

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 75
Outubro – 2006

S U M Á R I O

2 | *A nova crise boliviana e o estado brasileiro: necessidade de novos rumos para a diplomacia financeira*

José Ribeiro Machado Neto

6 | *Os acordos regionais e o sistema multilateral de comércio: o caso da América Latina*

Paulo Roberto de Almeida

15 | *Da Ilha de Formosa para a Boa Bahia (II)*

Paulo Antônio Pereira Pinto

18 | *Estados Unidos na Organização das Nações Unidas: manutenção da rota*

Virgílio Arraes

20 | *Coréia do Norte: um interlúdio norte-americano na Ásia*

José Ribeiro Machado Neto

RESENHA

22 | *Caminhos da convergência na globalização*

Paulo Roberto de Almeida

A nova crise boliviana e o estado brasileiro: necessidade de novos rumos para a diplomacia financeira

José Ribeiro Machado Neto*

Partindo-se do princípio que não existem relações carinhosas entre estados e governos, mas sim, relações diplomáticas, interesses comerciais e respeito mútuo, chegamos rapidamente à conclusão que no momento atual estamos presenciando e vivendo a ausência da diplomacia presidencial, essencialmente necessária à defesa dos interesses maiores do Brasil. Entretanto, temos que nos conformar que esta lacuna foi outorgada de forma democrática, pelo voto popular em 2002. Desta feita e sem qualquer sombra de dúvida, estamos em vias de prolongá-la por mais quatro anos, aumentando o custo de oportunidade sócio-político pela aceitação da hegemonia do populismo e do espectro ideológico, aliados ao nacionalismo nada construtivo, do tipo bolivariano.

O nacionalismo populista, por sua vez, além de inibir a retomada do crescimento econômico, prejudica o curso racional e histórico das relações diplomáticas, distanciando-o da capacidade de defesa contra as agressões à nossa inserção na ordem econômica mundial. Além disso, ou em contrapartida, favorece o *feeling* político-ideológico, fazendo prevalecer uma diplomacia não pragmática, sem resultados e, acima de tudo, com tendências ao distanciamento da integração concorrencial, há tempos, tão necessária à América Latina.

A diplomacia autárquica – que não parece inovadora – diante da crise boliviana demonstra uma séria dificuldade para a definição de novos instrumentos de defesa de nossos objetivos nacionais. A idéia inicial de nos firmarmos como potência líder

perante os vizinhos latino-americanos até que pode ser considerada válida. Entretanto, tem absorvido nossas forças políticas que deveriam estar direcionadas na sua maior parte para negociações multilaterais com os principais blocos econômicos. O nosso esforço econômico, gerador de alguns resultados positivos, a exemplo do superávit primário de 4,25% do PIB e do saldo da balança comercial, este em termos de US\$ 45 bilhões nesses últimos seis meses, não têm provocado impactos estruturais em função de suas próprias características e, principalmente, da indefinição quanto ao seu direcionamento, bem como de suas possíveis externalidades, que, temporárias, apenas influenciam o campo interno, porém, sem reflexos no cenário externo.

A nova crise boliviana tem seus antecedentes na fragilidade do bilateralismo brasileiro-boliviano, em alguns momentos, sob inspiração venezuelana. Brasil e Venezuela podem ter algumas afinidades continentais, mas suas geopolíticas são bastante diferenciadas, além de seus objetivos nacionais permanentes não coincidirem com a realidade do atual concerto político internacional, ainda que o antiamericanismo venezuelano ultrapassar de longe o brasileiro. Ambos, não têm demonstrado até agora, possibilidades de ganhos diplomáticos ou possíveis aumentos de movimentação de fluxos de capitais para investimentos produtivos, tão necessários à complementação da incipiente poupança interna latino-americana, particularmente, a boliviana. Está mais do que claro que o nacionalismo é uma séria barreira ao financiamento do crescimento econômico.

* Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br).

O posicionamento do Brasil diante da ocupação da filial da Petrobrás pelo exército boliviano foi, em princípio, uma demonstração diplomática de não reação a provocações peremptórias, que de certa forma permitiu à tradicional vontade brasileira de negociar sempre – ao invés da contrapartida reativa – manter o equilíbrio de forças e, ao mesmo tempo, gerar novas oportunidades de entendimento regional, com perspectivas de proteger o patrimônio nacional. Esperava-se com isso manter o curso normal dos acordos entre o Brasil e a Bolívia, a possibilidade de novos investimentos da Petrobrás em solo boliviano e, principalmente, a rápida normalidade das importações de gás natural para a indústria brasileira, cujo crescimento mensal foi de 5,34%, decrescendo em junho para 3,71%.

A prática da não agressão, mesmo como resposta, não parece ter funcionado muito bem em relação à Bolívia. A crise boliviana tem suas origens no descontentamento interno, pois um novo ciclo de conflitos se intensifica dia a dia, entre sindicatos, plantadores de coca, elites políticas e cidadãos comuns, com mortes e prisões de manifestantes contrários ao governo. Tais segmentos orientam-se pelo antiamericanismo, com sérias conseqüências para as receitas de exportação de gás e para a retomada da oferta de capitais estrangeiros compensatórios, principalmente os de origem norte-americana. Com isso, o bem-estar econômico do país perde a sua prioridade, pois reduzidos os investimentos, reduzem-se também as exportações de gás e os níveis de emprego e de salários, aumentando o déficit social, com ameaças permanentes ao poder central em escala crescente, com perspectivas de retorno ao tradicional ciclo de golpes militares.

A aliança boliviano-venezuelana tem demonstrado a unilateralidade hegemônica de Caracas, enquanto La Paz direciona suas forças políticas ao Brasil, cuja parceria tem sustentado cerca de 15% do PIB boliviano. O capital brasileiro investido na Bolívia a preços de 2005 é de US\$ 105 milhões e no período de maturação de seis anos a rentabilidade alcançou cerca de 80%, ou seja, US\$ 84 milhões, cujas

possibilidades de reinversão em solo boliviano podem estar seriamente comprometidas. Para o Brasil isto pode significar a não expansão da capacidade efetiva de produção da Petrobrás, com perdas temporárias de receitas. Para a Bolívia o impacto poderá ser mais significativo, com perdas fiscais, comprometimento do abastecimento, rigidez no mercado de trabalho e, ainda, diminuição da participação dos salários na renda interna.

A promessa de Chávez de uma rápida transferência de tecnologia petrolífera para a Bolívia – para ser considerada válida e eficaz – deverá ocorrer paralelamente com novos investimentos em pesquisa, prospecção, armazenamento, transporte e comercialização de gás e de derivados de petróleo, a preços competitivos no mercado internacional. A produtividade desses investimentos não se materializa em curto prazo, necessitando, inclusive, de um novo ordenamento jurídico para o estabelecimento de novas regras para o mercado interno, condizentes com as vigorantes no mercado externo. Até o atingimento desse curso, a Bolívia poderá manter a serenidade diplomática mediante negociações com o Brasil, seu principal parceiro, ou por outro lado, insistir em desprezar a noção de oportunidade – exilando-se da visão de longo prazo – estreitando o vínculo político-cooperativo com a Venezuela em prol dos complexos aportes tecnológicos e financeiros, cuja contrapartida, no início, demonstra ser o tácito apoio ao populismo de Chávez, na busca da liderança latino-americana.

Vale lembrar que o bloqueio comercial e tecnológico imposto pelos EUA a Cuba, em 1959, foi motivado pela expropriação de empresas norte-americanas pelo regime castrista, sem qualquer indenização aos antigos proprietários, contrariando o direito internacional. Hoje, ainda continua mais do que remota a possibilidade de ressarcimento. Apesar das bravatas bolivianas demonstrarem possibilidades de concretização da expropriação das refinarias da Petrobrás, o Brasil, destarte seu posicionamento no início da crise, tem opções racionais no campo diplomático para frear a radicalização boliviana. Estas vão desde a via direta de negociação à arbitragem

internacional, desprezando-se, evidentemente, a última – a guerra.

O Brasil, na extensão da crise, ainda conta com a boa vontade do vice-presidente boliviano, Álvaro García Línara, um liberal albergado num ambiente de controvérsias radicais, liderado por Andrés Soliz Rada, ex-ministro da pasta dos hidrocarbonetos, feroz crítico da participação da Petrobrás na economia boliviana. Línara há poucas semanas, em visita ao Brasil, vislumbrara a possibilidade de um acordo formal da Bolívia com a Petrobrás, afastando o espectro da expropriação do seu patrimônio à *cubana*. Entretanto, a crise seria expandida com a assunção das receitas das refinarias, rebaixando a Petrobrás ao status de prestadora de serviços, sem a devida contrapartida financeira, ignorando por completo os efeitos multiplicadores do investimento brasileiro no setor de hidrocarbonetos, transferidos à economia boliviana e, ao mesmo tempo, responsáveis pela transferência de ganhos de bem-estar à população boliviana.

O novo enfrentamento, a exemplo de Cuba em 1959, ignorando acordos e cânones do direito internacional, colocou a Bolívia na berlinda para o aporte de novos fluxos de capitais internacionais, cujos efeitos nefastos sobre a renda nacional e sobre o abastecimento tão logo se farão sentir. O simples fato do congelamento da decisão, por ação do vice-presidente Línara não retrata moderação na governança boliviana com relação ao Brasil e nem em relação aos investidores internacionais. São notórios os sinais de desacertos entre Morales e o ex-presidente da estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), Jorge Alvarado, concernentes ao ritmo da nacionalização decretada em 1º de maio, que vão desde a reestruturação da YPFB, à formação de reservas técnicas de petróleo em termos de 30% e à falta de recursos para as transformações da estatal e sua adequação à nova forma monopolista. A este cenário deve-se adicionar os impactos da campanha eleitoral para a constituinte, em julho passado, quando Morales obteve apenas a maioria simples e os efeitos do despreparo político do novo governo, para administrar crises que se situam em patamares superiores ao do nacionalismo autárquico.

A nomeação de Carlos Villegas, outro severo crítico da presença da Petrobrás, para substituir Soliz Rada, não parece gerar expectativas atenuantes à extensão da crise. A redução do prazo limite para a revisão dos acordos com as petrolíferas estrangeiras, fixado em 27 de outubro pelo decreto de 1º de maio, para o início do mês vindouro, demonstra, para as autoridades brasileiras, além da capacidade de apresentar soluções conciliadoras, a responsabilidade da condução das negociações bilaterais, com reflexos multilaterais. Para tanto, a vocação negociadora brasileira deve ser reerguida com altivez como a realidade exige, eximindo-se das flâmulas do populismo e das tendências ideológicas que prevaleceram no início da crise, contrárias à defesa dos interesses nacionais.

Os resultados nas próximas negociações poderão ser desfavoráveis ao Brasil, tendo em vista a exacerbação do nacionalismo boliviano – ancorado nas ofertas venezuelanas – e nas duvidosas possibilidades de ganhos compensatórios às expensas da Petrobrás, mediante o descongelamento da medida de confisco de receitas. Mas, a falta de infra-estrutura industrial, comercial e fiscal da Bolívia, sem exaltar as questões institucionais, certamente neutralizará em curto prazo essas expectativas. A crise dos hidrocarbonetos, particularizada para o Brasil representa à primeira vista um *trade-off* permanente para a Bolívia, ao causar perda de expectativas de recuperação econômica e um distanciamento visível de nivelamento político com seus vizinhos.

De maneira geral não se deve considerar a atuação de Morales como um trampolim para negociações condicionadas a novos investimentos brasileiros na combalida infra-estrutura boliviana, ao isentar a Petrobrás do confisco de receitas. Além do mais, de revisar os acordos para a permanência da estatal brasileira em solo boliviano sob um *diktat* de preços de hidrocarbonetos, tranqüilizando involuntariamente e, em um curto espaço de tempo, alguns setores industriais estratégicos do centro-sul brasileiro. Além do mais, as exigências bolivianas não se enquadram em ambições geopolíticas ou geoestratégicas para conquistas pragmáticas. Ao que

tudo parece, apenas para a obtenção imediata de ganhos políticos que compensem a visível impossibilidade do cumprimento de promessas de campanha, que já está minando a nova governança socialista sob os Andes, distanciando a participação da Bolívia na esfera da integração econômica, que poderia ter a energia como elemento chave.

Apesar da extensão da crise iniciada em maio próximo passado, temos que considerar que Morales – diferentemente das ações de 1937 e 1969 – ainda não efetivou a expropriação da Petrobrás, bem como da *Total* (França), da *Repsol* (Espanha), da *Amaco* e da *Enron* (EUA) e de outras empresas estrangeiras que atuam na matriz energética boliviana, apenas objetivou o controle estatal da exploração do gás e do petróleo, visando uma solução imediata para o problema fiscal, uma rápida obtenção de ganhos políticos compensatórios, efetivar a participação da YPFB no capital das empresas petrolíferas estrangeiras e, numa etapa mediata, aumentar o poder de compra

das importações da economia boliviana, com vistas à gradual redução do déficit da balança comercial. Tais ações, apesar de espalhar estilhaços, são passíveis de negociações via diplomacia financeira do Brasil, mesmo sem a interveniência diplomática de vizinhos, como foi sugerida, entretanto, sem ecos favoráveis.

A reaproximação de La Paz poderá devolver à Bolívia não somente a oportunidade de novos investimentos multilaterais para o setor de hidrocarbonetos, estratégico para a sua economia, mas a possibilidade de novas formas de cooperação econômica e tecnológica, com efeitos na utilização dos níveis de capacidade ociosa de sua indústria básica. O equilíbrio entre as diplomacias financeiras do Brasil e da Bolívia – caso ressurgam previamente diplomacias presidenciais em ambos os quadrantes – poderá em médio prazo atenuar as veias do populismo venezuelano no Cone Sul, mesmo com ações que não justifiquem um distanciamento prolongado de Caracas da comunidade latino-americana.



O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Os acordos regionais e o sistema multilateral de comércio: o caso da América Latina

Paulo Roberto de Almeida*

1. Introdução: os acordos regionais ameaçam o sistema multilateral?

Uma questão recorrente nos debates sobre a evolução atual (e futura) do sistema multilateral de comércio é a de saber se a profusão de acordos bilaterais de comércio, tal como observada atualmente, representa uma ameaça ao multilateralismo. A resposta mais direta, e mais simples, poderia ser traduzida num sonoro sim. Sim, a profusão, uma verdadeira proliferação diriam alguns, de acordos bilaterais, ou minilaterais, de comércio constitui, de fato, uma ameaça ao sistema multilateral de comércio.¹ A segunda observação que poderia ser feita, imediatamente, seria esta: não há nada a ser feito de imediato, pois esses acordos continuarão a se disseminar no futuro previsível.

Observando-se a evolução do sistema multilateral de comércio, nos últimos vinte anos pelo menos, a constatação que pode ser feita é essa mesma: esses acordos seletivos e restritos – tanto no sentido geográfico como em seu conteúdo substantivo – têm assumido um espaço cada vez mais importante na arquitetura institucional do sistema multilateral de comércio, bem como na composição dos fluxos reais de bens e serviços que são intercambiados diariamente num planeta hoje quase inteiramente globalizado. Pode-se dizer “quase”, porque ainda permanecem algumas “terras incógnitas” do ponto de vista da abrangência das trocas capitalistas e no que se refere às regras que presidem a alguns tipos de intercâmbio. Mas, elas estão diminuindo cada vez mais.

Com efeito, a evolução do sistema multilateral de comércio foi notável, desde a entrada em vigor – provisória, lembre-se – do velho GATT-1947, negociado em um dos antigos locais da Sociedade das Nações, em Genebra, até a atual rodada multilateral de negociações, cujo título, o de uma capital de um minúsculo emirado árabe, traduz bem esse sentimento de sucesso pela amplitude da obra realizada. Os *founding fathers* do GATT, em primeiro lugar os americanos, podem, justificadamente, sentir-se orgulhosos pelos bons resultados atingidos em pouco mais de meio século.

De algo perto da metade do comércio internacional no imediato pós-Segunda Guerra, as regras multilaterais do renovado GATT-1994 cobrem, hoje, mais de 95% dos intercâmbios, com tendência ao crescimento próximo da saturação. A Rússia deve entrar no sistema multilateral da OMC nos próximos meses, senão semanas, com o que o quadro multilateral estará virtualmente completo, pois mesmo um dos dois únicos bastiões do socialismo, Cuba, dele faz parte (desde a origem, aliás, como confirmado pela Carta de Havana de 1948, natimorta, mas prometedora). Dele ficarão ausentes alguns pequenos países, se tanto, que representam menos de dois por cento das trocas globais, mas o sistema é hoje praticamente mundial, senão universal.

O sistema multilateral de comércio pode, portanto, ser considerado um tremendo sucesso, provavelmente mais do que a própria ONU ou o tão vilipendiado FMI, seus mais próximos concorrentes em termos de importância e de abrangência política

* Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

¹ De acordo com dados da OMC, existiriam, atualmente, mais de 160 acordos regionais em vigor, havendo ainda outros 70 não notificados. Dos mais de duzentos acordos “minilaterais”, nada menos do que três quartos foram assinados a partir de 1995.

e geográfica. Como essas duas entidades, o sistema hoje presidido pela OMC pode, talvez, ser acusado de ineficiência relativa, já que ele não consegue eliminar as ameaças potenciais à sua arquitetura institucional provavelmente imperfeita, mas insubstituível, no gênero, como tampouco consegue eliminar os muitos focos de instabilidade sistêmica, de assimetrias estruturais, de desigualdades históricas, remanescentes ou criadas ao longo desse último meio século.

Sua responsabilidade é basicamente econômica, ou melhor, simplesmente comercial, não cobrindo aspectos da paz e da segurança internacionais, como a ONU, ou o mundo das finanças mundiais, como os dois irmãos mais velhos de Bretton Woods. O comércio sempre foi fonte de riqueza, de prosperidade, de bem-estar, de transferência de tecnologia, de avanços sociais, enfim. O comércio é, sobretudo, um propagador de causas avançadas, de liberdade de pensamento, como confirmado nesta frase de um grande historiador econômico, David Landes: "...se os ganhos derivados do comércio de mercadorias são substanciais, eles são pequenos quando comparados com o intercâmbio de idéias".²

2. O sistema multilateral de comércio: um sucesso aparente

O mundo é, por certo, mais próspero, hoje, do que era em meados do século XX. Ele é também, em seu conjunto, bem mais industrializado, comparativamente à primeira metade do século XX, quando as zonas industriais estavam quase todas restritas ao norte desenvolvido e eram desigualmente e esparsamente espalhadas por alguns "arquipélagos" no hemisfério sul. Desse ponto de vista, ele aparece, portanto, como mais homogêneo tecnologicamente, mas ele também parece ser mais desigual na repartição dos benefícios dessa industrialização "tardia".

Alguns economistas arriscam dizer que o mundo atual é menos convergente, do ponto de vista das tendências de desenvolvimento e das oportunidades de bem-estar, do que ele foi durante o ativo esforço

desenvolvimentista do imediato pós-guerra, quando estiveram em vigor políticas macroeconômicas e setoriais bem mais intervencionistas do que na atual fase de globalização. Os antiglobalizadores não hesitam em atribuir à integração dos mercados as tendências – não provadas – à concentração de renda e ao crescimento das desigualdades entre os países e dentro dos países. As origens dos processos paralelos e contraditórios de convergência e de divergência na economia mundial – e, portanto, entre as economias nacionais, se esse conceito ainda for válido – não foram ainda determinadas com precisão pelos economistas e historiadores. Há certa hesitação quanto às responsabilidades relativas do progresso tecnológico de base interna, por um lado, e da disseminação, por outro lado, das inovações industriais, de modo geral, a partir, justamente, do comércio internacional.

A construção normativa do sistema multilateral de comércio registrou, de certo modo, uma evolução paradoxal. De um lado, houve o reforço dos princípios tradicionais de nação-mais favorecida, de tratamento nacional, de reciprocidade, de transparência e de igualdade de direitos e de obrigações, este último temperado parcialmente pelo tratamento diferencial e mais favorável para as partes contratantes menos desenvolvidas. De outro, ocorreu o aprofundamento e a disseminação dos esquemas unilateralistas e dos arranjos geograficamente restritos, ofendendo a primeira dessas cláusulas, a de NMF.

Parte da convergência observada entre os mais ativos participantes do sistema econômico mundial – na renda, nos modelos de política econômica, nos mecanismos de atuação do Estado – pode ser atribuída à homogeneização progressiva e à coordenação tentativa, mas real, das políticas macroeconômicas nacionais. Esse modelo poderia ser catalogado como sendo "OECD-like", sendo também disseminado em foros como os do G-7, das instituições de Bretton Woods, no vilipendiado "Consenso de Washington", ou em encontros do *World Economic Forum*, em Davos. Quanto dessa prosperidade é devido à

² Cf. David M. Landes, *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 149.

existência e à ampliação progressiva do tradicional sistema multilateral de comércio pode ser atestado pelos níveis incomparavelmente mais altos de bem-estar registrados nos países ativamente participantes do sistema do que naqueles que se mantiveram à margem de suas regras e princípios. Quanto das iniquidades e das desigualdades persistentes na distribuição de renda e riqueza em escala mundial pode ser atribuído às próprias regras do sistema, como gostam de apregoar os antiglobalizadores, ainda é matéria sujeita a debate entre os especialistas. Mesmo os melhores economistas ainda divergem a esse respeito, mas as evidências empíricas acumuladas nessa área militam em favor das tendências essencialmente integradoras da globalização, voltadas, portanto, para a homogeneização, a longo prazo, dos sistemas econômicos nacionais.³

O que é certo – e poucos disputarão as evidências – é que o comércio traz consigo prosperidade, e quanto mais comércio ocorrer, as possibilidades de bem-estar são ainda melhores e maiores. Isso pode ser matematicamente aferido mediante uma simples tabela comparativa que coloque em contraste, lado a lado, o PIB per capita de países selecionados e seus respectivos coeficientes de abertura externa, isto é, a proporção do comércio exterior na formação do produto.⁴ Com algumas poucas exceções, explicáveis pela importância excepcional do mercado interno na composição do produto bruto, há uma correspondência imediata entre renda per capita e abertura comercial externa (para não mencionar a abertura aos investimentos e ao intercâmbio de idéias).

Não deveria, normalmente, ocorrer mais qualquer tipo de disputa em torno dessas questões, pelo menos não desde que Adam Smith golpeou decisivamente os bastiões intelectuais do mercantilismo e do protecionismo comercial, ou seja, quase 230 anos atrás. O mercantilismo, ou seja, a doutrina que visava a encorajar a exportação, a desestimular a importação e a transacionar em moeda forte – isso se fazia, antigamente, pela acumulação de ouro e de metais preciosos – encarava o comércio exterior como um instrumento de poder – em prejuízo das demais nações – e em benefício dos segmentos ligados à exportação, aliás, o único setor que liberava recursos reais, sob a forma de impostos, para a autoridade política.

3. Protecionismo na prática: industrialização à la List

O mercantilismo já se foi, mas ele deixou vários órfãos inconsoláveis e algumas viúvas não convencidas. A despeito das lições de Smith e de David Ricardo, muitos ainda apelam para doutrinas protecionistas e mercantilistas, seguindo no caso os ensinamentos de Friedrich List, que publicou sua obra principal, *O Sistema Nacional de Economia Política*, em meados do século XIX. Para testemunhar sobre a permanência das idéias de List e sua teoria a respeito da proteção da indústria infante basta referir-se ao sucesso intelectual, em pleno século XXI, do livro de Ha-Joon Chang, *Chutando a Escada*,⁵ que reproduz, aliás, em seu título, uma frase do citado economista alemão.

³ Remeto ao trabalho de Xavier Sala-i-Martin, “The disturbing ‘rise’ of global income inequality”, National Bureau of Economic Research, Working Paper w8904, abril de 2002, disponível no link: <http://www.nber.org/papers/w8904> (acesso em 11.02.04), e ao livro de Surjit Bhalla, *Imagine There’s No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*. Washington: Institute for International Economics, 2002, ambos comentados em meu artigo “A globalização e o desenvolvimento: vantagens e desvantagens de um processo indomável”, in **Roberto Di Sena Júnior e Mônica Teresa Costa Cherem (orgs.)**, *Comércio Internacional e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2004, disponível no link: www.pralmeida.org/05DocsPRA/1205GlobalizDesenv.pdf.

⁴ Efetuei uma análise desse tipo no artigo “O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial”, *Revista de Economia e de Relações Internacionais*, vol. 1, nº 2, janeiro-junho 2003, p. 5-17; link: http://www.fAAP-mba.br/revista_faap/rel_internacionais/socio.htm.

⁵ Cf. Ha-Joon Chang, *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

List era, no plano teórico, um defensor moderado do protecionismo comercial, que ele via como transitório, parcial e estritamente limitado às necessidades de industrialização de um país atrasado como a Alemanha do início do século XIX. O jovem Marx, o mesmo do *Manifesto Comunista*, que nada mais constitui senão um hino em louvor da globalização, era um defensor pragmático do livre-comércio, que considerava uma poderosa alavanca para a disseminação do modo capitalista de produção nos reinos bárbaros do Oriente e no mundo todo, o que poderia apressar o advento do socialismo.

Desde meados do século XIX, quando List e Marx começaram a escrever, o livre-comércio fez progressos inquestionáveis, mesmo se os seus fundamentos teóricos e as suas bases empíricas continuaram a ser atacados continuamente, tanto por economistas teóricos como por políticos pragmáticos. No primeiro grupo podemos colocar o romeno da primeira metade do século XX Mihail Manoïlescu, cuja *Teoria do Protecionismo*⁶ foi traduzida no Brasil nos anos 1930 e muito lida e apreciada pelos industriais paulistas. Entre os políticos, são poucos os que proclamam sinceramente as virtudes superiores da liberalização comercial unilateral, como poderia fazer qualquer economista ricardiano.

Os desenvolvimentos posteriores não foram muito gratificantes: depois da ativa política industrial praticada pela Alemanha bismarckiana, a Grã-Bretanha voltou a recorrer ao protecionismo assim que se sentiu ameaçada pela concorrência de potências comerciais mais poderosas. A França e outras nações seguiram o mesmo caminho, para desespero dos economistas liberais. O desastre se completou com a adoção da Tarifa Smoot-Hawley dos EUA, em 1930, e a política seguida naquele país de acordos bilaterais com tarifas seletivas e estritamente bilateralizadas.

Depois dos desastres comerciais, cambiais e monetários dos anos 1930, as bases do sistema multilateral de comércio foram estabelecidas de modo mais ou menos sólido no imediato pós-Segunda Guerra, graças à liderança demonstrada pelos Estados Unidos na elaboração das regras que presidiram ao GATT durante mais de meio século e que foram paulatinamente sendo “absorvidas” por outros acordos gerais ou parciais de comércio – como o GATS, por exemplo –, até serem incorporadas no edifício da OMC a partir de 1995. Na verdade, o sistema convive, desde sua origem, com a derrogação minilateralista, consagrada no artigo 24 e consubstanciada no único modelo que existia então de bloco comercial, o do Benelux.⁷ Ele foi acompanhado, a partir dos anos 1950, pelo processo de integração europeu, e pelas diversas tentativas feitas nesse sentido na América Latina, mas estas últimas nunca tiveram, como o exemplo mais robusto da Europa, condições de afetar significativamente o sistema multilateral de comércio, que começou a ser erodido parcialmente pelos próprios países desenvolvidos nos setores de têxteis e agricultura desde muito cedo.

Depois de muitas rodadas liberalizantes de comércio, a maior parte dos países desenvolvidos ostenta hoje uma baixa proteção tarifária, mas que é compensada com um sistema restritivo e subvencionista na área agrícola (quotas de importação, altas tarifas e sistema extensivo de apoio interno e subvenções às exportações) e algumas restrições setoriais, como em tecidos e vestuário. O setor têxtil libertou-se, depois de quase meio século, das práticas mercantilistas adotadas no regime Multifibras desde os anos 1960, mas demandas por salvaguardas continuam a freqüentar os círculos decisórios em todos os países importadores de tecidos e roupas. O recurso abusivo a sistemas antidumping e outras medidas de defesa

⁶ Cf. Mihail Manoïlescu, *Théorie du Protectionnisme et de l'Échange International*. Paris: M. Giard, 1929.

⁷ Criado pelo Tratado de Londres de 1947 e implementado pelo Protocolo da Haia de 1947, a união aduaneira reunindo a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo foi o modelo prático que serviu de apoio para a redação do artigo 24 do GATT, explicando-se assim a impossibilidade “constitucional” de se ter, na América Latina de final dos anos 1950, um simples acordo de preferências tarifárias, como seria mais recomendável, tendo de se passar diretamente ao esquema da zona de livre-comércio que criou, mediante o primeiro Tratado de Montevidéu (1960), a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (depois substituída pela Aladi, em 1980, esta sim, um mera zona de preferências tarifárias).

comercial colocam obstáculos continuados à liberalização ampliada do comércio, da mesma forma como a alegação indevida de outras formas de concorrência desleal, como nos casos do custo da mão-de-obra ou o respeito inadequado ao meio ambiente.

4. O minilateralismo entra em cena: regionalização e globalização na atualidade

O movimento “minilateralista”, iniciado em sua versão moderna a partir dos progressos da integração europeia, em meados dos anos 1980, foi paradoxalmente impulsionado pelas tendências globalizadoras da década seguinte, o que não deixa de colocar novos desafios, tanto do ponto de vista teórico, em especial para os “liberais institucionalistas”, como no plano das práticas econômicas, em função das supostas virtudes “multilateralizantes” da globalização.⁸ Esse movimento pode dar-se, em parte, como resultados dos núcleos duros de proteção setorial, em especial na área agrícola, nos próprios países desenvolvidos, motivando a busca de aberturas seletivas com preservação de áreas fechadas e impermeáveis à liberalização. Ele pode ser explicado, também, como o produto tardio das novas facilidades criadas pela chamada “cláusula de habilitação” da Rodada Tóquio (1979), bem como das tendências renitentes às políticas de substituição de importações praticadas pelos países em desenvolvimento. O fato de que as políticas nacionais tratando dos investimentos diretos estrangeiros não tenham sido liberalizadas tanto quanto as políticas comerciais dos países participantes do sistema multilateral de comércio pode também explicar algo desse movimento em favor do minilateralismo. Não custa lembrar que os fluxos de investimentos diretos adquiriram, ao lado do

intercâmbio comercial, o papel de alavanca principal do processo de globalização não-financeira.

Muitos analistas argumentam, entretanto, que o fator mais importante que poderia explicar essas novas tendências do sistema comercial multilateral tem a ver com o problema da “liderança”, isto é, do exemplo dado pelo “hegemon” (os EUA), ou pelos “hegemons” (incluindo, portanto, a UE e o Japão), no estabelecimento de um novo ambiente, favorável a esses arranjos restritos, em detrimento do sistema como um todo.⁹ Nos EUA, em particular, os interesses econômicos refletidos no Congresso evoluíram do “novo protecionismo” dos anos 1970, para o unilateralismo agressivo dos anos 1980 e para o minilateralismo declarado da década seguinte, como revelado nas iniciativas no plano hemisférico e mais além.¹⁰ O próprio crescimento do GATT, das poucas dezenas de partes contratantes nos anos 1960, para uma centena e meia de membros da OMC no período atual deve ter acarretado, por sua dinâmica de diversificação dos interesses, uma pressão maior em favor dos arranjos geograficamente restritos. O acesso a mercados é sempre mais fácil de ser negociado em bases restritas do que no plano mais amplo do multilateralismo tradicional.

Na prática, apenas os grandes atores comerciais internacionais, em primeiro lugar os EUA e a UE, têm condições de atuar em todos os planos possíveis das interações comerciais, adotando, de forma alternada ou sucessiva, estratégias ditas unilateralistas, bilateralistas, minilateralistas ou, enfim, multilaterais, segundo as conveniências de cada momento¹¹. Quando interesses comerciais de curto prazo estiveram ameaçados nos anos 1980 (na área automobilística, com a ameaça japonesa, por exemplo), esses países não hesitaram em recorrer a práticas mercantilistas,

⁸ Cf. Diane Tussie e Ngaire Woods, “Trade, Regionalism and the Threat to Multilateralism”, *Red Latinoamericana de Comércio (LATN)*, 2000, link: www.latn.org.ar/pdfs/tussie_woods.pdf (acesso em 18.11.05).

⁹ Cf. Tussie e Woods, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Cf. Jeffrey Frankel, *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics, 1998.

¹¹ Para uma abordagem teórica dessas estratégias, ver Vinod K. Aggarwal, “The Dynamics of Trade Liberalization”, Berkeley APEC Study Center, University of California at Berkeley (3 fevereiro 2005), link: <http://ist-socrates.berkeley.edu/~basc/pdf/articles/Dynamics%20of%20Trade%20Liberalization.pdf> (acesso em 18.11.05).

mesmo as mais abusivas. O mesmo ocorreu, na década seguinte, na agricultura, com o uso crescente de medidas de apoio interno e de subvenções às exportações em escala jamais vista no comércio mundial. A liberalização competitiva só acontece de fato em acordos bilaterais ou sub-regionais.

Atores de segundo plano, como o Brasil ou a Índia, preferem adotar abordagens diferenciadas em política comercial, privilegiando uma ou outra estratégia segundo seus recursos de poder e modos específicos de inserção econômica regional ou internacional. Desde meados dos anos 1980, o Brasil tem demonstrado nítida opção pela abertura lenta e gradual em escala regional, modulando o ritmo e a amplitude da liberalização comercial em função da preferência pelo Mercosul e pela América do Sul. Outros países da região, como México e Chile, têm impulsionado uma estratégia de liberalização mais ampla, voltada para os mais diferentes parceiros comerciais. No caso do Chile, por exemplo, parece evidente a preferência pelo multilateralismo unilateral, materializada em uma política aberturista como opção comercial básica e uma estratégia, não limitada à América Latina, tendente a negociar tantos acordos de livre-comércio quanto possível com o maior número de parceiros, sem discriminação geográfica ou política.¹²

5. Minilateralismo regional: estratégias diferenciadas de liberalização comercial

A América Latina, precisamente, é uma das regiões de maior intensidade e volume de acordos minilateralistas hoje registrados, contraídos tanto dentro, quanto fora da região. De fato, desde a primeira conferência internacional americana de Washington, em 1889 até a recente experiência (até

aqui frustrada) da Alca, o hemisfério como um todo tem sido recorrente nas tentativas de unificação comercial, sem que tais esforços tenham sido materializados, até aqui, em esquemas suscetíveis de enquadrar os fluxos existentes nas poucas regras básicas do que veio a ser conhecido como “regionalismo aberto” (que permanece um conceito praticamente vazio). A noção de regionalismo aberto implicaria a interpenetração dos vários arranjos bi- ou plurilaterais feitos pelos países da região, na ausência de tendências excludentes ou regras exclusivas. O que se tem observado, na prática, é o chamado “prato de espaguete” de Jagdish Bhagwati (*the spaghetti bowl problem*)¹³, com diferentes formatos de acordos preferenciais sendo servidos com molhos (regras de origem) de diferentes sabores.

No caso que nos interessa mais de perto, o do Brasil e do Mercosul, a pergunta recorrente é a de saber se esse esquema minilateralista tem servido para, como afirmado no preâmbulo ao Tratado de Assunção, “lograr uma adequada inserção internacional para os países membros” ou se, ao contrário, ele tem permitido mais desvio do que criação de comércio. O argumento negativo foi oferecido mais de dez anos atrás por Sebastian Edwards, em estudo que utilizou o exemplo da indústria automobilística para confirmar os efeitos potencialmente distorcivos do comércio “induzido” no bloco sub-regional.¹⁴ Na época, a dinâmica do crescimento geral de comércio, dentro e fora do Mercosul, superava a tendência ao enclausuramento minilateralista, o que permitiu rejeitar as alegações de Edwards, sob pretexto de que os efeitos criacionistas seriam superiores aos desviantes. Todavia, os conflitos recorrentes em matéria de bens industriais no comércio bilateral Brasil-Argentina, bem como a recondução continuada

¹² Cf. Vinod K. Aggarwal e Ralph H. Espach, “Diverging Trade Strategies in Latin America: An Analytical Framework”, Center for Latin American Studies, CLAS Working Papers, University of California at Berkeley (paper 2, 2003), link: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=clas> (acesso em 18.11.2005).

¹³ Cf. Jagdish Bhagwati. “The Singapore and Chile Free Trade Agreement”, Depoimento no comitê de Assuntos Financeiros da Câmara de Representantes do Congresso dos EUA (1º de abril de 2003), link: <http://www.columbia.edu/~jb38/testimony.pdf> (acesso em 18.11.05).

¹⁴ Cf. Sebastian Edwards, “Latin American Economic Integration: A New Perspective on an Old Dream”, *The World Economy*, 16(3), Maio 1993, p. 317-338.

do comércio administrado no setor automobilístico oferecem, justamente, a comprovação dos problemas potenciais trazidos pelos acordos minilateralistas quando baseados estritamente nos ganhos recíprocos de mercado, num relativo isolamento das pressões competitivas globais.

Desde o surgimento desse debate, em meados dos anos 1990, o Mercosul não teve sucesso no estabelecimento do prometido mercado comum e sequer chegou a completar a sua união aduaneira, havendo ainda diversas lacunas em sua zona de livre-comércio. As crises econômico-financeiras respectivas nos seus dois principais membros demonstram, igualmente, que Brasil e Argentina estão dispostos a utilizar o Mercosul para ganhos mercantilistas de comércio ou enquanto plataforma comercial para o exterior, desde que ele não obrigue cada um deles a empreender reformas muito amplas em suas políticas industrial, tributária e mesmo comercial. Dada a menor dependência do Brasil do comércio intra-regional e a maior competitividade de sua indústria, relativamente à modesta capacitação e modernização produtiva da Argentina, o protecionismo moderado do Brasil oferece um menor potencial de risco do ponto de vista das regras multilaterais de comércio, o que não parece ser o caso, atualmente, da Argentina, engajada num sério esforço de reindustrialização.

Ambos os países, no entanto, convergem, na presente conjuntura, para uma recusa decidida da proposta de uma Alca, segundo o modelo apresentado pelos EUA, ao mesmo tempo em que se empenham em multiplicar os arranjos preferenciais de comércio contraídos na própria região, ao abrigo da Aladi. Paradoxalmente, essa estratégia tem sido adotada, com maior sucesso relativo, pelos EUA que, desde o início da terceira fase da Alca – depois da cúpula de Québec, em abril de 2001 –, também seguiram a estratégia minilateralista, fracionando suas ofertas para a futura (e agora hipotética) Alca segundo a natureza dos parceiros. Ao Mercosul ficaram reservadas as ofertas mais delongadas e, previsivelmente, as

maiores exceções (setorialmente concentradas nas áreas de maior competitividade sistêmica da Argentina e do Brasil).

Paralelamente, os EUA passaram a negociar bilateralmente (plurilateralmente no caso dos países andinos, com a exceção da Venezuela de Chávez) acordos comerciais que eles chamam de “liberalização competitiva”, dizendo que sua propagação levará, no futuro, à liberalização multilateral. Coincidentemente, nesses acordos bilaterais – com o Chile, com o Marrocos, com a Jordânia e Cingapura, ademais da Cafta, ou seja países da América Central mais República Dominicana –, os EUA logram introduzir a panóplia de temas paralelos que eles têm dificuldades em impulsionar no plano regional e no quadro multilateral: propriedade intelectual, liberalização dos movimentos de capitais, regras laborais e ambientais. Como os pequenos países não têm poder de barganha, essas conquistas que podem ser classificadas propriamente de “imperiais” cumprem seu papel “diversionista” em vários sentidos: elas repercutem bem, politicamente, no Congresso e fazem avançar a causa americana no âmbito das negociações comerciais mais amplas.

O minilateralismo brasileiro, a exemplo do americano e do europeu, também é politicamente motivado, mas, além de defensivo, ele tem conotações geopolíticas ainda mais marcadas do que as dos EUA e da UE na presente conjuntura. De fato, a estratégia minilateralista seguida pelos EUA parece ser bem mais preventiva – visando garantir antecipadamente ganhos potenciais que depois serão incorporados em esquemas multilaterais – do que defensiva, seguida pelo Brasil e seus parceiros do Mercosul como uma espécie de compensação, ou de seguro, pelas dificuldades, reais ou percebidas, em concluir acordos comerciais ditos de terceira geração.¹⁵

Diversamente dos acordos que tanto o México como o Chile fizeram com seus principais parceiros – que, exatamente como no nosso caso, são os EUA e a UE –, o Brasil persegue metodicamente, tanto por

¹⁵ Cf. Jennifer Pédussel Wu, “Trade Agreements as Self-Protection”, *Review of International Economics*, vol. 13, nr. 3, disponível em: www.zei.de/download/zei_wp/B02-29B.pdf (acesso em 18.10.05).

vias próprias como através do Mercosul, uma política de atração de países em desenvolvimento, na América do Sul, na África, no Oriente Médio e na Ásia. Esses objetivos políticos, parte da estratégia de relacionamento “Sul-Sul”, têm adquirido preeminência especial em face dos requerimentos estritamente comerciais que acordos desse tipo deveriam ostentar, podendo inclusive afetar de modo negativo a estratégia microeconômica das empresas exportadoras, forçadas a buscarem elas mesmas os mercados e os parceiros que o governo não lhes tem sabido garantir.

6. Conclusões: o futuro do minilateralismo

A geopolítica político-comercial do Mercosul, tal como impulsionada pelo Brasil, tem sido complementada pelo projeto de integração sul-americana, consubstanciada na Comunidade Sul-Americana de Nações, outra estratégia minilateralista que deveria, em princípio, fechar o arcabouço de acordos comerciais desse tipo na região. As preferências até aqui trocadas entre os países membros da CAN e do Mercosul não têm acrescentado ganhos substanciais em relação aos tradicionais acordos aladianos – universo ao qual eles pertencem, diga-se de passagem –, contribuindo ainda mais para a conformação de um cenário tipicamente “prato de espaguete”, tão temido por partidários do livre-comércio como Jagdish Bhagwati.

O ingresso da Venezuela no Mercosul, no final de 2005, pode contribuir para agregar outros elementos de “anomalia comercial” ao quadro de relativo abandono dos objetivos iniciais, essencialmente comerciais, do bloco do Cone Sul. De resto, a ênfase política na aproximação, mais do que na liberalização econômica, bem como a aceitação de regras específicas e prazos mais alongados, com um forte viés de introversão comercial, parecem atualmente caracterizar esses projetos ou esquemas voltados para a própria região, contradizendo o espírito mais universalista que animava antigamente o conceito de “regionalismo aberto”.

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da

clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo ACP –, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra.

O sistema econômico multilateral terá, provavelmente, de enfrentar uma longa travessia do deserto antes de reencontrar terreno mais favorável para seu florescimento e expansão.

Referências bibliográficas

- AGGARWAL, Vinod K. “The Dynamics of Trade Liberalization”, Berkeley APEC Study Center, University of California at Berkeley (3 fevereiro 2005), link: <http://istsocrates.berkeley.edu/~basc/pdf/articles/Dynamics%20of%20Trade%20Liberalization.pdf> (acesso em 18.11.05).
- e Ralph H. Espach, “Diverging Trade Strategies in Latin America: An Analytical Framework”, Center for Latin American Studies, CLAS Working Papers, University of California at Berkeley (paper 2, 2003), link: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=clas> (acesso em 18.11.2005).
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A globalização e o desenvolvimento: vantagens e desvantagens de um processo indomável”, in **Roberto Di Sena Júnior e Mônica Teresa Costa Cherem (orgs.)**, *Comércio Internacional e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2004, disponível no link: www.pralmeida.org/05DocsPRA/1205GlobalizDesenv.pdf.
- . “O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial”, *Revista de Economia e de Relações Internacionais*, vol. 1, nº 2, janeiro-junho 2003, p. 5-17; link: http://www.faap-mba.br/revista_faap/rel_internacionais/socio.htm (acesso em 10.03.05).
- BHAGWATI, Jagdish. “The Singapore and Chile Free Trade Agreement”, Depoimento no comitê de Assuntos Financeiros da Câmara de Representantes

- do Congresso dos EUA (1º de abril de 2003), link: <http://www.columbia.edu/~jb38/testimony.pdf> (acesso em 18.11.05).
- BHALLA, Surjit. *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*. Washington: Institute for International Economics, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- EDWARDS, Sebastian. "Latin American Economic Integration: A New Perspective on an Old Dream", *The World Economy*, 16(3), Maio 1993, p. 317-338.
- FRANKEL, Jeffrey. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics, 1998.
- LANDES, David M. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- MANOILESCU, Mihail. *Théorie du Protectionnisme et de l'Échange International*. Paris: M. Giard, 1929.
- SALA-I-MARTIN, Xavier. "The disturbing 'rise' of global income inequality", National Bureau of Economic Research, Working Paper w8904, abril de 2002, disponível no link: <http://www.nber.org/papers/w8904> (acesso em 11.02.04).
- TUSSIE, Diane e WOODS, Ngaire. "Trade, Regionalism and the Threat to Multilateralism", Red Latinoamericana de Comércio (LATN), 2000, link: www.latn.org.ar/pdfs/tussie_woods.pdf (acesso em 18.11.05).
- WU, Jennifer Pédussel. "Trade Agreements as Self-Protection", *Review of International Economics*, vol. 13, nr. 3, disponível em: www.zei.de/download/zei_wp/B02-29B.pdf (acesso em 18.10.05).



Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2006 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Da Ilha de Formosa para a Boa Bahia (II)

Paulo Antônio Pereira Pinto*

Tendo chegado a Mumbai, em 12 de agosto passado, iniciei nova fase de vivência asiática, que me trouxe da ilha de Formosa, na parte Oriental daquele continente – onde trabalhei durante cerca de 20 anos, em China, Malásia, Cingapura, Filipinas e Taiwan – para sua região Sul, na Índia, onde fui nomeado o primeiro Cônsul-Geral do Brasil na antiga Bombaim, que os portugueses chamavam de “Boa Bahia”.

Na coluna anterior, iniciei, nesse contexto, exercício de reflexão sobre aspectos político-culturais do continente asiático, com referência ao momento em que cheguei à China, em dezembro de 1982.

A partir de agora, quando começo a me familiarizar com a realidade da Índia, já em Mumbai, buscarei analisar o atual processo de emergência chinês e indiano, com ênfase no impacto cultural da nova inserção internacional dos dois países.

Quando cheguei a Pequim, em dezembro de 1982, conforme mencionei na coluna anterior, não era possível deixar de sentir uma certa tristeza, pelo fato de que havia sido encerrada, na China, uma Era de convicção poética maoista. Durante aquele período, acreditara-se que, em benefício do interesse comum da sociedade, centenas de milhões de pessoas poderiam ser levadas a patamar mais elevado do que o egoísmo individual.

A experiência chinesa de busca de uma sociedade igualitária encantara a muitos, no exterior. Os países do Terceiro Mundo admiravam sua combatividade e auto-suficiência. Os economistas ocidentais registravam o pleno emprego atingido, no campo, e invejavam sua força de trabalho disciplinada, na indústria.

O exercício de observação diário e o aprendizado da realidade do país, no entanto, me levaram, já nos meses seguintes, à verificação de que não se vivera

na China, nas três décadas anteriores, tantos motivos de encantamento – conforme analisei no texto anterior.

No que diz respeito à Índia, quando modelos de desenvolvimento asiáticos são discutidos, raramente esta é mencionada, apesar de, hoje, aquele país ser considerado um competidor da China, em termos de centro de poder econômico e político, regional e mundial.

Lembra-se, a propósito, que, logo após adquirirem sua independência, as ex-colônias européias na Ásia, sofreram fortes pressões para seguirem a via Socialista. Em geral, quanto mais árdua tivesse sido a luta pela independência, mais radical seria o movimento em direção à esquerda de cada novo país.

As lideranças que então chegavam ao poder nesta parte do mundo encontravam justificativa para sua luta entre os partidos comunistas da Europa Oriental, enquanto os ensinamentos marxistas os inspiravam a culpar a miséria herdada em seus países no sistema colonial de exploração. Cabia concluir, portanto, que a adoção de um sistema igualitário, tipo socialista, levaria a resultados amplos e rápidos para melhorar o padrão de vida das populações recém emancipadas politicamente.

Em meados da década de 1980, no entanto, houve tomada de consciência, principalmente entre os países do Sudeste Asiático, de que economias centralmente planejadas não eram o caminho mais seguro para o desenvolvimento de jovens nações.

O modelo japonês, que havia permitido àquele país recuperar-se da tragédia da Guerra do Pacífico, parecia, então, cada vez mais atraente. A estratégia nipônica de industrializar-se por meio da aquisição de tecnologia ocidental, enquanto buscava o acesso a mercados e investimentos capitalistas, passou a ser

* Diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Mumbai. As opiniões expressas neste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem posições do Ministério das Relações Exteriores.

seguida pelos “tigres asiáticos” – Cingapura, Hong Kong, Coréia do Sul e Taiwan. Em menor escala, Malásia, Tailândia, Filipinas e Indonésia procuraram incorporar-se a este processo de desenvolvimento.

Conforme é possível observar, após mais de dois meses em Mumbai, a ruptura indiana atual com seu passado de estagnação econômica, segundo dados disponíveis, deve ser entendida em perspectiva histórica. Isto porque o passado colonial indiano, sob o domínio britânico, deixou o legado cultural da associação do comércio com a exploração estrangeira.

Assim, Jawaharlal Nehru, o primeiro líder da Índia, pós-independência, em 1947, voltou-se para a União Soviética como um modelo de auto-suficiência e afirmação cultural, a ser obtido, através de processo de transformação de uma sociedade atrasada num “mamute” industrializado.

O planejamento central, então, seria a chave para o progresso. Todos os mecanismos de controle da economia indiana foram nacionalizados. Tais medidas fortaleceram três grandes grupos de interesse, então determinados a assegurar que a Índia fosse mantida nesse caminho.

Estes eram constituídos por: uma burocracia de vinte milhões de pessoas; um partido político, o Congresso I; e uma comunidade empresarial interessada em crescer sob a proteção de barreiras comerciais entre as mais elevadas do mundo.

Nessa perspectiva, durante os 30 anos seguintes, a Índia perseguiu uma política de “auto-suficiência”, de forma a que a indústria local veio a produzir praticamente tudo – aço, máquinas e ferramentas, carros, locomotivas, bens de consumo elétricos e eletrônicos duráveis, produtos para uso industrial, têxteis, calçados, papel, produtos farmacêuticos, computadores e mesmo usinas nucleares e satélites de comunicação.

Esta diversidade parecia garantir independência política e cultural mas, na verdade, as indústrias em questão eram, com frequência, ineficientes. Além disso, eram prejudicadas por legislações burocráticas que dificultavam a instalação de novas empresas. No final de década de 1970, portanto, ficou claro que mudanças eram necessárias. A maioria dos produtos

indianos não podia competir internacionalmente, as exportações não haviam decolado, enquanto as importações aumentavam, levando a deficit comercial crescente.

Enquanto isso, tornava-se cada vez mais aparente que o peso colocado sobre o setor público era excessivo e que as perdas decorrentes contribuíam para a drenagem de recursos nacionais

A partir do início dos anos 1980, a Índia juntou-se à China como mais um país emergente na Ásia e vem apresentando algumas características marcantes que despertam crescente atenção dos analistas internacionais, como taxas elevadas e sustentáveis de crescimento econômico, da renda real per capita e das exportações de bens e serviços. O setor de serviços, em particular, não apenas tem sido o motor dinâmico do crescimento indiano desde a década de 1990, como também constitui um dos principais itens da pauta de exportações do país, com destaque para os serviços de tecnologia da informação (notadamente software).

Embora quase todos os indicadores de desenvolvimento para o início do milênio retratem aparentemente problemas ainda mais graves do que os do Brasil, os quais levarão décadas para serem superados, a situação progrediu relativamente à que prevalecia até o final da década de 1970. A parcela da população vivendo abaixo da linha de pobreza reduziu-se de 55% em 1974 para 26% em 2000. Como no início dos anos 1990, esse percentual era de cerca de 34%, é lícito atribuir ao processo de crescimento econômico dos últimos 14 anos essa melhora de bem-estar.

Ainda com mais de 300 milhões de pobres, a Índia conta com dois trunfos que, mantidas nas próximas décadas as elevadas taxas de crescimento, aumentam as chances de melhorar consideravelmente o nível geral de bem-estar social: primeiro, detém um tradicional regime democrático parlamentarista, bem como instituições governamentais e privadas relativamente modernas e consolidadas; segundo, ainda que o número absoluto de pobres seja bastante elevado diante do tamanho de sua população (cerca de 31% do total), o padrão de distribuição de renda é bastante equitativo comparado ao

normalmente evidenciado em diversos países em desenvolvimento.

Assim, mantido o ritmo de crescimento econômico e de aumento da produtividade das últimas duas décadas, são maiores as possibilidades políticas de melhorar as condições gerais de vida da população sem o risco de conflito entre as classes sociais, haja vista o padrão razoável de distribuição da renda nacional.

As análises sobre a atual emergência da Índia e da China, no entanto, não devem ser esgotadas na avaliação do imenso potencial de consumo destes países. Cumpre levar em conta, também, como estas culturas evoluíram e adaptaram-se aos sucessivos desafios históricos que lhe foram impostos. Que tipo de influência estas alterações exercerão no cenário internacional?

A China, conforme já mencionado, tem reiterado que sua condição atual de potência emergente deve ser entendida como uma nova fase histórica, marcada por “ascensão pacífica” do país, destinada a beneficiar seu entorno imediato, onde existe forte influência cultural chinesa, e relações com o exterior.

Quanto ao fenômeno indiano, cumpre assinalar que, ao contrário dos chineses, esta nação nunca procurou expandir sua cultura, nem suas instituições democráticas. Sua grande preocupação parece ser a garantia da segurança interna de sua multiculturalidade, no contexto de entorno regional pacífico.

Mumbai, conforme tem sido, infelizmente, demonstrado, mais uma vez, durante o ano em curso, é o principal laboratório de experiência deste exercício multicultural do país. Aqui, têm acontecido os mais recentes atentados a bomba contra o equilíbrio procurado, permanentemente, entre muçulmanos e hindús.

Nesta cidade, também, estão sendo tentadas as mais importantes reformas econômicas indianas. Trata-se de um processo ditado pela sociedade civil, ao contrário de mobilização ditada pelo governo central, como acontece na China.

É com grande entusiasmo, portanto, que, nas colunas seguintes, pretendo contribuir para análise desta emergência da Índia, como observador em Mumbai.



Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para meridiano47@gmail.com indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

Estados Unidos na Organização das Nações Unidas: manutenção da rota

Virgílio Arraes*

Em setembro, à exceção de 2001 quando o atentado terrorista a Nova York adiou a sessão de abertura da Assembléia Geral, os países reúnem-se nas Nações Unidas para abordar temas de interesse global. Em muitos casos, inúmeros chefes de governo ou de Estado apresentam-se diante de uma plêiade diplomática, diuturnamente enfasiada da similaridade dos discursos proferidos. Mesmo assim, alguns pronunciamentos são relevantes, porquanto expressam momentos simbólicos de temas candentes da situação internacional como conflitos armados, corrida armamentista, turbulências políticas ou epidemias.

Nesse sentido, as palavras do Presidente George Bush expressam maior relevância por naturalmente ser o representante da maior potência, mas também por enunciá-las no proscênio do organismo mais menosprezado ao longo de sua gestão – o atual representante dos Estados Unidos junto às Nações Unidas, John Bolton, notabiliza-se por sua profusão verbal. Em 1994, ele afirmou que, se as Nações Unidas perdessem dez de seus trinta e oito andares, nada se alteraria. Ao ser indicado para o cargo no ano passado, cinqüenta e nove antigos diplomatas, de extração tanto democrata como republicana, enviaram carta à Comissão de Relações Exteriores do Senado opondo-se à possível designação, dado o visível descompasso de seus posicionamentos perante as diretrizes da entidade.

Em seu discurso de menos de meia hora, Bush fez um balanço limitado, mas desanimador, ainda que involuntariamente, da política internacional em relação ao cenário almejado pelos Estados Unidos. A partir de uma perspectiva maniqueísta, ele expõe que a principal disputa ideológica do século é entre

extremistas, partidários do terrorismo, e moderados, defensores da paz e da democracia, apoiados pela América do Norte.

Esta postura dicotômica da diplomacia norteamericana dificulta exatamente a presença de reformadores nos cenários partidários nacionais, à proporção que muitos dos defensores de tal posicionamento podem ser eventualmente vinculados a americanofilia ou, em casos mais extremos, identificados como representantes de interesses materiais estadunidenses.

Afora o Oriente Médio e adjacências, o dirigente estadunidense citou o Sudão, país que vivencia uma guerra civil ou genocídio, conforme expressão de Bush, em decorrências de rivalidades étnicas e religiosas. Nesse sentido, Bush nomearia Andrew Natsios plenipotenciário para tratar da crise. Natsios, oficial da reserva do Exército e ex-parlamentar estadual de Massachusetts, atuou nos últimos anos como servidor da Agência dos Estados Unidos para (sic) o Desenvolvimento Internacional. Poucos dias após a invasão do Iraque, ele afirmaria em entrevista a uma rede televisiva que não haveria um plano de reconstrução similar ao Marshall para o território iraquiano, apesar da carência significativa de infraestrutura.

Decorridos cinco anos, o cenário na região médio-oriental mantém-se inalterado, a despeito de a exposição presidencial tentar reverberar otimismo por causa da suposta transformação democrática, ainda quando gradual, na região. Contudo, malgrado a eventual positiva alteração em curso, Bush admoestou dois países em especial: Irã, ao referenciar seu programa nuclear bélico – não obstante ambos, Estados Unidos e Irã, não tenham efetivado o

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – e seu apoio a grupos extremistas, e Síria, ao apontar sua proximidade com o terrorismo por causa de vínculos com o Hizbulá (Partido de Deus) no Líbano. Contudo, Irã e Síria não são as duas únicas dificuldades com que se deparam os Estados Unidos.

No Afeganistão, os talibãs, muitos dos quais foram antigos aliados norte-americanos durante a Guerra Fria, retomam lentamente o controle sobre o país. O governo atual, apoiado principalmente pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, mal subsiste além da capital, Cabul – segundo o General de Divisão, Karl Eikenberry, comandante-chefe local dos Estados Unidos, onde acaba uma estrada, aparecem os talibãs. Na ‘Guerra Esquecida, em função do conflito iraquiano, cogita-se a visão de que o auxílio militar deverá ser de longo prazo, a fim de que não haja o despenhar dos esforços, até o presente momento, empreendidos;

No Iraque, conquanto não esteja mais à frente do Estado Saddam Hussein, a coligação anglo-britânica prepara-se para reforçar as entradas de Badgá com a revivescência de medidas medievais, ou seja, com barreiras de todos os tipos como cercas, bermas e trincheiras, com o fito de conter os insurgentes. Além do mais, instalam-se pontos de controle em determinadas estradas somados a

patrulhas militares permanentes. Não é uma medida inédita no país – a experiência começou, no fim de 2004, em Faluja e estende-se a Samara. Outrossim, avalia-se a possibilidade de realizar um censo demográfico e obrigar posteriormente o porte de cédulas de identidade.

Deste modo, a diplomacia estadunidense parece resignar-se a alterações, à primeira vista, formais. Há a percepção de que os processos eleitorais são inexoráveis e, por conseguinte, a democracia substantiva chegaria em decorrência de reformas gradativas. Todavia, não há interesse algum em revisar-se historicamente a atuação política dos Estados Unidos naquela parte do globo, onde houve o maciço apoio a regimes ditatoriais com o objetivo de resguardar o acesso a recursos naturais, nem auxiliar tais países com investimentos em infra-estrutura.

Por fim, se se restringe ao formalismo apenas, a política externa americana obtém alguns bons resultados. Recentemente, há ou houve processos eleitorais presidenciais na Argélia, Egito e Iêmen, onde, no entanto, a Missão de Observação Eleitoral da União Européia registrou problemas de certa monta; parlamentares na Jordânia, Barein e Coveite, em que houve a participação feminina plena; parlamentares, ainda que com restrições, como no caso dos Emirados Árabes, onde a renovação se limita à metade das cadeiras; municipais na Arábia Saudita.



Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na **Loja do IBRI** é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

Coréia do Norte: um interlúdio norte-americano na Ásia

José Ribeiro Machado Neto*

A recente visita do enviado diplomático chinês Tang Jiaxuan à Pyongyang não somente persuadiu o líder norte-coreano Kim Jong Il a desistir do segundo teste nuclear, mas reduziu sobremaneira as tensões entre os governos das duas Coreias – após o primeiro teste nuclear em nove próximo passado – estendendo os efeitos de sua conquista ao Japão, aos demais países asiáticos e, inclusive, aos Estados Unidos, com a possibilidade de retorno das negociações envolvendo Washington e Pyongyang.

Neste primeiro momento, sem maiores traumas e sem um embargo comercial abrangente, a Resolução votada pelo Conselho de Segurança da ONU 1.718 de 14 do corrente, apenas instituiu proibição às importações de artigos de luxo, equipamentos militares considerados essenciais para a tecnologia de mísseis e para a elaboração de armas de destruição em massa. A medida, considerada preliminar, não afasta a Coreia do Norte de sua principal movimentação comercial com a China, o Japão e alguns países do Ocidente, não afetará seriamente as pessoas no curto prazo, mas poderá antecipar crises de abastecimento ao atingir as importações de grãos, de medicamentos, de *commodities* e de insumos para a sua combatida agricultura, cuja baixa produtividade é um dos principais responsáveis pelas sucessivas crises de abastecimento. Mas, de imediato, reflete apenas o êxito da reação dos EUA e de seus aliados ao primeiro teste nuclear.

A participação da China nas negociações preliminares com Pyongyang não deve ser vista apenas como ensaio amistoso para com os EUA. O regime chinês – com um poderio militar crescente – além de

antigo protetor do regime norte-coreano por mais de meio século, é o seu principal parceiro comercial, responsável por um nível de transações superior a US\$ 1 bilhão, que inclui exportações de petróleo para 90% da energia norte-coreana. As relações bilaterais com a China parecem, portanto, garantir o não isolamento de Pyongyang, não obstante as incursões contrárias da Secretária de Estado dos EUA, Condoleezza Rice, do Ministro das Relações Exteriores sul-coreano, Ban Ki-Moo e do novo Primeiro Ministro do Japão, Taro Aso. A tendência momentânea já não é a da extensão de ameaças com novas sanções, mas a da negociação e, ao que tudo parece, a China deverá ser o interlocutor do que poderá ser o esperado interlúdio asiático na transfiguração da atual política externa norte-americana, para o que resta de significativo do bloco socialista na Ásia, sobrevivente ao fim da Guerra Fria.

São por demais conhecidos no Ocidente os interesses da China, da Coreia do Sul e do Japão – principais produtores de *commodities* na Ásia – numa possível e nova abertura comercial norte-coreana, que poderá disponibilizar excedentes de mão-obra a baixos salários, recursos naturais estratégicos e de forma adicional um mercado consumidor de baixa agressividade. Desta forma, a paz torna-se mais do que necessária e, quanto mais cedo terminar a crise, melhor para os países exportadores de manufaturados, bens de capitais essenciais à indústria de ponta e, principalmente, de capitais líquidos para investimentos, pois o PIB da Coreia do Norte é letárgico, dezoito vezes menor do que o PIB sul-coreano, de US\$ 527 bilhões, correspondente ao valor per capita de US\$ 9,8 mil.

* * Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br)

Ao contrário da Coreia do Norte, a do Sul situa-se entre as 10 maiores economias do mundo, onde prevalece parcerias entre o estado e o setor privado, uma elevada intermediação financeira, um mercado de trabalho ágil, com grande mobilidade e elevada participação dos salários no PIB, além de restrições a importações competitivas. Entretanto, em termos de poderio bélico é consideravelmente inferior à Coreia do Norte, cujo efetivo militar de 1,2 milhões de homens, correspondentes a 5,4% da população total 22,3 milhões de habitantes, além de contar com mísseis de médio alcance, com potência destrutiva de 20 quilotons, idêntica à da bomba atômica lançada pelos EUA em Hiroshima em 1945.

A etapa posterior a dos testes atômicos será a dos testes dos mísseis, preocupantes para os EUA e ameaçadores para a Coreia do Sul e para o Japão, exigindo do clube atômico reações que vão além de sanções econômicas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), como a suspensão imediata do programa nuclear por Pyongyang, aceitação dos dispositivos do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), firmado em 1970 e ratificado em 2002 por 188 países e, inclusive, pela Coreia do Norte e a não hipotética anuência do CSNU a uma possível corrida armamentista nuclear japonesa, como um escudo bem próximo à intolerância norte-coreana, repetindo-se o apoio logístico do Japão durante a Guerra da Coreia (1950-1953).

A opção norte-coreana para chamar a atenção da comunidade internacional, com vistas à salvação do seu regime totalitário abriu fendas na esfera do

poder nuclear, onde a China tem um peso considerável, não obstante ser responsabilizada pelo Ocidente pela sobrevivência do regime de Kim Jong Il. O posicionamento da China como o único país capaz de resolver a crise dos testes nucleares, defendido pelo diário londrino *The Times* é ratificado pela proximidade das eleições parlamentares dos EUA, onde os republicanos defendem o recrudescimento das sanções como um marketing de votos, além da mudança de comando da ONU para um sul-coreano. Por outro lado, segundo os chineses, a postura republicana pode levar a Coreia do Norte a um maior isolamento, acelerando em contrapartida os testes dos mísseis.

Resta agora, após o fiasco no Afeganistão e no Iraque, que a nomeação de James Baker – ex-Secretário de Estado de George Bush pai e atual presidente da Comissão Bipartidária para conselhos sobre a guerra – consiga convencer o presidente Bush, que a negociação, mesmo sob a interlocução da China, reveste-se como a melhor opção para gerenciar a crise. Caberá à China, portanto, além de apaziguar os falcões mediante a suspensão imediata dos testes nucleares norte-coreanos e, ao mesmo tempo, fazer prevalecer as diretrizes do TNP, motivar a retomada das negociações para uma possível unificação da península coreana, ainda que a longo prazo, retomar as negociações propostas pelos EUA no espaço do Grupo dos Seis (EUA, as duas Coreias, China, Japão e Rússia), promover, em termos compensatórios, uma gradual convergência do Ocidente para economia norte-coreana.



Resenha

Caminhos da convergência na globalização*

Paulo Roberto de Almeida**

Este livro, a rigor, dispensa apresentações. Seu título e subtítulo, assim como seu índice esclarecedor, falam por si mesmos, e eles não poderiam ser mais eloqüentes. O tema, evidenciado no título, a convergência macroeconômica entre os dois grandes sócios do Mercosul, toca num dos mais importantes problemas da interface econômica externa do Brasil, ressaltado pela sua densa relação – que não é só econômica, obviamente – com a vizinha Argentina, nosso principal parceiro no empreendimento integracionista do cone sul e interlocutora incontornável e indispensável no processo de construção de um espaço econômico unificado na América do Sul. Quanto ao subtítulo, ele revela de modo muito claro o ambiente econômico frágil no qual viveram até recentemente ambos países, tendo de operar seus respectivos processos de estabilização num contexto de turbulências internas e externas, em um quadro marcado pela diversidade de regimes cambiais, para não dizer divergência recíproca absoluta, e pela deterioração dos desequilíbrios externos.

Em sua primeira “encarnação”, a de uma dissertação de mestrado no Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, a monografia cumpriu exatamente o papel que se esperava dela, a de uma conclusão com êxito de uma curta trajetória de formação e aperfeiçoamento para a carreira diplomática. Melhor dito, ela foi além dessa missão e, por isso mesmo, conquistou o primeiro lugar dentre os prêmios previstos, ganhando, assim, um lugar de honra no ainda pequeno panteão das monografias publicadas. Com isso, ela assegurou ao seu autor um

merecido estágio na Embaixada do Brasil em Buenos Aires e, por sua própria iniciativa, a oportunidade de continuar seus estudos especializados, desta vez em nível de doutoramento. Em sua presente “encarnação”, sob a forma deste livro, ela deve continuar alimentando um debate tão importante quanto necessário, uma vez que, se o que se pretende com o Mercosul é, efetivamente, conduzi-lo à sua etapa de união aduaneira acabada e daí passar a construir o mercado comum pretendido, o tema coberto pelo autor apresenta-se como central na consolidação daquilo que se poderia chamar, emprestando-se uma famosa expressão da Europa comunitária, de “*acquis*” mercosuliano, base da futura coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais.

Tive a satisfação intelectual – e o prazer pessoal – de “orientar” esta dissertação, mas de fato ela dispensava quaisquer orientações ou “correções”, tal o domínio que o autor demonstrou ter do tema por ele escolhido. Isto se deve, provavelmente, à excelente formação como economista que ele recebeu nas salas de aula da FEA-USP, sem esquecer de mencionar aqui uma experiência profissional prévia num mercado de trabalho altamente competitivo, como é o da cidade de São Paulo.

Leonardo Enge estava, portanto, plenamente habilitado a destrinchar a problemática por ele escolhida, a situá-la adequadamente no contexto mais vasto da globalização, a identificar os problemas correntes do relacionamento bilateral e os percalços que ainda devem ser superados com vistas a alcançá-los, se tal for possível, a esperada e tantas vezes

* Apresentação ao livro de Leonardo de Almeida Carneiro Enge: *A Convergência Macroeconômica Brasil-Argentina: regimes alternativos e fragilidade externa* (Brasília: IRBr, 2006)

** Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

delongada convergência macroeconômica entre as duas maiores economias da América do Sul, condição necessária, mas não suficiente, para avanços ulteriores no Mercosul e base indispensável da consolidação do processo integracionista na região. E o que traz este livro de importante para o debate e a reflexão ponderada em torno dessa questão?

A obra se compõe de quatro capítulos, que vão do geral ao particular, ou do mais vasto ao mais específico, mas que, na verdade, constituem uma espécie de *crescendo*, uma vez que se parte do contexto maior da globalização, para examinar em seguida seu impacto sobre a formulação e execução das políticas econômicas em âmbito nacional, o que introduz a discussão das experiências de estabilização no Brasil e na Argentina e abre espaço para o exame conclusivo das bases da integração Brasil-Argentina, isto é, da própria convergência macroeconômica. O subtítulo traduz exatamente o que estava em causa nessas experiências: regimes alternativos (de câmbio) – ou seja, de um lado o Plano de Conversibilidade, de outro o Plano Real – e fragilidade externa, isto é, o ambiente de turbulências financeiras em que ambos os países viveram, tanto de origem externa, como aquelas criadas pelos seus próprios desequilíbrios internos e externos. O fato é que, longe de “convergirem” para um leque de respostas de políticas econômicas coordenadas entre si, cada país concebeu e adotou a solução que melhor parecia adequada às autoridades econômicas nacionais, nos momentos cruciais dos respectivos processos de estabilização econômica, daí derivando diferenças fundamentais na implementação prática desses processos que complicaram ainda mais a busca da convergência, num quadro que era igualmente marcado pelas fragilidades externas, em termos de balanço de pagamentos, e pelos impasses internos em torno das políticas monetárias e cambiais.

Ainda que o próprio autor exclua esta intenção, esta é a história linear, tal como efetivamente se passou na “vida” dos dois países – *wie es eigentlich gewesen*, diria o historiador alemão Leopold Von Ranke –, da “divergência” econômica entre o Brasil e a Argentina, ao longo de mais de quinze anos desde a redemocratização de meados da década de oitenta.

Se não fosse pela excelência, também, da análise econômica, esta monografia *teórica* – como sublinhado pelo autor – já constituiria, nos seus próprios termos, um belo *racconto storico* da evolução econômica no cone sul a partir do início dos anos noventa do século passado. Mas ela vai além disso, ao acoplar à história desses episódios memoráveis da “crônica econômica contemporânea” dos dois países uma discussão pertinente, e percuciente, dos mais importantes problemas envolvidos, segundo uma dimensão própria a cada um deles, na concepção, formatação legal e na aplicação das políticas econômicas nacionais em condições de forte tensão política e social interna e de grandes pressões externas.

E por que a convergência macroeconômica seria relevante na vida econômica dos dois países e no itinerário futuro do Mercosul? Alguns, talvez por impulsos idealistas ou mesmo por um desejo inconsciente de mimetizar o processo europeu, pretendem que essa convergência é importante para acelerar a chegada da “moeda comum” no Mercosul, como se todas as experiências integracionistas devessem, inevitável ou necessariamente, seja reproduzir o modelo comunitário da UE, seja desembocar fatalisticamente na adoção de uma moeda única, vista como o *nec plus ultra* das integrações possíveis. A despeito do apelo “popular” que possa ter essa visão, devemos descartá-la de imediato. Não se opera “convergência” apenas para fins da adoção de um mesmo padrão monetário, ainda que a consequência lógica de todo mercado comum acabado possa ser, de fato, a abolição desse incômodo que representa o câmbio entre moedas nas fronteiras e a imposição continuada desses pesados custos de transação que já não mais possuem razão de continuar a existir, quando completou-se a liberalização de bens, serviços e fatores produtivos entre dois ou mais países. Brasil e Argentina, e talvez mesmo o Mercosul, chegarão, eventualmente, em algum momento de um futuro ainda imprevisível, a uma moeda comum, mas isso se dará pelo aprofundamento natural e pelo adensamento progressivo dos vínculos recíprocos construídos no processo de integração bilateral e plurilateral – envolvendo ainda a América do Sul –, não tanto pela

definição de um projeto político que tenha de ser implementado de cima para baixo pela simples vontade de dirigentes ou tecnocratas.

A convergência macroeconômica entre o Brasil e a Argentina é, ou pelo menos deveria ser, importante em seus próprios termos, não apenas como um dos precedentes indispensáveis ao estabelecimento de uma moeda comum bilateral (a ser oportunamente “quadrilateralizada” no Mercosul, se tal for possível, tendo em vista as peculiaridades do Uruguai como praça financeira aberta). Mesmo que não se conceba essa iniciativa apenas como uma espécie de “camisa de força” a limitar ações intempestivas, por parte de líderes políticos ou mesmo de burocracias governamentais eventualmente volúveis, no sentido de alimentar o caráter já naturalmente errático das políticas econômicas nas condições conhecidas na América Latina nas últimas décadas, mesmo que não fosse para evitar esse tipo de “volatilidade macroeconômica” embutida na instabilidade geral dos ciclos eleitorais nesses países, a convergência macroeconômica apresentaria, por si só, um elemento novo na densa relação econômica já construída entre o Brasil e a Argentina. Esse elemento é, obviamente, o da estabilidade e da previsibilidade de regras, a condição primeira e essencial de todo processo sustentado de crescimento econômico (a segunda sendo, em minha opinião, uma microeconomia competitiva, e a terceira uma abertura ao comércio e aos investimentos internacionais, sem olvidar, obviamente, a qualidade dos recursos humanos e uma infra-estrutura adequada).

De fato, a convergência não é uma “situação” a que se chegue, como seria um eventual ingresso em um “estado de graça” de tipo econômico. Trata-se mais bem de um processo, de um *work in progress*, que requer das autoridades econômicas envolvidas mais do que atividades rotineiras de troca de informações, consulta e coordenação de medidas tópicas no campo macroeconômico. O processo gradual de que se fala requer, em primeiro lugar, uma concepção clara do tipo de ordenamento econômico que se pretende em países que estão inevitavelmente inseridos na interdependência econômica global, como demonstrado amplamente neste trabalho. Ele

demanda, em segundo lugar, uma definição das condições sob as quais os países devem operar internamente e administrar no plano externo essa inserção econômica internacional, o que também é discutido neste livro. Ele está, em terceiro lugar, condicionado à existência de instituições técnicas específicas, ou pelo menos de mecanismos e “ferramentas” adequadas e adaptadas a esse tipo de gestão econômica, que se aproximam daquilo que os anglo-saxões chamam de *fine-tuning*. As tarefas não são simples, tendo em vista a instabilidade macroeconômica que marcou ambos países nas duas últimas décadas do século XX e a delicada gestão da estabilidade alcançada – mas ainda não totalmente garantida – nos primeiros anos desta década.

Com base num estudo empiricamente sustentado nessas experiências dos últimos lustros, mas também teoricamente embasado na melhor ciência econômica, o autor conclui que o conjunto ideal de políticas para a promoção da convergência macroeconômica entre Brasil e Argentina deveria estar fundamentado no tripé câmbio flexível, metas de inflação e austeridade fiscal. Como diz Leonardo Enge, essa combinação de políticas é a mais adequada para a promoção do crescimento econômico, a atração de investimentos diretos estrangeiros e redução da fragilidade externa no Brasil e na Argentina.

Por acaso, esse tipo de receituário se aproxima do “coquetel” macroeconômico em utilização atualmente no Brasil, mas ele ainda não está suficientemente consolidado e costuma sofrer ataques, tanto à direita, quanto à esquerda do espectro político-acadêmico-tecnocrático que costuma opinar sobre políticas econômicas no Brasil. Existe ainda, como já salientado por diversos observadores que acompanham esse tipo de debate, uma enorme demanda por “magia econômica”, bem como por intervencionismo estatal em determinados mercados e setores.

São vários os efeitos desse tipo de demanda, mas eles costumam se manifestar em ataques simultâneos (nem sempre coincidentes ou todos concordantes): (a) contra a rigidez das metas de inflação, insuscetíveis de acomodar, conforme se lê, determinados choques externos de preços, como no caso do petróleo, pressionado por uma demanda

muito próxima da oferta; (b) contra a política de flutuação do câmbio, que limitaria, como apregoado frequentemente, intervenções mais focadas do Banco Central na determinação de uma “taxa de equilíbrio”, que ninguém ainda conseguiu dizer qual seria; (c) ou, ainda, contra o próprio conceito de responsabilidade fiscal, que os mais afoitos querem ver substituído por um etéreo compromisso com o crescimento e o emprego e por um ainda mais vago conceito de “responsabilidade social”, sem falar nos que pretendem a redução do superávit primário em nome de investimentos “sociais”, como se o déficit nominal já não fosse suficientemente alto.

Mas quando se fala em convergência se está pensando, obviamente, numa relação envolvendo pelo menos dois atores, quando não num processo bem mais amplo, com número maior de países, apontando para a confluência de políticas comuns, se não totalmente harmônicas, ao menos concordantes, como tem ocorrido, por exemplo, desde longos anos, no seio da União Européia e, de forma mais diluída, no âmbito da OCDE. O fato de Brasil e Argentina cogitarem, e de certa forma estabelecerem como objetivo, essa convergência, como estabelecido, por exemplo, no artigo 1º do Tratado de Assunção – ainda que sem mecanismos definidos de implementação – já constitui um fator, ou pelo menos uma promessa, de futura estabilidade de regras, a primeira das nossas condições primárias para um processo sustentado de crescimento econômico.

Se uma convergência relativa era sustentada, no regime de Bretton Woods, pela adesão formal ao princípio da estabilidade cambial, essa tarefa tem de ser cumprida, no não-regime monetário que passou a existir no mundo “pós-Bretton Woods”, pela adesão informal a um conjunto de regras e princípios aos quais os países prometem se ater voluntariamente como forma de reduzir a volatilidade intrínseca aos regimes de flutuação cambial. Uma das modalidades encontradas, no caso da experiência monetária européia – que existiu independentemente de acordos formais de integração, já que também o franco suíço, por exemplo, fazia parte de um sistema de flutuação ancorado no antigo *deutsche mark* –, foi a definição de uma banda ajustável, mas bastante estreita, ligando

as moedas integrando esse regime, com acertos de intervenções recíprocas entre bancos centrais para garantir a fiabilidade do sistema. Mas mesmo esse tipo de arranjo informal, que poderia ser concebido para outras experiências similares em outros continentes, tornou-se na prática inviável em virtude da magnitude dos fluxos de capitais e da diversidade de ativos à disposição dos agentes nas atuais condições da globalização financeira. O sistema monetário europeu saltou pelos ares quando confrontado com os enormes deslocamentos provocados por uma alta dos juros no principal operador do regime, algo que pode – e tende – frequentemente a ocorrer.

Qual a solução para o Brasil e a Argentina? Acredito que este trabalho fornece o essencial das respostas e elas já foram resumidas nos parágrafos precedentes. Vale a pena ler atentamente o que Leonardo Enge tem a dizer sobre a experiência dos dois países, no contexto das crises financeiras da segunda metade dos anos noventa, em especial a da Argentina, no início desta década. A convergência macroeconômica entre os dois países é, por certo, bem vinda e mesmo necessária, mas ela requer condições mínimas para ser bem sucedida e abrir o caminho para o tão desejado processo sustentado de crescimento, com baixas taxas de inflação, reduzida volatilidade intrínseca na interface interna e externa do meio ambiente de negócios e uma boa inserção internacional das duas economias. Entre essas condições, necessárias mas certamente não suficientes, estão o conjunto de políticas preconizadas por economistas experientes e que foram pelo autor aqui explicitadas: câmbio flexível, metas de inflação e austeridade fiscal.

Nessa perspectiva, cada um dos dois países deve avançar muito ainda no caminho da consolidação de seus respectivos processos de estabilização macroeconômica antes de se pensar no estabelecimento de mecanismos formais – no âmbito bilateral ou mesmo “mercosuliano” – de coordenação das políticas macroeconômicas, que constituem a base instrumental da desejada convergência. O Mercosul pode até ser importante, ou até mesmo essencial, nesse processo, mas ele não é necessariamente indispensável, uma vez que o mais relevante é a tomada de consciência, interna, pelos

dirigentes econômicos e pelos líderes políticos, de que a escolha das políticas ideais envolve elevado sentido de responsabilidade e um compromisso muito forte com a estabilidade e a previsibilidade das regras.

O Brasil e a Argentina já perderam muito tempo, no decorrer do século XX, no caminho do crescimento econômico e da busca de bem-estar para seus povos respectivos. Nos percalços econômicos registrados e nas muitas frustrações sociais acumuladas, ao longo das últimas décadas, ambos países, de comum acordo, decidiram privilegiar o Mercosul como um instrumento válido de progresso econômico e social, bem como para sua capacitação com vistas a lograr uma melhor inserção econômica internacional. Pois bem, o Mercosul constituiu, desde 2000, um conjunto de diretrizes de procedimento para realizar o objetivo almejado da convergência macroeconômica. As diretrizes são válidas e plenamente adaptadas aos requerimentos estabelecidos para realizar esse processo de convergência, como reconhece o autor deste trabalho, ao cabo de um circunstanciado exame teórico e empiricamente embasado do percurso do Mercosul, no decorrer de mais de uma década. Se os resultados alcançados até aqui não estão em conformidade com os objetivos esperados do itinerário integracionista, não é por alguma falha intrínseca de qualquer uma das diretrizes estabelecidas e sim por deficiências próprias aos dois países, ou seja,

pela não implementação do “mix ideal” de políticas econômicas. As regras estão dadas. Cabe persistir no intento, de maneira responsável e serena, que os resultados virão.

A visão clara desse processo, por parte de Leonardo Enge, como revelada neste trabalho, nos permite ostentar uma tal tranqüilidade quanto ao atingimento oportuno dos objetivos de maximização do bem-estar e de progresso econômico e social, fixados na inauguração do Mercosul. Brasil e Argentina ainda têm um longo itinerário a percorrer para que eles sejam alcançados, mas o conhecimento adequado do caminho já cumprido permite constatar os erros cometidos e a serem agora evitados, bem como as tarefas que ainda devem ser empreendidas para a consecução daquelas metas. Uma obra como esta constitui uma espécie de “manual de bordo” da história realizada até aqui, ao mesmo tempo que um “manual de instruções” – uma espécie de *how to do* – da agenda que tem de ser cumprida por dirigentes responsáveis e engajados nesse processo. Auguro pleno sucesso acadêmico e no espaço público para este primeiro livro de meu colega diplomata Leonardo Enge: tenho certeza de que ele contribuirá para o debate bem informado e, mais do que isto, para a orientação de políticas públicas condizentes com as necessidades dos países membros do Mercosul.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Editor-assistente: Rogério de Souza Farias

Conselho Editorial:

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico: Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com