais importantes: tratados sobre o Canal do Panamá, direitos humanos,

democratização, diálogo norte-sul, não proliferação nuclear, controle de armamentos e negociação com Cuba.

A deterioração do clima internacional dois anos após o início do seu governo, com a crise do petróleo, do Irã, da Nicarágua, do Afeganistão, entre outras, dava a impressão de que Carter perdia o controle da situação. O restante de sua gestão foi, então, marcado por uma retomada da tradicional agenda centrada nas questões de segurança, com ênfase em guerras, revoluções, instabilidade no Caribe e expansão soviético-cubana. Esta foi uma saída incômoda, que dividiu o governo e o tornou impopular.

Pastor crê que, apesar do descrédito de Carter, sua administração trouxe vantagens aos EUA e ao seu sucessor. Ainda que as tentativas de revigorar a OEA e lograr uma política continental comum para o Caribe tenham fracassado, a política dos direitos humanos contribuiu decisivamente para a democratização do continente e para corrigir a imagem dos EUA na América Latina.

“A Administração Reagan: um teste de força”, foi embasada numa reação dos americanos a uma série de reveses na política externa. Ao longo de oito anos de mandato, o presidente teve sete conselheiros de segurança, mas o espírito simplista de cruzada contra a URSS perpassou toda a gestão. Embora Reagan tenha utilizado a força direta apenas uma vez (Granada), sua administração pode ser caracterizada como um teste de força com a América Latina, sobretudo a América Central, em virtude do uso constante da força indireta e da presença militar dos EUA na região, a fim de defender seus interesses. A principal ação foi o apoio aos “contras” e o combate aos sandinistas.

Enquanto Washington se concentrava na América Central, a do Sul transformava-se rapidamente. A questão das democratizações e a crise da dívida externa, que preocupavam os líderes sul-americanos, foram ignoradas por Reagan, bem como as ações do grupo de Contadora. Outro problema foi a expansão crescente do tráfico de cocaína, cujo combate pelos EUA provocou novos pontos de atrito com a América Latina.

É importante lembrar, entretanto, que a desmontagem da política de Carter e as medidas de força características do primeiro mandato de Reagan, deram lugar a uma diplomacia que evoluiu para um compromisso com a democracia, direitos humanos e negociação; foi implementado um plano de ajuda para o Caribe e elaboradas propostas para a crise da dívida externa da América Latina. Mas o legado de Reagan para a América Latina é irônico, pois ele realizou menos na área em que mais devotou atenção (América Central) e mais na que investiu menos (democracia). Ele combateu o comunismo e a polarização no hemisfério, mas acirrou o debate interno nos EUA, desgastando a si e ao governo (caso Irã-Contras). Além disso, os Estados Unidos não conseguiram convencer ou impor sua visão para a América Latina.

O capítulo “A Administração Bush: um teste de pragmatismo” assinala que a década de 80 foi um período de depressão induzida pela dívida, convencendo os líderes latino-americanos da marginalização global da região e da maior dependência frente aos EUA, apesar dos esforços de diversificação. Assim, Bush foi mais bem recebido, pois não possuía as mesmas fixações ideológicas e centro-americanas de Reagan. Isso foi importante, pois a presença dos EUA no hemisfério cresceu na mesma medida em que sua posição econômica declinava, em face da Europa e do Japão.

Além disso, o governo Bush estava disposto a consultar os aliados e negociar com adversários (exceto os sandinistas), o que, obviamente não excluía o uso da força se

necessário. A colaboração com os democratas também auxiliou seu governo. Isso ajudou a polir questões delicadas com as da Nicarágua e do Panamá.

Uma importante realização da gestão Bush foi a criação do NAFTA, que representa para os EUA uma verdadeira “iniciativa para as Américas”, o primeiro passo para a estruturação de um mercado comum para o continente. Para os países endividados foi elaborado o Plano Brady, enquanto para o Caribe foi tornada permanente a iniciativa para a Bacia do Caribe.

Segundo os críticos, “Bush mais reagiu do que agiu”. Para Pastor, entretanto, se o presidente não tomou grandes atitudes ou elaborou estratégias amplas para o continente, contribuiu para o amadurecimento da América Latina e para a melhoria das relações com os EUA. Os líderes latino-americanos reduziram a presença do Estado na economia, diminuíram os gastos militares, fortaleceram a sociedade civil e buscaram desenvolver relações mais profundas com os Estados Unidos e o mundo. O amadurecimento das democracias latino-americanas dependerá da concretização dessas iniciativas.

No sexto capítulo, Pastor sustenta que a política externa, especialmente a voltada para a América Latina, deve ser definida não como uma declaração do Presidente, mas como um processo interativo. Neste, o Presidente e o Congresso reconciliam suas diferentes concepções de interesse nacional com suas percepções de realidade internacional. O papel do Congresso como balança em relação à diplomacia é destacado pelo autor, bem como a importância das mudanças na opinião pública.

A segunda parte do livro aborda os “Problemas recorrentes”. No sétimo capítulo, que abre a unidade, Pastor examina as “Crises de sucessão: os limites da influência”. Um dos maiores problemas dos EUA no pós-Guerra foram os regimes revolucionários que sucederam ditadores amigos, especialmente em Cuba, Irã e Nicarágua, além de outros.

O que transforma essas sucessões em questões de segurança nacional é a possibilidade de grupos antiamericanos assumirem o poder. Segundo o autor, o papel dos EUA não é negociar com os rebeldes, mas persuadir os ditadores a negociarem o poder com grupos menos hostis a Washington ou mais democráticos. Mas por que alguns ditadores foram substituídos por regimes revolucionários e outros não? Qual seria a contribuição da política norte-americana para influenciar esse processo?

Pastor identifica os fatores internos como essenciais, destacando o papel da classe média, dos militares e da realização das eleições, como o melhor caminho para uma mudança pacífica, com resultados politicamente aceitáveis para os EUA. Para tanto, mediadores externos podem desempenhar um papel fundamental. É necessário, também, ter informações satisfatórias sobre os atores envolvidos nas crises. Enfim, os EUA devem desenvolver uma estratégia baseada no seguinte: 1) isolar o ditador através de uma clara e multilateral política de direitos humanos; 2) facilitar a saída do ditador através de negociações que reflitam a compreensão de suas fraquezas e necessidades; 3) assistir a transição para eleições livres através de observadores e mediadores internacionais; 4) ajudar na consolidação da democracia.

O oitavo capítulo, “Regimes revolucionários: quem atirou primeiro?”, examina detalhadamente o relacionamento dos Estados Unidos com o governo liderado pelo New Jewel Movement de Granada, liderado por Maurice Bishop, entre 1979 e 1983, quando a pequena ilha foi invadida pelos marines. Essa análise visa a estabelecer um padrão para os regimes revolucionários latino-americanos, simplesmente porque o autor esteve muito próximo dos acontecimentos. Conclui que a questão proposta no título é falsa, porque ambos os lados consideram-se certos. Mas a reflexão sobre os fatos leva a três lições: 1) os EUA

devem entender que a atitude de confronto com um regime nacionalista é um erro; 2) buscando sempre a similaridade entre esses regimes, os policy makers americanos deixam de identificar as diferenças, o que pode melhor nortear a estratégia do país; 3) o melhor caminho para evitar uma relação hostil é reconhecer a responsabilidade de ambos os lados, em lugar de apenas destacar aspectos negativos.

O capítulo “Promovendo o desenvolvimento: o reflexo do Plano Marshall” faz um longo inventário histórico das relações econômicas com a América Latina desde a época do Big Stick. Os programas de ajuda, após a Segunda Guerra Mundial, demonstram a pouca importância dada à América Latina, com exceção das fases de crise, com a que se seguiu à Revolução Cubana. O autor identifica problemas entre a definição dos benefícios de curto e de longo prazo dessa ajuda, bem como as dificuldades em sincronizar a atuação político-econômica estatal americana com os interesses privados do país.

Apesar de a ajuda nem sempre ter sido suficiente, eficaz, ou ainda haver gerado outros problemas, Pastor vê aspectos positivos para o desenvolvimento e estabilidade democrática do continente. Considera, também, que o papel crescente dos bancos internacionais de desenvolvimento permitiu que as relações EUA-América Latina conseguissem superar o paternalismo que era endêmico nas relações de ajuda bilateral. Os movimentos em direção à liberalização do comércio entre os EUA e a América Latina prometem relações mutuamente vantajosas. O crescente interesse no comércio com a região poderia substituir o declínio do interesse no campo da segurança, com o fim da Guerra Fria.

No décimo capítulo, “Promovendo a democracia: empurrando o pêndulo”, Robert Pastor examina os vínculos entre os Estados Unidos e a democracia na América Latina. Um axioma raramente questionado nos EUA é que a democracia constitui a melhor forma de governo, não apenas para os americanos, mas para todos. Entretanto, os americanos observam a questão sob dois prismas: um “pragmático” e outro “idealista”. Já a América Latina conheceria também uma polarização, entre democracia e autoritarismo.

A interação entre os EUA e a América Latina, no campo da democracia, passa a ser complicada, com os americanos se perguntando que atitude tomar frente à questão. Alguns presidentes norte-americanos ajudaram a democracia latino-americana, enquanto outros a solaparam. O problema é se as lógicas gêmeas da política dos EUA e da América Latina podem conduzir-se rumo a um caminho que reforce a democracia e isole e enfraqueça as ditaduras. A esperança para o século XXI é que a OEA venha a criar um sistema que garanta a permanência e o aprofundamento da democracia neste hemisfério.

A última parte do livro “Pistas para o êxito” consiste numa série de sugestões para a política latino-americana dos Estados Unidos. O capítulo 11, “A metáfora de Porto Rico e a psicologia das relações interamericanas” traça um histórico da questão desse Estado Associado aos EUA, mostrando que ele se situa no limite do doméstico com o internacional, entre os EUA e a América Latina. A relação entre os dois mundos, nesse caso, é marcada pela ambiguidade da grosseria e da generosidade.

Os EUA devem dar o primeiro passo para sair do redemoinho latino-americano definindo uma solução para o problema, que respeite o povo porto-riquenho. O segundo passo seria engajar Cuba num caminho que permitisse encerrar três décadas de hostilidades. O terceiro passo será dado quando Estados Unidos e América Latina tentarem resolver os problemas do hemisfério com as nações da Europa fazem.

O décimo segundo capítulo, “Fora da Guerra Fria e numa outra época”, analisa o impacto da revolução de Gorbachev para as relações interamericanas. Após descrever as

transformações internas e externas da URSS, o autor aborda o desengajamento soviético com relação à América Latina, particularmente Cuba e Nicarágua. Moscou só possuía interesses no hemisfério enquanto inimigo dos EUA, e esse problema não existe mais. A maioria dos nicaraguenses votou em Violeta Chamorro para que o país pudesse restabelecer boas relações com os EUA.

Com o fim da Guerra Fria, podem-se criar regras para assegurar cada país contra intervenções externas ou subversão interna, através de medidas e ações coletivas. Mas isto ainda não significa que o hemisfério tenha escapado do redemoinho. É preciso que os EUA saibam estruturar políticas para a nova situação, que se criem fórmulas coletivas de resoluções de conflitos locais, que se estabeleça uma agenda social e econômica.

“Redesenhando as fronteiras políticas da soberania: o modelo nicaraguense”, o capítulo 13, analisa em detalhes as negociações que conduziram ao processo eleitoral vencido por Violeta Chamorro, auspiciado pela Alternativa Arias. A solução negociada pela via eleitoral de um antigo conflito regional é apontada como evento encorajador dos novos tempos. Particular atenção é dispensada à reserva de muitos países latino-americanos em aceitar a legitimidade da OEA como supervisora de processos democratizantes. O caso do golpe do Haiti é discutido, bem como o de El Salvador, no qual a ONU foi convidada a participar no processo de redução na militarização do país.

O autor chama atenção para a necessidade de apoiar-se especialmente os países que possuem frágeis estruturas democráticas e profundos problemas socioeconômicos, de forma a prevenir golpes de Estado. O papel dos mediadores internacionais é bastante destacado, pois permite reduzir a polarização política dentro de países latino-americanos, quando for necessário acompanhar processos críticos de transferência de poder ou de resolução de crises. O caso da Nicarágua é paradigmático, pois o país protagonizou a entrada e a saída do mais recente “redemoinho”. Enquanto os contras empurravam os sandinistas para os estereótipos do marxismo e para o ultranacionalismo, o processo eleitoral fez dos nicaraguenses “quase democratas”. Em longo prazo, diz Pastor, a melhor garantia de autodeterminação é a defesa coletiva da democracia.

O penúltimo capítulo aborda o tema “Renegociando as fronteiras econômicas: a transformação mexicana”. O autor enfatiza a “revolução” do presidente Carlos Salinas, pois o México fora até então o mais nacionalista dos países latino-americanos. A cooperação com os EUA e, logo, o ingresso no NAFTA, representaram uma guinada na história mexicana e continental, abrindo novos caminhos para as relações interamericanas. Apesar dos mútuos benefícios, certamente o processo de integração trará problemas setoriais, que devem ser solucionados. Para os EUA, isso é muito importante, pois com a emergência de áreas comerciais na Ásia e na Europa e o declínio do GATT, a opção regional ganha terreno. Estados Unidos e América Latina podem usar sua complementaridade para tornarem-se mais competitivos.

“Atravessando os limites da soberania: o caminho rumo a uma comunidade hemisférica”, o último capítulo, retoma as assertivas de todo o livro e propõe medidas para a política latino-americana dos EUA. Basicamente, o autor considera que a conjuntura marcada pelas profundas consequências do final da Guerra Fria é extremamente propícia para a ação latino-americana e a saída do redemoinho. Entretanto, alerta que é preciso ideias e lideranças, e também considerar que o conflito bipolar não criou os problemas hemisféricos, mas somente tirou proveito de fatores essencialmente internos, os quais persistem.

Pastor considera como objetivo estratégico de todo esse processo a criação de uma comunidade hemisférica. Para tanto, recomenda uma agenda de três pontos: a) garantir a segurança de cada nação da região, através de um sistema de segurança coletiva; b) assegurar a democracia e os direitos humanos em todos os países por intermédio da OEA; e c) promover o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes do hemisfério. Essa nova comunidade hemisférica não deverá ser uma fortaleza, mas um laboratório para desenvolver fórmulas econômicas para um sistema global de comércio. Esse socorreria e manteria aberto o GATT, e inspiraria garantias de democracia, assimilação de minorias e ajustamento de desigualdades.

A abordagem da obra retoma a perspectiva do Partido Democrata para os assuntos latino-americanos e sua relação com os EUA. O entusiasmo do autor com o fim da Guerra Fria leva-o a posicionar-se abertamente frente aos problemas de relações hemisféricas. E a posterior eleição do Presidente Bill Clinton, torna esse trabalho atual e imprescindível.

d. Cuba after Communism. Eliana Cardoso and Ann. Helwege. The Mit Press: Cambridge, Massachusetts/London, England, 1992. 148 p.

O objetivo da obra, segundo as autoras assinalam no prefácio, consiste em buscar resposta a três questões básicas sobre as perspectivas de Cuba após o colapso do campo socialista liderado pela URSS. São elas: Quais são as perspectivas econômicas para Cuba? Como poderá o país minimizar os custos da perda da ajuda soviética? Que papel deverá desempenhar a política norte-americana na influência do futuro de Cuba? Para responder a estas questões, Cardoso e Helwege propõe a adoção de uma abordagem objetiva e não pré-concebida ideologicamente, devido ao caráter controverso da questão cubana.

O primeiro capítulo, “O dilema de Cuba”, descreve a difícil situação da Ilha, especialmente no campo econômico, após o desaparecimento dos regimes socialistas de influência soviética, que representavam 85% de seu comércio exterior. Após um elevado crescimento econômico e diversificação do modelo produtivo entre meados dos anos 70 e dos 80, Cuba passa a sofrer o duplo impacto do redimensionamento das relações econômicas externas da URSS sob Gorbachev e da crescente paralisia do modelo de planejamento centralizado. Neste aspecto, inclusive, o regime retrocede, eliminando o setor da pequena economia mercantil (autorizado nos anos 70), na medida em que os efeitos da perestroika sacudiam os países socialistas. O governo cubano via este setor como suporte para a formação de grupos sociopolíticos que poderiam vir a constituir uma base para a contrarrevolução.

As reformulações econômicas soviéticas e o desaparecimento do campo socialista e da própria URSS, colocaram Havana frente a alternativas dramáticas. O regime apelou para as *joint-ventures* do setor turístico, da agroindústria e da exploração de petróleo, oferecendo vantagens que estavam vetadas aos cidadãos cubanos. Além do fato de que esta estratégia, na opinião das autoras, só poderia dar resultados limitados, em longo prazo, produziu uma espécie de apartheid socioeconômico. Mas reconhecem o fôlego político de Fidel Castro e do regime, que garantiu os elementos básicos para a subsistência da população. Além disso, o bloqueio econômico norte-americano, a possibilidade de invasão armada e o discurso revanchista de alguns setores da comunidade cubana dos Estados Unidos, reforçam relativamente à posição de Castro. Na opinião das autoras, Washington deveria cooperar com Cuba para encaminhar a transição política.

“Lutas: passado e presente” descreve as lutas de Cuba no período colonial, neocolonial e socialista pela afirmação de sua independência, e o forte impacto que as

vicissitudes históricas do país exerceram no fortalecimento do nacionalismo. A descrição, bastante objetiva, aborda os principais aspectos do complicado relacionamento com os Estados Unidos. Em seguida, são analisadas as alternâncias das sucessivas políticas econômicas, em função da conjuntura externa e interna. Sucodem-se o voluntarismo sino-guevarista e o planejamento centralizado de tipo soviético apregoado pelos elementos “estalinistas”, esta última estratégia insistindo na concessão de estímulos materiais para os trabalhadores. Estes círculos econômicos foram prejudicados por bruscas alterações de conjuntura, tendo sido mais bem sucedido o planejamento flexível da passagem dos anos 70 aos 80.

Com o desafio da perestroika, Castro desencadeia o Processo de Retificação, que abole os mercados camponeses (os quais estavam “produzindo ricos”) e reintroduz a dimensão ideológica guevarista através do mercado voluntário das minibrigadas. Trata-se do início das dificuldades, devido ao desengajamento progressivo de Moscou nas relações bilaterais, chegando em 1991 à chamada opção zero. Era o fim de um ciclo de crescimento que atingira, na passagem da década de 70 para a de 80, a taxa anual de 7%. Esta cifra, aliás, é objeto de controvérsia, devido às peculiaridades da metodologia em Cuba para o cálculo do Produto Social Global (PSG). Tabelas mostram alternativas inferiores e superiores, conforme diversos autores.

Ainda no segundo capítulo, Cardoso e Helwege analisam os aspectos sociais do desenvolvimento socialista cubano, que colocaram a Ilha à frente dos países latino-americanos, como os campos da saúde, educação, alimentação e outros indicadores sociais. Mas, conforme alguns autores citados, outros países, tais como os microestados do Caribe e Costa Rica, também teriam realizado grandes avanços nessas áreas. A questão da dependência da agroindústria açucareira como principal ramo do comércio exterior, é enfocada numa perspectiva histórica, mostrando que a dimensão política das exportações de açúcar já existia na época da dependência frente ao mercado norte-americano (quotas fixas e preços artificialmente sustentados). Ironicamente, a URSS apenas ocupou o lugar dos Estados Unidos neste aspecto.

O capítulo 3, “Impressões”, relata aspectos de uma visita feita pelas autoras a Cuba em 1991. A tônica das “impressões de viagem” é, como usualmente, bastante superficial e envolve apenas aspectos “pitorescos” e as dificuldades vividas cotidianamente pela população do país, desde o colapso do comércio com o campo socialista. Apesar da ênfase negativa, as autoras reconhecem que “ainda” não há indícios de desnutrição entre a população, as escolas funcionam bem, apesar das dificuldades, e as crianças parecem felizes e livres, não sendo perceptíveis quaisquer sinais de degradação da vida infantil, tão presentes na América Latina.

Parece surpreendente, mas o descontentamento potencial da população não se exprime através de uma oposição articulada. Além da repressão exercida pelo regime, as autoras identificam fatores como o carisma de Castro, “um autêntico revolucionário”, a legitimidade lograda pela garantia dos elementos básicos da existência e pela hábil exploração política do embargo econômico norte-americano, o qual apresenta a crise como imposta de fora. As autoras ressaltam o respeitável sucesso da biotecnologia, mas consideram que esses e outros expedientes não resolvem o problema.

O quarto capítulo procura projetar o possível futuro de Cuba, salientando que o governador da Flórida criou em 1990 uma comissão para estudar o impacto que a democratização da Ilha pode vir a ter sobre este Estado. A própria comunidade de cubanos-americanos já estaria elaborando um projeto de constituição para Cuba. Cardoso e Helwege

alertam para a necessidade de evitar um desfecho sangrento para o regime, e analisam as dificuldades de manter uma economia híbrida. Consideram que a combinação de centralização estatal e *joint-ventures* trará para a população a combinação dos piores aspectos do capitalismo com os piores do socialismo, sendo esta fórmula inviável por longo tempo.

Simultaneamente, consideram difícil a aplicação de “modelos” como o dominicano, o nicaraguense, o haitiano e o chileno. O simples retorno ao capitalismo pré-1959 ou a supressão completa das estruturas atualmente existentes na Ilha criariam uma situação desfavorável, que poderia vir a ocasionar uma explosão de violência, particularmente se os grupos cubano-americanos de direita resolverem adotar uma postura revanchista. A qualificação dos técnicos cubanos, o bom nível educacional da população e o desenvolvimento em áreas como a biotecnologia e o turismo poderiam constituir um bom ponto de partida para uma nova inserção de Cuba na economia mundial. Seria importante, de qualquer maneira, garantir muitas das conquistas sociais dos cubanos, bem como encaminhar uma transição gradual do regime à democracia liberal. Neste sentido, aparece como favorável a evolução política de parte da comunidade emigrada dos Estados Unidos, que abandonou a posturas ultraconservadoras.

Cuba segue um caminho na “contramão da história”, pois enquanto os ex-países socialistas da Europa e as nações do Terceiro Mundo procuram adequar-se às regras dos mercados livres para atrair investimentos, o governo de Havana procura manter o planejamento centralizado. Esse espera recuperar-se em 1995-1996 na base da expansão do turismo e da biotecnologia, da venda de açúcar à China e ao Oriente Médio, e do desenvolvimento de setores de substituição de importações. Diversas tabelas analisam o papel dos demais produtos na economia cubana. Mas esses artigos primários e manufaturados (cítricos, arroz, tabaco, milho, bananas, feijão, aço, barcos de pesca, refrigeradores, cimentos, ônibus, calçados, garrafas, pneus e fogões), possuem uma produção insuficiente. Para aumentar a produção visando à exportação e à substituição de importações, o país precisaria de novos investimentos externos, o que traz de volta o problema original.

A Ilha é bastante povoada, e seu território exíguo e pobre para permitir o sucesso de qualquer estratégia autárquica. Assim, embora o potencial exportador de Cuba ainda seja subutilizado, o incremento puro e simples das vendas ao exterior implicariam o recurso a pesados investimentos externos e/ou redução ainda maior do consumo popular. Setores como transporte e energia, por exemplo, colocam problemas espinhosos. A importação de bicicletas só resolve parte do problema, não afetando o transporte de cargas. A utilização de bois nas lavouras, em substituição aos tratores, constitui uma imagem patética desta falta de alternativas econômicas sérias.

A pressão dos Estados Unidos sobre as empresas que comerciam ou se associam a Cuba, por outro lado, tem inviabilizado vários projetos, como os do tabaco com a Espanha e os dos aviões com o Brasil. Os produtos, como níquel, que perderam seus mercados no Leste Europeu, ainda não encontraram mercados alternativos de mesma magnitude por problemas políticos. Além disso, a própria expansão da biotecnologia como item do comércio externo, depende de boa vontade de firmas multinacionais que controlam mercados oligopolizados. Assim, a paralisia econômica e a pressão sobre o comércio externo lembram, segundo os autores, os dias finais do governo Allende no Chile.

A implantação pura e simples do capitalismo traria ainda maiores problemas sociais dos que os já existentes. O caso da transição do socialismo ao capitalismo na Alemanha Oriental já evidenciou os elevados custos da reconversão. Além disso, ideologicamente os cubanos consideram o capitalismo como o oposto da justiça social.

Apesar dessas advertências, Cardoso e Helwege consideram inviável qualquer proposta de “socialismo de mercado”, porque capitalismo e socialismo seriam antagônicos em sua essência. As experiências do Leste Europeu já evidenciaram que as simples descentralizações não resolvem o problema dos incentivos materiais. Por essa via, não seria possível também transformar burocratas em empresários, tornando-se, portanto, necessário privatizar as empresas.

O primeiro aspecto dessa passagem ao capitalismo deverá ser o processo de privatização das empresas estatais. Como já existe uma experiência de mais de uma década no campo das privatizações, seria interessante analisar os sucessos e os fracassos dessas políticas de cada país. O Chile e o México são indicados como os mais bem sucedidos. É necessário atentar para as especificidades de Cuba quanto à estrutura de suas empresas e quanto ao fato de que se trata de um país socialista.

Nesse sentido, seria necessário também liberalizar o comércio para criar uma pressão competitiva no mercado doméstico e prevenir uma possível crise do balanço de pagamentos. A estabilização fiscal passa a ser um elemento indispensável para o sucesso dessa estratégia. Também é imprescindível alterar a legislação, de modo a permitir não apenas a reintrodução da propriedade privada, como criar condições institucionais para o desenvolvimento do processo.

Outro aspecto vital para possibilitar a transição cubana, deverá ser a implementação de uma profunda reforma monetária, que traga a “verdade dos preços e custos”, bem como a realidade cambial, já que a diferença entre as taxas de câmbio paralela e oficial atingiram níveis abissais. Todas essas reformas, entretanto, precisam ser implementadas de maneira inteligente, para evitar a destruição do bem-estar social com que o Estado atenua as dificuldades dos mais pobres. Finalmente, as autoras se perguntam sobre quem poderá financiar a transição, socorrendo a economia cubana. Depois de referir-se ao elevado custo norte-americano na subvenção a Porto Rico, bem como ao retraimento da ajuda de Washington aos novos governos da Nicarágua e Panamá, elas consideram que os Estados Unidos não poderão arcar com todo o peso da tarefa. As verbas públicas seriam mínimas, sendo necessária ajuda de outros países capitalistas ricos e da comunidade cubano-norte-americana. Mas o grosso dos investimentos será privado e para isso Cuba precisará adequar-se à nova realidade e livrar-se de Castro, odiado nos meios empresariais dos Estados Unidos.

O sexto capítulo do livro analisa os interesses dos Estados Unidos em relação a Cuba. No plano militar, acentua-se a rápida erosão da importância estratégica da Ilha desde o início da perestroika. Com o golpe e o contragolpe de agosto de 1991 na URSS (o livro foi escrito após o golpe, mas antes da dissolução da União Soviética em dezembro do mesmo ano), Gorbachev iniciou a retirada completa das tropas soviéticas de Cuba. Paralelamente, o corte gradual da ajuda militar de Moscou a Havana, a derrota dos sandinistas e as negociações em El Salvador, privaram Fidel Castro de boa parte de sua influência regional. O mesmo aconteceu com relação à África, de onde as tropas cubanas retiraram-se entre 1988 e 1991.

Além disso, a obsolescência do equipamento militar, a não conclusão das centrais nucleares de Cuba e o apoio de Castro a Saddam Hussein na Guerra do Golfo, reduziram ainda mais a capacidade militar e a influência diplomática de Havana. Assim, a Ilha deixou de constituir qualquer ameaça à segurança dos Estados Unidos e dos países latino-americanos com o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, as autoras recomendam a devolução da base de Guantánamo ao governo cubano, pois ela só serve agora para legitimar o nacionalismo e o antiamericanismo, habilmente explorados por Fidel Castro.

Cardoso e Helwege consideram que o embargo comercial e a proibição do turismo de americanos a Cuba são prejudiciais aos Estados Unidos. Não havendo mais riscos militares, o argumento de que a violação dos direitos humanos impede esses contatos com a Ilha, cai por terra, na medida em que os Estados Unidos mantêm vínculos com regimes como de El Salvador, Guatemala e Honduras. O afluxo de turistas e os vínculos comerciais dariam a Washington uma forte influência sobre Havana.

O apoio da Casa Branca aos grupos radicais da comunidade cubano-americana em troca de apoio político, por outro lado, é contraproducente, pois as ameaças revanchistas fazem com que parte dos insulares mantenham o apoio a Castro, temendo por um futuro ainda pior. Finalmente, a retomada de programas de ajuda a Cuba poderia ampliar os instrumentos de pressão norte-americanos no sentido da implementação de reformas político-econômicas. Pelas reduzidas dimensões da Ilha, esses programas não seriam muito onerosos.

A título de conclusão, as autoras propõem uma agenda de sete pontos para os Estados Unidos resolverem a questão cubana. Primeiro, resistir à tentação de derrubar Castro imediatamente, pois isto teria consequências negativas para o futuro relacionamento com a população. Em segundo lugar, remover as restrições ao turismo e o embargo comercial, pois os contatos abertos ajudariam a renovar a rígida mentalidade socialista e o comércio obrigaria o governo a efetuar mudanças. Terceiro, o México deveria ser colocado na posição de mediador da reaproximação, devido às antigas identidades com Cuba e a nova cooperação com os Estados Unidos. Em quarto, providenciar o ingresso de Cuba no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, suprimindo a Ilha dos recursos que necessita desesperadamente. Essas organizações possuem o perfil ideal para impulsionar as reformas cubanas e a prestação da adequada assistência técnica.

O quinto ponto consiste em desenvolver uma estratégia para viabilizar Cuba economicamente, pondo fim à experiência de tipo soviética. Em sexto, urge privatizar setores da economia, para que as joint-ventures possam ser feitas com empresários cubanos, e não com o governo. Finalmente, o sétimo ponto defende a necessidade de fornecer um bilhão de dólares anuais nos próximos cinco anos para auxiliar a reconstrução do país. Isso é necessário para evitar um novo Haiti e o afluxo maciço e desordenado de refugiados para Miami.

O livro é complementado com anexos cronológicos, estatísticos e informativos extremamente importantes. Apesar de haver sido escrito antes do desaparecimento da União Soviética e da eleição do democrata Clinton, as análises das autoras não perdem seu efeito. Pelo contrário, suas “recomendações” tornaram-se ainda mais válidas para a política norte-americana. A falta de reformulações na diplomacia dos Estados Unidos e a resistência de Castro quase três anos após a redação da obra, bem como os padecimentos da população cubana, reforçam a apreciação de Cardoso e Helwege.

e. **From Union to Commonwealth: nationalism and separatism in the Soviet Republics.** Gail Lapidus, Victor Zaslavsky and Philip Goldman. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1992. 127 p.

Os trabalhos que compõem essa obra foram originalmente apresentados como papers em um painel do Congresso Mundial de Estudos Soviéticos e do Leste-Europeu, realizado em Harrogate, Inglaterra em 1991. Os textos foram revisados para a publicação, de maneira a abarcar o golpe de agosto de 1991 e a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em dezembro do mesmo ano. O coletivo de autores é composto por

professores e pesquisadores norte-americanos, canadenses e soviéticos (russos quando da publicação do livro).

A introdução, intitulada “Federalismo Soviético: suas origens, evolução e desintegração” é de autoria dos organizadores, Philip Goldman, Gail Lapidus e Victor Zaslavsky. Consideram que a política soviética esteve durante muito tempo preocupada com as questões externas e só nos últimos anos o problema nacional ganhou relevância.

Os autores ressaltam que o federalismo soviético, elaborado por Lênin e aprofundado por Stálin teve resultados contrários aos proclamados pela política oficial. Ainda que marcado por imensas contradições, o sistema forjou condições para a criação e emergência de nações e identidades nacionais, inclusive entre grupos étnicos nos quais essas inexistiam antes de 1917. O regime soviético foi também nesse sentido uma etapa de construção de nações.

Por outro lado, as políticas nacionais soviéticas criaram uma complexa hierarquia administrativa e medidas centralizadas para manter o controle sobre uma sociedade tão vasta e heterogênea. A classificação dos indivíduos por filiação étnica acabou forjando “nacionalidades” com suas próprias elites locais. Apesar das evidentes contradições deste sistema, é forçoso reconhecer que ele funcionou satisfatoriamente durante a maior parte do século XX, enquanto outros impérios coloniais ruíam.

O equilíbrio alterou-se decisivamente com a introdução das reformas de Gorbachev. A relativa liberalização, sem a existência de partidos alternativos e de organizações da sociedade civil, conduziu à mobilização popular em nível local. Com o enfraquecimento progressivo do combate político central e da economia planificada, intensificou-se a diferenciação dos interesses regionais. As etapas desse processo são descritas ao longo do período da perestroika, bem como se identificaram as peculiaridades do nacionalismo em cada região: a báltica e ocidental (anexadas em 1939-1945), a transcaucásia, a Ásia Central muçulmana e, enfim, a própria Federação Russa (a última contagiada pelo nacionalismo). Finalmente, a introdução evoca os riscos desestabilizadores provocados pela desintegração da URSS para o sistema internacional.

O artigo “Estado, sociedade civil e consolidação etno-cultural na URSS: raízes da questão nacional”, de Ronald Suny, apresenta um quadro diversificado da questão nacional durante o regime czarista. Apesar das conhecidas políticas de centralização e russificação, o império promoveu alguns povos como os alemães do Báltico e os armênios, enquanto discriminou outros como judeus, ucranianos, poloneses e finlandeses. Esse fenômeno influenciou tanto a implantação do socialismo como do nacionalismo, ambos movimentos predominantemente urbanos no início do século XX.

Com a Revolução de 1917 e a Guerra Civil, o Exército Vermelho derrotou também as forças nacionalistas. Apesar da retórica nacionalista e federalista, o regime soviético estabeleceu com os povos periféricos uma relação hierárquica e centralizada. Sem embargo, Lênin introduziu uma política de “nativização” (korenizatsiia) dos quadros dirigentes nas diversas regiões, a qual foi seguida por Stálin. O resultado foi eficaz, além do fato de que as repúblicas e regiões tornaram-se mais étnicas, com sua cultura renascendo ou se desenvolvendo.

As tensões sociopolíticas que acompanharam o processo de industrialização nos anos trinta afetaram as nacionalidades, pela localização dos projetos, migrações internas e maior centralização. A Segunda Guerra Mundial, por sua vez, trouxe fenômenos de colaboração com o inimigo e a punição por deportação por Stálin durante e após a guerra

(tártaros da Crimeia, karachais, alemães do Volga, etc.) A desmontagem parcial do stalinismo por Kruchov provocou a afirmação de “máfias” étnicas, particularmente na Ásia Central e no Cáucaso. A era Brejnev consolidou essas “máfias” e seus interesses, acomodando-os através de compromissos ao governo central.

A perestroika de Gorbachev introduziu elementos de liberalização e descentralização política e econômica, o que repercutiu desigualmente sobre as diversas regiões da União Soviética. O combate aos elementos brejnevistas, por sua vez, logo conduziu a um confronto em dezembro de 1986 em Alma Ata, no Cazaquistão. O que parecia um fenômeno isolado, logo se espalhou pelo país, não apenas com a mobilização nacionalista contra o centro, mas também contra regiões vizinhas e minorias étnicas internas (como o conflito de Karabakh e do Vale de Fergana, respectivamente). Este processo de mobilização representava a emergência da sociedade civil, que no caso soviético adquiria um perfil étnico devido às peculiaridades das estruturas e da história da URSS. O problema é que esta mobilização alimentava-se da desagregação política e econômica do país, e de um clima geral de frustração. Essas questões agravaram-se progressivamente, até produzir a dissolução do país.

Gail Lapidus aborda o tema “Da democratização à desintegração: o impacto da perestroika sobre a questão nacional”, observando que as lutas pelas reformas na URSS de Gorbachev engajou progressivamente as elites republicanas. Desse modo, a luta por direitos civis evoluiu logo para uma mobilização por direitos étnico-nacionais e, finalmente, para um conflito pelo direito dos Estados (com a proclamação da soberania pelas repúblicas).

A questão nacional esteve largamente ausente da agenda da perestroika, e a eclosão dos nacionalismos e separatismos deveu-se, prioritariamente, à transformação qualitativa desse tema com a mudança da natureza do próprio sistema soviético sob Gorbachev. As reformas engajadas pelo líder soviético expandiram progressivamente as fronteiras da legitimidade da atividade econômica, social e política, abrindo espaço para a atuação de novos atores sociais. Um dos elementos dessa transformação foi a revisão da história soviética, reclamada pelo próprio regime para preencher suas “páginas em branco”. A reabertura de antigas controvérsias nacionais, iniciando com a questão dos “povos punidos”, trouxe consigo uma espécie de “libertação cognitiva”.

Após uma fase inicial de confuso, mas progressivo reagrupamento de forças, na primavera de 1988 o processo de reformas entrou em nova fase, com a introdução de eleições disputadas. A formação das frentes populares no Báltico, bem como de correntes de opinião ao longo de todo o país, conduzem o debate político para a questão do monopólio do poder pelo Partido Comunista. Ao mesmo tempo, as frentes buscaram maior legitimidade encampando a questão nacional.

A emergência de um sistema parlamentar em 1989, ainda que rudimentar, introduziu uma nova e mais avançada fase das reformas. O início de eleições competitivas acelerou o processo de organização política a nível local, propiciando proteção oficial e legitimidade a grupos que estavam fora do espectro político. Além disso, os membros do PCUS também passaram a articular-se em nível local, adaptando-se às novas circunstâncias. Isto conduziu a um acelerado processo de fragmentação do partido em linhas nacionais, o que foi favorecido pela exacerbação dos conflitos entre conservadores e reformistas no centro. A desagregação do Partido atingiu o ápice com o vigésimo oitavo Congresso, no qual grande número de reformistas, desiludidos, abandonou a organização.

A expansão e radicalização de movimentos nacionais propiciou, em contrapartida, as reações das minorias, inclusive de russos residentes noutras repúblicas. Ao mesmo tempo, Yeltsin domina a cena política da Federação Russa, a qual emerge como rival do poder central, declarando-se soberana no verão de 1990. Emergia, paralelamente, uma específica consciência nacional russa. O golpe de agosto de 1991, neste quadro, representou a última e desesperada tentativa de manutenção da união. A perspectiva dos conservadores era de assegurar um modelo federal próximo do norte-americano (os reformistas preferiam uma estrutura com maior autonomia, como o modelo da Comunidade Europeia).

O fracasso do golpe acentuou as tendências desagregadoras, já expressas na luta em torno do plebiscito pela manutenção da União e nos conflitos locais que se generalizavam em 1991. O resultado foi a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI), em substituição à URSS. Yeltsin obteve para a Rússia o status diplomático de sucessora da antiga superpotência. Mas as tendências desestabilizadoras geradas pela nova situação política, militar, social e geográfica são bastante preocupantes.

Victor Zaslavsky analisa, no quarto capítulo, “A evolução do separatismo na sociedade soviética sob Gorbachev”. Segundo o autor, a política federal soviética, baseada na definição estalinista de nação, inclui como atributo essencial a existência de um território, estabelecendo um vínculo inseparável entre o grupo, seu território e sua administração política. A identidade étnica transformou-se assim numa realidade institucional, reforçada com a obrigatoriedade do registro étnico nos passaportes internos. Dessa forma, ocorreu um processo peculiar de construção de nações, com o reforço da cultura e a criação de elites nacionais. Por outro lado, o Estado elaborou mecanismos administrativos que impediam a mobilização da nacionalidade. Entretanto, com o advento da perestroika, esses mecanismos foram enfraquecidos e a nacionalidade emergiu como a mais poderosa base de mobilização social.

Segundo Zaslavsky, duas grandes fraturas cindiam o império soviético: a primeira separava as repúblicas bálticas das eslavas, e a segunda dividia o sul, predominantemente muçulmano, do restante do país. Os países bálticos possuíam um movimento separatista de caráter anti-imperialista, devido às peculiaridades históricas da anexação desses pela URSS em 1940. Durante décadas os eventos culturais constituíram um polo de resistência à assimilação e com o advento da perestroika, a região foi a primeira a mobilizar-se. Partindo de movimentos ecológicos contestatórios aos projetos de desenvolvimento implantados por Moscou na região, esses países chegaram rapidamente a posturas nacionalistas e separatistas. O apoio diplomático ocidental impediu a repressão a esses movimentos, e o fracasso do golpe de agosto de 1991 conduziu-os à independência, sendo forte a atração que a Europa exerce sobre esses países.

Já a Ásia Central soviética conheceu um ativismo étnico amorfo, com a ausência de movimentos separatistas, pois historicamente a existência independente foi quase ausente no passado da região. Seus conflitos étnicos tiveram um caráter horizontal, e a mobilização étnica foi basicamente espontânea e dirigida a sangrentos programas interétnicos. A região, por outro lado, sempre dependeu da redistribuição econômica feita por Moscou, e manteve a cultura islâmica, caracterizando-se ainda por uma explosão demográfica. Assim, a Ásia Central procurou sempre apoiar um governo central forte. Na época da perestroika, o presidente usbeque Islam Karimov defendia “o retorno do princípio leninista da igualdade dos níveis de desenvolvimento”. Com o fracasso do golpe de agosto, os governos locais procuraram manter vínculos estreitos com a Rússia, sendo que em algumas das novas repúblicas os comunistas permaneceram no poder.

Finalmente, o nacionalismo separatista emerge com força na própria Rússia, caracterizando-se pelo conflito entre duas correntes ideológicas. Uma delas, ocidentalizante e liberal democrática, via o futuro da Rússia como parte da Europa. Apenas a colaboração com esta e com os Estados Unidos poderia conduzir ao desenvolvimento. Outra corrente, eslavófila e autoritária, defende as especificidades da Rússia e prega um caminho próprio, antiocidental. Essa polêmica, aliás, iniciou-se no interior de alguns grupos restritos já nos anos 60. Com a eclosão dos outros nacionalismos, as acusações aos russos como opressores, a chegada de refugiados de outras repúblicas e o próprio caos político e econômico da URSS sob Gorbachev, acentuou-se um nacionalismo ressentido por parte dos russos. A criação de uma união de escritores, de uma Academia de Ciências e de um Partido Comunista especificamente russos representaram episódios de uma luta pelo poder, a qual procurou legitimar-se através desse sentimento coletivo. Como o autor mostra no final (e a história posterior continua a demonstrar), a luta entre as duas correntes prossegue mesmo com a independência da Rússia.

Leokadia Drobizheva aborda, a seguir, “a perestroika e a consciência étnica dos russos”. Pesquisas dos anos 70 mostraram que os russos possuíam uma atitude neutra ou favorável às demais nações, definindo sua própria nacionalidade em função apenas do idioma. Mais de setenta por cento deles identificava sua terra natal como sendo a União Soviética. Entretanto, a partir dessa época começaram a desenvolverem-se tensões com outras nacionalidades, o que se deve a um fenômeno planetário de antagonismos nacionais, à degradação econômica, social e moral soviéticas e, finalmente, ao nacionalismo provocado pelas reformas da perestroika.

A tática dos nacionalismos não russos foi expropriada por esses, através da criação de movimentos políticos reativos. Isto se devia à precária situação em que bruscamente encontraram-se os russos que constituíam minorias nas demais repúblicas, e ao agravamento do conflito entre conservadores e radicais, os quais se viram forçados a apelar aos sentimentos nacional-patrióticos.

Por outro lado, os ataques ideológicos ao regime da União Soviética e o próprio descalabro que tomava conta do país, levaram a maior parte da opinião pública a ver como uma saída para a crise o abandono do “fardo da federação”. A “ingratidão” dos povos da união, que os russos acreditavam haver auxiliado a desenvolver-se, reforçou ainda mais essa tendência. A Rússia independente, entretanto, constitui também uma espécie de Federação Soviética, com inúmeros povos alógenos, não estando, portanto, resolvido o problema nacional.

Galina Starovoiteva, no último capítulo, analisa as “Políticas das nacionalidades no período da perestroika: alguns comentários de um ator político”. A autora salienta que mesmo o povo russo havia perdido largamente seu caráter étnico sob o regime soviético. Com o advento de conflitos como o de Alma-Ata em 1986, e de Nagorno-Karabakh em 1988 e toda a onda de nacionalismos emergentes, desapareceram as certezas e a estabilidade anteriores. As ciências sociais e as autoridades soviéticas tentaram dar conta do fenômeno através de teorias baseadas num “economicismo vulgar” (os conflitos seriam causados pela desigualdade dos níveis de desenvolvimento entre as regiões) e em “conspirações” (conflitos provocados por maçons, judeus ou agentes estrangeiros).

Mesmo quando a situação agravou-se perigosamente, pouco foi feito pelas autoridades para compreender e resolver os problemas. O Pleno do Comitê Central do PCUS de setembro de 1989 adotou um enfoque estadista para o problema das nacionalidades, devido à tradição bizantina da liderança soviética, a qual prioriza o Estado sobre a comunidade ou o

indivíduo. O agravamento da situação conduziu ao fim da URSS, cuja desagregação configurou a terceira grande onda descolonizadora mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O futuro da região da antiga União Soviética ainda encontra-se indefinido, esboçando-se tanto alternativas de integração parcial como de tendências centrífugas e conflitivas ainda maiores.

Trata-se de uma obra analítica extremamente importante para a compreensão das lutas políticas subjacentes à perestroika, da desagregação da União Soviética e das forças históricas profundas presentes na atual evolução da Rússia e dos demais Estados formados pela dissolução da antiga segunda superpotência. Além disso, tem o mérito de suplantar uma ampla historiografia calcada na superficialidade de materiais jornalísticos e no maniqueísmo ideológico.