Coleção Relações Internacionais 9

Gelson Fonseca Júnior
Valdemar Carneiro Leão
(organizadores)

Temas de Política Externa Brasileira

IPRI
editora ática

A presente publicação reúne trabalhos sobre diferentes temas da realidade internacional. Desta forma, pretende o IPRI dar cumprimento a um de seus objetivos básicos, qual seja o de oferecer elementos para uma reflexão crítica sobre a política externa brasileira. A necessidade de um aprofundamento do debate sobre as questões diplomáticas, especialmente em momento tão complexo, de transições tão rápidas no sistema internacional, é hoje amplamente sentida no Brasil, tanto no mundo acadêmico como em diversos outros setores da opinião pública. O Itamaraty tem participado deste debate de várias formas e o IPRI procura se caracterizar como um canal adicional neste diálogo, que deve ser permanente e amplo entre os formuladores da ação externa e a sociedade civil. A gama de tópicos escolhidos propõe-se a cobrir de forma representativa, ainda que longe de esgotá-las, as diferentes áreas em que é chamada a atuar a diplomacia brasileira, apontando alguns dos principais desafios com que nos vemos confrontados. A ênfase será talvez em temas novos, como o das implicações da ciência e da tecnologia para as relações internacionais, em espaços novos, como o do surgimento dos chamados "NICs" no Pacífico Norte, em transformações do multilateralismo e na presença econômica do Brasil no sistema internacional, não só no plano global como nas relações bilaterias com a Argentina.

COLEÇÃO
RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

Volumes Publicados

1) "Gilberto Amado - Centenário".
José Sarney, José Sette Câmara, Roberto Campos, Antonio A. Cançado Trindade e Rodrigo Amado.

2) "O Gás Natural: uma Energia Civilizante?"
Amaury Porto de Oliveira

3) "O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional".
Rubens Ricupero.

4) "Organização Marítima Internacional (IMO) - Visão Política de um Organismo Especializado das Nações Unidas".
Luiz Henrique Pereira de Fonseca.

5) "O Brasil e as Comunidades Européias - Discussão de uma Parceria Necessária".
João Gualberto Marques Porto.

6) "Direito Internacional Humanitário".
Antonio Augusto Cançado Trindade, Hector Gross Espiell, Christophe Swnarshi, Jean-Marc Bornet e José Francisco Rezek.

7) "Diplomacia Cultural. Seu Papel na Política Externa Brasileira".
Edgar Telles Ribeiro.

8) "O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva".
Luiz Augusto de Araujo Castro.

9) "Temas de Política Externa Brasileira".
Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão (organizadores)

Temas de Política Externa Brasileira

Coleção Relações Internacionais

Gelson Fonseca Júnior
Valdemar Carneiro Leão
(organizadores)

Temas de Política Externa Brasileira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IPRI

Brasília
1989

T278 Temas de política externa brasileira/Gelson Fonseca Junior, Valdemar Carneiro Leão organizadores – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática, 1989. 290p.

1. Brasil – Relações Exteriores.
I. Fonseca Junior, Gelson, Carneiro Leão, Valdemar. II. Título.

CDU: 327(81)
CDD 19ª 327.81

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

PROBLEMAS ECONÔMICOS INTERNACIONAIS 9

1. Dados para uma reflexão sobre a política comercial brasileira 11
   Paulo Tarso Flecha de Lima
2. Comércio exterior brasileiro: competitividade e perspectivas 39
   Rubens Ricupero
3. Política externa e as questões de alta tecnologia 53
   Sebastião do Rego Barros Netto

PROCESSOS REGIONAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL 75

1. Brasil e países de industrialização recente na Ásia 77
   Amaury Pôrto de Oliveira

2. O Brasil e a Comunidade Econômica Européia 101
   Geraldo Holanda Cavalcanti

3. Integração Brasil-Argentina: origem, processo e perspectiva 129
   Francisco Thompson-Flôres Netto

MULTILATERALISMO: ALGUMAS QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS 135

1. Perspectiva do sistema interamericano 137
   Dário M. de Castro Alves

2. Desarmamento – posições brasileiras 177
   Marcos Castrioto de Azambuja

3. Direito do Mar: os níveis da política e os fatores em causa 195
   Vicente Marotta Rangel

FUTURO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL 217

1. As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000 . 219
   Luiz Felipe de Seixas Correa

2. A estratificação internacional nos anos 90 255
Ronaldo Mota Sardenberg

A ACADEMIA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS 273

Estudos sobre política externa no Brasil:
os tempos recentes (1950-1980) 275
Gelson Fonseca Jr.

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS AUTORES 285

APRESENTAÇÃO

O Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais – IPRI – um dos órgãos da Fundação Alexandre Gusmão, iniciou suas atividades em 1987, lançando-se desde logo na promoção de atividades que compõem duas de suas mais importantes áreas de atuação, a saber: a realização de uma série de seminários sobre temas das relações internacionais, e um programa de edições de teses, monografias além da reedição de textos clássicos da história diplomática brasileira.

A presente publicação reúne trabalhos sobre diferentes temas da realidade internacional. Desta forma, pretende o IPRI dar cumprimento a um de seus objetivos básicos, qual seja o de oferecer elementos para uma reflexão crítica sobre a política externa brasileira. A necessidade de um aprofundamento do debate sobre as questões diplomáticas, especialmente em momento tão complexo, de transições tão rápidas no sistema internacional, é hoje amplamente sentida no Brasil, tanto no mundo acadêmico como em diversos outros setores da opinião pública. O Itamaraty tem participado deste debate de várias formas e o IPRI procura se caracterizar como um canal adicional neste diálogo, que deve ser permanente e amplo entre os formuladores da ação externa e a sociedade civil.

Antes de passar aos textos, valeria ainda observar que, na realidade, conjugam-se dois fatores para explicar o interesse pelos temas internacionais no Brasil de hoje.

O primeiro, externo na sua manifestação, decorre do próprio crescimento e diversificação dos interesses do Brasil no mundo. Cresceu o país, atingiu maturidade seu parque industrial, ampliou-se consideravelmente a gama de suas atividades econômicas e comerciais, cresceu, enfim, sua projeção externa. Passamos a ocupar espaço maior no cenário internacional e, da mesma forma como nossos produtos alcançam hoje os mais longínquos pontos do globo, também somos levados a acompanhar com maior atenção o rumo dos acontecimentos no mundo. Em alguns deles somos protagonistas, em outros somos atores de menor peso, em outros, enfim, espectadores atentos, mas o certo é que já não podemos permanecer alheios ao que de relevante se passa em qualquer parte do planeta. Mais que isso, passamos também a despertar interesse maior em outros povos, alguns historicamente mais próximos e familiarizados com nossa realidade, outros que só recentemente lançaram para nós um olhar mais atento, desejosos de conhecer de que maneira nos sentimos como nação perante nós mesmos e perante a comunidade internacional. Em suma, por força de nosso crescimento e da maior den-

sidade de nossos interesses, importa-nos hoje, mais do que ontem, o que ocorre no mundo, como também importam ao mundo, hoje mais do que outrora, o que ocorre na sociedade brasileira e o perfil internacional que nosso país ostenta.

Outra ordem de fatores advém da dinâmica própria ao processo político brasileiro, crescentemente participativo e onde já desponta marcado interesse pela temática internacional. No plano das instituições, melhor ilustração desse novo fenômeno não haveria do que o próprio texto da Constituição de 1988, ao explicitar em seu Artigo 4º os princípios por que devem pautar-se as relações internacionais do Brasil. Inova a Carta Magna ao acolher em seu corpo certos valores, normas e princípios aos quais o país sempre se mostrara fiel na sua conduta externa, mas que até então haviam permanecido restritos ao âmbito mais especializado dos tratados e das declarações ou ao plano da ação diplomática cotidiana.

De resto, a inovação no texto constitucional outra coisa não revela senão a própria consciência da classe política brasileira, que aguça sua percepção para o cenário internacional e busca refletir sobre os modos de inserção do Brasil. Certamente não traduz essa nova atitude apenas um interesse individual ou mesmo partidário, mas um impulso que provém de segmentos cada vez mais numerosos e significativos da sociedade brasileira. A contribuição acadêmica já é notável e, nesta coletânea, um internacionalista de renome, o Professor Marotta Rangel, da USP, dá contribuição expressiva. Já é sensível a curiosidade do cidadão comum pela realidade externa, seu desejo de compreendê-la melhor, de cotejá-la com a nossa e de conhecer como o Brasil se coloca perante as grandes questões mundiais: o que temos feito e o que podemos fazer. Em conseqüência dos estímulos que lhe chegam de toda parte pelos meios de comunicação, o brasileiro está hoje mais atento ao que vai pelo mundo, mais propenso a refletir sobre as condicionantes externas às opções nacionais. É também levado a se indagar sobre o peso relativo e a influência efetiva que o país possa exercer sobre os destinos do mundo, ou o poder que porventura tenhamos de nos fazermos ouvir sobre o nosso modo de interpretar e propor soluções para os problemas que afligem a humanidade no seu conjunto.

Conjugam-se portanto a ampliada projeção externa do Brasil e o interesse em boa parte induzido pelo novo momento político brasileiro, a exigirem maior grau de informação sobre a temática internacional.

Sendo oportuno o momento, pareceu ao IPRI que um dos hiatos informativos a preencher estaria precisamente numa coletânea de trabalhos sobre temas específicos, que permitisse tratamento em grau adequado de abrangência e profundidade. A gama de tópicos escolhidos

propõe-se a cobrir de forma representativa, ainda que longe de esgotá-las, as diferentes áreas em que é chamada a atuar a diplomacia brasileira, apontando alguns dos principais desafios com que nos vemos confrontados. A ênfase será talvez em temas novos, como o das implicações da ciência e da tecnologia para as relações internacionais, em espaços novos, como o do surgimento dos chamados "NICs" no Pacífico Norte, em transformações do multilateralismo e na presença econômica do Brasil no sistema internacional, não só no plano global como nas relações bilaterais com a Argentina. Insista-se que é um primeiro leque de temas, que exemplificam a variedade de linhas de problemas que enfrenta a política externa brasileira nos dias de hoje.

O modelo adotado nos trabalhos afasta-se deliberadamente dos cânones acadêmicos e da linguagem diplomática mais "codificada", deixando-as aos autores, todos amparados em rica experiência pessoal no estudo e trato de seus respectivos assuntos, a liberdade necessária na escolha de sua própria metodologia de apresentação. Como denominadores comuns, sobressaem nos diferentes escritos aqui reunidos um enfoque eminentemente analítico e o cuidado em colocar essa análise sempre numa perspectiva brasileira, objetivos que, de resto, estão na razão mesma de ser desta coletânea.

Esta obra pretende ser a primeira de uma série. O objetivo do IPRI é publicar, ainda que sem a regularidade de uma revista, coletâneas periódicas sobre temas internacionais, escritos tanto por diplomatas quanto por especialistas. Não existe melhor contribuição para o diálogo que a informação solidamente fundamentada, a análise crítica, a perspectiva racional e ponderada. Se os textos aqui coligidos contribuirem para o aperfeiçoamento do diálogo que, no fundo, é a primeira obrigação de qualquer instituição, do Estado ou da sociedade, em um ambiente democrático, terá servido plenamente ao seu fim.

Gelson Fonseca Jr.
Valdemar Carneiro Leão

NOTA: Os trabalhos de funcionários diplomáticos representam perspectivas pessoais dos temas abordados e não correspondem necessariamente às posições do Itamaraty.

PROBLEMAS ECONÔMICOS INTERNACIONAIS

1. Dados para uma reflexão sobre a política comercial brasileira.
   Paulo Tarso Flecha de Lima
2. Comércio exterior brasileiro: competitividade e perspectivas.
   Rubens Ricupero
3. Política externa e as questões de alta tecnologia.
   Sebastião do Rego Barros Netto

1. Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira

Paulo Tarso Flecha de Lima

Introdução

Dinamismo e diversificação têm sido as marcas do setor externo da economia brasileira nas últimas duas décadas. Se nos tempos do Brasil Colônia o comércio exterior era a locomotiva que puxava os ciclos da economia colonial, ele hoje exerce a função anti-cíclica de evitar a recessão num quadro de políticas de ajustamento anti-inflacionário.

Fala-se dos anos 80 como "a década perdida" e há boa dose de verdade neste diagnóstico. São muitos os indicadores econômicos e, sobretudo, sociais, a demonstrar que, no fim dos anos 80, a América Latina e os demais países em desenvolvimento encontram-se em situação mais desfavorável do que há dez anos atrás. Mas estou convencido de que, no caso brasileiro, estaríamos em situação ainda mais adversa não fosse o dinamismo do setor externo da economia brasileira.

Não obstante essa contribuição positiva, o comércio exterior brasileiro precisa sofrer um processo de reforma e racionalização, em virtude de transformações profundas que estão em curso tanto na sociedade brasileira como no quadro da economia mundial.

O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas idéias relativas a repercussões presentes e potenciais do processo de reestruturação da economia internacional sobre o desempenho do comércio exterior brasileiro. Sob essa ótica serão avaliados quatro temas centrais: 1º) a questão do comércio internacional de produtos agrícolas e as atuais propostas de liberalização desse comércio; 2º) as aceleradas transformações tecnológicas, o impacto das tecnologias de ponta sobre os padrões de competitividade e os debates em torno da questão da propriedade intelectual; 3º) o papel do setor de serviços no novo paradigma econômico mundial e as negociações em curso no âmbito da Rodada Uruguai sobre comércio de serviços; e 4º) os possíveis efeitos do fenômeno da formação de grandes blocos econômicos sobre o desempenho do comércio exterior brasileiro. Este último tema merece, no presente artigo, exame mais detido que os demais e serve de base para algumas reflexões sobre estratégias de política comercial brasileira.

O Comércio Exterior Brasileiro e os Desafios da Economia Internacional

O dinamismo do comércio exterior brasileiro fica evidente quando olhamos retrospectivamente para a década de 80. Partindo de um déficit comercial em 1980, seguido de uma superávit de apenas US$ 1,2 bilhão em 1981, a economia brasileira foi gerando superávits significativos: US$ 13 bilhões em 1984, US$ 12 bilhões em 1985, até atingir o nível excepcional de US$ 19 bilhões em 1988.

Esse êxito comercial, entretanto, foi em grande medida anulado por uma vigorosa drenagem financeira. De 1978 a 1982, o serviço da dívida elevou-se de um nível inicial de US$ 8,6 bilhões para US$ 20,6 bilhões em 1982, que foi o ano de maior sangria de divisas de nossa história. O serviço da dívida reduziu-se a partir de então – situou-se na casa de US$ 13 bilhões anuais até 1987 – mas, em 1988, elevou-se novamente ao atingir US$ 18 bilhões.

Há um consenso crescente em torno da necessidade de reverter-se esse quadro de contínua evasão de capitais de um país em desenvolvimento para o mundo desenvolvido. Ao mesmo tempo, a geração de elevadíssimos superávits comerciais torna-se cada vez mais insustentável: são crescentes os desequilíbrios deles decorrentes, tais como pressão inflacionária gerada pela expansão da base monetária e distorções no perfil do abastecimento interno.

Além das razões indicadas, o "modelo" baseado no binômio superávits comerciais – êxodo de capitais deverá ser superado porque o grau de subsídios e proteção destinados ao setor produtivo dificilmente poderá ser mantido. Uma maior participação da sociedade no processo de decisão, através de maior envolvimento do Congresso, dos meios sindicais e de associações de classe, dificilmente permitirá a manutenção do nível de subsídios e de proteção hoje concedido. Será preciso injetar maior grau de liberalização na economia. Uma outra razão, de ordem prática, contribui também para esse mesmo resultado: trata-se da crise financeira do Estado, que nos impele a redefinir seu papel na sociedade e a privilegiar suas funções básicas e essenciais.

A liberalização, entretanto, não deve ser vista de forma simplista e mítica, como parecem sugerir algumas concepções ortodoxas, que nela identificam a fórmula mágica da superação dos males nacionais.

Além das fortes condicionantes de ordem interna indicadas, razões externas existem também que nos obrigam a considerar seriamente a questão da liberalização da economia em virtude das transformações em curso na economia internacional. Para prescrever uma trajetória de dinamismo econômico, o Brasil precisa adaptar-se aos novos desafios

que já começaram a desenhar-se no cenário mundial e que deverão acentuar-se no futuro.

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

As políticas agrícolas protecionistas tanto nos EUA como na CEE afetam diretamente as possibilidades de exportação dos PED's não só para tais países, mas também para terceiros mercados. A geração de excedentes agrícolas resulta na competição desleal com PED's detentores de vantagens comparativas na produção de determinados produtos. São conhecidos os casos de deslocamento da Argentina do mercado soviético de carne e do Brasil do mercado do Oriente Médio para produtos avícolas.

Nos últimos anos, a CEE deixou de ser grande importadora líquida de vários produtos a saber: leite, queijo, ovos, aves, carne bovina, trigo, açúcar. Neste último produto a CEE realizou o prodígio de transformar-se no maior exportador mundial para o mercado livre, sempre é claro, mediante gigantescos subsídios. Assim, compreendem-se as estatísticas relativas às exportações de bens primários para os Países em Desenvolvimento. A proporção de exportações mundiais de alimentos a eles destinados elevou-se de 17,5% em 1970 para 25,1% em 1985. Do mesmo modo, observaram-se altíssimas variações positivas na participação de matérias-primas agrícolas (de 14,2% para 21,5%) e de metais e minérios (de 12,4% para 20,8%).

Do mesmo modo as aquisições de produtos agrícolas pelas economias desenvolvidas têm apresentado acentuada tendência declinante. Em 1970, 72,4% das exportações mundiais de alimentos destinavam-se aos países desenvolvidos; em 1985, essa proporção reduzira-se a 63,1%. No caso das matérias-primas agrícolas, verificou-se queda de 73,2% para 66,5%.

Nesse quadro, a CEE foi responsável pelas maiores reduções, em virtude de seus crescentes índices de autosuficiência e de proteção nos setores mencionados. Sua participação nas importações mundiais de alimentos passou de 42,4% em 1970 para 36,4% em 1985; no setor de matérias-primas agrícolas, o declínio foi de 39,9% para 33,3%.

A política comunitária, que visa a proteger seu mercado interno das flutuações no mercado mundial de produtos agrícolas e limitar o acesso a fornecedores de terceiros países, efetiva-se por meio da apli-

cação de elevadas tarifas, restrições quantitativas, acordos de restrição voluntária, direitos variáveis, restituições, dentre outros. As exportações latino-americanas são, no caso, as mais prejudicadas.

Recente estudo da UNCTAD acerca do impacto do protecionismo comunitário em seu comércio com os países em desenvolvimento indicou uma postura discriminatória vis-à-vis as importações provenientes da América Latina. Para as exportações latino-americanas, observou-se que a média ponderada das tarifas aplicadas pela CEE era de 2,6%; no caso da Ásia e da África verificaram-se, respectivamente, médias de 0,9% e 0,2%. A proporção de importações sujeitas a barreiras não-tarifárias seria também significativamente mais elevada para a América Latina (27,7%) que para a África (10,4%) e a Ásia (9,9%).

Os Estados Unidos também têm-se caracterizado historicamente por uma postura protecionista em favor de seu setor agrícola, seja pela aplicação de medidas restritivas à importação, seja pela concessão de vultosos subsídios aos agricultores norte-americanos. Na origem do fracasso histórico na utilização das regras do GATT para disciplinar o comércio de produtos agrícolas, encontra-se o "waiver" norte-americano de 1955 – isenção do cumprimento das regras do Acordo Geral que foi secundado pela introdução da Política Agrícola Comum da CEE, no início dos anos 60.

A legislação norte-americana em vigor (Lei de Segurança Alimentar, de 1985) prevê medidas de defesa que incluem quotas, rigorosos regulamentos sanitários, direitos e taxas de importação, e acordos de restrição voluntária (VRA's). Esse instrumento legal tem prejudicado sensivelmente as exportações agrícolas de países em desenvolvimento, inclusive do Brasil que se vê atualmente às voltas com a perda de mercados externos (e mesmo parte do próprio mercado norte-americano) em função da política de subsídios às exportações desenvolvida pelos EUA. As vendas brasileiras de frango e de óleo de soja têm sofrido sérios prejuízos com a ampliação do programa de incentivo às exportações dos EUA (EEP – "Export Enhancement Program"). Há indicações de que o Governo norte-americano deverá canalizar, em 1989, subsídios da ordem de US$ 3 bilhões no âmbito do EEP. Boa parte desses gastos será provavelmente destinada a programas relacionados ao óleo de soja.

O setor de óleos vegetais dos Estados Unidos recebe proteção adicional mediante a aplicação de elevada taxa de importação (22,5%). Apenas o Canadá, que tem um acordo especial com os EUA, detém condições mais favorecidas de acesso ao mercado norte-americano (taxa de importação de 9%).

As conclusões de estudo da UNCTAD sobre preços internacio-

nais dos dez principais produtos básicos da exportação dos países em desenvolvimento indicam acentuada deterioração dos termos de troca, com perdas de 23% em 1982 e de 15% em 1985. A situação do açúcar é especialmente desfavorável: o produto sofreu, em 1985, uma deterioração da ordem de 84% em relação a 1980. Também exemplificativo é o caso do trigo argentino, cujo índice de preço em 1987 declinou 45,2% em relação ao ano-base de 1980.

Encontra-se em curso no GATT, no âmbito da Rodada Uruguai, um esforço de promover uma ampla liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. O Brasil, reconhecidamente competitivo em diversos segmentos do setor, tem razões para vir a beneficiar-se de uma liberalização na agricultura. Nossa atuação junto ao Grupo de CAIRNS, que reúne informalmente, com vistas a uma atuação coordenada no GATT, países interessados em um processo mais equilibrado de liberalização, tem-se pautado pela defesa de tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento. A defesa do tratamento diferenciado visa a obter um período de adaptação razoável que viabilize a progressiva eliminação de subsídios, sem ocasionar impactos econômicos e sociais graves.

A concessão de tratamento mais favorável pressupõe uma contrapartida. A liberalização mundial é uma via de mão-dupla e, por conseguinte, deveremos reavaliar esquemas protecionistas e de subsídios que ainda hoje beneficiam o setor agrícola brasileiro. Nesse sentido, a utilização constante de mecanismos de consulta e coordenação entre entidades públicas e privadas com interesses na área constitui instrumento essencial para a consolidação de uma postura coerente e consistente por parte do Brasil.

Um segundo desafio está ligado aos padrões de desenvolvimento industrial, que se estão deslocando de produtos e processos altamente intensivos em materiais para produtos e processos intensivos em conhecimento. Um exemplo ilustrativo está na micro-eletrônica: enquanto a matéria-prima para a fabricação de um "chip" de computador representa 1% a 3% do custo total de produção, para a fabricação de um carro a matéria-prima representa 40% do custo total. Outro exemplo: o custo de produção de um "chip" é cerca de 70% "conhecimento" (i.e. pesquisa, desenvolvimento e teste) e apenas 12% trabalho. No caso de medicamentos mais sofisticados, os custos com "conhecimento" correspondem a 50% do total, e apenas 15% trabalho. A conclusão que se extrai dessas tendências é a de que o desenvolvimento econômico futuro não mais poderá basear-se em mão-de-obra barata e disponibilidade de matérias-primas a baixo custo.

A esse respeito, as estatísticas referentes à evolução do comércio

mundial de alimentos são elucidativas e mesmo alarmantes. Em 1970, o setor de alimentos representava 14,7% do comércio mundial. Em 1985, essa participação se reduzira a 10,3%. Tendência similar verificou-se também no caso de matérias-primas agrícolas e de metais e minérios, cujas participações reduziram-se, respectivamente, de 5,8% para 3,2% e de 12,5% para 7,1%. Além de corroborar a tese de que setores primários perdem sua importância relativa, em um contexto de reestruturação do padrão tecnológico mundial, tais dados significam também a ameaça de marginalização crescente dos países em desenvolvimento produtores de bens primários.

Esta segunda modalidade de desafio, de caráter "tecnológico", deverá exigir, por parte do Brasil, um esforço no sentido de aumentar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, elevar o nível científico de suas universidades e centros de pesquisas e, sobretudo, implementar uma política educacional mais ampla e mais coerente com os imperativos de alcançar um desenvolvimento científico-tecnológico mais autônomo. Todas essas ações exigem, necessariamente, um modelo de desenvolvimento que não seja socialmente excludente, e que, ao contrário, seja capaz de promover a incorporação de vastos segmentos da população hoje marginalizados. Isto implica melhor distribuição da renda, um sistema educacional mais aprimorado e, igualmente, um Estado financeiramente capacitado a promover tais políticas. Anote-se, à margem, que o Estado dificilmente poderá desincumbir-se dessas tarefas, sem antes dissociar-se de outras, que o associem desmesuradamente e que pouco ou nada têm a ver com suas funções essenciais e intransferíveis.

A questão tecnológica reflete-se, nas negociações multilaterais do GATT, na tentativa sistemática das nações desenvolvidas de passarem a examinar os diversos aspectos da questão da propriedade intelectual no âmbito do Acordo Geral. Assim como em ocasiões anteriores, na recente reunião de abril de 1989, em Genebra, o Brasil, apoiado pela Índia, insistiu em que fossem somente debatidos, no âmbito do GATT, os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio, e não direitos de propriedade intelectual de maneira indiscriminada. Esta última alternativa beneficiaria apenas os países desenvolvidos e, especialmente, os principais geradores de tecnologia (EUA, Japão, e alguns países europeus). Apesar das resistências, nossa interpretação foi em boa medida respeitada. Também foram acatados, no texto aprovado ao final da reunião, alguns princípios defendidos pelos países em desenvolvimento, dentre os quais o de tratamento diferenciado e mais favorável.

As transformações em curso no cenário econômico internacional

refletem-se, igualmente, nas negociações multilaterais relativas ao comércio de serviços, que se processam no âmbito da Rodada Uruguai. O Brasil depara-se, também nesse setor, com um terceiro desafio.

O setor de serviços exibe participação crescente nas economias nacionais: nos EUA, por exemplo, é responsável por 70% dos empregos diretos, por quase dois terços do PIB e por cerca de 20% das exportações totais. Mas o setor tem importância estratégica por outra razão, não quantitativa: ele influi decisivamente na geração de competitividade na produção e no comércio de bens. Além disso, pode-se dizer que a quantidade e a qualidade dos serviços de uma economia (educacionais, de saúde, de comunicações, financeiros) definem o seu nível de desenvolvimento econômico. É indiscutível que serviços tais como o de bancos, de processamento de dados, de licenciamento de tecnologia desempenham papel estratégico, sobretudo porque constituem insumos para outros setores ou empresas. Serviços intensivos em conhecimento são decisivos na determinação da competitividade internacional de produtos de tecnologia avançada.

Outra característica, ligada à própria natureza da "globalização" do comércio de serviços, explica a importância estratégica desse tema nos foros multilaterais. Essa globalização está estreitamente associada a três fatores: movimentos de capitais, ação de empresas multinacionais e acesso a tecnologia.

Essas circunstâncias explicam os esforços sistemáticos e continuados dos EUA de promoverem a liberalização mundial do setor. Tais esforços guardam relação direta com o surgimento de novas tecnologias de informação e de transmissão eletrônica de dados.

Para o Brasil, uma liberalização indiscriminada do comércio mundial de serviços pode ser contrária a seus interesses. A forte assimetria no setor, amplamente dominado pelos países desenvolvidos, poderá resultar em uma negociação desigual em que o país não apenas perca o acesso ao núcleo dinâmico da economia internacional, mas também arrisca-se a comprometer setores tradicionais que são hoje competitivos.

Diante do imperativo de participar ativamente das negociações em andamento na Rodada Uruguai, temos procurado realizar estudos e consultas amplas como forma de melhor conhecer o setor e, assim, definir adequadamente nossa postura negociadora. Dentre os segmentos nacionais que poderiam vir a ser prejudicados pela liberalização, destacam-se as áreas bancária, de seguros e de transportes.

O setor bancário brasileiro poderia vir a perder espaço frente a seus congêneres estrangeiros, que ampliariam sua presença no mercado

nacional sem que, em contrapartida, pudéssemos aumentar nossa participação em mercados externos.

No setor de seguros, a forte assimetria existente entre empresas seguradoras nacionais e estrangeiras poderia implicar a desnacionalização de uma área estratégica, que, alcançou posteriormente autonomia depois de estar quase monopolizada por capitais estrangeiros até o final dos anos 30.

Uma completa liberalização na área de transportes marítimos traria também conseqüências desfavoráveis para o Brasil e o conjunto de países em desenvolvimento. Nesse mercado, os países desenvolvidos encontram-se igualmente em posição amplamente preeminente por uma série de fatores: tradição, capacidade de penetração, solidez financeira, capacitação tecnológica.

Desde as negociações da Rodada Tóquio do GATT, no final dos anos 70, os Estados Unidos vinham-se empenhando fortemente para definir, em âmbito multilateral, princípios e regras com vistas à liberalização do setor de serviços. Alguns dos países industrializados e a maioria dos países em desenvolvimento opunham-se à abertura de negociações sobre o tema. No entanto, em setembro de 1986, com o lançamento da Rodada Uruguai, os países membros do GATT, sob forte pressão dos EUA, concluíram pelo tratamento do comércio de serviços.

Prevaleceu, entretanto, o princípio defendido pelo Brasil e por outros países em desenvolvimento, como a Índia e a Argentina, e que se convencionou chamar de "dual track", isto é, dois acordos para dois mercados distintos (o de bens e o de serviços). Aceitar o argumento norte-americano de que deveria ser negociado apenas um acordo ("single track"), melhorado e ampliado, para bens e serviços, significaria admitir desde já que o GATT é adequado para lidar com o comércio de serviços e que, assim, estaria apto a sacramentar concessões e retaliações cruzadas entre os dois mercados. Ou seja, países como o Brasil abririam seus mercados internos no setor de serviços em troca de maior acesso aos mercados de bens dos países desenvolvidos. Isto implicaria legitimar uma nova e inaceitável divisão internacional do trabalho, em que os países desenvolvidos teriam o domínio, de modo excludente, da fronteira tecnológica.

Uma quarta ordem de preocupação com relação ao futuro do nosso comércio exterior diz respeito ao chamado fenômeno da formação de grandes blocos econômicos. O recente acordo de liberalização comercial entre EUA e Canadá, a crescente expansão e integração econômica dos países asiáticos, as perspectivas de uma Europa virtualmente unificada e sem barreiras alfandegárias internas a partir de 1992, ademais dos sinais de maior abertura do mundo socialista às influências exógenas

são indicadores de uma vigorosa reestruturação em curso no quadro econômico internacional.

O Fenômeno da Formação de Grandes Blocos Econômicos

a) A Integração EUA-Canadá

O Acordo de Liberalização Comercial entre EUA e Canadá, que entrou em vigor em janeiro de 1989 por um período de 10 anos, objetiva eliminar as barreiras tarifárias bilaterais e reduzir substancialmente as barreiras não-tarifárias que distorcem o intercâmbio de bens, serviços e investimento entre os dois países.

Uma das críticas mais comumente veiculadas em relação ao recente Acordo é a de que seria "a integração do já integrado". Tal crítica merece algumas qualificações.

Os vínculos entre as duas economias são sem dúvida muito intensos: em 1987, 73% das exportações totais canadenses dirigiram-se para os EUA, o que correspondeu a 17,3% no PNB daquele país; as exportações norte-americanas para o Canadá representaram por sua vez 23% do total exportado pelos EUA e equivaleram a 1,3% do PNB norte-americano.

A participação do mercado norte-americano no comércio exterior canadense tem sido crescente nas três últimas décadas, o que contrasta com as metas políticas da chamada "terceira opção", destinada a promover maior grau de autonomia da economia canadense e a estimular a diversificação de seu comércio exterior.

Uma comparação entre Brasil e Canadá a esse respeito parece reveladora. Se tomarmos como ponto de partida o ano de 1960, verificamos que os dois países encontravam-se em posições próximas no que diz respeito à dependência ao mercado norte-americano. Naquele ano, cerca de 45% do total do nosso comércio exterior era com os EUA, e aproximadamente 55% do total do intercâmbio externo do Canadá era com o seu vizinho. Em contraste com esse quadro, nos últimos anos, a participação norte-americana nas exportações brasileiras declinou significativamente, para menos de 30% (27% em 1985), ao passo que no caso do Canadá elevou-se para mais de 70% (75,2% em 1985).

Embora 80% das exportações canadenses para os EUA e 65% das exportações norte-americanas para o Canadá já sejam isentas de tarifas, estima-se que o Acordo venha a gerar um considerável aumento no comércio bilateral. Tal diagnóstico tem por base o fato de que 45% do comércio livre de tarifas ocorre apenas no setor automotivo e a cir-

cunstância de que serão eliminados gravames norte-americanos sobre outros setores, tais como os de produtos petroquímicos, ligas metálicas e vestuário, que se situam atualmente acima de 15%.

No caso do comércio de veículos automotores – atualmente regulado pelo Pacto Automotivo de 1965 – o recente Acordo, ao tornar mais rígidas as normas de origem para insumos importados, deverá forçar as montadoras a aumentar os insumos americanos e canadenses, o que eventualmente dificultará a entrada de peças e acessórios de terceiros países. Tais alterações poderão afetar negativamente as exportações brasileiras.

É ainda prematuro qualquer diagnóstico abrangente sobre os efeitos para o Brasil da formação de novo bloco econômico representado pelos EUA e Canadá. Pode-se estimar, entretanto, que as exportações brasileiras para o Canadá deverão ser pouco afetadas, uma vez que se constituem, em grande parte, de alimentos e têxteis, setores em que os EUA não são particularmente competitivos. Já nosso comércio com os EUA poderá vir a sofrer efeitos negativos em conseqüência do Acordo, tendo em vista que diversos itens de nossa pauta de exportações para o mercado norte-americano competem com produtos canadenses que agora passaram a se beneficiar de tratamento mais favorável.

Outra ordem de preocupação diz respeito aos fluxos de investimento. A abertura prevista da economia canadense a investimentos norte-americanos poderá implicar redução das inversões dos EUA no Brasil. Analogamente, a abertura da economia dos EUA a inversões originárias do Canadá poderá reduzir os investimentos canadenses no Brasil.

Apesar dessas possíveis tendências desfavoráveis, o maior risco para o Brasil não parece ser o desvio de comércio em virtude da perda relativa de competitividade nas nossas exportações para os EUA. Uma das mais graves apreensões diz respeito aos possíveis efeitos para as exportações brasileiras no caso de aumento do protecionismo norte-americano em relação a produtos de terceiros países. É importante ter presente que a possibilidade de que este tipo de protecionismo viesse a tomar corpo nos EUA teria sido um dos fatores que induziram o Canadá a celebrar o Acordo.

Uma avaliação do nosso intercâmbio com o bloco norte-americano-canadense deve ter como ponto de partida o reconhecimento de que faixas de interesses bilaterais divergentes entre Brasil e determinadas economias desenvolvidas constituem fenômeno inerente ao próprio processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Aos esforços brasileiros de construção de um parque industrial

sólido e competitivo corresponderam medidas protecionistas voltadas, nas economias industrializadas, para a defesa de setores econômicos tradicionais, combalidos por baixos índices de produtividade e competividade. O recurso a mecanismos de proteção a setores obsoletos tem significado, na realidade, uma tentativa perversa de neutralização de vantagens comparativas alcançadas pela indústria nacional. Do mesmo modo, a vaga neo-protecionista, em período mais recente, tem procurado obstaculizar o desenvolvimento e a consolidação de setores tecnologicamente avançados de importância estratégica para a economia brasileira.

As exportações brasileiras para os EUA têm sido seriamente prejudicadas por diferentes medidas protecionistas tarifárias e não-tarifárias, impostas sob alegações diversas. Produtos de vital interesse para o comércio exterior brasileiro têm sido objeto de vários tipos de restrição: exclusão de concessões tarifárias ao amparo da cláusula de nação mais favorecida, aplicação de elevadas alíquotas de importação, imposição de direitos compensatórios, acordos de restrição voluntária às exportações (VRA), e sobretaxas.

O recurso sistemático à aplicação de direitos compensatórios desde 1974 tem constituído um dos mais sérios obstáculos à entrada de produtos brasileiros – sobretudo manufaturados – no mercado norte-americano. Analogamente, a utilização de processos "anti-dumping" contra produtos brasileiros, que se acentuou a partir de 1982, tem prejudicado sensivelmente nossas exportações.

No plano da nossa política econômica, os Estados Unidos vêm buscando igualmente, induzir o Brasil a adotar políticas que assegurem a ampla penetração de produtos norte-americanos no mercado brasileiro, mediante: redução drástica de barreiras tarifárias e não-tarifárias; eliminação do princípio do similar nacional; extinção de mecanismos de incentivos às exportações; ampla liberalização no tratamento do capital estrangeiro.

A nova legislação comercial dos EUA ("Omnibus Trade Bill" de 1988) reflete uma versão fortalecida e renovada do protecionismo norte-americano. A seção 301 dessa reserva aos EUA o direito de iniciar investigações sobre setores da economia de países que, a seu ver, praticam discriminação contra produtos norte-americanos, em virtude de práticas supostamente "desleais" de comércio. Além das medidas usuais de proteção contra a entrada de produtos estrangeiros em seu mercado, os Estados Unidos passam a dispor, com a nova legislação, de um instrumento adicional para a defesa do setor produtivo daquele país.

A nova modalidade protecionista tem por razões subjacentes a

tentativa de proteger setores tradicionais enfraquecidos e, ao mesmo tempo, garantir a hegemonia norte-americana em novas áreas industriais. A introdução unilateral de conceitos que estão sendo amplamente questionados – "comércio justo", "parcelas apropriadas de mercado", "práticas desleais" – ignora causas estruturais do desequilíbrio comercial dos EUA e ameaça intensificar o protecionismo mundial.

b) O Crescente Dinamismo Econômico dos Países Asiáticos

Vejamos agora os desenvolvimentos em curso nos países asiáticos. Seria inexato *stricto sensu* falar-se da formação de um bloco asiático. O fenômeno relevante, no caso, seria o chamado "deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para a orla do Pacífico", que mereceu do Presidente Reagan, em 1984, a referência de que "no Pacífico está o futuro do mundo". Alguns dados parecem corroborar, em princípio, tais afirmações.

O crescimento exponencial dos países do Pacífico está ligado à formação de um triângulo comercial (EUA–Japão–NIC's asiáticos) que assegurou uma larga escala de transações comerciais. Os NIC's asiáticos souberam adotar políticas econômicas adequadas a circunstâncias altamente favoráveis, como a abertura do mercado norte-americano a seus produtos e a facilidade de acesso a bens de capital e tecnologia japoneses. A participação dos quatro NIC's asiáticos no comércio mundial cresceu de 1,5% em 1965 para 6,3% em 1986. Os Estados Unidos, que em 1965 absorviam 19% das exportações desses países, passaram a absorver, em 1986, 37%. Nos anos 70, quando a economia mundial crescia à taxa aproximada de 3% ao ano, os NIC's asiáticos alcançavam crescimento de 8 a 10%. Entre 1980 e 1988, período em que os países da OCDE registraram crescimento anual de 2,3%, a Coréia do Sul atingiu a taxa de 8,3%; Formosa, 7,3%; Hong Kong, 6,5%; Cingapura, 5,3%.

Os NIC's asiáticos aliaram uma política de exportação de produtos nos quais tinham vantagens comparativas a investimentos em importações de bens de capital, maquinaria e tecnologia mais avançada; o que lhes permitiu elevar a produtividade e fortalecer seu poder competitivo.

O elevado nível de reservas externas desses países – cujo exemplo mais significativo é Formosa, com estimativas de US$ 89 bilhões para dezembro de 1988 – seus grandes saldos comerciais e o crescimento acelerado dos seus investimentos no exterior atribuem-lhes lugar de importância nas finanças internacionais. Hong Kong e Cingapura são centros financeiros de peso no cenário mundial. A Coréia do Sul, com

renda per capita de US$ 3.000, solicitou sua participação na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pleiteia admissão no Banco Interamericano de Desenvolvimento como fornecedor de crédito.

A despeito das duas crises do petróleo, o crescimento da economia do Japão, orientada para a exportação e a acumulação de grandes e repetidos saldos comerciais, fez desse país asiático o maior credor e o maior detentor de reservas do mundo (US$ 97,9 bilhões em dezembro de 1988). No final dos anos 70, algumas das grandes empresas japonesas já estavam na fronteira tecnológica de praticamente todas as indústrias civis e da aplicação comercial da pesquisa científica básica.

O Japão, embora seja um país de economia relativamente fechada (o coeficiente de abertura é de 8,0%, em contraste com 22,4% para os países-membros da CEE), é um importante mercado: em 1988 era o segundo maior PIB mundial (US$ 2,8 trilhões, logo após os EUA, com US$ 4,8 trilhões) e o terceiro maior país exportador, logo após os EUA e a República Federal da Alemanha.

A economia japonesa, que em 1980 se defrontava com um déficit comercial de US$ 10,9 bilhões, em 1988 exibia um superávit de US$ 77,3 bilhões. Nesse ano, o comércio exterior do Japão atingia a cifra de US$ 451,7 bilhões, sendo o terceiro mercado a nível mundial. É muito revelador do fenômeno de deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para os países da orla do Pacífico o fato de que a participação das exportações japonesas no total do comércio mundial evoluiu de 6,5%, em 1980, para 9,8%, em 1987. Nesse mesmo período, as exportações dos EUA diminuíam sua participação de 11,1% para 10,8%.

O comércio do Brasil com os países da Ásia e Oceania tem-se expandido, ao longo dos dez últimos anos, a uma taxa média superior ao do comércio global do Brasil. Assim, no período 1978-1987, nossas exportações para aquela região expandiram-se à média anual de 12,7%, em contraste com um aumento global de nossas exportações de 8,4%. Entretanto, as importações brasileiras originárias da região elevaram-se, no período, em apenas 0,3% ao ano, o que corresponde a uma taxa bem inferior à do aumento global de nossas importações, que foi da ordem de 1,1%.

O Japão, por exemplo, é o terceiro mercado para as nossas exportações (após EUA e CEE), o terceiro maior investidor estrangeiro no Brasil (logo após os EUA e a República Federal da Alemanha) e o quarto país de onde mais importamos. No nosso intercâmbio com o Japão ainda predominam as exportações brasileiras de produtos básicos, embora a tendência seja de participação decrescente desse grupo de produtos, sobretudo o minério de ferro, que em 1980 representava 44%

das nossas exportações destinadas ao mercado nipônico e que em 1986 havia declinado para 28%.

Esses dados indicam, assim, que nosso intercâmbio com a região tem dado demonstrações de dinamismo e de certa diversificação, embora continue ainda muito dependente de produtos primários. Há sem dúvida espaço para uma expansão das trocas com os países asiáticos.

c) O Processo de Unificação Européia: A Europa de 92

Os efeitos da chamada "Europa de 92" ainda são difíceis de serem visualizados com clareza.

A idéia de uma Europa unificada remonta, como se sabe, ao Tratado de Roma de 1957 e tem sido perseguida desde então. O elemento novo a considerar no tocante à CEE é a decisão recentemente adotada pelos 12 países de fixar em dezembro de 1992 o prazo final para a plena consecução de seu objetivo de unificação de mercados. A essa decisão de acelerar o processo de integração européia certamente não esteve alheia uma crescente preocupação com o desempenho vigoroso exibido por seus parceiros desenvolvidos, a saber, o Japão e, a partir dos anos 80, também os EUA, sem falar nos próprios NIC's asiáticos.

Através da unificação em 92, a Europa espera contar com um mercado de maiores proporções que viabilize amplos investimentos em ciência e tecnologia e, assim, reduza o perigoso e crescente hiato entre as nações européias e Japão e EUA neste campo. A unificação ensejaria, também práticas econômicas mais racionais e, por conseguinte, mais eficientes.

Talvez seja lícito falar-se em três ordens de preocupação com relação à unificação européia de 1992. A primeira está relacionada a seus efeitos sobre as diversas políticas nacionais de regulamentação, sobre políticas macroeconômicas, e sobre os padrões de intervenção do Estado na economia. Imagina-se, em 92, uma Europa menos regulamentada, mas não se tem certeza deste resultado.

A segunda indefinição diz respeito aos efeitos da maior competitividade regional sobre o processo de "graduação" das economias européias. A unificação desmonta as barreiras internas ao comércio na Europa, assegura o livre-trânsito de pessoas, facilita o transporte e inspeções fronteiriças, procura harmonizar o difícil problema dos diferenciados níveis nacionais de taxação interna. Fica porém a indagação: o processo acentuará ou reduzirá os desequilíbrios intra-europeus?

Uma terceira ordem de preocupação diz respeito aos desdobramentos políticos e institucionais da unificação. Jacques Delors, Presidente do Conselho da Comunidade, vê na unificação o embrião de um

"Governo europeu", enquanto Margareth Thatcher visualiza uma comunidade de Estados soberanos independentes. Duas perspectivas se delineiam: uma visão liberal, que privilegia a desregulamentação, e, no outro lado, uma visão social-democrata, que vê a possibilidade de novos – e mais racionais – compromissos institucionais entre sindicatos patronais e de trabalhadores e entre outros segmentos da sociedade.

As indicações comunitárias de que o acesso ao mercado unificado estaria baseado no critério de reciprocidade dão margem a preocupações quanto ao futuro de suas relações comerciais com os países em desenvolvimento, apesar das declarações otimistas de autoridades da CEE. A mensuração da reciprocidade com base na "equivalência de efeitos econômicos" tenderá a favorecer países de economia mais desenvolvida – EUA, Canadá, Japão –, que detêm melhores condições de oferecer vantagens em troca. Nos termos concebidos pela CEE, o critério de reciprocidade lança igualmente apreensões quanto ao futuro do sistema multilateral. Alguns princípios fundamentais do GATT, sobretudo a cláusula de nação mais favorecida, que não permite a discriminação entre as partes do Acordo Geral, poderiam ser questionados.

Inquieta-nos, especialmente, a possibilidade de se institucionalizarem mecanismos de aprofundamento das desigualdades entre as economias desenvolvidas e o Terceiro Mundo: condicionar o acesso ao mercado europeu importador de produtos primários e manufaturas à adoção de políticas comerciais e de investimento externo em setores tecnológicos avançados nos termos defendidos pelas economias desenvolvidas significaria reproduzir, na esfera econômica, a política de congelamento do poder mundial. Nessas condições, os países em desenvolvimento seriam excluídos, ainda uma vez mais, do núcleo dinâmico da economia mundial.

Antes de aventarmos hipóteses acerca do futuro das relações da CEE com o Brasil, talvez seja útil traçar um perfil, ainda que sumário, desse relacionamento tal como se vem desenvolvendo ao longo dos últimos anos.

No período compreendido entre 1978 e 1987, a Comunidade colocou-se como nosso principal parceiro comercial. Contudo, a tendência que se verificou durante aqueles anos foi de um declínio do mercado comunitário em relação ao norte-americano, cuja participação nas exportações originárias do Brasil apresentou taxa anual de crescimento em torno de 11%, contra apenas 7,1% dos parceiros europeus.

As razões para essa trajetória de relativo declínio do mercado comunitário em relação ao norte-americano no quadro de nossas exportações seriam, basicamente, de três ordens. A primeira estaria ligada ao fenômeno da valorização do dólar – sobretudo marcante no período

1981-85. Como nossa moeda é cotada em termos de dólar, a valorização deste reflete-se em valorização da nossa moeda, o que acarreta perda de competitividade de nossas exportações para terceiros mercados. As importações comunitárias de produtos primários brasileiros apresentam dinamismo menor não só pela baixa elasticidade-renda inerente aos produtos agrícolas, mas também em função da Política Agrícola Comum (PAC) e dos Acordos Preferenciais entre a Comunidade e grupos de países em desenvolvimento – da África e do Mediterrâneo, inicialmente, e do Caribe e do Pacífico, numa etapa posterior.

Outra razão que limitou o nosso comércio com a CEE está ligada ao fato de que a expansão de nossas exportações avançou sobre setores tradicionais da indústria comunitária, cuja perda de competitividade, somada ao aumento de desemprego decorrente de fatores estruturais e conjunturais, deu ensejo a vários processos anti-dumping e anti-subsídios. O crescente grau de elaboração de nossas exportações para a Comunidade, aliado à relativa perda de dinamismo da economia comunitária, criou áreas de atrito, envolvendo não somente produtos primários como também industrializados. Assim, o farelo de soja, os têxteis, os calçados, os produtos siderúrgicos, o suco de laranja e algumas outras exportações brasileiras passaram a despertar preocupação e a provocar medidas protecionistas – ou a ameaça de sua adoção – por parte da CEE.

Com o objetivo de evitar a proliferação de maiores contenciosos – o Brasil comprometeu-se, por meio de acordos, a auto-limitar suas exportações em alguns setores, o que propiciou a criação de um "modus vivendi" com a Comunidade, mas tal procedimento não satisfez inteiramente os anseios brasileiros quanto ao mercado comunitário.

Os limites a uma expansão mais acentuada do nosso comércio com a CEE seriam, portanto: 1º) o fenômeno da valorização do dólar; 2º) a predominância de produtos básicos na nossa pauta de exportações, em um contexto de aplicação da Política Agrícola Comum (PAC) e de acordos preferenciais de comércio entre a Comunidade e os países mediterrâneos e os ACP (África, Caribe e Pacífico); e 3º) a política comunitária de proteção a setores industriais tradicionais em que a competitividade brasileira avançou consideravelmente.

Para países como o Brasil, que canaliza 28% de suas exportações para a CEE, nosso primeiro mercado, em 1988 (em 1987 era o segundo, logo após os EUA), a indagação central é se a Europa de 92 será um continente mais aberto ao intercâmbio com o exterior. Não há muitas indicações de que esta venha a ser a trajetória futura.

Nosso grande receio, que desejaríamos não ver materializado, é o surgimento de um modelo de dupla face: uma Comunidade Européia li-

vre internamente e, para o resto do mundo, uma "Fortaleza Europa". Não gostaríamos de ver prevalecer o modelo que resultou na Política Agrícola Comum (PAC), responsável por práticas altamente protecionistas. A este respeito, vale citar um trecho constante de publicação do GATT, segundo o qual: "the annual transfers from consumers (through higher dairy product prices) and taxpayers to dairy farmers in the EEC represent $ 410 per cow; in the United States $ 835 per cow." Esse dado levou a Primeira Ministra Margareth Thatcher a afirmar, numa crítica a Política Agrícola Comum, que o custo anual de uma vaca na Comunidade era superior à renda per capita de mais da metade da humanidade. Não é difícil inferir para além de considerações estritamente econômicas, as implicações de ordem ética de uma tal política...

O Fenômeno da Formação de Grandes Blocos Econômicos. Dados para uma Reflexão sobre Estratégia Brasileira de Comércio Exterior

Como vimos, há indícios de que a formação de grandes blocos econômicos – um dos elementos centrais do processo em curso de reestruturação da economia internacional – venha a afetar os alicerces do comércio mundial.

Diante desse fenômeno, uma reflexão que nos parece indispensável diz respeito às possíveis estratégias de comércio exterior para um país como o Brasil que, exibindo um comércio altamente dinâmico com os países industrializados, situa-se à margem do processo de formação de grandes blocos econômicos.

Um primeiro elemento para uma reflexão desse tipo seria o exame do sentido mais profundo do fenômeno da formação de grandes blocos econômicos. Embora seja prematuro estimar com maior precisão suas consequências, já é possível dizer-se que aquele fenômeno inscreve-se nas tendências bem visíveis de crescente prevalência de formas de comércio administrado em escala internacional.

Seria impreciso falar-se de comércio administrado sem uma referência ao chamado neo-protecionismo, pautado pelo alcance mais amplo, maior diversidade e menor visibilidade dos esquemas protecionistas – dentre os quais sobressaem as barreiras não-tarifárias. O neoprotecionismo passou a deter influência crescente a partir da crise dos anos 70, quando o choque nixoniano da desvinculação entre dólar e ouro e o primeiro choque do petróleo lançaram os germes da instabilidade (estimulada pelas taxas de câmbio flutuantes) e do desemprego. Esse quadro de crescentes entraves ao comércio contrastava com a experiência de efetiva liberalização comercial e crescimento econômico,

que foram os traços marcantes dos chamados "30 gloriosos" – os trinta anos que terminaram em 1973.

É sabido que essa fase de liberalização comercial teve como instrumento central para a sua promoção uma instituição: o GATT. Ora, uma estratégia de combate aos eventuais efeitos negativos da formação de grandes blocos econômicos deve ter como ponto de partida o fortalecimento da diplomacia econômica multilateral e, particularmente, o GATT. Como indicamos, o principal efeito negativo é a possibilidade de que os blocos venham a exibir uma dupla face de abertura interna e fechamento externo. Tal ameaça é real. Diante dela, a saída que temos reside na preservação do sistema multilateral de comércio e, portanto, no aprimoramento da instituição que o sustenta, o êxito da atual rodada de negociações multilaterais em andamento – a chamada Rodada Uruguai, com suas conclusões previstas para dezembro de 1990 – poderá contribuir de forma ponderável para neutralizar tendências restritivas ao comércio.

O Brasil tem perfeita consciência tanto daquela ameaça quanto dessa saída. Isso explica a alta prioridade que a diplomacia brasileira atribui ao GATT e os esforços que vem desenvolvendo no sentido de fortalecer aquela instituição como promotora de uma efetiva liberalização do comércio. Este seria um dos elementos essenciais para uma reflexão sobre estratégias comerciais brasileiras para os próximos anos.

O segundo elemento da reflexão diz respeito ao papel da América Latina – e particularmente da Argentina – na estratégia de comércio exterior do Brasil para a próxima década.

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

Não obstante a existência de dificuldades e entraves – de resto normais em qualquer processo de integração – e o fato de ter contra si adversidades como a séria crise econômico-financeira por que atravessam os dois países, a integração Brasil-Argentina tem apresentado, em seus primeiros anos, resultados bastante satisfatórios. É preciso prosseguir, procurando harmonizar os interesses dos diversos setores envolvidos.

É interessante notar que apesar dos resultados e perspectivas promissoras, estratégias que atribuem prioridade à intensificação de nosso intercâmbio com a América Latina são por vezes contestadas. Alguns dos argumentos inspiram-se em dados relativos à importância

menor da economia e do comércio exterior da América Latina em comparação com alguns países desenvolvidos.

Nessa linha, alguns analistas, ao avaliarem as perspectivas do nosso comércio exterior sob o prisma do valor total dos PIB's e do comércio exterior de países desenvolvidos, em comparação com dados relativos à América Latina, são levados à conclusão de que as possibilidades de nosso intercâmbio com a região não constituiriam uma opção viável de comércio para o Brasil.

Em 1987 prevalecia o seguinte quadro: o PIB dos EUA (US$ 4,4 trilhões), do Japão (US$ 2,3 trilhões) e da CEE (US$ 4,2 trilhões) somavam, em conjunto, US$ 11,0 trilhões. Isto significava mais de onze vezes o valor do PIB total da América Latina, que era de US$ 0,9 trilhões. Analogamente, o comércio exterior dos EUA (exportações mais importações) era da ordem de US$ 678 bilhões, o do Japão era de cerca de US$ 382 bilhões e o da CEE alcançava aproximadamente US$ 1,9 trilhão, o que totalizava conjuntamente US$ 3,0 trilhões. Em contraste com tais dados, o comércio exterior da América Latina (excluindo o Brasil) totalizava apenas US$ 115,3 bilhões, o que corresponderia a menos de 4% do intercâmbio comercial global de EUA, Japão e CEE.

É indispensável qualificar esses dados globais, se o nosso objetivo é traçar estratégias prioritárias de política comercial com relação aos blocos econômicos.

Esses indicadores poderiam ser utilizados para sustentar, aparentemente, a conveniência de se privilegiarem estratégias de integração do Brasil com um dos grandes blocos econômicos citados, que, em virtude de sua pujança econômica e comercial, deveriam oferecer maiores possibilidades. No entanto, o futuro do comércio brasileiro tanto com a CEE como com os EUA encontra-se na dependência de vários outros fatores que extrapolam consideravelmente uma lógica quantitativa simplificadora.

Vejamos a estrutura das exportações brasileiras para a CEE. Verificamos a persistência de elevadíssima participação de produtos primários nas nossas exportações. Apenas cerca de 30% das vendas brasileiras destinadas à CEE são constituídas de manufaturas. Já para a ALADI, atualmente 83% das nossas exportações são de produtos manufaturados. Especialmente significativo é o fato de ter a participação comunitária nas exportações totais brasileiras de manufaturados decrescido, de modo consistente, desde o início dos anos 70. Partindo de um patamar de 27,1% em 1973, reduziram-se para 18,0% em 1980, e totalizaram apenas 14,5% em 1985. No caso da ALADI, observou-se padrão oscilante que se explica antes pela queda generalizada de importações que por eventual rigidez da pauta importadora.

Assim, propostas de arranjos preferenciais do Brasil com o bloco econômico da CEE, ademais de duvidosa viabilidade política, poderiam ter como conseqüência uma pauta de exportações brasileiras com menor grau de elaboração, constituída predominantemente de produtos básicos, com todos os inconvenientes associados a tal característica.

No caso do comércio com os EUA, a participação dos nossos manufaturados no intercâmbio bilateral é substancialmente mais elevada do que para a CEE (72,0% contra 30,6%). Entretanto, integrar-se ao bloco EUA/Canadá seria buscar aproximar o perfil brasileiro ao deste último país, que tem situação especialíssima, por seus vínculos especiais com a economia norte-americana. Ao contrário do Canadá, que em 1987 canalizava para o mercado norte-americano 73% das suas exportações totais, o que correspondia à elevada cifra de 17,3% do seu PNB, o Brasil exibe pauta de exportações significativamente mais diversificada em termos de distribuição geográfica: os EUA absorveram, em 1988, o correspondente a 26,0% do total das nossas exportações; a CEE, 28,0%; o Japão, 6,8%; e os demais países desenvolvidos absorveram cerca de 6,0%.

Além desses dados relativos ao grau de elaboração dos produtos exportados para a América Latina e, particularmente, para a Argentina, – que revelam participação relativa de manufaturados maior do que para outras regiões – é oportuno indicar que, diante dos impulsos protecionistas em curso que dificultam as exportações de uma vasta gama de produtos manufaturados brasileiros para os mercados norte-americano e europeu, a integração com a Argentina constitui um projeto de interesse estratégico para nosso comércio exterior.

Ao mesmo tempo, os constrangimentos impostos pela crise da dívida e os desequilíbrios derivados de uma estratégia de geração de elevados superávits comerciais como modalidade de ajustamento à crise, tornaram imperativa a busca de alternativas regionais inovadoras que resultem em economia de divisas, intensificação das correntes de comércio e mais equilibrado aproveitamento da capacidade produtiva instalada.

A principal característica da integração Brasil-Argentina é a abrangência de seus objetivos, com vistas a refletir, de forma pragmática, a complexidade e a diversificação das relações bilaterais. Dessa forma, reúne propósitos políticos, econômicos, militar-estratégicos e culturais, em graus variáveis.

É inegável a importância primordial da vontade política para o avanço do processo de integração entre os dois países. Ambos os governos disto tiveram consciência desde os primórdios da negociação. A vontade política não é porém condição suficiente: impõe-se também

uma expressiva e crescente participação de setores empresariais importantes. Tais setores são capazes de dar sentido mais concreto ao processo de integração e tornar translúcidas as áreas de atrito, facilitando, assim, a superação das dificuldades. De fato, ao lado dos vínculos governamentais, têm-se intensificado as relações entre setores privados e públicos dos dois países.

A elaboração e a execução do Programa de Integração Brasil-Argentina tem-se norteado por quatro princípios básicos, que visam a conferir coerência e continuidade aos esforços de intensificação do relacionamento bilateral. O realismo tem sua expressão em medidas planejadas que levem em conta as especificidades e as reais condições prevalecentes no quadro econômico, político e social de cada país. A necessidade de conceder aos agentes econômicos condições de adaptação à nova realidade do mercado ampliado tem resultado na adoção de medidas prudentes e progressivas, pautadas pelo critério de gradualismo. O caráter dinâmico da economia de cada país e do próprio relacionamento bilateral pressupõe o reconhecimento de que retificações de alcance, ritmo e objetivos podem tornar-se necessárias. Nesse caso, nos guiamos pelo princípio da flexibilidade. O quarto elemento do processo é a busca do equilíbrio, isto é, o recurso a mecanismos destinados a conferir às partes envolvidas benefícios mútuos. O esforço de convergência dos quatro princípios indicados evidencia-se pela seleção do setor de produção de bens de capital para iniciar o processo de integração, em função dos níveis relativamente compatíveis de desenvolvimento e dos índices significativos de complementaridade.

O Programa de Integração Brasil-Argentina constitui marco histórico não apenas para as relações entre os dois países (a rigor, para três, dada certa participação do Uruguai), mas também para o conjunto da América Latina. Ainda que originalmente circunscrito – condição indispensável para, num primeiro momento, criarem-se maiores possibilidades de êxito – poderá ter implicações importantes de médio e longo prazo para toda a região, nos planos político e econômico.

No plano político, o fator mais importante do projeto reside em sua inserção nos processos de transição democrática em curso nos dois países, em particular, e na América Latina, em geral. A aproximação constitui instrumento de fortalecimento dos processos de transição democrática. Isto é mais visível nos países do Cone Sul, onde as conjunturas políticas se influenciam e reforçam mutuamente.

No plano econômico, a aproximação não constitui apenas movimento em direção ao bilateralismo, mas também esforço de fortalecer globalmente a economia regional. O programa permite às duas economias atuarem como fontes de sustentação dos níveis de comércio intra-

regional e contribuírem para o crescimento econômico dos demais países da América Latina.

O terceiro elemento, que deve estar presente numa reflexão sobre estratégias comerciais brasileiras diante da formação de grandes blocos econômicos, é a questão da liberalização da economia brasileira. Este elemento está necessariamente ligado ao primeiro.

De fato, a coerência de nossa atuação multilateral exige que a sociedade brasileira esteja disposta a contribuir nesse esforço de combate a práticas protecionistas, inibidoras da atividade econômica global. Devemos estar conscientes de que a defesa de interesses brasileiros no âmbito do GATT pressupõe uma contrapartida – uma liberalização – que deve ser coerente, gradual e controlada – da própria economia nacional, cujos efeitos positivos não se limitam ao direito de pleitear livre acesso a outros mercados, mas igualmente à possibilidade mesma de conferir ao sistema produtivo nacional graus crescentes de produtividade e competitividade.

O tema da liberalização e, conseqüentemente, a chamada "nova inserção do Brasil na economia mundial" devem ser examinados tendo presente a dupla necessidade de introduzirem-se estímulos à integração e, ao mesmo tempo, de preservar-se o grau de coerência interna do tecido industrial de nossa economia. É evidente que está em curso uma internacionalização das economias nacionais que reduz as margens de autonomia dessas economias. Diante desse processo, devemos estimular os impulsos liberalizantes, mas sem abandonar o objetivo de consolidar e desenvolver uma indústria estruturada com o resto da economia nacional. Uma economia de dimensões continentais, como a brasileira, não pode deixar de integrar-se com o resto do mundo. Mas, ao mesmo tempo, não pode transformar-se numa "plataforma de exportação".

Considerações Finais

A elaboração de estratégias para o comércio exterior brasileiro é um processo necessariamente complexo, que incorpora elementos de política econômica de diversas naturezas e cuja característica básica é a interdependência.

A questão do tratamento da dívida externa é o eixo central da política econômica e, por conseguinte, de qualquer estratégia de comércio exterior. O tema do endividamento do Terceiro Mundo vem seguindo uma evolução marcada por três fases. Num primeiro momento, que correspondeu ao período 1982-1985, o problema da dívida externa era percebido como uma crise de liquidez. Para a sua superação recomendava-se então a concessão de empréstimos de emergência, vinculados a

programas de ajustamento sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional. Essa fase, em que o sistema financeiro sentia-se ameaçado pelos anúncios de moratórias, começou a evoluir com a decisão dos bancos credores de aumentar o seu capital e suas reservas para fazer face a eventuais riscos.

Uma segunda fase, de 1985 a 1988, foi dominada sobretudo pela estratégia do Plano Baker, que previa reescalonamentos plurianuais da dívida e fluxos crescentes de desembolsos dos organismos multilaterais e dos bancos credores para os países endividados. Tais diretrizes ampliariam a capacidade de pagamento, mas, ao mesmo tempo, aumentariam o estoque da dívida.

A terceira fase, que atualmente vivemos, está marcada pela percepção de que a solução para a crise da dívida deve consistir, sobretudo, em medidas destinadas a reduzir o estoque e o serviço da dívida. Há uma crescente aceitação da idéia de que não haverá solução para a questão da dívida externa – especialmente dos 17 países mais endividados – enquanto não se adotarem medidas dessa natureza.

Ao exigir uma substancial drenagem de recursos financeiros, o endividamento externo tem como corolário uma sensível perda de graus de autonomia na formulação de política econômica. Essa perda materializa-se, primeiramente, nos efeitos altamente inflacionários dos elevados superávits gerados para honrar o serviço da dívida. A expansão da base monetária, com a conversão dos superávits em cruzados, compromete os planos de estabilização.

O segundo aspecto dessa perda de autonomia decorre do fato de ter assumido o Estado parcela substancial da dívida externa contraída originalmente pelo setor privado. A participação do setor público no total da dívida de médio e longo prazo, que em 1982 era de 67,5%, em 1987 atingia o elevado patamar de 86,6%. Ao mesmo tempo, a redução da poupança externa, como percentagem do PIB, foi muito acentuada no período 1982-1987, passando de 6,08% para 0,67%. A elevação dos níveis de poupança interna não foi capaz de compensar aquele movimento declinante da poupança externa, sobretudo porque a poupança pública reduziu-se de forma ponderável: de 1,85% em 1982 para zero em 1987. Se compararmos este último dado com o nível médio de poupança pública como percentagem do PIB vigente ao longo da década de 1970 (5,65%), o diferencial é ainda mais marcante. Tais dados refletem a forte crise financeira do Estado e a grave crise de crescimento, derivada do estancamento da poupança pública.

Este artigo procurou focalizar o processo de reestruturação da economia mundial e nele identificou o que chamamos de "três desafios" com os quais se defronta o comércio exterior brasileiro.

O primeiro desafio está ligado à questão das propostas para liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, atualmente em exame no GATT. O tema é de importância direta para o Brasil – país dotado de um setor agrícola altamente dinâmico, com mais de 70 milhões de toneladas de grãos produzidos em 1988.

Na Rodada Uruguai, onde o assunto vem sendo negociado, a atuação brasileira vem-se desenvolvendo em conjugação com o chamado Grupo de CAIRNS, que congrega países agrícolas de porte médio altamente interessados em um processo de liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas. No seio desse Grupo o Brasil embasa com seus esforços em dois elementos fundamentais: em primeiro lugar, a consciência de que o país deve vir a beneficiar-se de uma liberalização na agricultura, em virtude de ser reconhecidamente competitivo em vários segmentos do setor; em segundo, a necessidade de defender um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento, de forma a assegurar-lhes um período de "carência" para se adaptarem ao novo quadro de liberalização que venha a emergir. A vulnerabilidade das economias dos países em desenvolvimento recomenda que a eliminação de subsídios seja gradual, de modo a evitar impactos econômicos e sociais graves.

A atuação brasileira deve, entretanto, ter por base o fato de que a liberalização mundial é uma avenida de mão-dupla, que pressupõe a reavaliação de esquemas protecionistas e de subsídios que ainda subsistem em nosso setor agrícola. A consolidação de uma atuação consistente do Brasil depende, por conseguinte, da continuidade da utilização de mecanismos de consulta e coordenação entre entidades públicas e privadas com interesses na área agrícola.

O segundo desafio está ligado às aceleradas transformações tecnológicas, que estão alterando os padrões de vantagens comparativas em escala mundial. O dinamismo econômico futuro deverá basear-se cada vez menos em disponibilidade de mão-de-obra barata e matérias-primas a baixo custo, e cada vez mais em "conhecimento".

Esse fenômeno – que estaria sinalizando na direção de uma Terceira Revolução Industrial – tem induzido os países desenvolvidos a tentar legitimar e institucionalizar práticas que dificultem o acesso ao conhecimento tecnológico a países em desenvolvimento que já dispõem de alguma massa crítica como é o caso do Brasil, Índia e alguns outros países. Tal prática tem-se refletido em críticas severas, por parte dos desenvolvidos, às convenções internacionais em vigor sobre patentes e "copyright" administradas pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), sob a alegação de as mesmas serem insuficientes para "proteger" a inovação tecnológica. Insistem aqueles países em

tentar celebrar, a nível internacional, uma legislação mais restritiva, cujo efeito poderia ser o virtual "congelamento" do *status quo* em matéria da "posse" da tecnologia.

Como se sabe, a questão tecnológica constitui parte importante das negociações em curso no âmbito da Rodada Uruguai. Durante a reunião de abril de 1989, do Comitê de Negociações Comerciais, em Genebra, foi possível preservar ainda nesta fase, um equilíbrio entre a posição sustentada pelo Brasil e pela Índia, de um lado, e aquela defendida pelos países industrializados: as negociações serão conduzidas com o objetivo de esclarecer as disposições do GATT que direta ou indiretamente dizem respeito a propriedade intelectual e de discutir possíveis normas sobre disponibilidade, alcance e uso de direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio. Caberá aos Ministros dos diversos países-membros, reunidos ao final da Rodada, decidir se essas eventuais normas farão ou não farão parte do Acordo global.

O desafio "tecnológico" coloca o Brasil diante da necessidade de realizar esforços no sentido da elevação do nível científico das nossas universidades e centros de pesquisa, o que por sua vez, requer a ampliação dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, bem como a definição de uma política educacional adequada. Para tanto, faz-se necessária a implantação de um modelo de desenvolvimento que incorpore os vastos segmentos da população hoje marginalizados.

A questão do comércio de serviços, em exame no âmbito do GATT, seria o terceiro desafio. As propostas norte-americanas no sentido de promover ampla liberalização no comércio internacional de serviços parece contrária aos interesses de nações em desenvolvimento, como o Brasil, por um conjunto de razões: 1º) em função da forte assimetria no setor, poderíamos perder espaço no nosso mercado interno sem assegurar acesso a mercados nos países desenvolvidos; 2º) o setor apresenta importância estratégica, dada a vinculação entre serviços e tecnologia; 3º) tais propostas poderiam significar que países em desenvolvimento, como o Brasil, abririam seus mercados internos no setor de serviços em troca de maior acesso aos mercados de bens dos países desenvolvidos. Isto poderia legitimar uma nova e inaceitável divisão internacional do trabalho, em que os países desenvolvidos teriam o domínio, de modo excludente, da fronteira tecnológica.

O quarto desafio para o nosso comércio exterior seria o fenômeno da formação de grandes blocos econômicos (EUA-Canadá, a Europa de 92 e os países asiáticos), que poderá afetar os alicerces do comércio mundial.

O fenômeno, como já apontado acima, parece inscrever-se na am-

bivalente estratégia dos EUA, da CEE e do Japão de, no plano retórico, endossar o paradigma do liberalismo econômico e, na prática econômica, montar esquemas alternativos que estariam distantes daquele padrão liberal.

Um dos problemas essenciais de qualquer processo de integração é saber em que medida dele resultará um "deslocamento" de comércio ou uma "criação" de comércio. Ora, tanto no caso da integração EUA-Canadá quanto no da Europa de 92, as expectativas são de que o "deslocamento" prevaleça sobre a "criação" de comércio, pelo menos no que diz respeito à América Latina, já que esta região está excluída dos esquemas preferenciais da CEE.

Diante do fenômeno da formação de grandes blocos econômicos, uma reflexão que nos parece indispensável diz respeito às possíveis estratégias de comércio exterior para um país como o Brasil que, exibindo um perfil de comércio altamente dinâmico com o mundo industrializado, situa-se à margem do processo de formação de blocos. O primeiro elemento de tal reflexão diz respeito à necessidade prioritária de fortalecermos e aprimorarmos instituições multilaterais como o GATT, por ser a única organização com alguma capacidade para contrarrestar a vaga protecionista que parece embutida no processo de formação de blocos. Assim como ele teve papel preponderante na fase de liberalização do comércio mundial que prevaleceu até 1973 – no período dos "30 gloriosos" – poderá voltar a ter relevância como instrumento eficaz no combate a eventuais políticas de fechamento que venham a ser adotadas pelos blocos econômicos.

O segundo elemento de reflexão sobre política diz respeito à importância que a América Latina – e particularmente a integração com a Argentina – deverá continuar a merecer no quadro do nosso comércio exterior. Os resultados da integração têm sido positivos e as dificuldades existentes devem ser vistas como fenômenos normais e previsíveis em processos dessa natureza. Dados relativos ao grau de elaboração de nossa pauta de exportação para a América Latina – especialmente para a Argentina – revelam participação maior de manufaturados do que para outras regiões. Além disso, não nos confrontamos, na América Latina, com as práticas protecionistas aplicadas contra produtos brasileiros por parte da CEE e dos EUA.

A vontade política de promover a integração é condição necessária para seu avanço. O processo porém dependerá de um expressivo e crescente envolvimento de setores empresariais de peso para manter sua vitalidade. Esta sustentação já ocorre, trazendo à tona, inclusive, de forma muito transparente, os interesses divergentes entre setores. São compreensíveis conflitos de interesse, com os quais deveremos

aprender a conviver com naturalidade, sempre nos empenhando por sua superação. A CEE, por exemplo, convive com problemas desse tipo há muitos anos.

Impõe-se por fim refletir sobre o tema da liberalização. É importante ter presente que a injeção de estímulos à maior competitividade da economia brasileira e a defesa de nossos interesses em negociações econômicas multilaterais – como as que estão em curso no GATT – pressupõem como contrapartida uma continuada liberalização de nossa economia, em termos que sejam coerentes, graduais e controlados. Devemos estimular os impulsos liberalizantes, sem abandonar o objetivo de consolidar e desenvolver uma indústria à altura de nossas dimensões continentais. É preciso que saibamos conciliar nossa integração com a economia mundial, sem nos transformarmos numa "plataforma de exportação".

Como afirmei de início, até agora o comércio exterior brasileiro soube responder com dinamismo e criatividade aos sérios problemas e obstáculos que o afrontaram. Acredito que, uma vez mais, daremos prova de competência e capacidade de adaptação às mudanças que agora se exigem de nós.

2. Comércio Exterior Brasileiro: Competitividade e Perspectivas*

Rubens Ricupero

O Novo Cenário Internacional

Sem subestimar as condições internas que influem tanto sobre a competitividade do comércio exterior como sobre a política industrial e, de maneira geral, sobre o desempenho da economia, entendo que posso dar contribuição mais útil se a ênfase deste trabalho for dirigida para os fatores externos. De fato, estou fora do Brasil há mais de um ano e só acompanho de forma incompleta a realidade econômica interna. Ao contrário, por força de minhas funções em Genebra, tenho tido contato mais freqüente com a evolução de um cenário econômico internacional que terá profundas repercussões sobre o destino do Brasil, embora paradoxalmente os brasileiros ou não parecem se aperceber disso ou continuam com uma visão estática e superada desse cenário.

Os seguintes elementos integram o contexto econômico contemporâneo:

1) *Expansão e prosperidade:* as economias industrializadas atravessam já há 6 anos ininterruptos uma nova fase dourada após as turbulências dos anos 70 (choques do petróleo, inflação, cura recessiva). Apesar de menos altas do que entre 1947 e 1973, as taxas de crescimento do produto, em torno de 3 a 3,5% ao ano, se aplicam a economias de um tamanho muito maior do que naquela época e exercem um efeito cumulativo sobre níveis já muito apreciáveis de renda per capita e bem-estar pessoal. As 3 grandes unidades produtivas, EUA, Japão e CEE, medem-se em trilhões de dólares e apresentam taxas de inflação baixas e desemprego reduzido (caso das 2 primeiras) ou em declínio (CEE). Revelam, igualmente, grande capacidade de resistência a crises e tensões, conforme se verificou após o "crash" da Bolsa de Nova York de outubro de 1987: ao contrário das previsões, a produção nos meses seguintes continuou a crescer em ritmo mais acelerado. Recentemente, os sinais de aquecimento e de retorno da inflação, sobretudo nos EUA, estão aparentemente se dissipando.

---

* Apresentado inicialmente na Fundação Dom Cabral, Belo Horizonte, 23 de maio de 1989.

A maior ameaça à continuação dessa tendência reside na persistência dos grandes desequilíbrios macro-econômicos entre os EUA, de um lado e o Japão e a Alemanha Ocidental, do outro, em decorrência da manutenção do déficit orçamentário americano em nível a longo prazo insustentável e da baixa propensão a poupar da população. A correção gradual dos desequilíbrios da balança comercial e de pagamentos dos EUA, que havia sido impulsionada pelo acordo do Plaza de setembro de 1985 e a desvalorização do dólar, não só perdeu força a partir de meados do ano passado mas foi claramente revertida conforme indicam de novo as cifras sobre o recrudescimento dos saldos da Alemanha e do Japão e a revalorização da moeda americana. Esses desequilíbrios, assim como a constante oscilação das taxas cambiais criam uma situação basicamente instável (em contraste com o período de estabilidade cambial que caracterizou a fase de expansão do após-guerra) e podem desencadear novas e graves perturbações. Quando finalmente os desequilíbrios forem corrigidos, o que ocorrerá cedo ou tarde, haverá certamente um preço a pagar em termos de tensões comerciais da parte de economias que terão de fazer face à situação para elas nova de deficitárias em relações aos EUA (levando-as provavelmente a buscarem compensações junto a outros parceiros).

Dissintonia: Importa reter, porém, que, ao contrário dos anos 50 e 60, quando o Brasil crescia *junto* com a economia mundial e em parte carregado por ela, hoje estamos estagnados ou regridindo no momento em que a maior parte da economia internacional continua a se expandir. O que acontecerá à economia brasileira se, aos fatores responsáveis pelas suas dificuldades atuais, vier amanhã se acrescentar a volta de uma recessão cíclica na economia ocidental que vem sendo predita e adiada há vários anos?

A partir de 1982, o discurso brasileiro aponta com razão para a crise mundial como explicação parcial de sua própria crise e isso era ainda mais evidente na fase da cura recessiva por que passavam as nações industrializadas. Agora, contudo, seria preciso qualificar o que se tem em mente ao falar no tema. Existe, sem dúvida, uma crise da dívida e uma deterioração dos termos de intercâmbio que afetam extensas regiões do mundo subdesenvolvido nas quais está incluído o Brasil, mas já não é certo que a crise atinja as economias centrais ou que haja eliminado todas as possibilidades de desenvolvimento fora do núcleo avançado.

Na verdade, um dos aspectos mais novos e surpreendentes das mutações recentes é a emergência da Ásia como a área por excelência do crescimento acelerado, tendo como pólo dinâmico o Japão, em torno do qual gravitam, em órbita próxima, os 4 dragões ou NICs (Coréia do

Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong) e, em órbitas de distância crescente, os êxitos da 3ª onda (Tailândia, Malásia, Indonésia, Filipinas). Se somarmos os países de grande porte e de bom desempenho econômico (China, Índia, Paquistão, pode-se admitir, em certa medida, um relativo deslocamento do eixo econômico-comercial do Atlântico para o Pacífico e para o continente asiático, o qual em poucos anos mais representará mais de 25% da economia mundial.

A crise é, portanto, especificamente uma crise africana e latino-americana. Mesmo em nosso continente, ela é sentida com intensidade diversas segundo os países, devendo abrir-se uma exceção para economias como a chilena, que tem conseguido crescer não obstante a dívida.

2) *Dívida Externa:* é desnecessário insistir na importância de aliviar o serviço da dívida como meio de possibilitar a retomada dos investimentos produtivos e de restabelecer, nos países endividados, uma utilização mais racional dos recursos orçamentários do que na transferência ao exterior. O Plano Brady e outros esforços para reduzir substancialmente o principal da dívida ou para limitar o pagamento de juros poderão contribuir para esse fim. Exemplos como o da Coréia do Sul e do Chile mostram não ser inteiramente impossível continuar a crescer apesar do constrangimento da dívida, desde que estejam presentes alguns fatores como a manutenção de um fluxo positivo de empréstimos, a não-interrupção dos investimentos, medidas internas de ajuste macroeconômico, etc. A capacidade de gerar saldos comerciais consideráveis sugere que a economia brasileira seja talvez uma das poucas economias endividadas capazes, em teoria, de superar progressivamente o problema através de uma estratégia combinando a redução do estoque e do serviço da dívida com a diminuição do seu peso relativo mediante uma expansão das exportações que torne os pagamentos uma proporção declinante da receita.

3) *Investimentos:* um dos traços inquietantes da tendência a concentrar cada vez mais a riqueza e a capacidade produtiva é o fato de que, hoje em dia, mais de 3/4 do total do movimento de investimentos ocorre entre os próprios países industrializados. Do restante, uma parte significativa é representada pelas aplicações japonesas em países asiáticos aos quais estão sendo transferidas certas indústrias "labour-intensive". Outro aspecto que influencia a direção geral desses investimentos é o interesse de conquistar posições no interior de mercados em

vias de unificação, o que explica o volume impressionante de recursos investidos na Espanha (cerca de US$ 34 bilhões nos últimos 3 anos).*

No Brasil, a julgar pelo debate político, alguns acreditam estarmos ainda na segunda metade da década de 50, quando, tendo-se completado em 1954 a recuperação econômica da Europa, as firmas européias e americanas se lançaram a uma intensa competição para assegurar-se posições no interior de mercados de países praticantes da política de substituição de importações. Graças a isso e à Instrução nº 113 da Sumoc, o Governo Kubitschek conseguiu atrair, para viabilizar seu Programa de Metas, US$ 565 milhões entre 1955 e 1960, dos quais 401 pela Instrução nº 113, portanto sem cobertura cambial e com apreciável subsídio implícito (ver Pedro Sampaio Malan, Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964), in História Geral da Civilização Brasileira, o Brasil Republicano, tomo III, vol. 4, pg. 83).

No momento em que a URSS conclui com empresas privadas norte-americanas um acordo para o investimento de US$ 10 bilhões em 25 setores diferentes, alguns dos quais, como o petróleo, fechados no Brasil, aos capitais estrangeiros, quando a China oferece, na sua política de desenvolvimento da área costeira, atrativos e aliciantes a investimentos de qualquer proveniência, neste justo instante em que o México anuncia regras audaciosas para competir na atração de capitais, tornando, por exemplo, automática a autorização para investimentos até 100 milhões de dólares, insistir na postura restritiva de 35 anos atrás soa anacrônico e irracional. Os partidários dessa posição têm ao menos o dever de demonstrar como fazer, nesse caso, para não perder terreno em relação à Espanha e ao México, quais seriam, em concreto, as opções internas adequadas para suprir os recursos externos indesejáveis. Isso ocorre, de fato, num quadro doméstico caracterizado pelo desabamento da taxa de poupança a 16,5%, ou menos, a paralisia dos investimentos privados, o esgotamento de um setor público que apresenta hoje capacidade negativa de poupar pois se endivida para pagar gastos correntes (a União investirá em 1989 apenas 0,47% do PIB comparados aos 2,8% em 1975).

4) *Comércio mundial em expansão:* repetindo os melhores anos do após-guerra, o comércio mundial vem-se revelando um dos fatores dinâmicos que impulsionaram a economia internacional, crescendo a

* De acordo com dados do Centro sobre as Empresas Multinacionais das Nações Unidas, o total de investimentos estrangeiros em escala mundial triplicou de fins de 1983 a 1987, passando e 54 a 134 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, os investimentos em países do 3º mundo, que representavam 27% do total em 1981-83, caíram a 21% no período de 1984-87, com a queda mais grave na América Latina, onde a redução foi de quase 50%.

cerca de 2 pontos percentuais ou mais acima da taxa de aumento do produto. Após aumentar a 5% em 1987, o comércio superou no ano passado até as previsões otimistas da OCDE, atingindo quase 9% e po de repetir a "performance" em 1989, embora se preveja uma diminuição da velocidade após 1990.

Grande parte desses ganhos tem sido concentrada em alguns poucos países mais dinâmicos dentre os quais sobressaem, ao lado dos 3 grandes parceiros mercantis, Alemanha, EUA e Japão, os 4 tigres asiáticos, outros países da Ásia e um ou outro fora da região como é o caso do Brasil.

Nesse panorama surpreendentemente expansivo projetam-se, contudo, algumas sombras capazes de inverter a tendência: o protecionismo, a formação de blocos regionais ou bilaterais, o unilateralismo agressivo, a tentação do comércio administrado.

O *protecionismo* não se expressa mais pelas tarifas altas, mas sob a forma de barreiras não-tarifárias e de toda uma panóplia de "medidas de área cinzenta" (acordos de restrição "voluntária" de exportações, estabelecimento de cotas e contingenciamento de importações), da aplicação abusiva de direitos compensatórios ou anti-dumping, etc. O crescente recurso a essas armas fez passar, apenas durante o Governo Reagan, de menos de 10% a mais de 25% os produtos importados pelos EUA sujeitos a algum tipo de restrições. Como resultado, o protecionismo logrou desfigurar significativamente o ambiente comercial relativamente liberal que existiu durante os primeiros 25 anos do após-guerra.

Junto com o protecionismo, outra ameaça que paira sobre o sistema multilateral é a sua *fragmentação* através do surgimento de blocos regionais como a Europa unificada após 1992 ou bilaterais como o resultante do Acordo de Livre Comércio EUA-Canadá. Embora em tese compatíveis com o multilateralismo, esses arranjos poderão, se desvirtuados, criar áreas de comércio fechado e privilegiado, inabordáveis para terceiros. Deve-se reconhecer que, até agora, os receios se originam mais das intenções suspeitadas do que da realidade, uma vez que a própria obra de unificação do mercado europeu ainda se encontra em estágio inicial, prevalecendo pouca clareza sobre as intenções concretas. Não ajudam a dissipar tais suspeitas fórmulas vagas como a de que a "Europa não será nem uma fortaleza nem um coador". Igualmente preocupante mas por outras razões é a possibilidade, quase se diria a probabilidade, de que, sem necessidade de assinar-se acordos formais ou qualquer outro tipo de documento, já esteja sendo criado na prática um espaço preferencial de integração comercial entre o Japão e os mais dinâmicos países em desenvolvimento da Ásia, em decorrência do de-

terminismo da vizinhança geográfica e dos laços culturais e históricos assim como da deliberada concentração nesses países dos investimentos, créditos e tecnologia nipônicos.

O *unilateralismo* é a tendência de que os EUA vem crescentemente lançando mão para tentar estancar déficits comerciais que na verdade se originam muito mais de erros da própria política macro-econômica de Washington como os déficits orçamentários. Embora se reconheça que não mais de 20%, se tanto, do déficit comercial, se originam de práticas censuráveis dos parceiros, o Executivo e o Congresso norte-americano utilizam cada vez com mais freqüência a seção 301 da lei comercial para impor unilateralmente a outros países restrições e retaliações ilegais à luz do GATT. Enquanto antes de 1985, a seção 301 só havia sido invocada 3 vezes, desde então foi ela usada nada menos do que em 18 casos, num deles contra o Brasil a pretexto de reagir a supostos danos provenientes da falta de patentes para produtos farmacêuticos em nosso país.

Finalmente, frustrados com a persistência do déficit e com as chamadas dificuldades "culturais" de acesso ao mercado japonês, círculos influentes de empresários e meios oficiais americanos começam a patrocinar a concepção segundo a qual a única maneira de abrir esse mercado (e o de outros países que acumulam como o Brasil saldos bilaterais com os EUA) seria através de um *comércio administrado*. Segundo essa fórmula, o Governo norte-americano fixaria, na base, entre outros, de critérios comparativos, o nível mínimo de importações americanas que o mercado japonês (ou outro) estaria em condições de absorver de acordo com setores ou grupos de produtos e deixaria ao Governo estrangeiro a escolha entre cumprir essa meta ou ver fechado seu acesso ao mercado dos EUA. Felizmente, a idéia tem enfrentado oposição considerável, já que sua eventual adoção poderia levar o mundo de volta aos infaustos anos 30, quando o Ministro de Economia do Reich, Dr. Schacht, oferecia a seus parceiros, entre os quais o Brasil getulista, os famosos acordos e "marcos de compensação", que não passavam de uma variante de "comércio administrado", benigna até, se comparada às ameaças contidas na idéia avançada por empresários americanos.

5) *Tecnologia cada vez mais indispensável e inacessível:* a importância decisiva adquirida isoladamente pelo conhecimento tecnológico como fator produtivo determinante do êxito econômico e da ordem de classificação das economias talvez constitua a característica mais impressionante deste fim-de-século. Outros fatores como o capital apresentaram historicamente uma considerável mobilidade, o que permitiu unificar em escala planetária o espaço de atuação da economia

capitalista e impulsionou, desde os investimentos em infra-estrutura do século XIX, o desenvolvimento de áreas periféricas. A tecnologia, contudo, que já é por natureza de absorção mais difícil por sociedades menos avançadas, tende a se tornar de disseminação cada vez mais restritiva à medida que aumentam sua complexidade e sofisticação, assim como crescem exponencialmente os gastos da pesquisa. Daí a tentativa de preservar tanto quanto possível os avanços tecnológicos e defendê-los da imitação. O Professor Silviu Bruca, marxista romeno, observava há pouco que a incapacidade das economias de comando como a soviética e a chinesa de acompanhar a evolução tecnológica havia sido provavelmente o motivo fundamental da inevitabilidade da "perestroika" e da abertura dessas economias como condição de sobrevivência (Marx, aliás, subestimou a autonomia e a importância do fator tecnológico).

Ora, o que vem ocorrendo nesse domínio é uma forte tendência à concentração, da mesma forma e mais acentuadamente do que em matéria de investimentos. Isso se manifesta, em primeiro lugar, pela dificuldade de comprar tecnologia, de obter, ainda que mediante pagamento, sua transferência, a não ser sob a forma de processos em vias de obsolescência rápida. Por outro lado, a mesma tendência se expressa através da campanha coordenada dos EUA, do Japão e da CEE para impor padrões mais rígidos de propriedade intelectual sob pena de sanções comerciais no GATT e mesmo de abandonar certos aspectos do sistema tradicional de proteção como as patentes, que envolvem a obrigação de desvendar o invento, em favor de formas de proteção que mantenham o segredo.

A conseqüência lógica desse comportamento seria de eliminar praticamente o acesso às novas tecnologias, a não ser através dos produtos em que elas estiverem embutidas, o que reforça o caráter monopolista ou oligopolista do mercado de certos produtos. O grave é que, segundo recente documento do ILPES, de Santiago do Chile, nada menos de 98% das inovações tecnológicas que se registram nos dias atuais provêm dos EUA, Japão, CEE e outros industrializados, estimando-se que dos 2% restantes apenas 0,02% correspondem à América Latina.

Esta é provavelmente uma das razões que explicam porque os países latino-americanos não conseguiram se beneficiar da presente fase de expansão atravessada pelas economias industrializadas, ao contrário do sucedido durante o período dos anos 50 a 73. Além da dívida e suas seqüelas, a diferença desta vez é que o crescimento econômico está muito mais associado às inovações tecnológicas nos campos da eletrônica e informática, da aplicação desta última a quase todos os processos industriais, dos novos materiais, da robotização, da biotec-

nologia. Em contraste com alguns países asiáticos, cujos gastos em pesquisa excedem 2% dos seus PIB* e que souberam investir prioritariamente na educação primária e secundária, a maior parte dos latino-americanos se vê prejudicada pelo fracasso de suas sociedades em remover os obstáculos da desigualdade social responsáveis até hoje pela falta de desenvolvimento dos recursos humanos. Já não basta agora, como era o caso 20 ou 30 anos atrás, dispor de mão-de-obra barata, de mercado interno a ocupar ou de recursos naturais inexplorados.

Conclusões

Conforme vimos, o panorama econômico internacional do fim dos anos 80 e início dos 90 se apresenta muito mais cheio de desafios e incertezas do que há 20 ou 30 anos atrás em relação às condições para o desenvolvimento. Tanto no período dos "50 anos em 5" da era Kubitschek como na fase do "milagre brasileiro", entre 1967 e 1973, o que havia de comum com o momento atual era uma economia e um comércio internacionais em rápida expansão. O que é novo agora é a interrupção e inversão anti-naturais dos fluxos espontâneos de financiamento, a paralisia dos investimentos internos, o redirecionamento dos capitais externos, as restrições sempre maiores para o acesso à tecnologia, as ameaças provenientes do unilateralismo comercial ou da formação de blocos.

Não obstante, desde que o meio ambiente internacional conserve nos próximos anos seu impulso de crescimento, as dificuldades não parecem insuperáveis para uma economia dotada da vitalidade básica e com a tradição de dinamismo que fizeram da economia brasileira a de melhor desempenho dentre as 10 maiores, ao longo de 117 anos (ver estudo comparativo de Angus Maddison).

Para isso, pode-se imaginar um cenário talvez otimista mas de forma alguma inexequível e que seria o resultante de ações e políticas, árduas mas não fora de nosso poder de decidir e agir, como as indicadas a seguir sem ânimo exaustivo:

1) O restabelecimento por meios políticos democráticos (como se fez em Israel e na Bolívia) de um *consenso interno mínimo* capaz de permitir uma efetiva política de *ajuste* macro-econômico que: a) *reduza* substancialmente a *inflação* através, entre outros meios, de um entendimento entre os setores sociais (como se está fazendo no México); b)

* A Coréia do Sul, que dedicou em 1987 cerca de 2,2% do seu PIB a investimentos em ciência e tecnologia, tenciona elevar essa porcentagem a 5% no ano 2001, quando espera ter multiplicado por 5 o número de cientistas, ou seja, 150.000, quer dizer 30 em relação a cada 10.000 habitantes, a proporção dos países avançados.

crie condições favoráveis à *retomada dos investimentos* por parte das empresas privadas em situação de liquidez (a maioria); e c) promova o *saneamento do setor público,* cortando o déficit, restaurando a capacidade de poupança e investimento, reduzindo a ineficiência, o desperdício de recursos, a presença excessiva e supérflua do Estado em muitos setores da produção, reprivatizando as áreas possíveis.

2) A restauração de um *fluxo positivo e crescente de recursos externos* tanto sob a forma de *créditos* como de *capitais de risco* através de uma estratégia em duas direções: do lado da *dívida, diminuir* significativamente, nas futuras negociações, o *principal* e o peso do *serviço* dos *juros*, removendo paralelamente os estrangulamentos (ecológicos, de energia nuclear, etc.) impeditivos de empréstimos do Banco Mundial, do BID e outras agências; do lado dos *capitais de risco,* além do estímulo natural representado pelo saneamento e estabilidade da economia, adotar uma *política seletiva de atração* de investimentos para setores necessitados de modernização, com a meta de fazer a contribuição da poupança externa voltar ao nível de 3% da taxa nacional de investimento como na fase de crescimento rápido dos 60 e 70.

3) O revigoramento da *política industrial* por meio de um esforço sistemático de *reequipamento* e *atualização tecnológica* de setores ameaçados de *obsolescência* (lembrar, por exemplo, que no setor têxtil onde exportamos US$ 1,2 bilhão e no siderúrgico que liderou, com quase US$ 4 bilhões, nossas vendas externas no ano passado, os americanos, japoneses e europeus estão em vias de provocar uma reviravolta nas vantagens comparativas de competição através da aplicação maciça da informática, da automação e dos robôs aos processos produtivos, o mesmo acontecendo em outras indústrias tradicionais como a de calçados). Impõe-se, nesse campo, um esforço lúcido de revisão dos métodos clássicos de política industrial adotados no passado. A abordagem dos anos 50, que conduziu à implantação da indústria automobilística (o processo de substituição de importações mediante proibições e barreiras tarifárias e o domínio do setor por capitais estrangeiros) ou a reserva de mercado para a informática (voltada para a ocupação do mercado interno por empresas de controle nacional e caracterizada por extensa atomização da produção em nome da competição) são fórmulas que oferecem inconvenientes a corrigir. Enfrentam, por outro lado, um meio ambiente internacional extremamente hostil e menos disposto à tolerância, o que já vem gerando retaliações e ameaças não-negligenciáveis dada a nossa dependência de alguns dos mercados onde a reação se faz sentir de forma mais sensível.

Não existem, neste particular, fórmulas unívocas de aplicação e validade universais. O próprio estudo da experiência dos 4 NICs asiáticos ensina que a diversidade de abordagens é a regra e não a exceção. A Coréia do Sul, por exemplo, teve êxito com a implantação da indústria eletrônica através de política governamental que favoreceu a concentração em conglomerados gigantes, os quais, após comprarem, numa primeira fase, tecnologia, sobretudo japonesa, logo se mostraram em condições de investir pesadamente no desenvolvimento de tecnologia própria para a conquista prioritária de mercados estrangeiros. Em contraste, Taiwan recorre com mais ênfase a empresas nacionais pequenas e médias, enquanto Cingapura atingiu igual sucesso na exportação graças às empresas multinacionais. O traço comum a esses países de cultura confuciana é o pragmatismo, a flexibilidade, a ausência de dogmatismo ou rigidez doutrinária e ideológica e a capacidade de adaptação às circunstâncias cambiantes e de aproveitamento das oportunidades.

Tudo isso pareceria sugerir que se explorem sobretudo modelos cooperativos de associação e não de exclusão do capital estrangeiro, como se fez com sucesso, por exemplo, no desenvolvimento de projetos comuns com empresas européias na indústria de armamentos e na aeronáutica (o projeto AMX com a Itália).

4) A *manutenção* e a *acentuação* do *dinamismo* do *comércio exterior*, uma das raras exceções brilhantes no comportamento recente da economia brasileira. O desempenho igualmente alentador da agro-pecuária permite esperar que, no complexo soja e no suco de laranja, onde atingimos o lugar de 2ºs maiores exportadores, assim como na carne, as perspectivas sejam promissoras, o que pode ser também verdade de outros produtos agrícolas, minerais (estanho) e florestais (celulose e papel).

Embora o Brasil tenha demonstrado nos últimos anos sua capacidade de gerar saldos comerciais gigantes (em contraste com outros países endividados) e de expandir constantemente tanto suas exportações de produtos primários como de manufaturados, a porcentagem da participação brasileira no total das exportações mundiais é ainda muito reduzida (1,1% em 1987 e 1,2% em 1988) e inferior a países como a Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Suíça, etc. Não parece irrazoável, por exemplo, que o Brasil dobre seu nível atual de vendas, chegando ao total (US$ 60 bilhões) exportado pela Coréia, país de superfície e população muito inferiores ao nosso. Esse tipo de meta permitiria por si só que encolhesse de forma apreciável o peso do serviço da dívida em relação ao volume de nossas exportações.

Não se chegará, contudo, a esse resultado se não houver logo *retomada dos investimentos,* pois boa parte do desempenho exportador atual é explicado pelo pesado esforço de inversões feito na segunda metade dos anos 70 (petróleo, eletricidade, alumínio, aço, petroquímica, papel e celulose).

É óbvio que o esforço não poderá limitar-se ao lado das exportações, sob pena de sacrificar-se ainda mais e já grave situação de defasagem tecnológica de nossa planta industrial.

A prostação da economia brasileira e sua inapetência por investimentos explicam no ano passado que, em volume, a queda das importações (exceto o petróleo) fosse de 11,4% (em valor foi de 2,9%) e que, mesmo com a inclusão do petróleo e do trigo, nosso coeficiente de importações em relação ao PIB tivesse sido de apenas 4,15%, sem dúvida um dos mais impressionantes índices de fechamento entre as economias de mercado.

O ideal é que o saldo necessário para fazer face ao serviço da dívida não só seja reduzido por obra de uma renegociação futura mas que ele se torna o resultado da expansão das exportações e não da contenção das importações.

O *aumento das importações* terá efeitos benéficos ao conjunto da economia, possibilitando a aquisição de bens de capital modernos e abrindo a economia a uma competição saudável que permita combater privilégios e monopólios de setores super-protegidos, com impacto favorável sobre o nível dos preços internos e a qualidade dos bens oferecidos ao consumidor.

Será, ao mesmo tempo, uma contribuição indispensável para desarmar as ameaças de retaliações que só não se tornaram inteiramente realidade porque as inegáveis limitações da dívida tem-nos valido de proteção e atenuante.

Ao lado do crescimento das importações, deve-se tentar reduzir a vulnerabilidade através de uma maior *diversificação de mercados.* O desejável, nessa área, seria não concentrar em nenhum mercado individual mais do que 20% das vendas, o que já se encontra largamente superado, em nosso caso, em relação aos EUA e à CEE. Um eventual ajuste brusco do déficit comercial americano ou um fechamento do mercado europeu após 1992 poderiam, assim, causar-nos transtornos graves. Nos anos 30, a impotência do Reino Unido (que importava pouco de nós) em retaliar contra o Brasil após a moratória de 1937 deveria ter-nos ensinado que, quanto maior o saldo, maior a vulnerabilidade. Essa é a lição que estão aprendendo os países ameaçados pela seção 301 da lei comercial americana, todos detentores de polpudos saldos bilaterais com os EUA (Japão, Taiwan, Coréia do Sul). O ar-

gumento de que somos deficitários na balança global, pois transferimos todo o nosso saldo em pagamento de juros, lucros ou serviços não oferece infelizmente uma defesa confiável.

Daí a importância do aumento das exportações brasileiras aos países asiáticos no ano passado (até agosto elas haviam crescido de 130% em relação aos 4 tigres; outra grande novidade foi o fato de que, tomadas em conjunto, as nações asiáticas, inclusive o Japão, passaram a ocupar a posição de 3º maior mercado para o Brasil, com participação de 13,2%, superando a ALADI, com 11,09%) e a atenção que se deve prestar à recuperação do comércio com a América Latina (o programa de integração com a Argentina, por exemplo) e com os demais países em desenvolvimento.

5) O reforço da capacidade de gerar tecnologia própria ou de *transferir* a alheia através da associação ou de "joint ventures".

Embora a atmosfera tecnológica venha se tornando sempre mais rarefeita, à medida que os países centrais se elevam a estágios cada vez mais altos de sofisticação, ficam pelo caminho alguns nichos ou oportunidades suscetíveis de aproveitamento.

Na indústria de armamentos ou na aeronáutica, por exemplo, nosso êxito se deveu em parte à colaboração estrangeira (sob a forma de tecnologia ou componentes) e em parte ao fato de que pudemos ocupar uma faixa de tecnologia intermediária. O fato é que existe e provavelmente continuará a existir uma demanda por produtos e serviços menos sofisticados (como os carros de combate exportados para países em desenvolvimento ou certas técnicas de construção de rodovias ou hidrelétricas).

No setor de celulose e papel, o Brasil foi capaz de desenvolver tecnologia própria a partir de madeiras de fibra curta como o eucalipto.

Outros países tiveram êxitos comparáveis a este último, pois também se relacionam a uma vantagem particular em matéria de recursos naturais ou climáticos. É o caso, por exemplo, do Chile, que se está convertendo, em poucos anos, no maior criador e exportador de salmão do Pacífico (volume de vendas de mais de US$ 400 milhões) ou do Equador, com a criação de camarões.

A criatividade brasileira já fez também suas provas em algumas outras atividades como a do uso do álcool para combustível (apesar de controvertida em termos econômicos) e da produção em áreas irrigadas de frutas para exportação (ou do desenvolvimento pela Embrapa de variedades de soja adaptadas a condições tropicais).

Nada disso é, todavia, capaz de ocultar as imensas dificuldades

para tentar acompanhar as tecnologias de ponta que irão produzir os ganhos mais substanciais e ditar a nova hierarquia mundial.

Se não quisermos ficar totalmente à margem dessa competição, será imperioso destinar a pesquisa e ao desenvolvimento uma parcela muito mais expressiva do PIB do que o irrisório gasto atual, velando, ao mesmo tempo para impedir o desperdício desses recursos como hoje permitimos que aconteça através do empreguismo estéril e dispendioso de parcela considerável do nosso sistema universitário.

Não se deverá deixar de explorar nenhuma oportunidade de obter colaboração, seja de firmas privadas estrangeiras, por meio de esquemas atrativos de participação, seja de outros Governos de países industrializados ou não (dentre os últimos, a Argentina e a Índia seriam, por exemplo, parceiros valiosos em muitos campos).

Um dos traços distintivos dos bons momentos do desenvolvimento brasileiro sempre foi a capacidade de promover a *diversificação dos parceiros*, explorando-se a *competição* entre as economias de mercado para delas obter investimentos, créditos, tecnologia ou acesso a mercados. Foi assim nos anos 30 com Vargas em relação ao comércio (EUA, Alemanha), com Kubitschek na década de 50 (Europa, EUA) e até na fase do endividamento (bancos europeus, americanos, japoneses), na busca da tecnologia nuclear junto à Alemanha Ocidental (o Acordo nuclear de 1975), etc. Ao mesmo tempo que se tenta restaurar as condições internas para crescer, deve-se empreender um esforço para identificar no cambiante cenário internacional de hoje as oportunidades de diversificações, junto ao Japão, à Itália (dois dos países com mais alta taxa de poupança), dos neo-industrializados da Ásia, de outras economias avançadas como as escandinavas, a suíça, a australiana, etc.

Por último, não se poderá adiar indefinidamente a solução dos problemas básicos de educação e saúde e a correção dos desequilíbrios distributivos, se desejarmos de fato melhorar a qualidade de nossos recursos humanos.

De que forma se poderá, por exemplo, continuar a competir no mundo moderno se, enquanto a Coréia do Sul atinge o índice de 89% da população dotada de educação secundária (contra 80 a 85% em muitos países industrializados), o Brasil ostenta um esquálido 17%? E isso sem falar nos milhões de crianças que sequer chegam à escola primária ou sem examinar a qualidade do ensino ministrado, o quase desaparecimento do ensino profissional,* etc.

---

* Na Coréia do Sul, em 1986, aproximadamente 40% do total dos estudantes secundários freqüentavam escolas vocacionais ou as chamadas escolas científicas, uma inovação do pós-guerra.

O modelo de desenvolvimento dos anos do "milagre" desprezava os investimentos sociais, preferindo-lhes os supostamente mais produtivos ou de retorno mais rápido em infra-estrutura ou plantas industriais. Numa visão do processo de desenvolvimento como uma sucessão de etapas claramente ordenadas no tempo, acreditava-se que, uma vez atingido níveis quantitativos adequados de produção, todas as demais etapas, educação, saúde, proteção ecológica, distribuição da renda, seriam atendidas de forma automática e satisfatória. A ingenuidade desse projeto não resistiu à crise e hoje nos damos conta de que a solução desses desafios sociais e humanos não pode esperar pelo desenvolvimento material mas é, se não sua condição prévia, ao menos uma exigência que deve ser atacada simultaneamente.

Vontade política: A enumeração de tantos e tão intratáveis problemas talvez acarrete o desânimo e a perda de esperança. E, no entanto, a maioria deles é sobretudo de natureza política e depende da vontade e da ação dos homens, não de limitações materiais insuperáveis. Outros povos semelhantes ao nosso souberam enfrentá-los e foi por isso que procurei buscar meus exemplos num universo cultural e humano de nível não muito disparatado em relação a nós. O povo que se sacrificou para construir em poucas décadas uma das bases industriais mais extensas e complexas do mundo moderno, que edificou Brasília e Itaipu, uma rede impressionante de centros urbanos e de infra-estrutura material, não será capaz de alçar-se à altura desse desafio? A lição que desejo tirar desta reflexão é esta: não obstante o contexto internacional favorável ou adverso, ninguém de fora poderá salvar-nos ou perder-nos, pois a nossa salvação depende, no fundo, de nós mesmos.

3. Política Externa e as Questões de Alta Tecnologia

Sebastião do Rego Barros Netto

I – Aspectos Gerais

O binômio Ciência e Tecnologia tem constituído o principal motor da terceira revolução industrial em que, pela aceleração dos avanços nas áreas de energia, novos materiais, informática, telecomunicações e biotecnologia, principalmente, se está configurando uma nova divisão internacional do trabalho e modificando-se o perfil da sociedade em escala mundial.

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

O que se sabe é que neste novo cenário a tecnologia passa a ser fator definitório de hegemonia. Na realidade, já é uma noção amplamente admitida, hoje, que cada vez mais a vantagem comparativa de um país reside na sua capacidade de utilizar eficientemente as novas tecnologias, na rapidez de sua absorção pelo estamento produtivo e na eficiência relativa de sua aplicação. Em contrapartida, cada vez menos os outros fatores de produção, a disponibilidade de matérias-primas ou o custo da mão-de-obra, determinam quais países detêm a vantagem e têm o menor custo global.

A perda de importância relativa das matérias-primas e mão-de-obra aponta para o aumento da distância sócio-econômica que separa os países em desenvolvimento dos desenvolvidos. Do mesmo modo, este fenômeno pode significar uma maior autonomia dos países do Centro em relação aos insumos da Periferia. Verifica-se, igualmente, que a dependência atual daqueles primeiros de certos insumos abundantes no Terceiro Mundo tenderá, a longo prazo, a ser rompida, posto que a pesquisa e desenvolvimento, especialmente nas áreas de biotecnologia e de novos materiais, se orientam no sentido da substituição dos recursos naturais de que não dispõem. Essa crescente autonomia já

se reflete na tendência do aumento do comércio Norte-Norte em detrimento do Norte-Sul, ainda mais que a crescente predominância do fator capital sobre o trabalho no sistema produtivo do Centro diminui cada vez mais a vantagem comparativa do Terceiro Mundo decorrente do fator mão-de-obra mais barata.

Paralelamente, e intrinsecamente ligado a esse processo, estamos assistindo a um "transbordamento" do Estado territorial e à emergência de um novo sistema mundial, que assume a forma de blocos econômicos mais ou menos fechados: a conformação definitiva do Mercado Comum Europeu, em 1992; o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos da América e o Canadá e o projeto de estendê-lo ao México, na busca de se constituir um sistema comercial em toda a América do Norte; ou, ainda, a sedimentação na Bacia do Pacífico de uma área econômico-comercial estruturada, tendo o Japão como mola propulsora, constituem indicativos desse processo de atomização/concentração. Nesse contexto, o fenômeno de maior relevância representa o afloramento do Japão como a segunda potência econômica mundial e da afluência da Bacia do Pacífico, com seus quatro "tigres", ou "dragões", – Cingapura, Coréia do Sul, Taiwan e Hong Kong – baseada justamente no modelo de desenvolvimento tecnológico.

A reacomodação a uma nova estrutura do poder tem impregnado – e em alguns casos viciado – as relações internacionais na década de 80: do protecionismo dos países industrializados ocidentais, na busca de preservar sua hegemonia na ordem internacional que se esboça, com profundas repercussões no relacionamento com os países em desenvolvimento, ao processo da "perestroika" na União Soviética e da sua ativa política de cooperação na contenção e esvaziamento dos conflitos regionais, com vistas a redirecionar recursos e potencialidades para o esforço de modernização e de integração de sua economia no sistema internacional de comércio. Ou, nas palavras do Ministro das Relações Exteriores, Eduard Chevarnadze, em conferência à imprensa em Moscou, em meados de 1988: "a luta entre os dois sistemas opostos já não é mais uma tendência determinante da era presente".

Em termos estritamente comerciais, esses fatores parecem indicar que o modelo clássico "fordista" de produção em massa de bens padronizados, baseado na linha de montagem fixa e na organização "taylorista" do trabalho, está-se exaurindo; o novo paradigma industrial que o sucede traz embutido o poder transformador das novas tecnologias, que incide sobre a organização de todo o sistema produtivo e da própria sociedade.

Essa reciclagem desvela aspectos muito complexos da economia mundial, onde coexistem de um lado, setores tradicionais – à espera de

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

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

O efeito desse processo no comércio internacional afigura-se particularmente pernicioso para os países em desenvolvimento. A competição em mercados de bens que incorporam tecnologia de ponta requer vários fatores, além de investimentos maciços como: longa maturação em pesquisa e desenvolvimento, dinamismo e capacitação empresariais que induzam à rápida absorção e à propagação das novas técnicas, e certa homogeneidade do campo social, que viabilize a sua assimilação. Ora, este é um segmento do comércio em que os principais países desenvolvidos detêm nítidas vantagens comparativas com relação ao resto do mundo.

Na preservação dessa defasagem têm eles assumido, no campo comercial, uma agressiva postura neo-liberalista e, ao mesmo tempo, adotado, paradoxalmente, medidas que redundam no fortalecimento do protecionismo: as restrições não-tarifárias, que se multiplicam desde o decênio passado; a crescente tendência ao unilateralismo e ao bilateralismo; os esforços para cercear o acesso a tecnologias consideradas "sensíveis", ou de dupla utilização ("dual use"), são exemplos mais do que significativos do esforço dos países mais industrializados de preservar na sociedade pós-industrial que se avizinha a hegemonia vigente no modelo industrial.

Caberia, para finalizar esta introdução, perquirir qual seria o lugar reservado à América Latina nesse quadro. O Continente, cujas

portas para a economia mundial foram, e continuam sendo, os produtos primários e os manufaturados menos sofisticados, a partir de mão-de-obra abundante e barata, corre o risco de sofrer um processo de marginalização em uma estrutura onde o papel central incumbe à inovação tecnológica e aos recursos humanos qualificados. Com efeito, embora peças fundamentais na política de fomento à indústria, ciência e tecnologia têm sido tratadas em muitos países da região de forma isolada, desvinculada de um programa mais amplo em termos macroeconômicos; verifica-se, quando muito, apenas a existência de políticas de C&T localizadas, orientadas para determinados setores, cujo impacto sobre o resto da economia é limitado.

Os esforços de integração ora em andamento, tanto no âmbito multilateral (SELA, ALADI, Grupo dos Oito) quanto no nível bilateral, notadamente o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, representam uma conscientização do Continente da ameaça que representa o distanciamento dos grandes blocos e uma reação positiva – embora ainda insuficiente – a esse alijamento do processo mundial. Não é sem razão que no Programa Argentino-Brasileiro de Integração, os Protocolos de número 1 ("Bens de Capital"); número 8 (energia); número 9 (biotecnologia); número 12 (cooperação aeronáutica); número 16 (comunicações); e número 17 (cooperação nuclear) tratam precipuamente – ou neles trazem englobados – de temas de alta tecnologia.

II – Diagnóstico Setorial

O equacionamento de ciência e tecnologia nas relações internacionais constitui um dos aspectos primordiais da diplomacia contemporânea. Os temas tecnológicos impregnam hoje os debates internacionais sobre política externa na mesma dimensão e com a mesma intensidade que os territoriais ou os ideológicos. Pareceria que se está concretizando a profecia de Winston Churchill de que "os impérios do futuro são os impérios da mente".

Um panorama dos efeitos desse processo deve necessariamente incluir uma análise da intensidade e da direção das mudanças que adotarão os segmentos de ponta mais relevantes. A amplitude do tema, e de seus desdobramentos, assim como a vasta quantidade de elementos que nele influem – ou virão a influir no futuro – faz com que essa análise seja não mais que um esboço do processo.

Energia

Um simpósio organizado em 1985 pela "National Science Foundation"[1], dos Estados Unidos da América, considerou as previsões sobre o futuro do setor energético como das mais difíceis de serem feitas, em razão de uma duplicidade de aspectos: não houve, nos últimos dez anos nenhuma grande inovação em tecnologia energética; em contrapartida, registrou-se um desenvolvimento constante, não apenas na utilização, senão também das técnicas de conservação e de produção de energia. Prevê-se, nesse quadro, uma continuidade de pesquisa, porém sem avanços significativos. Na realidade, o ritmo da adaptação tecnológica tem dependido da flutuação do preço do petróleo.

Tendo em vista, de um lado, os importantes aportes de capital necessários e, de outro, o tempo requerido para a absorção de novos sistemas pelo mercado, não se esperam mudanças radicais na fisionomia energética mundial nos próximos anos, mas, sim, uma diversão gradual para outras fontes de energia.

Ainda segundo o mencionado simpósio da "National Science Foundation", existe um alto grau de previsibilidade com relação ao futuro das fontes de energia dos sistemas industriais modernos, mantidos, em termos relativos, os padrões atuais de crescimento econômico, o preço do petróleo e a melhoria na conservação de energia. Nesse quadro tentativo, o papel do petróleo tende a declinar, porém ainda corresponderá em mais de 40% do consumo total de energia no ano 2.000. O gás manterá a sua participação atual, ou seja, cerca de 10% do consumo. É esperado, por outro lado, um aumento da participação do carvão, com um acréscimo do atual percentual de 21% para 30%, principalmente a se desenvolverem tecnologias para a redução do impacto negativo sobre o meio ambiente. A única fonte de energia para a qual se previu no simpósio um crescimento rápido é a energia nuclear, especialmente em alguns países da Europa (França) e no Japão. Não obstante, sua participação, no âmbito da OCDE, não deverá ultrapassar o percentual de 10-11%. As demais fontes, inclusive a hidrelétrica, a solar e a biomassa deverão participar em cerca de 10%.

O preço do petróleo constitui, porém, um elemento de imprevisibilidade: a História já assinalou sobejamente as repercussões políticas e econômicas da instabilidade deste fator. Esse deverá ser um foco de constante atenção por parte dos Governos.

No caso da energia nuclear, há que se levar em conta dois aspec-

1. "Technological Frontiers and Foreign Relations" National Academy of Sciences, National Academy of Engeenering and Council on Foreign Relations – Ann G. Kentley, editor. (National Academy Press – Washington – D.C. 1985).

tos: o primeiro, da crescente mobilização da opinião pública internacional – e mesmo de alguns países – contra os riscos a ela atribuídos, principalmente após o acidente de Chernobyl. A Suécia, por exemplo, decidiu que em 2005 não poderá haver energia de origem nuclear em seu território. O segundo refere-se ao fato de que a possibilidade de destinação a fins bélicos condiciona, de certa forma, a sua evolução e disseminação mundiais, em razão dos controles que sobre ela exercem os países detentores de tecnologia. Não é simples, na verdade, discernir a fronteira existente entre o controle por motivos estratégicos e o controle por razões econômicas que, não raro, redunda em restrições tendentes ao congelamento tecnológico.

Novos materiais

O desenvolvimento no setor de novos materiais tem sido expressivo e o prognóstico, até o final do século, é de aceleração do ritmo de pesquisa. As mudanças esperadas incluem novas combinações de materiais e o desenvolvimento de ligas com maiores propriedades.

O desenvolvimento das pesquisas deverá repercutir na redução dos custos de fabricação e no desempenho dos materiais, fortemente afetando os padrões industriais e comerciais a eles correspondentes. As mudanças tenderão a deslocar os materiais tradicionais em favor dos mais sofisticados, bem como daqueles que, embora tradicionais, tenham sido objeto de maior elaboração. A relatividade entre os custos dos novos materiais e dos tradicionais será um fator importante no direcionamento da inovação tecnológica.

Uma das importantes contribuições, espera-se, será no campo da conservação da energia, em parte como conseqüência da substituição de materiais mais pesados, como o aço e o cobre, por mais leves, em veículos automotores e aviões, assim reduzindo-se os gastos com combustível.

A área de novos materiais é particularmente sensível, posto que as vantagens comparativas dos países mais industrializados tenderão a se acentuar; conforme já se mencionou, as pesquisas por eles levadas a cabo tendem a substituir ou a reduzir a participação e insumos de que não dispõem por aqueles encontrados em seus territórios. Essa crescente autonomia poderá reforçar uma postura "isolacionista" com relação aos países do Sul.

Informática

A revolução industrial do século XIX, que orientou o desenvolvimento mundial no presente século, teve como principais bases a máquina-a-vapor, o carvão, o aço e o petróleo. A revolução que ora ocor-

re tem na informática um dos seus principais, senão o principal agente. Diferentemente da anterior, que usava intensivamente energia e matérias-primas, a revolução presente tende a depender, quase exclusivamente, do conhecimento para prosperar.

As conquistas na área de informática têm aumentado de forma exponencial desde 1945. A evolução tecnológica setorial já atravessou três estágios distintos: o primeiro, que se originou na década de 40, correspondeu ao esforço de engenharia na construção de computadores para cálculos complexos; o segundo, iniciado nos anos 60, privilegiou a produtividade instrumental; finalmente, o estágio em que vivemos enfoca a melhoria da capacitação dos recursos humanos.

Ainda segundo o citado simpósio da "National Science Foundation" as constrições a serem vencidas visam à otimização da tecnologia de "software", à rápida expansão da informação e à capacitação técnica. Nesse quadro, deverão merecer prioridade na próxima década, as técnicas relativas à utilização da memória e à estruturação de bancos de dados. Deverá ocorrer uma grande evolução nas técnicas de produção e de utilização do "software", principalmente dos computadores pessoais, com vasta gama de aplicação nos âmbitos empresarial e doméstico.

Esses fatos têm óbvias implicações para países que se encontram no nível de desenvolvimento do Brasil. São grandes os riscos de desatualização ou do alargamento do fosso tecnológico numa economia em que a competitividade repousa crescentemente na modernização e na organização dos fatores de produção, setores onde a informática desempenha um papel fundamental.

Um outro óbice, de caráter político, diz respeito à disseminação internacional da tecnologia de informática. Muito embora a civilização contemporânea já não mais possa prescindir do computador – e a interação entre os países requer um mínimo de sistematização – os países e empresas detentoras de tecnologia-de-ponta tenderão, cada vez mais, a obstar o acesso dos demais às técnicas mais sofisticadas, para resguardar o monitoramento do processo e a hegemonia que dele decorre: o contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos da América no setor é, em última instância, um reflexo dessa postura. Outro exemplo relevante constitui os obstáculos criados pelos Estados Unidos e Japão para a venda de supercomputadores a outros países, inclusive a membros da OCDE.

A falta de uma indústria local de bens de capital de base microeletrônica, bem como a carência de divisas para importá-los em larga escala pode levar a uma ampliação do hiato tecnológico entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos.

Convém, no entanto, recordar a seguinte passagem do Professor Paulo Bastos Tigre, do Instituto de Economia Industrial do Rio de Janeiro, no seu trabalho intitulado "Microeletrônica e Desenvolvimento: Uma Avaliação da Política Nacional de Informática": "... alguns casos de sucesso no desenvolvimento tecnológico e aplicação das novas tecnologias em países como a Coréia do Sul e o Brasil, mostram que, em uma época de mudança tecnológica de uma base eletro-mecânica para a eletrônica, podem existir oportunidades para países menos desenvolvidos alcançarem os mais avançados em alguns segmentos da fronteira tecnológica. Dada a existência de uma razoável massa crítica de profissionais qualificados e um mercado de proporções expressivas, podem surgir janelas de oportunidades, pois há tempo para aprender enquanto todos estão fazendo o mesmo". Na área da tecnologia do "software", também existem oportunidades que podem ser aproveitadas por países no estágio de desenvolvimento do Brasil. A propósito, vale notar o projeto de inovação da área de engenharia de "software", chamado ETHOS (Estação de Trabalho Heurística Orientada para o Software), surgido no âmbito do Programa Argentino-Brasileiro de Informática, ainda pendente de financiamento e participação industrial para o início e suas atividades e completa institucionalização.

Telecomunicações

Mudanças dramáticas ocorreram na indústria de telecomunicações desde a década de 40; a "era da informação", que revolucionou o comportamento social, teve como um dos principais pilares o incremento do número de circuitos que o sistema de comunicações – telex, telefonia e rádio – conseguiram manipular. Para se sentir a dimensão do processo, basta notar que o mesmo canal e rádio, que originalmente transportava 480 circuitos de vozes, transporta, hoje, 6.000; os últimos protótipos, com sistema de cabos coaxiais, poderão transmitir 132.000 chamadas em um único cabo, com as decorrentes reduções de custo. Essa evolução está, por sua vez, estreitamente vinculada ao desenvolvimento da área de informática, uma vez que o processamento da palavra e da imagem está condicionado às tecnologias de microeletrônica e de "software".

Este é um dos setores que mais têm requerido a intervenção governamental; há que se ter em mente que em muitos países as empresas de telecomunicações são estatais. O estabelecimento de regulamentos e padrões internacionais envolvem, igualmente, a ativa participação dos Estados, como no âmbito da União Internacional de Telecomunicações

(UIT), com vistas à integração do sistema internacional de comunicações.

As discussões sobre harmonização de padrões internacionais têm sido constantemente foco de confrontos políticos. A evidência da politização do setor está diretamente relacionada com o fato de que, sendo o setor intensivo de capital – tanto na esfera da pesquisa e desenvolvimento quanto na industrial propriamente dita – as empresas tendem a demandar de seus governos um alto grau de proteção à propriedade intelectual, origem, por vezes, de conflitos com países cujos sistemas de proteção são menos rígidos. Essa diferença de percepções tem repercutido intensamente nos foros e nas organizações internacionais.

Biotecnologia

Constitui um exemplo eloqüente das inovações no campo da biotecnologia a "green revolution" no Punjab, na Índia, que tornou o país praticamente auto-suficiente em cereais. Os horizontes da revolução biotecnológica são tão amplos que o não envolvimento, seja empresarial, seja governamental, no processo poderá acarretar sérias conseqüências futuras.

Entre os principais beneficiários dos desenvolvimentos tecnológicos na área agrícola encontram-se os países em desenvolvimento importadores de alimentos: a mudança no sentido de sua auto-suficiência poderá alterar profundamente o comércio mundial de produtos agrícolas. Na verdade, a Europa e os Estados Unidos da América confrontam-se desde já com o problema de excedentes agrícolas e da sustentação de preços; nesse quadro, o acréscimo da oferta mundial de alimentos requererá uma reacomodação de mercado, que será necessariamente traumática.

A área de saúde deverá, de sua parte, ser profundamente tocada nos mais amplos aspectos, com a conseqüente melhoria da qualidade de vida.

Nesse quadro, vários temas, como o do controle populacional – decorrente do aumento da expectativa de vida – e o da transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento, principalmente nas áreas de saúde e agricultura, deverão merecer atenta vigilância – e eventualmente ser alvos de medidas protecionistas – por parte dos que mantêm a liderança do processo, os Estados Unidos, primeiramente, seguidos do Japão e países da Europa Ocidental.

Não é coincidência verificar-se a movimentação frenética do setor farmacêutico e de química fina nos Estados Unidos pelo "aperfeiçoamento" do sistema de proteção à propriedade intelectual. Países, como

o Brasil, que têm uma tradição jurídica respeitável na proteção à propriedade intelectual, devem estar muito atentos para que esses "aperfeiçoamentos" do sistema de proteção não os leve a situações em que se vejam privados da utilização de bens naturais, algumas vezes de origem local, geneticamente modificados e conseqüentemente patenteados. A apresentação recente de queixa da associação de vitivinicultores dos Estados Unidos a seu Governo, em que qualificava o fato de se estar a plantar uvas da espécie "Zinfandel" no Brasil de prática comercial condenável, constitui um exemplo, insólito, mas indicativo, de uma tendência que ganha corpo.

Há que se buscar um regime jurídico internacional capaz de proteger e incentivar a criação intelectual mas que não constitua, paralelamente, um empecilho à disseminação do conhecimento e ao uso de novos produtos em áreas como a genética, onde considerações de ordem ética devem constituir um contrapeso às puramente econômicas.

III – Restrições

Por distintas razões, não encontram os países emergentes um ambiente internacional propício a seu acesso desimpedido às tecnologias de ponta. Muito pelo contrário. São ilustrativas as palavras do ex-Secretário de Estado norte-americano George Shultz, em palestra no "World Affairs Council" em Washington, em dezembro de 1987 sobre os efeitos das transformações tecnológicas no sistema internacional: "Other countries – single commodity countries and agricultural and industrial subsistense economies – are in danger of becoming marginal participants in, let's call it the "Information Age" economy, living as in eras past. Some lack the human and physical infrastructure to create and exploit economic opportunities. Others are held back by the inflexible nature of their political and social systems. Yet, even those who fall further behind economically can partake of some of the fruits of the new age-fruits *that unfortunately are not sufficiently forbidden*". O Secretário Shultz referia-se, então, às aplicações bélicas das novas tecnologias mas, em vista do seu "duplo uso" ("dual use") – com aplicações pacíficas, igualmente – o controle a seu acesso pelos países em desenvolvimento mediante o argumento de evitar a proliferação armamentista significa, em termos concretos, condená-los à dependência e ao atraso tecnológico.

A evolução desses controles na área nuclear pode ser considerada paradigmática para os outros setores de alta tecnologia, em primeiro lugar por ser sempre possível a sua reorientação bélica e, em segundo lugar, porque, de todas as atividades, a nuclear é a que tem demonstra-

do maior efeito multiplicador em produtos e aplicações de alto valor agregado tecnológico.

Um breve retrospecto do processo restritivo na área nuclear poderá ser, assim, elucidativo para a análise dos controles que hoje se espalham para outros setores. Antes da 2ª Guerra Mundial, observava-se um vivo intercâmbio de cientistas voltado para a descoberta de partículas atômicas, seu comportamento em diferentes materiais e sua capacidade de liberar energia. Não obstante o fato de que, com o recrudescimento das tensões na Europa, as pesquisas na área nuclear tenham passado a ser cada vez mais cobertas de sigilo, no início da Segunda Guerra Mundial cinco países já se dedicavam a projetos de construção de armas atômicas: Estados Unidos, Alemanha, França, Grã-Bretanha e URSS.

Os efeitos traumatizantes das bombas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki induziram propostas de efetivo controle internacional sobre tecnologias e materiais de uso nuclear. Assim, em 1946 era criada a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas.

No início dos anos 50 predominava, contudo, nos países detentores de tecnologia nuclear certa disposição de disseminar pela comunidade internacional os benefícios econômico-sociais de sua aplicação pacífica. Interessava, pois, evitar o seu emprego militar e, para tanto, foi proposta pelos EUA a criação de uma Agência Internacional de Energia Atômica, destinada a promover as atividades nucleares e zelar pela sua destinação pacífica. Os controles resultantes da criação da AIEA, em 1956, não configuravam então obstáculos significativos à capacitação tecnológica dos países membros.

O receio de que novos países se habilitassem a desenvolver armas nucleares foi, porém, aos poucos, fazendo com que os países avançados buscassem expandir os controles internacionais, que resultaram, em última instância, em domínio econômico sobre processos, materiais e equipamentos mais elaborados. Assim é que, na década de 60, a nítida expansão das salvaguardas da AIEA viu as atividades de controle da Agência ganharem relevância sobre as funções de fomento.

Os controles internacionais foram incorporados no "Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina", denominado de "Tratado de Tlatelolco", que teve por objetivo criar uma zona livre de armas nucleares sem prejuízo da utilização da energia nuclear para fins pacíficos.

Paralelamente, no plano mundial, concluiu-se, em 1968, o "Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares" (TNP). Entretanto, por injuções das grandes potências nucleares , o espírito original das negociações – de igualdade de direitos das partes contratantes – foi desvir-

tuado, demonstrando o texto finalmente aberto à assinatura um caráter nitidamente discriminatório. Com efeito, ao dividir o mundo entre duas categorias de países: os possuidores de armas nucleares até 01 de janeiro de 1967 e os que dela não dispunham, criaram-se direitos e obrigações distintas para cada categoria, em desrespeito à igualdade soberana dos Estados. Especificamente, o TNP determina que os países nuclearmente armados não transfiram aos demais armas ou artefatos nucleares, nem os assistam na obtenção dos necessários conhecimentos para fabricá-los. Assim, ao mesmo tempo em que não prescreve limite algum à proliferação vertical, o Tratado proíbe terminantemente a proliferação horizontal e cria compromissos de cooperação no uso pacífico da energia nuclear. Como esses compromissos de cooperação nunca foram respeitados, o TNP tornou-se predominantemente um mecanismo de controle tecnológico por parte dos países supridores.

Nos anos 70, e após a Índia haver detonado um artefato nuclear, acirraram-se ainda mais os controles internacionais na própria Agência, e fora dela. Os países supridores passaram a se reunir periodicamente, a partir de 1975, num grupo que ficou conhecido como "Clube de Londres". Os membros desse Clube acordam uma lista de produtos e tecnologias que, por serem considerados "sensíveis", só devem ser transferidos a países emergentes que submetem todas as suas atividades nucleares à inspeção internacional. Na prática, contudo, mesmo os países que aceitam a condição acima têm grande dificuldade de acesso aos itens mais sofisticados, como, por exemplo, a tecnologia do enriquecimento do urânio. É de notar que todas as grandes potências atuam em quase perfeita identidade em matéria de controle da tecnologia nuclear.

Restrições de outro gênero multiplicam-se e se espraiam por todas as áreas de alta tecnologia. Exemplificativas são aquelas estabelecidas pelo "Comitê Coordenador para o Controle Multilateral das Exportações" (COCOM).

Este organismo, criado em 1949, com sede em Paris, teve como objetivo, inicialmente, impedir que a União Soviética adquirisse tecnologia ocidental que pudesse contribuir para o incremento de seu poderio militar. Na realidade a sua história confunde-se com a Guerra Fria, servindo de instrumento para a coordenação do controle pelas principais potências ocidentais das exportações ao bloco dos países socialistas, com vistas a restringir exportações que pudessem conferir a este último vantagem estratégica em termos de tecnologia de emprego militar. Sem perder de vista o propósito inicial, o COCOM foi-se tornando cada vez mais abrangente, passando a incluir na lista de países ditos "proscritos" ("proscribed countries") a República Popular da China e diversos países do Terceiro Mundo.

Integram atualmente o COCOM 16 países, ou seja, todos os membros da OTAN à exceção da Islândia, e acrescido o Japão. Os controles do organismo baseiam-se em três listas de itens considerados sensíveis: munições, energia nuclear e uso ambivalente ("dual use"). Essas listas sofrem reformulações periódicas, à luz dos critérios técnicos e políticos de natureza confidencial, para adaptá-las aos avanços tecnológicos. Após aprovação pelo Comitê, são elas subseqüentemente internalizadas por cada país-membro, em geral mediante sua incorporação a leis de comércio ou de controle às exportações. O exercício dos controles competirá às autoridades nacionais competentes de cada país-membro.

Ainda recentemente, alguns itens de já amplo domínio público foram eliminados. Teria igualmente havido uma reformulação da graduação dos países alvos; a China, por exemplo, teria passado a receber um tratamento menos drástico. Na realidade, o COCOM está sendo objeto, atualmente, de revisão para, de um lado, tornar seus mecanismos de controles mais eficientes e, de outro, para reduzir os bens controlados, limitando-os apenas àqueles considerados atualmente como de fundamental valor estratégico. Com isto ficam liberados para comercialização toda uma gama de produtos cuja tecnologia já está amplamente difundida no Ocidente.

As conseqüências das proibições e obstruções do COCOM recaem também sobre os países emergentes do Terceiro Mundo, na medida em que são eles vistos como canais potenciais alternativos de suprimento de tecnologia de valor estratégico-militar para o grupo de países proscritos pelo Comitê. Os êxitos do controle do COCOM têm incidido, no campo do comércio leste-oeste, principalmente na área de equipamentos avançados para produção de semi-condutores de alta densidade; e para a produção de metais e compostos especiais; de computadores de alta velocidade para uso científico; e de instrumentos de alta precisão e componentes aeronáuticos, sempre com a preocupação de que possam ser adaptados para o uso militar.

Como os Estados Unidos são os mais poderosos entre os membros do organismo, é natural que tentem impor seus próprios critérios em matéria de controle. Do ponto-de-vista norte-americano, esse regime tem por objetivo garantir a segurança militar, a liderança científico-tecnológica e a vitalidade do país. Nesse quadro verifica-se tendência, estimulada pelos EUA, à crescente aplicação de controle sobre exportações para países em desenvolvimento cuja pauta de comércio exterior apresente certo grau de sofisticação tecnológica.

Existe também um regime especial para a venda de supercomputadores posto em prática pelo Governo dos Estados Unidos da Améri-

ca. A instituição usuária do supercomputador tem que atender a uma série de requisitos e comprometer-se a utilizar o equipamento para fins previamente estabelecidos. Além disso, tem de conseguir o aval de seu Governo, o qual, por sua vez, tem de assumir compromissos que vão desde a licença prévia do Governo norte-americano para o caso de re-exportação, até garantia de que o equipamento não será utilizado para determinadas atividades. Essa política tem dificultado e mesmo impedido a transferência de supercomputadores para muitos países, entre os quais o Brasil. À sombra dessa política, o Japão – único outro fabricante de supercomputadores – conseguiu largas fatias de mercado, até que foi convencido a exigir os mesmos condicionamentos de seus clientes.

Outro regime de controle existente é o de tecnologia de mísseis, onde os Sete – Estados Unidos, Japão, Itália, França, República Federal da Alemanha, Reino Unido e Canadá – elaboraram listas de equipamentos que não podem ser fornecidos a outros países e de equipamentos que podem ser fornecidos sob condições e controle. Como a tecnologia de mísseis é a mesma utilizada para foguetes, esse regime constitui um grave empecilho ao desenvolvimento tecnológico do setor espacial para os países que estão fora do Clube.

Não é de se afastar a hipótese do surgimento de novos mecanismos de controle em áreas específicas. Como ocorreu no campo da energia nuclear, a motivação ostensiva do controle é sempre nobre – pacífica, humanitária, ecológica, etc. – mas o fato de que se criam obstáculos adicionais à disseminação do conhecimento é inegável.

IV – Alta Tecnologia e Propriedade Intelectual

A garantia de acesso ao conhecimento tecnológico é justamente um dos principais componentes do sistema internacional vigente de proteção à propriedade intelectual. Esse sistema é regido pelas convenções internacionais administradas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), mormente a centenária Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (patentes) e a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Artísticas e Literárias ("copyright" ou direito do autor). Tais instrumentos jurídicos estabelecem padrões internacionais mínimos para a regulamentação dos direitos e deveres dos titulares de direitos de propriedade intelectual e são flexíveis o suficiente para acomodar certas adaptações das legislações nacionais, de acordo com os objetivos de desenvolvimento econômico e social de cada Estado. Em termos muito simplificados, poder-se-ia dizer que o sistema tradicional de proteção estabelece uma troca justa e equilibrada

entre a concessão por um Estado do privilégio do uso exclusivo de uma invenção e a obrigação do titular de descrever, *in totum*, o conhecimento que gerou a invenção. O regime é propriamente jurídico e visa à regulamentação de direitos privados, à luz da legislação e sob a competência dos foros jurídicos nacionais.

Do ponto-de-vista de alguns países desenvolvidos, esse sistema parece inadequado, pelos seguintes motivos, principalmente: 1) não imputa responsabilidade direta aos governos por eventuais infrações de direitos proprietários e remete a questão ao curso normal dos processos jurídicos internos; 2) não estabelece mecanismos de solução de controvérsias entre Estados; 3) não prevê instrumentos rígidos, mandatórios e internacionalmente uniformizados de implementação de leis de propriedade intelectual; 4) permite a exclusão de determinados setores (por exemplo, no Brasil processos e produtos farmacêuticos não são patenteáveis); e 5) determina prazos mínimos excessivamente curtos de duração das patentes, que impediriam o adequado retorno dos investimentos feitos em pesquisa e desenvolvimento. Esses países desejariam, de um lado, escapar à obrigatoriedade da revelação completa ("full disclosure") do conhecimento tecnológico em troca de concessão de patente – essa prática tornaria os chamados "segredos industriais" passíveis de proteção – e, de outro, estabelecer dispositivos que legitimariam sanções comerciais contra os que não estivessem oferecendo um nível considerado adequado de proteção à propriedade intelectual.

Como parte de uma estratégia para alcançar novos e mais rígidos patamares de proteção internacional à propriedade intelectual, alguns deles têm buscado mudar o foro do tratamento do assunto da OMPI para o GATT com o objetivo de, através da obtenção de regras internacionais mais rígidas, amplas e uniformes, assegurar a vanguarda tecnológica; o GATT garantiria a introdução de mecanismos de solução de controvérsias entre Estados, elevando as disputas para o nível de governo. Assim, com a decorrente utilização do poder de retaliação comercial devidamente legitimada pelo GATT, reduzir-se-ia o papel dos tribunais locais.

O tema da propriedade intelectual está-se tornando o mais sensível da atual Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais. Na realidade, foi ele introduzido na Rodada sem acordo prévio sobre as bases de negociação.

Países como o Brasil e a Índia apresentaram propostas que deixavam clara a falta de competência técnica e jurídica da Rodada, e do próprio GATT, para negociar normas e padrões substantivos de proteção a direitos de propriedade intelectual. Esta posição sustentava a ne-

cessidade de se conferir melhor tratamento às questões estritamente comerciais relacionadas com propriedade intelectual, respeitando-se a plena vigência dos acordos internacionais existentes. Preconizava maior celeridade nas negociações para controle, sob disciplina multilateral, do comércio internacional de mercadorias falsificadas. Relevava, ainda, a necessidade de se elaborarem princípios e regras no GATT impeditivos à adoção de medidas de proteção à propriedade intelectual como barreira ao comércio internacional de produtos legítimos.

O tema tem evoluído, nas diversas negociações já ocorridas, no sentido de se esclarecerem as disposições do GATT que, direta ou indiretamente, dizem respeito à questão da propriedade intelectual e na aplicação de direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio. Caberá às partes contratantes do GATT decidir após a conclusão da Rodada, prevista para 1990, se eventuais normas sobre propriedade intelectual serão, ou não, incluídas no Acordo Geral.

A prosperar uma regulamentação restritiva nos moldes vislumbrados por certos países desenvolvidos, aumentariam as dificuldades de acesso pelos países do Terceiro Mundo ao comércio internacional de bens de alta tecnologia, o que implicará o surgimento de grandes dificuldades adicionais para a condução de um política soberana de desenvolvimento.

V – O Brasil e as Questões de Alta Tecnologia

Está o Brasil desde o início da década de 80 confrontado com a exaustão de um modelo baseado na substituição das importações tradicionais e sob o imperativo de buscar um formato de desenvolvimento industrial que lhe permita acompanhar a Terceira Revolução Industrial. O modelo prospectado deve agregar necessariamente um elemento "novo" – o conhecimento – que passa a disputar com o trabalho, o capital e a matéria-prima o mesmo protagonismo que desempenharam estes três últimos fatores na Segunda Revolução Industrial. Isto significa que o país deverá realizar um esforço ímpar na área da educação para formar pessoal capacitado a enfrentar – e participar – os novos desafios tecnológicos que a cada dia tornam-se mais complexos.

Não somente deve dispor o Brasil de mais quadros técnicos altamente especializados como também imprescindível se torna ampliar o mercado de bens de alta tecnologia, o que engloba, por sua vez, o fator empresarial. Evidentemente, o equacionamento do problema é complexo, na medida em que envolve aspectos econômicos estruturais que escapam ao âmbito deste trabalho.

Cabe, neste estágio, relembrar que, se uma das causas da crescente obsolescência da indústria brasileira é a estagnação da pesquisa endógena e a falta de acesso à tecnologia-de-ponta mundial, por distintas razões, por outro lado, e como em um círculo vicioso, se torna essa mesma obsolescência fator preponderante do preocupante distanciamento que se está criando do país com relação ao resto do mundo.

Nesse ponto, torna-se necessário repensar os aspectos exteriores de nossa política científica e tecnológica, vertente importante para o processo. Poder-se-iam enumerar vários elementos indispensáveis para criar condições para que o Brasil possa valer-se da cooperação com outros países com vistas à aceleração do seu processo de desenvolvimento.

O primeiro deles diz respeito à necessidade do esforço de desenvolvimento interno. Com efeito, a captação de tecnologia, por si só, desvinculada do contexto no qual se deve inserir, não poderá solucionar as diferenças de desenvolvimento, em razão, inclusive, das peculiaridades do comércio de bens e de processos de alta tecnologia, em que a venda se faz sem que o adquirente tenha acesso, muitas vezes, à integralidade do processo. Países que, como o Japão e, mais recentemente, a Coréia do Sul, lograram desenvolver indústrias de tecnologia avançada não utilizara o investimento estrangeiro como canal único, ou preponderante. O apoio à empresa nacional constituiu um elemento fundamental no processo. Necessário se torna, pois, de um lado, criar condições para o melhor desempenho dessas empresas por meios endógenos e, de outro, otimizar os investimentos estrangeiros. A esse último respeito, a denominada "nova política industrial", atualmente em fase de implementação, ao privilegiar o setor de tecnologia-de-ponta, mediante uma nova concepção dos benefícios fiscais para capitais estrangeiros, pode vir a constituir uma tentativa relevante.

A capacitação de pessoal e o desenvolvimento de centros de pesquisas autônomos passam a constituir, pois, condição *sine qua non* para a real absorção de tecnologia. Aflora, assim, um segundo elemento da política externa setorial: o intercâmbio acadêmico, isto é, a interação entre técnicos, pesquisadores, professores e estudantes, a nível internacional. Com efeito, as instituições universitárias e científicas constituem um meio particularmente propício à aquisição e a difusão do conhecimento científico-tecnológico.

Entretanto, essa cooperação deve ter caráter seletivo, procurando-se os parceiros com os quais sejam melhores e mais abrangentes os pontos de contato. A propósito, há que se ter em mente a reticência de certos segmentos da comunidade internacional a entendimentos em setores considerados sensíveis. Os mecanismos de controle – nacionais,

como o "Export Control Act" norte-americano e internacionais, como o COCOM – são cada vez mais freqüentes, bem como as tentativas de enquadramento dentro de um regime específico de verificação, como demonstram os nossos entendimentos com a República Federal da Alemanha, para a transferência de tecnologia nuclear, e com a República Popular da China, para desenvolvimento de um satélite de sensoreamento remoto. Coerente com a sua posição de princípio, contrária aos controles discriminatórios, não deve o Brasil aderir indiscriminadamente a qualquer sistema.

Na realidade, a cooperação só será frutífera quando houver complementaridade de interesses. Essa complementaridade será certamente maior entre nações de nível similar de desenvolvimento (cito, aleatoriamente, a Argentina, a Índia e a China), mas pode ela igualmente ter bons resultados em outros tipos de relacionamento, menos simétricos, com países que encontrem no Brasil um parceiro confiável. Sabe-se, a propósito, que o elevado custo e a rapidez de obsolescência das altas tecnologias torna imprescindível, em termos comerciais, a sua rápida e ampla divulgação.

A cooperação científico-tecnológica deve igualmente levar em conta as transformações políticas no cenário internacional. Necessário se torna, pois, dinamizar as relações com o Leste Europeu, por exemplo, que estiveram nas últimas décadas reprimidas por motivações político-ideológicas e que, como conseqüência, encontram-se ainda em um estágio muito incipiente.

O ecumenismo deve ser a palavra-chave para o Brasil, no campo da cooperação setorial internacional. Ela deve buscar uma nova estratégia, que tenha como elementos essenciais, de um lado, a diversificação de parceiros e, de outro, a sua redefinição com aqueles tradicionais, para levá-la a um patamar mais avançado.

Essa estratégia deverá incluir uma atuação protagônica nos foros multilaterais – OMPI, GATT, UNCTAD, principalmente – a fim de impedir, ou postergar ao máximo, a cristalização de normas internacionais que resultem em obstáculos ao acesso do país às novas tecnologias.

Em razão de seu peso específico reduzido no panorama internacional de alta tecnologia e de sua incipiente capacidade de investir em pesquisa e em desenvolvimento, não poderá o Brasil, por ora, aspirar a influir significativamente no processo da Terceira Revolução Industrial. Conta, porém, com elementos importantes para tentar acompanhá-la e inserir-se, em uma situação "confortável", na nova divisão internacional do trabalho: um parque industrial significativo, certa capacitação tecnológica em novas áreas e uma política externa crescentemente

ecumênica que lhe propicia maior autonomia tanto no eixo Leste-Oeste, como no Norte-Sul. Conta também com um contingente populacional que pode tornar-se um mercado importante; é este um trunfo de importância estratégica na era da alta tecnologia, em que os elevados custos de pesquisa e desenvolvimento envolvidos na produção de bens requerem grandes mercados para cobrir os investimentos feitos. É, portanto, necessário que a sociedade brasileira invista em grandes projetos nas áreas de tecnologia-de-ponta, com a participação dos setores públicos – civil e militar – e privado e do meio universitário. A propósito, é sumamente importante o que está ocorrendo nas áreas nuclear, aeronáutica e espacial. Seria, igualmente, imprescindível, que existissem projetos de vulto em áreas como informática, biotecnologia e novos materiais.

VI – Considerações Finais

Habituou-se a sociedade internacional a assistir, nos últimos tempos, às reuniões de cúpula do Grupo dos Sete Países mais industrializados, ocasião em que os dirigentes das mais volumosas economias do mundo Ocidental reúnem-se para definir a ética e a moral do momento e para ditar as "regras" que se devem aplicar internamente em todos os países e nas relações internacionais. Essas "regras" atendem, como não poderia deixar de ser, aos interesses e preocupações dos Sete e tendem a não levar em plena conta e considerar em toda a sua extensão os problemas e dificuldades do mundo em desenvolvimento. Têm elas para os Sete a virtude de constituirem plataforma e agenda que lhes permitem crescente coordenação em suas políticas internas e externas.

Conseqüência direta deste exercício é caracterizar-se o presente estágio do cenário internacional por uma ênfase cada vez menor na participação universal dos atores em temas importantes e pela prática crescente de decisões tomadas em grupos de reduzido número de países. Abandonam-se os antigos esquemas multilaterais – até mesmo os discriminatórios, como o TNP – em favor de arranjos excludentes celebrados entre países que compartilham posições comuns ("like-minded countries"), como são exemplos os clubes de Londres e de mísseis e os códigos da Rodada Tóquio de negociações comerciais multilaterais. Privilegia-se a atividade de fiscalização em detrimento da cooperação.

Vêem-se exemplos desta tendência em todos os principais temas da agenda internacional, como o desarmamento, a ecologia, os direitos humanos, as finanças, a proteção à propriedade intelectual. Procura-se estender à área do comércio um modelo de gerência e fiscalização que

tem funcionado no campo financeiro através do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos bancos regionais de desenvolvimento. Na Rodada Uruguai os países centrais tentam estender à área do comércio de bens e de serviços, bem como ao tratamento dos investimentos e à proteção da propriedade intelectual, regras de conduta e mecanismos de fiscalização.

Nesse ambiente de crescente coordenação e de efetiva ação dos países industrializados na política internacional, é de se acompanhar a evolução da distensão Leste-Oeste. Há que se verificar se um Leste mais participante propiciará contrapeso à influência esmagadora do Oeste, ou se a tendência será de haver um entendimento entre as duas superpotências em prejuízo ainda maior da participação dos países em desenvolvimento no processo de decisão internacional.

Há ainda que levar em conta que a esse aumento da capacidade de ação dos países desenvolvidos ocidentais se tem contraposto uma perda de coesão e de efetividade de ação dos países em desenvolvimento. Embora continue a existir uma identidade genérica de posições e uma solidariedade conceitual entre esses países, a tradução desses elementos na prática é cada vez menos eficaz. A crise econômica que ainda assola grande parte do Terceiro Mundo teve conseqüências dramáticas sobre a capacidade de atuação deste bloco. A essa crise que parece transformar parte dos países em desenvolvimento em uma espécie de "quarto mundo" e fazer uma outra parte ser cooptada pelo modelo de desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, vieram juntar-se outros fatores como a graduação e a diferença de ênfase no interesse dos países periféricos pelos diversos itens da agenda internacional, bem como de sua capacidade de participação na discussão da agenda.

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

O ponto que se deseja enfatizar é a necessidade da sociedade brasileira de usar de todos os seus recursos para se desenvolver adequadamente e não se atrasar em demasia com relação às nações industrializadas. Nesse sentido, é muito importante aproveitarem-se todas as oportunidades existentes. Como se mencionou anteriormente, a época de mudança de paradigmas de desenvolvimento abre janelas de oportu-

nidade que podem permitir saltos aos menos desenvolvidos, pelo menos em certos setores do novo universo tecnológico.

No outro lado da moeda, há uma organização da sociedade internacional com ênfase crescente na fiscalização, o que diminui o tempo em que se podem, sem se pagar um preço desmesuradamente alto, proteger setores internos da concorrência mundial. Não é realista crer que a sociedade brasileira, por melhor que se desempenhe nossa diplomacia, conseguirá ela para os setores de ponta o mesmo tempo de proteção, sem custo em termos de retaliação comercial ou de outro tipo, que conseguiu o setor industrial clássico. A tendência do sistema internacional de comércio é "cobrar" o acesso aos mercados. Países no estágio atual de desenvolvimento do Brasil que, no passado, ficaram ao abrigo do processo de troca recíproca de concessões por terem à época dimensão econômica muito reduzida, serão alvos prioritários da sociedade internacional de comércio para abrir os seus mercados sob pena de verem seu acesso a outros mercados duramente afetado (essa tendência se reforça ainda mais diante da reduzida capacidade de contra-retaliação de economias como a brasileira). Contrariamente ao que ocorreu na época de implantação industrial clássica, o Brasil se verá forçado a "negociar" com seus parceiros comerciais a proteção que pretenda dar a setores de sua economia. Nesse caso, a proteção obtida não será absoluta e terá uma duração limitada. O âmbito para negociá-la deveria ser o GATT, a fim de evitar a negociação bilateral, mais custoso politicamente. Ter-se-ia de utilizar, assim, o conceito de *indústria nascente* previsto no Acordo Geral, como derrogação provisória do Acordo, sem incorrer em ações compensatórias por parte das outras partes contratantes.

Há dois corolários dessa tendência que têm de ser levados particularmente em conta. O primeiro é que a sociedade brasileira terá de escolher os setores a serem protegidos, pois se tornará muito oneroso continuar a proteger todos (aqui o conceito de oneroso se aplica ao preço político-econômico do contencioso internacional e não ao custo interno de proteção). O arco que vai do alho à informática, passando pelo liquidificador, é difícil de ser sustentado. O segundo é que não se pode perder o tempo de proteção já conseguido: o ocorrido com a indústria farmacêutica, que, depois de mais de quatro décadas de proteção no que concerne à concessão de patentes, está 85% em mãos de multinacionais, não se pode repetir. A reserva de mercado não é proteção suficiente para tornar um setor viável e competitivo, ainda mais quando essa reserva não é absoluta e tem duração limitada. Ela tem de ser acompanhada de incentivos positivos que permitam a maximização de aproveitamento do tempo de proteção.

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

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

PROCESSOS REGIONAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

1. Brasil e países de industrialização recente na Ásia
   Amaury Pôrto de Oliveira

2. O Brasil e a Comunidade Econômica Européia
   Geraldo Holanda Cavalcanti

3. Integração Brasil-Argentina: origem, processo e perspectiva
   Francisco Thompson-Flôres Netto

1. Brasil e Países de Industrialização Recente na Ásia

*Amaury Pôrto de Oliveira**

Não visa este trabalho a sugerir uma agenda para a ação das Embaixadas brasileiras na Ásia-Pacífico. Muito menos a identificar "oportunidades comerciais". Meu propósito é verificar como a Ásia-Pacífico se está organizando para entrar no século XXI. Tentar captar algumas, pelo menos, das chaves do extraordinário dinamismo econômico que vem demonstrando aquela região. Determinar, no processo, se a experiência recente dos países asiáticos contém ensinamentos e exemplos válidos para o Brasil.

Quando os coordenadores da presente coletânea me atribuiram o tema "Brasil e Países de Industrialização Recente na Ásia", tinham em mente sem dúvida os chamados "novos países industriais" (NPI): Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura. Não me aterei a eles. Cada um dos NPI asiáticos tem sua história própria e o surto de progresso deles deve muito a fatores internos. Às qualidades e patriotismo dos seus governantes, empresários e trabalhadores em geral. Mas o foco da minha análise vai estar aberto para uma realidade histórico-geográfica maior, fora de cujo contexto não existiram esses NPI. Quero-me referir à orla asiática do Pacífico, tomada neste último quartel do século XX.

A idéia de que o mundo está assistindo ao nascimento de um novo sistema técnico, de potencial universalizante, é bastante generalizada, mesmo se não universalmente aceita. Várias denominações têm sido sugeridas para a sociedade em eclosão. Prefiro dizer simplesmente a III Revolução Industrial. Para acentuar o fato de que ainda não se esgotou a capacidade de renovação do capitalismo industrial. E para evocar mudança cíclica, sugerir paradigmas sócio-econômicos a substituirem-se uns aos outros. O mundo da III Revolução Industrial será bem dife-

---

* Obra de um observador diplomático, não comporta o presente artigo grande aparato bibliográfico. Apóia-se ele na leitura cotidiana de grande número de jornais e semanários, no acompanhamento cuidadoso de mensários e trimestrais voltados para a Ásia-Pacífico, em conversas e observações conduzidas nos vários países da orla asiática do Pacífico, no aprofundamento da reflexão através da leitura de muitos livros. Limitar-me-ei a registrar, abaixo, uns quantos desses livros. Mais como sugestão de leituras. Apenas em um ou dois casos sinto necessidade de indicação expressa da fonte. Pois que mesmo os dados estatísticos citados no artigo visam a dar idéia de grandezas ou a sugerir tendências. Não são elementos para cálculos matemáticos.

rente do que foi o mundo da II Revolução, definido pelo fordismo. Ou do mundo da I Revolução, modelado pela Inglaterra. Mas o reviramento paradigmático ocorrerá no seio de uma ordem econômico-social que segue sendo basicamente a mesma instalada na Europa Ocidental em fins do sec. XVIII.

As considerações do parágrafo anterior evidenciam que estearei minha análise na chamada teoria dos ciclos longos (ou das ondas longas – preferem alguns), proposta por Kondratiev e refinada por Schumpeter. Após ter sido marginalizada por uns bons trinta anos, essa teoria voltou a chamar a atenção nos anos 70 e é hoje motivo de debates e aprofundamentos. Nunca deixo de assinalar que não estou preparado para esse debate teórico e não tenho o desejo de entrar nele. Meu objetivo não é provar a veracidade da teoria dos ciclos longos. Acontece apenas que os conceitos e formulações dos seus novos adeptos[1] ajudam-me imensamente a organizar o material de observação que tenho estado a recolher sobre a Ásia-Pacífico. Permitem-me formular uma hipótese de trabalho coerente e verossímil, repleta inclusive de indicações úteis para o caso brasileiro. Não lhes posso pedir mais.

Para a teoria dos ciclos longos, as economias industrializadas de mercado estão atravessando, desde o romper dos anos 70, fase de declínio econômico correspondente ao meio-ciclo descendente do 4º ciclo de Kondratiev. O meio-ciclo ascendente desse ciclo fôra o da globalização do fordismo, com os EUA a comandarem a excepcional expansão das economias industrializadas de mercado do pós-II Guerra Mundial. No final dos anos 60 começaram a surgir sinais de esfaltamento do modelo de crescimento econômico americano. E quando a 15 de agosto de 1971 o Presidente Nixon anunciou ao mundo – sem consulta prévia ao FMI e sem recorrer a qualquer dos mecanismos multilaterais previstos pelo sistema de Bretton Woods – a decisão dos EUA de suspenderem a obrigatoriedade da conversão do dólar em ouro, estava ele na verdade sancionando o enfraquecimento relativo da economia ame-

1. Os "novos adeptos" da teoria dos ciclos longos são, primeiro que tudo, a coorte de pesquisadores do *Science Policy Research Unit (SPRU)*, da Univ. de Sussex (GB), destacando-se dentre eles Christopher Freeman, Giovanni Dosi, Carlota Pérez, Paul Gardiner. Outros grupos podem ser encontrados na Univ. Stanford (Cal, EUA); Nathan Rosenberg, Luc L.G. Soete; em universidades neerlandesas: J.J. van Duijn, Annemieke J.M. Roobeek; em instituições francesas: François Chesnais. C. Freeman é o compilador de duas excelentes coletâneas com material de vários desses pesquisadores: *Long Waves in the World Economy* (London – Frances Pinter – 1984) e *Design, Innovation and Long Cycles* (London – F. Pinter – 1986). Citem-se ainda: J.J. van Duijn, *The Long Wave in Economic Life* (London – George Allen & Unwin – 1983); G. Dosi, *Technical Change and Industrial Transformation* (Macmillan Press – 1984); e Ernest Mandel, *Long Waves of Capitalist Development (The Marxist Interpretation)* (Cambridge – C. Univ. Press – 1980). No número de abril de 1987 da revista inglesa *Futures* (publ. pela *Butterworth & Co.*), há um excelente artigo da neerlandesa A. Roobeek: "The Crisis in fordism and the Rise of a New Technological Paradigm".

ricana – sua incapacidade de continuar enfrentando a concorrência comercial da Europa Ocidental e do Japão, num regime de paridade de câmbios.

É contra o pano-de-fundo do envelhecimento da II Revolução Industrial que cumpre examinar o surto econômico da orla asiática do Pacífico. Na fase da expansão máxima do poderio americano a região em apreço estivera muito sob a influência do confronto ideológico-estratégico EUA-URSS. Os esquemas da Guerra Fria estimularam a China a retrair-se sobre si mesma, mas ajudaram o Japão a liberar-se de quase todas as restrições de reconstrução econômica que lhe tinham imposto os aliados vitoriosos de 1945. Dos quatro futuros NPI, a Coréia do Sul e Taiwan viram-se erigidos em praças-fortes do dispositivo militar dos EUA no Pacífico, integrando-se na comunidade das nações e na ordem capitalista mundial em estreita associação com os desdobramentos da estratégia americana. Hong Kong era e continua sendo um caso especial, enquanto colônia britânica. E Cingapura, embora também saída do universo colonial britânico, tornou-se desde os primeiros anos de vida independente membro influente da Associação das Nações do Sudeste-Asiático (ANSEA), fundada em 1967 para reforçar os "dominós" sul-asiáticos contra sopros revolucionários que pudessem vir do Vietnam.

Nos anos 70, imperativos econômicos começaram a sobrepor-se às preocupações estratégicas, na Ásia-Pacífico, e o Japão surgiria como fator a ser tomado em conta no plano mundial. O desaparecimento dos rígidos controles do sistema de Bretton Woods e o derrame, que não tardaria, dos petrodólares iriam criar na Ásia Pacífico um mercado do dólar em linhas gerais semelhantes às do mercado contemporâneo do eurodólar. As facilidades e liberalidades na movimentação de capitais tornados abundantes muito iriam ajudar na explosão econômica da orla asiática do Pacífico, nos anos 70. A Coréia do Sul, por exemplo, hauriu no mercado asiático do dólar os recursos para o financiamento das suas indústrias do ferro, do aço e da construção naval.

Em meio a essa transformação do ambiente comercial e de investimentos da orla asiática do Pacífico, a visão retrospectiva de hoje ensina a distinguir um processo central: a gradual ascensão econômica do Japão, a contrapelo do estiolamento do modelo de crescimento econômico universalizado pelos EUA. Vale a pena evocar o momento e a forma do deslanchamento desse processo, que tem estado a amalgamar e dinamizar a Ásia-Pacífico, no presente meio-ciclo de declínio da II Revolução Industrial.

No final do sec. XIX o Japão logrou uma primeira industrialização, apoiado no carvão e seguindo o modelo da I Revolução Industrial. Após as destruições trazidas pela derrota na Guerra do Pacífico, o Ja-

pão precisou recomeçar a industrializar-se, já aí sob o acicate da ocupação militar americana e em termos de II Revolução Industrial. Em 1950, o carvão ainda cobria mais de 60% das necessidades totais de energia do Japão, enquanto o petróleo cobria 7% e a hidrelétrica o restante. Nesse ano de 1950, cedendo à pressão da Administração Militar americana, o Governo de Tóquio rompeu com o seu velho princípio do exclusivismo nacional nas atividades econômicas de base, e autorizou a construção de refinarias em associação com multinacionais do setor petrolífero. O quadro energético do Japão logo iria transformar-se. Em 1972, já era ele o terceiro consumidor mundial de petróleo (200 milhões de toneladas importadas e 1 milhão produzidas localmente, por ano). A dependência da economia japonesa em relação às importações de energia crescera de 24%, em 1955, para 90% em 1972. Das importações de petróleo, 60% eram controladas pelas "Sete Irmãs".

A decisão unilateral americana de suspender a convertibilidade do dólar em ouro abalou o Japão, em agosto de 1971. Na mesma época, Washington anunciou a próxima visita de Nixon a Beijing, num contexto em que Tóquio se sentiu humilhada. Quando a esses "dois choques Nixon" adicionou-se em fins de 1973 a comunicação feita pelas transnacionais anglo-saxãs de que os suprimentos de petróleo ao Japão iriam ser reduzidos entre 10 e 30 por cento, junto com forte aumento no preço, os japoneses sentiram vir abaixo todo o edifício econômico que tinham estado construindo.

O choque petrolífero de 1973 pôs a nu a situação de isolamento e relativo atraso em que ainda se encontrava o Japão, relativamente aos países líderes da II Rev. Industrial. Seu crescimento vinha sendo desequilibrado. Setores fundamentais como o da ciência e tecnologia, por exemplo, não estavam recebendo a mesma atenção dispensada à economia. Cuidando de corrigir situações desse tipo, os japoneses lançaram-se ao trabalho de ajustamento do perfil energético do país às transformações provocadas pelo salto no preço do petróleo associando isso a uma completa revisão do quadro econômico. Nas condições dos anos 70, esse esforço de renovação e reestruturação deu azo à introdução de numerosas inovações tecnológicas, oriundas dos setores em eclosão da eletrônica e da informática.

À medida que avançavam no uso mais poupado e racional da energia, encontrando para os seus problemas soluções sinérgicas, ao arrepio das práticas do fordismo, os japoneses viram-se a inovar no terreno da produção industrial, a dar os primeiros passos na elaboração de um novo paradigma tecnológico. Essa evolução japonesa projetar-se-ia com efeitos estruturantes por toda a orla asiática do Pacífico.

Já desde os anos 60 tinham começado a distingüir-se nessa região

os quatro NPI acima enumerados. O Banco Mundial os havia elevado à categoria de países de renda intermediária e suas exportações começavam a tomar vulto, inclusive as de manufaturas de baixo teor tecnológico. Ao longo dos anos 60, os quatro NPI asiáticos adotaram todos estratégicas de crescimento econômico puxado pelas exportações, mas tudo muito marcado pelas condições de amadurecimento da II Revolução Industrial (a "deslocalização" de parte da produção industrial americana, as zonas de processamento de exportações, etc.), ou pela Guerra Fria. A intensificação das compras regionais americanas durante a Guerra do Vietnam foi, por exemplo, um estímulo às políticas de promoção das exportações, na orla asiática do Pacífico. O quadro começa a tomar cores novas quando a região passa sob a influência do Japão, numa perspectiva já de III Revolução Industrial.

Vêm a propósito, aqui, algumas considerações de ordem geral sobre os investimentos diretos japoneses na Ásia-Pacífico. Surgidos a partir dos anos 50, na esteira das reparações de guerra pagas pelo Japão aos países do Sudeste-Asiático, esses investimentos foram a princípio modestos. Até começos dos anos 60 visaram sobretudo a assegurar recursos naturais (madeira, petróleo, borracha, etc.) para a economia japonesa. Esse tipo de investimento orientou-se em especial para os países hoje associados na ANSEA (com exceção de Cingapura e Brunei), criando entre eles e o Japão laços econômicos nunca rompidos, que hoje inclusive estão adquirindo importância renovada, graças ao crescente entrosamento da ANSEA com as demais subregiões da Ásia-Pacífico.

Na segunda metade dos anos 60, os investimentos diretos japoneses começaram a buscar – tanto na ANSEA quanto nos NPI que se iam caracterizando na orla asiática do Pacífico – aplicações na produção de mercadorias padronizadas, de grande intensidade de trabalho e destinadas à exportação. À primeira vista não diferiam esses investimentos dos que na mesma época faziam firmas americanas. O economista japonês K. Kojima desenvolveu, no entanto, toda uma teoria,[2] atribuindo efeitos negativos para o comércio internacional aos investimentos das firmas americanas, as quais buscariam sobretudo vantagens de monopólio, isto é, preocupavam-se antes de mais nada com aumentar sua taxa

2. As referências à teoria de K. Kojima, conhecido professor da Universidade Hitotsubashi (Japão), bem como às críticas que lhe fazem economistas ocidentais, esteiam-se no trabalho do professor da Univ. de Rouen (Fr.), Philippe Saucier: *Spécialisation Internationale et Compétitivité de l'Economie Japonaise* (Paris – Economica – 1987). sobre os investimentos japoneses na orla asiática do Pacífico cabe ainda ver: Kunio Yoshihara, *Japanese Investment in Southeast Asia* (Honolulu – Univ. Press of Hawaii – 1978), além de freqüentes artigos nos dois trimestrais do *Institute of Southeast Asian Studies*: Contemporary Southeast Asia (1979-1988) e *Asean Economic Bulletin* (1984-1988).

de recuperação. Já os investimentos japoneses – pretende Kojima – procuram dar aproveitamento ótimo às vantagens comparativas do país recebedor, contribuindo beneficamente para o desenvolvimento desse último e para a intensificação do comércio internacional.

As teses de Kojima são fortemente criticadas por economistas ocidentais, como seria de esperar. O assunto requer maior aprofundamento e eu apenas o evoco para a melhor atenção dos especialistas. Mesmo críticos de Kojima reconhecem, no entanto, que as condições por ele descritas terão podido ocorrer durante um certo período. Somente depois de o Japão ter-se transformado, nos anos 80, num dos países líderes do ciclo do produto é que esses críticos não admitem diferenças entre os investimentos diretos japoneses e os dos outros países industrializados.

As estatísticas mostram, em todo caso, que até o final dos anos 70,60% em média dos investimentos diretos japoneses dirigiam-se para países em desenvolvimento e NPI em geral. Em 1986 a situação se invertera: 67% dos investimentos diretos japoneses destinaram-se a países industrializados. Os países da orla asiática do Pacífico (NPI e ANSEA) só receberam 10% do total do ano.

Cabe também assinalar, seguindo Philippe Saucier,[3] que até a corrente vaga de internacionalização provocada pelo fortalecimento do ien, os investimentos diretos japoneses provinham na maioria dos casos de pequenas e médias empresas (PME). Com a ajuda das *sôgô shosha* (companhias de comercialização de alcance transnacional, das quais as cinco maiores e mais famosas são: *Mitsubishi, Mitsui, Marubeni, C. Itoh e Sumitomo),* as PME em busca de assegurar o controle das suas fontes de suprimento no exterior, ou desejosas de para ali deslocarem segmentos de sua produção com forte intensidade de mão-de-obra, recorriam à internacionalização. Não defendiam elas vantagens de monopólio. Seu principal objetivo era reduzir custos, e como procurassem acomodar-se a fatores locais, é possível admitir que o capital trazido pelas PME e o considerável suporte logístico das *sôgô shosha* por elas carreado favorecessem o desenvolvimento de indústrias de exportação nos países recebedores, no sentido pretendido por Kojima.

Acresce que a ação das PME japonesas, ao melhorar as condições do suprimento do Japão em matérias-primas e ao afastar do país operações consumidoras de trabalho, contribuía para reduzir os custos da indústria nipônica, favorecendo sua competitividade internacional. Aumentavam as exportações japonesas. Os países recebedores dos investimentos também tinham começado a exportar mais, expandindo em

3. Op. cit., pp 122-123

conseqüência sua capacidade importadora. Novos mercados surgiam para as exportações japonesas. Do ponto de vista do Japão, a chave das suas relações comerciais com a Ásia-Pacífico aparece como uma forte complementaridade. Para crescer, a economia japonesa precisa importar quantidades cada vez maiores de minerais, matérias-primas e alimentos, boa parte dos quais podem ser idealmente encontrados na orla asiática do Pacífico. No sentido oposto, a elevação geral a nível econômico nessa região e o aparecimento nela dos NPI criam uma demanda local de maquinaria e bens intermediários, que o Japão tem todo interesse em suprir. Ainda hoje essa complementaridade está muito presente, mas cabe reconhecer que ela repete *grosso modo* situações encontráveis em outros sistemas regionais, com os seus próprios NPI.

Para captar o que há de específico no dinamismo da Ásia-Pacífico é preciso situar o entrosamento comercial acima descrito no quadro da passagem das economias industrializadas de mercado, de um meio-ciclo longo de expansão para o meio-ciclo seguinte de declínio. Já evoquei um dos aspectos desse momento de crise (o encarecimento do petróleo na abertura dos anos 70) e a reação do Japão. Um efeito permanente da "crise da energia", naquele país, foi a introdução de tecnologias poupadouras de energia e matérias-primas, vale dizer, a redução relativa da sua dependência de produtos de base importados. A complementaridade do Japão com a Ásia-Pacífico em geral reduziu-se no mesmo passo. E como estivessem a fortalecer-se na região os NPI, exportando a princípio manufaturas simples para terceiros países, mas com o passar do tempo manufaturas mais complexas exportadas inclusive para o mercado japonês, a complementaridade complicou-se com boa dose de competitividade.

Era todo o ambiente internacional que se estava modificando, porém, com a queda das economias industrializadas de mercado no cavado da quarta onda longa de Kondratiev. No quarto de século subseqüente à II Guerra Mundial a hegemonia americana impusera ao capitalismo mundial uma grande homogeneidade e a economia japonesa tinha sido uma das principais beneficiárias da rodagem tranqüila da II Revolução Industrial. Com o declínio relativo do poderio dos EUA, trazido pelos anos 70, o Japão se viu de repente às voltas com região de marcada heterogeneidade econômica, à qual a permanente necessidade de reestruturação da economia japonesa vinha transmitindo uma dinâmica de competição com a indústria nipônica.

Esse fato merece registro. A tendência dos NPI asiáticos a competirem com o Japão lhes é em boa parte transmitida pelo próprio funcionamento da economia japonesa. Tendo tido de galgar, no período de uma geração, os estágios de novo país industrial; de país industrializa-

do; e de sociedade pós-industrial (o que é outra maneira de designar economias em processo de instalação na III Revolução Industrial), o Japão vai-se vendo na obrigação de elevar continuamente a eficiência e o nível técnico da sua indústria, a fim de manter-se competitivo diante dos outros países industrializados. E à medida que tem avançado o nível tecnológico da produção japonesa, o Japão costuma transferir para os NPI asiáticos tecnologias e indústrias tornadas anti-econômicas nas condições japonesas. Diferentemente, portanto, do que acontece em outros sistemas regionais, a vinculação econômica dos países da Ásia-Pacífico ao Japão tem dado a esses países a oportunidade de romperem os sucessivos bloqueios externos à ascensão das respectivas economias a patamares tecnológicos mais elevados.[4]

Tenha-se também presente que os NPI asiáticos não se mantiveram passivos diante de toda a evolução acima. Fala-se muito na adoção por esses países de estratégias de crescimento econômico puxado pelas exportações. Mas nem sempre se acrescenta que foram políticas estudadamente aplicadas por governos desenvolvimentistas, orientando e incentivando o empresariado no quadro de um projeto nacional. O crescimento puxado pelas exportações implica o bom aproveitamento de vantagem comparativa que torne internacionalmente competitivos os produtos do país. Quando estão em causa países em desenvolvimento, pensa-se em geral na vantagem comparativa decorrente da abundância de mão-de-obra barata. Mas trabalhar com salários menores do que os pagos pelo competidor é apenas uma maneira de ser competitivo. Outra maneira é obter produtividade mais elevada do que a do concorrente. Nos NPI asiáticos, o crescimento econômico tem avançado de par com uma ampla redistribuição de rendas, que inclui a elevação contínua do nível educacional e técnico da força-de-trabalho. As vantagens comparativas baseadas em baixa paga tendem a esgotar-se repetidamente na orla asiática do Pacífico, e por toda a região é o Estado que salva a situação, promovendo um novo avanço da produtividade industrial.

Torna-se cada dia mais patente que os NPI asiáticos tomaram a dianteira, relativamente às duas dúzias de "países de industrialização recente" que o Banco Mundial, ou a OCDE, relacionavam nos anos 60

4. "Revoada dos gansos" é como os japoneses chamam a maneira como se vêm realizando na orla do Pacífico os sucessivos arrancos de indústrias e países, à medida que são passadas para trás tecnologias tornadas obsoletas ou anti-econômicas nos países mais à frente. O padrão resultante é o de um ganso-chefe (o Japão) puxando a formação, e fileiras cada vez mais largas atrás. Para uma visão elaborada desses e outros conceitos correlatos são importantes os anais das duas conferências já organizadas pelo *Asian and Pacific Development Centre*, de Kuala Lumpur, sobre o tema "Asian and Pacific Economy Towards the Year 2000". A primeira conferência realizou-se em Beijing, em novembro de 1986, e seus anais já estão publicados sob a forma de livro pelo *APDC*. Os anais da segunda conferência (Tóquio, maio de 1988) estão sendo preparados para publicação.

e 70. A mim me parece que a guinada fundamental efetuada pelos NPI asiáticos foi tomarem consciência de que uma ruptura ocorrera no desdobramento da II Revolução Industrial. Será possível debater em torno de quando e como ocorreu em cada NPI asiático tal revelação. Não poderá ter sido antes da abertura dos anos 80. Taiwan e a Coréia do sul ainda se lançariam nos anos 70 a um grande esforço de industrialização em termos de II Revolução Industrial: grandes aciarias; grandes estaleiros; etc... Mas o ponto é secundário no âmbito deste estudo. Importa verificar como os governantes dos NPI asiáticos puderam perceber, desde cedo, o impacto revolucionário das chamadas tecnologias de ponta. Da eletrônica em particular. Antes mesmo de concluirem pela obsolescência do fordismo e a necessidade de preparar o país para a III Revolução Industrial, já os governantes dos NPI asiáticos tinham-se dado conta de que só manteriam suas economias comparativamente competitivas na medida em que as fizessem aprender a utilizar as tecnologias de ponta. Na medida em que conseguissem introduzir essas tecnologias no sistema produtivo do país. E consoante a rapidez e eficiência com que tudo isso fosse levado a cabo.

A tendência dos NPI asiáticos a concorrerem comercialmente com o Japão nasce, igualmente, do funcionamento dessas outras economias. E é a tensão entre complementaridade e competitividade, entre um quadro de economias heterogêneas legado pelo passado e a tendência à homogeneização imposta pelos regimes que visam ao futuro, é essa tensão a fonte do dinamismo atual da Ásia-Pacífico.

Nos últimos três anos, em função do fortalecimento do ien diante do dólar, a situação tornou-se ainda mais complexa e rica, na orla asiática do Pacífico. Descreverei isso mais adiante. Antes, será útil ilustrar a evolução do relacionamento Japão-NPI no período entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80. Com maior ou menor consciência do fato, os países da Ásia-Pacífico começaram a trabalhar, nesse período, na perspectiva da III Revolução Industrial. É importante, assim, verificar como o núcleo regional composto por Japão-Coréia do Sul-Taiwan consolidou posições no terreno crucial das máquinas-ferramentas da Nova Idade.[5]

A construção de maquinaria em geral foi um dos pilares em que o

5. Tive duas razões para escolher o setor das máquinas-ferramentas, ao buscar ilustrar o relacionamento Japão-NPI asiáticos, na década crucial 1975-1985. Trata-se de setor reconhecidamente situado no cerne dos processos ligados à geração e difusão das inovações tecnológicas. Por isso mesmo, nesta fase de transição para um novo sistema técnico há um surto de interesse sobre a maquinaria em geral e as máquinas-ferramentas, em particular, sendo possível encontrar artigos e mesmo livros ao alcance do leitor não técnico. Para minha exposição usei sobretudo os excelentes artigos que o *Financial Times* publica periodicamente, sob a assinatura de seu redator especializado, Nick Garnett.

Japão mais firmemente assentou seu desafio à supremacia tecnológica e industrial dos EUA. No tocante a máquinas-ferramentas, companhias americanas controlavam nos anos 60 um terço do mercado mundial fora do bloco comunista. Hoje, só controlam 8%. O Japão marchou em sentido oposto. Produtor insignificante de máquinas-ferramentas ainda em começos dos anos 70, tornou-se em 1983 o maior supridor mundial. Exportando máquinas de alta qualidade e refinamento, em geral controladas por computador.

Os japoneses atacaram forte o bastião nacional do grande concorrente. Nos últimos dez anos, mais de um terço dos importantes fabricantes de máquinas-ferramentas fecharam as portas, nos EUA. Em 1985, produtos japoneses estavam suprindo 70% do mercado doméstico americano de tornos mecânicos e 65% do mercado de núcleos de usinagem. A partir de 1985, com o fortalecimento do ien, começou a ocupação interna. Os grandes fabricantes japoneses passaram a comprar ou construir usinas de máquinas-ferramentas no território dos EUA, diante de forte esmorecimento dos investimentos domésticos no setor. A 20.09.88, o *Financial Times* registrava a abertura pela *Yamasaki*, nas proximidades de Chicago, de centro técnico maior do que qualquer outro instalado no país por firma americana.

A origem do extraordinário êxito japonês no setor das máquinas-ferramentas localiza-se naquele fértil período de inovação tecnológica, graças ao qual o Japão sacudiu os embaraços trazidos pela "crise da energia". Especificamente, o golpe-de-mestre japonês consistiu em amalgamar – com elegância e flexibilidade – elementos de engenharia mecânica difundidos pelo fordismo com processos elétricos e eletrônicos de invenção recente. A inovação básica em tudo isso fora a introdução do controle numérico (CN) na operação das máquinas-ferramentas. Os trabalhos pioneiros eram americanos e remontavam à primeira metade dos anos 50, quando a primeira máquina-ferramenta com CN foi demonstrada no *Servomechanisms Laboratory*, do *MIT*. As fontes de que disponho não são precisas sobre quando e onde foi dado o salto seguinte nessa linha tecnológica. Parece possível dizer, em todo caso, que os japoneses foram mais rápidos do que americanos e europeus na utilização industrial do novo avanço, que consistiu em inscrever num microprocessador os dados de coordenação numérica da etapa CN. Surgira o controle numérico por computador (CNC).

Na segunda metade dos anos 70, a *Fanuc* (subsidiária especializada da *Fujitsu)* ascendeu meteoricamente a primeiro supridor mundial de controles CNC. Na abertura dos anos 80, essa firma japonesa entrava com mais da metade da produção mundial desses controles. Na perspectiva do presente estudo, é significativo verificar que em 1975,

quando a *Fanuc* ia começar a identificar-se com os CNC, o Japão vendeu à Coréia do Sul e a Taiwan respectivamente 5 e 3 licenças ligadas ao fabrico de máquinas-ferramentas CN – a etapa tecnológica de que ia liberar-se o Japão.

Não me seria possível, e não será necessário, tentar reconstituir aqui a trajetória da Coréia do Sul e de Taiwan, entre o recebimento dessas licenças de 1975 e a consolidação dos dois NPI, nos anos 80, como produtores e exportadores de máquinas-ferramentas CNC. Cabe apenas acentuar que nos dois casos o avanço foi facilitado pelo fluxo tecnológico que continuou chegando do Japão. E foi sendo levado adiante graças à determinação dos governos de Seul e Taipei, na promoção de pesquisas e desenvolvimento adequados e no incentivo dos empresários locais.

Em Taiwan, além do estímulo à P&D privada, o governo criou centros estatais de pesquisa a serviço da indústria em geral. Já na segunda metade dos anos 60 fora fundado o *Industrial Technology Research Institute (ITRI)*, em cujo seio funcionava o *Mechanical Industrial Research Laboratory (MIRL)*. Em 1973 o *MIRL* foi reestruturado e ampliado, passando a dar maior atenção às máquinas-ferramentas. Em 1977 foi criado, no quadro do *MIRL*, o Centro de Máquinas-Ferramentas, voltado especificamente para máquinas CN. Em 1980, o Centro começou a trabalhar com tecnologia CNC. Em 1983, o *MIRL* estava dando assistência técnica a 18 firmas taiwanesas na concepção de máquinas-ferramentas e núcleos de usinagem CNC. Quase toda a tecnologia e os desenhos das máquinas-ferramentas fabricadas em Taiwan vieram do Japão. A *Fanuc* funcionou inclusive como uma outra fonte de assistência técnica às jovens firmas taiwanesas, paralelamente ao *MIRL*. Mas houve também boa dose de engenharia reversa, de adaptações e inovações incrementais, praticadas em Taiwan em cima do material chegado do Japão.

A Coréia do Sul seguiu no tocante às máquinas-ferramentas (como em quase tudo mais) práticas de abordagem distintas das de Taiwan. As metas estratégicas vêm sendo basicamente as mesmas, nos dois países. E também na Coréia do Sul figura o Japão como a principal fonte de tecnologia, nessa questão das máquinas-ferramentas. Mas na Coréia do Sul tem sido sensivelmente mais forte a ação intervencionista e protecionista do Estado. E em vez da diversidade de PME típica de Taiwan, na Coréia do Sul foram poderosos conglomerados comerciais/industriais (os *chaebol)* que tomaram assim a tarefa de P&D privada e a produção de bens de capital em geral. A Lei da Indústria de Maquinaria, de final dos anos 60, estabeleceu créditos e favores fiscais para os produtores de máquinas em geral, bem como para as indústrias

que utilizassem maquinaria nacional. Nos anos 70, o Governo pôs de pé um sistema técnico-científico abrangente, a serviço dos fabricantes de bens de capital. Esteado em dois pilares: o pólo de indústria pesada de Changdwon, onde vieram a concentrar-se mais de 100 usinas especializadas, responsáveis hoje por cerca de metade da demanda anual de máquinas na Coréia do Sul; e o *Korean Advanced Institute of Science and Technology (KAIST)*, com os seus vários departamentos de engenharia, etc... A Coréia do Sul é hoje um incômodo concorrente, que força o Japão a contínuos aperfeiçoamentos tecnológicos, mesmo no tocante às máquinas-ferramentas CNC[6].

Recapitulando. No quase meio-século decorrido desde o fim da II Guerra Mundial, um sistema geo-econômico tripartite esteve a consolidar-se na orla asiática do Pacífico, tendo o Japão como força propulsora. Na outra extremidade do sistema estão os países de economia primário-exportadora que em 1965 se associaram na ANSEA: Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia. A cidade-Estado de Cingapura, também membro fundador da ANSEA, evoluiu economicamente de forma distinta e, com o tempo, veio a integrar o terceiro grupo de países do sistema tripartite: os NPI (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan). O Japão firmou-se, crescentemente, como o principal provedor de capitais e bens intermediários para os dois outros grupos. Isso implicou transferência de tecnologia, que embora sempre em atraso relativamente ao avanço tecnológico do Japão, ascendeu continuamente a novos patamares. Os NPI em especial, mas também os países da ANSEA, mostraram-se aptos a absorver a tecnologia que lhes ia chegando, criando de torna-viagem uma pressão aceleradora sobre o impulso dinâmico inicial, surgido das próprias necessidades da economia japonesa, no seu confronto básico com as economias dos grandes países industrializados. Gradualmente, os NPI dotaram-se de capacidade própria de P&D e transformaram-se em atores autônomos no plano tecnológico. Um considerável esforço de adequação e de desenvolvimento incremental da tecnologia recebida do exterior passou a ser feito, e os NPI são hoje não apenas repassadores mas também exportadores de tecnologia para países em desenvolvimento da orla asiática do Pacífico.

Ensinamento de monta a tirar de tudo o que foi dito até agora é o de como os NPI asiáticos – graças ao impulso dinamizante recebido do Japão, mas graças também à aptidão industrializante dos seus governos e empresários – vão podendo romper os estrangulamentos externos ao seu crescimento econômico e à mutação dos seus sistemas produtivos.

6. Além do material jornalístico, utilizei para o caso das máquinas-ferramentas no Japão, Taiwan e Coréia do Sul, os capítulos correspondentes de *Machinery and Economic Development* (New York – St. Martin's Press – 1986), coletânea compilada por Martin Fransman.

Vão ascendendo, em suma, à condição de países industrializados, em desmentido dos prognósticos da teoria do capitalismo dependente. Desses prognósticos, na medida em que eles se pretendem verdades gerais; não infelizmente enquanto reflexos das realidades da América Latina. A locomotiva potencial deste outro sistema geo-econômico, os EUA, não lhe tem transmitido dinamismo tecnológico. Na experiência brasileira, ao contrário, os EUA levantam-se hoje como barreira sistemática às tentativas do Brasil de conquistar espaço nas novas tecnologias. E os potenciais fatores dinamizantes internos não têm conseguido, na América Latina, romper os estrangulamentos locais típicos das economias primário-exportadores. Mesmo na Ásia-Pacífico, as economias deste último tipo (os 4 da ANSEA, no sistema sob consideração) ainda não lograram um efetivo deslanchamento industrial. E tem interesse verificar que nas raízes do dinamismo do Japão de pós-guerra, da Coréia do Sul e de Taiwan, figura a reforma agrária – realizada nos três casos nos idos dos anos 50, com a ajuda decisiva dos EUA.

Cabe ainda acentuar que o dinâmico sistema tripartite acima descrito surgiu e robusteceu-se como uma estrutura supridora, do lado da oferta. Para viabilizar a equação, foi-lhe preciso continuamente contar, do lado da demanda, com o mercado dos EUA. O crescimento puxado pelas exportações dos países da Ásia-Pacífico dependeu basicamente da disposição do mercado doméstico americano a seguir consumindo, muito além da produção do país e da capacidade dele de gerar exportações. Entre 1982-1987, os EUA deixaram de pagar ao mundo 550 bilhões de dólares de bens e serviços por eles consumidos em excesso sobre os que lhes foram possível compensar com as próprias exportações. Apenas no ano de 1987, o Japão entrou com 40% do *deficit* da balança comercial dos EUA. Os NPI asiáticos com 20%. E os 4 da ANSEA com 5%.

O *deficit* na balança comercial dos EUA e o conseqüente crescimento da dívida externa americana constituem um dos problemas centrais do mundo, neste final do sec. XX. Expressam o envelhecimento do modelo americano da II Revolução Industrial, sua perda de vigor diante do assalto contra ele montado pelo novo paradigma que se robustece na orla asiática do Pacífico. Registrei mais atrás os movimentos que marcaram no plano internacional o início do meio-ciclo de declínio do 4º ciclo longo de Kondratiev. A derrocada do sistema financeiro de Bretton Woods e a "crise da energia", ao mesmo tempo que primeiros sinais da perda de competitividade do fordismo, deram ao Japão a oportunidade de encetar sua ascenção econômica e tecnológica. Mais recentemente, um outro movimento de inspiração americana e sinal ainda mais nítido do enfraquecimento relativo da economia dos EUA

veio sacudir a Ásia-Pacífico, com resultados opostos aos que parecem ter tido em mente seus promotores. Quero-me referir à hoje famosa decisão do "Grupo dos 5" (EUA, Japão, RFA, GB e França), anunciada a 22 de setembro de 1985 no Hotel Plaza, de Nova York, e pela qual os países em causa se comprometeram a agir coordenadamente no sentido da desvalorização do dólar.

Na reunião do Hotel Plaza, tal como na cúpula de Tóquio dos sete principais países industrializados (4-6.05.86), o Secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, promoveu junto aos principais parceiros do seu país a idéia do ajustamento coordenado das taxas de câmbio, como a maneira mais suave de participarem todos da correção do *déficit* estrutural da balança comercial dos EUA, tirando com isso força às pressões protecionistas visíveis no Congresso americano. Esteve sempre claro que os principais países visados eram a RFA e, mais ainda, o Japão. A aplicação da decisão do Hotel Plaza acabaria tomando o aspecto de uma partida de cabo-de-guerra entre o dólar e o ien. Mas se Washington esperava tornar menos competitivos os produtos japoneses e reduzir, assim, o afluxo dos mesmos para o mercado americano, tais esperanças foram frustradas. O tema deste estudo não é o Japão, porém, e não me deterei em descrever como o Japão está transformando a "batalha do ien" num novo ponto de apoio para mais uma considerável escalada, no seu claro esforço por ocupar a liderança da III Revolução Industrial. Vou limitar-me a transcrever as palavras com que o *Financial Times* abriu (7.12.88) um suplemento especial dedicado à indústria japonesa: "A indústria japonesa chegou a temer sua ruína, em conseqüência da subida do ien. Hoje, três anos após ter o ien iniciado sua ascensão insofreável, as preocupações em apreço evaporaram-se, em meio a um surto colossal de investimentos, lucros e confiança da parte das firmas japonesas."

Na perspectiva deste trabalho importa, contudo, registrar que subjacente ao colossal surto econômico retratado no suplemento do *FT* está em marcha, no Japão, uma profunda transformação estrutural com efeitos sobre todo o tecido industrial do país. Os salários industriais tornaram-se mais elevados, no Japão, do que nos EUA. E como as moedas dos NPI asiáticos, vinculadas ao dólar, não tenham acompanhado a subida do ien diante da moeda americana, o mercado japonês viu-se de súbito invadido por manufaturas dos produtores da orla asiática do Pacífico. Para fazer face a essas duas novas realidades, a indústria japonesa está precisando ascender rapidamente a novos patamares tecnológicos. Liberando-se o máximo possível da produção de manufaturas padronizadas, cuja competitividade depende do preço, para instalar-se cada vez mais em setores de grande intensidade tecnológica,

onde o importante é a habilidade e o conhecimento. Como observou Guy de Jonquières, no citado suplemento do *FT:* "O Japão encetou um esforço decisivo por enterrar sua reputação de mero imitador e tomar posição inovadora nas grandes indústrias em explosão. Para tanto, está dedicando somas crescentes à pesquisa básica e elevando a novos níveis o esforço de desenvolvimento nacional".

Tal como aconteceu em meados dos anos 70, quando o Japão reagiu inovativamente à queda das economias industrializadas de mercado no cavado da 4ª onda longa de Kondratiev, o novo esforço reestruturante japonês se está desdobrando por toda a orla asiática do Pacífico. Consolidando tendências já ali em marcha, ou fazendo aparecer processos originais. O sistema tripartite acima descrito afirma-se, crescentemente, como o esteio de um megabloco de peso mundial. Delineiam-se os contornos do mundo da III Revolução Industrial.

Na fase de universalização do fordismo, ou seja, no apogeu da II Revolução Industrial, a economia mundial repousou na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reflexo econômico da aliança político-militar entre EUA, Europa Ocidental e Japão. A tese prevalecente era a de que o crescimento econômico da vasta área do Terceiro Mundo dependia do bom funcionamento das economias da OCDE, mercado natural para as exportações dos "países em desenvolvimento" e principal fonte de investimentos para eles. Em posição marginal, existia um Segundo Mundo: o bloco das economias centralmente planificadas. Neste final dos anos 80, no entanto, a postulada solidariedade trilateral da OCDE está-se fendendo a olhos vistos, ao mesmo tempo que se tornam permeáveis as fronteiras entre o Segundo Mundo e os demais. O dinamismo dos NPI asiáticos muito tem contribuído para essas transformações. Procurarei destacar, na conjuntura mundial em formação, as linhas de força que podem ser associadas à atuação dos NPI asiáticos.

Antes de mais nada cumpre verificar o que está acontecendo com os países em questão. Em que medida ainda se enquadram eles na categoria "em industrialização" (coberta pelo rótulo NPI), ou já se instalam entre os países industrializados? A teoria dos ciclos longos nos fornece excelente moldura conceitual para responder a essa pergunta. Distinguindo na história das duas primeiras revoluções industriais o suceder de ciclos longos, observa-se que a I Revolução cobriu dois ciclos e a II Revolução parece dever cobrir outros tantos. Em cada uma das duas revoluções observa-se também uma fase inicial, de elaboração e afirmação do paradigma sócio-tecnológico definidor do período, e a fase subseqüente de universalização desse paradigma. Cada uma dessas duas fases tem correspondido, *grosso modo,* a um ciclo longo. Na fase

de universalização, o mundo é levado a "modernizar-se" segundo o paradigma imperante. Ondas concêntricas de "industrialização" difundem-no a plagas cada vez mais distantes (num sentido sócio-econômico, não necessariamente geográfico), muitas vezes apenas como operação de "deslocalização" de fábricas ou usinas. Conforme mudem as condições no centro, retrai-se a vaga industrializante, deixando ruína ou estagnação onde ela só chegou de forma superficial (a África e boa parte da América Latina, neste ocaso da II Revolução). Mas a história ensina que nesses momentos de retração da vaga industrializante, que corresponde ao envelhecimento de um paradigma e gestação do novo modelo sócio-tecnológico, uma "janela de oportunidade" abre-se para países que saibam usar o impulso modernizante chegado de fora como um trampolim para o seu próprio "pulo de sapo" – da condição marginal em que se havia encontrado no período anterior para a de membro de pleno direito da nova constelação industrial. Assim foi como a Alemanha e o velho Japão se industrializaram, no final do sec. XIX, na passagem da I para a II Revolução. Assim vão avançando os NPI asiáticos, a Coréia do Sul e Taiwan em particular.

Ao longo deste trabalho vim pondo em realce a flexibilidade institucional e a resiliência industrial com que os NPI asiáticos têm sabido absorver e adaptar impulsos tecnológicos chegados de fora, modificando continuamente suas próprias estruturas econômicas e deixando que novas atividades venham tomar o lugar de indústrias tornadas obsoletas ou produções já não mais vantajosas. A conquista dessa capacidade de autocorrigir-se, retro-alimentando-se no contacto com o mercado internacional, é o que distingue uma economia dinâmica das demais. Neste final do sec. XX, na passagem da II para a III Revolução Industrial, Taiwan e a Coréia do Sul estão dando exemplo notável de tal capacidade.

Taiwan e a Coréia do Sul começaram a impor-se como poderosos centros de influência econômica na Ásia-Pacífico, com peso próprio independente do Japão. Como tal, os dois NPI viram-se às voltas com crescentes pressões dos EUA, em busca de "ajustamentos" cambiais e de balança comercial suscetíveis de reduzirem os *deficits* externos americanos. A 29.01.88, o Presidente Reagan anunciou sua decisão de remover os quatro NPI asiáticos, a partir de janeiro de 1989, da lista de países em desenvolvimento beneficiários do SGP, ou seja, do tratamento preferencial que permite a importação livre de direitos, nos EUA, de umas quantas manufaturas do Terceiro Mundo.

Esse choque do dinamismo exportador dos NPI asiáticos com o nascente protecionismo do mercado antes tão acolhedor ganha em ser visto à luz daquela noção de uma vaga industrializante, que se expande

para logo retrair-se. Os duzentos anos da Idade Industrial tornaram j. patente que uma revolução industrial não é parada universal de "progressos". O movimento ondular dos paradigmas tem operado no benefício prioritário dos capitalistas industriais do pequeno grupo de países industrializados, um segmento da população mundial que só tem feito encolher-se proporcionalmente. Esta realidade central da Idade Industrial manifesta-se de mil e uma formas, inclusive na questão das exportações de manufaturas do Terceiro Mundo. Problema típico da fase madura da II Revolução Industrial, a exportação de manufaturas de país em desenvolvimento para país desenvolvido, com base na vantagem comparativa de mão-de-obra barata, não tem sido um fator efetivo de industrialização – mesmo se conjunturalmente tem o processo fornecido resultados específicos brilhantes, aqui e ali.

As revoluções industriais são assunto essencialmente dos países industrializados. O comércio internacional que move o mundo e assegura o progresso das partes nele envolvidas é o comércio entre economias semelhantes, não são as trocas entre parceiros desiguais. Em que pese a todos os feitos dos NPI, asiáticos e outros, um estudo da OCDE de meados de 1988 mostrava que o grosso do comércio mundial de manufaturas continuava a processar-se entre os 24 países membros dessa organização 84% das importações e 73% das exportações mundiais em 1987. Os embaraços de vários tipos que, na altura de 1985, surgiram de súbito para a continuada expansão das exportações dos NPI asiáticos foram mais uma comprovação dessa verdade elementar. Para escapar a ela, nas condições deste final do século XX, só parece existir um caminho: o "pulo-de-sapo" em direção à III Revolução Industrial. A Coréia do Sul já o deu. Taiwan está muito perto de fazê-lo.

A resposta que Seul e Taipei vêm encontrando para as pressões de Washington por ajustamentos cambiais e comerciais da parte dos asiáticos, bem como para a reorientação dos investimentos japoneses no sentido dos países industrializados, é acentuar sua concorrência comercial com o Japão – aumentar a homogeneidade econômica na orla asiática do Pacífico. A partir de 1986, tanto a Coréia do Sul quanto Taiwan começaram a liberalizar suas economias, a abolir barreiras à importação de mercadorias estrangeiras, ao mesmo tempo que punham em marcha programas destinados a estimular o consumo doméstico. Através dos pronunciamentos oficiais, sente-se tomar corpo a idéia de que se esgotou – para os dois países – a utilidade do crescimento puxado pelas exportações. Não se trata, por certo, de deixar de exportar. Apenas, deverá o fomento das exportações ser conduzido em nível mais consentâneo com o do crescimento geral da economia. Já assinalei, mais acima, a invasão do mercado japonês pelas manufaturas dos

NPI asiáticos, cujas moedas desvalorizaram-se muito mais devagar diante do ien do que o dólar americano. Os NPI asiáticos ocuparam na verdade, no Japão e em outros mercados, boa parte do espaço que os EUA esperavam conquistar com a decisão do Hotel Plaza, em setembro de 1985. Em compensação, começaram a avolumar-se as importações de produtos dos EUA pelos NPI asiáticos, a uma taxa anual de crescimento que variou entre 41% (Cingapura) e 54% (Coréia do Sul). Alguns analistas pensaram mesmo antever um sistema triangular às avessas do das duas décadas anteriores: os asiáticos importando crescentemente dos EUA e aumentando no mesmo passo suas exportações para o Japão.

O fato concreto é que os NPI asiáticos estão vivendo a partir de 1986 anos de excepcional prosperidade, em desmentido dos prognósticos sombrios que se faziam para eles, em 1985. Os acrescidos proventos das exportações e fatores conjunturais favoráveis como a queda no preço do petróleo estão permitindo a aceleração dos investimentos sociais e industriais nos quatro países, e estimulando os empresários locais a investirem em outras subregiões da orla do Pacífico. Cresce a integração dos fluxos de comércio e de investimentos na Ásia-Pacífico. Particularmente intenso já vem sendo o fluxo de investimentos na direção Norte-Sul: de Japão, Coréia do Sul, Taiwan e Hong Kong para os países da ANSEA (Cingapura também aparecendo como importante recebedor de investimentos japoneses). No sentido inverso, tendem a aumentar as exportações da ANSEA para os asiáticos do Norte. Produtos de base, petróleo e GNL (este último, da Indonésia para o Japão, mas também já para a Coréia do Sul e, dentro de mais dois anos, para Taiwan) ainda predominam nessas exportações. Tendem, porém, a aumentar as manufaturas, com o deslocamento em marcha das etapas de menor intensidade tecnológica da eletrônica de consumo, dos eletrodomésticos e mesmo dos semicondutores, dos velhos NPI para a ANSEA (a Malásia se destacando a esse respeito).

A este último propósito cabe acentuar que os deslocamentos em curso no quadro da indústria da eletrônica e na dos semicondutores não representam esmorecimento tecnológico ou industrial para os velhos NPI. Muito pelo contrário, expressam a ampliação e consolidação da divisão regional do trabalho nas indústrias em causa. Uma pesquisa da *Dataquest*, conhecido grupo de analistas de mercado baseados nos EUA, previu em meados de 1988 que o consumo dos semicondutores na orla asiática do Pacífico (sem incluir o Japão) superaria o consumo da Europa Ocidental, na altura de 1992. A identificação dos NPI asiáticos com a revolução eletrônica foi uma constante e uma das principais explicações do dinamismo desses países. À medida que eles estão vendo

partir para os países menos desenvolvidos da ANSEA as etapas menos requintadas dos semicondutores, a Coréia do Sul e Taiwan aprofundam o seu domínio das etapas mais avançadas, e orientam suas indústrias para terrenos em que a combinação com a microeletrônica garantirá novas vantagens comparativas.

Além do crescente entrosamento no eixo Norte-Sul, a orla asiática do Pacífico está ganhando profundidade, com a decisão do Governo de Beijing de transformar toda a faixa costeira da China (quase 5 mil quilômetros de costas e largura média de algumas centenas de quilômetros, abrigando quase 200 milhões de habitantes) numa super-zona econômica especial, incentivada a desenvolver-se em estreito contacto com o Japão e os NPI asiáticos. Dois destes, aliás, fazem parte do universo chinês, sendo que Hong Kong já tem data marcada (1997) para passar sob a soberania da RPC. Na verdade, o grau de integração econômica de Hong Kong com a região chinesa do delta do Rio das Pérolas já vai atingindo tal elevação, que se torna possível antever a transformação do atual NPI na fachada de luxo de enorme conurbação do sec. XXI. Há depois o caso de Taiwan, que tanto em Beijing como em Taipei é considerado parte integrante da China. A dimensão política deste problema permanece difusa, mas as trocas comerciais entre Taiwan e a China continental se intensificam, assim como os investimentos taiwaneses no continente, mesmo se em boa medida ainda usando a intermediação de Hong Kong. Um terceiro NPI, Cingapura, é florão da diáspora chinesa do Sudeste Asiático, grupo humano consideravelmente enriquecido e que dispõe do controle do sistema bancário dessa subregião, bem como de partes substanciais da riqueza imobiliária e comercial dos países da ANSEA. Não é de espantar que a Ásia-Pacífico tenha-se transformado rapidamente no principal parceiro comercial da RPC e no maior supridor de investimentos para a modernização da faixa costeira da China. Mais de metade das exportações chinesas estão indo para países da orla asiática do Pacífico, e deles procedem quase metade das importações da China. Ao lado do mercado japonês em explosão, e dos seus mercados domésticos, a China aparece aos NPI asiáticos como desaguadouro colossal para as manufaturas que se lhes vai tornando difícil derramar sobre os EUA.

Nos anos 60, sob o impulso de grandes grupos econômicos japoneses e acadêmicos a eles ligados, começou a ser ventilada a idéia de uma Comunidade do Pacífico. Nas primeiras formulações, tratava-se de cooperação econômica entre os cinco países da área membros da OCDE: Austrália, Canadá, EUA, Japão e Nova Zelândia. Nos anos 70, à medida que as manifestações já mencionadas do declínio do fordismo faziam-se sentir sobre o Japão, tornando necessário desenfatizar ali as

indústrias grandes consumidoras de energia e recomendável deslocar essas indústrias para os países em desenvolvimento da orla do Pacífico, o conceito da Comunidade do Pacífico foi ampliado. Em 1980, Japão e Austrália puseram em marcha as Conferências para a Cooperação Econômica no Pacífico (*PECC*, na sigla inglesa), foro de agitação e confronto das várias visões de integração econômica na Bacia do Pacífico. São hoje membros ativos da *PECC:* os 5 citados países da OCDE, os membros da ANSEA, os NPI asiáticos e a China. Uma linha auxiliar foi aberta para os países insulares do Pacífico Sul. A URSS envida esforços por tornar-se membro de parte inteira. A Índia e vários países da América Latina, inclusive o Brasil, têm participado como observadores das reuniões da *PECC*.

Na mais recente das suas conferências plenárias (Osaka, maio de 1988), esse baluarte do panpacifismo demonstrou estar adquirindo solidez institucional e peso internacional. Não foi bem recebida, no entanto, a mensagem do ex-Primeiro Ministro Y. Nakasone no sentido da criação de uma "OCDE do Pacífico". Os NPI asiáticos e os países da ANSEA não vêem com entusiasmo a idéia de serem envolvidos num "clube de países ricos", onde se lhes ditariam lições. E aparentemente, ainda há muita hesitação e dubiedade em Tóquio mesmo, quanto ao melhor formato para o qual encaminhar a cooperação intra-Pacífico também quanto ao grau da associação do Japão ao projeto eventualmente posto em marcha.

Cumpre uma vez mais situar análise na perspectiva do envelhecimento da II Revolução Industrial. Com o desmoronamento do sistema de Bretton Woods, começou a perder utilidade a ordem econômica instituída nos anos 40 e que servira de moldura para a expansão do poderio americano. A crescente inoperância do *GATT* é apenas um exemplo dessa realidade maior. O novo paradigma sócio-econômico em elaboração não se enquadra em instituições tornadas obsoletas. O dilema é particularmente agudo para o Japão, país apenas tolerado no velho clube, e que se vê agora como a locomotiva do segmento mais dinâmico da economia mundial: a orla asiática do Pacífico. Uma faixa de países com histórias e culturas diversas, em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, mas que tendem a aparecer como um bloco, na medida, precisamente, em que servem de caixa de ressonância e terreno de experimentação para o modelo japonês de crescimento.

Continuamente acossado pelos outros membros do Grupo dos 7 a dar cumprimento às obrigações de co-diretor da velha ordem, o Japão sente-se contudo na necessidade de sair em defesa dos NPI asiáticos, cuja causa afinal é a sua própria, quando aumentam sobre eles as pressões da OCDE. Ao que dizem os jornais, considerável atenção vem

sendo dada em Tóquio a toda essa problemática. Em setembro de 1988, o Ministério das Finanças japonês pôs em marcha, com a Fundação para Informação e Pesquisa Avançadas, um projeto de três anos encarregando 50 especialistas de passarem em revista as relações do Japão com os demais países da área e sugerirem ajustamentos quando necessário. Paralelamente, e por sugestão de Tóquio, um grupo governamental nipo-australiano começou a estudar as possíveis repercussões sobre a Ásia-Pacífico do recente acordo de livre-comércio EUA-Canadá e da projetada unificação do mercado europeu, em 1992. Os asiáticos temem serem isolados por estas duas últimas iniciativas e não falta quem proponha, como resposta, o megabloco da Ásia-Pacífico.

Em junho de 1988, na Cúpula de Toronto, o Japão abandonou sua tradicional postura de "ocidental honorário" no seio do Grupo dos 7 e, pela primeira vez, falou como porta-voz dos orientais. O Primeiro Ministro Takeshita insistiu na necessidade de os países industrializados encetarem algum tipo de diálogo com os NPI asiáticos, em vez de simplesmente pressioná-los a adotar políticas concebidas no quadro da OCDE. Os NPI asiáticos mereceram um parágrafo especial na Declaração da Cúpula de Toronto.

País digno de especial atenção, em todo esse contexto, é a Coréia do Sul. Seu progresso econômico e seu grau de domínio de tecnologias de ponta como a dos semicondutores são bem conhecidos. Em 1988, a Coréia do Sul logrou um crescimento do PNB da ordem de 12,1%. Sua renda *per capita* foi superior a 3.700 dólares. Sua dívida externa, que em 1985 era de 46 bilhões de dólares, já foi reduzida a menos de 30 bilhões. E os prognósticos são de que, no curso de 1989, a Coréia do Sul se tornará um credor líquido da comunidade internacional, graças aos investimentos diretos que vem fazendo um pouco por toda parte. Em meados de 1988, um grupo de trabalho da Comissão Trilateral recomendou fosse a Coréia do Sul imediatamente convidada a associar-se à OCDE.

Porta-vozes do Governo de Seul, falando em foros internacionais ou com jornalistas, têm afastado no entanto a idéia da adesão da Coréia do Sul a clubes de industrializados, no futuro próximo. O discurso sul-coreano visualiza a Coréia (preferentemente reunificada) como país plenamente desenvolvido, na altura do ano 2000. Até lá, atribui-se à Coréia do Sul o papel de ponte entre países industrializados e países em desenvolvimento. A China e a URSS ativam-se em aproveitar as oportunidades de trabalho mutuamente proveitoso oferecidas pela Coréia do Sul, com o seu atual domínio intermediário das tecnologias de ponta. Tomam impulso as relações comerciais, e mesmo diplomáticas,

entre Seul e as capitais da Europa do Leste. A ANSEA admitiu recentemente a Coréia do Sul entre seus "parceiros de diálogo".

Pensando no Brasil, minha conclusão é a da urgência de também nos conectarmos com a Ásia-Pacífico. Pouco importa não ser o Brasil um país do Pacífico. A proximidade geográfica conta menos, no caso, do que a proximidade científico-tecnológica. Para o Brasil, o problema hoje é cortar com a II Revolução Industrial. Passar a pensar e atuar na perspectiva da III Revolução. Nos próprios EUA cresce a percepção de que se quebrou o ímpeto do modelo sobre o qual construiu aquele país sua preeminência mundial. Já se contesta também a explicação cômoda de que os EUA estão simplesmente avançando para a sociedade pós-industrial, uma economia de serviços. Ao contrário, a irrupção em força da Ásia-Pacífico está-se apoiando numa revalorização do processo manufatureiro, na elevação desse processo a novo patamar tecnológico, graças à assimilação dos avanços da microeletrônica, da automação, dos novos materiais.

O Brasil é um dos poucos países em industrialização, fora da orla asiática do Pacífico, com capacitação em ciência e tecnologia e base industrial suficientes para poder também pensar no "pulo-de-sapo" em direção à III Revolução Industrial. E para efetuá-lo, teremos muito a ganhar intensificando contatos e buscando lições na Ásia-Pacífico.

ooooo

Conectar-se com a Ásia-Pacífico não implica, para o Brasil, cortar seus laços político-estratégicos no Ocidente. O que está em causa é a adoção de um novo modelo de crescimento econômico. Arrancar a sociedade brasileira dos liames que a estão entravando e imprimir-lhe um novo dinamismo. Neste final de século, a orla asiática do Pacífico é o grande manancial de energia renovadora ao alcance do Brasil. Ainda não é possível afirmar que o novo modelo econômico em elaboração no Japão, a versão japonesa do paradigma da III Revolução Industrial, vai efetivamente triunfar no mundo. Existem outras versões potenciais. Os EUA, por exemplo, mantêm-se na liça como eventual modelador da III Revolução. Mas apesar das enormes disponibilidades econômicas, tecnológicas e humanas de que dispõem para a tarefa, os EUA são hoje um país na defensiva, no terreno da ciência e tecnologia. Como é notório, a P&D americana está-se encasulando dentro de uma carapaça de interditos e proteções, tornando duvidoso o florescimento, naquele país, de um paradigma com alcance internacional.

Trabalhar diretamente com o Japão, nesse terreno, também seria projeto irrealista. Mas além dessa locomotiva, o trem da orla do Pacífi-

co inclui vagões em diferentes estágios de acabamento, bem a propósito para um país com problemas tão díspares como o Brasil. Minha sugestão é a de uma tríplice abordagem.

Intensificar a cooperação tecnológica com a China. País que se assemelha ao Brasil no tamanho, e na complexidade e desnível dos problemas que o assoberbam, a China é na verdade um outro aspirante aos impulsos que possam transmitir os NPI asiáticos. Mas tendo em vista a posição privilegiada da China junto a esses NPI, estreitar seus contactos com ela poderá ajudar o Brasil a abrir canais com aqueles.

Ativar a cooperação científica e tecnológica com a Malásia. A escolha da Malásia, país em desenvolvimento que está longe de poder ser caracterizado como um NPI, decorre precisamente das possibilidades de trabalho no nível de produtos primários (borracha natural, cacau, óleo de palma, madeiras tropicais) que ele oferece para setores econômicos e regiões do Brasil. A Malásia busca explorar esses produtos, e beneficiá-los, de forma planejada e crescentemente aprimorada, demonstrando continuamente interesse e receptividade para um intercâmbio a respeito com o Brasil. Ao responder – de forma construtiva e com perseverança – aos acenos que nos tem feito a Malásia, o Brasil se estaria dotando de boa porta de acesso ao sistema geo-econômico tripartite da orla asiática do Pacífico, ao qual está a Malásia firmemente associada. Cabe ainda acentuar que duas companhias brasileiras (Interbrás e Confab Industrial), em consórcio com um grupo malásio, acabam de ganhar importante participação no projeto de construção de um gasoduto que ampliará a utilização do gás natural na Malásia e permitirá a exportação dessa matéria prima energética para Cingapura.

Buscar e institucionalizar a cooperação tecnológico-industrial com a Coréia do Sul. NPI que mais de perto vem seguindo, na orla asiática do Pacífico, o modelo de crescimento econômico em elaboração no Japão, a Coréia do Sul pode revelar-se fonte preciosa de ensinamentos para o Brasil. Encontra-se aquele país em plena transformação tecnológica. Os métodos tradicionais de produção, grandes consumidores de capital e matérias-primas e altamente poluidores, vão sendo substituídos por métodos inovadores, sinérgicos, poupadores, capazes de atender às intensificadas necessidades do indivíduo e da sociedade. Graças à continuada elevação das condições de vida e nível educacional da força-de-trabalho, graças também à intensificação dos gastos com P&D (3% do PIB, em breve, e 6% no fim do século), a estrutura industrial da Coréia do Sul está alcançando elevado grau de complexidade. Dissemina-se o uso dos computadores e os métodos da informática penetram os mais diversos setores da economia. A Coréia do

Sul tem grande necessidade, porém, de mercados onde apoiar o seu impulso modernizador. E a rapidez com que vai sendo realizada a transformação acima descrita cria um tecido industrial ralo, com muitas áreas ávidas de substância adensadora. Um esforço conjunto e sistemático dos dois países evidenciará, sem dúvida, muitas áreas em que Brasil e Coréia do Sul poderão cooperar, com proveito mútuo, na caminhada de NPI a país plenamente industrializado. A maneira de institucionalizar e consolidar essa cooperação parece ser a da constituição de ativa comissão mista governamental/empresarial Brasil-RdC.

2. O Brasil e a Comunidade Econômica Européia

Geraldo Holanda Cavalcanti

O presente artigo procura examinar o impacto causado pela atuação comercial da Comunidade Econômica Européia nas relações mundiais, com os países em desenvolvimento, com a América Latina e com o Brasil em particular. Aborda as possíveis conseqüências da consecução do Mercado Único, a partir de 1993, para o comércio mundial e para o Brasil. Tece considerações sobre o impacto da política gorbachoviana da "perestróica" para as relações entre as duas Europas e suas conseqüências para as relações entre a Comunidade e a América Latina. Especula sobre a constituição de grandes blocos comerciais de natureza regional e tira algumas conclusões sobre as relações entre o Brasil e a Comunidade à luz dessas possíveis evoluções.

Dada a importância que tem a Comunidade Econômica Européia no comércio mundial, em que é responsável por 40.91% das exportações e de 39.2% das importações[1], não há Governo ou grande empresa com responsabilidades internacionais que não esteja avaliando, desde já, o que 1992[2], com o esperado advento de um verdadeiro mercado comum europeu e, com ele, da livre circulação de bens, pessoas, capitais e serviços no interior da Comunidade, representará para sua economia ou seus negócios e tomando as providências necessárias para se adaptar às novas condições, seja para delas se beneficiar, seja para minimizar as conseqüências negativas que estimam delas possam decorrer. Observe-se a esse respeito que a participação comunitária no intercâmbio mundial não apenas é relevante em termos comparativos com a de outras grandes nações comerciais (cf. as participações norte-americana e japonesa nas exportações mundiais de 10.6 e 9.1%, respectivamente, e nas importações mundiais, de 17.4 e 6.2%) mas, sobretudo, é extremamente dinâmica. Esse dinamismo – não surpreende – exemplifica-se particularmente nas suas exportações. Assim, tomando-se apenas a década presente, enquanto a participação comunitária nas importações mundiais passou de 35.7%, em 1981, para 39.2%, em 1987 (com ligeira baixa nos anos intermediários), sua participação nas exportações mundiais passou, no mesmo período, de 34.4 para 40.9%, ou seja, uma taxa média anual de crescimento de quase o dobro. Tal dinamismo apenas se acentuará com a constituição do mercado único, uma razão a

1. IMF, Direction of Trade Statistics, 1988 Yearbook.
2. Na verdade, o mercado único europeu deverá entrar em vigência a partir de 1 de janeiro de 1993. A "trouvaille" de Jacques Delors foi a de batizar o advento com a expressão "1992", dando com isso um sentido maior de urgência para a adoção das medidas preparatórias.

mais para preocupar-se com o significado de 1992 para as relações comerciais internacionais.

Do lado dos Governos, muitos já começaram a fazer antecipações e a tomar medidas concretas para preparar-se para as mudanças que deverão ocorrer. Entre os que assim procedem estão, certamente, em primeiro lugar, aqueles que pretendem aderir à Comunidade e, dessa forma, participar diretamente dos benefícios do mercado comum. Estão nesse caso os Governos de países como a Turquia, que já se candidatou à adesão e tem, no momento, seu dossiê sendo estudado; ou de Chipre e Malta, que pretendem atrelar sua adesão à da Turquia. Está o da Áustria, que acaba de enviar ao Parlamento um estudo sobre a conveniência de adesão à CEE e a forma de compatibilizá-la com o estatuto de neutralidade do país[3]. O da Noruega, que aguarda o momento oportuno para reapresentar seu pedido de adesão, já aceito uma vez, mas recusado pelo povo norueguês em plebiscito realizado em setembro de 1979[4]. Pode estar o da Suécia, onde cresce o sentimento de que a adesão será um dia inevitável[5]. E o da Suíça, onde recente decisão do Conselho Federal, embora contrária à adesão helvética à CEE (por razões políticas – preservação da neutralidade suíça – mas também por razões ligadas à natureza do regime – autonomia cantonal –), leva em conta as possíveis conseqüências de 1992 para essas relações e não fecha definitivamente a porta a alguma forma de associação estreita que pudesse, na prática, representar uma forma de adesão[6]. Com essas ade-

3. A CEE e a Áustria estão ligadas por um acordo de livre comércio industrial mas a cooperação entre ambas já se estendeu a outros domínios (padronização da documentação alfandegária, cooperação no transporte internacional, regras comuns sobre sistemas de trabalho etc.). Após um acordo de princípio entre os socialistas e conservadores, espera-se que a Áustria apresente seu pedido de adesão na próxima primavera.

4. No referendo de 1979 a proposta de adesão da Noruega à CEE foi recusada por 53.5% dos votantes. Desde então, essa posição popular foi sempre confirmada em pesquisas de opinião pública. Na última pesquisa, cujos resultados fora publicados no início deste ano, observou-se uma reversão da tendência negativa e já a percentagem dos que são favoráveis (35%) pela primeira vez foi superior à dos que se opõem (34%).

5. O Centre for Business and Policy Studies, de Estocolmo, influente órgão de opinião da classe empresarial sueca, publicou no dia 30 de janeiro último um estudo no qual recomenda a adesão da Suécia à CEE. Segundo o estudo: "It is impossible to see how our stated economic goals can be reached in any other way than through membership of the EC" (Financial Times, 31.01.89). O estudo recomenda que o pedido de adesão se faça a partir de 1993 e observa que a adesão da Suécia, se acompanhada pela da Noruega e pela da Áustria, reequilibraria a balança de poder dentro da CEE no interesse dos países nórdicos.

6. Por ocasião da apresentação do relatório do Conselho Federal, o Departamento Federal da Economia Pública difundiu uma Informação para a Imprensa que resume as conclusões do documento. Nesse comunicado (datado de 13.09.88) diz-se claramente que a hipótese da adesão foi afastada por considerações de ordem constitucional, política e setorial mas que "pour la Suisse, la non-adhésion sera sans doute liée à desavantages économiques" e conclui-se que "la Suisse devra continuellement réexaminer sa position en Europe" com vistas a permanentemente aprofundar, através de novos acordos, sua cooperação com a CEE de modo a reduzir os efeitos negativos de sua não-participação. A esse respeito, vale assinalar que a trama de acordos entre a Suíça e a CEE já é bem estreita: mais de 160 estão relacionados pelo Conselho Federal no documento citado.

sões, que, de qualquer maneira, não seriam para amanhã, praticamente desapareceria a AELC, assimilada na Comunidade Européia[7]. Mas até de país extra-europeu já surge uma candidatura formal, a do Marrocos, cuja formulação é fonte de certo embaraço para a Comunidade que vê com preocupação a extensão do conceito de comunidade européia a país extracontinental.

Fora do continente, dois são os países que potencialmente se sentem mais atingidos pelas eventuais conseqüências da criação do mercado comum europeu: os Estados Unidos da América e o Japão. em ambos é séria a preocupação com o que temem ser uma escalada do bilateralismo nas relações comerciais e com a possível constituição de uma verdadeira "fortaleza Europa", encouraçada num crescente protecionismo. Segundo as palavras do último Vice-Secretário do Tesouro norte-americano, Peter McPherson, "the EC may try to exclude others as it liberalizes internal barriers" instituindo "a sort of 'Europe for europeans' policy"[8]. A recente criação de uma Área de Livre Comérco entre os Estados Unidos da América e o Canadá, embora resultado de negociações bilaterais não vinculdas ao estabelecimento do Mercado Único, adquire, por sua oportunidade, um novo sentido frente à constituição do mercado comum europeu. No Departamento de Comércio norte-americano foi criada recentemente uma unidade de acompanhamento das medidas de integração do mercado comunitário, sob a denominação de "EC 1992" e o novo Secretário de Estado americano, James Baker, recomendou a criação de um bureau central de coordenação de todos os assuntos relacionados com o impacto de 1992 para os Estados Unidos da América[9]. No ano passado o Comitê de Finanças do Senado americano encomendou à International Trade Commission estudo sobre a viabilidade de um hipotético acordo de liberalização comercial entre os Estados Unidos e o Japão. Essa iniciativa está diretamente vinculada ao exame de cenários alternativos para a defesa dos interesses comerciais americanos face às conseqüências de 1992. Sabe-se que

7. As múltiplas manifestações quanto a eventuais adesões à Comunidade são hoje causa de séria preocupação por parte da Comissão Européia. Se os interesses dos Estados-membros podem conduzir um ou outro a posições favoráveis ou contrárias a eventuais candidaturas específicas, os da Comissão estão claramente na mão-ampliação da Comunidade. É possível, pois, e até mais provável, que a Comunidade procure conduzir a questão da incorporação dos países da AELC ao longo de linhas que favoreçam a realização de acordos bilaterais que tenham, na prática, o efeito de um mercado comum ampliado, sem os inconvenientes de ampliação do Conselho e da Comissão. Fala-se, mesmo, de uma espécie de Espaço Econômico Europeu que abrigaria numa rede uniforme de regulamentos de comércio os países da CEE e da AELC. Uma tal solução permitiria, ainda, melhor acomodar, por um lado, os distintos protecionismos agrícolas da CEE e de países individuais da AELC, e, por outro, as preocupações neutralistas da Suiça e da Áustria.
8. *International Herald Tribune*, 5-6.11.1988, p.2.
9. *Financial Times*, 16.02.89.

a reação oficial japonesa foi favorável a esse exame e que a própria possibilidade de constituição de um bloco asiático de nações, apesar de todas as dificuldades que existem para isso, não está inteiramente descartada[10].

Entre os demais países, a reação mais clara vem dos países ACP[11] que, nas presentes negociações para renovação do acordo de associação, procuram levar em conta o significado do mercado único para suas relações com a Comunidade. Não seria, possivelmente, impróprio considerar que nos esforços de Mikhail Gorbachev para introduzir as reformas econômicas na União Soviética, englobadas sob o apelativo de "perestróica", e de estimular medidas semelhantes nos outros países do bloco socialista possa ter um papel, hoje, a preocupação de reestruturar as relações entre as duas Europas, levando em conta as possíveis conseqüências de 1992 para o intercâmbio comercial e a cooperação econômica entre ambas. Nessa ótica, os redobrados esforços por parte do COMECON para assinar um acordo com a CEE adquirem toda sua ampla significação.

Quanto à reação do setor privado, basta acompanhar as páginas econômicas e financeiras de qualquer jornal importante do mundo para dar-se conta de que 1992 passou a ser uma preocupação prioritária de toda grande empresa. A recente onda de aquisições agressivas ou consensuais de companhias situadas em território comunitário, seja por parte de firmas já estabelecidas no continente europeu, seja por parte de firmas extracontinentais, não é outra coisa senão a execução de uma estratégia no sentido de adquirir ou fortalecer bases econômicas em território comunitário e dimensões apropriadas ao gigantismo do mercado que está por constituir-se.

Nesse cenário de preparação, é ainda pouco aparente a reação dos países latino-americanos, Governos e setor privado. É possível que alguns Governos estejam tomando iniciativas de avaliação do impacto de 1992 nas relações bilaterais, como é o caso do Brasil. Da mesma for-

10. Comentando essa possibilidade, Kazuo Nukazawa, Gerente Geral do Keidanren, observa, em artigo publicado na revista *World Link* de janeiro/fevereiro 1989: "European countries may have their own reasons to unite. They have a long cultural heritage, religious traditions and a lot of other common ground. These are basically countries marked by a Judaeo-Christian tradition. The US and Canada have in common a largely Anglo-Saxon culture. In Asia, Japan is a little bit Buddhist; Korea is more Christian and Confucian; Indonesia is totally Islamic; Thailand is very Buddhist. So we don't have a common cultural heritage or religious orientation to share. (...) However, the East Asian rim countries are the most dynamic element in the world today. They have become so without institutionalizing regional links. We will probably continue along these lines for a number of years. If we are very hard pressed to regroup, we will think about it. But not in the foreseeable future. A very loose integration in the form of a Pacific Economic Consultation Committee should probably be possible." p.20.

11. De África, Caribe e Pacífico, Associação de 66 países ligados à CEE por um acordo coletivo preferencial.

ma, é provável que, como no Brasil, o setor privado, em alguns países latino-americanos, se esteja movimentando para melhor conhecer o significado de 1992 para os seus negócios. No plano coletivo, o esforço mais aparente é o do SELA que, por solicitação do GRULA de Bruxelas (Grupo latino-americano de Embaixadores junto à CEE) deu início à preparação de um estudo para servir de base ao diálogo político que aquele grupo informal de Embaixadores mantém regularmente com a Comissão Européia[12].

Para o Brasil, 1992 deve constituir problema de primordial importância. Representando a Comunidade cerca de um terço de seu mercado global (31.8% em 1981; 28.5% em 1987[13]), tudo o que ocorra na Europa que possa significar aumento ou diminuição de seus mercados terá, obviamente, uma prioridade especial. A reação dos homens de empresa brasileiros, buscando informar-se do significado de 1992 por meio de contactos diretos na Europa e de seminários como os ocorridos em Lisboa e no Porto em 1987 e 1988, é extremamente louvável e merece todo o respaldo oficial para que resulte em real aproveitamento das oportunidades que se oferecem.

Não é raro ver-se expressar, por parte de observadores latino-americanos, certo desapontamento com o fato de que a Comissão Européia não se tenha dado a tarefa de explicitar as possíveis conseqüências de 1992 para as relações entre a Comunidade e a América Latina. Na verdade, a atitude da Comissão européia nada tem a ver, neste caso, com alguma possível atitude discriminatória da Comunidade com relação à América Latina nem muito menos com o baixo interesse que as relações entre as duas regiões possa ter para a Comunidade. O sentimento de haver sido deixado sem explicações e sem a demonstração de um interesse real pelas conseqüências do mercado comum para as relações externas é geral[14]. Sob a pressão de governos de terceiros países,

---

12. Pela Decisão nº 44, de 1979, o Conselho de Ministros do SELA reconheceu a atribuição aos Embaixadores dos países latino-americanos junto às Comunidades Européias, constituídos num Grupo Latino-americano, de "actuar como el interlocutor válido y cuerpo permanente e idoneo para la cooperación y negociación entre ambas regiones" (art. 9) bem como de apresentar ao Conselho Latino-americano, por ocasião de suas reuniões ordinárias, "una evaluación de la marcha y evolución del Diálogo entre las regiones con sugerencias y recomendaciones para la acción conjunta de América Latina con miras a reforzar su capacidad de negociación y gestión, asi como sobre las formas de conducción del Diálogo" (art. 11).
13. IMF, op. cit.
14. A esse respeito, as palavras com que a revista *World Link* introduz seu recente número dedicado aos efeitos externos do mercado único são representativas. Diz o editorial: "Although EC officials insist that Europe is not turning inwards, the project for Europe 1992 was launched with scant consideration for its external impact. As Europe directs its political energy towards the creation of the internal market, it has not kept the rest of the world adequately informed about the external implications of the 1992 programme." Vd. "1992: Trade-off or stand-off", in *World Link*, jan/feb 1989, p.15.

algumas declarações têm sido feitas, a respeito, por parte de autoridades comunitárias responsáveis, mas essas declarações se resumem a poucas observações de caráter muito vago e, como seria de esperar, com finalidades apologéticas. Praticamente tem-se limitado a Comissão a declarar que os efeitos externos do mercado único serão benéficos para o comércio internacional uma vez que: a) o mercado único proporcionará a elevação do patamar do PIB comunitário e aumentará sua taxa média anual de crescimento; ora – argumenta a Comissão – como o comércio internacional representa uma elevada proporção do PIB comunitário, a expansão deste aumentará as correntes de comércio externas, beneficiando aos terceiros países; e b) a eliminação das barreiras internas e a uniformização dos padrões técnicos e procedimentos adinistrativos em toda a Comunidade facilitará as trocas comerciais com o exterior, beneficiando, igualmente, aos que desejem entrar no mercado comunitário. Em compensação por esses benefícios a Comunidade esperará receber vantagens recíprocas comparativas nos mercados desses terceiros países. Esse aspecto, como se verá adiante, é o mais debatido das exposições feitas pela Comissão sobre os efeitos de 1992. A Comunidade nega que com o mercado único ela pretenda ou deva tornar-se mais protecionista mas admite que, de qualquer forma – e esse é um dos objetivos de 1992 – ela será mais competitiva, tanto internamente como em terceiros mercados.

Antes de comentar essa argumentação comunitária, seria apropriado, talvez, fazer algumas considerações sobre a importância mesma da existência da Comunidade no cenário mundial e sua significação para o Brasil.

Do ponto de vista das relações globais, a existência da Comunidade é um fato positivo sobretudo pelas conseqüências indiretas, para a paz mundial, do esforço de coordenação econômica empreendido. O objetivo inicial da Comunidade, não recolhido no Tratado de Roma pelas razões conhecidas, foi, como se sabe, o de propiciar a união Européia, com isso eliminando as causas recorrentes de guerras intestinas no continente. As condições políticas de 1958 não tornaram possível a materialização do sonho dos Jean Monet e Robert Schuman e os pais da Europa tiveram que se contentar com o princípio da realização de uma comunidade econômica, convencidos, certamente, de que um dia esta conduziria inevitavelmente à outra, à comunidade política, objetivo verdadeiro e final do grande esforço cooperativo que se iniciava, através do inovador recurso a uma forma de associação com sacrifício

parcial de soberania[15]. O Ato Único de 1987 não refez o projeto inicial dos fundadores da Europa mas foi um passo nessa direção, ao reforçar o princípio de repartição da soberania em benefício do bem comum europeu. As resistências às tendências centralizadoras poderão, quando muito, ser fator de retardo, mas não de abandono do ideal europeu. Isso será tanto mais provável quanto, pela dialética da associação, a Europa se encaminhe não para a supranação, temida outrora por De Gaulle e hoje pela Primeira Ministra britânica Margaret Thatcher[16], mas para algo de novo, aquilo que Edgard Morin chamou de metanação, na qual o ideal secular da unidade européia, perseguido antes pela força e através da subordinação (Júlio César, Carlos Magno, Bonaparte, Hitler), se realize, no respeito pela diversidade cultural européia, mediante o consenso e o exercício em comum da soberania[17].

Essa evolução é algo favorável para o Brasil. Uma Europa unida, homogeneizada na prática da democracia, robustecida na sua capacidade de defender e propagar os valores básicos da civilização a que se sente pertencer o povo brasileiro, em que ele acredita e que apóia, desejosa de paz para assegurar-se da permanência e da tranqüilidade de sua prosperidade, é um elemento de estabilidade no jogo das relações internacionais e essa estabilidade interessa a todos. Essa Europa é algo que se está construindo, parte realidade, parte projeto político. E esse projeto político está alicerçado no pressuposto de que é o crescimento econômico do conjunto, a um grau que o torne comparável ao de qualquer outra potência econômica existente ou virtual, o que estabelecerá as condições para que ele se possa realizar. No estágio transicional, o que importa são os meios, admitindo o voluntarismo com que se cria a Europa do Mercado Comum a hipótese de que o resto virá por acréscimo. À medida que esse processo de uniformização para unificação se realiza, porém, não apenas as relações entre os Estados-membros su-

15. O ideal de união européia ficou subjacente nos textos dos Tratados que criaram as comunidades econômicas. No preâmbulo do Tratado que instituiu a Comunidade do Carvão e do Aço, precursora da CEE, em 1951, se observa que "l'Europe ne se construira que par des rélations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique" e o do Tratado de Roma se inicia com uma evocação à idéia de união européia, ao afirmar a determinação dos signatários "d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens".

16. No dia 8 de fevereiro de 1989 fundou-se em Londres o Bruges Group, uma associação de economistas de tendências liberais, para defender as idéias da Primeira Ministra britânica contra a transformação da CEE no embrião de uma união européia. Para o referido grupo, as atribuições da CEE não poderiam ir além das de integração econômica, desregulação e cooperação. O nome do Grupo é uma alusão ao famoso discurso da Sra. Thatcher em Bruges, no dia 20 de setembro de 1988, ao inaugurar o ano letivo do College d'Europe, durante o qual lançou sua plataforma anti-unionista.

17. A citação de Edgard Morin é da reportagem: "A caminho da Grande Nação", dedicada pela revista *Veja* à formação do mercado único europeu (18.05.88). Da mesma reportagem é a evocação das grandes tentativas de unificação da Europa pela força.

cumbem ao implacável avanço da cupidez legiferante comunitária mas busca a Comunidade estender sua esfera de normalização a todos os aspectos das relações econômicas bilaterais de cada Estado-membro com terceiros países, introduzindo profundas distorções nos padrões de comércio internacional.

O principal argumento brandido pela Comunidade para refutar as críticas que lhe são feitas por introduzir tais distorções no comércio mundial é, como já mencionado, o de que são elas parte do processo de fortalecimento comunitário. Ora, segundo sua lógica, o crescimento econômico do conjunto comunitário é fator de dinamismo do comércio global, beneficiando, portanto, a todos os países, argumento que faz recordar famosa afirmação de um antigo Presidente da General Motors americana tornado Secretário da Defesa, ao dizer que o que era bom para a GM era bom para os Estados Unidos.

Difícil seria fazer um estudo sobre os custos ou as vantagens da não-comunidade, nos moldes do relatório Cecchini[18] sobre os custos do não-mercado comum. Mas é fácil verificar que o que tem ocorrido não corrobora exatamente a afirmação comunitária. Com efeito, tomando-se o mesmo período 1981-1987 utilizado para as comparações anteriores, o que verificamos é que, ao mesmo tempo em que a Comunidade aumenta sua participação no comércio mundial, aumenta, também, e mais rapidamente, a taxa de participação do comércio intracomunitário no total do comércio internacional comunitário, de 49.4% em 1981 para 55,2% em 1985 e 59% em 1987 nas exportações e de 48.3 para 53.5% em 1985 e 58.8% em 1987 nas importações[19]. Levando em conta que pelo menos uma parte do aumento do comércio intracomunitário resulta do protecionismo, positivo (subvenções à produção interna) ou negativo (tarifas e barreiras não-tarifárias contra terceiros países), que tem sido a característica dominante da política econômica comunitária, em particular da sua política agrícola, é lícito perguntar-se em que medida o comércio extracomunitário teria aumentado ou diminuído o volume das transações globais se comparado a uma situação em que tal protecionismo não tivesse existido.

Descendo a análise ao nível das relações da Comunidade com o

---

18. Em 1986, em nome da Comissão Européia, Lord Cockfield convidou o economista Paolo Cecchini a elaborar um estudo aprofundado sobre o impacto econômico provável da realização do programa definido no Livro Branco de 1985, sobre a criação de um mercado único europeu. O resultado desse exame, um volumoso trabalho de mais de 6.000 páginas, foi apresentado ao público pela Comissão no dia 29 de março de 1988. O Comunicado de imprensa pelo qual a Comissão apresenta o relatório, que ficou conhecido pelo nome de seu organizador, dá conta de que o estudo apresenta uma avaliação "científica" das vantagens do mercado único.

19. EUROSTAT, Commerce Exterieur, Dez. 1988.

conjunto dos países em desenvolvimento, as conseqüências acima referidas tornam-se ainda mais evidentes. Qualquer que seja o período de análise que se tome, o que se verifica é que, em termos relativos, a participação do conjunto dos países em desenvolvimento no comércio com a Comunidade é decrescente[20]. Mas ela é aceleradamente mais decrescente do lado das importações comunitárias do que do lado das suas exportações para esses mesmos países. No que vai da década, as importações comunitárias oriundas de países em desenvolvimento baixaram de 26.6% do total, em 1981, para 16.9%, em 1987. Ora, isso se verifica apesar de a Comunidade haver privilegiado um grupo específico de países em desenvolvimento, os 66 países chamados de ACP, por meio de acordos periodicamente renovados (Iaundê, 1964 e 1969; Lomé I, 1975; Lomé II, 1980; Lomé III, 1984; e, brevemente, Lomé IV), pelos quais são concedidas a esses países certas vantagens tarifárias e não tarifárias com relação aos países desenvolvidos e aos outros países em desenvolvimento não integrantes do acordo (o que não tem impedido uma constante perda de importância relativa desses países no comércio mundial, onde sua parte nas exportações baixou de 2.7% em 1981 para 1.7% em 1987 e nas importações de 2.9 para 1.7%. Em 1960 ambas participações eram precisamente o dobro).

Outros acordos regionais e sub-regionais têm sido concluídos pela Comunidade com grupos especiais de países, com o resultado de que a trama de interferências nos fluxos comerciais é hoje complexa e difundida. Dentro desse nível de análise, como já sugerido, novas repartições foram introduzidas, das quais aqui interessa reter apenas a que se refere às relações entre a Comunidade e a América Latina.

Comparadas às que mantém com outros conjuntos de países, as relações da Comunidade com a América Latina aparecem como as menos privilegiadas, as de mais baixa prioridade.

Para o exame dessa questão, tornou-se clássica uma análise feita pelo SELA em documento preparado para a VII Reunião Ordinária do Conselho Latino-americano, reunido em Caracas em agosto de 1982[21]. Nesse documento se descrevia a maneira como a Comunidade Européia articulava suas relações externas com os diferentes grupos de países segundo um esquema hierárquico, de acordo com o maior ou menor grau de interesse de cada grupo para seus objetivos econômicos. O es-

20. Na verdade esta é a tendência para o comércio mundial em geral. Em 1955, 30.9% das exportações dos países industriais e 29.8% de suas importações ocorriam no comércio com os países em desenvolvimento. Em 1987 essas percentagens haviam baixado para, respectivamente, 20.9% e 22.0%, o mais baixo nível histórico. (IMF, Direction of Trade Statistics).

21. *As relações externas das Comunidades Européias e a América Latina*, SP/CL/VIII.O/Di n. 1, SELA, 25.08.82.

tudo distinguia oito círculos de intensidade decrescente, alguns deles com sub-círculos interiores. O primeiro, de máxima densidade e integração, seria constituído pelos próprios países integrantes da Comunidade. Este incluiria, num círculo concêntrico e periférico, os países candidatos à adesão com os quais a Comunidade já se encontrava em processo de negociação. No segundo grupo, se encontrariam os países membros da AELC, com os quais a comunidade havia estabelecido zonas livres de comércio e em relação aos quais haviam sido suprimidas restrições quantitativas no comércio recíproco. No terceiro estariam os Estados Unidos da América, o Canadá e o Japão. Com esses países, as relações comerciais intensas (e muitas vezes conflitivas) estariam basicamente reguladas apenas pelo GATT. No quarto círculo se encontrariam a Turquia, Chipre e Malta, ligados à CEE por acordos de associação e em relação aos quais o objetivo final seria uma união aduaneira. Na verdade, os três países são hoje fortes candidatos ao ingresso de pleno direito na Comunidade. O quinto círculo incluiria os 66 países ACP, a maioria dos quais até recentemente colônias de países comunitários, com os quais a Comunidade assinou acordos especiais de cooperação que asseguram acesso franco ao mercado comunitário para seus produtos industriais e preferências para os agrícolas e mantém sistemas de estabilização de ingressos de exportação de produtos agrícolas (o STABEX) ou minerais (o SYSMIN); a esses países presta ainda a Comunidade assistência especial para o desenvolvimento. O sexto círculo incluiria os países do Magrebe, do Machreque e do Golfo, que gozam de franquia para a exportação de suas manufaturas, de preferências para as de certos produtos agrícolas e de acesso aos financiamentos do Banco Europeu de Investimentos – BEI; também aqui o objetivo final seria uma união aduaneira. No sétimo círculo estariam os países em desenvolvimento que gozam apenas dos benefícios do Sistema Geral de Preferências. Neste grupo se inscreveriam, em variados sub-círculos, os demais países em desenvolvimento, numa escala determinada pela natureza dos acordos que a CEE teria com cada um ou com determinados grupos regionais por eles constituídos. O oitavo círculo seria constituído pelos países de economia planificada, para o comércio com os quais valem cláusulas restritivas não apenas de natureza econômica mas também de natureza política (as do COCOM[22]).

Não obstante sua forte esquematização, essa visão do SELA, válida na época, continua vigente seis anos depois. No intervalo poucos foram os novos elementos introduzidos. Completou-se a adesão de Portugal e de Espanha e com isso consolidou-se o primeiro círculo.

22. Co-ordinating Committee for Multilateral Export Controls.

Com relação a apenas um país, no momento, a Turquia, iniciou a Comunidade o processo de exame de candidatura com vistas a eventual adesão. Novos candidatos se perfilam, como já vimos, com maior ou menor grau de interesse comunitário por suas postulações, mas nenhum outro pedido oficial de adesão se encontra em consideração. A Comunidade vem buscando reforçar seus laços no Mediterrâneo, cujos países, no seu conjunto, estão, hoje, praticamente assimilados ao quarto círculo da classificação do SELA e está em curso a constituição de uma Assembléia paritária CEE – Países mediterrâneos, cujos objetivos seriam igualmente políticos e econômicos. O processo de abertura desencadeado pela política de "perestróica" de Gorbachev veio introduzir um elemento novo nas relações entre a Comunidade e os países de economia centralmente planificada. Com a entrada em vigor dos acordos de cooperação que a Comunidade começa a negociar e a firmar com esses países, sua posição no esquema de círculos imaginado pelo SELA será fundamentalmente alterada. Finalmente, aprovou o Conselho de Ministros, em junho de 1987, uma declaração sobre suas relações com a América Latina, assim como uma proposta da Comissão para a promoção da cooperação industrial com certos países em desenvolvimento, inclusive na América Latina, documentos que virão representar, seguramente, uma modificação da posição relativa de alguns deles no quadro sinóptico do SELA, possivelmente promovendo o Brasil a posição mais confortável no mesmo. Mas, apesar de um óbvio maior interesse da Comunidade pelas relações com a América Latina, na prática pouco foi alterado, até o momento, nas relações entre os dois conjuntos de países.

Buscando explicações para entender como, apesar dos inegáveis laços de natureza cultural e histórica entre as duas regiões, as relações entre ambas hajam sido relegadas a uma tão baixa prioridade por parte da Comunidade, o referido estudo do SELA menciona a difusão de certos preconceitos como o de que a América Latina constitui uma espécie de "chasse gardée" dos Estados Unidos da América, ou o que consiste em considerar que, dado o grau de desenvolvimento já alcançado na América Latina, é ela uma região que não necessita atenção especial internacional para seus problemas de comércio e crescimento, os quais deveriam ser resolvidos pelos mecanismo normais do mercado. Razão mais profunda, comenta o estudo, poderia estar no receio europeu de alimentar uma região potencialmente competidora. Finalmente, quanto aos alegados obstáculos de que falta à América Latina um mecanismo comum de negociação e de que, pelo menos por muitos anos, a prevalência de regimes não-democráticos teria dificultado o diálogo com a Comunidade, responde o estudo dizendo que nenhuma dessas

circunstâncias impediu a Comunidade de dialogar e de firmar acordos com outros países ou conjuntos de países em desenvolvimento em outras partes do mundo[23].

O fato é que, se, como já visto, é decrescente, em termos relativos, a participação do comércio extracomunitário no total do comércio da Comunidade; se é decrescente a dos países em desenvolvimento nesse comércio, é decrescente, ainda, a do comércio latino-americano dentro do comércio da CEE. A participação da América Latina no total das importações comunitárias, que era de 9.5% em 1963, baixou para 6.4% em 1985 e 5.6%, em 1987; e, como mercado para as exportações comunitárias, que era de 7.0% em 1963, baixou para 3.4% em 1985 e 4% em 1987[24]. Como proporção no conjunto do comércio da CEE com os países em desenvolvimento, isso significa que a participação da América Latina nas importações comunitárias baixou de 23.8 para 17.8% entre 1963 e 1987 e nas exportações comunitárias para os países em desenvolvimento de 20.4 para 12.9%, no mesmo período.

Seria oportuno antecipar aqui uma possível refutação a essas cifras. Pode-se argumentar que a participação latino-americana nas importações comunitárias de bens primários e de combustíveis apresentou aumentos em anos recentes (de 2.5 para 5.5% entre 1980 e 1985). Mas valem aqui as observações de Patrício Leiva Lavalle no sentido de que a América Latina aumenta sua importância relativa nas importações comunitárias precisamente nos mercados que retrocedem na estrutura de comércio da CEE[25]. De fato, os bens primários, que constituiam 76% do total das importações por ocasião da formação da CEE, representavam, em 1985, apenas 30.6%. Aliás, essas tendências não fazem mais do que refletir o que ocorre no comércio mundial no qual a proporção das transações com alimentos baixou, entre 1960 e 1985, de 19.4 para 10.3%, a das transações com matérias-primas agrícolas de 10.8 para 3.2% e a das com produtos primários, com exceção dos combustíveis, de 43.2 para 24.4%[26].

Essa explicação de ordem geral não basta, porém, para dar conta das razões que têm militado contra a boa evolução do comércio entre a Comunidade e a América Latina. Sem diminuir a importância da exortação que se faz a América Latina para que reajuste sua produção para

23. Op. cit. pp. 41 a 45.
24. Os dados para 1963 e 1985 foram retirados do Relatório van Aersen, ao Parlamento Europeu, intitulado *Les rélations économiques entre la Communauté Européenne et l'Amérique Latine*, de 1987. Os dados para 1987 são da EUROSTAT.
25. *Comercio de la Comunidad Económica Europea con América Latina*, Patricio Leiva Lavalle, Santiago, maio de 1987, p.16.
26. EUROSTAT, Commerce Exterieur, div. nº e UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1987 Supplement, p.90.

exportação à demanda internacional, não é preciso ir mais longe do que às próprias políticas comunitárias para encontrar pelo menos parte da razão do decréscimo de importância das exportações latino-americanas para os mercados da Europa. Ela está na discriminação tarifária e não-tarifária em favor de países e regiões concorrentes da América Latina e está, também, nas distorções introduzidas pela política agrícola comum nas correntes de comércio, fechando, por um lado, os mercados comunitários a certos tipos de produção agrícola, dos quais países da América Latina são produtores tradicionais, e, mais grave ainda, afastando os produtores latino-americanos de mercados terceiros, de que eram, igualmente, tradicionais fornecedores. A disposição no mercado internacional de excedentes de produtos de zona temperada, realizados às custas de exagerados subsídios, a preços que, em casos concretos, chegaram a corresponder a um valor inferior a um décimo dos custos comunitários com a produção e o armazenamento desses produtos, tem contribuído para o deslocamento de fornecedores latino-americanos e para o aviltamento das cotações internacionais desses mesmos produtos.

Sobre o primeiro desses aspectos, basta fazer referência a estudo preparado pela CEPAL, em 1987, sobre o protecionismo dos países industrializados, no qual é feita exaustiva comparação entre as barreiras tarifárias e não tarifárias aplicadas a todos os países em desenvolvimento e se demonstra de maneira irrefutável a discriminação desfavorável de que é alvo a América Latina[27]. Vê-se, pelos dados publicados no referido estudo, que os países latino-americanos são os que mais sofrem, e por amplíssimas margens, os efeitos da proteção tarifária da Comunidade. Assim, enquanto a taxa média ponderada das tarifas aplicadas pela Comunidade às importações oriundas dos países africanos é de 0.2%, e dos países asiáticos é de 0.9%, ela é de 2.6% para os da América Latina, treze vezes, portanto, a tarifa média para a África e três vezes a para a Ásia. Quanto às barreiras não-tarifárias, enquanto elas afetam apenas 9.9% das importações oriundas da África e 10.4% das provenientes da Ásia, atingem 27.7% das que se originam na América Latina, quase três vezes mais, portanto, neste último caso[28].

27. *O protecionismo dos países industrializados: estratégias regionais de negociação e defesa*, CEPAL, LCG 1459, 8/6/1987.

28. Em estudo preparado por ocasião da 25ª Feira "Sócios para o Progresso", realizada em Berlim em 1988, intitulado "The imports of industrial products from overseas", o Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung observa que as isenções tarifárias do SGP reduzem apenas marginalmente o impacto tarifário sobre o total das importações de produtos industriais oriundas de países em desenvolvimento. No caso da RFA, por exemplo, reduz-se a média ponderada das tarifas efetivamente aplicadas de 11.4 para 8.1% o que significa que os países em desenvolvimento, ainda assim, estariam pagando uma tarifa média superior à média aplicada aos produtos norte-americanos (7.8%). Mais importante, porém, – continua o estudo – dado o seu baixo nível geral, não são as tarifas o fator restritivo mais relevante e sim as barreiras não-tarifárias "which hurt predominantly the developing countries" (p.5).

Análise parecida sobre o impacto do protecionismo no comércio com o Brasil foi feita pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, órgão da antiga Secretaria de Planejamento, em convênio com a CEPAL, em 1985[29]. Segundo o referido estudo, as restrições abertas às importações oriundas do Brasil no ano tomado por referência (1984) haviam atingido 25% do valor total dessas exportações. Por categoria de produtos, elas atingiram 32% das exportações agrícolas brasileiras e 26% das exportações de produtos industriais. Ainda segundo o estudo, a tarifa média aplicada ao total das importações do Brasil foi de 2.6%, ou seja um valor igual à tarifa média aplicada ao total das importações oriundas de toda a América Latina, que já se observou corresponder a treze vezes mais do que a média ponderada das tarifas aplicadas às importações oriundas da África.

Se a situação acima descrita já é difícil de explicar quando se leva em conta não apenas a clara identificação da região latino-americana com a Europa, por sua origem, por sua história, pelo parentesco cultural e lingüístico e também pela tradição de contactos, inclusive de negócios, ela surpreende ainda mais quando se constata que o continente latino-americano representou, até bem recentemente, mercado mais importante para a Comunidade do que o Japão. Com efeito, ainda no começo da década, a América Latina absorvia cerca de 5.4% das exportações comunitárias enquanto que o Japão não representava mais do que 2.5% e, apesar das enormes restrições que teve que impor às suas importações após 1982, mesmo assim continuou a ser um mercado mais importante até pelo menos 1986, quando importou 4% das exportações comunitárias, contra 3.3% importados pelo Japão.

Não seria completo deixar o tema das relações entre a CEE e a América Latina sem mencionar, ainda, que o quadro descrito, longe de melhorar, tenderá a piorar a partir de 1992. Com efeito, como já visto, o advento do mercado único está determinando uma certa urgência nos esforços dos países da AELC ou bem para aderir à Comunidade ou bem para estreitarem com ela formas de cooperação que tenham os efeitos comerciais de uma adesão. Em qualquer hipótese, isso representará uma extensão a esses países das discriminações tarifárias e não-tarifárias que a Comunidade mantém com relação à América Latina, afetando, pois, as correntes comerciais entre a América Latina e o resto da Europa. Por outro lado, conforme a própria Comunidade anuncia, ela surgirá de 1992 com maior poder competitivo não apenas dentro de seu mercado mas também nos terceiros mercados, inclusive nos merca-

29. *Brazilian Exports to the EEC: The effects of Protectionism*, IPEA-ECLAC, INT/BRS/R.21, Março de 1985.

dos dos nossos próprios países. Como a capacidade de reação latino-americana será forçosamente retardada e inferior à capacidade de provocação comunitária, o que é possível antecipar é um deslocamento ainda maior dos países latino-americanos dos distintos cenários internaconais.

Tudo o que até agora foi dito sobre os efeitos de 1992 nas relações com a América Latina se aplica com mínimas variações às relações entre a CEE e o Brasil, terceiro nível da nossa análise.

Consciente da importância da instituição comunitária, reconheceu o Brasil a Comunidade Econômica Européia desde a primeira hora. Já no início de 1960 era acreditado o primeiro Embaixador do Brasil junto à Comissão européia e em março de 1961 era instalada a Missão permanente em Bruxelas.

O fato mesmo de que o Brasil, pelas características de sua economia interna e de seu comércio exterior, não se enquadra perfeitamente dentro de nenhuma das categorias em que as necessidades da negociação e o conforto das burocracias internacionais houveram por bem classificar os países, deixou desde cedo sua marca nas relações entre ele e a Comunidade. País subdesenvolvido, vem o Brasil beneficiando-se dos esquemas do Sistema Geral de Preferências estabelecidos pela Comunidade. País industrializado, ágil na sua capacidade de aproveitar as brechas oferecidas pelos mercados mundiais, logo preenche suas quotas e começa a ver podadas suas oportunidades de expansão nos mercados entreabertos. Esse mesmo dinamismo é causa de recurso freqüente, por parte da Comunidade, a processos anti-dumping contra o Brasil. Daí aos acordos de auto-limitação foi um passo e, a contragosto, teve que aceitar mecanismos de restrição "voluntária" às suas exportações. Ao mesmo tempo, avolumam-se as vozes daqueles que nele querem reconhecer um claro caso para graduação no âmbito do SGP. Um grande número de contenciosos surge entre o Brasil e a CEE e as relações se vêem tingidas por aspectos de confrontação em prejuízo da exploração das possibilidades de cooperação. O Acordo-Quadro de Cooperação, firmado em 18 de setembro de 1980 e em vigor a partir de outubro de 1982, tentou abrir um espaço nesse sentido. Nele já se esboça o reconhecimento, que a Comunidade vem tornando cada vez mais explícito, da necessidade de ter um relacionamento especial com o Brasil. Os anos subseqüentes não foram propícios ao esmiuçamento daquelas possibilidades de cooperação. Com a instalação da crise financeira, por um lado, e em face das incertezas de rumo quanto às orientações básicas para a economia do país, enquanto durasse a Constituinte, todos os projetos de longo alcance entraram num compasso de espera. A Comissão Mista instituída no citado Acordo-Quadro, após

uma primeira reunião formal em janeiro de 1984, só voltou a reunir-se em Brasília três anos depois e já o ciclo anual foi novamente interrompido ao não se realizar a reunião prevista para 1988 em Bruxelas. Mesmo assim, a reunião de Brasília produziu pelo menos um resultado relevante e promissor: a constituição do Conselho Empresarial Brasil-CEE, destinado a promover a cooperação industrial entre o Brasil e os países comunitários.

Não obstante esse renascente interesse de ambas partes de procurar dar conteúdo mais positivo às relações bilaterais, os problemas que minam as relações econômicas, comerciais ou de investimentos, sem falar nas financeiras, resultam sem solução. Uma comparação com o que se passa em outros mercados é elucidativa.

Entre 1975 e 1985 as exportações brasileiras para os Estados Unidos da América cresceram em 438.5% enquanto que as exportações para os países da Comunidade aumentara, no mesmo período, em apenas 158.3%. Da mesma forma, enquanto, em razão da crise da dívida, as importações brasileiras oriundas dos Estados Unidos da América decresceram, nesse mesmo período, em 16.1%, as provenientes da Comunidade se reduziram em mais do dobro (38.7%). Em conseqüência, a importância do comércio com a CEE diminuiu, em termos relativos, e isso tanto no que respeita à participação da CEE nas importações realizadas pelo Brasil, que se reduziram de 25.8% do total, em 1970, para 16.5%, em 1980, e 14.4%, em 1985, quanto no que diz respeito a sua participação no mercado para as exportações brasileiras que se reduziu, nos mesmos anos, de 33.1% para 30.5 e 26.5%, respectivamente. Não poderia ser estranho a esse resultado o fato de que, tomando-se o último ano como exemplo, 27.5% das exportações brasileiras para a Comunidade fossem objeto de barreiras não-tarifárias, enquanto que apenas 17.2% das destinadas aos Estados Unidos da América sofreram restrições semelhantes. Esse aspecto serviria para explicar, também, porque a percentagem das exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados do Brasil para a Comunidade é proporcionalmente muito inferior – na verdade menos da metade – à das exportações brasileiras para os Estados Unidos: 24.6% para a CEE, em 1985, contra 51.7% para os Estados Unidos da América, no mesmo ano.

Não obstante esses fatores adversos, poder-se-ia contra-argumentar, o comércio brasileiro-comunitário cresce em termos absolutos e o Brasil vem acumulando saldos consideráveis na balança comercial com os países da Comunidade. Ao primeiro argumento basta com repetir que não é o crescimento absoluto o que demonstra o bom estado de uma relação comercial, mas o relativo. Ora, a Comunidade como parceiro comercial do Brasil teve sua importância relativa diminuída

nos anos recentes. Enquanto em 1981 ela absorvia 31.8% das exportações brasileiras, sua participação como mercado para os produtos brasileiros baixou para 28.5% em 1987, e isso apesar de haver melhorado sua posição como supridor do Brasil de 14.2% em 1981 para 21.9% em 1987[30]. Ainda a respeito da importância relativa do comércio recíproco para ambas as partes, convém lembrar que, se, para o Brasil, a CEE representa um mercado considerável, tanto como comprador quanto como supridor, para a Comunidade o Brasil é um país marginal, não sendo responsável por mais do que 0,30% do mercado para as exportações totais comunitárias e 1.0% do seu mercado supridor. Quanto ao segundo argumento, o importante a destacar é que, se é indubitável que a constituição de tais saldos resulta, em parte, de uma maior agressividade comercial brasileira, ela é devida, sobretudo, a contenção das importações por parte do Brasil, indispensável para tornar positivo o balanço de pagamentos com os países credores da nossa dívida externa, como acontece precisamente com a maior parte dos países comunitários. As distorções introduzidas pelas políticas econômicas comunitárias no comércio internacional juntam-se, assim, as derivadas das políticas monetárias e fiscais dos seus Estados-membros, pelo impacto das mesmas sobre o comportamento dos Governos na administração da dívida e, por conseqüência, na gerência do seu comércio internacional. Mas este dado, fundamental para o exame de qualquer alternativa de correção dos problemas do comércio, não é discutível pela Comissão Européia que se refugia no texto do Tratado de Roma para recusar qualquer debate ou negociação em torno do problema da dívida. Como resultado, corre-se o risco de vir a ver o problema da continuidade dos saldos na balança comercial com a CEE abordado por esta fora do seu contexto real, como se fosse um problema puramente comercial e não um problema reflexo das relações financeiras entre as duas partes.

A solução *omnibus* que a Comunidade apresenta para todos os países que procuram alertar para os impasses a que chegaram as relações respectivas com a Comunidade é dizer que 1992 criará condições para resolver uma boa parte desses impasses proporcionando, como já mencionado, uma expansão da base econômica comunitária e, por conseguinte, um aumento proporcional das importações do qual se beneficiarão os terceiros países e unificando os procedimentos aduaneiros, administrativos e técnicos, o que redundaria na facilitação do comércio exterior, inclusive para terceiros países, contribuindo para a sua expansão.

Esse quadro, sem ser necessariamente adverso para as relações euro-brasileiras, não representa, tampouco, um quadro animador. O

30. IMF, op. cit., p.112.

crescimento do PIB comunitário, mesmo se realizado nos limites máximos previstos no Relatório Cecchini[31], não significará para um país como o Brasil a oportunidade para uma grande expansão das suas exportações para a Comunidade.

Não seria o caso de entrar aqui no debate sobre as fragilidades do crescimento reflexo, tão bem exemplificadas pelas conseqüências extremamente negativas para o Brasil de haver atrelado certos programas importantes de produção mineira e energética à projetada expansão da economia européia dos anos 70, atrelamento que está na origem de parte considerável da sua dívida externa. Mas um simples exercício numérico demonstrará ser marginal o crescimento provável das exportações brasileiras para a Comunidade em decorrência de um aumento vegetativo do PIB comunitário, mormente se, como pode ocorrer, a Comunidade não continuar tolerando a consistente formação de déficits na balança comercial com o Brasil. Se tomarmos o PIB comunitário de 1987, de 3,78 trilhões de dólares, o crescimento de um ponto percentual acrescentaria ao mesmo 37,8 bilhões de dólares. Como as importações correspondem a cerca de 12.6% do PIB comunitário, isso equivaleria a um crescimento de cerca de 4,8 bilhões de dólares de importações, dos quais não mais do que 40%, ou cerca de 1,9 bilhões, seriam importações extracomunitárias. Desse total, o Brasil, mantida sua posição relativa atual de supridor de cerca de 1% das importações totais comunitárias (2% das extra-comerciais), poderia ver-se beneficiado com uma ampliação vegetativa do mercado da ordem de 38 milhões de dólares! Raciocínios como este são necessariamente frágeis, mas, se é verdade que não encerram nenhum matiz e podem ser invalidados, tanto do lado positivo quanto do negativo, por fatores imprevisíveis, nem por isso deixam de servir para dar uma ordem de grandeza possível de tendências vegetativas. Ora, como se pode verificar, essa ordem de grandeza não chega a ser significativa, ao ponto de dar credibilidade aos argumentos comunitários frente a um país com as dimensões do Brasil. Mais do que isso, ainda, o crescimento do PIB comunitário a uma taxa que acrescentasse mais de 1% às taxas atuais é quase impensável. Haveria, é verdade, segundo o relatório Cecchini, uma elevação inicial do patamar sobre o qual se processariam os crescimentos futuros e esse patamar poderia situar-se 5% acima do nível atual. Ainda assim, seria difícil admitir que em algum ano específico o crescimento anual pudesse ser muito superior às taxas históricas do decênio, acrescidas talvez de 1%, mesmo porque um teto em torno de 3 a 3,5% imediata-

31. Cecchini prevê uma elevação do patamar do PIB comunitário da ordem de 5% e um crescimento anual a partir de 1993 em média 1% superior às taxas atuais.

mente se estabeleceria para acomodar as preocupações crônicas da República Federal da Alemanha com a inflação[32].

Quanto ao segundo argumento comunitário, tal como apresentado não tem o peso que se lhe quer dar. Se é verdade que a simplificação burocrática representa, sem dúvida alguma, uma facilidade para o comércio, a unificação de normas técnicas e procedimentos administrativos não significa, *per se*, necessariamente, uma contribuição positiva para a expansão do comércio. Tudo depende das bases sobre que se procederá essa uniformização. Se ela ocorrer de forma a diminuir os obstáculos à importação ela será útil, obviamente; mas ela pode ocorrer de forma a aumentar as barreiras às importações. Ela pode ocorrer de forma a introduzir elementos protecionistas para favorecimento da produção não-competitiva comunitária. E pode ocorrer, também, de forma a introduzir distorções nas correntes tradicionais de comércio. Apenas um exemplo bastaria para dar a medida do perigo que pode representar a uniformização de regras técnicas: a França e a Bélgica exigem para que um produto possa ter o nome de chocolate que ele seja preparado com puro cacau; a lei inglesa requer apenas que 6% do produto seja constituído por cacau; fará enorme diferença para um exportador de cacau para a comunidade se a uniformização das regras técnicas aplicadas à classificação do produto chamado chocolate se guie pelas normas francesa ou belga ou pela norma britânica. Finalmente, não é possível deixar sem menção que as formas mais insidiosas de protecionismo ocorrem precisamente através da manipulação das normas técnicas, sanitárias e outras de caráter administrativo ou meramente formal.

Mas o problema maior, aquele que preocupa todos os parceiros da CEE, é a falta de definição por parte da Comunidade do que ela entende por reciprocidade quando diz que os terceiros países terão que pagar, com compensações recíprocas, pelas vantagens adicionais que venham a derivar do acesso ao mercado ampliado comunitário[33]. Afirma a Comissão que essa exigência de reciprocidade não afetará os compromissos de não-discriminação de acordo com as regras do GATT. Mas ora sugere que ela poderia tomar a forma de exigência de condições eqüitativas de produção e de comércio, estribando-se, pois, em aspectos legais, ora indica que a reciprocidade desejada está na equivalência dos

32. Não é este o lugar para uma crítica do Relatório Cecchini. Várias vozes se têm levantado para contestar o otimismo das taxas de crescimento sugeridas naquele documento. A mais recente no tempo é o estudo que acaba de ser publicado pelo centro de pesquisas econômicas Prognos, de Bâle, no qual se estima que os resultados das medidas de instauração do mercado único não se farão sentir, completamente, antes do ano 2000. Entre 1993 e o fim do século o que o centro suíço estima como provável é uma taxa de crescimento da ordem de 2.6%, o que representaria apenas um aumento de 0.7% sobre a taxa média anual do corrente decênio.

33. "L'Europe sera ouverte, pas offerte", diz Jacques Delors, Presidente da Comissão Européia.

resultados econômicos, tendo, pois, uma base exclusivamente material. Como disse o próprio comissário Willy de Clercq num discurso de julho de 1988, em muitos casos a Comunidade teria que "pursue a symmetry not so much in legal equivalence of conditions of access to markets, but rather an equivalence in their economic effects." No primeiro caso, obviamente, a possibilidade de defesa dos próprios interesses por parte dos parceiros comerciais da CEE seria maior do que no segundo. Quanto aos campos em que se buscariam essas equivalências compensatórias, ao excluir a Comissão aqueles já regulamentados pelo GATT deixa supor que estarão sobretudo situados em setores ainda não-sujeitos a essa regulamentação. Áreas insinuadas já seriam a dos serviços (bancos, em particular), a das normas técnicas e a das encomendas públicas. Finalmente, em mais de uma ocasião deixou a Comissão entender, também, que a reciprocidade exigida seria matizada em função das condições econômicas de cada parceiro. Ora, quaisquer que sejam os critérios que a Comunidade venha a adotar para a determinação das regras de reciprocidade, é quase certo que eles não estarão concebidos de forma a favorecer o Brasil. Ao contrário, não esconde a Comunidade suas críticas ao protecionismo brasileiro, cujas razões específicas ligadas as necessidades de aceleração do crescimento, de modernização industrial e de balanço de pagamentos, em decorrência da necessidade de servir a dívida, não são por ela acolhidas. Como o comércio brasileiro com a Comunidade ainda está infirmado por uma estrutura retrógrada – como foi visto na comparação entre ele e o comércio do Brasil com os Estados Unidos da América – qualquer expansão futura terá, inevitavelmente, que dar-se, sobretudo, no setor de manufaturas e a Comunidade, certamente, usará de todos os recursos para condicionar essas expansões a concessões recíprocas por parte do Brasil para as exportações comunitárias nos setores mais protegidos do mercado brasileiro tais como o da informática, por exemplo. Como quer que seja, o problema da definição da reciprocidade permanece como o mais grave para a compreensão dos efeitos futuros do mercado comum, pois, como alerta o Vice-Primeirio Ministro italiano Gianni de Michaelis, "se a Europa não obtiver a reciprocidade que espera, poderá transformar-se na Fortaleza Europa" que se teme[34] [35].

---

34. *The Wall Street Journal*, 13.02.89, p.7.

35. Para certos estudiosos da Comunidade, a ameaça de constituição de uma Fortaleza Europa é imaterial porque ela sempre existiu. Assim David Henderson, economista da OCDE, que em livro que acaba de publicar em Londres, intitulado "1992: The External Dimension", observa: "It is not the spectre of Fortress Europe (emerging after 1992) that gives cause for concern but the reality of some long-established characteristic features of the Community's trade regime"; a Comunidade "adopted discrimination as a norm, a guiding principle". (*Financial Times*, 24.01.89).

Esse quadro leva a pensar, numa primeira rodada de conclusões, que não parece existir base suficiente, dos dois lados, para se esperar uma estreita associação entre o Brasil e a Comunidade, capaz não apenas de afastar os conflitos potenciais entre os dois mas, sobretudo, de permitir a plena exploração das potencialidades de complementação que as duas economias oferecem. Isso não obstante, na moldura tripolar que se desenha para o comércio internacional não pode um país como o Brasil ser ignorado. Embora não represente, no total, mais do que 1% do comércio externo comunitário, sua capacidade de atuação no mundo é suficientemente sensível para que deva ser levado em conta em qualquer consideração de ordem global. E a Comunidade dá provas de reconhecer uma situação especial para o Brasil nas suas relações internacionais, chegando a buscar forma de dar corpo a um tipo de relacionamento especial com o Brasil. A proposta de criação de um Conselho Empresarial CEE-Brasil foi uma iniciativa comunitária com esse sentido[36]. Esse desejo de encontrar uma forma de relacionamento especial poderá prosperar ou não, muito dependendo da reação ao Governo brasileiro a essa atitude geral e às iniciativas particulares da Comunidade. Pode, também, ver-se afetado por fatores aleatórios que nada têm a ver com as relações bilaterais.

Entre os fatores aleatórios que podem influenciar sensivelmente o futuro das relações comunitárias com o resto do mundo avulta a evolução possível das relações da Europa comunitária com os países do Leste europeu. Três grandes motivos, pelo menos, existem para que, na hipótese de que se consolide na União soviética e se dissemine pela Europa oriental a política de "perestróica", as atenções da Comunidade se voltem prioritariamente para essa parte do mundo. O primeiro é, obviamente, o fator da segurança continental. Não é possível menoscabar a importância fundamental das preocupações de segurança na formação da Comunidade Econômica Européia. Na medida em que um entendimento americano-soviético reduza o engajamento norte-americano na defesa da Europa, o interesse constituído da Comunidade em que a "perestróica" prossiga e se amplie torna-se cada vez maior. O segundo

36. O Conselho Empresarial Brasil-CEE foi a primeira experiência, por parte da Comunidade, para implementar a decisão do Conselho de Ministros, de julho de 1987, no sentido de iniciar programas de cooperação industrial com alguns países selecionados. Wolf Grabendorff, Diretor do Instituto para Relações entre a Europa e a América Latina – IRELA –, de Madrid, no resumo que faz das conclusões dos diversos trabalhos publicados na coletânea intitulada *The EEC and Brazil*, editada por Peter Coffey e Luiz Corrêa do Lago (Pinter Publishers, Londres, 1988), dá especial importância às possibilidades desse programa no caso do Brasil (Prefácio, xi). Aliás, retira ele, da leitura das contribuições, uma visão otimista das relações futuras entre o Brasil e a CEE, sobretudo graças às perspectivas que se abririam no campo das relações entre empresários e no da cooperação no domínio da tecnologia, reconhecendo a existência de interesses potenciais recíprocos de complementação.

é de natureza cultural e histórica. Com efeito, a divisão ideológica da Europa sempre foi contemplada pela Comunidade como uma violência à unidade fundamental da civilização do continente. A possibilidade de recuperar a Europa do Leste para os valores da democracia e do respeito aos direitos humanos joga um importante papel na mente comunitária e em suas preocupações políticas. O terceiro é de natureza econômica. A Europa do Leste representa um mercado de mais de 400 milhões de habitantes. Ao contrário dos 400 milhões de habitantes da América Latina[37], essa população se apresenta mais homogênea, mais ávida por bens de consumo importados e melhor preparada para adaptar-se rapidamente a uma economia de mais densidade tecnológica. Ao mesmo tempo, a incorporação dessa massa humana a correntes de comércio mais assíduas e profundas com a Comunidade constituiria estímulo forte a readaptação de suas economias a formas mais perto da economia de mercado, o que não pode deixar de interessar profundamente a Comunidade. Todos esses fatores conferem à aproximação econômica com os países do Leste um fortíssimo atrativo.

Ocupada com a consolidação do mercado único interno, distraída pela necessidade de dar uma atenção prioritária à Europa do Leste, engajada no que será não uma batalha mas uma prolongada guerra comercial com os Estados Unidos e o Japão, a Comunidade Econômica Européia mais do que nunca não estará em condições de dar prioridade às suas relações com a América Latina, nem com o Brasil em particular.

Na verdade, tudo parece indicar que os ideais de multilateralização ao comércio e de constituição de um único mercado universal estão mais longe do que nunca. Ao contrário, e em parte um processo que o próprio êxito do protecionismo comunitário estimula, o que se está delineando é a constituição de grandes blocos comerciais mutuamente competitivos, altamente protecionistas e inevitavelmente hegemônicos com relação aos países periféricos: o bloco comunitário, com suas possíveis extensões e a tendência a absorver todo o continente, seja na forma de incorporação à Comunidade, seja na de constituição de um Espaço Econômico Europeu, seja na de alianças estreitas com os de-

37. A população estimada da América Latina em 1985 era de 399 milhões de habitantes. No mesmo ano, as populações da CEE (dos Doze) e dos países socialistas do Leste Europeu eram, respectivamente, de 321 e de 394 milhões de habitantes (*CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987*, p.42, e *UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics – 1987 Supplement*, p.414). As taxas médias de crescimento demográfico anual são, para a América Latina 2.4%, para a CEE 0.4% e para os países socialistas 0.8%. Segundo estimativa citada por Gonzalo Martner, no trabalho intitulado "La situación internacional, perspectivas hacia fines del siglo", in *América Latina en la Economía Mundial*, INTAL/CEPAL 1988, p.114, a população da América Latina deverá alcançar, no ano 2000, 535 milhões de habitantes.

mais países da região; o bloco constituído pelos Estados Unidos e Canadá; e, possivelmente, dependendo do êxito que tenham os japoneses em contornar as restrições que são impostas às suas exportações pelo mecanismo de transferir parte de sua produção para dentro do território protegido, um bloco asiático sob a hegemonia do Japão.

A materialização do primeiro já é um fato. Na medida em que o bloco dos países socialistas nunca chegou, e agora menos do que nunca poderá chegar, a constituir-se num contendor nessa arena de gigantes do comércio internacional, o mais provável é que, caso persistam as tendências atuais, sejam esses países aliciados para acordos preferenciais com a Comunidade, aumentando-se o potencial competitivo da Europa face os demais blocos. Quanto aos acordos ACP, continuarão existindo pois a Europa paga um preço bem pequeno ao neutralizar a possível ação perturbadora desses países concedendo-lhes as vantagens comerciais que lhes atribui e assumindo as responsabilidades financeiras decorrentes dos seus acordos com os mesmos. Do lado positivo, a Comunidade se assegura, em condições vantajosas, parte importante de suprimentos alimentares e de matérias primas dos mesmos procedentes. Nas atuais negociações, vê-se uma preocupação maior da Comunidade de estimular os Governos ACP a dependerem menos da proteção comunitária para poderem adquirir maior potencial competitivo. Mas é pouco provável que os ACP aceitem enfrentar maiores riscos, ainda quando possam estar convencidos dos aspectos negativos da continuação da proteção comunitária.

A materialização do segundo bloco, de natureza distinta mas não menos cheia de conseqüências para o comércio exterior, já ocorreu com a entrada em vigor do Acordo instituindo a Zona Livre de Comércio entre os dois países. Uma evolução que não se pode descartar completamente seria alguma forma de incorporação do México a esse bloco, uma opção que é resistida, por enquanto, pelo forte sentimento nacionalista e anti-americano que existe naquele país. Além do mais, sabe o México que, em troca de vantagens econômicas, seria sacrificada numa tal aliança parte de sua autonomia política. Dessa forma, prefere procurar manter aberta a possibilidade de incorporação a algum bloco latino-americano onde possa ter um papel protagonista. Finalmente, não se pode deixar de ter em vista a possibilidade de que prospere o sonho de alguns americanos de uma vocação "para o oeste", no sentido de uma vocação para o Pacífico, a qual poderia ser alimentada pela rivalidade crescente com a Europa. Vozes importantes em Washington, como as do atual Secretário de Estado James Baker e a do Senador Bill Bradley,

falam de uma "Pacific Coalition" que incluiria os Estados Unidos, Canadá, México, Japão, Austrália, Coréia do Sul, Indonésia e Tailândia[38].

Quanto ao terceiro bloco, já o Japão deixa entender que, conforme a evolução de suas relações com os dois outros blocos, mas, principalmente com a Comunidade Econômica Européia, pode ver-se forçado a exercer a influência de que dispõe para arrebanhar num bloco as emergentes potências econômicas do sudeste e do nordeste asiáticos. Uma evolução possível seria a da incorporação do Japão ao bloco americano, como visto acima, uma estratégia que poderia estar sendo antecipada pela transferência de empresas japonesas para dentro do território norte-americano.

Nesse quadro de grandes alianças comerciais as únicas regiões que não se encontram contempladas na distribuição informal dos mercados universais que se processa são a Australásia (a menos que se realize o cenário delineado pelo Senador Bradley acima referido) e a América Latina, às quais é preciso acrescentar o caso de países continentes, como a China e a Índia, que constituem casos atípicos e isolados.

Não parece provável que qualquer dos três contendores se interesse por buscar um relacionamento especial com a América Latina. A Comunidade porque, por inexplicáveis razões, nunca se quis valer do imenso cabedal constituído pelo profundo sentimento de participação na cultura européia que sempre existiu no continente latino-americano. No caso latino-americano, embora desejando que uma comunidade latino-americana se constitua num pólo suficientemente forte para não se deixar agregar pelos Estados Unidos, a Comunidade, numa espécie de monroismo retardatário e às avessas, parece pensar, às vezes, que, em última análise, se necessário for, a América é para os americanos. Estes, por sua vez, sem haverem perdido nunca o sentimento de que o continente se não deve servir pelo menos não deve desservir aos interesses norte-americanos, não têm, por outro lado, a mesma vocação, ou talvez não tenham as mesmas condições de que dispôs a Europa para comprometer o continente num grande arranjo preferencial. Não haveria, para isso, nem as condições políticas, do lado dos países latino-americanos, nem as condições ideológicas, econômicas e financeiras,

---

38. Alain Minc, em *La Grande Illusion*, que acaba de publicar pela Grasset, comenta a atração americana pelo Oeste, que leva os Estados Unidos a ter um interesse especial pelo Pacífico. Curiosamente, e relevante para o presente trabalho, fala ele, também da atração alemã pelo Leste, o que não deixará de ser um fator a estimular o interesse da CEE pelas relações com o bloco socialista em revisão.

do lado norte-americano[39]. Quanto ao Japão, não tem ele, não obstante o importante crescimento de seu comércio com a América Latina e de seus investimentos no continente, nem base econômica nem base política para pensar em qualquer associação de caráter especial com a América Latina.

Diante dessas perspectivas, que resta a um país como o Brasil fazer para se situar no cenário emergente de 1992?

A primeira e a maior preocupação do Brasil deverá continuar sendo a de procurar ampliar as bases para a completa multilateralização do comércio internacional ao mesmo tempo que preservar os ganhos obtidos no reconhecimento do tratamento diferenciado a ser concedido aos países em desenvolvimento no acesso aos mercados dos países desenvolvidos e na proteção de suas indústrias emergentes. Mas, diante do provável recrudescimento do protecionismo nos grandes países industrializados e da repartição entre eles do mercado mundial, novas estratégias têm que ser definidas. Sem querer dar a este estudo uma dimensão maior do que a do tema a que se propôs, talvez fosse possível tirar do exposto algumas conclusões quanto ao futuro das relações entre o Brasil e a CEE.

No plano comercial, a expectativa seria de atritos maiores e mais freqüentes, à medida que se adensa o conteúdo industrial das exportações brasileiras, a menos que, num esquema de concessões recíprocas, o Governo brasileiro acordasse com a CEE condições de acesso mútuo aos mercados potencialmente protegíveis. Essa última alternativa não é tão simples como parece, porquanto tais concessões recíprocas possivelmente teriam que ser não-discriminatórias o que resultaria numa liberalização de comércio muito mais ampla do que a justificável pelo acesso ao mercado comunitário. No plano da cooperação econômica *latu sensu*, é de se esperar, graças, sobretudo, à presença portuguesa e espanhola na Comunidade, uma maior atenção para os potenciais efeitos políticos da crise financeira que afeta o Brasil, o que estimulará o executivo comunitário na busca de uma influência moderadora das posições de alguns Estados-Membros em outros foros onde o tema da dívida encontre discussão apropriada. Similarmente, é de se esperar que essa presença anime os esforços da Comissão Européia em desenvolver um programa de cooperação industrial com o Brasil, recorrendo, sobretudo, às possibilidades de entrosamento entre grupos empresariais dos dois lados.

39. Com efeito, sempre que buscaram uma aliança com a América Latina, os Estados Unidos pensaram inevitavelmente em aliança política. Não parece fazer parte do pensamento americano a possibilidade de estabelecer com qualquer região o tipo de relação que a Europa considera normal ter, por exemplo, com suas ex-colônias.

De uma maneira mais geral, há que reconhecer que, seja a partir de 1993 ou depois, inexoravelmente ocorrerá uma progressiva unificação do mercado europeu e que esse mercado, por ampliação da Comunidade, ou por estreita associação desta com os países remanescentes da AELC, representará cerca de 50% do valor do comércio mundial. Tal mercado se caracterizará, possivelmente, por um grande dinamismo no sentido de modernização tecnológica e por um forte protecionismo para amparar aquele processo. Na medida em que as necessidades de modernização tecnológica o requeiram, ele poderá mostrar-se, também, altamente agressivo na proteção de mercados associados e nos esforços de conquista de novos mercados, seguramente numa base seletiva. Nesse processo, a Comunidade e o Brasil se encontrarão em posições concorrentes e em posições cooperativas. A concorrência se dará dentro do território comunitário e em terceiros países e não se limitará ao campo do comércio de bens. É de esperar-se o acirramento da competição precisamente nas áreas atualmente menos reguladas, como na de serviços. Quanto às possibilidades de cooperação, elas se darão apenas na medida em que o Brasil opte por uma maior internacionalização de sua economia, abrindo-se a um programa estratégico de cooperação industrial com a Comunidade. A negociação dessa cooperação se inseriria, em termos gerais, no contexto dos arranjos de reciprocidade vagamente insinuados pela Comunidade até agora.

A questão da possibilidade de maior internacionalização da economia brasileira foge ao escopo deste estudo. No contexto destas conclusões, porém, é importante fazer algumas breves reflexões sobre este tema.

Devido ao baixo peso do comércio exterior na economia brasileira, não tem sido o aumento do volume das transações internacionais uma preocupação dominante das estratégias de crescimento no Brasil. Ao contrário, por muito tempo foi a possível contribuição para a substituição de importações, mais do que a para o crescimento das exportações o principal critério na definição das prioridades de investimentos. A acumulação de uma dívida insuficientemente apoiada numa estrutura produtiva voltada para a exportação veio evidenciar a fragilidade do nosso comércio externo. Este tema é objeto de pertinentes comentários do Embaixador Rubens Ricupero em palestra pronunciada em 1988, em Brasília, na sede do IPRI, por ocasião do Seminário "A Nova Era da Economia Mundial", organizado pelo Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial[40]. Embora se possa argumentar, como Antonio Bar-

40. Rubens Ricupero: *O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional*, IPRI, 1988, pp.30 e seguintes.

ros de Castro, citado pelo Embaixador, que não parece existir qualquer obstáculo estrutural a que o Brasil continue a produzir saldos importantes na balança comercial, capazes de assegurar os recursos necessários ao serviço e pagamento da dívida (se obtida, obviamente, a colaboração externa para uma estratégia de alívio e se retomados os investimentos estrangeiros), parece inegável, hoje, que, sem o aumento substancial das importações e sem uma maior abertura da economia brasileira aos investimentos estrangeiros, não será possível ao país a incorporação das novas tecnologias, essenciais à sua modernização, no ritmo acelerado indispensável. A isso é preciso agregar que o protecionismo industrial, justificável dentro de uma estratégia bem concebida para a implantação de certas indústrias, não deve transformar-se num fator inibitório do crescimento e da modernização, o que terminaria por ser auto-destruidor, ao retirar da indústria protegida o elemento indispensável da competição. Dentro dessa ordem de idéias, parece necessário que, na perspectiva do mercado único europeu, o Brasil se prepare para enfrentar mercados muito mais competitivos, onde a qualidade dos produtos, a eficiência dos serviços e a comunidade de interesses serão fatores fundamentais para a sobrevivência das relações comerciais. Isso requererá, por um lado, competitividade, e, por outro, o estabelecimento de relações de interesses recíprocos que estarão arquitetadas, fundamentalmente, nas co-participações, nas "joint-ventures", nos investimentos cruzados. Nesse contexto, adquire especial significado a iniciativa comunitária de estabelecimento no Brasil de um Comitê Empresarial Misto destinado, precisamente, a estimular a cooperação industrial entre os setores privados das duas partes.

Uma segunda ordem de considerações estaria ligada às características da ação externa comunitária no plano das relações com terceiros Estados. A rigor, não existe uma política externa bilateral da Comunidade com países específicos. Esta é atributo dos Estados-membros individuais. Mas desenha a Comunidade um esboço de política externa, sempre naqueles aspectos ligados direta ou indiretamente ao comércio, com relação a grupos de países com características similares. Assim é que se pode falar de um política mediterrânea da Comunidade, de uma política com os países do COMECON, com os ACP, com os países da ASEAN, com os países da América Central, com os do Pacto Andino, e assim por diante. É notório o desejo da Comunidade de ver nos Acordos de Integração entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai a possibilidade de tratar os três países como um bloco, para efeitos de ensaiar alguns projetos de cooperação. Aquelas autoridades que, na Comissão, têm uma concepção estratégica mais ampla para a cooperação internacional do que a que resulte simplesmente de interesses comerciais, de-

monstram uma especial atenção pelas potencialidades oferecidas pelo Grupo do Rio, como embrião de um bloco latino-americano de nações de porte médio, capaz de atuar conjuntamente não apenas no plano político mas também no econômico. Estaria por trás desse interesse a convicção ou a esperança de que tais formações regionais dariam aos países que as comporiam maior escala para o relacionamento comercial com a Comunidade, facilitando, por outro lado, a generalização de comportamentos comerciais que, se aplicados bilateralmente, assumiriam caráter discriminatório.

Por motivos que não são necessariamente os mesmos da Comunidade, a idéia de integração de um bloco complementar de países na América Latina é hoje parte da estratégia de desenvolvimento brasileiro. Até o momento essa idéia parece estar mais direcionada para a expansão do mercado interno do conjunto, da mesma forma como, até agora, foi o mercado interno brasileiro o motor principal das estratégias de desenvolvimento nacional. Mas, assim como, segundo visto acima, o elevado grau de auto-suficiência da economia brasileira pode conduzir a estratégias de comércio internacional que não favoreçam a modernização de nossa economia e lhe diminuam a competitividade nos mercados externos, o ensimesmamento do mercado ampliado de bases regionais na América Latina poderia levar a resultados semelhantes para o conjunto. Por outro lado, a integração do Brasil em bloco regional de países, se bem conduzida, pode acrescentar poder negociador ao nosso país, um resultado que adquirirá cada vez maior importância no horizonte que se vislumbra até o final do século.

Na ausência de cenário específico, no plano das relações bilaterais com a Comunidade, para a expansão do intercâmbio comercial e das relações de cooperação econômica, comensuráveis com as necessidades e as potencialidades brasileiras, restam, pois, os recursos a uma mais ampla internacionalização da economia e à integração regional orientada no mesmo sentido, para enfrentar as mudanças no jogo das relações econômicas e comerciais internacionais que resultarão da progressiva realização do mercado único europeu.

3. Integração Brasil Argentina: Origem, Processo e Perspectiva

Francisco Thompson-Flôres Netto

A origem imediata do processo de integração Brasil-Argentina pode ser identificada com a Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985. Neste documento os dois Presidentes, Raúl Alfonsin e José Sarney, assinalam as razões maiores que tornam imperativa uma alteração da substância do relacionamento entre os dois países. No parágrafo sexto há uma constatação da diversidade, profundidade e fluidez já alcançadas pelas relações brasileiro-argentinas, o que decorre da permanente disposição dos dois povos de estreitar de forma crescente seus laços de amizade e solidariedade. A seguir, nos parágrafos 7 e 8, lê-se o reconhecimento das sérias dificuldades do momento econômico internacional e da urgência para países como Brasil e Argentina de unirem esforços na defesa conjunta de seus interesses nos diferentes foros internacionais: "a América Latina deve reforçar seu poder de negociação com o resto do Mundo". Em terceiro lugar, há no parágrafo 16 uma clara referência à consolidação do processo democrático nos dois países que constitui sem dúvida um dos aspectos fundamentais do programa de integração. E, finalmente, transpira em todo o documento a preocupação maior de propiciar a conjugação dos recursos globais de ambos os protagonistas. Mencionam-se particularmente os planos técnico, econômico, financeiro e comercial. Faz-se menção específica aos setores de transportes e comunicações, de energia, e se confere ênfase à intenção de cooperar estreitamente no campo dos usos pacíficos da energia atômica, objeto inclusive de um texto próprio subscrito na mesma ocasião e intitulado "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear".

Na realidade, creio que se pode afirmar, sem receio de cometer equívoco ou exagero, que a Declaração de Iguaçu é um documento de transcendente significado histórico, pois reflete com muita nitidez uma elevação de patamar na convivência política entre as duas maiores Nações da América do Sul. Sinais de mudança no pano de fundo desse relacionamento já podiam ser detectados no correr da década de setenta e, de forma muito evidente, no desenrolar dos anos oitenta. De fato, a desvinculação do dólar com o padrão-ouro, os dois choques do petróleo e a crise da taxa de juros com todas as suas seqüelas decretaram o

fim do sistema econômico internacional elaborado logo após a Segunda Guerra Mundial (Bretton Woods e GATT), repercutindo fortemente em todos os quadrantes, mas sobretudo nas denominadas "áreas periféricas", que incluem a América Latina. Esses verdadeiros abalos sísmicos propagaram-se por todo o cenário econômico internacional, mas atingiram rudemente os países situados nessas áreas, tanto no campo comercial quanto no financeiro.

Tais países viram-se de repente a braços com dificílima situação econômica caracterizada por uma acentuada recessão, altas taxas inflacionárias e o colapso de suas contas externas. Em muitos desses países os efeitos no campo da política interna não se fizeram demorar; influíram, certamente, no desenrolar dos acontecimentos que levaram à restauração democrática na Argentina e no Brasil. Paradoxalmente, é essa mesma ruptura econômica, consubstanciada no que veio a denominar-se "a crise da dívida externa", que, ao perdurar, ou melhor ao agravar-se, alimenta hoje a maior ameaça à sobrevivência dessas democracias emergentes. Esse sentimento de viver a mesma crise e de ter um destino comum representa sem dúvida poderoso impulso ao movimento de aproximação, cooperação e integração Brasil-Argentina.

Por outro lado, também ficou evidente que, além dos benefícios em procurar harmonizar posições e coordenar ações nos diferentes foros multilaterais em que ora se negocia uma nova ordem econômica, haveria vantagens óbvias no promover a integração das duas economias. Está-se considerando um PIB conjunto de 400 bilhões de dólares, um mercado para produtos sofisticados de aproximadamente 60 milhões de indivíduos, e de bens de menor sofisticação estimado em pelo menos 100 milhões de consumidores. São cifras ponderáveis em qualquer Continente. De outro ângulo, evidenciam-se as vantagens para as duas sociedades em agregar seus recursos financeiros e humanos nos projetos que exigem pesquisa e desenvolvimento, particularmente nos chamados "setores de ponta", tais como informática, biotecnologia, aeroespacial, química fina e nuclear. Os 22 protocolos firmados de julho de 1986 a abril de 1988 traduzem nitidamente essa preocupação em aglutinar, nos mais diferentes campos, os recursos das duas maiores economias da América do Sul.

Menção especial merece a cooperação na área nuclear, setor que pela sua complexidade, pela sua alta sensibilidade e pelo seu simbolismo melhor espelha a amplitude e o alcance da mudança qualitativa das relações entre o Brasil e a Argentina. As visitas recíprocas dos Presidentes Sarney e Alfonsín aos centros atômicos de Pilcaniyéu e Aramar – iniciativas pioneiras no mundo – constituíram-se no exemplo mais claro desse novo estado de coisas. Os avanços logrados na cooperação

para usos pacíficos da energia nuclear, especialmente nos setores de técnica de salvaguardas, segurança das instalações, reatores rápidos e provisão recíproca de equipamentos e materiais, indicam a relevância e o êxito dos protocolos 11 e 17. Progressos que, somados à plena coincidência de posições internacionais na área nuclear, representam inquestionável fator de estabilidade e tranqüilidade para a Argentina, para o Brasil e para toda a América Latina.

Processo

Na realidade, os processos adotados, externa e internamente, para conduzir as negociações que resultaram nos vinte e dois protocolos, tiveram importância capital no bom encaminhamento da maioria das questões.

As próprias conversações desenrolaram-se com visível empenho de parte a parte em não permitir que se formasse clima de negociação clássica ou de confrontação. Alguns dos primeiros encontros se realizaram em residências particulares situadas à distância dos centros urbanos (Don Torquato, San Isidro, Itaipava), a fim de propiciar atmosfera tranqüila e informal. Identificaram-se desde o início alguns princípios básicos a ser obedecidos. O enfoque global cumpria ser o do gradualismo, do pragmatismo e da flexibilidade. Em outras palavras, não se assumiria compromisso que não tivesse possibilidade real de ser plenamente atendido. Evitaram-se as grandes declarações de remotas probabilidades de concretização. Ao contrário, a preocupação era fixar metas que pudessem ser gradualmente alcançadas e, uma vez consolidadas, expandidas. Por outro lado, como é óbvio, era imperativo que as duas partes sentissem que seus interesses maiores estavam atendidos ou resguardados no curso das diversas negociações e decisões. Na parte comercial, por exemplo, a idéia básica era perseguir um equilíbrio dinâmico, tanto do ponto de vista global, quanto setorial. Dentro desse espírito, estabeleceram-se mecanismos com a finalidade de estimular as exportações do país deficitário para o país superavitário. Na parte financeira, montou-se um sistema que visa a tornar o comércio entre os dois países, na medida do possível, independente de pagamento em moeda forte (colchão de 400 milhões de dólares e moeda bilateral – o gaúcho).

Como se sabe, a fim de melhor assegurar o progresso das negociações, os dois presidentes criaram sob sua direta supervisão uma Comissão de Execução do Programa de Integração formada por Ministros de Estado das distintas áreas e coordenada pelos respectivos Ministros das Relações Exteriores.

Na prática, esta coordenação se estendia, verticalmente, aos vários escalões do Itamaraty e dos outros Ministérios ou Órgãos do Governo com responsabilidade nos diferentes aspectos das relações entre o Brasil e a Argentina. Na maioria das vezes os documentos e Exposições de Motivos subiam à consideração presidencial já com todas as rubricas que formalizavam um consenso sobre a matéria nas distintas esferas do Governo. Por outro lado, desde muito cedo no curso do processo negociador ficou patente para as duas partes que os Governos não poderiam ser os únicos ou mesmo os principais atores. Por todas as razões, a iniciativa privada deveria constituir-se no motor essencial desse movimento de integração. Assim, através de contados com entidades de classe ou com empresas individualmente, colocou-se em marcha o diálogo com os vários segmentos das duas sociedades interessados ou afetados pelo processo. Ademais, outras Sub-Comissões criadas ou mencionadas na Declaração de Iguaçu, nos setores de Energia, de Transportes e Comunicações e de Ciência e Tecnologia iniciaram suas atividades, impulsionando a cooperação nessas áreas vitais do relacionamento bilateral. Como era de esperar-se, o Programa de Integração passou a despertar, de forma crescente, interesse nas diversas camadas sociais do Brasil e da Argentina, na imprensa, nos ambientes políticos, nos círculos acadêmicos, nos meios econômico-comerciais, tanto em nível federal, quanto em nível estadual (ou provincial). Igualmente, o tema começou a atrair atenção mais ostensiva de atores diversos do cenário internacional, tanto em círculos privados, como a nível de Governo. Claramente, a preocupação era distinguir se a iniciativa configurava o início de um movimento de longo alcance e de conteúdo real, ou apenas manobra diplomática de cunho essencialmente retórico. Não resta dúvida de que por todos os motivos o debate em torno desse grande tema deverá intensificar-se nos planos interno e externo.

Perspectivas

Obviamente, duas variáveis terão influência decisiva no ritmo da integração entre o Brasil e a Argentina: a primeira diz respeito à própria evolução interna, política e econômica em cada país, e a segunda ao desenrolar do quadro econômico internacional.

Como se sabe, para que um projeto dessa natureza avance é indispensável que certas premissas sejam aceitas e se sedimentem nas duas sociedades. É condição fundamental que o sistema político vigente nos dois países seja o democrático, na concepção ocidental do termo, isto é, aberto, pluralista, participativo, onde os direitos humanos e o princípio da alternância de poder sejam respeitados. Em outras pa-

lavras, as conseqüências de um real processo de integração entre o Brasil e a Argentina – que se poderia estender progressivamente aos demais países latino-americanos – são de tal ordem, que a decisão de criá-lo e levá-lo adiante tem necessariamente de ser debatida pelos diferentes segmentos dessas sociedades. Assim, parece passo muito importante a consolidação de seus princípios básicos e de seu calendário de aplicação no contexto de um Tratado a ser submetido aos Parlamentos respectivos. Por outro lado, é mister também que progressivamente ocorra a harmonização das políticas econômicas de ambos os países: política industrial, política agrícola, política fiscal, política energética, política cambial, etc... A abertura gradual e recíproca dos dois mercados, com vistas a estruturar uma união econômica fundamentada em premissas consensuais, tais como a conjunção inteligente dos recursos mútuos e o aproveitamento racional das vantagens comparativas, implica num esforço inédito em benefício de duas personagens freqüentemente esquecidas: o consumidor e o contribuinte.

Outro vetor que terá grande relevância no encaminhamento desse histórico movimento político-diplomático diz respeito à conjuntura mundial em que ele se desdobrará. Os dois últimos decênios do século XX caracterizam claramente uma fase de transição internacional com profundas transformações nos campos político, econômico e científico-tecnológico. As convulsões ocorridas na década dos setenta no panorama econômico internacional e já mencionadas na primeira parte desse artigo determinaram o esgotamento do sistema econômico montado no final da década dos quarenta. Uma nova ordem internacional – tanto nas regras de comércio, quanto na orientação das finanças – está sendo, nos tempos que correm, objeto de intensas e complexas negociações em diversos foros (Rodada Uruguai, FMI, BIRD, BID, etc...). Por outro lado, grandes blocos econômicos consolidam-se na Ásia, América do Norte, Europa Ocidental. Finalmente, gigantes político-econômicos, tais como a URSS e a China promovem radicais transformações nas suas estruturas internas e nas suas relações internacionais a fim de fazer face aos grandes desafios do final deste século e do século XXI. Nessa conjuntura mundial em rapida mutação, vêem-se confrontados Brasil e Argentina com o imperativo de adaptar-se à nova dinâmica, buscando ampliar seu espaço nos diversos cenários: comercial, financeiro, científico-tecnológico e até político. A dimensão e o peso dos demais protagonistas são enormes, a capacidade de influir dos países de poder médio, modesta. Entretanto, não parece haver alternativa, pois as novas regras do jogo serão em breve formuladas, sendo pois responsabilidade inadiável de ambos os países procurar influenciá-las nos limites possíveis. Sem a menor dúvida, essa árdua, complexa e vital tare-

fa, que requer ajustes internos e internacionais de extrema delicadez, poderá ser equacionada com melhores condições de êxito se Brasil, Argentina e os demais países da América Latina levarem adiante um programa articulado de aproximação, cooperação e integração. Daí ser indispensável considerar o movimento ora em curso entre os dois países como parte integrante do esforço de dimensão continental desenvolvido no âmbito da ALADI.

Em síntese, parece-me legítimo avançar o prognóstico de que essa nova etapa das relações entre Brasil e Argentina será de longo fôlego, com forte probabilidade de estender-se a países vizinhos. Com o correr da história, alteraram-se os dados geopolíticos: a hegemonia na região dos grandes rios que conformam a Bacia do Prata e o controle do acesso ao Altiplano deixaram de constituir objetivos de interesse fundamental para as duas Nações. Hoje, os temas essenciais são: a consolidação do sistema político democrático, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Na perseguição desses objetivos maiores totalmente coincidentes, o processo de integração que ora ensaia os primeiros passos pode revelar-se decisivo.

MULTILATERALISMO: ALGUMAS QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

1. Perspectiva do sistema interamericano.
   Dário M. de Castro Alves

2. Desarmamento – posições brasileiras.
   Marcos Castrioto de Azambuja

3. Direito do Mar: os níveis da política e os fatores em causa.
   Vicente Marrotta Rangel

1. Perspectiva do Sistema Interamericano

Dário M. de Castro Alves

Em seu relacionamento hemisférico amplo, o Brasil se movimenta num cenário que se convencionou chamar de Sistema interamericano. O sentido etimológico de *Sistema* e o epíteto que o acompanha nos precisam o de que se trata. *Systema*, em grego, escrito como em nosso idioma, significa conjunto, reunião de várias entidades num todo único, corpo, corporação; em medicina, conjunto do sangue e dos humores. O Sistema interamericano é a teia de relacionamento em variados campos que aproxima as nações do Hemisfério ocidental e lhes assinala um ideal de boa convivência, solidariedade, cooperação e segurança. Há muito tempo – e já teremos ocasião de explicitar algumas circunstâncias e condicionamentos históricos – nos sentimos nesta região do mundo como parte de um todo, componente de um conjunto, um sistema. Após um demorado e rico processo criativo, desembocou-se em 1948, em Bogotá, na assinatura de um solene tratado entre 21 países do Hemisfério, na constituição do núcleo tutelar desse sistema, a Organização dos Estados Americanos. É nosso objetivo, na presente conjuntura, já perto de se completar o centenário do início formal desse sistema, tentar sucintamente traçar-lhe o perfil, analisar alguns dos problemas que se antepõem à atualização e consolidação do sonho e do espírito visionário daqueles que fundaram a primeira organização política intergovernamental de nosso tempo, com caráter regional, e vislumbrar perspectivas futuras e situar o interesse do Brasil.

O sistema interamericano nasceu da conjunção de fatores políticos, históricos e geográficos. No espaço de tempo aproximado de 25 anos, no início do século passado, uma região do mundo acedia à independência política em função de ventos libertários que sopraram no que é hoje chamada a América Latina, na esteira da Revolução americana e da Revolução francesa. Surgiram no período dezessete das vinte nações soberanas da América Latina de hoje (as exceções foram a República Dominicana, Cuba e Panamá). Nesse processo vamos encontrar a progênie visível do sistema, a que deram corpo libertadores, estadistas, pensadores, diplomatas e patriarcas da independência de várias daquelas nações. Mas emprestando-se força a uma observação de natureza acadêmica, se poderá dizer que a semente do que veio a ser o espírito político comunitário nesta parte do mundo, de que se gerou a árvore do

pan-americanismo séculos depois, foi lançada com a chegada dos primeiros colonos na América, em Jamestown e Plymouth Rock (J. Fred Rippy, *in Globe and Hemisphere*). No Brasil, poder-se-ia apontar como fonte profunda do espírito pan-americano o que foi disposto em dois artigos do Tratado de Madri, de 1750, e que vale a pena citar na parte que interessa a esta especulação:

> Artigo XXI: "Sendo a guerra ocasião principal dos abusos, e motivo de se alterarem as regras mais bem concertadas, querem Suas Magestades Fidelissima, e Catholica, que, se (o que Deos não permitta) se chegasse a romper entre as duas Corôas, se mantenhão em paz os Vassallos de ambas, estabelecidas em toda a América Meridional vivendo huns e outros, como se não houvera tal guerra entre os Soberanos, sem fazer-se a menor hostilidade, nem por si sós, nem juntos com os seus Aliados."
>
> . . . . . .
>
> Artigo XXVI: "Este Tratado com todas as suas clausulas, e determinações, será de perpetuo vigor entre as duas Corôas; de tal sorte, que ainda em caso (que Deos não permitta) que se declarem guerra, ficará firme e invariável durante a mesma guerra, e depois della, sem que nunca se possa reputar interrompido, nem necessite de revalidar-se. E presentemente se approvará, confirmará, e ratificará pelos dous Serenissimos Reys, e se fará a troca das Ratificações no termo de hum mez, depois da sua data, ou antes se for possível."

Em obra publicada em Paris, em 1930, intitulada *Alexandre de Gusmão et le Sentiment Américain dans la Politique Internationale*, Rodrigo Octavio explicou o caráter precursor do monroismo (doutrina ordinariamente aceita, inclusive por Rio Branco, até que se formou e consolidou a da segurança coletiva do Continente, nas décadas de 30 e 40) que tiveram o pensamento e a ação de Alexandre de Gusmão. O famoso estadista e diplomata brasileiro, no dizer de Hildebrando Accioly em *Limites com o Brasil. A Fronteira com o Paraguai*, foi quem mais contribuiu para os resultados que, nos Reinados de D. João V e Fernando VI, dois séculos e meio depois de Tordesilhas e pouco mais de um século depois da restauração de Portugal, regulou as fronteiras dos dois impérios na América do Sul. Precedido de "longos estudos de geografia, cartografia e história do Brasil, assim como da história da expansão portuguesa em geral, levados pacientemente a cabo durante vinte anos por Alexandre de Gusmão" (Jaime Cortesão, em *História do Brasil nos Velhos Mapas*), acrescentemos que no tratado se prefigurava a montagem de um grande cenário com esta anotação: Aqui, no futuro,

novas nações! E embaixo desse sinal para a história, um compromisso: as desavenças entre as potências proprietárias não se transplantariam para aquelas terras. Aí nessa região (geografia), foi sendo entranhado (história) o conceito de que as coisas devem passar-se de forma diferente do que ocorresse entre as duas metrópoles européias (política). Aquele artigo do Tratado de Madri se enquadraria à perfeição no espírito de uma conferência – e quiçá a enriqueceria – pronunciada em 17 de outubro de 1988, na OEA, por German Arciniegas, com a mística e graça que o caracterizam, a respeito da descoberta da América e precisamente em torno do conceito de que a *América es otra cosa*, tema que fora objeto de palestra anteriormente por ele feita e publicada em 1985 no livro *La OEA, La Suerte de una Instituición Regional*.

A partir do fim do século XVIII e começos do século XIX, ilustres norte-americanos e figuras da América do Sul de várias partes começaram a doutrinar sobre o relacionamento especial por que deveria pautar-se a conduta internacional das sociedades nesta região do mundo onde se implantara a cultura e a civilização européias. Quase que um sentimento de superioridade – e às vezes esse sentimento é bastante claro – ressuma do pensamento de estadistas latino-americanos e norte-americanos. Não sendo cabível a transcrição de tantas interessantes e expressivas sentenças e enunciados de figuras de relevo na independência dos países da região, em particular sobre a vocação para seu destino comum, tentemos resumir a essência de idéias e proclamações que emanaram de George Washington, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Henry Clay, James Monroe, Simon Bolivar, Francisco de Paula Santander, Juan Egaña (peruano, nascido no Chile), Antonio Muñoz Tebar (venezuelano), José Cecílio del Valle (centro-americano, hondurenho, escritor, político, jornalista) e outros. Para aqueles próceres a América estaria destinada a um futuro superior, mais pacífico, mais digno. Nela haveriam de imperar as liberdades civis, a democracia, a cooperação solidária para a segurança, o progresso e a paz. Dominava-os um espírito messiânico pelo qual a América era chamada a cumprir no mundo uma missão grandiosa de união, liberdade e paz, ao contrário de uma Europa perversa e belicosa, enredada em rivalidades de Cortes, atos de prepotência e conflitos.

Henry Clay, Secretário de Estado do Presidente John Quincey Adams, paladino do apoio à independência dos países americanos, cunhou a seu modo a expressão *sistema americano*, em pronunciamento datado de 1820, quando dizia: "Está dentro de nosso poder criar um sistema do qual sejamos o centro e no qual toda a América atuará conosco. (...). Rompamos as peias políticas e comerciais com a Europa;... tornemo-nos verdadeiros e autênticos americanos e coloquemo-nos à

cabeça do sistema americano". Em 1822, José Cecílio del Valle, centro-americano ilustre, cobra a existência prática do que também chamou de sistema americano, em pronunciamento datado de 22 de fevereiro de 1822: "As relações entre os americanos, unidos por um grande laço de interesse comum, deveriam aproximar-se, deveriam eles aprender a identificar seus interesses, a formar uma só família. O sistema americano, ou o conjunto ordenado de princípios que deveriam moldar o comportamento político da América, deveria começar a ser criado, agora que ela está começando subir a escada que deveria um dia colocá-la ao lado da Europa".

Em todo o desenvolvimento desse processo, teve importância especial o pronunciamento de James Monroe, Presidente norte-americano entre 1817 e 1825 (atente-se para a importância daqueles oito anos para a história da independência e formação de nacionalidades americanas), em mensagem datada de 2 de dezembro de 1823, ao Senado e Câmara de Representantes dos Estados Unidos da América. É pertinente e útil fazer algumas transcrições: "... a ocasião é própria para afirmar, como um princípio no qual os direitos e interesses dos Estados Unidos estão envolvidos, que os continentes americanos, pela livre e independente condição que assumiram e mantêm, doravante não podem ser considerados como sujeitos a futura colonização por quaisquer potências européias". E mais adiante: "Devemos, portanto, com sinceridade (...), declarar que consideraríamos qualquer tentativa de parte das potências européias de estender seu sistema à qualquer parte deste hemisfério como perigosa para nossa paz e segurança. Com as colônias ou dependências de qualquer potência européia não interferimos nem interferiremos. Mas com os Governos que declararam sua independência e a mantiveram, independência que nós reconhecemos, por grande consideração e princípios de justiça, não poderíamos ver qualquer interposição no sentido de oprimi-los ou por qualquer outra maneira dominar seus destinos senão como a manifestação de uma atitude inamistosa para com os Estados Unidos".

O máximo prócer da América do Sul, Simon Bolivar o libertador, deu um passo adiante dos demais e com espírito verdadeiramente visionário convocou um congresso que é por todos os títulos considerado precursor das conferências interamericanas e do próprio sistema interamericano. Na histórica carta de 7 de dezembro de 1824, originada de Lima, Bolivar dirigira convite "às Repúblicas americanas, outrora colônias espanholas" para formarem uma "Confederação", em um congresso que se realizaria no Panamá. Os países convidados foram Colômbia (que compreendia Venezuela e Equador), México, América Central (da qual se desmembraram as cinco Repúblicas centro-americanas),

Províncias Unidas de Buenos Aires, Chile e Brasil. Através da Legação da Colômbia em Londres o Brasil recebeu o convite. O Plenipotenciário brasileiro, Teodoro José Biancardi, retido por enfermidade em San Salvador, não chegou a tomar parte na conferência. Bolivar não dirigiu convite aos Estados Unidos da América mas Francisco de Paula Santander, de Bogotá, sem êxito convocou a República do norte e explicou ao libertador suas razões: era preciso envolver no plano toda a América livre, então fortalecida com a proclamação do Presidente James Monroe perante o Congresso norte-americano. O grande objetivo político de Bolivar, segundo sua mesma definição, era o de que a assembléia de plenipotenciários no Panamá "nos servisse de conselho nos grandes conflitos, de ponto de contacto nos perigos comuns, de fiel intérprete dos tratados públicos quando ocorrem dificuldades, e de conciliador, em suma, de nossas diferenças". Num lance hiperbólico, Bolivar aludiu ao valor do congresso, que será visto com respeito "depois de cem séculos". Compareceram ao encontro no Istmo Colômbia, Peru, México e América Central. O sonho magnífico de Bolivar teve, entretanto, resultados práticos bem mais modestos. O Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, precursor da Organização dos Estados Americanos e até do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, foi ratificado apenas pela Colômbia. Mas a semente deitada ao solo por Bolivar continuou viva no espírito que levou à realização de várias conferências no decorrer do século XIX, em diversas capitais americanas (Lima, 1847; Santiago, 1856; Lima, 1864; Montevideu, 1888), sobre temas políticos, jurídicos, comerciais, consulares. Congregando número limitado de países do Continente, tiveram maior ou menor importância e efeito e constituiram sem dúvida marcos na formação do Sistema interamericano no chamado período hispano-americano da cooperação continental.

A partir de 1889-1890, com a celebração em Washington de uma conferência a que compareceram representantes de quase todos os dezenove países americanos independentes à época (a única exceção foi a República Dominicana), conferência que veio a ser a primeira de uma série que se projeta até nossos dias, tornou-se realidade o ideal dos próceres americanos de ver criado um sistema de cooperação no continente. Tem assim início o chamado período pan-americano propriamente dito da história do Sistema, em seguimento ao período pan-hispânico, de que Bolivar foi a expressão maior. Pela extensa participação dos países das Américas como pela amplitude dos temas discutidos, foi de fato o marco decisivo na formação de nosso Sistema interamericano, o primeiro que surgiu na história moderna como organização política intergovernamental.

Do exame das iniciativas norte-americanos que levaram à concretização do que veio a ser chamado de Primeira Conferência Internacional Americana, logo transparece a relevância dos temas econômicos e comerciais do particular interesse dos Estados Unidos da América, ao lado da motivação política ampla que presidia à proposta finalmente aceita. Houve nesse processo o que se poderia chamar de "fenômeno James Blaine". Quando Secretário de Estado do Presidente Chester Arthur, o qual subira ao cargo presidencial pelo assassinato do Presidente James Garfield, na segunda metade de 1881, James Blaine propôs, em 29 de novembro do mesmo ano, a todas as nações do Continente que participassem de uma conferência em Washington, um ano depois, em 24 de novembro de 1882. Os Estados Unidos da América, reconsolidados após a guerra civil, já haviam ascendido a uma posição de progresso e industrialização e completado o processo de expansão interna que envolveu, inclusive, guerra com o México, seu único vizinho latino-americano. No cenário internacional, os Estados Unidos da América se expandiram particularmente em direção ao Pacífico e também às Caraíbas, através dos investimentos privados e comércio. Em sua carta James Blaine reconhecia e lamentava o conflito que lavrara então no Pacífico Sul e que envolvia três nações sul-americanas. Por isso, assinalava o Secretário de Estado norte-americano que a "atenção (da conferência) seria estritamente confinada ao grande objetivo de considerar e discutir os métodos de evitar a guerra entre as nações da América". O tom paternalista da carta transunta de alguns concéitos, em particular deste: "A posição dos Estados Unidos como a principal potência do Novo Mundo bem podia dar a seu Governo o direito de uma manifestação de autoridade com o objetivo de aplacar discórdias entre os seus vizinhos com os quais cultiva as melhores relações. Entretanto, os bons ofícios deste Governo não se oferecem nem jamais se ofereceram em tom de ditado ou de imposição mas unicamente como reveladores da solícita boa vontade de um amigo comum". É concebível o impacto que o documento podia ter no seio de alguns Governos latino-americanos como primeira manifestação a eles coletivamente dirigida desde que o país ultrapassara o grave período da guerra civil e se expandira no cenário internacional em busca de mercado para seus produtos, fontes de matérias primas e oportunidades para investimentos privados. Não deixavam de discernir líderes de países latino-americanos o interesse que os Estados Unidos da América tinham na paz do continente que era essencial ao desenvolvimento de melhores e mais extensas relações econômicas e comerciais com a América Latina. Blaine deixou o cargo de Secretário de Estado e foi candidato derrotado às eleições presidenciais de 1884. O sucessor de James Blaine, Frederic Frelin-

ghuysen, em 9 de agosto de 1882, propôs o adiamento definitivo da conferência por motivo de que prosseguia a guerra no Pacífico Sul. O próprio Congresso dos Estados Unidos da América retomou a idéia mais tarde e, em 1898, determinou e autorizou o Executivo a de novo convocar a conferência. O Secretário de Estado Thomas Bayard, na gestão do Presidente Grover Cleveland, emitiu em 13 de julho de 1888 o convite para a reunião que deveria instalar-se em 2 de outubro do ano seguinte, na presidência de Benjamin Harrison, cujo Secretário de Estado voltava a ser James Blaine, que presidiu a conferência até seu final, em 19 de abril do ano seguinte. Assim, no espaço de oito anos, foi concebida a política norte-americana que relançou definitivamente a idéia do Sistema interamericano que esboçaram e com que sonharam, sessenta anos antes, próceres das Américas e de forma muito especial o libertador Simon Bolivar. Os Presidentes James Garfield e Benjamin Harrison, aos quais serviu o Secretário de Estado James Blaine, eram Republicanos, como Chester Arthur. O presidente Grover Cleveland, em cujo mandato o Congresso aparece como o autor da iniciativa de mandar convocar a conferência, era Democrata.

De uma agenda de sete pontos propostos pelos norte-americanos para a conferência, somente o último era de natureza político-jurídica: plano de arbitragem para a solução pacífica das questões entre as nações e para a prevenção da guerra. Os demais se revestiam de caráter econômico e comercial: promoção da prosperidade, união aduaneira, fomento do comércio, navegação, pesos e medidas, patentes, propriedade intelectual. Aí estava em essência o móvel da convocatória da conferência que deu início prático ao Sistema interamericano. A leitura da mensagem do Presidente Benjamin Harrison ao Congresso, de 19 de junho de 1890, bem como de seu anexo, que é o relatório do Secretário de Estado James Blaine, nos dá conta do propósito de Washington de negociar com os países latino-americanos um conjunto de tratados comerciais pelos quais nossos países concedessem facilidades e isenções tarifárias para produtos norte-americanos, em reciprocidade a isenções que o Estados Unidos da América já concediam a 87 por cento do total das importações norte-americanas da região, sendo o açúcar e couros e peles as exceções. A América Latina absorvia nove por cento do total de 742 milhões de dólares das exportações norte-americanas para o mundo. Era desejo de Washington elevar o nível de suas exportações para o Continente, o que envolvia competição com a Europa, a grande fonte de comércio com a América Latina. Mal existia linha de navegação direta entre os Estados Unidos da América e a América Latina; com a Argentina não havia de todo. O comércio se fazia em sua maior

parte através de um sistema triangular de navegação que passava pela Europa. O relatório de James Blaine sobre a conferência, que o Presidente Benjamin Harrison encaminhou ao Congresso norte-americano, era um compêndio das relações comerciais com a América Latina e das perspectivas de levantar o volume dessas trocas a novos níveis e projeções. Por outro lado, o nível de investimentos privados norte-americanos ia ultrapassar, na última década do século passado, a marca dos 300 milhões de dólares, concentrados sobretudo no México, América Central, Cuba e República Dominicana, nos campos da ferrovia, mineração, agricultura, extração florestal. Contrapunham-se no continente as tendências do materialismo e pragmatismo anglo-saxônico, de um lado, e a cultura latina eclética, de outro; as iniciativas da expansão pan-americana, de substrato monroísta, e os movimentos panlatinos (França) e pan-hispânicos. De qualquer forma chegava o momento do desbordo dos Estados Unidos da América por sobre a América, como uma fatalidade de seu crescimento e dinamismo. O resultado foi a iniciativa pan-americanista da década dos 80, no século passado.

Das 26 resoluções e moções aprovadas pela conferência, sobre assuntos de impressionante variedade, está uma de efeito duradouro que só por si teria justificado sua convocatória: a que foi aprovada em 14 de abril de 1890, cinco dias antes de concluir seus trabalhos, e que determinou a criação de uma associação intitulada "União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta compilação e distribuição de dados sobre o comércio". A União Internacional – assim abreviadamente referida na resolução – seria representada por um escritório a ser estabelecido em Washington, DC, "sob a vigilância do Secretário de Estado dos Estados Unidos", que se chamaria "Escritório comercial das Repúblicas Americanas". O Governo norte-americano se comprometeu a antecipar à União Internacional a soma de 36 mil dólares para o primeiro ano de funcionamento do Escritório, que seria objeto de contribuição pelos dezoito países membros de forma proporcional à respectiva população. Assim, o maior contribuinte seriam os Estados Unidos da América (US$ 18.806,00, população: 50.150.000), o segundo, o Brasil (US$ 5.250.00, população: 14.000.000), seguindo-se o México, a Argentina, a Colômbia, etc. Seriam dez os funcionários, do diretor ao porteiro. No dizer do Senhor de La Palisse, os começos são modestos... Mas estavam concebidos os embriões da futura Organização dos Estados Americanos e de sua Secretaria Geral. De então para cá, não houve retrocesso senão crescimento de uma e de outra entidade. Em 1910, a primeira passou a chamar-se União das Repúblicas Americanas e a segunda, União Pan-Americana, com sede em edifício erigido em Washington com doação feita por Andrew Carnegie.

Apesar de frustrações, suspicácias e reações negativas de países latino-americanos as políticas intervencionistas norte-americanas, definidas e praticadas por Governos norte-americanos a partir de Theodore Roosevelt, que explicitou os corolários da doutrina de Monroe, o Sistema interamericano se foi edificando e passou a permear os mais variados setores da vida das nações americanas. Com Franklin Roosevelt se instalou a política da boa vizinhança que floresceu em diversas manifestações de políticas de solidariedade, entendimento e cooperação de fundamental importância.

Já na VI Conferência, em Havana, 1928, se registrara forte erupção de sentimentos anti-americanos por causa da política intervencionista nas Caraíbas (Nicarágua naquele ano estava sob presença militar norte-americana, combatida pelo General Sandino). No ano anterior, a Comissão Internacional de Jurisconsultos preparara um projeto de código de direitos e deveres dos Estados que continha artigo condenatório da intervenção de um Estado nos negócios internos de outro Estado. Em Havana enfrentaram-se as delegações dos Estados Unidos da América, de um lado, e de países latino-americanos, de outro, sobre a não intervenção e sobre a rotatividade no exercício da função de Diretor Geral da União Pan-Americana, que era ocupada sempre por um norte-americano. A posição latino-americana sobre a não intervenção foi objeto de frontal contestação pelo delegado norte-americano que justificou a presença militar na Nicarágua não como "intervenção" mas como "interposição" em favor de "eleições livres" para que se estabelecesse um "Governo soberano e independente" e para a proteção de "vidas e patrimônio de seus nacionais". não houve acordo entre latino-americano e norte-americanos e a consideração do tema da não intervenção foi adiada.

De 1933, na VII Conferência Internacional Americana, em Montevideu (Convenção interamericana sobre os direitos e deveres dos Estados), passando pela Conferência da Consolidação da Paz, em 1936, Buenos Aires, à VIII Conferência em Lima, em 1938, foram definidos e consolidados em instrumentos jurídicos princípios da maior relevância política para o Sistema interamericano: a não intervenção, a igualdade jurídica dos Estados, a defesa coletiva, a solidariedade continental, a colaboração para a manutenção dos princípios sobre os quais a solidariedade é baseada, o método da consulta entre as nações hemisféricas diante de atos suscetíveis de perturbar a paz da América, etc. O conjunto desses princípios marca o *período de coletivização, continentalização ou pan-americanização* da doutrina de Monroe, que se consolidaria com a Ata de Chapultepec, com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e com a Carta da OEA.

O terceiro estágio do Sistema interamericano é assinalado pelo aparecimento da Organização dos Estados Americanos em 1948, na IX Conferência Internacional Americana levada a efeito em Bogotá, com a assinatura de sua Carta constitutiva. Chegou-se à fase culminante do Sistema com a aprovação do pacto orgânico que lhe deu uma estrutura legal. No dizer do Chanceler João Neves da Fontoura, que chefiou a delegação brasileira à conferência de Bogotá, as 21 Repúblicas do Continente se reuniram na capital colombiana "para moldar o Sistema interamericanos a novos padrões de morfologia política e econômica e reafirmar ao mundo sua deliberação de viver em paz, e de assegurá-la entre seus integrantes, por todos os instrumentos civilizados de resolver as disputas entre os Estados". Esse grande passo não foi obra devida em sua essência a uma só pessoa, ou a um só país, a um pensador, político, filósofo, como o foi em seu período e a seu modo Simon Bolivar, ou um pragmático como James Blaine, ou o Congresso dos Estados Unidos da América. A Carta da OEA foi obra coletiva, mais que tudo dos países latino-americanos. Quando a II Guerra Mundial se encaminhava para seu fim, as cinco grandes potências formularam em Dumbarton Oaks, em Washington, 1944, os princípios e as bases que regeriam a futura Organização das Nações Unidas. Um desses princípios estabelecia que a ação dos sistemas regionais dependia da aprovação do futuro Conselho de Segurança do organismo mundial onde as cinco grandes potências disporiam do privilégio e do poder do veto. O Governo do México convocou a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, que não foi inserida na série das Conferências Internacionais Americanas, com a finalidade de proporcionar aos Governos das Repúblicas Americanas a oportunidade de considerar conjuntamente "a forma de intensificar sua colaboração, assim como a participação da América na futura Organização mundial e o impulso que se deveria dar tanto ao Sistema interamericano como à solidariedade econômica do continente". Um objeto fundamental da conferência convocada pelo México era introduzir alterações no projeto de Dumbarton Oaks para permitir a atuação própria dos sistemas regionais, a salvo do veto das cinco grandes potências. Isto foi conseguido com difícil porfia diplomática, com a aquiescência dos Estados Unidos da América, do que é expressão a Ata de Chapultepec sobre Assistência Recíproca e Solidariedade Americana, de extraordinária importância para a história da formação e consolidação do Sistema interamericano. A Ata de Chapultepec teve influência direta no reconhecimento dos sistemas regionais pela Carta da ONU aprovada em São Francisco poucos meses depois, conforme o estabelece seu artigo 52. E também na negociação do TIAR e da própria Carta da OEA. A partir de Chapulte-

pec, os Estados americanos contemplaram um esquema de proteção contra a agressão também por um Estado membro do próprio Sistema interamericano a um outro Estado membro, avançando, assim, além do conceito já firmado em instrumentos anteriores quanto à agressão vinda de um Estado não americano contra a integridade ou inviolabilidade do território, soberania ou independência de um Estado americano.

Em 1948, o Sistema interamericano se encontrava, pois, organicamente estruturado sobre três pilastras, consideradas como seus instrumentos básicos: uma absolutamente indispensável, fundamental, de caráter político-jurídico e institucional, a Carta da OEA, o próprio "cartão de sócio" da Organização; o Tratado Americano de Soluções Pacíficas das Controvérsias, o chamado Pacto de Bogotá, instrumento jurídico por excelência do Sistema interamericano, também adotado na mesma XI Conferência Internacional Americana em que o foi a carta da OEA, em Bogotá, 1948; e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), adotado em 2 de setembro do ano precedente, no Rio de Janeiro, um pacto de segurança do Hemisfério ocidental que contratualmente estabeleceu mecanismos e procedimentos de ação coletiva contra uma potência agressora, quer continental quer extracontinental. A Carta da OEA veio a sofrer depois alterações de importância, no campo operacional como no conceitual, com a adoção do Protocolo de Buenos Aires, de 1967, em vigor em 1970, e novas reformas com o Protocolo de Cartagena, de 1985, em vigor em 1988. São 32 os Estados membros partes na Carta da OEA mas o Governo cubano, como é sabido, teve suspensa sua participação desde 1962. Do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) são partes os 21 Estados membros chamados fundadores da OEA e mais dois novos países. Em São José da Costa Rica, em 1975, foi adotado um Protocolo de Reforma do TIAR, que não está em vigor porque foi objeto de ratificação por apenas sete (Brasil, inclusive) dos dois terços dos 21 Estados que assinaram. Decorridos treze anos da aprovação desse Protocolo, é imprevisível sua ratificação e entrada em vigor. Quanto ao Pacto de Bogotá, entrou em vigência para cada uma das partes contratantes na medida em que procederam à sua ratificação. Treze (Brasil inclusive) do total dos 21 Estados signatários o ratificaram. As vinculações entre os Estados americanos, na moldura do Sistema interamericano ou sob sua orientação ou inspiração, desde a Conferência Interamericana de Washington, constituem amplíssima teia de relacionamento, nos mais variados campos, que não tem cessado de desenvolver-se. Dentre atos que emanam de reuniões intergovernamentais no marco direto do Sistema interamericano, ou de conferências especializadas ligadas ao Sistema, ou inspirados na ação de organismos a ele vinculados ou de

agências especializadas, ou que provém de entidades diversas que o Sistema americano acolhe, reconhece ou estimula, vai a mais de 150 o número de tratados, convenções e acordos adotados no curso de quase um século.

Na década dos 60, com o início do processo de emancipação de antigas colônias britânicas, a Organização dos Estados Americanos tomou a histórica decisão política de declarar aberta a possibilidade de que novos Estados pudessem, mediante o cumprimento de certos requisitos, solicitar ingresso na Organização. Numa Conferência Extraordinária foi aprovada, em 1969, a Ata de Washington, que estabeleceu, por falta de dispositivo próprio na Carta de Bogotá, um procedimento sobre a admissão de novos membros, por decisão do conselho. Poucos anos depois o artigo 6 do Protocolo de Buenos Aires veio disciplinar ó assunto, que requer julgamento do pedido de admissão pelo Conselho Permanente e pela Assembléia Geral. Mas o artigo 8 da Carta reformada vedou a apreciação de pedido de ingresso na OEA por países com disputas territoriais com Estados fundadores, o que significou um veto à Guiana e a Belize. O novo Protocolo de Reforma de Cartagena revogou esse veto de tal forma que, em fim de 1990, cinco anos depois da adoção do Protocolo, e já estando ele em vigor, aquelas duas nações poderão solicitar sua admissão. É uma longa história de expectativas frustradas a esperança de países do Sistema interamericano de que o Canadá solicitasse um dia seu ingresso na OEA, o que se constituiria em fato de extraordinária importância, lhe daria nova dimensão continental e lhe reforçaria os programas de ação em variados terrenos. As esperanças e apelos datam de 1910 e na preparação da Carta, em 1948, por iniciativa de El Salvador, a instituição passou a chamar-se Organização dos *Estados* Americanos, em vez de *Repúblicas* para que não pudesse um aspecto de caráter linguístico constituir-se de alguma forma em empecilho. Nos dias presentes não está à vista essa possibilidade. A admissão das nações caribenhas de língua inglesa e do Suriname criou uma nova realidade política no seio da Organização, uma outra dimensão cultural, jurídica, histórica e mesmo geográfica dada a insularidade que marca a condição de todos os novos países anglofônicos, o que fez privilegiar o epíteto *hemisférico* sobre *continental*. A admissão desses novos países envolve uma política de aproximação, entendimento e integração com os países latino-americanos por sobre as diferenças que os mantiveram mais ou menos distanciados ao longo da história.

É notório e fora de dúvida que a Organização dos Estados Americanos atravessa por uma crise, definida ou apresentada sob variados aspectos ou ângulos, mas sempre crise. Se não necessariamente no sentido etimológico do vocábulo grego, em sua conotação médica –

ponto decisivo ou crucialmente importante de uma doença, mudança repentina para melhor ou pior – crise no sentido bem moderno e universalmente consagrado: fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos fatos, das idéias; das instituições também, completemos assim a definição do dicionário moderno e padrão de nosso idioma contemporâneo, o *Aurélio*. O conceito é manifestado em vários estilos mas sempre com o mesmo substrato que acentua os aspectos negativos e omissivos do organismo regional. Em conceituação que perfilha linguagem de cientista político, "a Organização dos Estados Americanos em particular, e o Sistema interamericano em geral" – no dizer de Henry H. Han e Peter Lang. em *Problems and Prospects of the Organization of American States*, Nova York, 1987 – "têm sido descurados, em recentes anos, pelos Estados membros, como instrumentos internacionais eficazes da cooperação e do desenvolvimento transnacional; e por especialistas do mundo acadêmico e outros técnicos, como focos importantes de estudo". Na apresentação do livro assinala Ronaldo Scheman, exfuncionário do corpo diretivo da OEA:" O aproximar-se dos cem anos de existência do Sistema interamericano traz consigo alguns dos mais sérios problemas com que se deparam as nações do Hemisfério. Não apenas os prejuízos causados pela confrontação ideológica na América Central e a estagnação econômica acarretada pelos ajustes que impõem um endividamento arrasador, mas os desafios de novas tecnologias, novos materiais e novas realidades econômicas, tudo converge para desafiar velhos preceitos nas relações entre os países do Hemisfério ocidental. Se, e como, as instituições do Sistema interamericano poderão enfrentar a crise atual é uma questão em aberto. As realidades que estão por baixo das relações entre as nações do Hemisfério, e entre elas e os EUA, são imposições da assimetria de poder no Hemisfério e do abismo que se aprofunda em matéria de capacidade tecnológica no mundo. Essas questões são motivo de profunda preocupação para todas as pessoas envolvidas na política do Continente".

A verificação do dado atual crítico e sensível de que os Estados membros nunca terão sido tão remissos como agora no cumprimento de suas obrigações financeiras – pagar suas quotas – leva à colocação do seguinte dilema: a OEA vai mal e não funciona porque os Estados membros não pagam, ou, *a contrario sensu*, os Estados não pagam por que a OEA vai mal? O atraso ou a inadimplência é causa ou é efeito?

Em não poucas ocasiões se diz, em reuniões de corpos da Organização, que ela está doente; ou que está superada, ou que não enfrenta os temas importantes, que necessariamente escapam de seu tratamento; ou que está sem mandato. "Basta um assunto ser importante para que não seja incluído na agenda da OEA", assim falou um representante da

Bolívia no conselho Permanente, em 1985. Ou, como disse Lleras Camargo na Conferência Interamericana de Caracas, em 1954, com viva atualidade: "E enquanto sua jurisdição e competência estão em discussão, o conselho (da OEA) começa a traçar penosos círculos no vazio, a explorar minuciosamente suas funções muito limitadas, a enredar-se em matérias de procedimento, quando em todas as partes, fora de seu recinto, se discutem os problemas que deveriam ser o campo natural de sua atividade". Isto dizia o grande estadista colombiano depois de sete anos à frente da Secretaria Geral da OEA (no primeiro ano, como Diretor Geral da União Pan-Americana, o único não norte-americano que exerceu aquele posto), função em que assistia, por dever de ofício e como rotina, a todos os extensos debates do antigo Conselho (a partir do Protocolo de Buenos Aires, Conselho Permanente), sabendo, portanto, muito bem do que falava. O mesmo Lleras Camargo, naquela mesma ocasião, enunciou um conceito que se converteu num truísmo que não tem cessado de ser ressumidamente recordado, mas que vale a pena ser recolhido na íntegra, pela pertinência direta com o que analisamos:

> A Organização não é boa nem má em si mesma, como não o é qualquer outra organização internacional. Ela é o que os governos membros querem que ela seja e não outra coisa.
>
> Os governos (...) são a Organização, e muito mais em uma como a possa, em que todos eles têm um voto igual em seus corpos deliberantes.

Alguns podem identificar a crise da Organização a partir do julgamento de seu Secretário Geral em Caracas, 1954. Para outros, como Arthur P. Whitaker (*the Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline"*, Nova York, 1954), o próprio conceito de Hemisfério ocidental como uma unidade política já era criticado como ineficaz do ponto de vista da segurança nacional e prosperidade dos Estados Unidos da América no fim da década dos 30. Para J. Fred Rippy (*Globe and Hemisphere*, Chicago, 1958), o Pan-Americanismo, criado e desenvolvido na convicção de que os povos do Hemisfério têm um relacionamento especial uns com os outros, em função de geografia, sentimento de superioridade, história e cultura, é uma idéia em extinção. Mas outros, com pensamento menos acadêmico do que político e diplomático, não consideram moribundo o sistema interamericano mas vêem a Organização dos Estados Americanos em forte declínio a partir dos últimos três ou quatro lustros. A década dos 70 foi pouco feliz para a OEA: o fim da Aliança para o Progresso que, mesmo com suas frustrações, trouxera consigo uma expectativa de criatividade e realização;

os choques do petróleo; a crise do sistema democrático de governo na América Latina; o desvio da atenção dos Estados Unidos da América para o Sudeste da Ásia em detrimento de uma política adequada às necessidades de reforçar e vivificar o Sistema interamericano. A medida que cresciam outras entidades regionais, como a Comunidade Econômica Européia ou o próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento, no Hemisfério, o potencial de cooperação do Sistema interamericano se reduziu por comparação. O regionalismo político, encarnado pela OEA, com uma discreta capacidade de cooperação técnica, foi motivando desencanto e frustração entre países latino-americanos, entregues ao esforço de buscar fontes de negócios, cooperação, assistência, financiamento nos mercados mundiais, à margem de um esquema baseado na solidariedade continental, onde quer que se encontrassem disponíveis. Questões de suma importância para a paz no continente eram tratadas à margem da Organização. A crise chileno-argentino de 1978 (Canal de Beagle), sem dúvida gravíssima pois levou os dois países à beira de um conflito, foi encaminhada à mediação de Santa Sé, com êxito. Poucos anos depois, a guerra no Atlântico Sul, em torno das Malvinas, foi tratada na ONU e na OEA mas a potência máxima do Sistema interamericano, a autora da Doutrina de Monroe, se pôs ao lado da potência extra-continental. Assinale-se sobretudo a crise da América Central, que engendrou o mecanismo chamado Grupo de Contadora, em janeiro de 1983, acrescido em 1985 do Grupo de Apoio, que abrange países sul-americanos mais distanciados da área do conflito. Um esforço foi inicialmente tentado no sentido de ver a questão tratada pela OEA, no plano continental amplo. Depois, veio a tese da solução latino-americana para uma crise latino americana (contadora e Apoio); em seguida, a tentativa de solução pela própria via centro-americana (Esquipulas II, 1987) e finalmente o esforço nicaraguense, propriamente dito, entre sandinistas e a Resistência Nacional. Os órgãos deliberantes da OEA têm atuado mais como espectadores embora o Secretário Geral Baena Soares, a convite direto das partes conflitantes, tenha tido papel relevante no processo. A crise está longe de terminar e não é ainda certo que à OEA seja de todo negado algum papel no encaminhamento da solução da grave questão. quanto à dívida externa, é comum dizer que a OEA é omissa quando deveria ter um papel de relevo na mais importante das questões que afeta o continente nos últimos anos, a praticamente cada uma das nações e a todas em conjunto. A América Latina apresenta um endividamento externo que alcança a soma dos 420 bilhões de dólares, que constitui um peso esmagador sobre a economia dos países da região, "não em vias de desenvolvimento mas de empobrecimento", como assinalou o Embaixador Baena Soares na Assem-

bléia Geral da OEA, em San Salvador, 1988. Entre 1983 e 1984, um esforço foi feito pela OEA no sentido de equacionar certos princípios e posições comuns sobre a dívida externa, em Caracas e em Lima, mas logo se formou um mecanismo à parte do Sistema Interamericano, o consenso de Cartagena, que abrangia os grandes devedores, e que também perdeu seu alento dois anos depois. O surgimento do chamado Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política no Rio de Janeiro, em dezembro de 1986, também é apontado em geral como uma expressão de debilitamento da Organização. O chamado Grupo dos Oito, ou Grupo do Rio, em dois anos passou a constituir fator de relevo para a consideração de importantes questões dos países da região. O mecanismo cresceu e de sua segunda e última reunião de alto nível resultou um texto amplo e descritivo de posições, já englobando resoluções formais. Um dos postulados do Grupo dos Oito consiste em apoiar o fortalecimento da Organização dos Estados Americanos. Numa frente ampla de ação, o Grupo examinou na reunião de Punta del Este, em outubro de 1988, a "situação política e econômica do mundo e de nossa região assim como a gestão do mecanismo em seus três objetivos fundamentais: a concertação política; a segurança latino-americana baseada na paz, a democracia e o desenvolvimento; e a integração regional". Há quem faça o comentário de que o Grupo dos Oito tende a crescer e suprir deficiências da Organização dos Estados Americanos. É cedo para fazer um juízo ou uma previsão sobre esse comentário. Como um postulado fundamental do Grupo é a prática do regime democrático, a democracia tem de vencer os escolhos no caminho de sua afirmação, em função mesma da eficiência e êxito no cumprimento de seus mandatos. A consolidação do Grupo dos Oito depende, como se deduz de suas próprias declarações e propósitos, da estabilidade do processo democrático nos países que o compõem. Como o Grupo dos Oito é constituído por nações que representam perto de 90 por cento da população da América Latina e Caraíbas, a afirmação do processo democrático tem valor transcendental para o Continente em geral. No atual estágio do tratamento da questão da dívida externa pelo Grupo dos Oito, busca-se sensibilizar diretamente os altos mandatários das sete potências mais industrializadas e desenvolvidas do mundo para natureza dos graves problemas do endividamento dos países da região. Não se reconhece à Organização dos Estados Americanos, no quadro atual de suas possibilidades e recursos, capacidade para tratar do problema da dívida externa, mesmo em seus aspectos políticos amplos, uma vez que a solução prática da questão requer a negociação apropriada às circunstâncias de cada país. Cresce a convicção de que a questão da dívida acentua as disparidades no seio do Sistema interame-

ricano que foi concebido tradicionalmente na unidade de propósito e projetos numa configuração hemisférica ocidental, de norte a sul. Recentemente, o Presidente eleito da Venezuela, Carlos Andrés Perez, sustentou em declarações a um jornal argentino (*La Nación*, de 13 de dezembro de 1988) que "foi um erro conceber a Organização dos Estados Americanos como o centro de um hemisfério. O primeiro que devemos entender é que o hemisfério não é uma região dos pontos de vista econômico e cultural. A OEA deve ser o foro onde latino-americanos e norte-americanos precisemos nossas diferenças, tratemos de reduzi-las e busquemos a forma de uma máxima cooperação". Em documento preparado em meados de 1988, em Washington, pelos Embaixadores junto à OEA dos países do chamado Grupo dos Oito (um deles o autor destas linhas), que contém reflexões de particular interesse para o diagnóstico e o possível fortalecimento da Organização dos Estados Americanos, se assinalou que a OEA, como os organismos multilaterais em geral, atravessa uma crise de identidade e de objetivos que a impede desempenhar o papel que seus instrumentos básicos lhe atribuem. Esta crise, somada a uma grave situação financeira, põe em risco sua existência. A incredulidade e o ceticismo de que é objeto a OEA surgem de distintas percepções com relação à sua utilidade num sistema de relações hemisféricas certamente diferente daquele que prevalecia ao ser assinada a carta da OEA. O grau de vigência dos instrumentos básicos do Sistema interamericano revela de modo patente tais diferenças. Assim, embora entre a maioria dos Estados membros se note satisfação com respeito ao texto da Carta, tal como foi emendado em Cartagena, e em particular com seu artigo 3, o Protocolo de Reformas ao TIAR, adotado em 1975, ainda não entrou em vigor. A quase totalidade dos Estados caribenhos tampouco aderiu ao texto vigente do TIAR e somente treze dos Estados membros são parte do Pacto de Bogotá. O Protocolo de Cartagena já entrou em vigor em novembro de 1988, quando o número de ratificações alcançou os dois terços requeridos (21) do total de 31 signatários. Quanto ao TIAR, além dos membros fundadores (21), realmente apenas Bahamas e Trinidad e Tobago, dentre os novos membros caribenhos, a ele aderiram. No que respeita ao Pacto de Bogotá, ou Tratado Americano de Soluções Pacíficas, treze dos 21 signatários o ratificaram mas nenhum dos novos membros caribenhos a ele aderiu. Para os Estados que o ratificaram, o Pacto de Bogotá, segundo seu artigo LVIII, substitui uma teia de tratados, convênios e protocolos sobre soluções pacíficas, arbitragem, não agressão, conciliação, bons ofícios e mediação, ao todo oito, assinados por muitos dos Estados do Sistema interamericano, em forma não coincidente, de 1929 a 1936.

Uma percepção importante é a de que a Organização dos Estados Americanos de hoje já não corresponde ao modelo que ditou sua criação em 1948, pelo qual se acomodavam os interesses globais dos Estados Unidos da América no quadro exarcebado da guerra fria e do bipolarismo da época – que impunha a celebração de outros tratados regionais de defesa coletiva no mundo – com os dos países latino-americanos que esperavam por uma ampla e decisiva cooperação norte-americana. As ameaças próprias do esquema bipolar não se transferiram para os países latino-americanos sob a forma clássica que era previsível, nem a cooperação norte-americana se consumou da maneira esperada e desejada pelos latino-americanos. Essa assimetria de poder e de expectativas com o tempo veio a minar a eficácia da Organização dos Estados Americanos, que deixou de refletir aquele difícil equilíbrio. Transcorridos cerca de 25 anos de assinada a Carta, transformações expressivas marcaram o tecido das relações internacionais, a que os países latino-americanos não eram evidentemente estranhos. Testemunhou-se, então, o esfacelamento de alianças regionais na Ásia Menor e no Sudeste da Ásia; a descolonização da África e o surgimento do movimento de unidade africana num Continente não dotado de um país de poderio político e econômico preponderante; o desenvolvimento de certas economias latino-americanas, em proporção relativamente grande para o que haviam sido; a extensão de vinculações políticas e econômicas dos países latino-americanos com o resto do mundo; a globalização de mercados, de organizações e de atividades econômicas; o decréscimo relativo do papel e do poderio norte-americano no mundo, paralelamente ao desenvolvimento e crescimento de outros focos de poder político, econômico ou militar, como a URSS, a Comunidade Européia, o Japão, a China. Dez países que são partes no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e na carta da OEA são hoje membros plenos do movimento não alinhado e seis outros são observadores. No início da década dos 60, um só país do Sistema interamericano tinha relações diplomáticas com Pequim, hoje onze países mantém Embaixadores residentes naquela capital; quatro mantinham Embaixadas em Moscou, hoje quinze; em Tóquio e Nova Delhi aumentou o número das representações dos países latino-americanos e caribenhos. Os cinco maiores países latino-americanos (Brasil, Argentina, México, Colômbia e Venezuela) tiveram consideravelmente aumentado nos últimos 25 anos seu intercâmbio com os países socialistas e com o Japão.

A partir da década dos 30 a política norte-americana sofreu modificações significativas, particularmente com a aceitação, pelo Governo do Presidente Franklin Rossevelt, do princípio da não-intervenção que, na Carta da OEA, veio a adquirir expressão e valor absolutos. Na práti-

ca, entretanto, o respeito a esse princípio pelos EUA tem sido condicionado a prioridades ideológicas ou estratégicas que consubstanciam discrepância com relação à visão que os latino-americanos têm da observância dessa norma do Direito Internacional.

No fim dos anos 50 e começos dos 60, verifica-se uma tentativa de renovação do Sistema Interamericano, que chegou a produzir frutos importantes. A Operação Pan-Americana, lançada por Juscelino Kubitschek, buscou situar o sistema numa visão mais dinâmica, de elemento propulsor do desenvolvimento econômico. Seu principal resultado prático foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, disposta em conferência especializada convocada por resolução do Conselho Interamericano Econômico e Social, com base em recomendação do Comitê dos 21, criado pela Operação Pan-Americana. Outro elemento propulsor dessa renovação foi a criação, pelo Presidente John Kennedy, da Aliança para Progresso que, embora não tenha alcançado seus objetivos mais destacados, serviu de base para um programa de cooperação técnica, no âmbito da OEA que, em sua época, teve certa importância.

A OEA nos últimos três ou quatro lustros foi marcada por uma aura de queda de prestígio e perda de credibilidade não apenas para latino-americanos, como assinalado, mas também para os Estados Unidos da América, para o qual foi deixando de ser um instrumento útil às suas políticas ou de responder às suas preocupações estratégicas. Foi-se afirmando um crescente desinteresse pela Organização nos centros de poder da nação norte-americana. Como para os norte-americanos a OEA não "resolve" crises graves como o da América Central, a posição do organismo regional ficou mais secundarizada do que nunca. Essa posição é definida pela alegação de que "não se sabe o que faz a OEA". Como consequência, os EUA, diante de dificuldades orçamentárias próprias nos últimos anos, e por seguirem linha política desfavorável à diplomacia multilateral, passaram a não cumprir seus compromissos financeiros para com a OEA, diminuindo cada ano seus pagamentos e acumulando atrasos cada vez maiores. No ano de 1988, em que se acentuaram gravemente as dificuldades orçamentárias da OEA, os EUA terminaram o ano com um débito de US$ 26.800.000,00 do total de sua quota de US$ 40.600.000,00. Contribuem os Estados para o sustento da Organização através do pagamento de quotas, num orçamento congelado desde 1982, no montante de US$ 60.600.000,00. cinco países pagam 93% desse total: EUA, 66%; Brasil, 9,36%; Argentina, 7,47%; México, 7,02%; e Venezuela, 3,59%. Os demais 24 países pagam os 7% restantes. No ano de 1988, US$ 54.800.000,00 foram pagos ao fundo regular da Organização, dos quais US$ 27.700,000.00 como

quotas do ano de 1988, ou seja, apenas 46% do total. Os restantes recursos, US$ 27.100.000,00, foram pagos a título de quotas de anos anteriores, como atrasados. Iniciado o ano de 1989, todos os Estados membros deviam como atrasados US$ 38.700.000,00. Grandes contribuintes, como Brasil, México e Venezuela, foram pontuais em seus pagamentos à Organização. A Argentina foi o segundo maior devedor da Organização dentre o total de 17 Estados que não cumpriram com seus compromissos em 1988. Foi em função dessa situação de crise de pagamentos que a XVII Assembléia Geral da Organização resolveu reduzir sua burocracia de 986 funcionários para número não superior a 725, promover uma redução de US$ 12.500.000,00 em sua folha de pagamentos e obter empréstimos nos mercados financeiros no valor de US$ 20.000.000,00 para a finalidade de pagar indenizações ao pessoal dispensado, oferecendo bens imóveis seus como garantia hipotecária. Foi, pois, imposta ao Secretário-Geral a penosa função de administrar essa crise. A razão amplamente dada para o não pagamento pontual das quotas é a situação financeira dos países membros. No caso dos EUA, a situação orçamentária, como já assinalado; no caso dos países latino-americanos, a grave situação financeira em que se encontram, especialmente a partir de 1982 quando chegou a níveis críticos o problema da dívida externa desses países. Os países das Caraíbas, em sua maioria, exibem bom padrão de pontualidade em seus pagamentos. Mas, por detrás dessas causas, sobretudo no caso dos Estados Unidos da América, está a conspícua falta de prioridade em que a Organização se coloca para sua política externa. Há para alguns países uma consciência de que a Organização está super-dimensionada em sua estrutura burocrática, aumentada a época da Aliança para o Progresso, quando requeria mecanismos especiais de cooperação. É fato que, pelo Protocolo de Buenos Aires, de 1967, a OEA teve redefinido e acrescido seu papel de agência de cooperação técnica, embora os recursos próprios para essa cooperação sejam bastante limitados no contexto das atividades de financiamento e cooperação para o desenvolvimento econômico que desempenham organismos financeiros como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nos primeiros 25 anos de operação, o BID contribuiu de forma ativa para a promoção dos investimentos para o desenvolvimento da América Latina. O valor acumulado de empréstimos do Banco naquele período ascendeu a quase 28 bilhões de dólares, soma que representou um papel catalisador na execução de investimentos no valor aproximado de 100 bilhões de dólares, ou seja, o equivalente a mais de três vezes o valor dos empréstimos concedidos. Em vários dos recentes anos, o volume total dos empréstimos desembolsados alcançou a somas que passaram dos três bilhões. O BID tam-

bém cumpre programas de cooperação técnica, para desenvolvimento institucional, formação de quadros técnicos, análise e execução de projetos de investimentos.

O volume total da cooperação da OEA – assinale-se que aqui se trata de cooperação e não de empréstimos bancários – tem sido de mais de 40 milhões de dólares anuais. Os recursos provêm de fundos voluntários diversos, para os quais todos os países contribuem segundo sua capacidade, e que ascendem ao montante anual de cerca de US$ 24.000.000,00, complementados por quase outro tanto originado do próprio orçamento ordinário da Organização. Os EUA são doadores exclusivos; Brasil, Argentina, México e Venezuela dão mais do que recebe. Os demais países membros de modo geral recebem mais do que aportam. Essa cooperação é reputada como particularmente importante e significativa por parte de países com pequena economia. Todo o programa de cooperação da OEA tende a ser, em maior ou menor medida, vulnerado pela crise orçamentária que atravessa a Organização, pelos recursos que minguam e pela conseqüente diminuição de pessoal. Politicamente, o programa de cooperação técnica da OEA tem sua razão de ser, desde que racionalmente bem administrada e dirigida sobretudo a projetos multinacionais, evitando-se a dispersão dos escassos recursos.

Existe também dificuldade na OEA para responder aos interesses próprios de seus novos sócios caribenhos. A percepção destes Estados, que se baseia numa experiência histórica e numa realidade política, econômica e social diferentes das dos outros países membros, os leva a interessar-se preferentemente pela cooperação econômica e técnica e a valorizar de modo diverso o potencial político-jurídico do organismo regional. Esta realidade deve ser enfrentada como um desafio a vencer e não como um obstáculo à solidariedade e integração. A esperança de superar esse desafio tem base na aproximação evidenciada nos últimos quatro anos entre as Caraíbas e a América Latina em temas de caráter diverso.

De acordo com o que precede, desde a década passada, os países latino-americanos e caribenhos empreenderam esforços para reformar o organismo. Essa tarefa de modernização deveria ir além do que a que se alcançou como o Protocolo de Cartagena. Mas, apesar da evidente deterioração das relações interamericanas, a vigorosa concertação de posições latino-americanas surgida após a reafirmação do processo democrático torna possível a concretização de novas iniciativas de caráter eminentemente político que podem fortalecer a Organização como foro político e jurídico. A partir da declaração feita no primeiro encontro de Chefes de Estado do Grupo dos Oito, no México, em 1987, afigura-se o surgimento de um novo conceito de segurança, de solidariedade polí-

tica e cooperação entre os Estados Americanos. Com efeito, para os Presidentes dos oito países, a segurança "deve atender tanto aos aspectos da paz e da estabilidade como também aos que dizem respeito à vulnerabilidade política, econômica e financeira". Por esse princípio, a vulnerabilidade do sistema democrático de países latino-americanos pelo peso esmagador da dívida externa pode afetar-lhes a segurança.

Os Presidentes dos Oito convieram em contribuir para o fortalecimento do multilateralismo e a conseqüente democratização na tomada das decisões internacionais, pelo que declararam que a segurança e a solidariedade política entre todos os Estados do Hemisfério estão intimamente vinculadas à cooperação interamericana, "como uma estratégia para a paz, a democracia e o desenvolvimento integral".

Foi desse espírito que se originou uma política dos Oito de recomendar diretamente o fortalecimento da Organização dos Estados Americanos através da formulação de uma agenda atualizada dos problemas continentais que propicie o diálogo e a cooperação entre os países industrializados e as nações em desenvolvimento do Hemisfério no seio de um organismo regional que se caracterize pelo princípio da universalidade.

Da confluência dessas diretrizes, com preocupações manifestadas no Conselho Permanente da OEA pelos Estados Unidos da América e pela Costa Rica sobre o assunto, a XVIII Assembléia Geral da OEA, em San Salvador, em novembro de 1988, aprovou uma resolução que atribui a OEA uma nova *agenda de ação* destinada a fortalecê-la. Na linguagem dos EUA, a OEA se encontra sem agenda e sem mandato, pelo que aparece debilitada diante da opinião pública continental e, particularmente dos EUA, seu "sócio majoritário", seu maior contribuinte. A iniciativa de formular a nova *agenda de ação* coube ao Grupo dos Oito na Assembléia de San Salvador. A *agenda de ação* da OEA compreende os pontos a seguir mencionados, tais como constam da respectiva resolução da Assembléia da OEA:

1) Fortalecimento da OEA como foro político e instrumento para o entendimento e a cooperação interamericanos, à base do livre exercício da diplomacia multilateral;
2) direitos humanos;
3) controle do abuso de drogas;
4) financiamento para o desenvolvimento e dívida externa;
5) comércio;
6) integração e desenvolvimento do direito interamericano;
7) cooperação técnica;

8) qualquer outro tema que o Conselho Permanente decida incluir.

A mesma resolução prevê, ao final, a realização de uma reunião de trabalho dos Ministros das Relações Exteriores dos países membros da OEA antes do futuro período ordinário da Assembléia Geral (XIX sessão), ou durante o mesmo. Caberá ao Conselho Permanente preparar o referido encontro destinado a, com essa nova *agenda de ação*, revigorar a OEA.

Se esse procedimento resultará efetivamente no revigoramento da OEA, ou se será apenas um procedimento ou um esforço a mais, resta por ver. Os caminhos da recuperação do prestígio e força da OEA estão pavimentados de boas intenções, nem sempre com bons resultados práticos. Ao contrário, por vezes frustrados ou frustrantes. Dessa agenda de oito pontos, é evidente que o 4 e o 5 são os mais amplos e complexos e provavelmente – a menos que os Estados membros manifestem real vontade política de tratá-los também no âmbito da OEA – seu tratamento se dará em outros foros políticos e econômicos, regionais ou globais. Por exemplo, a 43ª Assembléia Geral da ONU aprovou, em dezembro de 1988, uma resolução que convoca o Secretário Geral Javier Pérez de Cuellar a iniciar um vasto processo de consultas, no mais alto nível, tendente a conseguir uma solução para o problema do endividamento dos países em desenvolvimento.

Cabe recordar também que, já em 1985, por ocasião da XV Assembléia Geral da OEA, em Cartagena das Índias, por iniciativa dos Estados Unidos da América, fora negociada e aprovada uma resolução intitulada "Algumas diretrizes prioritárias para 1986", de nº 776, destinada a "revitalizar e a fortalecer a Organização em todos os níveis", cujas recomendações tiveram, entretanto, repercussão muito limitada, dentre as medidas recomendadas constavam:

1) pôr em vigor Protocolo de Cartagena. Isto só veio a ocorrer três anos depois, em novembro de 1988, quando 21 Estados – ainda hoje os EUA não são um deles – tinham depositado os respectivos instrumentos de ratificação;

2) resolver os problemas financeiros da Organização. Na verdade os problemas financeiros da Organização, como é bem sabido, se agravaram e se aprofundaram, em 1986, em 1987 e em 1988;

3) pôr em execução medidas preparatórias para uma conferência especializada sobre a droga no âmbito interamericano. A conferência se realizou no Rio de Janeiro em abril de 1986 e dela

resultou o chamado Programa de Ação do Rio de Janeiro de combate ao abuso de droga;

4) convocar uma comissão de especialistas do Continente ("comitê de sábios") para propor projetos sobre fuga de capitais, comércio, investimento, dívida externa, crescimento econômico, etc. O Secretário Geral convocou uma comissão de especialistas dos EUA, Colômbia, Argentina, Brasil, Jamaica, Guatemala e México, que apresentaram um documento muito importante em setembro de 1987. O especialista norte-americano convidado pelo Secretário Geral decidiu não participar da preparação do documento, que se intitula *Desenvolvimento Integral e Democracia na América Latina e Caraíbas – idéias e agenda de ação*. A XVII Assembléia Geral, realizada em Washington, tomou conhecimento do relatório dos sete especialistas e pediu aos Governos que sobre ele se manifestassem até 31 de março de 1988 no Conselho Permamente. Essa recomendação não teve resultado prático imediato mas sem dúvida a resolução da XVIII Assembléia Geral, aprovada em San Salvador, 1988, a que acima acabamos de fazer referência, sobre a agenda de ação e novos mandatos à OEA, foi inspirada pelo documento dos sete especialistas, rico de conceitos, moderno, fundamentalmente centrado na tese do desenvolvimento integral, um conceito político "de ponta" que está inscrito no Protocolo de Reforma da Carta a OEA, aprovado em Cartagena (artigo 29).

5) com base na solução da divergência austral entre a Argentina e o Chile, os Governos deverão verificar onde há problemas semelhantes que se possa abordar com êxito, imbuídos de espírito de boa vontade e levando em conta os princípios do Direito Internacional. Não há registro de repercusão prática dessa recomendação.

Diante da resolução aprovada em 1988 sobre a *agenda de ação* para revigorar a OEA há uma natural expectativa. Os fatores profundos que pesam de forma negativa sobre os sistemas regionais, especialmente os de natureza política geral como a OEA, continuam em ação. Embora não se pretenda viável "desinternacionalizar" a América Latina, ou "desglobalizá-la", é lícito supor que uma firme e decidida ação dos Estados Unidos da América sob nova Administração republicana (George Bush) que se iniciou em janeiro de 1989, em favor do reforço e revigoramento da OEA, produza alguma ou substancial mudança no quadro do Sistema interamericano e no papel que cabe à Organização dos Estados Americanos dentro do Sistema. Pensamos em reais mudan-

ças, em recuperação política da Organização de forma concreta e palpável, e não retórica. As grandes questões postas à consideração da Organização estão à vista de todos. Basta ler os artigos 2 (seus propósitos) e 3 (seus princípios) da Carta e perceber e analisar em que medida estão ou não sendo alcançados e cumpridos. Ou pelo menos em que medida estão sendo desenvolvidos, com sinceridade e transparência, com eficácia relativa já para não esperar absoluta, esforços por alcança-los e cumpri-los. Pode-se sustentar com segurança de não incorrer em erro que o conjunto de propósitos, princípios e direitos e deveres dos Estados consignados na Carta da OEA, os ideais pan-americanistas sobre os quais se fundamenta o Sistema elaborados ao longo de quase um século – em síntese, paz, direito, justiça, cooperação, desenvolvimento, progresso social, liberdade – são esplêndidos, mais ainda, esplendentes. Na letra não são superados pelos de qualquer outro sistema ou organização. A visão, porém, da realidade que impera em vastos setores populacionais do Hemisfério, América Latina especialmente, denota que aqueles ideais estão longe de ser atingidos. De um lado, os Estados Unidos da América, em posição vanguardeira e isolada quanto à concretização daqueles objetivos, o país mais rico e poderoso da Terra; de outro, na América Latina e na região das Caraíbas, em maior ou menor medida, subdesenvolvimento, penúria, injustiça e sérias tensões político-sociais, grave luta armada como ocorre na América Central, violência interna, inserção, em seu tecido, do conflito leste-oeste. A liberdade e o regime democrático existem em muitos países, com recursos e avanços, sem que se possa dizer que em toda a região se perfilhem os padrões a que aspiraram os propugnadores do sonho pan-americanista. Não cabe aqui análise histórica e sociológica de causas dessa grave realidade que se prolonga e se aprofunda, secundarizando ou pondo em risco o próprio Sistema interamericano, tornando inócuos certos de seus mecanismos. Para os Estados Unidos da América, país onde nasceu e foi forjado nas duas últimas décadas do século passado o esforço que levou à criação do Sistema interamericano, a realidade deve ser decepcionante. Para os que estão na escala inferior do processo e lhe sofrem as graves conseqüências – pobreza, atraso, males sociais, analfabetismo, violência, luta armada – mais do que decepção é frustração, desesperança, quando não, pondo-se à parte qualquer juízo de valor, ressentimento e ódio. Dados o crescimento populacional – o Haiti tinha à época da Primeira Conferência Interamericana de Washington, 1988-89, 500.000 habitantes, e hoje tem quase seis milhões; El Salvador 650.000, hoje mais de cinco milhões; a Nicarágua, 200.000, hoje 3.400.000, para citar alguns exemplos – a situação é pior hoje do que antes. E o progresso do mundo neste século, inclusive no campo da

comunicação social, cria e ou agrava os efeitos demonstrativos da riqueza e as tensões sociais. Resumindo, cem anos de proclamação dos esplêndidos ideais pan-americanistas, não impediram que a pobreza, frustrações e tensões imperem em vastos setores da população do continente. A tomada de conciência da problemática assim colocada faz decrescer o quadro das potencialidades e possibilidades do Sistema interamericano de cumprir suas grandes promessas, como está na base e na essência de pronunciamentos de homens públicos do Hemisfério. A realidade de hoje de longe supera o quadro da "retaguarda incaracterística" a que aludia o Presidente Juscelino Kubitschek há mais de 30 anos passados ao propor a Operação Pan-Americana. Para Lleras Camargo, "todos os propósitos da Organização são tributários da paz". (...). "A Organização não tem outra finalidade e todas as demais são apenas a consequência lógica de que a paz internacional não se mantém senão pelo exercício da solidariedade, pelo maior grau de cooperação que os povos se ofereçam reciprocamente no interesse da paz".

A linha tradicional do Brasil tem sido, desde o Império, de reconhecer a realidade política continental e a importância dos esforços associativos nesta parte do mundo. Respondendo ao convite colombiano para comparecer ao congresso do Panamá convocado por Simon Bolivar para 1826, o plenipotenciário brasileiro em Londres aceitava o convite do Governo colombiano nestes termos: "A política do Imperador, tão deferente e generosa como é, estará sempre pronta a contribuir para a tranqüilidade, ventura e glória da América (...) e enviará um Plenipotenciário ao Congresso para tomar parte nas deliberações de interesse geral, que sejam compatíveis com a estrita neutralidade que guarda entre os Estados beligerantes da América e Espanha". No estudo *O Brasil, os Estados Unidos e o Monroismo* (ver *Estudos Históricos,* em *Obras do Barão do Rio Branco,* Rio de Janeiro, 1948), o Barão explica o sentido das instruções ao primeiro representante diplomático do Brasil nos Estados Unidos da América, José Silvestre Rebelo, como Encarregado de Negócios, que obteve o reconhecimento, pelo Presidente James Monroe, da independência do Brasil, em 26 de maio de 1824. Em seguida, explicou como foi o Brasil o primeiro país do continente a aceitar a doutrina de Monroe, fato que evocou o mesmo Rio Branco ao receber no Rio de Janeiro o Secretário de Estado Elihu Root.

O Império compareceu à primeira conferência interamericana de Washington (Lafayette Rodrigues Pereira), iniciada em 2 de outubro de 1889. O Governo Republicano manteve o Brasil na conferência (José Gurgel do Amaral Valente e Salvador de Mendonça). Em 1906, o Brasil sediava a Terceira Conferência Internacional Americana, tendo como

Chanceler Rio Branco, cujo discurso na sessão inaugural, em 23 de julho, é uma súmula admirável do pan-americanismo como era visto na época, com alto sentido de modernidade: conciliar interesses opostos ou aparentemente contrários, encaminhá-los ao serviço da paz e do progresso, promover relações políticas mais íntimas, evitar conflitos e regular a solução amigável de divergências internaconais, harmonizar as leis do comércio entre os povos, facilitar, estreitar e simplificar os contactos entre eles. Ao longo deste século, o Brasil foi um baluarte no apoio eficaz ao Sistema interamericano, menos retórico do que prático. Sede permanente da Comissão Jurídica Interamericana desde sua criação em 1942, o Brasil prestigiou sempre o processo de criação e consolidação do Direito interamericano, definido como o conjunto de tratados, convenções, declarações e resoluções que contêm princípios e normas que regem a conduta internacional entre as nações do Continente. Participou o Brasil de todos os atos importantes que estiveram na base da formação e desenvolvimento do Sistema interamericano. Membro fundador da Organização, o Brasil foi dos primeiros países a ratificar o TIAR. Ratificou o Pacto de Bogotá, o Protocolo de Reforma do TIAR, o Protocolo de Buenos Aires, o Protocolo de Cartagena. Pende de aprovação do Congresso Nacional brasileiro a adesão à Convenção americana de Direitos Humanos (Pacto de Bogotá), de 1969. O movimento renovador mais importante dos tempos recentes foi a Operação Pan-Americana, lançada pelo Brasil em 1958. Em 1983, num ato de fé no Sistema interamericano e na própria Organização dos Estados Americanos, o Brasil apresentou, na pessoa do Embaixador João Clemente Baena Soares, candidato a ocupar a Secretaria Geral da OEA, cujo mandato foi, de novo por unanimidade renovado em 1988 por mais cinco anos. No lançamento dessa nova candidatura, o Governo brasileiro reiterou sua fé no Sistema e na Organização, que devem ser habilitados a vencer os crescentes desafios com que se defrontam. Nos últimos 25 anos, de Vasco Leitão da Cunha, Juracy Magalhães, Magalhães Pinto, Mário Gibson Barboza, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Ramiro Guerreiro, Olavo Setúbal a Roberto de Abreu Sodré, o Brasil não fraquejou um só instante no apoio à OEA e seus mecanismos, mesmo quando tem criticado suas impotências, frustrações e debilidades. Em 4 de outubro de 1988, o chanceler Roberto de Abreu Sodré, ao depositar na Secretaria Geral da OEA o instrumento de ratificação, pelo Brasil, do Protocolo de Cartagena, definiu desta forma o interesse nacional brasileiro pela Organização dos Estados Americanos: "A Carta da OEA é o instrumento destinado a assegurar o império do direito nas relações interamericanas e a cooperação em todos os campos de nosso relacionamento. O desenvolvimento de nossa Organiza-

ção e de suas instituições demonstra o desejo de nossos países de aprimorar o exercício efetivo do multilateralismo em nossa região, de forma a promover os interesses comuns do Hemisfério e atenuar e solucionar, pacificamente, os eventuais conflitos entre Estados membros". A síntese de nosso apoio à OEA se expressa, pois, no relacionamento de seu valor para o império do direito e na cooperação em todos os setores do relacionamento interamericano, cooperação técnica inclusive. Para um país das dimensões territoriais do Brasil, país com o terceiro maior número de vizinhos no mundo, que regulou por tratados todos os seus limites, cuja Constituição expressamente defende a solução pacífica dos conflitos, país com uma tradição diplomática sedimentada desde tempos coloniais (Alexandre de Gusmão), é fundamental o apoio aos princípios que nortearam a formação do Sistema interamericano, à Carta da Organização dos Estados Americanos, aos instrumentos de segurança coletiva, ao Pacto de Bogotá, cujo artigo VI consolida um grande princípio de natureza político-jurídica das relações internacionais: o caráter sacrossanto dos tratados (*pacta sunt servanda*).

No dia 14 de abril de 1988, o Presidente José Sarney dirigiu ao Embaixador João Clemente Baena Soares, Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, esta mensagem que vale por uma proclamação de política externa e de definição do interesse brasileiro: "Neste dia das Américas, em que se comemoram não só 98 anos da criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, embrião da Organização a cuja frente Vossa Excelência exerce profícua e dedicada gestão, mas também o quadragésimo aniversário da assinatura da própria carta da OEA, desejo reiterar o firme respaldo do Brasil à atuação da Organização no encaminhamento e equacionamento das grandes questões continentais, em prol da paz, da cooperação, da integração, da solidariedade e do desenvolvimento hemisféricos, e expressar a esperança de que em breve entre em vigor o Protocolo de Cartagena, que permitirá à OEA assumir plenamente o papel de vanguarda que lhe cabe na dinamização das relações interamericanas".

Em outra importante mensagem, também na ocasião deste mesmo aniversário, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, então Ministro interino das Relações Exteriores afirmou: "Em sua política externa, o Brasil sempre observou o primado do Direito Internacional. Registramos, pois, com satisfação o fortalecimento através do tempo especialmente dos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, tal como consagrados na Carta. Conjugados com o respeito à pluralidade de ideologia, tais princípios conferem à Organização capacidade para se adaptar aos tempos que correm, habilitando-a a melhor enfrentar as suas tarefas.

A reafirmação desses princípios e do primado do Direito Internacional através da OEA cria as condições adequadas para o encaminhamento multilateral de questões que, se deixadas ao embate de interesses pela via bilateral, poderiam conduzir, não à harmonização da vontade dos Estados, mas ao aprofundamento das divergências."

Lleras Camargo, para mais uma vez citar o discurso de 1954, enunciou este conceito: "(A Organização) tem sobrevivido às mais duras provas e tenho a certeza de que todos os governos e povos americanos estão hoje mais convencidos do que nunca, de que seria a maior loucura permitir que perdesse sua identidade, e sua importância no conjunto de mais ambiciosas empresas mundiais, com cujos propósitos não existe possível conflito".

Em entrevista à revista *Visión*, de 18 de abril de 1988, cuja principal matéria era a OEA, por motivo do transcurso do Dia Pan-Americano, declarei: "A OEA é nosso único foro de entendimento do Hemisfério. É insubstituível. Sem ela, careceríamos de sentido coletivo de existência que nos une a todos". Ressaltei, entretanto, que ela se encontra em meio a uma profunda transformação. "Grandes mudanças se vislumbram mais adiante. Alguns pensam que é como se a Organização estivesse passando pelo meio de um furacão. Vê-se aproximar algo de poderoso mas ainda não sabemos do que se trata". Para o Embaixador Baena Soares, "se não houvesse a OEA, teríamos de criá-la".

Mas, em meio à crise que abala a Organização e o próprio Sistema interamericano, mencione-se sua atividade no campo dos direitos humanos e o processo de contínuo estudo, elaboração e projeção do direito interamericano como dos mais relevantes, talvez imunes de todo à crise. Já com quase trinta anos de existência, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é uma iniciativa reconhecida, no Continente e fora dele, como de grande importância e mérito. Quanto às atividades no campo jurídico, ressalte-se o alto valor da Comissão Jurídica Interamericana, sediada no Rio de Janeiro, destinada à elaboração jurídica de forma perene, moderna e criativa. No relatório da Comissão referente a 1977-1988, um dos pareceres assinala a importância do que é chamado de "segunda geração dos direitos humanos", isto é, os direitos econômicos, sociais e culturais, que são vinculados ao progresso material da sociedade, num estágio posterior aos civis e políticos. Esses mesmos direitos econômicos, sociais e culturais são objeto de disciplinamento por um Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovado após anos de estudos e discussões em

vários órgãos da OEA, pela XVIII Assembléia Geral da OEA, realizada em San Salvador, e que estará à espera de ratificação pelos Estados membros. Entrará em vigor quando onze Governos depositarem na sede da OEA os respectivos instrumentos de ratificação. A Comissão Jurídica Interamericana recolheu em seu último relatório conceitos doutrinários sobre a chamada "terceira geração" do desenvolvimento dos direitos humanos, que dizem respeito não apenas aos indivíduos mas também aos povos como coletividade. São os direitos impostos pela solidariedade, ou os direitos comuns da humanidade, os direitos ecológicos, os direitos à alimentação, ao tratamento econômico internacional justo e equitativo. Também por ação da Comissão Jurídica Interamericana, a XVIII Assembléia Geral da OEA aprovou um projeto de resolução que atribui ao Secretário Geral da OEA a tarefa de realizar um estudo multidisciplinar tendente a preparar um projeto de convenção para criar um Sistema Interamericano de Conservação da Natureza. Trata-se de um desenvolvimento jurídico "de ponta" no Sistema interamericano. Outro tema em que a OEA acaba de iniciar-se é o referente ao abuso de drogas, seu controle, o narcotráfico, a educação contra a droga, com base nos resultados da Conferência Interamericana Especializada que, em 1986, produziu o Programa de Ação do Rio de Janeiro de combate ao abuso de droga. Ainda de proporções discretas, porque se trata de ação que requer recursos materiais mais extensos, a atividade da OEA nesse campo é promissora, em particular em virtude da criação da Comissão Interamericana de Combate ao Abuso da Droga (CICAD).

O Brasil lançou em 1983 a candidatura de um ilustre brasileiro, o embaixador João Clemente Baena Soares, para a Secretaria Geral. Eleito por unanimidade em 1984, e assim também reeleito em 1988, o embaixador Baena Soares honrou a confiança que nele depositou o Governo brasileiro. Toca-lhe período difícil na vida da Organização, desafio que engrandecerá sua gestão. Seu pensamento exposto na mensagem à XVIII Assembléia Geral realizada em San Salvador, 1988, põe ênfase no grande papel da OEA como foro do diálogo continental e contém recados importantes:

"Existe um centro de diálogo no hemisfério: a Organização dos Estados Americanos. É o foro natural para onde confluem os países em vias de desenvolvimento da América Latina e das Caraíbas com os Estados Unidos da América, a nação mais industrializada do mundo contemporâneo.

À diferença de outras atividades da Organização, cuja eficiência está sendo gravemente limitada pela ausência de recursos financeiros necessários, o caráter de foro de diálogo que tem a OEA depende para

sua vitalidade da vontade polítca de seus Estados membros mais do que da afluência maior de recursos.

Os problemas que afligem as nações latino-americanas e caribenhas são enormes; a necessidade de cooperação e de solidariedade para solucioná-los é evidente; a forma de suscitá-las é o diálogo; a OEA é essencialemnte uma oportunidade de comunicação. Por todos esses motivos quero insistir uma vez mais no tema que tem sido guia constante e principal de minha presença à frente da Secretaria Geral: a necessidade de renovar e de fortalecer a Organização, para convertê-la num lugar de diálogo fecundo, de onde surjam o entendimento, a solidariedade e a cooperação.

Um diálogo renovado entre a América Latina e Caraíbas e os Estados Unidos é essencial para fecundar a Organização de maneira a que ela sirva de germe de cooperação entre as nações do hemisfério. Para que esse novo diálogo seja útil, será necessário que esteja baseado no respeito e o conhecimento mútuos, na compreensão dos pontos de vista de cada uma das partes e na vontade de encontrar maneiras de superar as diferenças para abrir passo à colaboração.

O diálogo terá de ser realista e aberto. Deverá prevenir confrontações retóricas e não tratar de impor soluções doutrinárias nem dogmáticas. O respeito ao interlocutor evitará que se adotem decisões unilaterais em temas de interesse comum. A vontade de escutar e analisar as opiniões alheias fará com que aquela seja o procedimento de ação, em lugar da força; o valor dos argumentos será mais forte do que as diferenças de poder, de maneira que as decisões surjam do entendimento intelectual em lugar de provir de interesses que excluam considerações de solidariedade".

Há uma expectativa de que, em prazo próximo, se afirme uma certa retórica, mais ou menos forte, em torno do fortalecimento e revitalização da Organização dos Estados Americanos, retórica em processo com a celebração dos 40 anos de assinatura da Carta da OEA, em abril de 1948. Aproximando-se o centenário do lançamento do Sistema interamericano (14 de abril de 1990), deve-se contar com um cenário de celebrações, reiterações de propósitos e certamente análises percucientes das vantagens, excelências e frustrações do Sistema interamericano e da OEA. Manifestar-se-ão propósitos de identificar meios pelos quais a Organização se renove e procure alcançar, por força obviamente da vontade polítca dos Estados, os objetivos para a qual foi criada, isto é, servir de foro para um diálogo verdadeiramente criativo e útil entre os Estados hemisféricos para o encaminhamento da solução dos grandes problemas que dizem respeito aos países do Sistema.

As relações internacionais contemporâneas se processam, em seu contexto amplo, em meio a conceitos ou forças que, em maior ou menor medida, podem adaptar-se ou complementar-se, como podem opor-se e contrastar-se. Unilateralismo e ou bilateralismo, de um lado, e multilateralismo de outro; globalismo ou universalismo, de uma parte, e regionalismo, de outra; organismos de atuação polivalente, ampla, ou organismos de atuação univalente, setorial; cooperação para domínios civis e pacíficos e cooperação para defesa. É curial que os Estados resolvam em essência suas questões pela via unilateral, no exercício de sua soberania, ou a bilateral. Mas às vezes agem em detrimento da força e do prestígio dos sistemas multilaterais evitando que temas do alto interesse da comunidade mundial sejam por ela também tratados. Uma potência muito poderosa pode achar-se no direito de avocar para si o tratamento e disciplinamento de matérias que têm vastas implicações internacionais, fixando critérios seletivos a seu gosto, num modelo de atuação que, por comparação, se poderia chamar de autocrático vis-a-vis da comunidade mundial. Certos Estados, ou os sistemas multilaterais democraticamente consentidos no ato de sua criação, pagam a fatura com prejuízos ou desprestígio. Objetiva-se ganhar a guerra dos conceitos, que confeitam ganhos palpáveis, não na mesa de negociação multilateral mas no plano de acomodação dos poderes internos, institucionais e outros, das nações mais afluentes. O multilateralismo nas relações internacionais é uma idéia força que não deve nem pode ser travada. Sua extensão a tão variados campos é inerente ao progresso moderno em geral e ao estágio de desenvolvimento pós-industrial de certas partes do mundo. A organização internacional constitui uma revolução que equivale, no plano interno, ao desenvolvimento da instituição parlamentar e representativa. É uma conquista do progresso que se sobrepõe as fronteiras nacionais. Por outro lado, as associações regionais polivalentes, concebidas para tratar de uma ampla e variada gama de assuntos, vêem parte dos temas de sua agenda esvair-se e passar ao tratamento mais eficaz de organismos de caráter setorial. À luz desse panorama, percebe-se que algumas tendências e idéias do mundo de hoje incidem negativamente sobre a eficácia de uma associação regional e polivalente do tipo da OEA. Globalismo político e regionalismos econômicos e integracionistas vão em ascendência no presente e tenderiam a acentuar-se em futuro previsível numa evolução para outros estágios sobre o que não nos cabe aqui especular ou tentar previsões. As Nações Unidas nos dois últimos anos diretamente se beneficiaram do novo clima de *détente* e cooperação que resultou da alteração da postura soviética em função da *perestroika* conduzida por Mikhail Gorbachev, que arejou o cenário internacional em variadas latitudes e longi-

tudes. E sobretudo foi bem recebida pela maior potência do Ocidente, com resultados práticos na área do desarmamento nuclear. Não houve fenômeno assemelhável na esfera da OEA que lhe restaurasse o papel e o prestígio. Pelo contrário, poderá alguém concluir por que o novo entendimento das super-potências condiciona fatores que tendem a tornar menos relevantes os organismos políticos regionais, mormente se sua motivação criadora foi baseada na polarização dos grandes. No caso da OEA, bastaria dizer, concretamente, que o arejamento vivificador que favorece a ONU não se estendeu a ela, marcada ainda por aura de debilitamento.

Evolve constantemente, e em ritmo cada vez mais denso e acelerado, o grande curso da história – o somatório do pensamento e da ação de homens, de partidos políticos e de sociedades nacionais, cujos resultados são as transformações políticas, econômicas, sociais, comerciais, industriais, científicas, tecnológicas, culturais, cada vez mais intensas e extensas, de que participam ou pretendem participar todas as nações, sem distinção quanto a regiões geográficas. Cabe sob esta luz indagar e pesquisar sobre em que medida os ideais pan-americanos estão em condição de representar um papel na construção de um instrumental verdadeiramente válido e útil ao alcance dos ideais de desenvolvimento integral, cooperação e paz. Em que medida, em suma, revertendo tendências históricas, hoje mais perceptíveis e transparentes, o Sistema interamericano pode cumprir suas promessas? Como enriquecer, adensar e movimentar sua agenda para que a Organização dos Estados Americanos efetivamente contribua para que os países latino-americanos, afinados com a história, saibam e possam acompanhar as mudanças do mundo?

Já desponta no Continente um novo esquema regional econômico à margem da temática pan-americana: o mercado comum dos Estados Unidos da América e do Canadá, que já deu sinal de partida em 1989. O Secretário de Estado da nova Administração Bush, James Baker, em audiências no Senado para sua confirmação, declarou que o acordo de integração norte-americano-canadense tem contornos geopolíticos que transcendem os aspectos meramente econômicos e comerciais. Essa nova entidade – para cuja existência uma eleição no Canadá, em novembro de 1988, teve sentido plebiscitário – poderia, como pressentem ou insinuam conhecidos estrategistas contemporâneos, estender-se para, em futuro, abranger o México e a região das Caraíbas insulares. Personalidades como Henry Kissinger, David Rockefeller, Marcílio Marques Moreira, Rubens Ricupero e outras, têm feito alusões a essa possibilidade. Para Rockefeller, que em Caracas recentemente defendeu "papéis maiores para a OEA e o Canadá", o pacto de livre comércio entre

os Estados Unidos da América e o Canadá "poderia servir como modelo para a cooperação regional". Também já aparece como cunhada a expressão mercado comum norte-americano para referir-se a uma futura e possível extensão ao acordo de livre comércio norte-americano-canadense ao México, tarefa "nada fácil" mas capaz de no futuro unir povos e líderes (Bruce Babbit, ex-Governador de Arizona, na Revista Mensal de *The Christian Science Monitor*, de fevereiro de 1989). Se esse vier a ser o rumo futuro dos acontecimentos, em alguma medida estaria modificado ou recolocado o ideal pan-americanista, de resto, um tanto retórico, que tem previsto como um de seus processos o da "integração com vistas à consecução, no mais curto prazo, de um mercado comum latino-americano" (artigo 40 da Carta da OEA). De outra parte, por iniciativa do Presidente José Sarney, do Brasil, e dos Presidentes Raúl Alfonsin, da Argentina, e Julio Sanguinetti, do Uruguai, está lançado o movimento de integração econômica no Cone Sul da região que se insere na moldura daquela idéia da Carta da OEA, a integração latino-americana. Na era da formação dos grandes e vorazes conglomerados econômicos internacionais, de blocos integrados de produção e comércio, quando se aproxima o ano, 1992, da definitiva adoção do Mercado Comum Europeu dos 12, a América Latina ainda não encontrou seu rumo e seu nicho. Sem sua maior integração endógena, na medida em que o permita o estágio de desenvolvimento econômico dos países que compõem a região, tenderia ela a perder relativa substância e peso no meio ambiente político-econômico através de mais barganhável e expressiva integração ao mercado mundial.

A OEA não corre talvez o risco de desaparecer e nada deixar em seu lugar. O desafio que ela enfrenta é a acentuação e posta em marcha de um discurso que não é novo mas tende repropor-se: o pan-latino-americanismo, que pode um dia traduzir-se na formação de uma entidade que vise a estruturar uma posição e um sistema dos próprios países latino-americanos, talvez envolvendo as Caraíbas. O SELA (Sistema Econômico Latino-Americano) parece colocar-se como embrião desse esforço. Demos a palavra a Carlos Andrés Pérez, citando conceitos que pronunciou como candidato a Presidente da Venezuela, no Council ou Foreign Relations, em 18 de abril de 1988, em Nova York:

> "Las relaciones entre Estados Unidos y la América Latina están signadas por un desentendimiento histórico.
>
> Los Estados Unidos y la América Latina no constituyen una región, aun cuando geográficamente conformen el Hemisferio Occidental. Con cultura e intereses diferentes, pese a la identidad de objetivos globales, constituimos dos mundos bien diferencia-

dos, obligados por la geografía a compartir una misma porción del globo terráqueo; sometidos al imperativo histórico de la convivencia, progressivamente integrados a una inmensa y compleja red de comunes intereses y contradicciones sustanciales.

Dos regiones de un mismo hemisferio que han vivido en un desentendimiento, producto de las realidades políticas, econômicas y sociales, dentro de las cuales se ha desenvuelto el crecimiento y la identidad de América Latina, en conflicto con los intereses y objetivos geopolíticos de los Estados Unidos.

El panamericanismo o interamericanismo han sido conceptos retóricos con ocasionales circunstancias de aparente vigência hemisférica.

La Doctrina Monroe, "América para los americanos", proclamada en defesa de la soberanía e intereses latinoamericanos, podríamos citarla como el punto de partida del tradicionalmente pregonado panamericanismo.

Pero el "Monroismo" derivó en la prepotencia para la defensa de los grandes intereses financieros que se expandieron sobre la región latinoamericana. Es la política imperialista que caracterizó la relaciones entre las dos Américas, hasta la tercera década de este siglo.

La solidariedad continental y el interamericanismo ya no tienen cabida ni siquiera como retórica diplomática".

[. . . . .]

"Ahora se hace perentorio definir las relaciones entre dos regiones, con inconfundibles perfiles. Dentro de una específica comunidad de intereses que deben servir de base y fundamento a un nuevo trato, capaz de poner fin a ese desentimiento histórico y de abrir francos y fructíferos rumbos a la cooperación.

Ha surgido así, con fuerza y voluntad, el latinoamericanismo. No como antípoda del interamericanismo, sino como punto de partida de un entendimiento y confluencia entre el Norte y el Sur del Río Grande".

[. . . . .]

"Las recientes decisiones latinoamericanas que dan nacmiento al Grupo de Contadora, en lo político; el Consenso de Cartagena, en lo econômico; la reunión de Los Ocho Presidentes en Acapulco y, en general, las decisiones que se han venido adoptando en diversos foros latinoamericanos, como el SELA, que ha diseñado un histórico documento un sistema de seguridad econômico para América Latina, son definitorias decisiones de

> una voluntad latinoamericana de buscar caminos por sí misma y afirmar su identidad".
>
> [. . . . .]
>
> "No se ha compreendido, o no se ha querido comprender, que se trata de la maduración del viejo sueño bolivariano de la Unidad de la América Latina".

Recentemente, em Caracas, em seguida à posse de Carlos Andrés Perez, quatro Chefes de Estado e dois Ministros das Relações Exteriores do Grupo dos Oito, "assinalaram a importância de que se revestem os esforços regionais no âmbito da cooperação, a integração e a concertação e realçaram a necessidade de fortalecer seus vínculos com os outros países da América Latina no marco institucional do SELA e dos organismos de integração regional (...)". Transluz desse texto um espírito latino-americanista, à margem de enquadramento do tema na Organização dos Estados Americanos, ou no Sistema interamericano, ou no pan-americanismo. O artigo 40 da Carta da OEA não é mencionado. Seria, porém, vicioso fazer uma leitura dessa declaração sem levar em conta que, tanto no encontro de Acapulco, em 1987, quando no de Punta del Este, em 1988, os Presidentes do Grupo dos Oito manifestaram, de forma inequívoca, apoio à Organização do Estados Americanos.

Dependeria muito do grande parceiro do Norte a recuperação do Sistema pan-americano, sob todos os pontos de vista: política, cooperativo em geral, orçamentário. Mas uma redefinição importante dos Estados Unidos da América não está na presente quadra anunciada, apesar de que há cem anos foi exclusivamente de Washington a iniciativa de conduzir o processo que criou o Sistema interamericano. Os interesses e o panorama em geral são bem diversos hoje em confronto com cem anos atrás. Então, a conveniência, a estratégia e a novidade de atrair a América Latina; hoje, os EUA estão presentes no mundo inteiro, na América Latina inclusive, em outro contexto após longas e intensas experiências, vantagens, desgastes, cansaços. Parece configurar-se efeito "fadiga de materiais" nas relações entre Washington e a América Latina, de lado a lado.

A questão da dívida externa pode impor condicionamentos aos esforços de ressurgimento do Sistema interamericano pela grandeza do problema que, se ainda não produz aberta e militante confrontação, contrapõe, de um lado os países latino-americanos e caribenhos, devedores, e de outro os Estados Unidos da América, como o grande credor. Por sobre os meridianos do Hemisfério como que se desenha o cifrão da dívida imensa. De 1961 a 1988, o crescimento da dívida exter-

na da América Latina passou de 8 bilhões de dólares a mais de 400 bilhões de dólares! Na década de 60, de 8 bilhões a 20 bilhões; na de 70, de 20 a 144; na de 80, de 144 a mais de 400. Hoje, como têm acentuado Presidentes de países latino-americanos e o Secretário Geral da OEA, é fundamental a consideração do esmagador problema por um prisma político amplo, segundo o qual o interesse e a responsabilidade por sua solução, à margem de critérios contábeis estreitos, sejam igualmente reconhecidos por devedores e credores. Na década dos 70, circunstâncias especiais que decorreram do excesso de petrodólares nos mercados financeiros mundiais, empurraram a ambos, credores e devedores, para o caminho fácil do endividamento agônico. Há no Continente "problemas graves de solvência", como acaba de acentuar Henry Kissinger (*The Washington Post,* 11 de janeiro de 1989); está em jogo no Continente a própria sobrevivência da democracia, comprimida entre as políticas de reajustes necessários ao pagamento da dívida externa e os imperativos político-sociais do crescimento. "Alguns países devem mais do que possivelmente podem pagar", segundo Henry Kissinger afirmou no mesmo artigo. No seio do Grupo dos Oito busca-se a colocação certa, no concerto continental e no mundial, da gravíssima questão, para que a região não continue a ser, como o vem sendo de 1982 a esta parte, exportadora líquida de recursos reais. A década de 1980 já é chamada de década perdida. Per capita a América Latina está hoje mais pobre do que em 1980: cresceu mais demograficamente do que economicamente. Essa situação na América Latina não pode assim continuar, como o assinalam dirigentes latino-americanos, sem perigo para a democracia. Recebendo alta personalidade canadense, em fevereiro de 1989, o Presidente José Sarney resumiu a magnitude do problema com estas palavras: "Trata-se de uma inversão ilógica e despropositada dos fluxos de capitais. Os mais pobres passam a financiar os mais ricos. Isso é absolutamente inadimissível e não pode perdurar. Nossos países não aceitam ser transformados indefinidamente em exportadores de capital". Recolhendo a imagem tirada da ópera de Rossini sobre um famoso barbeiro, acrescente-se que a não solução da questão, a partir de uma decisão política ampla, poderia um dia provocar uma "tempesta [...], un esplosione, un clpo di cannone, un tremuoto, un temporale, un tumulto generale, che fa l'aria rimbombar". Mas vislumbra-se, de lado a lado, expectativa de que se alcance um entendimento sobre o qual se construam soluções mais justas e equitativas para o problema. Seria prestigioso para a OEA se ela tivesse algum papel nesse processo.

No dizer dos mais irônicos, a OEA ainda "bouge". Há sinais de fatos novos, de leitura favorável. Nos termos do Protocolo de Cartagena, em dezembro de 1990 mais dois novos Estados, Belize e Guiana,

deverão ser admitidos na OEA, elevando o número de seus membros atuantes para 33. É previsível em algum momento, em futuro relativamente próximo, o retorno de Cuba. Um ou dois novos membros possivelmente surgiriam até o fim do século: países que se formaram de entidades hoje parte dos Países Baixos. Cada vez mais se reforça o poder caribenho na OEA, se não para decidir diretamente seu rumo mas como grupo indispensável para viabilizar os consensos e as decisões.

O protocolo de reformas da Carta adotado em Cartagena, se bem não contenha todas as reformas com que alguns sonharam, já introduz consideráveis melhorias conceituais e operativas nos mecanismos da Organização dos Estados Americanos. Foi inserido na Carta o princípio do pluralismo ideológico que deve prevalecer na convivência interamericana, a denotar que chegou o momento de rever exclusões por motivos ideológicos. Ao lado desse princípio, que realça o direito de cada Estado de livremente escolher a organização política, econômica e social que mais lhe convenha, sem ingerências externas, foi explicitada a idéia de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região. Tornaram-se mais fluidos os sistemas de operação do Conselho Permanente da Organização no seu papel de velar pelas boas relações entre os Estados e atuar em casos de disputas entre eles. O Secretário Geral passou a ser investido do poder de tomar iniciativas no campo político. Consagrou-se em nível de compromisso solene o princípio do desenvolvimento integral mediante a solidariedade e a cooperação entre os Estados membros. Embora não se pretenda que a OEA assuma o papel eminente de uma agência e cooperação técnica, este aspecto continuará a ter seu relevo nas relações interamericanas sob as vistas e patrocínio da Organização, dentro das limitações financeiras que os Estados se impuserem. Essa cooperação é importante para os países menores, politicamente saudável para os maiores, boa para todos. Para nós, é potencialmente importante e devemos estar prontos para ver aumentada nossa capacidade de dar mais, orçamentariamente, e receber diretamente menos. Mas indiretamente – presença, prestígio, negócios – essa política poderá ser compensadora. A Carta da OEA (artigo 43 do novo texto consolidado do Protocolo de Cartagena) estabelece o compromisso da cooperação especial em favor dos "países de menor desenvolvimento relativo, de modo que constitua um fator decisivo que os habilite a promover, com seus próprios esforços, o melhor desenvolvimento de seus programas de infra-estrutura, novas linhas de produção e a diversificação de suas exportações".

Na contemplação dos cem anos de existência do Sistema interamericano e diante da perspectiva de seu futuro próximo, na década en-

trante e começo do novo século, cabe tratar de corrigir ou atenuar-lhe as deficiências, quaisquer que sejam seus recuos, debilidades ou redimensionamentos forçosos; quaisquer que sejam as ocasionais reacomodações na tectônica e carpintaria da Organização. As reformas do Protocolo de Cartagena não foram as primeiras e não serão as últimas pelas quais haverá de passar a Carta da OEA. A tarefa de efetiva integração da América Latina está apenas aflorada e a OEA poderá um dia, como dispõe a carta, ter um grande papel nesse campo onde surgem iniciativas novas na América do Sul, como já assinalado. A grande integração latino-americana pode constituir o tema para o quadro de ação maior da OEA, levando em conta, estimulando e coordenando os movimentos integracionistas na América Central, nas Caraíbas e nos países andinos com vistas à sua melhor inserção no cenário mundial em contínua mutação.

O Sistema interamericano é um *negotium* que deve merecer fé, empenho e participação criativa e renovadora. Não pode ser visto como um jogo que apenas valha duvidosa aposta. A Organização deve ser reajustada e reformada sempre que for identificada essa necessidade. Mesmo não mensurando nossas esperanças pelas expressões hiperbólicas de Simon Bolivar – cem séculos! – cremos que o ideal pan-americano será ainda válido pelo tempo de várias ou talvez não poucas gerações futuras. E um *pragma* ainda a defender e sustentar.

2. Desarmamento – Posições Brasileiras

Marcos Castrioto de Azambuja

> "No cumprimento do mandato de mediação que lhe foi conferido pela Assembléia Geral, o Brasil, no âmbito do Comitê de 18 nações sobre o Desarmamento, se tem conduzido dentro do mais estrito realismo. O desarmamento – dissemos em Genebra – é um tema central e todos os outros problemas políticos se contêm e se refletem nesse problema por assim dizer espectral. Comparada com o Desarmamento, qualquer outra questão política, por mais difícil que nos pareça – e citemos, como exemplo, a de Berlim – parece relativamente fácil de resolver-se, porque, em qualquer solução eventual, cada lado teria uma idéia aproximada do que estaria a ganhar ou a perder e também porque qualquer solução porventura alcançada poderia não ser final ou definitiva, se conservassem os meios e a possibilidade de alterá-la. O desarmamento é um problema de poder e, tradicionalmente, os problemas de poder se têm resolvido pela operação do próprio mecanismo do poder."
>
> In: Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento; discurso pronunciado no Debate Geral da XVIII sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro.

As preocupações com o desarmamento – em qualquer dos seus muitos aspectos e vertentes – não têm sido um dos cuidados prioritários da política externa brasileira. Talvez apenas na década de sessenta, tenha havido um interesse intenso e sustentado pela matéria decorrente de uma certa visão do mundo expressa pela diplomacia brasileira, sobretudo nos primeiros anos da década, e pelos desafios que representaram para nós o Tratado de Tlatelolco e, depois, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares.

Mesmo nesse período, a atuação brasileira foi antes de caráter conceitual e normativo do que a expressão de preocupações concretas diante de situações específicas, percebidas como detrimentais a nossa segurança, seja pela identificação de cenários ameaçadores a quaisquer de nossos interesses vitais.

Na verdade, teríamos que remontar aos conflitos do Prata – na primeira metade do século passado – e à Guerra do Paraguai, para encontrarmos os últimos momentos em que o aprestamento militar, envolvendo boa medida dos recursos nacionais, e o emprego da força armada substituíram – ou complementaram – nossa ação diplomática de forma decisiva.

Já neste século, cabe notar que as medidas de rearmamento naval e de "deployment" da força terrestre no Brasil Meridional – desenho cujos traços principais remontam, o essencial, aos anos que antecederam a Primeira Grande Guerra – tiveram um efeito de demonstração local (hoje, falaríamos em "dissuasão") e não nos transformaram em ator principal, ou mesmo significativo, nas negociações e preocupações sobre desarmamento em qualquer âmbito, até a deflagração da II Guerra Mundial.

O estudo das posições gerais brasileiras e do desempenho de nossa Delegação, no único grande esforço negociador sobre desarmamento que se realizou "entre les deux guerres", a Conferência Mundial sobre o Desarmamento, que se reuniu em Genebra, em 1932 e 1933, mostra como foi discreta a nossa presença. Fica evidente, ao longo de todo esse malogrado esforço negociador, que não éramos protagonistas importantes e que estávamos muito abaixo, em termos absolutos e em termos relativos, dos patamares que se consideravam como os limites aceitáveis para os gastos miltares nacionais e para as quantidades e natureza dos armamentos que se buscava controlar.

O peso do nosso poder nacional – expresso em termos de tropas ou armamentos – não era significativo e não tivemos sequer, nos debates de 1932 e 1933, o tipo de atuação excedente aos limites naturais de nossa influência, como fora o caso da Conferência de Haia de 1907 em que a diligência e a retórica de Rui Barbosa nos deram uma visibilidade maior do que a que normalmente poderíamos pretender.

A presença do Brasil na II Guerra Mundial foi muito mais relevante do que na Primeira. Entre 1939 e 1945, o Brasil percorreu importante caminho e sofreu efeitos significativos e, um conflito que, muito mais do que a guerra de 1914 a 1918, teve, de fato uma dimensão mundial. Na Conferência de Paz em 1919, tivemos papel acessório. Nas negociações da Carta de São Francisco, trazíamos a titularidade de aliado de peso e de potência combatente. Nossa influência foi, sem dúvida, maior.

Não resta dúvida de que a Carta das Nações Unidas não atribui importância maior ao desarmamento. Sua ênfase está na promoção da segurança coletiva e pode-se observar como o conceito mesmo de desarmamento havia ficado muito comprometido pelas hesitações e negli-

gências das grandes democracias nas décadas de vinte e de trinta. Correntes importantes de opinião viram no despreparo militar e nas veleidades pacificistas desse período um ingrediente essencial da mistura que estimulou as ditaduras de direita a desafiar a ordem internacional. A Carta de São Francisco traz apenas duas ou três menções ao desarmamento e essas não são centrais à filosofia que preside a redação desse instrumento fundamental.

As armas nucleares irão, contudo, criar uma realidade absolutamente nova que a Carta de São Francisco, nas várias etapas de sua elaboração, não considerou. Esse fato, mais do que qualquer outro, dará uma nova relevância às preocupações sobre desarmamento. Por causa das armas nucleares, o desarmamento – ou minimamente a interdição do uso dessas novas armas – passa a ser o principal ponto permanente da agenda internacional dos últimos quarenta e poucos anos e tema de interesse real e direto para todos os protagonistas internacionais, qualquer que seja seu poder.

Desde a criação das Nações Unidas, o Brasil tem integrado os colegiados que – com participação progressivamente mais numerosa – foram estabelecidos para cuidar das questões de desarmamento. Nesses foros – e, ao longo dos anos – a nossa participação mais destacada e mais engajada se deu, essencialmente, no exame de três grandes questões:

– a da desnuclearização da América Latina;

– a da não proliferação das armas nucleares, especialmente no que trata dos efeitos do Tratado de Não-Proliferação;

– no exame dos vínculos que devem existir entre desarmamento e desenvolvimento.

Nessas questões a nossa participação tem perfil claro e definido. Nas demais demos sempre uma contribuição informada e construtiva mas caberia nos ver antes como integrantes de um coro de vozes influentes do que como solistas destacados.

Não pretendo subestimar a importância de nossa atuação como parte desse coro "mediador", "neutro", ou "não-alinhado". Exercemos, ao longo de muitos anos, um papel construtivo e, seguramente, útil para os interesses da comunidade internacional. Cabia-nos expressar, com firmeza e com independência, preocupações que eram nossas e da humanidade como um todo e cobrar das Superpotências moderação, flexibilidade e, sobretudo, afastá-las da tentação do uso, em quaisquer circunstâncias, das armas de destruição em massa incorporadas aos seus arsenais e crescentemente ampliados, em letalidade, sofisticação e volume, por seus complexos industriais-militares.

Nessas questões, em que agimos com mais vigor e com posições mais visíveis e mais estruturadas, fomos movidos menos por preocupações militares *strictu sensu* do que pela percepção de que os mecanismos regionais e universais de não-proliferação impediriam ao Brasil o acesso a amplas áreas de conhecimento e de aplicação científica e tecnológica e que não poderíamos, em nome de objetivos desequilibrados de controle de armamentos ou de desarmamento seletivo, abrir mão da possibilidade de virmos a adquirir um "saber fazer" em campos de evidente e promissora aplicação para fins pacíficos.

Vale a pena tentar indicar porque foram e são essas nossas preocupações e nossas prioridades.

A essência da atitude tradicional brasileira frente às questões de desarmamento e de controle de armas se assenta em uma percepção fundamental de que a nossa circunstância geográfica não é inquietante. O Brasil não se sente ameaçado por países de sua região. A nossa é, em essência, uma atitude que compartilhamos histórica e visceralmente com a Rússia e com a China de que nossa massa crítica é bastante para responder, no médio prazo, a qualquer assalto mesmo que, por debilidade específica em um ou vários dos teatros em que nos defrontamos com vizinhos possamos estar – como muitas vezes estamos – em clara desvantagem de meios. Há afinidades muito evidentes entre a percepção brasileira da profundidade de seus espaços e de sua capacidade de resposta e a consciência que sempre teve a Rússia, primeiro, e a União Soviética pré-nuclear, depois, de que o eventual adversário (ou adversários) seriam diluídos dentro dos nossos ilimitados horizontes.

Não é ocioso procurar identificar na retirada da Laguna um dos arquétipos do pensamento militar brasileiro. O recuo (então, como em outras ocasiões) não é mais do que a absorção do choque inicial desfavorável, sem que signifique que o agressor tenha capacidade efetiva de fazer valer a sua vantagem. Como já acontecera durante as guerras holandesas – outro modelo significativo de presença militar estrangeira hostil no Brasil – o inimigo se faz menos e menor ao espalhar-se por território cada vez mais amplo e que, por imenso, é insuscetível de apropriação ou digestão.

Grande potência, em termos de percepções convencionais, o Brasil nunca soube superar, de forma categórica, a ambigüidade que provoca a opção por dotar-se ou não de uma capacidade nuclear. Embora a posição do Governo tenha sido sempre absolutamente clara e coerente – a de que o Brasil não persegue essas armas – o sentimento difuso da opinião nacional é contraditório. Identificam-se setores que vêem nessas armas, ou minimamente na mestria de como produzi-las, o sinal mais prestigioso de que, também nesse campo, temos todos os atributos

de grande potência. Outros setores não só não vêem nenhum cenário para o emprego de tais armas, como pressentem que, numa América Latina nuclearizada militarmente, as vantagens permanentes do nosso peso e profundidade seriam desfavoravelmente afetadas pelo nivelador que constituiriam as armas nucleares nas mãos de países próximos.

Não se sentindo, assim, histórico e atualmente diretamente ameaçado, o Brasil tem sido movido por outras preocupações, que poderiam ser assim definidas:

a) uma predisposição em favor da paz e da solução pacífica das controvérsias;

b) uma percepção de confiabilidade e estabilidade dos termos da sua equação de segurança regional e da tranqüilidade que decorre de fronteiras bem constituídas;

c) a procura contínua da ampliação e reforço dessas condições regionais de confiança (Tratados do Prata, da Amazônia, da Antártica, de Tlatelolco, Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, etc.) cada qual ampliando a nossa sensação de conforto e segurança;

d) uma visão pragmática da realidade internacional e a ausência de qualquer projeto imperial ou revanchista, motivado, seja por um "destino manifesto", seja por vontade de irradiação ideológica ou pelo objetivo de recuperar território ou prestígio perdidos;

e) a ausência da percepção de que um grande conflito mundial ou de que conflitos regionais em que o Brasil não fosse parte diretamente envolvida pudessem servir aos nossos interesses e que, portanto, deveríamos estimulá-los ou, pelo menos, não agir de maneira a procurar impedir sua eclosão;

f) o compromisso arraigado – e mesmo constitucional – com as formas de ação internacional pacíficas (a guerra de conquista formalmente interditada) e o privilegiamento da ação diplomática sobre a política de defesa como elemento de prestígio para a imagem internacional do país;

g) a inexistência, até muito pouco tempo atrás, de uma base industrial e tecnológica nacional capaz de produzir armamentos de forma competitiva, com a decorrente incapacidade de agir, pela venda ou pela interdição de venda, de forma a intervir em um ou vários cenários de conflito militar externo.

À luz dessas condicionantes, não surpreende que o Brasil nunca se tenha concebido como uma potência militar agressiva e que sejamos o país que – levada em consideração sua superfície, população e poder econômico – é de longe o que menos gasta com equipamento militar e com tropas.

Também não surpreende a permanente e natural disposição do Brasil em favor de iniciativas de desarmamento que promovam o fortalecimento da paz mundial com a qual estamos comprometidos, como observei em outra oportunidade, por altruísmo e por egoísmo. Porque convêm a nós e porque, acreditamos, convém a todos.

Na verdade e como já disse, o Brasil só começa a atuar, no quadro das negociações de desarmamento, quando se faz sócio da Liga das Nações e, depois, das Nações Unidas. Em outras palavras, a inserção brasileira nas deliberações sobre desarmamento se dá no quadro de negociações sobretudo multilaterais e quase que nunca por impulso individual ou na moldura estrita de entendimentos bilaterais ou que envolvam um pequeno número de Estados.

Não têm sido, assim, o desarmamento e as questões correlatas de controle de armas, verificação e medidas de criação ou reforço de confiança um conjunto de temas para os quais o Brasil se sinta impelido por motivações urgentes e imperiosas, decorrentes de suas próprias preocupações nacionais imediatas – mas antes como parte de um esforço construtivo que sentimos deva ser sobretudo coletivo e multilateral, para a obtenção de condições suficientes de segurança internacional, capazes de estimular uma redução de tensões e, conseqüentemente e paralelamente promover medidas de redução de armamentos.

Em resumo: atuamos no plano regional de forma a favorecer novas formas de criação de confiança recíproca ou de reforço dos instrumentos de que já dispomos, tradicionalmente. A medida do sucesso desse empenho reside em estarmos no centro da região habitada do mundo de mais baixo nível de tensão militar e de menor risco relativo de aparecimento de conflitos regionais decorrentes de causas regionalmente geradas.

No plano mundial, não nos reconhecemos como atores principais, mas como parceiros necessários no desenho de qualquer nova ordem, legítima e representativa, seja ela econômica, ecológica, política ou estratégica. O Brasil, destarte, participou, desde seu início, de todos os colegiados que cuidaram de desarmamento e assuntos correlatos, a partir do fim da II Guerra Mundial; assim, sucessivamente, do Comitê das 18 Nações sobre o Desarmamento (ENDC), de 1962 a 1969; da Conferência do Comitê do Desarmamento (CCD), de 1969 a 1979 – com o alargamento para 22 países; e, atualmente, da Conferência do Desarmamento (CD), desde 1979 – entre 1979 e 1984, com a mesma composição atual (40 membros), mas com o nome de "Comitê do Desarmamento".

A nossa trajetória nesses colegiados tem guardado significativa coerência e se beneficiou, no passado, de porta-vozes eloqüentes e qualificados.

Como indicado, acima, foi, sobretudo, no começo da década de sessenta, que o Brasil desempenha um papel importante na conceitualização de muitos dos pontos que passaram a integrar o ideário do multilateralismo voltado para as questões de desarmamento e do fortalecimento da segurança internacional. As manifestações nesse período, no órgão multilateral de negociações de desarmamento (ou na Primeira Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas) de Araújo Castro, Afonso Arinos, San Thiago Dantas e Josué de Castro deixam marca e ajudam a conformar uma visão integrada de problemas interligados que encontrarão sua expressão mais abrangente no documento final da I Sessão Especial da Assembléia Geral para o Desarmamento (I SSOD), em 1978, e que perdura como o documento mais amplo produzido pela reflexão universal sobre os temas de segurança e desarmamento.

Por volta da metade da década seguinte, a partir de 1974 sobretudo, observa-se um ressurgimento de nossa aptidão a formular conceitos e a indicar caminhos para as negociações de Genebra e Azeredo da Silveira e Ramiro Guerreiro fazem, entre outros, contribuições importantes.

Desde 1978, tem havido significativa erosão da capacidade multilateral global de influir na marcha das negociações sobre o desarmamento. É curioso observar como eram grandes as expectativas brasileiras na fase preparatória e no próprio decurso da I SSOD. Esperávamos mais da Assembléia Especial e, à luz do que aconteceu na década seguinte, as nossas expectativas maximalistas de 1978 parecem, hoje, objetivo bastante remoto.

Isto essencialmente porque à adesão da administração Carter no ideário e processualística do documento final da I Assembléia Especial sobre o Desarmamento seguiu-se o repúdio da administração Reagan (e a atual administração Bush não deverá, no essencial, afastar-se dessa linha) ao multilateralismo como foro principal para discussões e negociações sobre o desarmamento. Esse repúdio não foi, é claro, aplicável apenas às negociações multilaterais de desarmamento; ele se inscreve dentro do repúdio das próprias premissas e maneiras de fazer do multilateralismo, tal como concebido e desenvolvido nas décadas que se seguiram à II Guerra Mundial.

A década de 80 se caracteriza por uma clara e manifesta preferência pelo tratamento bilateral ou inter-alianças militares dos principais pontos suscetíveis de negociação.

Excluídos esses temas que se pretendem reservados ao entendimento direto entre as Superpotências e seus aliados, sobrariam hoje como temas para a negociação multilateral ampla a eliminação das armas químicas, certas dimensões do desarmamento convencional e as questões, ditas "horizontais" de verificação e de criação de confiança. Sobre os demais e, notadamente, sobre as armas nucleares (proscrição e proibição de testes subterrâneos), militarização do espaço exterior e novas tecnologias, etc., não haveria, de momento e no futuro previsível, a disposição das Superpotências (notadamente dos Estados Unidos) de estender o círculo negociador a outros parceiros.

A posição brasileira tem sido a de aceitar fazer progressos e negociar sobre a agenda restrita por elas tolerada, ao mesmo tempo que, em todos os foros apropriados e através de vigorosas manifestações, a de fazer sentir que não aceitamos o princípio de que determinadas questões de desarmamento sejam *chasse gardée* de alguns poucos países, quaisquer que sejam suas qualificações e a conveniência de negociações no quadro de um diálogo bilateral ou entre grupos muito restritos.

Em resumo: o Brasil reclama plena participação nas negociações sobre as grandes questões do desarmamento, de interesse manifestamente universal, e rejeita a construção de um modelo fundado no entendimento entre as Superpotências e que se vá decantando por outros países aos quais caberia ir aderindo aos entendimentos centralmente negociados e que se iriam ampliando, através de um processo de acumulação incremental de apoios.

Continuamos a insistir no discurso que, com as atualizações indispensáveis, vimos utilizando, desde 1960. Nada nos tem recomendado rever posições de princípio ou alterar o equilíbrio de nossa visão geral. A passagem dos anos tem antes reforçado as nossas convicções do que erodido sua fundamentação no que elas têm de mais profundo e permanente.

É evidente que a posição brasileira não é "principista" e guarda boa margem de flexibilidade. Há, de certo, determinados temas em que cabe naturalmente aos Estados Unidos e à União Soviética (com ou sem alguns de seus principais aliados militares) a primazia das discussões. Em alguns poucos casos, nas duas Superpotências reside a exclusividade da compreensão integral de todos os fatores científicos, tecnológicos, estratégicos e operacionais envolvidos em uma determinada negociação. Contudo, esse reconhecimento realista do que de fato acontece, em certos casos, não pode ser invocado para legitimar, além do âmbito restrito em que é aplicável, tratamentos exclusivistas e alta-

mente seletivos, no que se refere ao número e influência dos parceiros negociadores.

Feitos estes comentários que permitem melhor entender o quadro negociador atual, vale reiterar que o Brasil, nas últimas décadas, mostrou-se especialmente vigoroso e eficaz em negociações de desarmamento, quando o alcance destas parecia concretamente, reduzir o leque de nossas opções tecnológicas, científicas e industriais, agora e no futuro, ou quando elas pareciam procurar ordenar um mundo em que o Brasil, em determinados terrenos, ficaria cristalizado como um "have not country".

Para dizer a mesma coisa em outras palavras. Nas negociações mais sensíveis de desarmamento, o Brasil costuma atuar com considerável flexibilidade, no que diz respeito a questões exclusiva ou prioritariamente militares e de forma muito mais engajada e reinvidicante no tratamento das dimensões tecnológicas e industriais dos temas, sobretudo no que se refere às projeções que se estendem sobre o futuro.

Temos sido, também muito claros e muito firmes na defesa das "linkages" entre desarmamento e desenvolvimento, vínculos hoje atenuados ou repudiados pelas principais potências industrializadas, as quais sustentam, virtualmente, o posto. Pretendem que, pelo menos em um primeiro momento, medidas reais de desarmamento terão efeitos negativos nas economias dos países em que vierem a ocorrer e poderão provocar uma menor massa de recursos liberáveis para fins de promoção do desenvolvimento nos países retardatários.

Não seria aqui o lugar para desenvolver os termos dessa controvérsia, que foi objeto de intensa exploração, na fase preparatória e no próprio decurso da Conferência Mundial sobre o Desarmamento e o Desenvolvimento, que se realizou em Nova York, em agosto e setembro de 1987, e na qual o Brasil teve atuação destacada. O seu documento final consagra que a vinculação entre desarmamento e desenvolvimento existe e importa, embora não seja necessariamente automática e linear. Diz menos do que desejávamos, mas preserva o essencial do conceito para futura consideração, dentro de um quadro internacional mais favorável, mais lúcido e mais generoso.

É, possivelmente, na definição de sua posição frente ao Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares (TNP), que o Brasil demonstra, de forma mais profunda, o conjunto de preocupações que o movem. Isto porque o TNP contém, no seu bojo, um virtual resumo das premissas e obrigações que o Brasil considera inadequadas e discriminatórias.

O problema central do TNP é que ele consagra e legitima uma divisão entre os que têm e podem e entre os que não têm e não podem.

Embora aplicável exclusivamente ao campo nuclear, o TNP sempre pareceu perigoso ao Brasil, além de suas imperfeições intrínsecas, pelo modelo que é de regimes que podem ser aplicados, *mutatis mutandis*, a outros setores nos quais o conhecimento da totalidade da ciência e da técnica seja essencial e nos quais a abdicação de uma parcela desse conhecimento representa o fechamento de uma longa avenida para o futuro.

No Tratado de Tlatelolco, que cuida da desnuclearização militar da América Latina, foi possível ao Brasil resguardar todas as suas opções de desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos, sem qualificações, e o caráter de não-proliferação regional de armas nucleares que o Tratado encerra se esgota no âmbito estrito do seu objetivo (cercado de indispensáveis salvaguardas), e não se espraia para outros campos em que as utilizações pacíficas atuais ou potenciais são ou podem ser significativas.

Em toda a probabilidade, o Brasil deverá ter uma reação semelhante frente a outros arranjos de "não-proliferação" que possam vir a ser concebidos, seja sobre armas químicas, foguetes (qualquer que seja seu alcance), veículos espaciais, etc. e que podem constituir, em qualquer âmbito, uma reedição do tipo de filosofia que o Tratado de Não-Proliferação expressa.

Não se deve ignorar a tentação permanente que existe para as potências detentoras de determinadas categorias de arsenais de estabelecer, nesses campos, regimes de não-proliferação de tais armas. Resguardariam o que já tem e eliminariam os riscos adicionais e as perturbações que advêem da ampliação do círculo de detentores de certas armas e de seus sistemas de utilização. Para os poderosos é quase sempre mais fácil congelar a realidade, com toda a sua carga de discriminação, do que construir um novo ordenamento justo e equitativo.

Para o Brasil – excluído o âmbito puramente sub-regional ou regional de determinados entendimentos especificamente negociados – o caráter universal e não-discriminatório das medidas que se adotem é condição *sine qua non* de nossa adesão. Estamos preparados para ser um parceiro desarmado de um mundo desarmado. Não aceitamos ser um parceiro desarmado de um mundo armado.

Caberia, a esta altura, procurar fazer uma série de observações de natureza crítica sobre a falta de densidade e continuidade de nossa reflexão nacional sobre as questões de desarmamento em todos os seus aspectos.

A bibliografia brasileira sobre a matéria é rala e episódica. Não parecem existir cadeiras em instituições de ensino superior, civis ou

militares, que tratem de questões de controle de armas e desarmamento de forma prioritária ou com intensidade de foco.

O número de reuniões acadêmicas ou de planejamento sobre esse conjunto de temas, realizadas anualmente em território brasileiro, é irrisório. Durante um certo período – ao longo da década de sessenta – a consideração sucessiva do Tratado de Tlatelolco e do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares levou a que o Ministério das Relações Exteriores e o estamento militar através, sobretudo, do Conselho de Segurança Nacional – realizassem uma reflexão bastante ampla sobre as opções que se ofereciam ao Brasil. O exercício teve os limites que aqueles anos determinavam, pela relativa exclusão de certos atores políticos, universitários e jornalísticos, mas representa o que de mais profundo e sustentado realizamos até hoje como indagação sistemática de nossos interesses, em matéria diretamente ligada ao desarmamento.

Não seria equivocado afirmar, por outro lado, que a reflexão brasileira sobre a outra face da moeda das preocupações com as medidas de desarmamento – a análise dos interesses nacionais e de moldura internacional dentro dos quais empresas brasileiras vendem equipamento militar a clientes no exterior – também não tem sido conduzida de forma densa e sistemática. O que se tem considerado, casuisticamente, é antes a oportunidade e conveniência de transações comerciais militares com este ou aquele parceiro do que um estudo abrangente e prospectivo do papel que caberia ao Brasil como novo ator no mercado internacional de material bélico. Como exportador de armas, além da prudência tópica com que temos atuado, o Brasil marcou sua atuação por duas decisões importantes: a de não exigir dos compradores o equivalente ao "certificado de uso final" e a relutância em aderir a sistemas integrados de controle de exportações de material bélico em contrapartida do que certas tecnologias sensíveis ou equipamento especial nos seriam transferidas ou vendidas.

As duas decisões fundamentais que tomamos são consistentes com a liberdade de opção que o Brasil tem considerado uma das bases de sua política de exportação de armas. Mais adiante, atingido outro patamar de volume e sofisticação do que produzimos e vendemos, haverá a necessidade de reexaminar essas premissas, pela ameaça da perda de nossa competitividade, seja pela necessidade de realizarmos, em cada caso, um esforço crescentemente oneroso de incorporar aos produtos exportados tecnologias que nós mesmos teríamos que desenvolver, seja por nos estar vedado o acesso aos pacotes tecnológicos já desenvolvidos, o que só aconteceria se aceitássemos certos constrangimentos e limitações sobre a nossa capacidade de agir e escolher.

Não se aprofunda aqui a indagação. O que se pretende é apenas indicar que o Brasil se inscreve, hoje, no círculo reduzido de atores que são, ao mesmo tempo, protagonistas importantes nos cenários do desarmamento e importantes fabricantes e exportadores de material bélico. Uma atuação significativa nos dois palcos gera naturais tensões e contradições. Um dos desafios da diplomacia brasileira, no futuro, será o de encontrar posições de equilíbrio interna e externamente satisfatórias. O problema se tornará mais complexo e mais delicado, na medida em que avancem, como deverá ocorrer, as negociações internacionais sobre armas convencionais.

Muito embora o Brasil e, a rigor, a comunidade internacional, como um todo, continuem a reconhecer primazia às questões de desarmamento nuclear, o entendimento crescente entre as Superpotências vem impelindo a ambas e a seus sistemas de alianças militares a avançar, também no campo do desarmamento convencional, em escala global e, sobretudo, no âmbito regional.

A hipótese de enfrentamento nuclear perdura como o grande cenário catastrófico. O espaço exterior e sua militarização são o novo e possível teatro de enfrentamento. As novas tecnologias são o grande desafio à imaginação e ao engenho. Será, contudo, em certos temas de desarmamento convencional e na redução ou cessação de certos conflitos regionais que progressos mais significativos deverão ser feitos, nos próximos anos, juntamente com a esperada eliminação das armas químicas.

À medida que o atual ciclo de distensão entre o Leste e o Ocidente se for estendendo a novas áreas e ganhando maior legitimidade, pelo próprio decurso do tempo e aprofundamento de suas raízes, todo o edifício de pensamento estratégico e de decorrente ação diplomática, construído ao longo da "guerra fria", se irá modificando e novas prioridades e novas maneiras de pensar e de negociar se irão afirmar.

O que se procura aqui sugerir é que seremos obrigados a conceber uma nova política brasileira para as questões de desarmamento que corresponda ao fim da "guerra fria", seguramente o fato diplomático mais significativo da década que está prestas a se encerrar e, talvez, mesmo, o desenvolvimento mais importante na política internacional de tudo o que ocorreu neste após Segunda Guerra Mundial.

A expressão "nova política de desarmamento" não presume um revisionismo *a priori* ou uma rejeição *in limine* de grande parte do edifício conceitual preexistente. Significa, apenas, que alteradas fundamentalmente as premissas políticas e estratégicas sobre as quais vínhamos operando e com um quadro científico e tecnológico em acelerada evolução, deverá haver um reexame, em profundidade, do que a partir

de agora importa, do que é urgente fazer e de como o Brasil se deve colocar diante de uma equação essencialmente diversa da que antes prevalecia.

Alguns pontos que requerem reexame já parecem evidentes. A valorização das questões de desarmamento convencional é uma tendência irresistível ao longo dos próximos anos. As questões relacionadas com as novas tecnologias, de que os temas ligados à "Strategic Defense Initiative" (SDI) são o segmento mais visível e o que carrega o componente mais dramaticamente futurológico, ganham acelerada relevância. As medidas de criação de confiança se irão desenvolver, conceitual e operacionalmente. Finalmente, muito já acontece e muito deverá acontecer na grande área de movimentação que é o campo da "verificação".

Sobre este último ponto, convém ampliar e aprofundar algumas considerações. Os países mais desenvolvidos dispõem hoje de imensos e refinados sistemas de "verificação" do que acontece além de suas fronteiras. Todas as técnicas de sensoreamento remoto por aviões (pilotados ou não), por satélites, por mapas e ressonâncias sísmicas, por novas técnicas óticas e eletrônicas, etc., levam a que, cada vez mais, quer se queira quer não, sejamos todos imensamente mais "transparentes" do que éramos há poucos anos atrás. A "verificação" vai, seguramente, se estabelecer como um conjunto de técnicas e procedimentos interdisciplinares que, seja através da futura instalação de uma Agência Internacional de Verificação – inteiramente nova ou montada sobre uma AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) ampliada e diversificada – seja através de procedimentos "treaty specific" aplicáveis a cada instrumento internacional que se negocie, irá influenciar de forma decisiva as futuras negociações de desarmamento e o próprio comportamento de cada Estado.

A evolução e aplicação dessas tecnologias que somadas, constituirão o novo campo da "verificação" parecem, no curto prazo, desfavorecer o interesse brasileiro. Pelos próximos anos, pelo menos, continuaremos na condição de país "verificado" e sem condições de, por nosso lado, sermos um país "verificador" do comportamento ou intenções de outros. Caso o Brasil não desenvolva sua própria capacidade verificadora eficaz, as desvantagens políticas e estratégicas que sofreremos serão imensas e crescentes. O desafio é evidente.

No terreno das novas tecnologias, o problema também se apresenta como especialmente delicado. A velocidade da incorporação dessas novas tecnologias de aplicação militar se faz de tal maneira que se corre o risco de não se saber mais do que se trata. Dito de outra maneira: os esforços da comunidade internacional de atuar e influir no campo

do desarmamento podem tornar-se irrelevantes, pela incapacidade mínima de meios de entender e decifrar o que acontece. Seria essa uma forma extrema do distanciamento tecnológico entre os que estão em dianteira e os que, atrás, não conseguem sequer ver e entender o que se passa na sua frente.

Na redação de um papel como este, não cabe fugir a certas análises prospectivas. São feitas com todos os *caveats* e representam mais do que uma visão pessoal, um resumo de avaliações mais ou menos difundidas entre aqueles que cuidam, por profissão, das negociações sobre desarmamento ou que delas se ocupam, da perspectiva do mundo acadêmico.

São elas as seguintes:

a) não parece muito promissor o futuro do multilateralismo universalista sobre o conjunto das questões de desarmamento. Há espaço para todos em umas poucas questões. Há espaço para poucos em muitas questões. A realidade impõe que, para certos assuntos, sejam os dois Super-armados que determinem o sentido e a velocidade do jogo. As questões de desarmamento não são daquelas em que os armados se influenciem pelas vozes, mesmo que insistentes e numerosas, dos desarmados. O nível de armamentos – ou o limite do desarmamento – corresponde à decisão mais íntima de um país, na avaliação de sua própria segurança nacional;

b) deverão ocorrer progressos significativos, nos próximos anos, no campo do desarmamento convencional, na eliminação (ou pelo menos nas tentativas de não-proliferação) das armas químicas e é difícil imaginar um futuro para armas radiológicas, biológicas ou aquelas que, de alguma maneira, afetem o meio-ambiente, que causem "sofrimento desnecessário" ou que ofendam grosseiramente uma sensibilidade crescente por temas de direitos humanos;

c) as Superpotências deverão encaminhar-se para o encontro de fórmulas que impeçam – como fizeram com os fundos marinhos e a Antártica – a extensão de seu enfrentamento, em termos claramente militares, para o espaço exterior. A linha de pensamento que presidiu ao Acordo ABM – e sua interpretação tradicional – deverá reforçar-se e ao espaço deverá ficar reservada a função de servir de olhos e ouvidos das Superpotências no monitoreamento uma da outra e de todos os demais;

d) os recursos liberados por medidas de desarmamento não serão desviados, de maneira significativa, em benefício do desenvolvimento dos mais pobres. Pelo menos – e certamente – não de maneira automática e mecânica. Não deverá haver progressos no reforço da relação "desarmamento-desenvolvimento" nos próximos anos;

e) haverá avanços muito expressivos na tecnologia de novas armas e, certamente, esses avanços incluirão campos do aperfeiçoamento do sensoreamento remoto, dos sistemas de orientação, de utilização de raios "laser", da micro-eletrônica além de outros de muitos terrenos de avaliação menos evidente para o não especialista;

f) enquanto perdurar – e sobretudo se se reforçar o atual entendimento entre as Superpotências – os conflitos regionais se esvaziarão de uma de suas mais significativas dimensões (aquela que decorria do apoio das Superpotências a cada lado em determinado conflito) e a designação de "low intensity wars" para tais tipos de enfrentamento que perdurarem, poderá parecer mais exata e descritiva. Subsistirão, provavelmente, apenas aqueles conflitos não artificiais – ou não artificialmente sustentados – que derivam, realmente, de questões fundamente enraizadas em determinadas partes do mundo. Mesmo essas lutas sofrerão a falta de oxigenação causada pelo relativo desinteresse das Superpotências pela sorte dos adversários regionais não mais, na maioria dos casos, seus peões dentro de um tabuleiro maior;

g) além do âmbito restrito do bilateralismo entre as Superpotências, as negociações de interesse mais amplo deverão ser conduzidas, através de uma série de encontros ou reuniões *ad hoc* entre um número reduzido de protagonistas, atores cruciais em seus âmbitos regionais ou com outras credenciais relevantes. Pode-se, assim, imaginar um universo negociador não muito maior do que 20 ou 30 países, se tantos, que reunirá o conjunto de aptidões, conhecimentos e recursos, humanos e materiais, requerido para participar de um jogo que será muito típico do novo período que se inaugura: o que poderíamos chamar de multilateralismo desestruturado, tópico e seletivo.

O Brasil, por seu peso, deverá permanecer dentro desse *inner circle* negociador e deverá atuar mais como agente de si próprio do que como representante de grupos (latino-americanos, Grupo dos 77, não-alinhados, etc.) aos quais possa estar vinculado e para os quais, no campo do desarmamento, não é fácil identificar um futuro efetivo.

A melhor previsão deverá ser – no que diz respeito à atuação brasileira – de que os progressos na busca do desarmamento convencional não nos deverão trazer qualquer desconforto específico. Até que o mundo chegue aos gastos absolutos e *per capita* do Brasil em armas convencionais – se a isso um dia chegarmos – se passarão muitas décadas.

As preocupações brasileiras se deverão concentrar nos seguintes terrenos:

a) para impedir que, de forma crescente, tenhamos vedado ou di-

ficultado o acesso aos "pacotes" de ciência e tecnologia que cada vez mais representam as armas e seus sistemas de utilização;

b) para impedir que nosso acesso aos mercados internacionais seja tolhido por medidas restritivas ("export controls") adotadas sem nosso consentimento e participação, atingindo, entre outros produtos, os mísseis de curto e médio alcance, certas categorias de produtos químicos e industriais, certos equipamentos óticos e eletrônicos, etc. que constituem, pelo menos, objetos suscetíveis de "dual purpose" quando não de um "multiple purpose";

c) para impedir que o espírito que presidiu o TNP se transforme em inspiração para outras configurações que nos seriam igualmente desvantajosas, em decorrência de nossa posição de relativo retardamento de capacitações.

O multilateralismo (em suas tendências ou novas modalidades) continuará, em toda a probabilidade, a ser o terreno mais favorável para que o Brasil atue, de maneira influente, sobre as negociações de desarmamento, como um todo, e sobre os temas de sua especial preocupação. Nada impede que procuremos o entendimento com este ou aquele parceiro significativo para a solução de assuntos em que o componente bilateral seja dominante.

Virtualmente para tudo o mais, o Brasil ainda precisará, pela soma de poder e influência de que dispõe, do reforço das negociações em foros multilaterais, para que sua voz seja ouvida em todos os quadrantes e pelos mais diversos interlocutores. Precisaremos, ainda e pelo futuro previsível, da caixa de ressonância que as tribunas dos foros multilaterais oferecem. Mesmo potências de maior porte que o nosso, em termos econômicos e militares, atuam hoje, sobretudo, dentro de colegiados de composição diversa. A ação individual e isolada será, em questões de controle de armas e desarmamento muito possivelmente, o privilégio das Superpotências.

Está, contudo, o multilateralismo obrigado a produzir, no futuro não muito distante, um resultado expressivo, universalmente benéfico e visível dos seus esforços. O teste talvez seja a eventual finalização de uma Convenção universal e não discriminatória, proscrevendo as armas químicas em todas suas dimensões (produção, estocagem e emprego), cujas negociações se prolongam por vários anos.

Alcançado esse resultado, não será difícil imaginar que o multilateralismo se revigore e que novos terrenos de entendimento sejam procurados e encontrados.

Existe amplamente disseminada – a rigor quase pacífica – a percepção de que as armas químicas são o objetivo mais amadurecido para a produção de um grande instrumento internacional, no campo do desar-

mamento. Ganham assim, as negociações em curso em Genebra uma importância adicional. As armas químicas e sua disseminação encontram-se naquele momento crítico em que a ação lúcida e decidida poderá levar, de fato e logo, a sua universal proscrição.

Não se pode encerrar uma análise da situação mundial, no terreno do desarmamento, em 1989, com uma nota pessimista. A situação política internacional – medida em termos de paz e de segurança coletivas – é melhor do que em qualquer outro momento das últimas décadas. O grande objetivo seria o de obter, ao longo do eixo norte-sul, o que começa a alcançar-se no eixo leste-oeste. Não é fácil encontrar o tom exato para definir o momento e para, dentro dele, situar com precisão o Brasil. Há suficiente distensão e progresso mensurável em desarmamento – o Acordo de Eliminação dos Mísseis de médio e de mais curto alcance (INF) merece, por todos os títulos, o rótulo de histórico – para que cresça o otimismo. Há suficientes problemas entre as Superpotências e entre as alianças militares que lideram para que não haja um perigoso excesso de auto-congratulação. Sobrevivem problemas de paz e segurança, centrais e periféricos, para ocupar esta e outras gerações de negociadores.

Não faltarão, em todos os âmbitos das negociações de desarmamento, tarefas para o Brasil. Tivemos o mérito de identificar mais cedo que outros, as vantagens de usar a diplomacia como defesa, antes do que fazer da defesa a nossa diplomacia.

3. Direito do Mar: Os Níveis da Política e os Fatores em Causa

Vicente Marotta Rangel

I – Introdução

1. O termo "direito do mar", largamente difundido, abrange um certo número de questões contempladas na agenda das três Conferências das Nações Unidas sobre esse direito até agora realizadas: em 1958, em 1960 e no período de 1973 a 1982. Do cotejo entre essas Conferências se infere a tendência de o direito do mar se estender a questões as mais diversas e relevantes, o que não significa, todavia, encerre ele, na atualidade, toda a problemática marítima.

Malgrado o conteúdo da expressão, o *direito do mar* não implica em estudo meramente formal dos temas nele inseridos. Como se sabe, o nome *direito* em sua acepção autêntica significa não apenas um conjunto de normas, senão também de valores e fatos nelas subjacentes. Isto posto, a expressão "direito do mar" se insere naturalmente no contexto do estudo e análise da política externa brasileira.

2. A tradicional assertiva de que "in relation between nations, the progress of civilization may be seen as movement from force to diplomacy, from diplomacy to law"[1], adquire hoje uma formulação meramente preliminar. É que o movimento não se detém no direito, mas prossegue no encalço das instituições. Por outro lado, o movimento não tem uma única direção, pois ele recua das instituições para as normas, do direito para a diplomacia e da diplomacia para a força.

Esse sentido de mutualidade e reversão subsiste em distintos níveis[2]. É notória a influência de elementos da política internacional resultante das diversas políticas externas[3]. Ocorre, porém, que tanto

1. Essa frase com que Louis HENKIN inicia o livro *How Nations Behave, Law and Foreign Policy*, também representa para o mesmo Autor uma posição dependente de exame e aprofundamento (New York-Washington-London, Praeger Publishers, 1970, pp. 3 e segs.).
2. Como acentua KISSINGER, Henry A., a concepção tradicional de que a política exterior começa onde termina a política interna só tem sentido em períodos providos de estabilidade. "Domestic Structure and Foreign Policy", *in Conditions of World Order* (ed. HOFFMANN, Stanley), New York, Simon and Schuster, p. 164.
3. Cf. TROTABAS, Louis, "Avant-Propos", *Les Affaires Étrangères*, PUF, 1959, p. 2. VIRALLY, Michel, "Relations Internationales et Science Politique", *ibidem*, pp. 438-440. CARTER. GUENDOLEN M. e HERZ, John H., cap. VII, "As interrelações da política nacional e internacional" *in Governo e Política no Século Vinte*, Editora Fundo de Cultura, 1961, pp. 152-168. HERZ, John H. *International Politics in the Atomic Age*, Columbia University Press, New York-London, 1966, pp. 96-108. MERLE, Marcel. "Politique intérieure et politique extérieure", *Politique Étrangère*, 1976, n. 5, pp. 409-421.

quanto a política internacional condiciona a política externa, esta condiciona igualmente a política interna.

A interação entre esses três diferentes níveis adquire dinamização acentuada nos assuntos marítimos. Esses níveis tendem a se sobrepor mútua e coesamente, o que não ocorre, pelo menos em grau idêntico em outros assuntos, como *verbi gratia* os relativos ao domínio terrestre[4]. O motivo dessa especificidade está em que os espaços marítimos se comunicam entre si e reciprocamente se influenciam. É impossível seccioná-los em razão de interesses específicos de cada um dos níveis de política[5]. Não é outra a razão pela qual a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar preceitua que "os problemas desses espaços são estreitamente relacionados entre si e devem ser considerados em seu conjunto" (Preâmbulo, 3º *considerandum*).

3. A elaboração da política externa marítima de um país assim como a sua consolidação e transformação decorre de fatores de diferente natureza. Examiná-los, embora de forma sumária e preliminar no concernente ao Brasil e dentro dos parâmetros do direito do mar, constitui objeto deste artigo.

Quais esses fatores? A resposta à pergunta é favorecida por terem já sido alvo de comentário e apreciação[6]. Nem sempre é fácil averiguá-los. São eles também susceptíveis de mutação em decorrência da matéria a que se refiram assim como do grau e dos efeitos das decisões a serem tomadas[7]. Todavia, é possível identificá-los com precisão desde que constem de documentos de política externa (como os do Ministério das Relações Exteriores ou da Chefia do Estado e do governo) e figurem em documentos editados ao nível quer da política interna, quer das relações internacionais.

Do primeiro desses níveis (embora com projeção externa), são o Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950 e o Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, que, respectivamente, incorporaram ao

---

4. MORRIS, Michael A., *International Politics and the Sea. The Case of Brazil*. Boulder, Colorado, Westwiew Press, 1979, pp. 12 e 13.

5. Sob determinado ângulo, é o que, em termos estritamente jurídicos, estipulou a Corte Internacional de Justiça na sentença referente ao pleito anglo-norueguês sobre as zonas de pesca: "A delimitação dos espaços marítimos tem sempre um aspecto internacional; não poderia depender da vontade exclusiva do Estado costeiro, tal como ele se exprime em seu direito interno" (International Court of Justice, *Reports*, 1951, p. 132).

6. Entre as obras de conjunto, *vide*, além de MORRIS, *op. cit.*, a dissertação de ARAUJO CASTRO, Luís Augusto S.B., "O Brasil e o Novo Direito do Mar: mar territorial e zona econômica exclusiva", Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos 1982.

7. Cf. SPROUT, Harold e Margaret. "Environmental factors in the study of international politics". *International Politics and Foreign Policy* (ed. James N. ROSENAU), New York-London, The Freee Press, Collier-Macmillan, ed. rev., 1969, pp. 41-56.

território brasileiro a sua plataforma continental e alargaram para 200 milhas o seu mar territorial. Como exemplos dos segundos mencionem-se os seguintes: a) Declaração nº XIII da Terceira Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos (México, 1956); b) Resolução nº 1.101 (XI), de 21 de fevereiro de 1957 (Assembléia Geral da ONU), convocatória da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; c) Resolução nº 2.750 C, de 17 de dezembro de 1970 (Assembléia Geral da ONU), convocatória da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; e d) Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay, a 10 de dezembro de 1982 (Preâmbulo). Esclareça-se que tanto quanto os documentos de política interna, os de relações internacionais contaram com anuência do governo brasileiro.

Do exame desses documentos se colhe um elenco de fatores, que nem sempre coincidem entre si. Como é nosso propósito examiná-los em conjunto preferimos fazê-lo metodologicamente, adotando uma classificação pela qual distinguimos duas espécies de fatores: a) os mencionados em documento de nível tanto interno como de relações internacionais; b) os mencionados apenas em documento de um só nível ou mesmo em nenhum deles. Aos primeiros fatores qualificamos de *comuns*; aos segundos, catalogamos como *específicos*.

Antes de nos ater mais de perto a uns e a outros, e para o fim de melhor compreendê-los, cumpre traçar um esboço da perspectiva histórica dessa política.

II – Perspectiva Histórica

4. O *direito do mar* marcha no sentido da ampliação crescente de seu conteúdo material. Ele está a fluir de uma perspectiva unifuncional para outra plurifuncional, à medida que os espaços oceânicos assumem uma natureza complexa e multifária, a de instrumento de comunicação entre os povos, teatro de operações estratégicas, manancial de recursos biológicos, e fonte de riquezas minerais.

São os seguintes os documentos básicos e recentes desse caminho: a) as proclamações dos Estados Unidos, de 28 de agosto de 1945; b) as quatro convenções assinadas na primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a 29 de abril de 1958; c) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de janeiro de 1982; d) a subseqüente entrada em vigor desta Convenção. Com as fronteiras assinaladas por esses marcos, são, pois, quatro os períodos a contar nessa conjuntura histórica global, em razão dos quais se delineia a

perspectiva histórica específica da política externa marítima de nosso país.

5. Duas foram as proclamações de 28 de agosto de 1945, assinadas pelo presidente Henri Truman, com as quais o primeiro período se inicia: sobre recursos naturais da plataforma continental; e sobre a pesca em certas áreas do alto mar. Foram três as espécies de ressonância que elas alcançaram. A primeira o foi num sentido de conformidade, ou seja, a de mera integração da plataforma continental no território do Estado costeiro, decisão que acabou sendo tomada, paulatinamente, por um grande número de Estados, entre os quais o Brasil (Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950). As duas últimas o foram num sentido de desconformidade, quer para o fim de consolidar o conceito do mar epicontinental, o que ocorreu durante curto período; quer para o fim de constituir o critério das duzentas milhas, o qual surgiu, por sua vez, de duas maneiras: como conversão do conceito de mar epicontinental, o que se verificou no Atlântico Sul (Argentina e Uruguai) e diretamente, o que se deu com os países do Pacífico Sul desprovidos de plataforma continental, como forma de compensação dessa carência.

6. A necessidade de eliminar divergências e de codificar o direito do mar motivou a convocação da Primeira Conferência das Nações Unidas, reunida em Genebra em 1958, e da qual resultaram quatro convenções, assinadas a 29 de abril do mesmo ano: sobre mar territorial e zona contígua; sobre alto mar; sobre a pesca e a conservação dos recursos do alto mar; e sobre a plataforma continental. Dessas convenções a segunda foi a que menos dificuldades suscitou por conter normas o mais das vezes consuetudinárias. Enquanto a terceira deixava de atender às aspirações de Estados costeiros em desenvolvimento no tocante à exploração de recursos ictiológicos, a última dessas convenções padecia do defeito de haver adotado o critério da explorabilidade na determinação do limite exterior da plataforma continental. Entre os senões da primeira convenção, enfim, estava o de não conter norma precisa sobre a largura do mar territorial.

Caracteriza-se o segundo período pelo desencadeamento de críticas ao sistema dos tratados de Genebra, as quais acabaram por determinar a convocação da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

O terceiro período é determinado pelo âmbito e negociações dessa Conferência (1973-1982), em cuja sessão final, em Montego Bay, a 10 de janeiro de 1982, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar recebeu 119 assinaturas, número esse que, dois anos mais tarde, no dia do encerramento das mesmas, ascendeu a 159. Sem dúvida,

a Conferência teve uma duração excepcional: quinze anos de trabalhos contínuos, dos quais cinco dedicados a trabalhos preparatórios e nove à elaboração de Convenção (que se estendeu ao longo de onze sessões). Esse período prolongado não significou fraqueza e indecisão mas antes a emergência de causas diferentes e complexas. A primeira delas foi a inexistência de um ante-projeto de convenção; a segunda está relacionada com a amplitude e a diversidade sem paralelo dos interesses em jogo; a terceira concerne a técnicas específicas dessas negociações, do "package deal" ao consenso assim como à redação e revisão de textos sucessivos[8] ao consenso assim como à redação e revisão de textos sucessivos[8]. Enquanto a Conferência "representa a mais ambiciosa abrangente e complexa negociação internacional na história"[9], o tratado dela resultante tem sido qualificado de "uma constituição para os oceanos"[10]

Enfim, o quarto e atual período, o de processamento da entrada em vigor da Convenção consiste na tarefa de complementá-la assim como na de institucionalizar a Autoridade dos Fundos Oceânicos e do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, criados pelo tratado de Montego Bay. De fato, a Conferência, ao término de seus trabalhos, aprovou duas resoluções importantes, a primeira das quais sobre a criação desses dois órgãos e a segunda concernente aos investimentos preparatórios nas atividades exploratórias dos nódulos polimetálicos[11].

7. Demarcado pelo fluxo desses quatro períodos se situam os trâmites recentes da política marítima brasileira. Quadra decisiva dessa política foi o final da década de 1960. Até então o governo adotava posição tradicional nas questões sobre direito do mar, em particular no tocante à extensão de seu território marítimo. Do critério do alcance do canhão[12], convertido no das três milhas marítimas nos termos da circular nº 92, de 31 de agosto de 1850, do Ministério da Guerra; desse último critério ao das seis milhas marítimas, estabelecido no Decreto-lei nº 44, de 18 de novembro de 1966; deste diploma até o Decreto-lei

---

8. Sem dúvida, essas técnicas não eram então inéditas, mas o seu aspecto marcante residia no fato que elas foram então utilizadas em conjunto pela primeira vez e de forma sistemática e integrada.

9. EUDIS, Robert D. "Procedures and techniques of multinational negociation: the LOS III model", *Virginia Journal of International Law*, 1977, vol. 17, n. 2, p. 217.

10. GAMBLE, Jr., John King, "Status of the 1982 Convention on the Law of the Sea", *Marine Policy Reports*, University of Delaware, Center for the Study of Marine Policy, julho de 1988, vol. 10, nº 3, p.1.

11. Cf. MACEDO SOARES GUIMARÃES, Luis Felipe, *A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos*, Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio-Branco, VI CAE, 1982.

12. Esse critério subsistia à época da Independência, oriundo do alvará baixado com força de lei em Lisboa a 4 de março de 1805 (cf. SERRA BRANDÃO, Eduardo H. "Águas jurisdicionais portuguesas". *Estudios de Derecho Internacional Marítimo* (em homenagem a José Luis de Azcárraga, Madrid, 1968, p. 79).

nº 553, de 25 de abril de 1969, que estipulou a faixa das doze milhas marítimas, o país acompanhou em todos esses períodos, passo a passo, com apoio na doutrina[13], a evolução das normas consagradas em costumes ou convenções internacionais. O mesmo se diga das demais disposições legais e regulamentares como as referentes à plataforma continental, zona contígua, linhas de base, poluição, pesquisa científica e navegação. Entre a data da conclusão das convenções de Genebra e a da publicação do Decreto-lei nº 553 sobre doze milhas do mar territorial, mais de uma década assim transcorrera no curso da qual se harmonizavam as decisões de política interna e externa com as diretrizes das relações internacionais consagradas naquelas convenções. Compreende-se tenha o poder Executivo encaminhado essas Convenções à apreciação do Congresso Nacional. Ele o fez em 1968, ou seja, dois anos após a entrada em vigor do Decreto-lei nº 44, que perfilhou o critério das seis milhas marítimas de largura territorial (a que se acrescia uma zona contígua também de mesma largura). O projeto de Decreto Legislativo então encaminhado autorizava o Presidente da República a dar a adesão do governo a esses tratados, mas com a seguinte ressalva: "A adesão à Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua só poderá ser formulada após decretação de lei que estenda o limite do mar territorial do Brasil para doze milhas, suprimida a zona contígua". Esse limite foi de fato dilatado, como se disse, poucos meses depois, de seis para doze milhas marítimas (Decreto-lei nº 553, de 25 de abril de 1969). Cumprida a condição inserida no projeto do Decreto legislativo, estava o governo em condições de aderir à Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua assim como aos demais tratados de Genebra, tanto mais que a Convenção admitia (embora implicitamente) aumentasse o Estado costeiro a largura de seu mar territorial até doze milhas marítimas (art. 24, § 2º).

8. O governo recuou logo, porém, de seu propósito de adesão. Preferiu, ao contrário, baixar o Decreto-lei nº 1098, de 25 de março de 1970, pelo qual o mar territorial abrange uma faixa de 200 milhas marítimas de largura[14]. De onze meses foi o período decisivo na política

13. Cf. ACCIOLY, Hildebrando. "La Zone Contigüe et le Droit de Poursuite en Haute Mer", Mélanges Gidel, Paris, 1961, p. 7. MAROTTA RANGEL, Vicente. *Natureza Jurídica e Delimitação do Mar Territorial*, São Paulo, 1ª ed., 1965, p. 235 (2ª ed., 1970, p. 227).

14. Entre os projetos de lei favoráveis à regra das duzentas milhas, figurou na Câmara dos Deputados o de autoria de Aroldo de Carvalho (projeto nº 527, de 1967) e no Senado o de iniciativa do senador Lino de Matos (projeto nº 96, de 1968). Outro projeto, apresentado em 1967 (nº 560), do deputado Flores Soares pretendia estabelecer um mar territorial de cem milhas de largura e mais uma zona contígua de igual dimensão. O "Movimento Democrático Brasileiro" (partido da oposição) propugnava constantemente em favor do mar territorial de duzentas milhas (Cf. Nelson Carneiro, "Parecer do Relator", Comissão de Constituição e Justiça", *in* "Mar Territorial", tomo II, op. cit., pp. 801 e segs.).

externa brasileira. Quais as razões dessa mudança substancial? A maioria delas se relaciona com a política interna. Outras defluem do patamar das relações internacionais. Todas essas razões se relacionam com fatores operantes na política externa brasileira no curso de períodos subseqüentes, o da negociação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o do processo de entrada em vigor dessa Convenção.

É este último período marcado pela decisão brasileira de vincular-se à Convenção, 37º país a depositar o respectivo instrumento de ratificação, prenúncio de próxima entrada em vigor do tratado que, segundo círculos autorizados, poderia até mesmo contar em breve com a assinatura de tradicional oponente, o governo dos Estados Unidos da América[15].

III – Fatores Comuns

9. Entre os fatores comuns a atos de política interna e de relações internacionais, está o *geográfico*. O Decreto nº 28.840 se refere a "uma só unidade geográfica existente entre a plataforma continental e as terras a que ela é adjacente" (Preâmbulo, *primeiro considerandum*). Por seu turno, o Decreto-lei nº 1.098 se reporta aos "fatores geográficos" a que deve atender a fixação do mar territorial (Preâmbulo, *terceiro considerandum*). Inspirou-se este último diploma em norma similar da Resolução XIII da Terceira Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, do México, 1956 (disposição A, inciso 2). Trata-se de fator do mundo da natureza, provido da maior estabilidade, que confere ao Estado o cunho de sua individualidade[16]. Por mais que transite o rio da história, remanescem à margem os componentes físicos do Estado, a sua situação, o seu clima e hidrografia, o contorno dos litorais, a configuração das linhas e o relevo submarinho. Da ação humana sobre esses componentes surge, todavia, o fluxo da política, a que o regime dos mares não permanecerá estranho.

Em razão desse fator, os Estados mediterrâneos e os de situação geográfica especial tendem a restringir o território marítimo e a alargar

15. GAMBLE, Jr., John King, "Status of the 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea". *Marine Policy Reports*, Center for the study of marine policy, July 1988, p. 5.

16. Cf. CAMBON, Jules. "The permanent bases of the French foreign policy", *Foreign Affairs*, VIII, 1930, p. 174. KÜHLMANN, Richard von, "The permanent bases of German foreign policy", ibidem, IX, 1931, p. 179. POTTER, E.B., *et al. The United States and World Sea Power*, New York, Prentice – Hall, 1955, p. 44. RENOUVIN Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, A. Colin, 1964, pp. 6-29. ARCHER, A.A., e BEAZLEY, P.B. "The geographical implications of the law of the sea Conference". *The Geographical Journal*, vol. 141, março 1975, pp. 1-13. Sobre pronunciamento da Corte internacional de Justiça relativamente a esse fator, *vide* C.I.J. *Recueil* 1969, par. 101 1984, p. 271, par. 36 e 37.

a área dos fundos oceânicos. Num total de cerca de 160 membros da Terceira Conferência, aqueles Estados se integravam respectivamente de 28 e de 26 membros. Tendência oposta é a dos Estados litorâneos, sem desfavorecimentos de ordem geográfica, que compunham cerca de dois terços de Conferência, em cujas decisões deixariam, pois, a marca de sua influência.

Nessa maioria não poderia senão integrar-se um país como o nosso[17], provido de mais de nove mil quilômetros de linha real litorânea[18], obra de um "grande modelador", o oceano Atlântico, para o qual aflui a maior parte dos rios do país[19], e de onde, sem barreiras imediatas, se estabelece comunicação direta em portos os mais diversos. Se, por outro lado, se levar em conta a faixa adjacente de duzentas milhas marítimas (na qual se inclui o mar territorial e a zona econômica exclusiva), as águas jurisdicionais do Brasil, que lhe foram destinadas pela Convenção, abrangem uma área superior a 4 milhões de quilômetros quadrados, mais que a metade da enorme área terrestre do país.

Em grande parte, o fator geográfico serviu para estimular a distinção estabelecida, no curso da Terceira Conferência, entre zonistas e territorialistas. Compreende-se que daqueles participassem os Estados em situação geográfica especial, os sediados em áreas de mares circunscritos e aqueles cujos navios necessitam de passar por águas territoriais estrangeiras próximas. Como a proposta de uma área intermediária entre o mar territorial e o alto mar – a da zona econômica exclusiva – passou a satisfazer os interesses econômicos motivadores da tese territorialista, o número dos defendentes dessa tese tendeu a diminuir. Do contingente latino-americano inicial de dez países, subsistiram quatro ao lado do Brasil (Perú, Equador, Uruguai e El Salvador). No âmbito geral da Conferência, abrangeram no máximo 28 Estados, razão pela qual lhes foi impossível conseguir implantar na Convenção a tese do mar territorial de duzentas milhas. Concorreram decisivamente, no entanto, para imprimir nesse tratado, após laboriosas negociações, as marcas do conceito de uma zona econômica forte, vale dizer, de uma

17. Recorde-se que, ocupando quase metade de superfície terrestre da América do Sul, quarto país do mundo em área de terras contínuas (8.513.965 km^2), o Brasil tem litoral comparável à vastidão de suas fronteiras terrestres; para cada 1,3 quilômetros destas corresponde um quilômetro daquele.

18. Como se sabe, são ao todo 9.200 km de linha real do litoral, redutível a 7.198 km se não se levar em conta o contorno das baías e golfos. Cf. M.F. da SILVA, Moacir, *Geografia dos Transportes no Brasil*, IBGE, Biblioteca Geográfica Brasileira, 1949, p. 5. DIAS da SILVEIRA, João, "Morfologia do Litoral" *in O Brasil, a Terra e o Homem*, vol. II, São Paulo, Cia. Editora Nacional e Edusp, 1970, pp. 271 e segs.

19. ROCHA PENTEADO, Antonio, "O Atlântico sul", *in O Brasil, a Terra e o Homem*, op. cit., vol. I, pp. 307-309.

zona em que o Estado costeiro exerce competências amplas, similares às exercidas no respectivo mar territorial.

Importante efeito do fator em exame está igualmente na admissão, pela Convenção de 1982, da categoria dos Estados Arquipélagos (Parte IV), compostos "inteiramente por um ou diversos arquipélagos e eventualmente outras ilhas". Embora sem o mesmo alcance, esse efeito subsiste nos Estados que não tenham essa composição, mas que, como o Brasil, disponham de ilhas, oceânicas ou não[20].

10. Intimamente associado com o fator geográfico está o *econômico* que resulta de diversas causas: o explosivo crescimento da população mundial cerca de 2,5% ao ano; a concentração demográfica em áreas costeiras; a busca de proteína, de matéria-prima, de fontes energéticas; a diminuição dos recursos terrestres, que caminham para uma fase de esgotamento.

Da situação e extensão do país e de seu litoral emergem consequências sobre a utilização e aproveitamento do mar e de seus recursos. Avalia-se o mar através de dois prismas principais: a) o de cenário e meio de transporte de bens e pessoas; b) e o de reservatório de recursos biológicos e minerais. Apesar de o Decreto nº 28.840 e o Decreto-lei nº 1098 não ignorarem o primeiro desses prismas, foi tendo em vista o segundo deles que ambos os diplomas foram elaborados. A utilização ampla daquele cenário depende do potencial tecnológico de quem o utiliza e, por força do princípio da liberdade dos mares, não pode ser plenamente restringida. Embora sujeito ao mesmo princípio em áreas do alto mar, aquele reservatório está, nas águas territoriais, ao alcance dos Estados costeiros, inclusive dos menos desenvolvidos. É como cenário e meio de comunicação que o mar vem propiciando maiores rendimentos. Estima-se que cerca de 90% do comércio internacional se exerce por via marítima. Avaliou-se, no ano inicial da Terceira Conferência, ser de 97% o comérco brasileiro por via marítima, gerador de 650 milhões de dólares anuais de fretes[21]. Estima-se, por outro lado, que a navegação comercial marítima gera, em escala mundial, cerca de 40 bilhões de dólares de renda anual, importância similar à proveniente

---

20. Sobre a situação das ilhas oceânicas brasileiras em face da Convenção de 1982, cf. MIRAGAIA PERRI, Flaivo. *Soberania e Liberdade: os Espaços Nacionais e os Espaços Oceânicos*, MRE, CAE, 1982 e VILARDO de MELLO, Wanda, *Regime Jurídico das Ilhas Oceânicas Brasileiras* (dissertação de mestrado), São Paulo, USP, 1985.

21. BERUTTI AUGUSTO MOREIRA, Hilton (Vice-Almirante), "O Brasil e a formação profissional marítima". *Segurança e Desenvolvimento*, 1973, nº 52, p. 85. CALERO RODRIGUEZ, Carlos (Embaixador). "Relações Internacionais do Brasil, interesses marítimos", *ibidem*, p. 101. Sobre uma avaliação de conjunto, cf. GUILHERME d'OLIVEIRA, Nuno Alvaro, Brasil, *O Transporte Marítimo e a Nova Legislação Internacional*, Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio-Branco, III CAE, 1980. LOBO, Mauro da Costa, *A Bandeira e o Registro na Marinha Mercante*, ibidem, IX CAE, 1986.

da exploração petrolífera do relevo submarino e superior à oriunda da indústria pesqueira cuja renda anual se avalia em cerca de dez bilhões de dólares.

Alguns anos antes da elaboração do Decreto-lei nº 1098, se iniciara a aglutinação política dos países menos desenvolvidos em foros internacionais de alcance global. Ela remonta ao mês de novembro de 1962, quando compareceram em New York os três grupos regionais dos países em desenvolvimento, tendo em vista uma tomada de posição comum em torno da Conferência da UNCTAD, reunida em 1964. Era o início de um processo político, inspirado em razões sobretudo econômicas, que teve relevante influência nos destinos da Terceira Conferência.

11. O interesse no aproveitamento dos recursos biológicos está nas origens do novo direito do mar. Refere-se o Preâmbulo do Decreto-lei nº 1098 a "fatores biológicos" e consigna "o interesse especial do Estado costeiro na manutenção da produtividade dos recursos vivos das zonas marítimas adjacentes a seu litoral". Ao *fator biológico* reportam-se igualmente a Resolução XIII, de 1956, e demais documentos de relações internacionais.

Estava o país, sobretudo na década de 1960, a sofrer a competição acirrada de navios de longa distância, uma das causas da relativa limitada produção de pesca no Brasil[22], colocado apenas no vigésimo lugar no rol das nações pesqueiras. Essa competição agravaria os interesses nacionais se continuássemos a adotar mar territorial de largura menor do que a prescrita na legislação da Argentina e Uruguai. Recorde-se, por outro lado, que foi no curso daquela déçada que ocorreu a chamada "guerra da lagosta" assim como conflito acirrado com camaroneiros estrangeiros tanto nas águas do nordeste como do norte do país[23]. Como se sabe, a tese das duzentas milhas fora determinada, segundo assinalou a Declaração sobre Zona Marítima, de 18 de agosto de 1952, subscrita pelo Equador, Chile e Perú, por "los factores geológicos y biológicos que condicionam la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora maritimas en las águas que bañan las costas".

Superada, por outro lado, a premissa do direito clássico do *mare vastum res usus inexhausti* e agravada, ao revés, a disponibilidade dos recursos do mar em decorrência da tecnologia avançada de que passaram a dispor os navios e engenhos de pesca, a exploração dos recursos

22. Cf. PINTO PAIVA, Melquíades. "Direito do mar e a adinistração dos recursos pesqueiros" (dat.), 1981. CABRAL, Milton (Senador), As Novas Fronteiras do Mar, 1980, pp. 18-22.

23. Cf. *verbi-gratia* CALERO RODRIGUES, Carlos. "Relações internacionais do Brasil: interesses marítimos", *op. cit.*, pp. 91-102. RAFAELI Marcello, "Mar territorial e problemas correlatos", *RBEP*, nº 37, setembro de 1973, p. 62. BROWN, E.D., "Latin American and the international law of the sea", *in* HELLMAN, R.G. e ROSEMBAUM, H. (eds.), *Latin America: the search for a new international role*, New York, Halsted Press, 1975, pp. 61 e segs. SCHENIDER, Ronaldo, *Brazil*, Foreign Policy of a Future World Power, Boulder, Colorado, Westview, 1976, pp. 44 e 45.

vivos do mar vem a constituir também um problema de alcance global[24]. A Convenção de Montego Bay é uma resposta a tais questões, tanto em nível nacional, como regional e universal, em disposições integradas principalmente nas Partes II, V, VII, X e XII, inspiradas nos propósitos enunciados no Preâmbulo, da interligação entre os problemas de todos os espaços marinhos, da utilização eficaz de todos os recursos e da realização de uma ordem econômica internacional justa e equitativa.

12. Os recursos minerais mantêm vinculação com os recursos vivos do mar visto que foram estes e não aqueles que provocaram interesse inicial em torno da regulamentação da plataforma continental. Se a sobrevivência das espécies ictiológicas depende de espécies rudimentares, animais ou vegetais, inclusive bentônicas, pertencentes a esta plataforma, razão havia – sustentaram-no juristas desde o século passado[25] – para que o território do Estado costeiro abrangesse também essa parte do relevo submarino.

Assim o declarou o Decreto nº 28.840, publicado cerca de um lustro depois das proclamações de Truman e menos de duas décadas antes de se iniciarem as primeiras perfurações *off shore* no litoral brasileiro[26]. Segundo esse decreto, "a plataforma submarina, na parte correspondente ao território, continental e insular, do Brasil, se acha integrada neste mesmo território, sob jurisdição e domínio, exclusivos, da União Federal". Reafirmada como um dos bens da União pela Constituição de 1967, Emenda Constitucional nº 1, de 1969 e Constituição de 1988, esta última acrescenta que entre os bens da União também constam "os recursos naturais da plataforma continental" (art. 20, incisos I e V).

Sobre os limites exteriores da plataforma continental, nada dispôs o Decreto nº 28.840. Embora a Convenção de Genebra adotasse como limites os critérios batimétricos (200 m) e de explorabilidade, decreto posterior, o de nº 63.164, de 26 de agosto de 1968 (sobre a pesquisa nas áreas marítimas brasileiras) preferiu adotar uma posição flexível, estatuindo que esses critérios seriam definidos "de acordo com os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil".

É certo que a exploração dos recursos minerais da plataforma não constitui motivação explícita do Decreto-lei nº 1098. A razão principal

---

24. Cf. ZAORSKI, Remigiusz. "The legal problem of conservation and rational exploitation of the living resources of the seas". *Scientific and Technological Revolution on the Law of the Sea*. Maria Frankowska (ed.), Polish Academy of Science, Institute of Legal Sciences, 1974, pp. 78-79. *Uses of the Sea*, United Nations, Economic and Social Council, E/15972, 5 May 1977, MARCONDES, Luiz Fernando C. *Economia de los Oceanos*, Naciones Unidas, E/CEDAL/L. 156, June 2, 1977, p. 38.

25. Ressalte-se, a propósito, prioridade devida a OLIVEIRA FREITAS, Carlos Vidal, em *Elementos de Direito Internacional Marítimo*, Rio de Janeiro, Lombaerts e Co., 1884, pp. 70-71.

26. Recorde-se que somente em 1973 se iniciou a produção comercial de petróleo no campo de Guaraciema, ao lado de Sergipe.

não consiste, a nosso ver, em que, à época desse diploma, essa exploração apenas havia começado ao longo do litoral brasileiro[27]. Mas reside em que a preservação e aproveitamento dos recursos continuavam salvaguardados pelo Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950, não revogado pelo decreto-lei em questão.

Não se cingem os recursos minerais ao gaz, petróleo e nódulos polimetálicos[28] mas eles abrangem montanhas profundas de lama e sedimentos em que o manganês, zinco, cobre, ferro, ouro e prata se localizam. Na margem continental brasileira, que se presume alcançar 5.003.397 km^2, ou seja, cerca de 59% do território brasileiro emerso, há referências da existência, além dos minerais acima, de depósitos de enxofre e de chumbo, de fosfato, carbonato e iodo metalíferos.

13. Relacionado estreitamente com o fator econômico está o *ecológico*. Nos termos do Decreto-lei 1098, todos os navios devem, no mar territorial brasileiro, "evitar a poluição das águas e o dano aos recursos do mar". É o que também dispunha a Resolução XIII, ao referir-se ao dever do Estado costeiro em "medidas de conservação e vigilância" (disposição C, inciso 1). Fazendo eco à progressiva concientização do tema ecológico, a ele se refere a Resolução 2750/C (XXV), da Assembléia Geral. Constitui esse tema, por outro lado, a razão da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente assim como da reunião da IMCO sobre poluição causada por embarcações, que se realizaram, coincidentemente, no mesmo ano em que se iniciou a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

14. Foi apenas depois da viagem do navio de pesquisa britânico, o *Challenger* (1872-1875) que se começou a ter uma idéia mais precisa, embora ainda geral e preliminar, do meio marinho e do relevo submarino. O resultado dessas pesquisas publicadas em 32 volumes contribuiu para o início da ciência da oceanografia. Etapas do processo dessa ciência estão assinaladas pelas investigações do navio alemão *Meteor*, no Atlântico Sul (1925-1927), pelas tarefas realizadas durante o Ano Geofísico Internacional (1957-1958) e pela criação da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (1960). São balisas dessas etapas no Brasil a criação do Instituto Oceanográfico da USP (1946); o estabelecimento do Departamento de Geofísica da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha (1953); e os programas GEOMAR e REMAC, lançados, respectivamente, em 1969 e 1972. Do de-

27. MORRIS, op. cit., p. 253.
28. Sobre em especial os nódulos e demais riquezas minerais, cf. MACEDO SOARES GUIMARÃES, *op. cit*. Sobre o regime dos fundos oceânicos, cf. IMBIRIBA, Maria de Nazaré Oliveira, Do Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade, tese de doutoramento, USP, 1980.

senvolvimento dos conhecimentos científicos redundaram estímulos para a elaboração de normas e a ampliação de áreas sujeitas à regulamentação jurídica.

Da análise de diplomas brasileiros não se infere intuito preponderante de impulsionar o progresso das ciências do mar. Essa política tem, contudo, se orientado no sentido de regulamentar a pesquisa científica de terceiros nas áreas marítimas sujeitas à jurisdição brasileira. Foi esse um dos propósitos do Decreto-lei nº 1098 (art. 40) assim como do Decreto nº 63.164[29], de 26 de agosto de 1968, este último especificamente sobre exploração e pesquisa na plataforma continental, mar territorial e águas interiores. Adotando uma perspectiva mais abrangente, a resolução 2750 C, convocatória da Terceira Conferência, inclui, entre as causas da progressiva necessidade de um novo direito do mar, o desenvolvimento *científico*.

A introdução na Convenção de Montego Bay do princípio do consentimento prévio[30] do Estado costeiro em águas de sua jurisdição, o que ocorreu após laboriosa negociação diplomática e empenho da delegação brasileira[31], teve por consequência o Decreto nº 96.000, de 2 de maio de 1988, que busca moldar-se às disposições desse tratado.

14. O princípio do consentimento prévio do Estado costeiro se compreende, em grande parte, à luz do fator *segurança*, mencionado no Decreto-lei nº 1.098, em três passagens. Diz o preâmbulo ter o Estado competência para fixar o seu mar territorial, atendendo "às necessidades de sua população e sua segurança e defesa" (3º *considerandum*). Devem os navios "cumprir os regulamentos brasileiros destinados a garantir a paz, a boa ordem e a segurança" (art. 3º, § 2º). Cabe, enfim, ao governo brasileiro estabelecer "os regulamentos que, por motivo de segurança, lhe pareça necessário observar por navios de guerra e outros navios de Estado estrangeiros" (art. 3º, § 3º). Embora menção a esse fator não conste das Resoluções convocatórias da primeira e terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ele está explicitado em disposições, quer da Resolução XIII do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, quer da Convenção de Montego Bay, entre os quais as do art. 19 (2), 25 (3), 53 (2) e 302 deste tratado.

---

29. Esse diploma (publicado no D.O.U., de mesma data) revogou decreto sobre o mesmo assunto que poucas semanas antes fora baixado (dec. n. 62.837, de 06 de junho de 1968).

30. Cf. CAFLISCH, L. e PICCARD, J., "The legal regime of marine scientific research and the third United Nations Conference on the Law of the Sea", *Zeithsch. off. Recht and Völkerrecht*, 1978, pp. 848-891. FREYMOND, O., *Le statut de la recherche scientifique marine en droit international*, Genève, 1978. TREVES, Tullio. "Principe du consentement et nouveau régime juridique de la recherche scientifique marine *in Le Droit International de la Mer*, Paris, Pedone, 1983, pp. 269-285.

31. Cf. BUSTANI, José Maurício. *A Pesquisa Científica Marinha de Genebra a Caracas: uma ciência sob suspeita*. MRE, IRB, IV CAE, 1981.

Sobre as relações entre o fator segurança e os fatores tecnológico e econômico, a delegação brasileira teceu consideração na etapa preambular da Terceira Conferência, ao ressaltar que "as alterações tecnológicas relacionadas com a utilização militar dos espaços marítimos" constituem "um desafio tão sério ao desenvolvimento do direito do Mar quanto o desafio econômico". "Seria inaceitável" – ponderou ela – "que se mutilasse, sob a égide do princípio da liberdade dos mares, o princípio ainda mais fundamental da soberania nacional e do direito inerente de autopreservação"[32].

Cabe distinguir aspectos diferentes relacionados com o tema da segurança. Um deles é o da execução de decisões, o do cumprimento de normas do Estado em áreas ou navios sujeitos à sua jurisdição. Outro aspecto é o estratégico-militar, com implicações na coluna d'água e no relevo submarino[33] e com ressonâncias especiais num país circundado por vastas extensões marítimas e com pontos no litoral mais próximos da África do que da extremidade ocidental de suas fronteiras.

Durante a última Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os Estados em desenvolvimento, como o nosso, pugnaram pela ampliação da área e das condições de segurança no respectivo mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva. A lei de Parkison da segurança nacional, pela qual "a sensação de insegurança de uma nação aumenta na razão direta de seu poderio"[34] conduziu as principais potências marítimas a buscar o controle das grandes vias de comunicação, as rotas e os estreitos marítimos, os canais inter-oceânicos.

IV – Fatores Específicos

15. Entre os fatores específicos se inclui o tecnológico sobre o qual se omitem documentos de política interna e ao qual aludem as resoluções convocatórias de Conferências sobre o direito do mar, de nº 1105 (XI) e de nº 2750 (XXV). Trata-se de fator cujo progresso nas últimas

32. SARAIVA GUERREIRO, Ramiro, Embaixador, Representante do Brasil na Comissão dos Fundos Marinhos, Discurso de 22 de março de 1971. *Documentos de Política Externa*, Ministério das Relações Exteriores, 1971, vol. V, pp. 36-39.
33. Cf. BROWN, E.D., *Arms Control in Hydrospace: Legal Aspects*, Washington, Woodrom International Center for Scholars, 1971. DUPUY, R..J., "L'affectation exclusive du lit des mers et des oceans à une utilisation pacifique", *Le Fond des Mers*, Paris, A. colin, 1971, pp. 29-64. MIGLIORINO, Luigi, *Fondi Marini e Armi di distruzione di Massa*, Milan, Giuffrè, 1980. ROSS, David A. *Opportunities and Uses of the Ocean*, New York-Heidelberg-Berlim, 1980 (especialmente cap. 7 sobre "Military uses of the ocean", pp. 231-247).
34. DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*, Editora da Universidade de Brasília, 1978, p. 118.

décadas revelou descompasso crescente da norma com a realidade circundante, acentuando a necessidade de elaboração ou de reformulação de regras marítimas. Graças a esse fator, aprimoraram-se os instrumentos de navegação, de pesca, de sondagem e análise da geomorfologia e do processo geológico do relevo submarino; localizaram-se depósitos sedimentares com acumulação de petróleo e gás natural; abriram-se canais inter-oceânicos, construiram-se ilhas artificiais, oleodutos, batiscafos e engenhos similares que atingem profundidades superiores a mil metros; adotou-se o uso da fotografia, filmagem e televisão submarinos; identificaram-se áreas de concentração de nódulos polimetálicos; colocaram-se cabos submarinos, de que é etapa de aprimoramento recente, o cabo transatlântico de fibras óticas, de 7.000 km de comprimento, inaugurado em dezembro de 1988, o qual liga a costa leste dos Estados Unidos à localidade de Pennmarch na França e Widemouth, na Inglaterra[35].

A cada etapa do progresso tecnológico e a cada modalidade de sua aplicação correspondem regras especiais, algumas já inseridas em convenções negociadas em diferentes foros, como a de Paris, de 14 de março de 1884 sobre a proteção de cabos submarinos, e a de Bruxelas, de 25 de maio de 1962, relativa à responsabilidade dos gestores de navios nucleares. Tais regras exigem, por sua vez, constante reformulação, o que ocorreu, por exemplo, com o critério batimétrico de 200 metros acolhido na Convenção de Genebra sobre plataforma continental; e a substituição do princípio da livre exploração dos fundos oceânicos pelo do patrimônio comum da humanidade. Essa reformulação emerge, de qualquer modo, do avanço da instrumentação usada na prospecção dos fundos marítimos e oceânicos, os quais abrangem ecobatrímetros, sonares, sonobóias e métodos de sísmica, gravimetria e magnetometria[36].

A participação dos países em desenvolvimento nos benefícios da tecnologia constituiu um dos propósitos marcantes da delegação brasileira, especificamente no concernente à tecnologia de exploração dos fundos oceânicos. Como ficou assinalado na conferência, uma das con-

35. Cf. nosso artigo "The technological impact on the law of the sea". *Law and technology*, Washington, 1982, vol. 15, nº 3, p. 39-61. Sobre desenvolvimentos recentes, *vide* "Estado actual de la tecnologia de exploración y explotacion minera de los fondos abisales", Documento elaborado pela Secretaria da Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar", Doc. LOS/PCN/L. 56, de 23 de fevereiro de 1988.

36. Cf. MUSCARELLA. Giuseppe. "Methods and Technology of off-shore production of hydrocarbons". *Interregional Seminar on the Development of the Mineral Resources of the Continental Shelf, Technical Papers*, United Nations, New York, 1972, pp. 35-44. FLEMING, Nicolas C. "Methods and technology of off-shore production on solid mineral", *ibidem*, pp. 63-74. GASKELL, T.F. "Moving into deeper waters: development and promise of off-shore technology", *ibidem*, pp. 157-162.

dições contratuais para a exploração e aproveitamento dos recursos da Área dos Fundos Oceânicos deveria ser o de assegurar "uma efetiva transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento", habilitando-os a participar dessa exploração no futuro"[37]. Tais propósitos, como se sabe, lograram acolhimento na Convenção de 1982[38].

16. A referência ao fator geológico não consta do texto do Decreto nº 28.840 e do Decreto-lei 1.098, conquanto a Exposição de Motivos com que o Ministro das Relações Exteriores submeteu aquele decreto ao Presidente da República se referisse ao fato de ser a plataforma continental "uma dependência natural do território nacional adjacente, com o qual forma uma unidade morfológica e geológica, ou melhor, uma só unidade geográfica". Esta passagem da Exposição é ilustrativa no sentido de mostrar o entendimento então prevalecente da inserção do fator geológico no geográfico, *ad instar* do que asseverava em 1903 Paul Vidal de la Blache em seu Tableau de la Géographie de la France, a saber: "une individualité géographique ne résulte pas de simple considérations de géologie et de climat"[39]. Em grande parte, por essa razão, sem dúvida, os documentos de relações internacionais a que acima fizemos referência, fazem omissão do fator geológico.

Adquiriu este, porém, no curso da Terceira Conferência, autonomia e relevância. Já a Corte Internacional de Justiça havia assinalado na sentença de 1969 sobre a delimitação das plataformas continentais do mar do Norte "a importância do aspecto geológico", ao se referir ao fato de que elas haviam de início chamado atenção de geógrafos, hidrógrafos e juristas[40]. Acabou o fator geológico por ser determinante na identificação e análise dos recursos dos fundos marinhos e oceânicos, em particular no concernente aos nódulos polimetálicos[41] assim em como tópicos relevantes da Convenção de 1982: a) sobre a delimitação lateral e frontal de plataformas continentais; b) e sobre o limite exterior dessas plataformas, ou seja, o traçado da fronteira entre elas e a área dos fundos oceânicos[42].

17. Tendo em vista a relevância do período de onze meses a que

---

37. THOMPSON - FLÔRES, Sergio M. Discurso de 12 de julho de 1974 na Primeira Comissão, como representante do Brasil. *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Official Records, vol. II, United Nations, New York, 1975, p. 10.
38. Cf. art. 144 (1) (b); art. 150 (d); Anexo III, art. 13 (1) (d).
39. Epígrafe ao livro de GOTTMANN, Jean. "La Politique des Etats et Leur Géographie", Paris, A. Colin, 1952.
40. C.I.J. Recueil 1969, p. 51, par. 95.
41. Cite-se *verbi gratia*, no rol de bibliografia considerável, o estudo de HALBACH, Peter, "Deep-Sea Metallic Deposits". *Ocean Management*, 1984, pp. 35-60.
42. Cf. *verbi gratia* Caps. IV e V de nosso curso sobre "Le Plateau Continental dans le Convention de 1982 sur le Droit de la Mer", *Recueil des Cours* Académie de Droit International, Haia, 1985-V, pp. 273-427.

acima fizemos alusão e no curso do qual se tomou a decisão de majorar para duzentas milhas o mar territorial brasileiro, é fator a considerar a conjuntura da política nacional desse período. De qual conceito de "política" se está a falar? Do conceito que, a nosso ver, ficou bem explicitado por Charles de Visscher como sendo "a relação particularmente estreita que os governos estabelecem num dado momento entre o Estado e certos bens ou valores que eles consideram inseparáveis de sua conservação ou de sua grandeza"[43]. Uma certa conscientização dessa grandeza, presente no período em questão, se escudava em progresso material do país que lhe permitiu desvincular-se de dependência militar dos Estados Unidos, e buscar grau de autonomia relativa, construir seus próprios navios, mercantes e de guerra, assim como seus próprios armamentos[44]. O Brasil emergia então com poder político e militar específico que o inseria gradualmente, na esfera marítima, entre o Primeiro e o Terceiro Mundo[45].

Esse poder lhe permitiu exercer, então, certo papel de liderança numa sociedade internacional que se transformara sensivelmente após a segunda guerra mundial. Entre os elementos dessa transformação estava o da aquisição de independência política de um grande número de colônias que passaram a exercer, nos foros internacionais dos quais se tornaram membros, influência crescente no repúdio a convenções de cuja gênese não participaram, entre as quais as de Genebra, sobre direito do mar, de 1958.

18. Dos diplomas legais brasileiros editados até o início da década de 1970 não consta menção às *relações latino-americanas* como fator das decisões então assumidas se bem que a essas relações se reporte a Exposição de Motivos nº 011/70 da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, com a qual foi encaminhado ao Congresso o texto do Decreto-lei 1.098. Refere-se essa Exposição à "adoção de uma solução coincidente com a que tende a prevalecer em toda a América Latina", o que ensejaria "a formação de uma frente única latino-americana" nos foros internacionais. Deixava, assim, o Brasil de figurar como exceção no contexto regional e, embora retardatário, preservaria a sua posição de solidariedade nesse mesmo contexto[46].

Como fator ligado não propriamente aos diplomas legais brasileiros mas ao novo direito do mar elaborado em nível de relações internacionais, essa solidariedade teve a maior importância, quer considerada em

43. *Theóries et Realités en Droit International Public*, 3ª ed., Paris, A. Pedone, 1960, p. 96.
44. Cf, SCHNEIDER, Ronald M., Brazil, *Foreign Policy of a Future World Power*, Boulder, Colorado, Westview, 1976, pp. 45-47.
45. MORRIS, op. cit., pp. 13-14, 113-115.
46. Sobre o alcance dessa solidariedade, cf. ARAUJO CASTRO, L.A.S.B., *op. cit.*, p. 16.

si mesmo, quer entendida como anel de uma cadeia mais ampla, a de solidariedade global dos países do Terceiro Mundo, que, no ano inicial da Terceira Conferência, subsistia na UNCTAD e se fazia sentir na convocação tanto da Conferência de Estocolmo como da Conferência sobre poluição marítima patrocinada pela IMCO.

19. A solidariedade com os países em desenvolvimento se corporificou antes mesmo da decisão de ampliar o mar territorial para duzentas milhas. Referimo-nos à opção feita pelo governo brasileiro, na década de 1960, entre duas tendências discrepantes acerca do âmbito "ratione materiae" de reformulação do direito do mar. Uma dessas tendências se corporificava na proposta patrocinada em conjunto pela URSS e Estados Unidos de convocação de uma Conferência para cuidar de três temas: limitação de largura do mar territorial, liberdade de trânsito nos estreitos internacionais e "interesses especiais dos Estados ribeirinhos no alto mar". Outra tendência defluia da aprovação da proposta da delegação de Malta apresentada em setembro de 1967 nas Nações Unidas concernente "à reserva exclusiva para fins pacíficos do fundo do mar e do fundo oceano além dos limites da jurisdição atual e o uso desses recursos no interesse da humanidade"

Dando preferência em princípio à proposta de Malta, a delegação brasileira diligenciou no sentido de ampliá-la, de modo que a Conferência viesse a cuidar da regulamentação tanto dos fundos oceânicos como da jurisdição de cada Estado, dos limites exteriores da plataforma continental e da largura do mar territorial. Foi essa a diretriz que vingou, corporificada na Resolução 2750 C, parágrafo 2, de 17 de dezembro de 1970, convocatória da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

20. É a rigor ao nível das relações internacionais que se coloca a reformulação do direito do mar clássico, objetivada pelo grupo dos 77[47], no qual se insere o grupo regional latino-americano. Esse direito correspondia à era colonial cujos beneficiários eram países industrializados. Reação contra o sistema injusto de distribuição de rendas, o novo direito do mar passou a ser produto menos de uma confrontação no plano ideológico, entre ocidente e oriente (o que ocorria nas conferências de 1958 e 1960) do que uma confrontação no plano econômico, entre norte e sul. As normas desse direito se transformaram na alavanca propulsora de uma nova ordem econômica internacional, ou seja, de uma ordem "justa e equitativa na qual sejam tomados em conta" – como diz o Preâmbulo da Convenção de 1982 – "os interesses e necessidades de toda a humanidade e, em particular, dos interesses e necessi-

47. O Grupo dos 77 abrangia cerca de 120 Estados, ou seja, mais de 2/3 do total de membros da Terceira Conferência.

dades específicas dos países em desenvolvimento, sejam eles costeiros ou sem litoral".

21. Faz o mesmo Preâmbulo menção reiterada à justiça e à equidade, as quais seriam, por certo, comprometidas, se continuasse a reinar incerteza sobre as normas aplicáveis aos espaços marítimos e oceânicos[48]. É compreensível, pois, que se arrole o *fator jurídico* entre os demais, sobretudo porque a definição precisa dos direitos e deveres das Partes e a organização de um mecanismo de solução de controvérsias, como o dispõe o tratado, contribuirão por evitar a deflagração de controvérsias e conflitos.

Outros pontos cabe ainda assinalar no tocante ao fator jurídico, inclusive em suas implicações de ordem política que tiveram de ser examinadas na etapa final da Terceira Conferência, no momento em que se conheceu da definitiva recusa de uma super-potência e de mais alguns Estados desenvolvidos de somarem-se ao consenso formado em torno do projeto da Convenção. Prosseguir ainda nas negociações? A decisão de ultimá-las após nove anos de duração se justificava em face dos efeitos declaratórios e cristalizadores de costume internacional universal[49] abonados por sentenças da Corte Internacional de Justiça a respeito da Convenção. Entende a Corte que ela não poderia negligenciar uma disposição do projeto da Convenção se concluisse que a substância da mesma "vincula todos os membros da comunidade internacional pelo fato de que ela consagra ou cristaliza uma regra de direito costumeiro preexistente ou em vias de formação"[50]. Três anos após essa decisão, a Corte ressaltou "ser inegável que tendo sido aprovada por esmagadora maioria de Estados, a Convenção de 1982 se reveste de uma importância maior, de sorte que, mesmo se os Estados não a invocarem, incumbe manifestamente à Corte examinar até que ponto qualquer uma de suas disposições pertinentes vincula as Partes enquanto regra de direito internacional costumeiro"[51].

22. Coroamento de um processo complexo e gradual, que se prolongou durante quinze anos a contar da proposta de Malta na Assembléia Geral das Nações Unidas, o novo direito do mar, tal como está cristali-

48. Já por ocasião da primeira Conferência das Nações Unidas sobre direito do mar, o Secretariado das Nações Unidas fazia menção a cinqüenta e quatro decisões de tribunais internacionais referentes a esse direito (A/CONF. 13/22). Como é compreensível, aumentou desde então consideravelmente o número dessas controvérsias, a maioria das quais, felizmente, solucionadas por via jurídica ou política (Cf. nossos estudos "Le droit de la mer dans la jurisprudence de la Cour internationales de Justice" e "Le Plateau Continental dans la convention de 1982 sur le droit de la mer". *Recueil des Cours*, tomio 84, 1985-V, especialmente pp. 281 e 282).

49. Cf. a respeito estudo que publicamos juntamente com HUGO CAMINOS, "Les Sources du Droit de la Mer" in *Traité du Nouveau Droit de la Mer* (ed. DUPUY-VIGNES), Paris-Bruxelles, 1985, pp. 27-122, em particular, pp. 68-71.

50. *C.I.J. Recueil 1982*, p. 38, par. 24.

51. *C.I.J. Recueil 1985*, p. 30, par. 27.

zado na Convenção de 1982, é a resultante de um trabalho conjugado de mais de uma centena e meia de Estados, no curso da qual a delegação brasileira, segundo testemunhos diversos[52], ocupou posição de preeminência, desde os trabalhos iniciais da Comissão dos Fundos Oceânicos até a sessão de encerramento da Conferência. Produto fecundo e definitivo de um consenso, não poderia a Convenção coincidir perfeitamente com as aspirações de cada delegação, pois, como observou seu primeiro Chefe, então na qualidade de Ministro de Estado das Relações Exteriores, "essa busca de consenso só se pode fazer descontentando parcialmente a cada um"[53]. Sem prejuízo dessa nota compreensível de decepção, menos ou mais gritante, a verdade é que a Conferência exerceu uma tarefa pedagógica de esclarecimento dos direitos e interesses das Partes e o resultado final alcançado tem o porte de um monumento sinalizador na rota histórica da política internacional.

V – Considerações Finais

23. Do exame dos fatores comuns ao nível das relações internacionais e da política interna, é natural divisar um sentido de convergência e identificação desses fatores com os da política marítima externa brasileira. Em princípio, discrepâncias e colisões era lícito prever entre fatores específicos situados em diferentes patamares. Donde o interesse de análise que nos propusemos fazer e da qual se infere, porém, que também no tocante aos fatores específicos, aquele sentido de convergência e mesmo de identificação persiste.

Certo, eventual diferença poderia emergir entre, de um lado, a tese das duzentas milhas de mar territorial, que fora inscrita há cerca de quatro lustros em nível de política marítima interna e externa e, de outro lado, a tese das duzentas milhas de mar territorial e de zona econômica exclusiva (doze e mais cento e oitenta e oito milhas), que ficou estipulada ao nível das relações internacionais. Tal diferença parece diluir-se no entanto, em razão de duas circunstâncias, a primeira das

---

52. NYE, J.S. "Ocean rule making from a world politics perspective". *Ocean Development and International Law Journal*, 1975, p. 51. SZEKELY, Alberto *in Latin American and the Development of the Law of the Sea*: Regional Documents and National Legislation, New York, Ocean Publications, New York, Diobbs Ferry, 1976, vol. I, p. 320. MILES, Edward. "The structure and effects of the decision process in the seabed committee and the Third United Conference on the Law Of the Sea, *International Organization*, 1977, Spring, p. 31. SELCHER, Wayne, Brazil's Multilateral Relations: Beetween First and Third Worlds, Boulder, Colorado, Westview Press, 1978, pp. 2, 15-16, 36. *Apud* MORRIS, *op. cit*, pp. 101 e 115-116, o qual testemunha que entrevistas por ele feitas "corroborated the impression of Brazil as an extremely influential law of the sea actor and of Brazilian diplomats as skilled negotiators" (*ibidem*, p. 116).

53. SARAIVA GUERREIRO, Ramiro, Entrevista ao Jornal do Brasil, de 23 de março de 1980.

quais consistente na realidade de que os diferentes fatores em jogo (comuns ou específicos) influenciaram fundamentalmente ambas as teses. A segunda dessas circunstâncias diz respeito à natureza jurídica da zona econômica exclusiva. Quanto ao regime desse novo espaço marítimo, minudentemente dispõe a respeito a Parte V da Convenção de Montego Bay. Silencia, porém, o tratado de 1982 acerca da natureza jurídica desse espaço. Seria este ou não parte integrante do Estado costeiro? A impossibilidade de dar uma resposta a essa questão crucial no curso da Terceira Conferência conduziu à adoção da chamada fórmula Castañeda, a do artigo 59 da Convenção, modelo de formulação diplomática, de teor suficientemente vago para ensejar o adiamento de decisão a respeito e autorizar a superação das negociações interrompidas. Ora, o adiamento só tenderia a favorecer na prática a tese territorialista defendida pela delegação brasileira. É o que na verdade vem ocorrendo. A integração gradual da zona econômica exclusiva ao território do Estado costeiro é uma consequência lógica, embora de ritmo lento, do exercício contínuo por parte desse Estado de suas competências no mesmo espaço, por mais limitadas e eventuais que essas competências sejam ou venham a sê-lo.

24. Cabe notar, por outro lado, que a curva de inflexão da política marítima brasileira, determinada há duas décadas pela adoção da tese das duzentas milhas de mar territorial, manteve, na Convenção de 1982, um sentido de continuidade e de coerência. Mais que isso. São identificáveis as vantagens que essa política acabou alcançando no bojo do tratado de Montego Bay: a) ampliação da plataforma continental brasileira; b) aumento do espaço marítimo do país em conseqüência de regras aplicáveis às ilhas oceânicas brasileiras; c) participação, com benefícios daí conseqüentes, no mecanismo operacional de exploração e explotação dos fundos oceânicos; d) inserção em um sistema global do regime de todos os espaços oceânicos; e) incorporação do país ao mecanismo de solução de controvérsias internacionais.

25. Tendo em conta não apenas a próxima e inelutável vigência senão também a efetividade do tratado de 1982, parece aconselhável vislumbrá-lo em razão de sua indeclinável longa duração assim como da integralidade e solidariedade de suas disposições. Entre as tarefas imediatas que cabe ao governo promover, à luz da Convenção, assinale-se de pronto: a) a elaboração de cartas marítimas e listas de coordenadas geográficas com a indicação das linhas de base do mar territorial e demarcação dos espaços marítimos brasileiros; b) a reformulação da legislação brasileira; c) a determinação da capacidade nacional de exploração e aproveitamento dos recursos biológicos da zona econômica exclusiva e fixação, em consequência, das capturas permissíveis; d) o

estabelecimento efetivo do limite exterior da plataforma continental, o que exigirá a realização de trabalhos de levantamento sísmico em, pelo menos, três grandes áreas, ou seja: o cone do Amazonas, parte da costa dos Abrolhos e a costa sul; e) e o acesso à participação dinâmica nos procedimentos normativos assim como nos mecanismos institucionais implantados pelo tratado de Montego Bay e resoluções I e II da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

FUTURO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

1. As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000.
   Luiz Felipe de Seixas Correa

2. A estratificação internacional nos anos 90.
   Ronaldo Mota Sardenberg

1. As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000

Luiz Felipe de Seixas Correa

"To complain of the age we live in, to murmur at the presente possessors of power, to lament the past, to conceive extravagant hopes for the future, are the common dispositons of the greatest part of mankind".

Burke
"Thoughts on the Cause of
The Present Discontent"

Escrevendo em 1895, antecipava Machado de Assis em uma de suas crônicas[1] que o Século XX seria "um Século que se respeitará, que amará os homens, dando-lhes a paz, antes de tudo, e a ciência que é ofício de pacífico". Os fatos, infelizmente, não obedeceram à intuição ou aos desejos do nosso Machado. O Século XX, se representou para a Humanidade um período de prolongado e acelerado progresso científico, não foi de forma alguma um século de paz e de concórdia entre os homens e as nações. Duas conflagrações mundiais e uma sucessão de conflitos localizados foram e têm sido causa de morte e destruição em escala antes inimaginável. Instalado em 1945 e até hoje não dominado, o perigo da destruição em massa pela arma nuclear pôs em dúvida a própria sobrevivência da Humanidade. O subdesenvolvimento econômico e social, por sua vez, predominante na vasta maioria dos países, continua a gerar tensões e situações injustas, real e potencialmente desestabilizadoras.

O que ocorrerá no futuro? Será possível antecipar o novo milênio com o otimismo que revelava Machado de Assis às portas do Século XX? O que estará reservado para o Brasil no contexto internacional do Século XXI?

Antecipar o futuro é tarefa que requer extrema cautela e circunspecção. Sobretudo porque planejar e prever são atividades intelectuais que se projetam no tempo, mas que se realizam com os olhos postos no presente. Freqüentemente, vai-se buscar no futuro a justificativa para a ação do presente.

1. MACHADO DE ASSIS – Crônica de 6.1.1895. Obras Completas, volume 3 – Editora Aguilar.

Já nos encontramos, porém, tão próximos do ano 2000, que talvez os riscos de inquiri-lo não sejam tão grandes. Hoje, pensamos no ano 2000 com a expectativa de conhecê-lo. A proximidade dá-nos uma vaga sensação de intimidade com aquela data, que tanto excitava a imaginação dos nossos antepassados. Onze anos apenas nos separam daquele momento mágico, no qual se depositam tantas esperanças.

O Homem do final do Século XX adquiriu uma confiança sem limites na sua capacidade de conhecer, de fazer, de transformar. À medida que se acelera exponencialmente o ritmo das inovações, abrem-se para as sociedades desenvolvidas novas perspectivas de progresso e bem-estar. Com a instantaneidade das comunicações, alterou-se o próprio ciclo do conhecimento. No passado, o progresso era estanque. As sociedades mais avançadas monopolizavam os benefícios de suas conquistas. O movimento de transferência do centro à periferia era lento e o mundo dividido em sociedades, cujo desenvolvimento se dava de maneira descontínua e impermeável. Hoje, ainda que não tenham desaparecido as divisões, ainda que as disparidades subsistam e que a geração do conhecimento continue restrita ao centro, a irradiação para a periferia dá-se de forma quase instantânea e mais generalizada. O progresso passou a ser visível a todos, ainda que não vivido por todos. Abriu-se um novo descompasso nas relações internacionais entre o centro e a periferia. As sociedades que no passado não tinham, freqüentemente não sabiam que não tinham. Hoje não têm, sabem que não têm, e querem ter.

É nesse contexto internacional em transformação que o Brasil se prepara para fazer as opções internas e externas que definirão o seu futuro.

Um dos elementos fundamentais que caracterizam e diferenciam o Brasil no quadro das relações internacionais é o de que o país não é parte de qualquer conflito. O Brasil não tem um passivo de hipotecas reais a resgatar no plano internacional; não é ameaçado por seus vizinhos, nem os ameaça; não é membro de alianças militares; não abriga qualquer pretensão de natureza territorial e não é objeto de reivindicações por parte de terceiras potências. Isso não é obviamente obra do acaso. Deveu-se historicamente à ação dos Estadistas do período monárquico, que enfrentaram, com visão de longo prazo e firmeza, várias situações capazes de ameaçar a integridade territorial e a estabilidade do país. Deveu-se, sobretudo, à obra do Barão do Rio Branco, que resolveu, no início do Século XX, um a um, os problemas que poderiam vir a turvar o relacionamento do Brasil com os países vizinhos.

A magnitude e a importância dessa obra não podem ser minimizadas. O Brasil faz fronteira com dez países, sendo, depois da URSS e da

China, o país que conta com maior número de vizinhos territoriais. Posto que as relações de vizinhança são potencialmente as mais antagônicas e geradoras de conflitos, dispor de um conjunto de relações pacíficas e de cooperação com dez vizinhos constitui para o Brasil um patrimônio diplomático extremamente valioso.

Foi justamente este patrimônio que permitiu ao Brasil praticar, ao longo de todo o Século XX, uma política externa não conflitiva. Uma análise objetiva do comportamento externo do Brasil indicaria que os vetores primários de sua atuação internacional têm sido, de um lado, o de assegurar e aperfeiçoar este patrimônio diplomático e, de outro, o de procurar obter recursos para o seu projeto nacional de desenvolvimento.

A relativa simplicidade e a linearidade do modelo de política externa do Brasil contrastam, porém, com a complexidade e o passivo de questões irresolvidas que caracterizam a política interna do País. Refletir sobre a sociedade brasileira, tentar visualizar a individualidade onde predominam as contradições, conduz freqüentemente à perplexidade. O grau de consenso existente na sociedade brasileira continua limitado pelas disparidades regionais e sociais que vincam profundamente o País. Ao longo da História, foi-se criando dentro do Brasil o mesmo tipo de relação inter-regional e inter-social que prevalece no mundo. O brasileiro que vive nos círculos mais dinâmicos e modernos da sociedade não deixa às vezes de se comportar como se tivesse mais em comum com o homem americano e europeu do que com seu compatriota das regiões carentes do País. Nutrido no contacto com as idéias e as realizações materiais que vêm de fora, aquele se identifica com um código intelectual inacessível a este. Uma distância crescente separa os diferentes pólos da sociedade brasileira e torna difícil conciliar visões do mundo e interesses descoincidentes.

Essas contradições, por sua vez, são responsáveis por algumas inconsistências e certas descontinuidades na operação diplomática do Brasil. Geram uma crise de identidade que se revela freqüentemente no plano declaratório. O Brasil dá por vezes a impressão de não se sentir totalmente à vontade do mundo: ainda não resolveu se deve comportar-se como o mais rico dos pobres ou o mais pobre dos ricos. Satisfeito e insatisfeito ao mesmo tempo; conservador em certos campos, reformista em outros, o Brasil desafia simplificações e ocasionalmente age no plano externo de maneira surpreendente para seus parceiros.

Daí a importância que adquire no discurso externo brasileiro o componente utópico. Existe uma espécie de "sonho brasileiro", algo indefinido, vagamente parecido com um paraíso terrestre, onde o Brasil seria liberto de todas as pressões e condicionamentos injustos que ini-

bem o seu pleno crescimento; onde floresceria a justiça e a verdadeira igualdade. Já que a realidade externa é desagradável e até certo ponto hostil, ao frustrar as expectativas brasileiras de desenvolvimento e poder, é nesse "sonho" que o discurso brasileiro vai muitas vezes buscar soluções para os problemas concretos a enfrentar.

Daí também a importância que assume no universo intelectual brasileiro a dimensão do futuro. Desde o descobrimento, criou-se no imaginário brasileiro o mito da grandeza, da riqueza e do bem-estar que estariam reservados às gerações vindouras. Ao longo da História do Brasil, as dificuldades do presente jamais deixaram de ser apontadas como o prelúdio da bonança por vir no Século XXI. À medida que se aproxima o encontro com o novo milênio, aumenta a inquietação com os destinos do Brasil. Como será no futuro, o "país do futuro"?

Com vistas a tentar contribuir para o debate em torno destas indagações, o presente trabalho busca inicialmente reconstituir e sintetizar, em linhas muito gerais, a evolução das relações externas do Brasil a partir do término da II Guerra Mundial para, em seguida, propor algumas reflexões sobre seus possíveis desdobramentos, tanto no que diz respeito aos principais parceiros do Brasil, quando a algumas das questões prioritárias da agenda internacional.

* * *

O Brasil emergiu da II Guerra Mundial em estado de completa dependência econômica, militar e política dos EUA: 50% de suas importações provinham dos EUA que, por sua vez, absorviam 40% das exportações do País. A "aliança" com os EUA, originalmente concebida no princípio do Século por Rio Branco como fator de modernização do País e de superação da influência européia fora posteriormente reformulada por Getúlio Vargas, como parte de seu projeto de desenvolvimento para o Brasil. A Guerra viria a desfigurar de certa maneira este projeto, ensejando que a influência dos EUA assumisse um volume despropositado em praticamente todos os setores da vida brasileira.

Embora à margem dos acontecimentos que assinalaram os movimentos iniciais da Guerra Fria, o Brasil praticou uma vigorosa política de bloco e alinhou-se irrestritamente com os EUA. A rigidez do sistema internacional dificilmente permitiria comportamento diferente. O grau de solidariedade exigido pelas potências dominantes era total, já que a confrontação entre os sistemas capitalista e comunista parecia não admitir outra resultante se não a vitória de um sobre o outro.

A par desse constrangimento de natureza sistêmica, porém, havia presunção de que a manuteção da "aliança" negociada com os EUA

para permitir a participação do Brasil na Guerra criaria as condições necessárias para o desenvolvimento do país, a exemplo do que viria a ocorrer na Europa Ocidental e no Japão.

Ao iniciar-se o segundo Governo Vargas, em 1951, o quadro interno brasileiro alterou-se. Tendo assumido compromissos com a bandeira do nacionalismo econômico, Vargas despertou inquietação e hostilidade em setores ligados ao capital estrangeiro. Os EUA, embora seguissem os acontecimentos no Brasil com alguma apreensão, jamais se dispuseram a canalizar, seja para a América Latina, como um todo, seja especificamente para o Brasil, recursos como os que estavam sendo despejados maciçamente para a reconstrução da Europa e para a criação de uma rede de segurança na Ásia. As prioridades americanas eram ditadas pela "Guerra Fria" e por suas necessidades de segurança no quadro mais amplo do conflito Leste-Oeste.

No que se refere à América Latina, o essencial, do ponto-de-vista de Washington, era evitar a criação de situações que viessem a pôr em risco a influência americana. Para tanto, àquela altura pareciam bastar alguns poucos dólares de ajuda e alguns projetos de cooperação militar. Em 1952, assinou-se o Acordo Militar Brasil-EUA que, até sua denúncia em 1977, simbolizaria a estreita vinculação entre as Forças Armadas brasileiras e norte-americanas.

A partir de 1952, porém, processou-se uma vagarosa, mas perceptível, mudança nos rumos da relação com os EUA e, em conseqüência, da política externa do Brasil. Os pressupostos que haviam levado ao alinhamento irrestrito com os EUA foram postos em questão. Sem abandonar a "aliança", o Brasil principiou a qualificá-la. Revelando crescente decepção com os magros benefícios auferidos no período do alinhamento irrestrito, passou-se a enfatizar a conveniência da criação de arranjos multilaterais mais eficazes para a promoção do desenvolvimento econômico, por oposição ao bilateralismo característico da fase anterior.

Começou então a dar-se conta o Brasil de que sua inserção no conflito Leste-Oeste não seria capaz de conduzir à solução dos problemas que se apresentavam ao País. Data de 1952 a primeira verbalização formal do desencanto do Brasil com a insensibilidade dos EUA para com os problemas do desenvolvimento e com as divisões do mundo que se estavam delineando. Em notável antevisão dos rumos que tomaria o sistema internacional, o Chanceler João Neves denunciou perante a Assembléia-Geral da ONU que "sendo poucos os Estados que lograram industrializar completamente suas economias, o mundo está-se dividindo entre um grupo de países ricos e outro, muito maior, de países pobres. À medida que a minoria acumula riqueza, a maioria empobrece...

Todos os bens e recursos estão concentrados nas mãos de certos Estados, enquanto outros, sem meios e sem oportunidades, marcham na direção da pobreza absoluta, de vez que não dispõem de capital e de equipamento técnico adequado para explorar seus recursos agrícolas e minerais"[2].

Não obstante este tipo de premonição, o debate político interno no Brasil permaneceu subordinado aos condicionantes ideológicos ligados ao conflito Leste-Oeste. A crise que se abriu com o suicídio do Presidente Vargas, e que culminou 10 anos depois com o movimento de 1964, não deixou de ser permanentemente marcada por influência de origens externas predicadas em componentes ideológicos. A dinâmica do debate político interno brasileiro não permitia que o diagnóstico acertado da conjuntura externa fosse traduzido em mudanças de orientação. Prevalecia ainda a expectativa da "aliança" norte-americana.

Já ao final dos anos 50, porém, começou-se a perceber no Brasil o esgotamento do modelo da Guerra Fria. Mesmo as lideranças mais comprometidas com a "aliança" norte-americana passaram a não esconder a frustração e o desapontamento com que o Brasil encarava a sua marginalização. Oswaldo Aranha, em 1957, ao discursar na Assembléia-Geral da ONU, expressaria a perplexidade do Brasil diante do fato de que não apenas as nações que mais sofreram o impacto da guerra estavam inteiramente reconstruídas, mas também que elas haviam ultrapassado os seus próprios níveis de antes do conflito, enquanto que outras nações acusavam uma queda, tanto em suas rendas públicas quanto privadas[3].

Foi dessa sensação de perplexidade e de marginalização que se originaram as transformações que viriam gradativamente a se operar na "visão do mundo" da diplomacia brasileira. O eixo das preocupações externas do Brasil passaria a desviar-se do sentido Leste-Oeste para buscar a vertente Norte-Sul. As desigualdades econômicas, mais do que as polaridades ideológicas, viriam a ser gradativamente responsabilizadas pelas tensões internacionais.

O Presidente Juscelino Kubitschek ainda tentou recriar a "aliança" com os EUA. A "Operação Pan-Americana" representou uma clara tentativa de comprometer os EUA com o processo de desenvolvimento da América Latina, que dava crescentes mostras de fermentação política e social. Ao reagirem friamente à "Operação Pan-Americana", os EUA despertaram novas reações de desencanto e frustração no Bra-

2. JOÃO NEVES DA FONTOURA – Discurso da Assembléia-Geral da ONU – 1952. Atas da VII Sessão da AGNU, 394ª Reunião do Plenário.
3. OSWALDO ARANHA – Discurso na Assembléia-Geral da ONU – 1957. Atas da XII Sessão da AGNU, 680ª Reunião do Plenário.

sil. Tratava-se de um instrumento de diálogo e cooperação para o desenvolvimento que o Brasil oferecia aos EUA com vistas, inclusive, a contrabalançar a crescente influência das idéias de esquerda da região. Os EUA, no entanto, não estavam dispostos a atribuir ao Brasil papel de maior importância na condução da agenda hemisférica.

A reação brasileira se materializou, entre outras iniciativas, no restabelecimento, ainda em 1959, durante o Governo Kubitschek, de relações comerciais com a URSS (as relações diplomáticas, estabelecidas em 1945, haviam sido rompidas em 1947 e seriam posteriormente restabelecidas em 1961). Mas foi só em 1961, com a assunção do Presidente Jânio Quadros, que a "política externa independente" marcou o início de um período de maior amplitude na atuação externa do Brasil. O próprio rótulo de "independente" que se afixava à nova política externa indicava a presunção de que a política até então praticada não o era.

O fim da década dos 50 e início dos anos 60 foram tensos e ambíguos. A confrontação parecia ressurgir simultaneamente com os impulsos de cooperação. Não se podia prever o desfecho de um processo que envolvia riscos de guerra muito evidentes. Em retrospecto, este período de agravamento da confrontação, que culminaria com a crise dos foguetes de Cuba em 1962, pode ser percebido como o prelúdio do relaxamento de tensões que viria a prevalecer em seguida e que tenderia a tornar a interação entre as Superpotências menos confrontacionista, identificando-se paulatinamente áreas de interesses convergentes e de cooperação.

A crise dos foguetes de Cuba teve certamente um efeito demonstrativo. Se não estivesse presente o elemento do holocausto nuclear, certamente se teria chegado então a uma confrontação bélica entre os EUA e a URSS. O papel dissuasório da arma nuclear pareceu comprovado, o que, por sua vez, reforçou as concepções estratégicas baseadas na acumulação recíproca de armamento. O equilíbrio do terror possibilitou efetivamente entre as Superpotências a configuração de um modo de relacionamento que viria a ser conhecido como a "détente". O momento era de intensa coesão de blocos: exigia-se solidariedade política, ideológica e econômica. Buscava cada lado consolidar a sua base física de poder, de maneira a reforçar a sua capacidade negociadora.

A nova orientação da política externa do Brasil foi encarada com profunda preocupação nos EUA e não deixou de se constituir em fator de polarização do debate político interno brasileiro, pelas reações que despertou em setores conservadores. Sob Jânio Quadros e, posteriormente, sob João Goulart, o Brasil afastava-se de seu tradicional alinhamento com os EUA. Em certos setores no Brasil e nos EUA a "po-

lítica externa independente" foi vista como capaz de minar as bases da solidariedade hemisférica num momento em que os EUA dela mais precisavam. Seriam precisos vários anos ainda – passando por uma radical transformação interna – para que o Brasil se libertasse da psicologia da dependência externa e começasse efetivamente a diferenciar seus interesses específicos. Naquela altura, alimentado inclusive pelas graves divisões internas que conduziriam a março de 1964, o processo de elaboração e implementação da política externa brasileira era ainda obscurecido pelos constrangimentos ideológicos que se pretendia superar.

A "política externa independente" partia de uma visão objetiva do quadro internacional e de uma avaliação realista do papel que o Brasil poderia desempenhar. Num mundo dividido por ideologias conflitantes e por arsenais nucleares já então capazes de destruí-lo muitas vezes, tornavam-se reduzidas as oportunidades diplomáticas. A rigidez das políticas da "Guerra Fria" havia esterilizado a realidade internacional. Tornava-se necessário abrir espaços que permitissem o desenvolvimento do Brasil, mediante a superação das divisões do mundo e das relações tradicionais de dependência.

A "aliança" norte-americana não havia produzido frutos e a tentativa de intermediação na América Latina através da Operação Pan-Americana havia sido cooptada pelos EUA mediante a "Aliança para o Progresso", de escassos resultados para o País. Restava ao Brasil a opção de ampliar e diversificar as suas vertentes de ação e, acentuando os elementos que o vinculavam aos países do Terceiro Mundo, reivindicar ativamente mudanças no ordenamento político e econômico internacional. A paz não dependeria apenas do resultado da confrontação ideológica, mas sim, fundamentalmente, da solução das questões conhecidas, na formulação do Chanceler Araujo Castro, como os 3 D: "Desarmamento", "Desenvolvimento" e "Descolonização".

Porém, tanto nos EUA, como em setores conservadores no Brasil, a "política externa independente" não deixou de ser considerada como "braço" externo de políticas postas em prática pelo Governo com vistas à socialização do Brasil. Num momento em que as contradições internas no Brasil ganhavam intensidade e apontavam para um desfecho de confrontação, os EUA estimularam a "ideologização" das relações bilaterais com o Brasil.

Não foi decerto pequeno o peso do fator externo nos acontecimentos que conduziram a março de 1964. Em sucessivos pronunciamentos e em atitudes concretas, as lideranças estabelecidas em 1964 repudiariam as premissas da "política externa independente", propondo um "realinhamento" com os EUA, novamente depositários das expectativas brasileiras de cooperação para o desenvolvimento. Apesar de os

indícios apontarem na direção oposta, percebia-se o panorama internacional como ainda dominado pelo bipolarismo. As melhores oportunidades diplomáticas residiriam, portanto, na política de blocos.

Um tanto anacronisticamente, o Brasil se reinscreveria em 1964 no cenário internacional da Guerra Fria que, na realidade, já estava em mudança, com os primeiros movimentos do processo de "détente". No plano continental, produziu-se o rompimento de relações com Cuba e a participação na Força Interamericana de Paz em São Domingos. Assinalando as suas conotações ideológicas, o Brasil colocou-se ademais contra o processo de descolonização. Tais políticas representariam por longo tempo pesado ônus para a diplomacia brasileira, dificultando-lhe a fluência nos foros hemisféricos e multilaterais.

Posteriormente, a acomodação e o entendimento entre as Superpotências possibilitaria que se atenuasse a rigidez dos blocos em que se dividia o mundo. A Europa Ocidental, sob a liderança da França, passaria a atuar sobre perspectivas políticas próprias, amparadas no desenvolvimento que a cooperação com os EUA havia gerado e que a integração econômica havia acelerado. A França viria a retirar-se militarmente da OTAN em 1966. A China romperia definitivamente com a orientação da União Soviética. No Terceiro Mundo, o neutralismo e a política pendular características do período da Guerra Fria cediam lugar a iniciativas de arregimentação em torno de causas comuns (Não-alinhamento, Grupo dos 77). Percebia-se o perigo de que se cristalizasse uma superestrutura internacional baseada na "divisão" do mundo entre as Superpotências, congelando-se as relações de Poder existentes, em detrimento dos anseios do Terceiro Mundo de desenvolvimento e de participação nas grandes decisões internacionais.

O Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares concluído em 1968 veio a simbolizar as divisões e as desigualdades que as Superpotências, no afã de minimizar as hipóteses de conflito entre si, buscavam implantar. A lógica do Poder se expressava em instrumentos desiguais, tidos e apregoados, no entanto, como essenciais para a manutenção do precário equilíbrio que a paridade estratégica parecia assegurar.

A invasão da Tchecoslováquia em 1968, justificada pela Doutrina Brezhnev da soberania limitada, foi um indício evidente da tendência para a aceitação da divisão do mundo em esferas de influência. Em Washington e Moscou, reforçavam-se as expectativas de uma administração racional do sistema internacional. Ao assumir o Governo dos EUA, em 1969, o Presidente Nixon anunciaria a superação da era da confrontação pela era da negociação.

Sob a influência dominante do pensamento "realista" do Professor Henry Kissinger, os EUA reconheceriam os interesses de segurança

da URSS e favoreceriam o seu progressivo envolvimento nas grandes correntes internacionais de comércio e investimento. Recobrariam valor as antigas teorias européias de equilíbrio de poder. O mundo, segundo a visão do Professor Kissinger, seria equilibrado por um sistema de forças dispostas como um pentagrama, em cujos vértices se situariam, em posição de preeminência, as Superpotências e, depois, a República Popular da China, a Europa Ocidental e o Japão, cuja extraordinária ascensão econômico-financeira já o distinguia como pólo de poder mundial. Nas áreas periféricas, o equilíbrio se faria pela aceitação das preeminências básicas de um ou outro vértice do pentagrama e pela ação de potências regionais, às quais se delegaria o poder de reitoras dos subsistemas.

A "détente" se consolidou com a negociação de seus dois instrumentos básicos: o SALT I, mediante o qual, sem prejuízo de suas respectivas estratégias de segurança, os EUA e a URSS se habilitavam a ordenar mais adequadamente os recursos despendidos em armamentos; e os "Princípios Básicos das Relações entre os EUA e a URSS", cuja essência consistia na aceitação da "coexistência pacífica", com base em "espírito de reciprocidade, acomodação mútua e benefícios mútuos", abdicando um da busca de vantagens unilaterais às expensas do outro.

À luz dessa evolução do quadro internacional, operar-se-ia uma gradual transformação da política externa do Brasil, que a recolocaria novamente fora dos âmbitos estritos da confrontação Leste-Oeste. Para tanto, pesavam também fatores internos. O processo militar aberto em 1964 adquirira vocação de permanência. O movimento liberal, comprometido com o retorno imediato à formalística da democracia representativa, transformara-se num processo de cunho autoritário, voltado para objetivos modernizadores e desenvolvimentistas de longo prazo. Era inevitável que se abrissem áreas de atrito com os EUA.

A retórica reivindicatória voltou então a predominar no discurso externo brasileiro, percebendo-se a "détente" como instrumento capaz de conduzir à divisão do mundo entre as Superpotências. Em tal contexto, não haveria espaço para a emergência de um país como o Brasil, cujos objetivos permanentes de desenvolvimento econômico e social pareciam recobrar viabilidade após vários anos de desagregação e divisões internas.

O elemento central da nova política externa brasileira foi o repúdio ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), apontado como instrumento-símbolo de um ordenamento internacional fundado na preeminência dos interesses de segurança das Superpotências e na cristalização de uma inaceitável divisão do mundo entre países

"responsáveis" e países "irresponsáveis". O Brasil percebia-se como tendo atingido um grau de desenvolvimento interno que o autorizava a abrigar expectativas crescentes quanto a seu futuro. Sem resvalar para o terreno ideológico, sentia-se seguro para discordar dos EUA em matéria tão fundamental para os objetivos americanos de segurança, como era certamente o TNP. A retórica diplomática do Brasil passou de certo modo a não diferenciar as Superpotências. Embora evidentemente mais ligado a uma do que a outra, o Brasil identificaria na política de ambas motivações perniciosas e de ambas, com igual intensidade, reclamaria transformações. Subsistiam ainda, porém, constrangimentos que impediam o Brasil de efetivamente traduzir sua retórica diplomática em políticas concretas. A visão do mundo que parecia fluir do discurso brasileiro contrastava com a realidade das posições assumidas diante de algumas importantes questões da agenda internacional.

Com o Governo Médici, inaugurou-se no Brasil período de acelerado crescimento econômico. Ampliou-se e modernizou-se a base industrial do País, ao mesmo tempo em que se expandiram as correntes de comércio internacional e se implantou uma eficiente infra-estrutura energética e de comunicações. O desenvolvimento econômico iminente gerou propostas externas ambiciosas. O "milagre econômico" interno condicionava uma política externa predicada na expectativa do poder futuro.

A atuação internacional do Brasil era, no entanto, ainda comprometida por contradições internas e se uma série de inibições externas. Desprovido de influência no Movimento Não-Alinhado, por persistir no apoio à política colonial de Portugal e tender por Israel, sempre que confrontado com decisões e votos sobre a questão do Oriente Médio, o Brasil começou igualmente a enfrentar algumas dificuldades nos foros econômicos, onde seria conduzido a diferenciar seus interesses *vis-à-vis* os países de menor desenvolvimento relativo.

À medida que se estreitavam os espaços diplomáticos, aumentava inversamente o componente utópico das postulações brasileiras. O realismo das políticas de poder que tolhiam a "emergência" do Brasil era severamente criticado. Em seu lugar, porém, propunham-se formulações pouco objetivas. O diagnóstico era quase sempre correto. Já as prescrições, freqüentemente ambíguas e irrealistas. Nesse período, o discurso do Brasil tornou-se afirmativo no tocante à importância que o País se atribuía e ao lugar que pretendia ocupar no cenário internacional. Voltou-se, inclusive, a insinuar a pretensão de obter, mediante a reforma da Carta, um lugar permanente, ou semipermanente, no Conselho de Segurança da ONU. Continuariam, no entanto, vagas ou praticamente inexistentes as referências às questões concretas. Ainda em

1973, o Brasil não se sentia em condições de se definir claramente sobre temas como Oriente Médio, África do Sul e os remanescentes do colonialismo na África. Ademais, não mantendo relações com a República Popular da China, o Brasil era percebido como um país ainda não verdadeiramente desvinculado das presilhas ideológicas oriundas da confrontação Leste-Oeste.

Essa situação se alterou, a partir de 1974, no Governo Ernesto Geisel, devido a duas ordens de fatores. Primeiro, e mais importante, a crise do petróleo que, ao expor a dependência do modelo de desenvolvimento brasileiro de fontes externas de energia, determinou o estabelecimento de políticas de aproximação com os países árabes. Tornara-se essencial garantir o suprimento de petróleo e o Brasil se revelaria disposto a pagar o preço político correspondente. Em segundo lugar, o próprio isolamento diplomático em que o País caíra, em função das atitudes persistentemente contrárias às da grande maioria dos países em desenvolvimento e latino-americanos no encaminhamento das principais questões internacionais.

A esses dois fatores, viria posteriormente somar-se, em 1977, o da confrontação com os EUA, devido, de um lado, à oposição sustentada pela Administração Carter ao acordo nuclear Brasil-RFA e, de outro, à política americana em matéria de direitos humanos. Foram pressões fortíssimas, às quais o Brasil resistiu, demonstrando solidez e coesão interna. Nesse processo, rompeu-se o último vínculo formal que situava o Brasil numa relação desequilibrada e "ideologizada" com os EUA. O acordo militar de 1952 foi denunciado em 1977, na seqüela de desentendimentos criados com a apresentação pelo Departamento de Estado ao Congresso americano de um relatório sobre a situação de direitos humanos no Brasil.

De 1979 em diante, suceder-se-ia uma série de acontecimentos que recolocariam as relações americano-soviéticas na vertente de confrontação. A "détente" era vista nos EUA como havendo beneficiado excessivamente a URSS, cujo envolvimento na África era apontado como revelador de desígnios expansionistas não-mitigados. Acreditava-se em Washington que a "détente" havia fracassado enquanto forma de relacionamento capaz de "conter" a URSS.

A queda do Xá do Irã, a invasão do Afeganistão e o episódio da Brigada soviética em Cuba foram percebidos nos EUA como indicadores de renovados desígnios soviéticos de expansão e hegemonia. Os níveis do armamentismo soviético eram apontados como suscetíveis de romper a paridade estratégica e de tornar novamente iminente o risco da confrontação nuclear.

Ao eleger-se em 1981, o Presidente Reagan orientou o aparato

político e de segurança americano para procurar reverter o que era percebido nos EUA como ganhos auferidos indevidamente pela URSS sob a égide da "détente". Reinstalou-se com redobrado rigor a carreira armamentista, elevando-se nos EUA e na URSS, a volumes sem precedentes os orçamentos militares. O conflito Leste-Oeste readquiriu suas características originais, subordinando-se todos os acontecimentos no plano internacional à lógica da confrontação.

Buscaram as superpotências, neste período que alguns autores denominaram de "II Guerra Fria", reforçar e solidificar as suas respectivas bases de sustentação. Já não se tornou, porém, possível fazer com que os blocos retornassem às configurações originais. Mesmo em suas áreas primárias de influência as Superpotências enfrentariam desafios graves. Verificou-se que a ampliação dos contactos internacionais, a difusão das expectativas de desenvolvimento econômico e social e a multiplicação das oportunidades no campo científico-tecnológico haviam alterado substancialmente as perspectivas dos países periféricos. Os limites empobrecedores da questão ideológica não eram mais aceitos passivamente.

Mediante a aplicação de vultosíssimos recursos na modernização e ampliação de seu aparato de segurança e, sobretudo, mediante o programa "Guerra nas Estrelas", os EUA imprimiram à carreira armamentista uma intensidade que testou os limites da URSS. É verdade que ao fazê-lo, os EUA passaram também a ter uma consciência mais clara da limitação de seus próprios recursos. Já não pareciam mais infindáveis as possibilidades americanas de aumentar indefinidamente as suas despesas militares.

A "II Guerra Fria", por sua vez, encontrou a URSS em fase de importantes transformações. O impasse no Afeganistão dramatizara as limitações de um envolvimento externo superdimensionado em função da real capacidade soviética de cumprir os compromissos assumidos em diversas áreas do mundo. A estagnação econômica e social do País tornava-se insustentável. Em que pese todo o avanço científico e tecnológico e toda a pujança econômica da URSS, os níveis de vida da grande massa soviética permaneciam inferiores às expectativas. Até quando e a que custo seria possível manter reprimidos os reclamos da sociedade soviética por padrões de consumo e bem-estar mais elevados?

Ao encerrar-se a era Brezhnev, já eram evidentes os sinais de mudança na URSS. Com a ascensão de Gorbachev, em 1985, a bandeira das mudanças passa a ser empunhada pelo Governo. O "novo modo de pensar", a *glasnost* e a *perestroika* assinalaram, com velocidade até certo ponto surpreendente, um período de grandes transformações internas na URSS e ensejaram mudanças radicais no plano internacional.

Retornou-se, no plano da relação entre as Superpotências, à vertente do entendimento. No que viria a ser conhecido como "neo-détente", realizaram-se quatro encontros de cúpula Reagan-Gorbachev, assinou-se o primeiro instrumento internacional de desarmamento, o tratado para a eliminação de mísseis nucleares de alcance médio (INF), e deu-se início, com o acordo sobre o Afeganistão, a um processo, ainda em curso, de distensão de crises regionais (África Austral, Campuchéia, Irã-Iraque, Oriente Médio). Deu-se novo impulso ao controle e à redução das armas estratégicas ofensivas (START), sendo ainda provável que a Administração Bush venha a desacelerar os investimentos na Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI), cujos efeitos desestabilizadores do equilíbrio estratégico são particularmente nocivos à URSS.

Indício eloquente das transformações ocorridas nas relações entre as Superpotências é a afirmação feita em recente depoimento no Senado dos EUA pelo Embaixador George F. Kennan, segundo a qual a URSS tornou-se "only another Great Power". Responsável pela doutrina do "Containment", que presidiu a interação americano-soviética nas últimas quatro décadas, Kennan sente-se hoje autorizado a pensar que já se tornou possível eliminar os elementos de tensão militar anormal entre as duas Superpotências e concentrar esforços no desenvolvimento das possibilidades positivas do relacionamento bilateral. Não é de estranhar, portanto, que, paralelamente às expectativas positivas de paz, ressurjam com a "neo-détente" os temores despertados no período Nixon-Brehnev quanto à reedição de esquemas de condomínio de poder entre as Superpotências.

Diferentemente, porém, dos período precedente, a "neo-détente" encontra as Superpotências, uma e outra, com capacidade limitada para impor universalmente os seus interesses unilaterais e recíprocos. Este é o elemento novo, que distigue o período atual e que se deverá delinear com maior clareza ao longo dos anos 90, até o final do Século.

Pode-se efetivamente atribuir à "neo-détente" a motivação implícita de permitir às Superpotências a afirmação de suas respectivas hegemonias diante dos desafios atuais e potenciais representados pelo crescente poderio da Europa Ocidental, do Japão e da China. Seja como for, a "neo-détente" parece estar assentada em bases mais sólidas do que a precedente, revestindo-se, portanto, de condições mais propícias de durabilidade. Ao aproximar-se o final do Século, as perspectivas de paz parecem mais animadoras e são reforçadas pela convicção de que, tendo sido possível evitar uma confrontação global ao longo das décadas precedentes, em meio a tantos fatores de tensão e desestabilização, parece lícito agora esperar que um grau maior de estabilidade

e cooperação entre as principais potências venha a conduzir a patamares mais elevados de segurança.

Quando, no final da década de 70, os acontecimentos internacionais voltaram a configurar um quadro tenso e de confrontação, o Brasil já se revelara capaz de diferenciar suficientemente os seus interesses e objetivos. O modelo de dependência na formulação e na execução da política externa brasileira havia-se atenuado, não parecendo mais possível que o País voltasse a fazer política de blocos. Nos anos oitenta, essas transformações fundamentais se solidificaram e se desdobraram. A política externa do Brasil tornou-se mais complexa, menos suscetível a simplificações, refletindo o elevado grau de envolvimento que o País adquirira no plano internacional, fazendo-se acompanhar da expansão de presença comercial do Brasil em áreas não-tradicionais.

A restauração do regime democrático no Governo José Sarney permitiu, por sua vez, que o Brasil se libertasse dos últimos entraves a tolher ainda a sua desenvoltura internacional. A democracia, porém, não trouxe respostas imediatas aos problemas internos e externos do Brasil. Trouxe até, ao contrário, perplexidades adicionais, na medida em que a liberação do debate interno permitiu que viessem à luz contradições antes sublimadas e todo um passivo de questões irresolvidas. Abriu-se um período de grande inquietação intelectual e política no Brasil, cujos desdobramentos não autorizam ainda previsões seguras, tantos são os imponderáveis de natureza interna e externa com que se defronta o País.

No plano externo, às certezas originárias de uma hierarquização muito nítida do sistema internacional, substituíram-se as incertezas geradas por desenvolvimentos em curso e tendências ainda não totalmente definidas. O que predomina é a ambigüidade: a ordem antiga ainda não se extinguiu e a que está por vir todavia não nasceu. Há uma coexistência, até certo ponto inquietante, entre diversos elementos do sistema internacional em vias de superação e do que parece estar em gestação. O momento é claramente de transição.

Ao analisar os elementos que condicionaram nos últimos cinco séculos os sucessivos movimentos de ascensão, prestígio e declínio das grandes potências, o Professor Paul Kennedy, em seu citadíssimo *The Rise and Fall of the Great Powers*[4], conclui que o principal elemento determinante no ciclo de transformações da estrutura internacional de poder é de natureza econômica e tecnológica e que todas as grandes alterações no equilíbrio do poder militar no mundo têm sido precedidas por mudanças no equilíbrio econômico.

4. PAUL KENNEDY – *The Rise and Fall of the Great Powers*. Ramdon House, 1987.

O Professor Kennedy acredita que estas tendências presumivelmente continuarão válidas e que a dinâmica do poder mundial permanecerá impulsionada, de forma desequilibrada, pelos diversos fatores de natureza econômica e tecnológica. A seu ver, o cenário político internacional das próximas décadas será caracterizado pelos seguintes elementos:

1) produzir-se-á uma translação, tanto em termos de parcelas do produto mundial total, quanto de gastos militares, das cinco maiores unidades de concentração de forças atuais para um número maior de nações. Este processo ocorrerá gradualmente. A curto prazo, nenhum outro Estado adquirirá condições de juntar-se à atual "pentarquia", composta pelos EUA, a URSS, a China, o Japão e a CEE.

2) o equilíbrio produtivo global entre os membros da atual "pentarquia" já se começou a deslocar – e continuará a fazê-lo – em certas direções: da URSS, dos EUA, e também da CEE, na direção do Japão e da China.

3) em termos militares, o mundo ainda é essencialmente bipolar, no sentido de que apenas os EUA e a URSS dispõem da capacidade de assegurar a destruição um do outro e, naturalmente, a destruição de qualquer outro país. No entanto, esta bipolaridade tende a ser gradualmente atenuada, tanto no nível nuclear quanto convencional, na medida em que os custos de manutenção do equilíbrio de poder militar entre os dois principais protagonistas continuarem a impedir que seu poderio econômico cresça.

Previsões semelhantes, de natureza complementar às de Kennedy, são formuladas por Robert Gilpin, em sua obra *The Political Economy of International Relations*[5]. Para Gilpin, a evolução da economia política internacional nas próximas décadas será profundamente influenciada por 3 grandes desenvolvimentos:

1) o relativo declínio da liderança econômica dos EUA sobre a economia liberal internacional;

2) o progressivo deslocamento do *locus* da economia mundial do Atlântico para o Pacífico; e

3) a crescente integração das economias americana e japonesa.

Gilpin aponta o potencial de desestabilização presente nas atuais tendências para o nacionalismo econômico e o protecionismo, assim como para o que ele denomina de "crescente regionalização" da economia mundial, à medida que as atividades econômicas globais se dispõem em torno de diferentes pólos.

5. ROBERT GILPIN – *The Political Economy of Internacional Relations*. Princeton University Press, 1987.

Ambos, Gilpin e Kennedy, coincidem quanto à inevitabilidade da emergência do Japão como poder dominante na superestrutura internacional das próximas décadas. Kennedy não especula sobre se esta emergência se dará com ou contra os EUA. Já Gilpin, ao incluir os EUA na nascente área de prosperidade do Pacífico, parece acreditar que a emergência do Japão se dará em aliança com os EUA.

É de presumir-se, não obstante, que as mudanças em curso na macroestrutura internacional não venham a alterar substancialmente o dado fundamental do sistema vigente, qual seja preeminência das Superpotências na arena diplomático-estratégica. As transformações nas hierarquias regionais e funcionais, se bem reflitam as novas condições de repartição de capacidades econômicas, não deverão, em futuro previsível, impedir que as decisões fundamentais em matéria de paz e de segurança permaneçam concentradas, em primeiro lugar, nas mãos dos EUA e da URSS.

Decerto existe sempre a hipótese de uma catástrofe, capaz de alterar mesmo as previsões mais ajuizadas. As características do atual sistema internacional, no entanto, revelam a existência de uma mistura de "resistência" e de "fragilidade", de tendências "revolucionárias" e "moderadas", que o tornam capaz de minimizar as hipóteses de catástrofe. De fato, como observou Stanley Hoffman,[6], a resistência tem prevalecido sobre a fragilidade, a moderação sobre a revolução e a interdependência econômica e a prudência nuclear sobre todos os outros fatores de conflito. É de esperar-se que esses fatores se mantenham constantes ao longo das próximas décadas e que, portanto, as especulações sobre o futuro do sistema internacional se possam basear em projeções das tendências atuais.

* * *

Conforme assinalado, as *relações entre o Brasil e os EUA* evoluíram historicamente em função de duas ordens principais de fatores: de um lado, os momentos em que as relações bilaterais assumiram maior intensidade coincidiram com períodos em que a rigidez do sistema internacional levou o Brasil a praticar uma política de blocos, pautando o seu comportamento externo essencialmente pelas condicionantes da confrontação ideológica. Por outro lado, a intensidade da relação bilateral variou em função da vigência no Brasil de propostas de desenvol-

6. STANLEY HOFFMAN – *The Future of the International Political System: a Sketch in Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics. Westview Press, 1987.*

vimento predicadas na expectativa real ou potencial da ajuda norte-americana.

Essas duas ordens de fatores tiveram, em certos períodos, vigência simultânea, conferindo ao relacionamento bilateral com os EUA natureza absolutamente dominante no universo da política externa brasileira. Em outros períodos, sua vigência foi descoincidente, o que determinou um comportamento externo mais diversificado por parte do Brasil. No curto período da "política externa independente", o que se procurou foi negar a preeminência dessas condicionantes, chegando-se a postular a sua superação, em favor de uma nova conceituação da posição do Brasil no mundo. A experiência revelou que nem o Brasil, nem os EUA, estavam àquela altura preparados para romper com os pressupostos fundamentais do relacionamento bilateral. Isto condicionou a sua retomada entre 1964 e 1968 e a sua permanência, embora atenuada, até 1974. A partir de então, o fio condutor da política externa do Brasil tem sido o de superação da dependência, mediante a busca de um relacionamento externo fundamentado essencialmente em interesses definidos a nível unilateral.

Ao final da década de 80, chegou-se ao que parece ser a culminação desse processo. Do ponto-de-vista político-ideológico, a evolução do cenário internacional aponta na direção de um relaxamento sustentado de tensões, o que retira validade a propostas de alinhamento com os EUA fundamentadas em motivações de natureza ideológica. E do ponto-de-vista econômico, a perda relativa de poder dos EUA, juntamente com a emergência de novos pólos econômicos com vocação universal, na Europa Ocidental e na Ásia, desenfatiza propostas que privilegiem a cooperação com os EUA como fator propulsor do desenvolvimento econômico do Brasil. Pode-se tomar como emblemática dessa mudança de percepção da política externa brasileira a afirmação do Presidente José Sarney na I Reunião Presidencial do Grupo dos Oito, em 1987, em Acapulco: "Acabou a era de esperar de fora a ajuda salvadora! Não existe vontade política dos países industrializados para retirar a América Latina de seu trágico atraso! Teremos de lutar com as nossas próprias forças!"[7]

Esse conjunto de circunstâncias determinou, ao longo dos últimos anos, um progressivo esvaziamento relativo das relações bilaterais Brasil-EUA e, mais recentemente, o surgimento de uma série de problemas concretos, responsáveis por acentuadas divergências entre os dois paí-

---

7. JOSÉ SARNEY – Pronunciamento na sessão de abertura da Reunião Presidencial do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, em Acapulco, México, em 27 de novembro de 1987. "O Compromisso de Acapulco", MRE, 1987.

ses. Nos EUA, esse quadro de divergências bilaterais com o Brasil é visto com naturalidade. No contexto mais amplo das relações externas dos EUA, o Brasil ocupa uma prioridade baixa. Inexistem fatores prementes de natureza política ou estratégica que levem dos EUA a conceder um tratamento privilegiado ao Brasil. Não é esta, porém, a visão prevalecente no Brasil. Na ótica brasileira, o surgimento continuado de dificuldades de relacionamento com os EUA é encarado com extrema gravidade, não apenas em função dos interesses concretos envolvidos em cada uma das questões em jogo, mas também pelo potencial de problemas internos que despertam e, ainda, pelo referencial herdado dos períodos em que a relação bilateral teve caráter assoberbante para o Brasil.

Tem-se produzido, assim, de parte a parte, uma descoincidência de perspectivas, que, por sua vez, vem sendo responsável por desentendimentos e atritos. É de presumir-se que esses desentendimentos e atritos continuem. Tanto na área comercial, como na de propriedade intelectual, as políticas postas em prática pelo Brasil afetam interesses específicos dos EUA. Não parece existir margem para que estas políticas sejam alteradas substancialmente em futuro previsível, uma vez que derivam da proteção e da promoção de interesses essenciais para o modelo de desenvolvimento brasileiro. Tampouco parece possível que o Brasil venha a modificar sua política em relação a questões nucleares. As desconfianças americanas quanto às reais motivações e intenções brasileiras no setor nuclear permanecerão vigentes, impedindo que se desenvolva um intercâmbio bilateral mais desimpedido em áreas de alta tecnologia. Também na área de não-proliferação de mísseis, os interesses americanos e brasileiros colidem, sendo improvável que o Brasil sequer contemple abandonar seu objetivo de capacitação tecnológica para efeito de lançamentos espaciais. A estas questões poder-se-iam ajuntar outras, como as ligadas à proteção do meio-ambiente, que serão discutidas mais adiante.

Esse elenco de temas, sobre os quais se verificam contradições entre os interesses americanos e brasileiros, é em si extremamente importante. Envolve áreas sensíveis para ambos os países. Põe em questão políticas essenciais para o desenvolvimento do Brasil. Não parece provável que o contencioso envolvido em seu tratamento se venha a abrandar. Ficará ao critério das lideranças dos dois países dramatizar ou não o tratamento dessas questões; explorá-las mais ou menos em função de objetivos políticos paralelos.

Na Administração Sarney, a tendência brasileira vem consistindo essencialmente em buscar minimizar as áreas de atrito. A orientação tem sido de negociar o que for possível, contemporizar sempre que não

se comprometam os valores ou interesses em jogo e de acentuar possíveis áreas de cooperação, deixando de lado as questões conflitivas. Isto é o que está por trás da proposta reiteradamente formulada pelo Brasil – e consistentemente desdenhada pelos EUA – no sentido de criação de uma "agenda positiva" bilateral. Aparentemente, a razão pela qual os EUA não têm reagido à idéia da "agenda positiva" se prende à circunstância de que tenderia a "congelar" as questões conflitivas, o que certamente beneficiaria o Brasil. De fato, em praticamente todos os casos da "agenda positiva", o *status quo* favorece o Brasil; os EUA é que estão com o ônus de forçar as mudanças. Dificilmente esta postura dos EUA se alterará e, à medida que se for materializando em pressões de intensidade crescente, em sanções, retaliações ou outros recursos internacionais de natureza agressiva, maior será a propensão das lideranças políticas brasileiras para explorar o filão de sentimento nacionalista presente neste tipo de situação.

O potencial de problemas no relacionamento bilateral parece, pois, elevado. Ao prolongar-se no tempo, tenderá a conduzir, seja a um crescente alheamento dos dois países, seja a um agravamento de tensões e, eventualmente, a uma ruptura. Ambos cenários são possíveis, pelo fato já referido de o Brasil não ocupar no universo estratégico-diplomático dos EUA uma posição de preeminência. Esse fato diferencia o contencioso Brasil-EUA dos contenciosos que aquele país mantém com a CEE e com o Japão. Com ambos, o que está em jogo é, em termos reais, muito mais relevante para os EUA. Os interesses comeciais e econômicos americanos em geral são certamente muito mais ameaçados pelas práticas protecionistas e pela penetração comercial japonesa e européia do que pelos modestos avanços brasileiros. No entanto, seja com a CEE, seja com o Japão, os limites do contencioso estão claramente fixados. Há uma afinidade ideológica, política e estratégica fundamental entre as partes, que determina a contenção das controvérsias em seus limites funcionais. No caso do Brasil, estas afinidades são frágeis. Podem a qualquer momento ser rompidas, em razão da evolução da conjuntura interna no Brasil. Subsistem e continuarão a subsistir desconfianças recíprocas, que dificilmente serão atenuadas.

Parece, portanto, a esta altura, que o futuro das relações bilaterais Brasil-EUA aponta para um progressivo distanciamento, inexistindo num e noutro país fatores suficientemente poderosos para revalorizar a "aliança". Sem prejuízo de que os EUA continuem a desempenhar um papel importante no universo político, econômico e comercial do Brasil, dificilmente se manterá no Século XXI a preeminência que caracterizou as décadas do após-guerra.

A desenfatização das relações com os EUA abre, por sua vez, pa-

ra o Brasil um vazio, que tende a ser preenchido pelo privilegiamento de outras parcerias, em particular o *Japão* e a *CEE*.

Todos os indícios presentes no atual cenário internacional conduzem à conclusão de que o Japão chegará ao Século XXI com um status de superpotência econômica. É de se presumir igualmente que o Japão, em função de seu poderio econômico, venha a assumir gradativamente um papel preponderante na condução das principais questões políticas e de segurança da agenda internacional. Esse quadro deverá encorajar o surgimento, tanto no Brasil, quanto no Japão, de tendências mais organizadas com vistas ao fortalecimento dos laços bilaterais. As oportunidades de complementação econômica entre os dois países são evidentes. Desde os anos sessenta, na realidade, começaram a se produzir de parte a parte iniciativas tendentes a viabilizar esta complementação. Amparadas, inclusive, pelo expressivo papel desempenhado pela grande e influente comunidade de origem japonesa existente no Brasil, estas tendências para a complementação deverão ganhar forte impulso nas décadas vindouras.

Em relação à CEE, aplica-se, para o Brasil, *mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio. A tendência será no sentido de que o Brasil procure encontrar na Europa comunitária uma parceria cada vez mais sólida para seus projetos de desenvolvimento. Subsistem, é certo, ainda muitos problemas no âmbito da CEE, cuja solução não está à vista. Se o passado, porém, serve de guia, estes problemas deverão ser superados. A julgar pelos obstáculos já transpostos e que pareceram intransponíveis em diversos momentos ao longo da trajetória iniciada com o Tratado de Roma, o fortalecimento da CEE como entidade econômica e política parece inexorável. É efetivamente provável que no ano 2000, a CEE, juntamente com os EUA e o Japão, componha um tripé capaz de dominar amplamente o mercado internacional de bens e serviços.

Abrem-se, para o Brasil, por outra parte, novas perspectivas no que diz respeito a áreas não-tradicionais, em particular com a *URSS e a China*. As mudanças ocorridas internamente na URSS ensejaram uma alteração qualitativa das relações bilaterais com o Brasil. A viagem do Presidente Sarney à URSS revelou potencialidades no relacionamento que seriam impensáveis há poucos anos. Comprovou-se a existência de um interesse recíproco convergente. De um lado, o Brasil, desejoso de ampliar suas relações comerciais e políticas e de cooperação científico-tecnológica para áreas não-tradicionais e, do outro, a URSS, empenhada em demonstrar que se tornou capaz de desenvolver relações "desideologizadas" com um país situado na esfera de influência tradicional do Ocidente. A experiência é, para ambos, uma novidade. Não parece haver ainda, nem no Brasil, nem na URSS, uma noção muito clara dos

rumos concretos que o relacionamento pode assumir. Tem-se consciência mesmo de que, pelo menos num futuro previsível, não existem possibilidades muito evidentes de incrementar substancialmente o volume do intercâmbio comercial e da cooperação científico-tecnológica. Inexiste todavia na URSS uma disponibilidade de recursos tal que possibilite a implantação de programas mais ambiciosos de cooperação com o Brasil. Fatores de diversa ordem contribuem ainda para inibir estas possibilidades. Há, no entanto, de parte a parte, uma decisão de levar adiante este processo e de explorar cautelosamente as suas virtualidades. A expectativa é de que esta decisão se solidifique, na medida em que a experiência de cooperação for produzindo frutos concretos em diferentes áreas. O setor mais promissor parece ser o das *joint-ventures* industriais e comerciais. O sucesso das *joint-ventures* iniciais deverá conduzir a sua multiplicação a médio e longo prazo, propiciando maior conhecimento recíproco e sua extensão a áreas de maior nível de sofisticação.

Será particularmente importante para o Brasil contar com programas que possibilitem acesso à alta tecnologia soviética, de maneira a compensar as restrições ora experimentadas junto aos EUA. A URSS, porém, deverá agir com muita cautela neste particular, tendo em vista o seu interesse maior de reduzir as áreas de atrito com os EUA e de não procurar dar ao seu envolvimento na América Latina um caráter adversativo aos EUA. As relações entre o Brasil e as URSS estarão, assim, ainda condicionadas por algum tempo por considerações de natureza estratégica. A tendência das duas partes deverá, portanto, ser a de obter ganhos incrementais, e de reforçar a confiança recíproca, de maneira a estarem aptas a aproveitar as oportunidades que se apresentarem, à medida que elas se tornarem gradativamente possíveis.

O Brasil vem mantendo, por sua vez, com a China um tipo de relacionamento predicado em expectativas crescentes. São promissoras as perspectivas de complementaridade existentes entre o Brasil e a China, tanto no domínio econômico-comercial, como no da cooperação científico-tecnológica. Já existem diversos projetos significativos em curso, cujo êxito deverá conduzir a patamares de cooperação cada vez mais elevados. Essa tendência deverá acentuar-se. Há, em ambos países, o mesmo espírito positivo e idêntica predisposição para intensificação das relações de toda natureza.

Além da distância física, haveria ainda que superar problemas decorrentes da inexistência de uma tradição de cooperação e do pouco conhecimento recíproco. Isto demandará tempo e empenho num e noutro país para que se constituam no Governo e, no caso do Brasil, na iniciativa privada, núcleos de interesses capazes de servir como agentes

propulsores do incremento da cooperação. A China, porém, tenderá a cercar-se de muitas cautelas para evitar que seu envolvimento com o Brasil seja percebido pelos EUA como hostil a seus interesses.

À luz desse quadro, será provavelmente na *América Latina* que o Brasil encontrará a vertente mais promissora de suas oportunidades diplomáticas.

É de rigor em qualquer exposição sobre a política externa brasileira a afirmação de que a América Latina constitui prioridade número um. Generaliza-se a consciência, tanto nas elites governamentais, quanto na opinião pública, de que o futuro do País está intimamente associado ao da América Latina. Disso é prova o fato de que a Constituição Federal aprovada em 1988 estabelece no título I, dedicado aos seus princípios fundamentais, que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma "comunidade latino-americana de nações".

Essa nova consciência reflete as mudanças operadas historicamente na visão brasileira a respeito da América Latina. Ao longo de todo o período colonial e do Século XIX, a relação entre o Brasil e os seus vizinhos continentais foi predominantemente adversativa e, em determinados períodos, antagônica. As causas dessa situação são de variada ordem. Derivam essencialmente do confronto, no período colonial, das frentes portuguesa e espanhola de colonização, empenhadas na conquista e ocupação do território sul-americano e prolongam-se, no Século XIX, como seqüelas dos diversos conflitos de interesses registrados no Prata e na região amazônica.

Graças a uma política consistentemente aplicada no tempo, o Brasil logrou desvencilhar-se desse passivo, dotando-se de uma rede de acordos e arranjos bilaterais capazes de minimizar e mesmo eliminar as hipóteses de conflito. Com cada um de seus vizinhos, o Brasil revelou-se capaz de estabelecer um tipo de relacionamento diferenciado, em que os fatores de cooperação passaram a predominar sobre os elementos de confronto.

Mesmo assim, ainda não foi possível estabelecer na região um tipo de relacionamento verdadeiramente dinâmico e objetivo. A separar o Brasil dos países latino americanos estavam ainda ao longo do Século XX os fatores inibitórios de desconfiança herdados do período anterior, assim como a própria dinâmica das relações Norte-Sul, determinante de padrões de interação vertical entre o centro e a periferia do sistema internacional. O Brasil, como os demais países latino-americanos, insistia em privilegiar suas relações com o mundo desenvolvido, na expectativa de dele receber os recursos necessários ao seu desenvolvimento.

Os esforços de coordenação e integração regional levados a cabo a partir dos anos cinqüenta tiveram sempre ampla adesão no plano da retórica e das boas intenções, mas muito reduzida expressão prática. Esbarraram, de um lado, na persistência de expectativas infundadas quanto ao real comprometimento dos parceiros desenvolvidos na região e, de outro, na incapacidade das lideranças regionais de mobilizarem os agentes econômicos nacionais para a tarefa necessariamente complexa e inovadora da integração.

Esse panorama começou lentamente a se alterar nos anos oitenta. A chamada "década perdida" para a América Latina despertou a consciência de que era necessário alterar os padrões de relacionamento regional. Generalizou-se a percepção de que os países latino-americanos estavam sendo igualmente vitimados por problemas de natureza global, tais como o da dívida externa, o do protecionismo e do acesso à ciência e à tecnologia, e de que, portanto, se tornava necessário estabelecer mecanismos de ação conjunta e solidária com vistas a resolvê-los. Para tanto, contribuiu decisivamente a simultaneidade de processos de normalização institucional ocorridos ao longo dos anos oitenta e que vieram a suceder o autoritarismo e as descoincidências prevalecentes nas décadas anteriores. Não menor peso terá igualmente tido a solução da questão de Itaipu, último problema derivado do passivo histórico conflituoso que caracterizava as relações entre as duas maiores unidades da região, Brasil e Argentina.

O programa de integração brasileiro-argentino, iniciado pelos Presidentes Sarney e Alfonsín serviu, assim, ao mesmo tempo como ponto-de-partida e farol para toda a movimentação diplomática regional da segunda metade da década de oitenta. Possibilitou, inclusive, o estabelecimento dos mecanismos de ação diplomática conjunta que conduziram à formação do "Grupo dos Oito". Abriu-se um processo associativo com vocação de permanência que, pela primeira vez na História do Continente, parece destinado a alterar substancialmente os rumos das relações intra-regionais.

As tendências associativas na América Latina vêm, por outra parte, ao encontro da tônica da evolução previsível da macroestrutura internacional, qual seja, a emergência e consolidação de grandes espaços econômicos e políticos: a CEE, o Mercado Comum da América do Norte, a Bacia do Pacífico e o mundo socialista. Com a construção de um espaço econômico ampliado, pretendem os países latino-americanos encontrar possibilidades de solução para os seus problemas de desenvolvimento, minimizando ao mesmo tempo as suas vulnerabilidades diante da preeminência dos parceiros da região.

A preservação e o fortalecimento desse espaço econômico latino-

americano deverão constituir objetivos fundamentais da política exterior do Brasil a serem perseguidos nas décadas vindouras, com acentuada prioridade.

O sucesso dessa política dependerá, acima de tudo, da continuada prevalência de regimes democráticos nos principais países da região. A interrupção do atual quadro de normalidade institucional conduziria a desequilíbrios e ao retorno de antigas desconfianças, capazes de comprometer o grau de entendimento indispensável ao êxito de um projeto de tamanha envergadura. Dependerá igualmente na solução, ou, pelo menos, da manutenção em níveis toleráveis, das diversas disputas territoriais que caracterizam o relacionamento recíproco de praticamente todos os países do Continente.

Ambas as variáveis são importantes e estarão condicionadas por tantos fatores de natureza política, econômica e social, que se torna extremamente difícil prever a sua evolução. Sobretudo, quando se tem em mente que os atuais problemas da região decorrem em grande parte de situações estruturais. Alterações profundas nos padrões de comportamento político e social da região serão necessárias para que este processo se desenvolva harmoniosa e coincidentemente e para que possa conduzir à configuração de um quadro regional efetivamente propício à integração.

Para o Brasil, em particular, essas alterações dependerão das respostas que o País for capaz de dar ao conjunto de desafios antepostos pelas principais questões que deverão ocupar a agenda internacional nos anos vindouros.

Entre estas questões, sobressai a da *dívida externa,* que é certamente o mais complexo e mais importante problema com que se defronta o Brasil no plano internacional. Não constitui exagero afirmar que de sua solução depende essencialmente a viabilidade futura do projeto de desenvolvimento do País.

A questão da dívida externa é emblemática do status do Brasil como país não-desenvolvido, inserido na periferia do sistema econômico e financeiro internacional. Nas suas origens está a própria debilidade econômica do Brasil, obrigado a tomar no exterior os recursos que não é capaz de gerar internamente para sustentar os seus projetos de desenvolvimento. Seu agravamento, a partir das sucessivas crises ocorridas no sistema financeiro internacional, desde o primeiro choque do petróleo nos anos setenta, deveu-se à constante alta das taxas de juros. Tanto na origem da crise, quanto no seu agravamento, a capacidade de influência do Brasil sobre os acontecimentos foi extremamente reduzida, não dispondo de poder suficiente para negociar acordos de emprés-

timos menos leoninos, nem de capacidade para renegociá-los em condições condizentes com as suas possibilidades de honrá-los.

A complexidade do problema da dívida é dada sobretudo por suas implicações de natureza interna. A dívida representa a expressão financeira do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, em cuja base está a opção pelo sistema capitalista e pela industrialização acelerada do País, com tudo o que isto representa em termos de organização social e institucional. Qualquer postura que o Brasil assuma no plano externo a respeito da dívida tem imediatas conseqüências internas, na medida em que põe em questão o modelo econômico e social do País. Não há como desvincular um e outro lado do problema.

Em última análise, o debate interno a respeito da questão da dívida externa polariza-se entre os setores que pregam a manutenção de políticas voltadas para a continuada adesão do Brasil às regras do jogo e os que advogam o seu rompimento, seja através do repúdio puro e simples da dívida, seja através de uma moratória de alcance indefinido. Os primeiros desejam a preservação do modelo econômico e social; enquanto que os segundos brigam por sua transformação. Uns esperam que o bom comportamento do Brasil seja recompensado por novos créditos e condições mais vantajosas de repagamento; enquanto que os outros entendem que só a ruptura com o sistema internacional criará condições para alterações fundamentais nas estruturas econômicas e sociais do País.

Há decerto modulações entre um e outro extremo. A adesão ao sistema pode ser mantida com diferentes graus de intensidade, assim como o seu eventual repúdio pode admitir variações. A política até agora seguida pelo Governo brasileiro tem sido caracterizada pela adesão ao sistema. A retórica oficial sobre a questão da dívida, embora usualmente alguns tons acima das políticas postas em prática, nunca chegou ao ponto de pregar uma ruptura. A moratória de 1987/1988, que marcou o ponto mais crítico do relacionamento do Brasil com a comunidade financeira internacional, jamais foi apresentada como fruto de uma decisão de romper unilateralmente com as regras do jogo. Ao contrário, foi sempre acompanhada de declarações tendentes a esvaziá-la de conteúdo ideológico. Sua justificativa foi de natureza prática: não havia recursos para continuar honrando o serviço da dívida. O Brasil deixou de pagar, não porque o desejasse, ou porque houvesse tomado a decisão de rever os pressupostos fundamentais da questão, mas sim porque simplesmente não tinha dinheiro. Tanto assim, que a moratória se encerrou mediante um acordo de tipo clássico, sem que se produzisse qualquer alteração fundamental na relação entre as partes.

A gravidade do problema da dívida externa para o Brasil resulta aparente do simples exame de alguns dados. O montante da dívida chegou, em 1989, a US$ 120 bilhões de dólares, ou seja, cerca de 38% do PIB. Seu serviço tem consumido cerca de 80% do saldo comercial do País. Obrigado a gerar elevados saldos comerciais, a implantar severas políticas de ajustamento e a restringir os seus investimentos, o Governo brasileiro vê-se, de um lado, sem condições de atender às exigências da sociedade por maiores prestações de serviços na área social e, de outro, incapacitado de desenvolver uma infra-estrutura de crescimento sustentado, o que, por sua vez, compromete as perspectivas futuras de desenvolvimento. Trata-se obviamente de uma situação que não pode perdurar e que tenderá a constituir-se num dos elementos centrais do debate interno, à medida que se consolidar o processo político brasileiro.

Mutatis mutandis essa é a situação que prevalece nos países devedores em geral. A dívida dos países em desenvolvimento chega ao final da década de oitenta com um volume total de cerca de 1,2 trilhões de dólares. São inimagináveis as conseqüências de um prolongamento indefinido dessa situação, com todo o seu potencial de desestabilização interna dos países endividados e de ruptura do sistema financeiro internacional. A hipótese de uma catástrofe global está presente em qualquer análise da questão da dívida. E o que complica ainda mais a situação é a circunstância de que a comunidade internacional historicamente jamais foi capaz de se antecipar às catástrofes.

Houve, é certo, nos anos recentes, algumas evoluções importantes. Os países devedores pouco a pouco se têm revelado mais propensos a atuar solidariamente, abandonando gradualmente a prática de negociar condições unilaterais mais vantajosas na esteira das dificuldades um do outro. O acordo assinado pelo Brasil com os bancos credores em 1988 revelou os limites da negociação do tipo clássico. Por seu turno, os países credores passaram a apresentar maior propensão para encarar uma negociação global sobre a questão da dívida com base em critérios de natureza política. O que era antes visto como uma mera relação de tipo contábil entre credores e devedores passa a ser encarado também como um problema que deve necessariamente envolver Governos. O último baluarte em defesa de um tratamento exclusivamente financeiro para a dívida, o Governo dos EUA, abriu, com o "Plano Brady", as portas para o começo de um debate político em torno da questão.

Nos anos vindouros, o Brasil estará confrontado com sérias opções a respeito da dívida externa. A primeira delas consistirá em saber se o País continuará a atuar segundo as regras do jogo participando das negociações sob os termos de referência impostos pelos países credores ou se, inversamente, partirá para políticas mais drásticas, que en-

volvam a possibilidade de um rompimento com o sistema. Paralelamente, deverá o Brasil decidir quanto ao grau de mobilização internacional que pretende arregimentar. A resposta que for dada a uma e outra opção condicionará não apenas uma série de transformações de natureza interna, como também a própria agenda da política exterior do País.

A par da dívida, surgem como fundamentais para a definição do futuro perfil do Brasil as questões ligadas ao volume e ao modo de inserção do Brasil no sistema do *comércio internacional*.

Uma das principais características do processo de desenvolvimento brasileiro tem sido a do crescente aumento e diversificação do comércio exterior. De um total de exportações que, em 1950, ficava em torno de US$ 1,4 bilhões, o Brasil chega ao final da década de oitenta com um volume de cerca de US$ 30 bilhões. A pauta, que era composta em sua quase totalidade por produtos por produtos primários (dos quais no começo da década dos cinqüenta, o café era responsável por cerca de 70%), inclui atualmente 60% de produtos industrializados.

O crescimento e a diversificação do comércio exterior brasileiro acompanharam a curva do desenvolvimento acelerado que caracterizou o Brasil das últimas décadas. Entre 1940 e 1980, o País cresceu à taxa média de 7% e foi capaz de implantar uma infra-estrutura industrial de notável porte. Mesmo no prolongado período de crise dos anos oitenta, em que o crescimento do PIB se reduziu à média de 2,8% ao ano, o comércio exterior não cessou de se expandir. A tal ponto que o Brasil chegou nos últimos anos a ostentar o terceiro maior saldo comercial do mundo, atrás apenas do Japão e da RFA.

Foram muitas as dificuldades enfrentadas pelo País para lograr abrir, no denso e competitivo mercado internacional, os espaços necessários a sua emergência como uma grande *trading-nation*.

Essas dificuldades subsistem e deverão continuar a ocupar parte considerável do universo diplomático do Brasil nos anos vindouros, sobretudo se a persistência do problema da dívida externa obrigar o País a gerar indefinidamente elevados saldos comerciais.

Teoricamente há espaço para o progressivo aumento das exportações brasileiras, que representam pouco mais de 1% do total mundial. Conforme apontado, porém, em recente trabalho do Embaixador Rubens Ricupero[8], três problemas principais devem ser resolvidos para que o Brasil promova uma expansão comercial compatível com a escala

---

8. RUBENS RICUPERO – "O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional" Palestra pronunciada no Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 31 de agosto de 1988.

de sua economia: a exigência crescente de uma abertura às importações como condição de acesso a outros mercados; a necessidade de maior diversificação, a fim de reduzir a vulnerabilidade a pressões; e o desafio de permanecer competitivo num comércio cada vez mais exigente em matéria de sofisticação tecnológica. Sem aumentar as suas importações, dificilmente logrará o Brasil modernizar o seu parque produtivo e ampliar proporcionalmente as suas exportações. Por outra parte, enquanto as exportações brasileiras de manufaturados permanecerem excessivamente concentradas em um mercado principal, no caso os EUA, o País continuará vulnerável a toda sorte de pressões e ameaças unilaterais. Finalmente, se não investir recursos mais substanciais em tecnologia de ponta (para o que se tornam indispensáveis maiores aberturas à importação) dificilmente o Brasil poderá participar dos setores mais dinâmicos do mercado mundial.

As respostas a estas questões dependem de opções a serem feitas pela sociedade brasileira. Diversas interrogantes sobre o futuro da participação do Brasil no comércio internacional, porém, independem da vontade nacional. O protecionismo e outras tendências inibitórias do comércio internacional deverão continuar a ser praticadas. O peso do Brasil nos foros internacionais de comércio e desenvolvimento aumentará ou diminuirá em função das suas políticas nacionais. Quanto maior for o grau de abertura e integração do Brasil no mercado mundial, maior será a sua capacidade para influenciar os seus rumos e vice-versa.

Intimamente ligadas às questões comerciais estão, por sua vez, os temas relacionados com *ciência e tecnologia*. O acesso à ciência e a tecnologia constitui elemento indispensável ao processo de desenvolvimento. No mundo de hoje, o poder dos Estados, ou seja, sua capacidade real de proteger e promover interesses na esfera internacional, está condicionado não mais apenas por seu potencial bélico ou por sua massa territorial e populacional, mas sobretudo por seu êxito em gerar tecnologias e aplicá-las ao desenvolvimento econômico e social. A ocupação de espaços no mercado internacional de ciência e tecnologia tornou-se nas últimas décadas um dos móveis centrais da ação dos Estados. É de prever-se que essa tendência se fortaleça, a ponto de tornar-se um dos elementos mais importantes do quadro das relações internacionais do futuro.

É do Professor W.W. Rostow a observação de que à medida que os países em desenvolvimento absorvem novas tecnologias, a tendência será no sentido de minimizar a possibilidade de que o mundo seja dominado isoladamente por uma Grande Potência: a difusão de compe-

tências tecnológicas, porém, é suscetível de gerar perigosos conflitos neo-mercantilistas[9].

O Brasil ocupa um lugar de destaque entre os países em desenvolvimento, tendo adquirido, por via do processo de substituição de importações, um nível razoável de capacitação em matéria de tecnologia convencional aplicada ao desenvolvimento industrial, em particular no que diz respeito à indústria metalúrgica e à indústria química. O desafio a vencer doravante é o de incorporar as chamadas "tecnologias de ponta", em particular, a tecnologia de informação (informática) e a biotecnologia. Ambas envolvem uma cadeia de conhecimento extremamente complexa e pressupõem o desenvolvimento simultâneo de capacitação em diversas áreas. Dominar este ciclo de conhecimento de suas aplicações constitui tarefa prioritária, para cujo êxito a ação externa se torna cada vez mais necessária.

O primeiro obstáculo a enfrentar é o do protecionismo. Para que se possa efetivamente adquirir capacitação tecnológica nos setores de ponta, torna-se essencial abandonar o conceito da "caixa preta" e "internalizar" os processos de engenharia e desenho industrial. O modelo clássico de substituição de importações não mais se aplica. Isto, por sua vez, gera dificuldades adicionais no relacionamento com os países detentores dos processos de fabricação, compreensivelmente empenhados em assegurar a sua preeminência. Esta é a origem dos problemas que se têm enfrentado, notadamente nas áreas da informática e da bioquímica, com os EUA, principal e mais tradicional fornecedor de tecnologia para o Brasil. Estes problemas só tendem a aumentar no futuro.

Estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento[10] confirma que o Brasil ocupa uma posição de liderança na América Latina no setor de desenvolvimento tecnológico. No setor de informática, por exemplo, já em 1986 a produção do Brasil era seis vezes superior ao volume projetado para a Argentina em 1992, e vinte vezes superior em matéria de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. O Brasil lidera em todos os setores, desde a gama de bens produzidos, o desenvolvimento de empresas, o emprego de mão-de-obra, a especialização e o conteúdo doméstico dos principais componentes.

A questão é de saber como conciliar os objetivos brasileiros de desenvolvimento a longo prazo com as demandas atuais do mercado interno por produtos mais sofisticados e mais baratos. De fato, a política de capacitação tecnológica brasileira, ao apontar para os benefícios da autonomia num horizonte temporal ainda distante, gera a curto pra-

9. *W.W. ROSTOW – "On Ending the Cold War", in Foreign Affairs*, Vol. 65, nº 4, Spring 1987.
10. BID – Progresso Sócio-Econômico na América Latina – Relatório de 1988.

zo, pelas barreiras de que deve necessariamente cercar-se, insuficiências de que o mercado interno se ressente e que são exploradas por agentes externos. Torna-se difícil, como aponta o já citado estudo do BID, determinar a possibilidade de flexibilizar as políticas em curso e de diminuir os custos de produção, sem que sejam prejudicados os objetivos de longo prazo. Em outras palavras, resolver o dilema entre a expectativa dos benefícios a serem derivados de políticas estratégicas de longa duração e as demandas reais fundadas em critérios convencionais de abertura ao comércio internacional e atração de investimentos externos.

Sem dúvida, o modo de inserção do Brasil no mercado internacional de ciência e tecnologia e, conseqüentemente, o potencial de problemas a serem enfrentados pela diplomacia brasileira nesta área dependerão, antes de mais nada, de uma definição política interna e da capacidade de resistência do Governo diante das pressões imediatistas ligadas a interesses externos, que deverão certamente continuar a se fazer sentir. Como observa Walter Wrinston, em recente artigo aparecido na revista *Foreign Affairs*[11], "hoje a velocidade de mudança é tão grande em todos os aspectos da ciência, tecnologia, economia e política que as placas tectônicas da soberania nacional e poder começaram a se movimentar. Cientistas políticos e estadistas gostam de afirmar que os generais geralmente se preparam para lutar a guerra anterior. Atualmente os líderes políticos é que podem ser culpados de erros semelhantes".

Idêntica capacidade de resistência deverá ser revelada pelo País com relação ao conjunto de questões relacionadas com *meio-ambiente*. A preservação da ecologia constitui tema relativamente recente na agenda internacional. Data dos fins dos anos sessenta o início do processo que conduziu à Conferência de Estocolmo e a sucessivas iniciativas internacionais destinadas a criar incentivos e pressões com vistas a globalizar o tratamento da temática do meio-ambiente. A partir dos anos oitenta, em função do crescente poder político adquirido por agremiações ambientalistas na Europa Ocidental e nos EUA, a questão ecológica passou gradativamente a assumir maior visibilidade. Tornaram-se mais presentes tendências com vistas ao tratamento internacional dos problemas ecológicos, achando-se dispersos pelos principais países, bem organizados e bem financiados, diversos grupos com extenso poder de penetração nos meios de comunicação e políticos.

É natural que a preocupação com a preservação do meio-ambiente seja mais evidente nas sociedades desenvolvidas do que nos países em desenvolvimento. Naqueles já se acham resolvidas as principais ques-

11. W. WRINSTON – *Technology and Sovereignty, in Foreign Affairs*, vol. 67, nº 2, Winter 1988/89.

tões que ainda constituem ameaças prementes nestes. Enquanto a maioria dos países em desenvolvimento se vê às voltas com problemas fundamentais de miséria, saúde, emprego e educação, os países desenvolvidos desfrutam de níveis extraordinários de bem-estar. Aqueles dão necessariamente prioridade a políticas dirigidas para a solução de suas carências mais prementes; estes preocupam-se com os fatores externos que possam vir a comprometer o seu bem-estar.

Daí a ênfase no meio-ambiente. O raciocínio é simples: a miséria no Nordeste não constitui ameaça à prosperidade ocidental, mas as queimadas na Amazônia, ao alegadamente contribuírem para o aquecimento da Terra, poderão pôr em risco os padrões de bem-estar do mundo desenvolvido. Logo, é preciso fazer algo para evitar que os povos incultos e incivilizados do III Mundo cometam o desatino de descuidar de seus recursos naturais. E, como sempre ocorreu historicamente em circunstâncias análogas, a soberania dos mais fracos fica sempre em função dos interesses e das pressões dos mais fortes.

Tudo isso é revestido de "preocupações universais" e da autocomplacência característica dos convertidos: alega-se o imperativo de evitar que os países mais novos incidam nos mesmos erros que as "nações adultas" cometeram no passado em seus processos de desenvolvimento.

O Brasil tornou-se ultimamente alvo prioritário desse tipo de pressão. Ganharam voga teorias altamente discutíveis, segundo as quais a Amazônia seria o "Pulmão do Mundo" e que, portanto, o seu processo de ocupação e exploração é suscetível de comprometer o bem-estar da Humanidade. A princípio limitada à ação de grupos não-governamentais, a pressão sobre o Brasil vai pouco a pouco assumindo um tal volume, que passa a envolver Governos e instituições financeiras internacionais. Antepõem-se obstáculos à participação internacional em projetos de desenvolvimento da Amazônia e dificulta-se o acesso do Brasil a fontes de financiamento.

Criou-se, assim, um problema político sério, aparentemente destinado a permanecer por muito tempo na agenda internacional e a colocar desafios crescentes à diplomacia brasileira. É de prever-se que as pressões internacionais continuem e que conduzam à configuração de mecanismos tendentes, de uma forma ou de outra, a criar constrangimentos à ação governamental brasileira.

A complexidade do problema é dada pelo fato de que não são apenas princípios ou conceitos abstratos de direito internacional que estão ameaçados pela crescente internacionalização do debate sobre o meio-ambiente. O que está em jogo, em última análise, é o próprio ge-

renciamento do território nacional, ou seja, a essência mesma do atributo da soberania do Estado.

Demandam-se, pois, do Brasil ações coordenadas, simultâneas e coerentes em diferentes níveis. É preciso, antes de mais nada, que a política governamental de preservação do meio-ambiente se revele efetiva, ou seja, que conduza à solução dos graves problemas enfrentados pelo Brasil nessa área. Recursos federais, estaduais, municipais e de origem privada devem ser mobilizados e alocados racionalmente, tanto para atividades de proteção da natureza, quanto para o controle da poluição urbana e industrial. Ao mesmo tempo, impõe-se uma coordenação estreita com os países limítrofes, sobretudo da área amazônica, de maneira a evitar inconsistências que possam ser exploradas por interesses extra-regionais. Não menos importante se torna também uma ação sobre as instituições internacionais de crédito, com vistas a evitar que a consideração dos pedidos de financiamentos brasileiros seja indevidamente afetada por critérios políticos, a pretexto da preservação do meio-ambiente. E, finalmente, requer-se uma atuação vigilante e construtiva do Brasil nas organizações multilaterais, tendente a impedir que assumam um papel exorbitante na condução da questão ambiental a nível internacional.

Esta é evidentemente uma tarefa difícil, mas que tem de ser enfrentada com determinação, sob pena de o Brasil ver-se vitimado por novas formas de intervenção externa.

* * *

À luz deste breve e necessariamente arbitrário panorama da inserção do Brasil no sistema internacional, da evolução previsível de suas relações com seus principais parceiros e das perspectivas de desdobramentos de algumas das principais questões da agenda internacional, sugerem-se a seguir, algumas reflexões a título de *conclusão*.

Não há dúvida de que o Brasil logrou alterar substancialmente ao longo deste século o perfil do seu envolvimento externo. À medida que perseguia seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, o País foi-se revelando capaz de ampliar correspondentemente a sua presença externa, tanto em termos econômicos como políticos.

O móvel central que tem determinado e orientado a ação externa do Brasil, em consonância com os objetivos internos de desenvolvimento, é o da superação da dependência. Este elemento aparece em todas as fases da vida nacional, traduzindo-se em objetivos persistentemente perseguidos no plano externo. A busca de parcerias capazes de viabilizar e suplementar as políticas internas de desenvolvimento é indiscutivelmente uma constante histórica no relacionamento externo brasileiro.

De 1945 em diante, o Brasil evoluiu de uma política de bloco estreitamente vinculada aos EUA para uma atuação internacional diferenciada com nítida vocação para a autonomia e para a superação das dependências tradicionais. O breve interlúdio produzido entre 1964 e 1968 constitui exceção a este direcionamento persistente da política externa brasileira, ao privilegiar tendências favoráveis à associação mais direta, nos planos político e econômico, com os EUA. Motivado pelo agravamento acelerado das tensões internas no País, durou este interlúdio o tempo necessário para que estas arrefecessem e para que se produzisse novamente consenso interno quanto à incompatibilidade entre os objetivos estratégicos de desenvolvimento do País e as conseqüências reducionistas da política de bloco.

Os períodos de maior alinhamento com os EUA coincidiram com fases da vida nacional em que – a par das condicionantes derivadas da macroestrutra internacional – as correlações de forças internas permitiram a implantação de modelos políticos que contemplavam a obtenção, através da aliança norte-americana, dos recursos e da assistência necessários para sustentar o processo de desenvolvimento interno. Inversamente, os períodos de atenuação da "aliança" coincidem que a vigência de propostas alternativas de desenvolvimento, mais complexas e diversificadas, não exclusivamente alicerçadas na expectativa da cooperação norte-americana.

Neste final de século, não parece mais haver margem para retrocessos. Duas ordens de consideração, uma interna, outra externa, alimentam esta expectativa. De um lado, a evolução dos fatores políticos, econômicos e sociais que caracterizam a conjuntura do País retiraram viabilidade a propostas predicadas em parcerias preeminentes. E, de outro, muito embora a *néo-detente* ofereça certos riscos para os países periféricos, as tendências da macroestrutura internacional em direção à pluralidade e à desenfatização do componente ideológico minimizam a viabilidade de arranjos baseados em rígidas esferas de influência.

Não se pode, entretanto, inferir que o processo de superação de dependências se tenha concluído, ou que venha a estar concluído em futuro próximo. Há todavia um longo caminho a percorrer. Como os demais países em desenvolvimento, o Brasil se vê às voltas com uma seríssima crise de modelo. Os recentes desenvolvimentos no quadro externo indicam uma clara ressurgência do liberalismo. Alguns analistas, como Robert Heilbronner, chegam a afirmar confiantes que "menos de setenta e cinco anos após o seu início, a confrontação entre o capitalismo e o socialismo já se encerrou: o capitalismo ganhou!"[12]. Este

12. ROBERT HEILBRONNER – *The Triumph of Capitalism, in the New Yorker*, jan. 23, 1989.

tipo de raciocínio obviamente não condiz com a realidade de países como Brasil, que ainda não foram capazes de resolver, por um ou outro modelo, desequilíbrios econômicos e sociais fundamentais e que, portanto, não dispõem de uma infra-estrutura de desenvolvimento sustentado.

Com toda probabilidade, o Brasil ingressará no Século XXI ainda como um país não-desenvolvido, a braços com carências fundamentais irresolvidas e com um passivo de graves problemas internos e externos a superar. O exame das perspectivas de evolução das relações do Brasil com seus principais parceiros e, bem assim, do comportamento do País diante de algumas das principais questões da agenda internacional demonstra que seus interesses básicos estão do lado dos países vitimados pela conjuntura internacional e não dos que dela se beneficiam. Embora o desenvolvimento tenha gerado setores extremamente dinâmicos, integrados ao código intelectual e ao universo material do mundo desenvolvido, os desequilíbrios internos deverão ainda em futuro previsível impedir a adesão inequívoca do Brasil aos valores do Primeiro Mundo. Para o Brasil, é falsa, e deverá permanecer artificial, a disjunção entre considerar-se o mais pobre dos ricos ou o mais rico dos pobres. O País provavelmente chegará ao Século XXI no mesmo limbo em que se encontra atualmente, impedido de aceder ao paraíso do Primeiro Mundo, enquanto não forem substancialmente alteradas as estruturas internacionais políticas, econômicas e de segurança que condicionam as atuais divisões do mundo. Será, assim, predominantemente em consonância com os países em desenvolvimento que o Brasil deverá continuar a empreender a sua ação diplomática, tornando-se, para tanto, necessário reforçar os laços que o integram no seu contexto imediato latino-americano e nas demais regiões não-desenvolvidas.

Isto não significa obviamente que as relações do Brasil com outras áreas ou muito menos com seus parceiros desenvolvidos tradicionais devam ser descuradas. As tendências presentes apontam para um quadro de crescente complexidade na operação diplomática brasileira, exigindo-se uma capacitação cada vez mais efetiva para diferenciar ênfases e modos de atuação no plano internacional. O que se deve buscar é a consolidação de uma rede de relacionamentos externos diversificados, que permita ao Brasil atuar simultânea e coordenadamente em diferentes dimensões, em função dos seus interesses.

Inexistem razões para antever alterações no padrão não-conflitivo da diplomacia brasileira. É, no entanto, provável que as postulações brasileiras se tornem, em certos casos, mais afirmativas, tanto do ponto-de-vista retórico, quanto comportamental. Não é impossível mesmo que a resistência histórica à arregimentação multilateral se venha a

abrandar, na medida em que as atuais tendências presentes na macroestrutura internacional se materializarem em tentativas de imposições partidas de países ou grupos de países poderosos. Ao Brasil certamente convém evitar que o atual enfraquecimento da capacidade de ação dos países em desenvolvimento reduza o sistema multilateral ao papel de elemento legitimador dos interesses dos países ricos. Para tanto, a política multilateral brasileira tenderá a ser mais ativa, do que reativa; ou seja, mais tendente a promover interesses e princípios do que a simplesmente protegê-los.

Nos anos vindouros, o cenário internacional deverá apresentar para o Brasil uma mistura peculiar de riscos e de oportunidades. Será tão importante escapar dos riscos, quanto aproveitar as oportunidades. Tornar-se-á necessário um esforço permanente com vistas a compatibilizar e melhor ajustar as políticas nos níveis bilateral e multilateral, de forma a que efetivamente se reforcem reciprocamente e que reflitam um equilíbrio coerente entre a defesa de princípios e a afirmação de interesses concretos.

As opções a serem feitas pelo Brasil estarão, sem dúvida, condicionadas pelo desenrolar, a esta altura imprevisível, do lento processo de transformações desencadeado pela retomada do processo democrático. Nas décadas vindouras, o desafio principal a vencer será o de conciliar a demanda por mudanças com o imperativo de estabilidade institucional. Uma resposta positiva a esta desafio abrirá para o Brasil as portas do Século XXI com razoáveis expectativas de desenvolvimento, bem-estar e afirmação internacional. Uma resposta negativa, ao contrário, condenará o País ao atraso e à periferia. Está em nossas mãos. E, como dizia San Tiago Dantas, "nada é mais difícil do que ser independente! Nada é mais difícil do que tomar nas próprias mãos as próprias responsabilidades..."[13]

13. SAN TIAGO DANTAS – Depoimento na Câmara em 23.11.61, in Perfis Parlamentares 21. Câmara dos Deputados, 1983.

2. A Estratificação Internacional nos Anos 90

Ronaldo Mota Sardenberg

A operacionalização da diplomacia brasileira, na década dos noventa, dependerá da prevalência de uma atmosfera de *détente*, ou seja de que perdure a tendência no sentido do abrandamento das tensões internacionais. Só assim haverá espaços políticos suficientes para a movimentação diplomática dos Estados que não estarão no topo da pirâmide do poder mundial.

Supondo que sobreviverá, a atual *détente* deverá ganhar escopo diferente e mais amplo do que a dos anos sessenta. A redução das tensões deverá tornar-se global: irá além dos entendimentos entre as Superpotências[1], no seu terreno privilegiado de confrontação – a Europa –, ensejará a definição de novos tipos de relacionamento internacional e terá repercussões fundamentais no Terceiro Mundo. Modificará os dados básicos do relacionamento político entre o I, o II e o III Mundos e influenciará a evolução dos países do Sul que mais têm estado expostos aos avatares da confrontação Leste-Oeste.

Exemplo recente que ilustra as perspectivas de transformação da realidade internacional são as notícias de que, logo nos primeiros dias da Administração Bush, o Professor Henry Kissinger – com característica clarividência, mas também com sua vocação toda especial de provocar inquietações e resistências – propôs aos mais altos níveis da Casa Branca e do Departamento de Estado a tese de que o enfraquecimento da preponderância soviética do Leste europeu, bem como o atual estado da chamada aliança atlântica requerem "a primeira discussão abrangente sobre o futuro político da Europa, desde a I Guerra Mundial".

Teria afirmado Kissinger que o objetivo desses entendimentos deveria ser uma solução política, que incorporasse uma troca de concessões (*trade-offs*) entre Washington e Moscou. Imaginava ele que a URSS pudesse aceitar um renovado abrandamento de sua influência política sobre a Europa Oriental e conviver com a afirmação soberana dos países da área. Em troca, a OTAN lhe daria garantias de segurança de que não avançaria na região, nem a utilizaria de modo ameaçador.

---

1. O rótulo de "Superpotência" é de uso corrente nos meios ocidentais, mas não na URSS. Será utilizado, no presente texto, apenas para caracterizar situações de paridade entre os EUA e a URSS e de concomitante primazia desses dois países em relação aos demais.

Com base nessa barganha, poderiam realizar-se cortes importantes nas forças e nos armamentos na Europa, sem que se enfraquecessem as alianças. Futuros entendimentos diretos e de cúpula Washington-Moscou permitiriam criar uma situação mais segura e mais estável do que a que existirá se os acontecimentos se desenvolverem apenas espontaneamente.

Não espanta que a visão kissingeriana, verdadeira agenda para a reforma das relações Leste-Oeste na década dos noventa, haja encontrado oposição nos setores mais ortodoxos em Washington e também desconfiança nos países europeus ocidentais. Revela Kissinger, porém, as potencialidades, mesmo em território europeu, da nova distensão, dando como axiomático o papel condutor que as Superpotências nela deverão desempenhar.

Em outra área de preocupação internacional – as crises no Terceiro Mundo – pode-se antecipar que, caso se prolonguem as tendências atuais, as Superpotências tenderão a funcionar muito menos como fatores de aguçamento. Já se vislumbram linhas de entendimento entre elas nesse amplíssimo campo. O encaminhamento, em diferentes foros, inclusive o Conselho de Segurança das Nações Unidas, de crises tão diversas quanto às do Afeganistão, Oriente Médio, Irã-Iraque, África Meridional e América Central, harmoniza-se com o ritmo dos encontros de alto nível entre os EUA e a URSS, nos últimos anos. A decisão desses dois países de servirem como garantes dos acordos de Genebra, a propósito do Afeganistão, e a subseqüente retirada das tropas soviéticas são, sem dúvida, emblemáticas da nova *détente*, inclusive no que diz respeito a suas ambigüidades[2].

A *contrario sensu*, confirma-se a tese de que a pronunciada rivalidade entre os EUA e a URSS tem sido, no pós-guerra, um fator crucial de desestabilização e intensificação das crises regionais. Não é apenas coincidência que, neste momento, nos mais variados quadrantes do globo, surjam, enfim, sinais de movimentação diplomática com vistas a dar soluções a conflitos que se eternizavam. É ineludível a parcela de responsabilidade histórica e política das Superpotências pela permanência dessas situações até os dias de hoje.

Caberia a interrogação sobre se não se estaria formando, em nível mundial, um sistema de esferas de influência, que Washington e Mos-

2. Os tropeços na implementação do processo de acomodações de interesses no Afeganistão e na África Meridional, a renovação da "assistência humanitária" aos "contra" nicaragüenses, o imobilismo da crise árabe-israelense e o continuado impasse nas negociações Irã-Iraque põem em dúvida, é forçoso reconhecer, a viabilidade da tendência à distensão entre as Superpotências, no Terceiro Mundo. Paulatinamente, porém, afirmam-se os indícios de que o processo de consultas diplomáticas entre Washington e Moscou, a propósito dessas e de outras crises, continuará a funcionar e poderá mesmo ser aprofundado.

cou reciprocamente reconheceriam e administrariam em conjunto. Existe importante faixa de "comunalidade de interesses" entre os EUA e a URSS na qual eles se aceitam como paritários e diferenciados em relação aos demais Estados. Nesse contexto, colocam-se as referências que seus dirigentes costumam fazer sobre a "centralidade" de suas relações e suas especiais "responsabilidades" sobre a ordem internacional. É o domínio privilegiado do que se costumava denominar de "co-chairmanship".

O recente ressurgimento, nos meios universitários norte-americanos, do conceito de *império* parece implicar a idéia da divisão do mundo em esferas de influência. Vai sendo aos poucos abandonada a noção "clássica" de *Mundo Livre*, derivada de uma situação de hegemonia global e não compartilhada por parte dos EUA, em favor da delimitação de um domínio imperial norte-americano. Demonstram-nos a moda intelectual e política naquele país, e a insistência na limitação dos meios financeiros, na necessidade da contração das despesas militares e no caráter ruinoso dessas despesas[3]. Especula-se não só, como é tradicional, sobre o uso seletivo da força, – o poder militar continua a ser tido, em certos círculos, como um instrumento para "manter a ordem" no Terceiro Mundo, – mas também sobre o tema da ascensão, declínio e queda das grandes potências.

A noção de *império norte-americano* tende a abrir caminho, em plano mais amplo, para a definição negociada de regras de acomodação de interesses entre os EUA e a URSS, eventualidade que certamente corresponderia aos desejos de Moscou. Ensaiam-se formas muito extensas de conciliação que têm por objeto concreto, além do gerenciamento das crises no Terceiro Mundo, o controle de armamentos, o encaminhamento da problemática européia e a consideração multilateral das chamadas questões de natureza global[4].

As crises regionais, como se sabe, afetam a capacidade de atuação diplomática dos países do Terceiro Mundo. Várias delas concorrem para paralisar o movimento não-alinhado, que – às voltas com proble-

3. Ver *inter alia* Paul Kennedy, "The Rise and Fall of the Great Powers", Random House, 1987.

4. A lista dessas questões é variável: às vezes, privilegiam-se o que já se chamou "novos temas" – ecologia, demografia, etc. –, em outras ocasiões, incluem-se, no rol das questões globais, os clássicos problemas da segurança política e do desenvolvimento econômico. Conseqüentemente, a hierarquização entre esses temas é também variável. O enfoque adotado em seu exame, anote-se ainda, nem sempre é verdadeiramente global, dirigindo-se a situações específicas e localizadas – o terrorismo ou a segurança das grandes potências (não necessariamente a dos demais Estados), por exemplo apresentando-as como preocupações de caráter universal. Além disso, mesmo nos novos temas, por nobres e altruístas que sejam suas conotações, afirmem-se as mesmas relações de poder que caracterizam a política internacional contemporânea.

máticas "locais" de impacto imediato sobre seus membros – se encontra em crescente dificuldade para articular posições quanto às questões de ordem global.

Diante da presente postura política norte-americana – que parece centrar-se prioritariamente na questão da manutenção da equação estratégica nuclear e nos problemas da administração da hegemonia mundial, reagindo muito lenta e conservadoramente aos desdobramentos da situação internacional –, e, ainda, diante da timidez política da Europa Ocidental, cujos Governos dirigem a atenção à problemática de sua própria região (cujo futuro econômico e tecnológico é freqüentemente percebido como ameaçado pelo Japão e pelos EUA), o espaço político relativo à definição multilateral das questões globais está sendo ocupado, em grande parte, pela URSS de Gorbatchov.

Diante da atitude no mínimo abstencionista adotada pelos países desenvolvidos ocidentais, não progride satisfatoriamente o tratamento multilateral dos temas globais de interesse mais direto e imediato para o Terceiro Mundo, como a interrelação entre comércio internacional, dívida externa[5] e desenvolvimento.

Assim como as Superpotências passaram da *confrontação* (guerra-fria), para a *détente* (confrontação e "conluio" – rótulo polêmico, inventado pelos chineses), agora tenderão a transitar para a *nova détente* (competição pacífica e "conluio"). Conseqüentemente, o "conluio", ou seja, o entendimento ou acomodação de interesses entre Washington e Moscou será um problema de importância internacional prioritária, no contexto da *neo-détente*.

Os primeiros sintomas desse processo se fazem presentes à medida que a URSS "atualiza" seu perfil nas questões globais. Articulam-se posições mais "sofisticadas" (e, também, mais próximas à linha norte-americana) em campos como a ecologia, fundos marinhos, direitos humanos. De outra parte, Moscou revela maior compreensão para iniciativas dos EUA no Oriente Médio ou na África meridional, por exemplo, ou ainda para a lentidão com que se organizou a Administração Bush no domínio da política externa.

Não desapareceu, nem provavelmente desaparecerá, porém, o consagrado modelo do equilíbrio do poder, que desde a guerra fria começou a ser levado ao nível planetário. A recente encíclica de João Paulo II *Sollicitudo Rei Socialis* faz leitura pessimista desse fenômeno.

> "Embora no presente esse perigo [da guerra total e aberta] pareça haver regredido, sem porém completamente desaparecer, e

5. Não é esta a oportunidade para tratar da questão da dívida externa, nem parece necessário acentuar a importância crucial que tem, para os grandes credores, o encaminhamento desse problema, com a redução substancial do principal e das somas pagas a título de juros.

mesmo que um acordo inicial haja sido alcançado sobre a destruição de um tipo de arma nuclear, a existência e a oposição dos blocos continua a ser um fato real e preocupante que ainda dá cores ao quadro mundial.

Isto ocorre com efeitos particularmente negativos nas relações internacionais que interessam aos países em desenvolvimento. Como se sabe, a tensão *entre o Leste e o Oeste* não é em si uma oposição entre dois níveis de desenvolvimento, mas entre dois conceitos do desenvolvimento dos indivíduos e dos povos, ambos conceitos imperfeitos e necessitados de uma radical correção. Essa oposição é transferida aos países em desenvolvimento e concorre para alargar o hiato no desenvolvimento econômico entre o Norte e o Sul..."

Embora date do final de 1987, a encíclica está, neste ponto, particularmente superada. O ano de 1988 e o atual terão visto afirmar-se a crise econômica e social na URSS, o que a obriga a reorganizar o seu sistema produtivo e, em conseqüência, retardar, ao menos temporariamente, a marcha no sentido da socialização do país. A política de *perestroika* reconhece duras realidades e prevê a correção emergencial do curso interno e externo até aqui seguido, com o objetivo de criar condições para a retomada do desenvolvimento do socialismo. Com relação ao Terceiro Mundo, a *perestroika* e o *novo modo de pensar* diplomático implicam, no horizonte do previsível, atitudes menos ambiciosas em termos ideológicos e militares, ao lado, contudo, de notável ativação da política e da diplomacia soviéticas.

No momento, a URSS está conformada com um certo *retrenchment* ideológico no Terceiro Mundo. Diminuiu, pois, a relevância imediata da oposição entre os "dois conceitos de desenvolvimento" (de orientação capitalista e socialista) mencionados por João Paulo II. Moscou, por exemplo, começa a descobrir méritos nos modelos econômicos dos "tigres asiáticos" e do Brasil e a criticar os países do Terceiro Mundo, inclusive os de orientação socialista, como vítimas de sua própria incapacidade política e econômica, dessa forma mitigando, indiretamente, a responsabilidade pelo processo de subdesenvolvimento tradicionalmente atribuída ao "imperialismo".

Certos sintomas apontam para o relançamento ampliado e atualizado da política de "congelamento do poder mundial". A tendência é a de que vigorem dois processos simultâneos e interligados, um que restringe as contradições entre as Superpotências, outro que expande sua liberdade de ação em relação ao resto do mundo, especialmente os países que não fazem parte dos respectivos sistemas de alianças. Essa se-

gunda faceta do processo político se aplica, na presente etapa, mais aos EUA do que à URSS, dado o atual desequilíbrio de forças entre eles.

o o o

Olhando mais adiante na próxima década, divisam-se alguns aspectos da nova estratificação internacional. É verdade que os EUA e a URSS continuarão a existir como principais potências militares mundiais, mas terão que conviver com o Japão e a Europa Ocidental (principalmente a RFA), formando um quadrilátero de grandes potências econômicas. A China[6], dependendo do encaminhamento que tiverem seus problemas internos, tenderá a ser o eventual quinto membro do renovado pentagrama[7] do poder.

Não estão estatuídas as regras definitivas de funcionamento da ordem mundial em gestação, nem são claros os termos em que os novos atores seriam cooptados (ou as condições que exigiriam) em função de sua ascensão ao topo da pirâmide internacional. Um fator a ter presente será o de que o arranjo geo-estratégico dificilmente coincidirá com a nova organização geo-econômica mundial. Em outras palavras, a primazia militar dos EUA e da URSS não encontrará contrapartida clara na esfera econômica (o que abre, por si só, uma faixa de instabilidade e uma interrogação sobre a viabilidade a longo prazo da predominância militar, como tem insistido Paul Kennedy[8]). Também será importante verificar se o novo pentagrama tenderá a colocar-se como um condomínio global ou se seguirá o caminho "mais modesto" da divisão do planeta em esferas de influência, antes mencionado.

Nos anos noventa, provavelmente poderão criar-se para o Brasil, – país médio por excelência –, oportunidades de intensificação do relacionamento com *todos* os membros do pentagrama, abrandando-se os efeitos da renascente primazia hemisférica norte-americana. Isto, porém, ocorrerá apenas se o renovado pentagrama não chegar a transformar-se num "diretório mundial", no interior do qual se aperfeiçoaria a coordenação entre seus integrantes, opção essa aparentemente preferida dos EUA e da URSS, pois que condicionaria, até certo ponto, a ascensão das demais potências.

---

6. A situação da China, no entanto, sempre diferirá da dos demais integrantes do "diretório" mundial, por ser país subdesenvolvido e objeto de disputa ou competição política e econômica por parte dos EUA, Japão e URSS.
7. Como se sabe, a noção de "pentagrama", assim como a de "co-chairmanship", entre outras utilizadas no presente texto, foi proposta e examinada, entre nós, pelo Embaixador J. A. de Araújo Castro.
8. Ver, por exemplo, Paul Kennedy, op. cit., pag. 571.

Os EUA, – que seguirão sendo o país mais importante do mundo, apesar das qualificações que se possam fazer ao seu futuro papel internacional, – tendem a adotar a atitude de "grande gerente" da ordem internacional, não hesitando em fazer valer seu peso e capacidade de pressão, – ainda que relativamente declinantes –, junto aos demais Estados, inclusive os integrantes do pentagrama. Esse é o suporte fático da emergente "Doutrina Baker" que prevê a construção de uma "vantagem" *(edge)* em favor dos EUA, em todas as situações ou questões internacionais. Para a URSS, seria provavelmente atraente o formato de um "diretório mundial" (em que ela e os EUA seriam os *senior partners),* tendo em vista sua preocupação em ganhar tempo para realizar sua *perestroika* e estabilizar a presente "correlação internacional de forças", a qual em anos recentes tem evoluido, no essencial, sem detrimento de seus interesses.

Dois processos econômicos e tecnológicos globais, de certo modo contraditórios, tenderão a ocorrer de forma simultânea e interligada: *interdependência decorrente da internacionalização da produção e a segmentação geográfica do mercado mundial.* Estas não são, contudo, as únicas tendências presentes na ordem internacional: há outras que também deverão influenciar fortemente o desenvolvimento do panorama das próxima década, por exemplo, a concentração, no hemisfério norte, da renda internacional e dos recursos científicos e tecnológicos e o concomitante crescimento do hiato econômico entre países ricos e pobres; a revitalização do fenômeno do fundamentalismo em mais de um credo religioso; o despertar de formas de nacionalismo político e econômico e o renascimento do racismo em países avançados, etc...

A noção de interdependência, apanágio, até recentemente, apenas da escola liberal de política externa norte-americana, é hoje reconhecida, – mas em outros termos, – também por Moscou. Por outro lado, no contexto do anunciado declínio da hegemonia econômica norte-americana e em paralelo à reafirmação das esferas de influência, a economia mundial tenderá a segmentar-se em grandes áreas geográficas, no interior das quais, porém, deverá ocorrer uma internacionalização acelerada da produção, distribuição e consumo.

Os novos espaços geo-econômicos, que se delineiam, são essencialmente os seguintes:

a) *a emergente comunidade econômica da América Setentrional,* com o acordo de livre-comércio entre os EUA e o Canadá e o mais que provável estabelecimento de um regime especial de cooperação econômica com o México e países do Caribe, a médio prazo;

b) *a bacia do Pacífico e o Extremo Oriente,* região que se está transformando na principal área da economia mundial, graças à sua ex-

traordinária performance e que é objeto da acirradíssima competição nipo-americana (que ocorre, contudo, no contexto da complementariedade global dessas duas economias);

c) *o mercado europeu ocidental* a ser unificado a partir de 1992, processo que por si só corresponde a uma revolução, a prazo certo, na economia mundial, dado o peso gigantesco que terá o novo esquema; e

d) *o mundo socialista,* com as reformas gorbatchovianas essencialmente realizadas: um mundo mais eficiente, mas também muito mais integrado na economia mundial e com seus vizinhos europeus e asiáticos e, presumivelmente, "mais satisfeito".

A coincidência do estabelecimento simultâneo desses quatro espaços geo-econômicos – e o acirramento da competição entre eles – deverá gerar, em poucos anos, uma transformação revolucionária na ordem econômica internacional. A migração do *pivot* da economia mundial para a Bacia do Pacífico – a qual, hoje, concentra 43% do PNB mundial e que, no ano 2000, será, previsivelmente, responsável pela metade do mesmo – pode ser um evento historicamente comparável ao deslocamento do eixo econômico do Mediterrâneo para o Atlântico entre 1500 e 1700[9].

As linhas básicas do novo modelo não estão totalmente delineadas. Na Bacia do Pacífico, atua, em equilíbrio instável, pelo menos quatro atores fundamentais: EUA, Japão, URSS e China. Suas regras de interação levarão tempo para se tornarem mais transparentes: os conhecidos antagonismos históricos não se apagaram; a rivalidade e a complementariedade coexistem no relacionamento nipo-americano; os EUA instrumentalizam o Japão, buscam a fazer o mesmo com a China e começam a definir um novo relacionamento cooperativo com a URSS; o Japão tem interesse na abertura econômica tanto da URSS quanto da China e, encerrada a era Showa, provavelmente cada vez mais ativará seu papel político dentro e fora da região; a URSS, desde o discurso de Gorbatchov em Vladivostok, inicia uma política nova, criativa e ambiciosa para a Ásia e para o Pacífico, região agora vista por Moscou mais como fronteiriça do que como parte do Terceiro Mundo; e a China, que aos poucos aceita a aproximação soviética, conduz um relacionamento ambíguo com o Japão e procura gerenciar seus complexos laços com os EUA, minimizando a área de interferência política por parte destes e da URSS.

A formação dos outros blocos econômicos não estará isenta

9. Apenas para citar uma conseqüência para o Brasil, que se vê na necessidade de redefinir seu relacionamento com aquela região, – bastaria dizer que o problema, tradicionalmente menor na escala das prioridades brasileiras, do livre acesso ao Canal do Panamá, ganha hoje para o país uma inédita importância.

igualmente de problemas. Na América Setentrional, o desequilíbrio global entre os EUA e a região ao sul do Rio Grande é óbvio e crescente. A história e a prática política desmentem a previsão derrotista de que os países latino-americanos se conformarão passivamente com a acentuação da preponderância norte-americana. Não se deve, portanto, antecipar, para a próxima década, um relacionamento isento de conflitos políticos e econômicos, nessa região.

A consolidação da Comunidade Européia em 1992, além de dificuldades conceituais e políticas amplamente conhecidas, ainda encontra obstáculos sérios nos nacionalismos ressurgentes na região e na definição de um novo padrão de relacionamento com a Europa oriental, inclusive a URSS, que busca construir um "lar comum europeu".

O mundo socialista vive fase de óbvias turbulências. Já não mais é possível caracterizá-lo como um "bloco", à maneira antiga, mas sem dúvida os países que o integram guardam uma identidade comum. Sua tendência, tal como definida pela URSS, Polônia e Hungria principalmente, é a da inserção na economia mundial. O modo dessa inserção é ainda uma incógnita. Provavelmente, os países socialistas passarão a ser parceiros de pleno direito na região européia e no mercado internacional, – como já ilustram a aproximação entre o COMECON e a CEE e a abertura soviética em relação ao GATT, FMI e Banco Mundial – e é seguro que uma segmentação desse mercado lhes colocará problemas ainda não plenamente identificados.

Para completar esse mapeamento, mencionem-se brevemente o subcontinente indiano, onde, dada a agitação política, as perspectivas não parecem inteiramente discerníveis, mas talvez se esteja preparando um entendimento Gandhi-Butto, e onde, sobretudo, se afirma uma crescente primazia da Índia. Por sua vez, os países árabes, que vivem agudamente a crise dos preços internacionais do petróleo, começam, embrionariamente, a agrupar-se em três esquemas distintos (ACC, GCC e Maghreb) de coordenação regional.

A África, onde maiores são as dificuldades e as desesperanças, tenderá a continuar como uma área de preponderância econômica européia. A África é a mais dramática ilustração contemporânea da falência do neo-colonialismo. Seu destino não está, porém, fatalmente traçado. O agravamento de seus problemas econômicos não só engendrará imprevisíveis episódios de instabilidade política, mas também moderará o ritmo de crescimento da economia internacional como um todo. O neocolonialismo provavelmente não resistirá ao progresso da economia mundial, da mesma forma que o regime colonial, que o precedeu, capitulou diante do avanço mundial das idéias democráticas, após a Segunda Guerra Mundial.

Resta a América do Sul, pois que parece inexorável, – mas, como se notou, não isenta de problemas –, a atração centro-americana e caribenha pelo pólo norte-americano. Nossa região imediata deverá ser objeto de fortíssima disputa entre interesses norte-americanos, – que têm "vantagem" declinante –, europeus e japoneses, ao mesmo tempo em que os países sul-americanos, como Brasil à frente, buscarão, eles mesmos, reorganizar seu espaço geo-economômico. A América do Sul parece uma região ainda razoavelmente indefinida.

A divisão do mundo em novas áreas geo-econômicas se apresenta como uma forte tendência, mas não necessariamente como uma fatalidade. Seria prematuro, por exemplo, imaginar que, mesmo a médio prazo, a política internacional deixará de organizar-se prioritariamente em torno dos eixos Leste-Oeste e Norte-Sul, ou que desaparecerão os agrupamentos políticos do I, II e III Mundos. O estabelecimento dos novos espaços, no entanto, contribuirá para enfraquecer a atuação parlamentar do III mundo, nos foros multilaterais, e para compelir o chamado "Diálogo Norte-Sul" a tomar novo formato.

Uma "variante", para usar a terminologia soviética, às teses prevalecentes no Ocidente é o conceito gorbatchoviano do *mundo integral, interligado e interdependente*[10]. Esse tema, que vem sendo gradativamente desenvolvido, e foi retomado pelo Presidente soviético em seu pronunciamento às Nações Unidas, em 7 de dezembro último. Em suas palavras, a política internacional deve ser guiada "pela primazia dos valores humanos universais" e a cooperação internacional deve ter o sentido da "co-criação e do co-desenvolvimento" dessa nova ordem mundial. Sinteticamente, a URSS prega a "unidade na diversidade", a "desideologização das relações interestatais" e a "competição honesta das ideologias", ao mesmo tempo que se dirige à "preservação da natureza e da civilização", ponto que Gorbatchov acentuou em sua visita à Havana.

Essa conceituação, que sinaliza uma revisão profunda da política externa soviética, obedece a uma lógica diferente da que rege o pensamento convencional no Ocidente quanto à formação dos novos espaços geo-econômicos. Prega a integração política e econômica em nível global, enquanto no Ocidente a tendência é ver a fragmentação como dominante, no plano mundial. Além de seu nítido interesse intrínseco como uma visão inovadora da reorganização da vida internacional as teses de Gorbatchov abrem caminho para a aproximação entre as Superpotências, e, de modo mais amplo, para o aperfeiçoamento do diálogo

10. Ver, a propósito, o artigo de G. Shakhnazarov, "Este Mundo Administrável", no Pravda, de 15 de janeiro de 1988.

Leste-Oeste, no qual se reduzem os focos de confrontação e se buscam novas áreas de entendimento.

Outras qualificações do pensamento geo-econômico dominante no Ocidente poderiam ser apresentadas. A criação dos novos espaços não é necessariamente sintoma de que o problema da anarquia internacional esteja em vias de solução. Pelo contrário, a rigor, a anarquia é hoje tão severa que induz a agregação dos Estados. Tenha-se presente, contudo, que perdura o Estado-Nação, como principal conceito político de nossa época. O Estado-nação não morreu, como se antecipava na década passada diante do impacto das relações transnacionais, e hoje está no cerne das novas arrumações que se desenham na ordem internacional.

Seria igualmente errôneo afirmar que a nova geo-economia corresponderá, forçosamente, a uma forma mais "racional" de organização internacional. Pode bem suceder o contrário: terem ela um lado agressivamente protecionista do ponto de vista comercial: a "Fortaleza América", a "Fortaleza Europa" e a "nova esfera de co-prosperidade asiática" são seguramente rótulos excessivos, mas possuem valor heurístico (e lembra, com muito poucos anos de atraso, o mundo orwelliano da Oceânia, Eurásia e Eastásia...)

Alternativamente, – para dissipar esses temores –, pode-se argumentar que as novas áreas econômicas não serão estanques. Os EUA continuarão a ser uma potência econômica mundial e caberia investigar até que ponto não são eles co-partícipes do êxito econômico do Japão, como se beneficiaram da prosperidade européia, nas duas últimas décadas. A simbiose nipo-americana é claríssima: enquanto o Japão sustenta o dólar e fornece capitais aos EUA, estes absorvem as exportações japonesas e vendem para o Japão produtos agrícolas, além de – não esquecer – proverem a segurança militar.

Há, pois, uma verdadeira "interdependência", baseada no princípio das vantagens comparativas, modelo que freqüentemente se recomendava aos países em desenvolvimento; o paralelo vai ao ponto de os produtos manufaturados norte-americanos encontrarem dificuldades de acesso ao mercado japonês, seja por questões de qualidade, seja devido a obstáculos comerciais... Essa interdependência – como se percebe da atual onda anti-asiática, inclusive nas universidades norte-americanas – incomoda os EUA. Afinal, estes têm-se beneficiado, há décadas, de uma tela de relações de dependência militar e econômica. A questão em Washington agora é se, na próxima década, essa forma de interdependência com o Japão não poderá degenerar em dependência pura e simples, mas desta vez em detrimento dos EUA.

Também a Europa não é estanque, basta lembrar o capital norte-americano que se instalou no continente após a Segunda Guerra Mun-

dial e a proteção militar fornecida pela OTAN, assim como a crescente presença dos interesses comerciais e industriais japoneses na região. Lembre-se também a interface Europa Ocidental-Europa Oriental, que rapidamente ganha importância. Já há hoje, por exemplo, quem compare a ascendência e o interesse da Alemanha Federal no Leste Europeu com a influência norte-americana na América Latina e a francesa em certas regiões da África... Nessa interface, está por resolver se, nos anos noventa, os diferentes países europeus ocidentais atuarão ou não de forma coordenada e se será possível regular a competição da Europa Ocidental com os interesses norte-americanos e japoneses.

Observe-se, finalmente, que as novas áreas geo-econômicas apresentam realidades muito diferenciadas. Os quatro agrupamentos são heterogêneos entre si; há desequilíbrios entre eles e no interior de cada um deles. Persiste e persistirá o problema do ritmo desigual de crescimento econômico entre os agrupamentos e muitas vezes entre os países que deles fazem parte. No ano passado, por exemplo, o aquecimento da economia asiática tornou-se evidente. A região, em conjunto, cresceu a uma taxa equivalente ao dobro da economia mundial e a duas vezes e meia a da OCDE – Coréia do Sul, Cingapura e Tailândia registraram crescimento de mais de 10 por cento, a China 10 por cento, a Índia 9 por cento, etc.

* * *

Resta a considerar a questão do Terceiro Mundo. É de todo provável que, nessa vastíssima área, se acentue o processo de clivagem e diferenciação. Esse é um processo mais amplo que afeta também, de outras maneiras, o I e o II Mundos. Mas, em ambos, a tendência à fragmentação é compensada pelo aumento contínuo dos níveis de riqueza e bem-estar e pela existência, no I Mundo, dos mecanismos aglutinadores do Grupo dos Sete, da OCDE, da CEE e dos arranjos bilaterais EUA-Japão e, no II Mundo, pela presença dominante da URSS e pelo COMECOM.

A grande maioria dos países em desenvolvimento (inclusive os mais pobres) conhecerá a estagnação e o retrocesso. Alguns poucos poderão alcançar certo dinamismo, se conseguirem recolocar-se diante da macro-estrutura mundial em mutação. Todos, porém, terão que enfrentar o persistente problema do neo-colonialismo, a começar pelos produtores de petróleo e pelos NICs asiáticos, mas, sem dúvida, também os países latino-americanos e os africanos.

Em sua já citada encíclica, João Paulo II se dirige também a essa questão e observa que:

"Os países recentemente independentes (...) se encontram envolvidos, e às vezes engolfados, por conflitos ideológicos que, inevitavelmente, criam divisões internas, a ponto de em certos casos provocarem guerras civis. A razão disso é também que os investimentos (estrangeiros) e a assistência para o desenvolvimento são com freqüência desviados de seus propósitos e utilizados para sustentar conflitos, separadamente e em oposição aos interesses dos países que deles se deveriam beneficiar. Muitos desses países estão se tornando cada vez mais conscientes do perigo de caírem vítimas de uma forma de neo-colonialismo e procuram dele escapar (...)

Cada um dos dois blocos, a seu próprio modo, abriga uma tendência ao *imperialismo*, como é usualmente chamado, ou a formas de neo-colonialismo: tentação fácil a que freqüentemente sucumbem, como a história, inclusive a recente, ensina".

No bojo desse processo, esboça-se, no mundo desenvolvido, a tendência para ver o Terceiro Mundo como "inimigo", como perturbador da ordem internacional. A idéia de Terceiro Mundo é, cada vez mais, associada na imprensa aos temas do terrorismo, violência, tráfico de drogas, exploração da mão-de-obra barata, corrupção, destruição do meio-ambiente, explosão demográfica, etc., perdendo suas tradicionais conotações nobres de luta pela independência, liberação política, desenvolvimento econômico e recuperação de milhões e milhões de seres humanos, de condições de fome, miséria e ignorância.

Essencialmente, se atribui aos países do Terceiro Mundo uma "irresponsabilidade" e uma incapacidade de se auto-administrarem, em campos básicos como a demografia, a criminalidade, a tecnologia, etc. Demonizado o Terceiro Mundo, sonha-se controlar seus arranjos de segurança, recursos naturais e desenvolvimento tecnológico. À temática tradicional da "intervenção", adiciona-se a do "controle" ou "não-proliferação" de armas nucleares e químicas, da tecnologia de mísseis, de super-computadores, etc. Nos países desenvolvidos, a aguda percepção quanto ao processo de diferenciação econômica do III Mundo contrasta fortemente com a tendência de vê-lo como politicamente homogêneo em sua leviandade e, significativamente, hostilidade ao mundo desenvolvido.

Com a provável globalização da *détente*, restringir-se-iam, de certa forma, as oportunidades para a confrontação e para a intervenção militar direta no Terceiro Mundo. Esse é um desenvolvimento que interessa a todos os Estados. Aos do Terceiro Mundo, porque os livra de perspectivas desastrosas e, como é sabido, as crises regionais induzem

irritações e tensões, que acabam por limitar-lhes as oportunidades diplomáticas (e até econômicas). Interessa aos EUA e à URSS, porque suas respectivas opiniões públicas, como demonstram as amargas experiências no Vietnã e no Afeganistão, resistem agora às intervenções no estrangeiro e não mais aceitam o sacrifício de seus soldados em operações ofensivas em paragens remotas.

As futuras tensões com as áreas hegemônicas não serão necessariamente resolvidas por meios militares, embora se possa esperar que estes venham a ser utilizados de forma pontual e até haja quem considere tais meios como um elemento de "contenção" (*restraint*) do Terceiro Mundo... Considerando que a aplicação do poder militar a essa área basicamente já encontrou seus limites, tais tensões poderão ser encaminhadas pelo método mais "brando" das pressões políticas e econômicas.

Na nova macroestrutura internacional, existe o potencial para a modernização do neo-colonialismo. A inflexível manipulação pelos países credores da questão da dívida externa, os últimos desenvolvimentos internacionais no campo da proteção ao meio-ambiente e o bloqueio tecnológico que começa a afirmar-se contra os mais capazes dentre os países do Sul são graves sintomas do que pode vir a acontecer.

Outro aspecto desse processo é a concentração dos países desenvolvimentos nos setores de alta tecnologia e de serviços e a "exportação" para os menos desenvolvidos das instalações industriais mais poluentes. Nas palavras do *Survey* de "The Economist" sobre Taiwan, um dos mais bem sucedidos dentre os NICs:

> "Entre 1950 e 1980, o número de fábricas em Taiwan aumentou de 5.623 para 62.474. O mais rápido ritmo de crescimento verificou-se nas fábricas que produzem resíduos danosos: plásticos, químicos, derivados de petróleo, pesticidas, couros curtidos. Seu crescimento foi auxiliado por incentivos governamentais de exportação: abatimentos de impostos e tarifas; zonas de processamento de exportações livres de impostos e tarifas; taxas sobre vendas internas para subsidiar exportações e taxas cambiais subvalorizadas. Era um 'magnífico' clima de investimentos e funcionou. Daí os superávits comerciais de hoje. As companhias estrangeiras se precipitaram em obter vantagens... Mas o clima era mais acolhedor do que indicaria a concessão de incentivos fiscais. Nos EUA e na Europa Ocidental, as companhias são obrigadas a evitar que seus resíduos escureçam os céus e envenenem as águas. Em Taiwan, essas onerosas obrigações ou não existem ou são convenientemente desrespeitadas. Este artigo não pretende ter ne-

nhuma *expertise* médica, mas os que a têm prevêm um horripilante crescimento da taxa de câncer nas duas próximas décadas."

A macroestrutura internacional emergente criará complexos desafios para o Brasil, em seu esforço para expandir sua área de autonomia internacional. Para utilizar, como está na moda, uma terminologia cruamente "neo-realista", – *e tendo claramente presente que para o país a realidade internacional se apresenta na prática como dada, de vez que são escassas suas possibilidades de transformá-la a curto e a médio prazos,* – é essencial que o Brasil pelo menos melhore significativamente suas condições de acesso à riqueza e ao poder internacionais[11], que como insiste a escola neo-realista, dominante no mundo desenvolvido, são os objetivos centrais da atuação internacional dos Estados.

Como indica Gilpin, a questão da pobreza entre as nações está-se transformando num tema mais importante até do que o da pobreza entre os indivíduos. Não se quer dizer, numa termonologia antiquada e simplista, que o Brasil precise "graduar-se". A tese da *graduation*, lançada na década passada, tinha o objetivo explícito de penalizar países, como o Brasil, que buscavam ampliar rapidamente sua participação no comércio internacional e de acelerar a implosão da capacidade negociadora do Terceiro Mundo.

Neste ponto, note-se, teve êxito, pois, afinal, nunca chegou a operacionalizar-se uma aliança dos países do Sul, que abrangesse, por exemplo, os NICs asiáticos, os países latino-americanos e os árabes e africanos exportadores de petróleo. As maiorias parlamentares, construídas pelo Terceiro Mundo nos foros multilaterais, não tiveram conseqüências práticas, pois foram sistematicamente "desarmadas" pela obstrução, manobras diversionistas e pressões exercidas pelo I Mundo.

Corretamente, o Brasil resistiu à imposição desse tipo de *graduation*. O que está em jogo, agora, é um processo muito complicado: o Brasil pertence ao Terceiro Mundo sem ser "terceiro-mundista", assim como pertence por sua cultura – inclusive política – ao Ocidente, sem negar que também é parte do Terceiro Mundo. É esta uma situação incômoda tanto para o Terceiro Mundo quanto para o Ocidente, no sentido de que gera ambigüidades (e, de outra parte, flexibilidades) inéditas.

Trata-se, na verdade, de uma situação peculiar e o Brasil terá, por si só, que encontrar e construir o seu *nicho* dentro da ordem internacional em consolidação, na qual parece, como se notou, inevitável a diferenciação entre os países do Terceiro Mundo. Soluções, como a adotada por Portugal, ao aderir à CEE, estão excluídas não só pelo pe-

11. Vide Robert Gilpin, op. cit. pág. 11.

so específico do Brasil, por seu potencial e por suas aspirações, mas também porque seria irrealista e arbitrário classificar, neste estágio, o país como parte do Primeiro Mundo. Igualmente, não se poderia ver o Brasil, no plano internacional, como a Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong ou Cingapura, países cuja situação guarda escassa semelhança com a brasileira[12].

Seria difícil visualizar, objetivamente, uma "adesão" do Brasil a um dos blocos econômicos em formação: simplesmente, o nosso principal parceiro financeiro são os EUA; o nosso principal cliente comercial é a CEE; a área econômica mais dinâmica do mundo, com a qual interessa prioritariamente incentivar as relações, é a Bacia do Pacífico; e nossas relações econômicas com a área socialista são apenas incipientes. Não está sequer claro se haveria interesse externo por uma tal "adesão" brasileira e, no caso do espaço geo-econômico liderado pelos EUA, – a julgar pelos últimos episódios do relacionamento bilateral –, o que está sendo, implicitamente, proposto ao Brasil e demais países latino-americanos está muito longe de um entendimento minimamente satisfatório. Essa questão, aliás, já foi resolvida pela negativa, no debate ocorrido nos anos sessenta a propósito da famosa tese das "preferências hemisféricas".

A "opção" por um desses blocos é, pois, inviável. Não seria correto prever para o Brasil, em nome da interdependência, uma situação dependente, no contexto de um grupo mais amplo. A análise sóbria das novas tendências internacionais deve ser encorajada, mas não é necessário ceder ao pessimismo. *O Brasil, como disse o ex-chanceler Azeredo da Silveira, é insatelitizável.*

Para a execução de sua política, o Brasil conta com ativos (*assets*) da maior importância, dificilmente encontrados em outros países do Terceiro Mundo:

a) a dimensão de sua economia e de sua base física, capacidade exportadora, disposição com relação à política de integração regional e o fato de que o país efetivamente possui uma infra-estrutura industrial e tecnológica;

b) sua política externa de caráter pacífico, igualitário e não-intervencionista, orientada por preocupações éticas, ampla e mesmo universalmente compartilhadas;

---

12. Vide, por exemplo, Nigel Harris, *"The End of the Third World"*, Penguin Books, 1987, pág. 30 e seguintes. Não se deseja fazer uma avaliação da viabilidade a longo prazo das economias dos "tigres asiáticos", nem mesmo emitir um juízo de valor quanto a sua aparente transição para o mundo dos países industrializados, matérias que têm sido tratadas com a proficiência costumeira – pelo Embaixador Amaury Banhos Pôrto de Oliveira. Aponta-se, apenas, para o fato de que as soluções adotadas por essas economias, em vista de suas peculiaridades, muito dificilmente poderiam servir de modelo para o Brasil.

c) seu perfil externo polivalente e multidimensional, o que lhe enseja presença crescente em variados cenários internacionais;

d) a complexidade da sociedade e a diversidade da economia brasileiras, aliadas a uma cultura homogênea, a um sistema democrático e a um sólido sentimento nacional, elementos que limitam a capacidade externa de pressionar o país; e

e) seu experiente e globalmente distribuído *establishment* diplomático, que lhe permite fazer da diplomacia um dos fatores de atenuação das debilidades políticas e econômicas que se antecipam para os próximos anos.

O *desideratum* do acesso do país à "riqueza e ao poder", no plano internacional, é perceptível na estratégia de longo prazo da atuação externa brasileira, a qual tem sido composta de duas trilhas paralelas: (1) *insistência, em aliança com o Terceiro Mundo, na reforma da ordem internacional:* procura-se abrir mais espaço no sistema de relações interestatais, torná-lo mais igualitário e menos espoliativo; toma-se o cuidado de deixar campo aberto nos variados regimes internacionais em formação (proteção à ecologia, utilização pacífica da energia nuclear e do espaço exterior, controle internacional da tecnologia de mísseis, fundos marinhos, Antártida, etc.), para o ulterior crescimento dos interesses brasileiros; no campo cada vez mais importante da proteção à ecologia, ao lado da crescente consciência de que é imprescindível preservar o meio-ambiente dentro e fora do Brasil, afirma-se, há anos, a convicção de que é igualmente necessário fazer respeitar a área de soberania nacional; e (2) *aproveitamento permanente das oportunidades políticas e econômicas que a macroestrutura internacional oferece, inclusive suas "lacunas" e "contradições"*: utilizam-se os *assets*, que o Brasil acumulou ao longo de sua história e por seu próprio esforço; estimula-se a competição entre os países desenvolvidos pelo mercado brasileiro e pelo que o Brasil pode oferecer ao mercado internacional, contando-se com que os mecanismos de coordenação entre eles não funcionem de forma totalmente sistemática; estimulam-se as relações econômicas com todos os países avançados capitalistas e socialistas; redimensionam-se as relações com a China e a Índia, únicos países em desenvolvimento que, como o Brasil, são grandes demais para serem ignorados no processo de reorganização da ordem internacional; e acelera-se a integração da economia brasileira com os países sul-americanos, especialmente a Argentina e o Uruguai, assim como se desenvolvem na medida do possível o comércio e as relações de cooperação com os demais países do Terceiro Mundo; veda-se tanto quanto possível a intrusão estrangeira nas áreas de soberania, etc.

Os sucessivos episódios que vêm marcando as relações Brasil-

EUA – *inter alia*, dificuldades no gerenciamento da dívida externa, protecionismo comercial norte-americano, as restrições às importações brasileiras no campo da alta tecnologia, e as campanhas com relação às questões ambientais e de direitos humanos –, não são politicamente neutros e, por essa razão, causam inquietação. Podem eles, na verdade, ser vistos como facetas de um esforço norte-americano mais amplo para ocupar, – enquanto é tempo –, espaços políticos e econômicos no Continente, com a plena utilização do fator de que os EUA dispõem em abundância, o poder. A presença norte-americana na América Latina parece acentuar-se nesta fase de recessão de hegemonia econômica global dos EUA.

Como as demais nações do Terceiro Mundo, o Brasil será afetado pelas tendências internacionais acima examinadas. De todos os problemas o mais difícil será o da reorganização de forma produtiva das relações com o Norte, – os EUA, em primeiro lugar, a CEE e o Japão –, tanto no domínio comercial e financeiro, quanto no político. No plano regional, o problema central é o de dar viabilidade política e concreção econômica ao inovador esforço de integração.

Em escala mais ampla, novas e vitais dimensões hoje se abrem, como a da ecologia e a dos direitos humanos, dimensões que, estamos aprendendo, se colocam, infelizmente, também no campo das relações de poder entre os países avançados e o Terceiro Mundo. Além disso, a dimensão da ciência e tecnologia deverá passar para o topo da agenda internacional brasileira – pois já está hoje formada a consciência de que, até mesmo antes do final deste século, o mundo pertencerá aos países que souberem participar de revolução tecnológica[13].

Em conseqüência, para o Brasil, provavelmente os processos de globalização de seu intercâmbio externo e de integração econômica regional se afirmarão como únicas estratégias capazes de diminuir sua vulnerabilidade econômica, objetivo vital para o esforço de preservação da autonomia política, num panorama internacional que se apresenta como francamente desfavorável.

13. Parte-se do pressuposto de que, na próxima década, paralelamente à modernização da postura externa brasileira, ocorrerão as reformas internas de que o país tanto carece, com o fim *inter alia* de melhorar substancialmente o perfil de sua distribuição de renda, de democratizar as oportunidades econômicas e de fortalecer o mercado interno, sem os quais os esforços no plano externo estarão fadados ao fracasso.

A ACADEMIA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Estudos sobre política externa no Brasil:
os tempos recentes (1950 – 1980)

Gelson Fonseca Jr.

1. Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980)*

Gelson Fonseca Jr.

1. Para quem examina a situação das ciências sociais em qualquer país do mundo, um dos problemas difíceis e incontornáveis é o de definir os limites da área de relações internacionais. Tentando escapar de intermináveis discussões metodológicas, adota-se, neste estudo, um critério marcadamente seletivo ao identificar no Brasil o estudo das relações internacionais com o debate sobre política externa. Em termos brasileiros, o critério não é irrazoável pois, se nos concentramos nas análises da ação externa do Estado, deixaremos de fora do âmbito deste ensaio, necessariamente breve e superficial, poucos especialistas em relações internacionais[1].

2. Uma segunda observação, ainda na epiderme do campo de estudos, revelará que no quadro da academia brasileira, as pesquisas sobre relações internacionais constituem hoje um ramo dinâmico, em expansão evidente, mas de tradições frágeis e ainda muito limitado. As instituições universitárias dedicadas às relações internacionais são poucas, e só existem, ao lado da academia diplomática do Ministério das Relações Exteriores, um curso de graduação em relações internacionais e uns poucos centros que atuam em pós-graduação. Tem-se, assim, em regra, advogados, economistas, politicólogos, historiadores que se especializam em relações internacionais[2]. Além do mestrado, portanto, a especializa-

1. Este critério deixará de lado naturalmente o que de mais importante a América Latina produziu recentemente como análise global do sistema de relações internacionais que foram as análises da *teoria da dependência*. Reconhecendo que a teoria de dependência é muito mais do que uma tentativa de explicar política externa já que seu objeto é a compreensão das próprias causas do sub-desenvolvimento ou do desenvolvimento distorcido dos países latino-americanos, não vai ser mencionada de forma específica. De qualquer modo, vale assinalar que a teoria da dependência tem repercussões sobre algumas linhas de análise do sistema de relações internacionais nos Estados Unidos e na Europa. A título de exemplo, v. Peter Lawler, "Peace Research and International Relations: From Convergente to Divergence", *Journal of International Studies* (vol. 15, nº 3, Winter 1986), p. 379 and note 57, p. 389.

2. *O Instituto Rio Branco*, que é a academia diplomática do Ministério das Relações Exteriores, dedica-se exclusivamente a dar cursos de formação profissional de diplomatas. A *Universidade de Brasília* tem um curso de graduação em Relações Internacionais; no ambiente universitário, além dos centros de estudos regionais, como o Centro de Estudos Afro-asiáticos da Universidade Cândido Mendes, a *Universidade Católica do Rio de Janeiro* já têm, há alguns anos, um *Instituto de Relações Internacionais*. Para uma tentativa, ainda incompleta, do panorama institucional na área, v. Alexandre Barros, 'El estúdio de las Relaciones Internacionales en Brasil', in R. N. Perina (ed.) *El Estúdio de las Relaciones Internacionales en America Latina y el Caribe* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985). Um dado interessante sobre a expansão do campo no Brasil foi a recente eleição de cientista brasileiro, Clóvis Brigagão, para a Secretaria Executiva da International Peace Research Association.

* Publicado anteriormente na Revista Millenium, Journal of International Studies, vol. 16, nº 2, pag. 273-280.

ção ainda se faz em universidades no exterior (França, etc...). As publicações especializadas ainda não aparecem com regularidade desejável. São poucos os acadêmicos dedicados integralmente à pesquisa em relações internacionais, o que se reflete na escassez bibliográfica[3]. Um outro problema é que, pela novidade do campo, os profissionais encontram poucas oportunidades de emprego fora do âmbito acadêmico. O Ministério das Relações Exteriores tem um corpo de diplomatas admitidos exclusivamente por concurso, e não emprega normalmente consultores externos, salvo para tarefas específicas e geralmente por prazo curto.

3. Apesar do caráter embrionário e limitado da pesquisa, que só começa a ganhar densidade a partir dos anos 70, a reflexão brasileira sobre relações internacionais merece atenção, pelo menos por dois fatores: i) – embora ainda não se estenda sobre o amplo espectro das atividades diplomáticas do Brasil, o fato é que a reflexão intelectual tem acompanhado o desenho das prioridades de políticas externas; as "angústias" do pesquisador estão próximas às de quem formula, de tal sorte que a análise do que produz a academia é sempre muito reveladora do que faz o Estado. A síndrome de irrelevância de que falava Herz, não acontece no Brasil[4]; ii) – a própria maneira de abordar teoricamente os problemas tem interesse – especialmente se a olhamos da perspectiva do teórico do Primeiro Mundo –, porque a pesquisa é, em boa parte, ostensivamente prescritiva. O teórico e o analista não fogem dos valores em busca de atitude científica de neutralidade. Ao contrário, em regra, a análise conduz naturalmente à participação e à crítica e o recolhimento na "torre de marfim", como opção intelectual, não existe[5].

4. O que marcará, então, em suas linhas mais gerais, o "modo brasileiro" de refletir sobre relações internacionais será a busca de uma compreensão específica do andamento da política externa. É verdade

---

3. Para um completo levantamento de bibliografia sobre a política externa brasileira e que abrange também as obras de estrangeiros, v. Maria Regina Soares de Lima e Zairo Borges Chaibub, 'Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: Debate Intelectual e produção acadêmica' (Rio de Janeiro, IUPERJ, 1983). Quanto a revistas especializadas, a publicação mais tradicional, a *Revista Brasileira de Política Internacional* tem sido publicada muito irregularmente nos últimos anos anos. Hoje, as mais regulares são *Política e Estratégia*, que iniciou a sua série em 1983, e *Contexto Internacional*, publicada pelo IRI-PUC.

4. Para a questão de irrelevância nos estudos sobre Relações Internacionais v. John Herz, 'Relevancies and irrelevancies in the Study of International Relations' in *The Nation-State and the Crisis of World Politics* (New York, David Mckay, Inc. 1976).

5. A atitude do intelectual estaria, assim, se usarmos as categorias de Morgenthau, próximas à de "prophetic confrontation", sem, porém, conotações tão dramáticas do conceito. Sobretudo a partir de meados de 70, existe um razoável consenso na sociedade sobre as linhas básicas de política externa e a "crítica intelectual" proporia mais correções de rumos e ênfases do que posições radicais, v. Hans Morgenthau, *Truth and Power* (New York, Praeger Publishers 1970). pags. 17 e 18.

que, num exame mais abrangente, veríamos que o trabalho de reflexão é mais abrangente e vale registrar umas tantas "peças teóricas", de escopo amplo, não diretamente comprometidas com propostas políticas. As análises da teoria da dependência, que lidam com a própria maneira de inserção do país no sistema capitalista internacional, e que constituiriam a mais importante contribuição latino-americana para a compreensão do sistema internacional, seria o melhor exemplo desta perspectiva. Entre os seus criadores, Fernando Henrique Cardoso, Theotônio dos Santos e outros brasileiros, como Vilma Figueiredo são bem conhecidos[6]. A obra de Celso Lafer, de ressonância arrendtiana, traria outros exemplos importantes de análise e teoria[7].

5. Que problemas "reais" pretendem, então, abordar os especialistas em relações internacionais?

Os problemas clássicos da diplomacia brasileira são desenhados nos primeiros anos do século XX, quando o país se liberta de uma dependência tradicional da Europa, inicia padrões novos de relacionamento com os Estados Unidos, e resolve os problemas de fronteiras com os vizinhos sul-americanos. Esta agenda – relações com os Estados Unidos e com a América Latina – será enriquecida ao longo da história, mas as questões que coloca são básicas e permanentes. No relacionamento com os Estados Unidos, as propostas conceituais vão de uma posição de alinhamento panamericanista até uma de confrontação em todos os níveis; as relações com a América Latina apresentavam soluções que iam da afirmação de uma hegemonia brasileira (contra a Argentina) até da busca de liderança em um projeto bolivariano de integração. Paralelamente, desde os primeiros anos do século percebe-se a possibilidade de que, pelas dimensões, pelas potencialidades econômicas, o papel do Brasil teria que ser único. Sempre se teve a clara consciência de que o Brasil não seria apenas "massa de manobra" no tabuleiro internacional. Seria difícil tornar-se "rei" mas certamente o país não teria seus movimentos limitados com os de um mero "peão". Desenha-se assim o terceiro tema da agenda: que papel desempenharia o Brasil, num momento qualquer no futuro, desempenharia as funções de mais uma Potência Ocidental, ombreando com os Estados Unidos (sinal expressivo do "orgulho" viria no fim da década de 20 quando o Brasil saiu da Liga das Nações por não ter conseguido garantir assento permanente no conselho). É claro que, ao longo da história, especial-

6. V. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (Siglo Vientiuno Editores, SA. 1971), Theotônio dos Santos, *Imperialismo y Dependencia* (México, Ediciones Era, 1978), e Wilma Figueiredo, *Desenvolvimento Dependente Brasileiro* (Rio, Zahar, 1978).

7. V. Celso Lafer, *Paradoxos e Possibilidades* (Rio, Editora Nova Fronteira, 1982) e *O Brasil e a Crise Mundial* (S. Paulo, Editora Perspectiva, 1984), v., também, na linha de uma retomada moderna do idealismo, L. A. Bahia, *Soberania Paz e Guerra* (Rio, Zahar, 1978).

mente depois dos anos 50, com a descolonização, outros papéis globais vão sendo apontados para o Brasil, ora como líder da coalizão dos países do Terceiro Mundo, ora como gendarme da América Latina etc.

6. O que nos interessa, porém, é examinar de que maneira esses problemas ganham contornos analíticos, de que maneira são trabalhados conceitualmente pela Academia nas três últimas décadas.

7. Os debates, ao longo da história da reflexão sobre política externa brasileira, não serão, portanto, como nos Estados Unidos, dos anos 50, sobre a *melhor teoria* e sim a *melhor política*. Na armação dos argumentos, em regra, as opções políticas nascem, porém, com marcas metodológicas claras. Assim, numa tentativa de simplificar um conjunto de contribuições intelectuais de expressiva variedade, dir-se-ia que as argumentações e as análises sobre relações internacionais no Brasil trabalhavam, basicamente, com dois modelos[8], especialmente em seu momento de "fundação" no período que iria de 1950 a 1970 .

O primeiro modelo poderia ser denominado o da *nação incompleta*. Aqui, a base analítica é a teoria do imperialismo, em suas diferentes versões, e o primeiro passo analítico é demonstrar que a nação brasileira não se completa como nação porque a cultura dominante é inautêntica, porque seus valores são os da "metrópole" e a economia é modelada por formas de produção que não acolhem as necessidades reais da sociedade e servem aos interesses do capitalismo central[9].

As bases conceituais da ligação nação/mundo exterior variam dada a própria variedade dos modos de ligação com as Potências centrais; e, em suas versões mais recentes, a própria *teoria da dependência* forneceria a moldura teórica para compreensão do processo de relação internacional do Brasil. Interessa aqui indagar especificamente quais as consequências para a análise da política externa do modelo da *nação incompleta?*

Alinhemos esquematicamente algumas:

i) a política externa, especialmente o jogo diplomático, não é em sim mesmo importante porque, no modelo, o *internacional está dentro da nação* (a cultura é alienada, as forças econô-

8. Uma visão clássica desta dicotomia, encontra-se em Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, (Rio de Janeiro, ISEB, 1953).
Para uma análise dessa dicotomia, v. Keith L. Storrs 'Brazil's Independent Foreign Policy, 1961 – 1969: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics and Alternath, *Latin American Studies Program*, Dissertation Series, Cornell University, nº 44, 1973.
Para verificar a persistência da atualidade, v., para a apresentação do debate entre as opções "Internacionalistas" e "Nacionalistas" em matéria de dívida externa, v. Abraham Lowenthal, 'Brazil and the United States', *Headline Series* (New York, Foreign Policy Association, 1986), pg. 32 a 41.

9. Como análises típicas do modelo, v. Paulo Schilling, *O Expansionismo Brasileiro*, (S. Paulo, Global, 198?) e Ruy Mauro Marini, "Brazilian Sub-Imperialism" *Monthly Review* (vol. 23, nº 9, fev. 1972). Vale ler também os três números da revista *Política Externa Independente* que, ao longo de 1965 – 1966, criticou a diplomacia brasileira com este modelo.

micas dinâmicas são estrangeiras, as multinacionais modelam o padrão produtivo de forma inadequada à realidade local, etc); politicamente, o modelo aponta necessariamente para um projeto nacionalista, que garanta a nacionalização dos valores culturais, leve a um controle maior da economia, altere o padrão de dominação política, etc; as receitas decorrentes podem ter tonalidades radicais e revolucionárias, o que sempre se propõe é a possibilidade de uma "ação corretiva nacional" das dificuldades geradas pelos males de "exploração capitalista"; dentro desses parâmetros, o modelo está preocupado primariamente com as transformações do sistema capitalista e, muito secundariamente, com o conflito estratégico;

ii) a ação diplomática é, assim, pré-determinada pelo caráter dependente da sociedade, e, assim, não sobra às classes dominantes senão usar a diplomacia para ratificar e reforçar os laços com as metrópoles imperialistas;

iii) neste diapasão, as políticas regionais terão que se enquadrar no pano-de-fundo analítico, e, assim, p.e., na América Latina, o Brasil exerceria um papel de gendarme dos Estados Unidos, ou sub-imperialista; na África, a atuação seria "mercantilista"; os foros internacionais seriam uma mera cobertura para a atuação "egoísta" da diplomacia brasileira, etc.. Em suma: em termos de "policy", o modelo é extremamente crítico dos padrões de aproximação com o Ocidente e sugere cursos nacionalistas, maior independência na política externa, a adoção de atitudes não-alinhadas, um maior "terceiro-mundismo".

8. No Brasil, o realismo à Morgenthau encontrou expressão sobretudo nas *escolas geopolíticas* que correspondem ao segundo modelo: o Brasil como *baluarte do Ocidente*. Aqui, a argumentação e a análise se tecem no espaço estratégico; a inserção no sistema capitalista não será tão importante quanto a colocação na disputa Leste-Oeste. Essa visão do mundo, adotada especialmente por analistas militares e alguns civis[10], não tem, na Academia, a mesma força do modelo anterior, que

10. Alguns exemplos do modelo:
. Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil* (Rio de Janeiro, 3ª edição, Livraria José Olympio Editora, 1981).
. Carlos de Meira Matos, *Brasil Geopolítica e Destino* (Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1975).
. v. também os artigos de Oliveiros Ferreira que aparecem em várias edições da revista *Política e Estratégia*. (vol. 2, nºs 2, 3 e 4, 1984).
Para análise da escola:
. V. G. Lamaziere, 'Pensée Géopolitique et Politique Exterieure au Brésil (1952 – 1979)', Memoire de D.E.A. d'Etude Politique de Défense, Paris, Université Paris.
. Shiquenoli Myamoto, *Do Discurso Triunfalista ao Programa Econômico (Geopolítica e Política Externa no Brasil pós-64)*, (Dissertação de Doutorado, Univ. de São Paulo, 1985) mimeo.

foi nitidamente o hegemônico entre os cientistas sociais. Em termos analíticos, uma versão simples do modelo conteria os seguintes elementos:

i) no sistema internacional, as relações fundamentais são as estratégicas, e existiram duas modalidades fundamentais de identificar potências, uma que se definiria em termos de quantidade de poder e outra em termos de opções ideológicas;

ii) no conflito central de nosso tempo, tanto pela circunstância geográfica quanto pela identificação ideológica, o Brasil deve se comportar como um baluarte do Ocidente. A relação básica seria a de "troca leal" com os EUA, em que se obteriam vantagens estratégicas e econômicas pela aliança com os Estados Unidos;

iii) o esforço analítico se concentraria, então, em definir as contribuições do Brasil no esforço de contenção do comunismo, e haveria, então, variações do comportamento em função da variação do diagnóstico da ameaça (externa, interna, mundial, regional, etc.);

iv) em sua circunstância geográfica (América do Sul, Atlântico Sul e África Ocidental), o Brasil poderia, pelas vantagens de poder, exercer algum tipo de hegemonia e, no caso específico das Américas, defenderia o reforço dos mecanismos de "segurança continental". O modelo leva, assim, a uma atitude basicamente ocidentalista, que implicaria, em medida que varia de analista para analista, "policies" de alinhamento com os Estados Unidos. O Terceiro Mundo seria visto como uma arena de disputa entre Leste e Oeste, e a América Latina como um palco de balança de poder, à moda do século XIX europeu.

9. Essas percepções polarizadas da política externa brasileira foram, da mesma forma que as escolas idealistas no entre-guerras europeu, *criticadas pelos fatos*. O país se tornou mais complexo e algumas expectativas embutidas nos modelos foram negadas por opções que caracterizam a ação diplomática de meados de 70.

Na perspectiva da *nação incompleta*, ocorre um movimento paradoxal: o aprofundamento das ligações do Brasil com o sistema capitalista coincide com a abertura de um contencioso extenso, tanto econômico quanto político, justamente com os Estados Unidos (não-assinatura do TNP, decretação das 200 milhas de mar territorial, proposta da reforma da ordem econômica internacional, disputa sobre protecionismo, etc.). A política externa deixa de ser ratificatória da "dependência" e passa a questioná-la, o que obriga os analistas a admitir que a ação di-

plomática em si mereceria alguma atenção própria. Um outro elemento "imprevisto" pelo modelo é o de que, apesar de distorções na distribuição do benefício social, a dependência não significou estagnação. Ao contrário, o país cresceu economicamente. Na perspectiva do modelo de *baluarte ocidental*, também se estabelece um paradoxo: se, em um primeiro momento, a ascensão dos militares significa posturas de alinhamento com os Estados Unidos, em um segundo momento, sobretudo a partir de 1974, mas com antecipações importantes desde 1967, a política externa tem características que fazem lembrar os anos 61-64, quando as inclinações do Governo são quase de esquerda (afinal, é contra o alegado comunismo do Presidente Goulart que se dá o movimento de 1964). Com o Governo Geisel, a diplomacia adota uma postura pragmática e de não-alinhamento automático, em contraponto às formas de associação e aliança ideológica com os Estados Unidos, que seria a segunda característica da diplomacia do período 64-74.

10. As consequências para os analistas desta "crítica dos fatos" são patentes. A política externa do país não se enquadrava em categorias simples; os modelos de interpretação não poderiam ser mais determinísticos. A condição de país de Terceiro Mundo não limitava a autonomia e convivia com avançados graus de urbanização e industrialização (nos anos 70, o Brasil tornou-se o oitavo PNB do mundo Ocidental). A condição Ocidental não evitava a abertura de um leque contencioso com os Estados Unidos, que ia de divergências em matéria política (o Brasil adotava posição francamente pro-árabe nos assuntos do Oriente Médio, francamente anti-apartheid, etc.), até conflitos sobre questões concretas e específicas (foram inúmeras as questões do contencioso econômico em meados dos anos 80, que culminam com as pressões norte-americanas para que o Brasil modifique a lei que estabelecia reserva de mercado em matéria de informática.

11. A política externa se converte, assim, em uma espécie de "enigma conceitual" e, em conseqüência, o ponto focal da análise passa a ser justamente o esforço de caracterizá-la em seus movimentos peculiares. Nisto, consistirá o "trabalho moderno" dos especialistas em relações internacionais. Para desvendar o enigma, uma contribuição pioneira, depois das formulações políticas de um San Tiago Dantas, é a de Araújo Castro que, já no fim da década de 60, começa a fugir dos determinismos econômicos e geopolíticos na análise do sistema internacional. Araújo Castro, doublé de intelectual e diplomata, aponta p.e., que no eixo Leste-Oeste, existe uma medida de "autonomia dos movimentos políticos das Super Potências", em que os seus interesses pode-

riam levar as convergências que configurassem situações de "congelamento de poder", barrando, destarte, o acesso de países como o Brasil a posições de maior relevância no sistema"[11].

12. Ainda nas análise do contexto de ação diplomática brasileira, outra noção que se torna corrente nos anos 70 é a de "crise sistêmica", conceito que também tende a afastar as fórmulas simplistas (um sistema em crise tem naturalmente movimentos que guardam boa dose de imprevisibilidade, de imprecisão). Vale ressaltar, neste campo, as observações de Celso Lafer, que caracterizam a crise como consequência de uma disjunção entre ordem e poder nas relações internacionais contemporâneas[12]. Outro dado a notar é a renovação do interesse dos historiadores pelo estudo da diplomacia brasileira na década de 30, quando também o sistema internacional estava "nublado" e a política externa brasileira "aproveita" as disputas entre os Estados Unidos e a Alemanha por influência e presença comercial na América Latina. Marcelo Abreu, Ricardo Seitenfus e Gerson Moura produziram textos importantes, e, do último, existe uma formulação importante para entender o processo diplomático brasileiro moderno: a noção de "autonomia na dependência"[13].

13. Nas análises da política externa propriamente, o mesmo esforço de quebrar relações determinísticas ocorre, e um dos mais conhecidos e criativos esforços está na obra de Hélio Jaguaribe, recentemente coligida em um volume. C.E. Martins procura mostrar que variações das formas de hegemonia no bloco do poder (ora comandado pela burguesia internacionalizada, ora pela burguesia nacional ou ora pela burguesia do Estado) significara entre 64 e 74, variações da política externa dos Governos militares revelando que a identificação do autoritarismo com a doutrina geopolítica era falaciosa e pobre analiticamente; Mônica Hirst e Antonio C. Peixoto fazem estudos da evolução da política externa nos últimos 20 anos, e demonstram também a complexidade da articulação diplomática; outro tema recorrente foi o de como conciliar o lado Ocidental e o terceiro mundismo de diplomacia brasileira, e, para tanto, vale anotar os trabalhos de Ronaldo Sardenberg; outro estudo notável sobre a complexidade do processo diplomático brasileiro é o de Maria Regina Soares de Lima que, em tese recentemente defendida, e

---

11. v. R. Amado, (ed) *Araujo Castro* (Brasília, Editora da UnB, 1982)

12. Para análise da "crise", v. C. Lafer *O Brasil e a Crise Mundial*, op. cit. e Gerson Moura, Paulo Kramer e Paulo Wrobel 'Os caminhos difíceis da autonomia: as relações Brasil-EUA', *Contexto Internacional* (nº 2, jul./ago. – 1985).

13. Três importantes análises da diplomacia de Getúlio são as de Marcelo de Paiva Abreu, *Brazil and the World Economy 1930 – 1945*, (University of Cambridge, PhD Dissertation, 1977), e Gerson Moura, *Autonomia na Dependência: Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, (Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1980); e, Ricardo Seitenfus, *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação de Blocos 1930 – 1942* (S. Paulo, cia. Editora Nacional, 1985).

com base em sofisticada interpretação da noção de "public goods", mostra que são várias as lógicas que concorrem para explicar o comportamento diplomático do Brasil, já que o país aparece simultaneamente em situação dependente, em situação igualitária e em posição hegemônica[14].

14. Em suma, apesar de poucos anos de vida, a reflexão sobre relações internacionais já se fixou no Brasil. Ganha instrumentos analíticos sofisticados e, sobretudo, superou esquemas e fórmulas simplistas. Sem perder o seu feitio crítico e prescritivo, tem conceitos afinados e precisos para enfrentar o desafio do complexo e do peculiar, que é o desafio de qualquer um que pretenda entender seriamente o Brasil.

---

14. Para a análise das relações entre variáveis da política interna e conduta diplomática, v. C. E. Martins, "A Evolução da Política Exterior Brasileira na Década 64-74", *Estudos CERAP*, (vol. 12 – 1975), "Brazil and the United States from the 1960s to the 1970s", in J. Cotler e R. Fajen (eds.). Stanford, Stanford Univ. Press, 1976).
Para a análise da relação entre poder e hegemonia, v. A. C. Peixoto. "Le Moutée en Puissance du Brésil": concepté et realité", *Revue Française de Science Politique* (vol. 30, nº 2, 1980).
Para uma análise do processo de diversificação de política externa, v. Monica Hirst, 'Pesos y Medidas de Politica Externa Brasileña' in Juan Carlos Puig (ed), *America Latina: Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires, Grupo Editora Interamericana, 1984).
Para a análise das possibilidades do Brasil no mundo, v. Helio Jaguaribe, *Novo Cenário Internacional* (Rio, Edit. Guanabara 1984), especialmente pags. 33 a 84.
Para tentativa de caracterização global da política externa, R. Sardenberg, "A Política Externa do Brasil e a América Latina"; Texto apresentado no Seminário sobre Novos Problemas e Condicionantes nas Relações Internacionais da América Latina (Rio de Janeiro, Universidade Católica, 1980), "A Política Externa do Brasil no Mundo em Mudanças", *Defesa Nacional* (nº 687, jan./fev. – 1980).
v. Maria Regina Soares de Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, (PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1986) mimeo.
Publicado anteriormente na Revistá Millenium, Journal of International Sardies, vol. 16, nº 2, pag. 273-280.

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS AUTORES

Paulo Tarso Flecha de Lima é diplomata de carreira e exerce atualmente o cargo de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, tendo em várias ocasiões assumido interinamente a Pasta.

Graduou-se pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, foi Oficial de Gabinete do Presidente da República no Governo Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1959, e Chefe de Gabinete do Governador do Estado da Guanabara, em 1960.

No exterior, serviu na Embaixada do Brasil em Roma, na Delegação junto à ALALC, em Montevidéo e no Consulado-Geral em Nova York.

Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores foi Chefe da Divisão da ALALC, Secretário-Geral Adjunto para a Promoção Comercial e Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Comerciais.

Foi coordenador da viagem do Presidente-eleito Tancredo Neves ao exterior, em 1985.

Por diversas vezes foi designado Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em missões especiais.

• • •

Rubens Ricupero, diplomata de carreira, já serviu em Viena, Buenos Aires, Quito e Washington, sendo atualmente Representante Permanente do Brasil em Genebra.

Foi Chefe do Departamento das Américas do Itamaraty (1981 a 1985), Subchefe Especial do Gabinete Civil da Presidência da República (1985) e Assessor Especial do Presidente da República (1986).

É professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco.

• • •

Sebastião do Rego Barros Netto é atualmente Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais do Itamaraty. Diplomata de carreira, Embaixador desde 1983, teve entre outras funções as de Chefe do Departamento Econômico e Chefe do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do MRE. No exterior serviu na De-

legação junto à CEE, em Bruxelas, na Missão junto à OEA, em Washington, e na Embaixada em Lima.

• • •

Amaury Banhos Pôrto de Oliveira é diplomata de carreira e exerce, atualmente a função de Embaixador do Brasil em Cingapura. Anteriormente serviu em Roterdã, Caracas, Beirute, Cairo, Haia, Rabat, Southhampton, Tel-Aviv, Tegucigalpa e São Salvador.

No desempenho de suas atividades diplomáticas o Embaixador Pôrto de Oliveira tem se especializado em questões energéticas no contexto internacional, campo em que é autor de várias monografias e artigos.

• • •

Geraldo Holanda Cavalcanti, diplomata de carreira, serviu em Genebra, Washington, Moscou, Hong Kong e Bonn. Foi Embaixador junto a UNESCO (1978-1982) e junto ao Governo dos Estados Unidos Mexicanos (1982-1987). Atualmente é Embaixador junto às Comunidades Européias.

Na Secretaria de Estado foi um dos criadores, na década dos sessenta, do Secretariado Técnico de Análise e Planejamento. Durante o Governo do Presidente Geisel criou e chefiou a Unidade de Planejamento Político do MRE e exerceu as funções de Secretário Especial para Assuntos Bilaterais. É membro da Academia Mexicana de Direito Internacional.

• • •

Francisco Thompson-Flôres Netto, diplomata de carreira, já serviu em Londres, Bruxelas (Missão junto às Comunidades Européias) e Washington, sendo atualmente Embaixador em Buenos Aires. Foi Chefe do Departamento de Promoção Comercial (1984-1985) e Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais (1985-1986).

• • •

Dário Moreira de Castro Alves, diplomata de carreira, já serviu em Buenos Aires, Nova York, Moscou, Roma, Lisboa, sendo atualmente Representante Permanente do Brasil junto à OEA. Foi Chefe de Gabinete do Ministro de Estado (1969-1974), Chefe do Departamento

Geral de Administração (1974-1978), e Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores e Ministro de Estado Interino (1978-1979). Bacharel em Direito pela PUC (1950) e Doutor "Honoris Causa" da Universidade Federal do Ceará (1984).

•••

Marcos Castrioto de Azambuja é Chefe da Delegação do Brasil para o Desarmamento e os Direitos Humanos, com sede em Genebra. Foi antes Subsecretário-Geral de Administração e Comunicações e Subsecretário-Geral de Assuntos Multilaterais e Especiais, do Itamaraty, em Brasília. Sua vinculação com os temas de diplomacia multilateral é antiga e passa por um período de serviço de Missão do Brasil junto às Nações Unidas (1960-1963) e pela Chefia da Divisão das Nações Unidas (1974-1977) e do Departamento de Organismos Internacionais (1983-1984).

•••

Vicente Marotta Rangel, Professor catedrático da Universidade de São Paulo, foi Diretor da Faculdade de Direito da mesma Universidade (1982-1986).

Doutor pela Universidade de Paris (1950), "visiting scholar" na Columbia University (1970-1971), foi membro da Delegação Brasileira à Conferência Internacional sobre Direito Humanitário (1972-1973), à Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1974-1982) e à Comissão Preparatória de Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (1983-1989).

Membro do grupo brasileiro da Corte de Arbitragem de Haia e dos "Institut de Droit International", é atualmente Chefe do Departamento de Direito Internacional da Universidade de São Paulo.

•••

Luiz Felipe de Seixas Correa, diplomata de carreira, já serviu em Bonn, Nova York (Missão junto à ONU), Buenos Aires, Washington e Paris (Delegação junto à UNESCO), sendo atualmente Assessor para Assuntos Internacionais do Presidente da República.

É Professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil no Instituto Rio Branco.

Está designado Embaixador do Brasil no México.

•••

Ronaldo Mota Sardenberg, diplomata de carreira, já serviu na Embaixada em Washington e na Missão junto às Nações Unidas em Nova York. Foi Assessor Político do Secretário-Geral (1974-1978) e Chefe da Equipe de Planejamento Político do Itamaraty (1979-1984). É Embaixador do Brasil em Moscou desde 1985.

Foi Professor de Teoria das Relações Internacionais e de Organizações Internacionais (Pós-Graduação) na Universidade de Brasília e da cadeira de Política Internacional no Instituto Rio Branco.

•••

Gelson Fonseca Junior, bacharel em direito pela Universidade do Estado da Guanabara, com mestrado em Assuntos Latino-Americanos pela Georgetown University, de Washington, é diplomata de carreira e Professor de Relações Internacionais do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco. É examinador do Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas e do Curso de Altos Estudos.

Serviu na Embaixada do Brasil em Washington (1973-1976). Na Secretaria de Estado trabalhou nas Divisões da Organização dos Estados Americanos (1970-1973) e na da África II (1976-1977); no Departamento de Organismos Regionais Americanos (1973) e no Gabinete do Ministro de Estado (1977-1984). Atualmente é Chefe do Gabinete do Secretário-Geral das Relações Exteriores e Diretor do IPRI.

•••

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Conselho Curador
Presidente: Roberto Costa de Abreu Sodré

Bernardo Pericás
Gilberto Coutinho Paranhos Velloso
Luiz Felipe Lampreia
Marco César Meira Naslausky
Paulo Tarso Flecha de Lima
Sebastião do Rego Barros Netto

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão
Paulo Tarso Flecha de Lima

Diretor-Geral: Carlos Moreira Garcia

Diretores-Adjuntos:
Carlos Henrique Cardim
Eduardo da Costa Farias
Sérgio Maurício da Costa Palazzo

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IPRI

CONSELHO CONSULTIVO
Antônio Valim Guerreiro
Aspásia Camargo
Eduardo Santos
Gelson Fonseca Jr. (Diretor do IPRI)
Marcelo de Paiva Abreu
Maria Regina Soares de Lima
Valdemar Carneiro Leão



O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), tem por finalidade promover e divulgar:

- estudos e pesquisas sobre problemas atinentes às relações internacionais;
- a coleta e sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação;
- o intercâmbio científico e colaboração com instituições congêneres nacionais, estrangeiras e internacionais;
- cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

O IPRI tem sua sede à Rua dos Engenheiros, casa 2 – Vila Planalto – Brasília, DF – CEP 70800.