

Cadernos Adenauer

2000
Nº 2

ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

EIITI SATO

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

REINALDO GONÇALVES

CHRISTIAN LOHBAUER

**O BRASIL
NO CENÁRIO
INTERNACIONAL**



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Dr. Wilhelm Hofmeister

Coordenação editorial
Maria Alexandra André Borba

Capa
Isabel Carballo

Diagramação e impressão
Annablume Editora

Cadernos Adenauer 2: O Brasil no cenário internacional — São
Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ISBN 85-85535-94-6

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 – 2º andar
04543-120 – São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
BRASIL: AS PERSPECTIVAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL <i>Antonio Carlos Pannunzio</i>	9
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: POTENCIAIS E LIMITAÇÕES <i>Eiiti Sato</i>	21
A INSERÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA <i>Paulo Roberto de Almeida</i>	37
BRASIL, INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: NOVAS POLÍTICAS E DIRETRIZES PARA ESCAPAR DA INSERÇÃO SUBORDINADA <i>Reinaldo Gonçalves</i>	57
OS DESAFIOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E FUTURO <i>Christian Lohbauer</i>	81

Os autores

Antonio Carlos Pannunzio é deputado federal pelo PSDB/SP, presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Eiiti Sato, *master of philosophy* em relações internacionais pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, e doutor em ciências sociais pela Universidade de São Paulo (USP), é coordenador geral de projetos do Centro de Estudos Estratégicos (CEE) e professor de relações internacionais na Universidade de Brasília (UnB).

Paulo Roberto de Almeida é doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas, Bélgica, mestre em economia internacional, diplomata e professor, autor de diversos livros de história diplomática e de relações econômicas internacionais.

Reinaldo Gonçalves, professor titular de economia internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi economista da Organização das Nações Unidas (Genebra, 1983-87) e é autor de *Globalização e desnacionalização* (Ed. Paz e Terra, 1999).

Christian Lohbauer é doutor em ciência política pela USP. Foi bolsista da Fundação Konrad Adenauer na Universidade de Bonn, Alemanha (1995-1997), e é pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri)/USP.

Apresentação

As profundas transformações na ordem internacional depois da queda do muro de Berlim e da quebra do mundo bipolar, os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, assim como da crescente importância dos atores não-estatais na configuração das relações internacionais, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até redefinir, os pressupostos essenciais das suas políticas externas. Os Estados e toda a sociedade têm que responder à nova e complexa interdependência global. De repente, todos são chamados a formular e tomar posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, em virtude dessa nova interdependência afetam diretamente a vida nacional. Cada vez mais são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais”. É uma tarefa desafiante para os Estados a de manter sua autonomia, ao mesmo tempo em que devem participar ativamente dos acontecimentos globais.

Nesse contexto, os brasileiros precisariam consolidar sua posição como interlocutores privilegiados na discussão dos

problemas da comunidade internacional, levando em conta, inclusive, sua efetiva presença em temas abrangentes não ideológicos, como o narcotráfico, o tráfico de armas e o crime organizado. Assim afirma o deputado Antonio Carlos Pannunzio, ao refletir sobre as discussões em curso na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa da Câmara dos Deputados. Por outro lado, o professor da Universidade de Brasília e coordenador-geral de projetos do Centro de Estudos Estratégicos, Eiti Sato, enfoca as dificuldades e limitações enfrentadas pelo Estado – não só no Brasil – ao manejar possíveis estratégias de inserção internacional. Como a economia e as relações econômicas, no contexto das relações internacionais, têm tido cada vez maior importância, Paulo Roberto de Almeida, diplomata e professor, analisa a inserção internacional do Brasil sob a perspectiva do crescimento econômico. Esse ponto de vista é aprofundado pela contribuição de Reinaldo Gonçalves, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que estuda as relações internacionais do Brasil no âmbito da integração regional e da cooperação internacional, particularmente com a União Européia. Por fim, Christian Lohbauer, doutor em ciência política, apresenta diferentes passos que marcaram a trajetória do Brasil na busca de inserção internacional durante o século XX.

DR. WILHELM HOFMEISTER
Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Brasil: as perspectivas no cenário internacional

ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

A inserção do Brasil no cenário internacional passa, necessariamente, pelo fortalecimento da democracia, por meio da consolidação da cidadania, da legitimidade do poder do Estado, da retomada do desenvolvimento econômico e, em especial, pela aceleração do desenvolvimento social.

Essa inserção será possível ainda pela conscientização e pelo esforço de todos os segmentos da vida nacional, em especial os setores econômicos, comerciais e empresariais, e na ação de uma diplomacia ágil e eficiente na apreensão dos problemas e na capacidade de formulação de soluções.

Um capítulo especial deve ser reservado para a atuação do Congresso Nacional. É cada vez maior a participação dos congressistas no acompanhamento dos temas internacionais, de tal maneira que os acontecimentos externos ganham contornos de política nacional, exigindo, assim, que o parlamentar reflita cada vez mais sobre o dia-a-dia dos acontecimentos que se sucedem além das nossas fronteiras e que certamente irão repercutir no Brasil.

Essa dinâmica coloca o Poder Legislativo como parceiro do Poder Executivo na condução dos assuntos de política ex-

terna e, tendo em vista a representatividade do Congresso Nacional, essa parceria se apresenta de forma positiva, legitimando, sob o ponto de vista da nacionalidade, os compromissos assumidos pelo governo no plano internacional.

Este artigo tem por enfoque as relações do Brasil com os temas mundiais, tanto no âmbito político como também no âmbito da integração regional, das relações com a Europa e, ainda, dos rumos do sistema financeiro internacional.

É impossível, no quadro internacional, uma previsão de ação política de longo prazo, face ao dinamismo das relações entre os Estados e a imprevisibilidade dos acontecimentos mundiais. Tanto isto é verdade que tenho certeza de que o povo do Kuwait não imaginava passar os festejos natalinos de 1990 convivendo com tropas estrangeiras, que ocuparam o país em menos de 24 horas. E também tenho certeza de que, ao promover a queda do muro de Berlim, os dirigentes mundiais não imaginavam que estavam modificando radicalmente a geografia política de toda a Europa, reacendendo fogueiras nacionalistas e disputas religiosas que já provocaram conflitos armados regionais nestes últimos anos.

Abrindo espaço no cenário internacional

De qualquer forma, no entanto, o desafio de se fazer a projeção sobre qual poderá ser o nível da participação do Brasil no contexto internacional deverá ter o seguinte ponto de partida: devemos pensar o passado.

E, apenas como marco referencial, volto ao início da década de 1960 para encontrar o Brasil como um país periférico, ausente do processo de tomada de decisões mundiais. Os brasileiros sempre participaram dos grandes acontecimentos internacionais, mas essa presença foi relativa, resultante apenas

do peso específico que obrigatoriamente deve ser reconhecido para um país em desenvolvimento que possui um espaço territorial expressivo e uma população significativa.

Mas em alguns temas específicos, como na organização internacional do café ou no acordo internacional do açúcar, a presença brasileira era protagônica. No mais, a diplomacia brasileira, sempre reconhecida pelo seu brilhantismo e sua eficiência, preferia a discrição dos bastidores no encaminhamento dos assuntos internacionais e nossos diplomatas evitavam, a todo custo, que uma ação mais visível no quadro internacional pudesse ser interpretada como uma ação hegemônica, e portanto negativa, no contexto do relacionamento com nossos parceiros, em especial os demais países latino-americanos.

Foi nessa época, entretanto, que se formularam as linhas modernas da ação internacional do Brasil. Começou com a chamada “diplomacia dos círculos concêntricos”, no início dos anos 70, quando se buscou identificar círculos de relacionamento, a partir dos interesses nacionais. Foram os anos de descoberta da África, de início de relações com a América Central, de atuação na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) e, em especial, de formulação de grandes projetos de cooperação binacional para criar interesses recíprocos efetivos com os nossos vizinhos latino-americanos.

Nessa fase, intensificaram-se as negociações de projetos binacionais de exploração de gás boliviano, de carvão colombiano ou mesmo a construção da hidrelétrica de Itaipu, na fronteira com o Paraguai. Apesar de tudo, as relações com a Argentina eram tensas, como se os governos militares dos dois países apostassem num conflito armado entre brasileiros e argentinos.

Depois, criou-se a “diplomacia do pragmatismo”, de identificação e defesa dos interesses nacionais prioritários. Em nome desses interesses multiplicaram-se as ações diplomáticas no

mundo árabe, estabeleceram-se as relações com a China, assentaram-se as posições em torno do desarmamento nuclear, com o estabelecimento de um programa nuclear em parceria com a Alemanha, apoiou-se o processo de independência das ex-colônias portuguesas na África.

No continente, normalizou-se o relacionamento com a Argentina, possibilitando-se o surgimento de um processo embrionário de integração regional que se transformou no Mercosul. Mas, em compensação, multiplicaram-se os enfrentamentos diplomáticos com os Estados Unidos em pontos específicos, como o relacionamento comercial bilateral, o rompimento do acordo de cooperação militar e até mesmo as divergências quanto à política brasileira de energia nuclear.

Foi nesse período que o Brasil se transformou na nona economia mundial. Os interesses estrangeiros no mercado brasileiro se ampliaram da mesma forma, como se multiplicaram nossos interesses no exterior.

Participando da “diplomacia dos presidentes”

Nos dias de hoje ganhou força, no plano mundial, a chamada “diplomacia dos presidentes”, em que os chefes de governo e de Estado passaram a manter um diálogo direto e permanente, especialmente os mandatários das chamadas superpotências.

Pela primeira vez, nos últimos 40 anos, o Brasil foi chamado a participar desse diálogo de presidentes, fazendo com que a inserção brasileira no contexto da política internacional se tornasse efetiva através do permanente contato do presidente Fernando Henrique Cardoso com os líderes mundiais.

O exemplo mais recente dessa diplomacia aconteceu em novembro último, quando os chefes de governo e de Estado da

Inglaterra, Itália, Alemanha, França e Estados Unidos convidaram o presidente brasileiro para participar das discussões, na cidade italiana de Florença, sobre a necessidade de se identificarem os caminhos para o fortalecimento e preservação dos aspectos sociais do desenvolvimento, frente aos efeitos devastadores da agressividade do liberalismo econômico nesta fase de globalização da economia mundial.

O Brasil foi o único país em desenvolvimento convidado para o encontro. Foram conversas francas e informais em que os chefes de governo e de Estado buscaram desenhar uma terceira via para o desenvolvimento econômico do mundo.

Não resta dúvida, portanto, que o Brasil começa, realmente, a participar das discussões internacionais em seu mais alto nível. Estamos, portanto, vivenciando um bom momento para que os brasileiros façam a projeção dos nossos interesses e, a partir dela, consolidem as nossas posições como interlocutores no encaminhamento dos problemas da comunidade internacional.

A Organização Mundial do Comércio e a Rodada do Milênio

Dentro desse enfoque, ganha prioridade o encaminhamento de posições defendidas pelo Brasil e pelos países em desenvolvimento nas negociações da Rodada do Milênio, quando a Organização Mundial do Comércio vai rediscutir as regras do comércio internacional. É uma reunião fundamental para países como o nosso, que precisam de regras mais justas para regulamentar o comércio mundial e tornar mais equilibradas as relações de troca entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A conferência em nível ministerial, preparatória da Rodada do Milênio, que se realizou em Seattle, no início de dezembro

de 1999, ressaltou as diferenças que existem e demonstrou o cerco que se pretende fazer a alguns produtos brasileiros, como, por exemplo, a condenação da nossa política automotiva, ao mesmo tempo em que são consolidadas as barreiras protecionistas dos países ricos em torno de alguns de seus setores produtivos, como, por exemplo, o setor agropecuário europeu.

Lamentavelmente, os resultados da reunião de Seattle foram decepcionantes, comprovando que os países ainda não conseguiram nem mesmo fixar os parâmetros que poderão balizar essas novas regras.

Tais resultados, no entanto, devem nos impulsionar para a retomada, nos primeiros anos do novo milênio, do diálogo interrompido em Seattle, e que as necessidades de todos os países indiquem, com clareza, a urgência de se adotar regras mais justas e equilibradas no comércio internacional, condição indispensável para a própria segurança mundial.

Isto porque a experiência acumulada nos últimos anos demonstrou que as atuais regras do comércio protegem os produtos dos países industrializados, em detrimento das exportações dos países em desenvolvimento. É difícil, senão impossível, competir em mercados que se apresentam como paladinos da liberdade de comércio internacional, mas que impõem barreiras para o ingresso de produtos estrangeiros em seu próprio mercado nacional.

Por isso, há mais de 20 anos lutamos contra as quotas americanas para produtos industrializados como calçados, têxteis e produtos siderúrgicos, e também contra o forte protecionismo europeu que inibe a exportação de produtos primários para a Europa, em especial a França.

Por outro lado, o Brasil precisa estar preparado para enfrentar um novo tipo de protecionismo que ganha corpo na Organização Mundial do Comércio, e que poderá emperrar todos os esforços para o aperfeiçoamento das regras do comér-

cio mundial. Trata-se de uma idéia que vem ganhando corpo entre os países desenvolvidos e propõe incluir uma “cláusula social” na regras do organismo, como condicionadora das regras de comércio internacional.

De acordo com essa “cláusula social”, seriam criadas restrições ao comércio gerado pelos países em desenvolvimento, onde o custo de mão-de-obra fosse mais baixo ou onde a legislação trabalhista não tivesse atingido um grau de sofisticação igual ao dos países industrializados.

No dizer do chanceler Luiz Felipe Lampreia, essa cláusula deverá acrescentar “uma arma poderosa ao arsenal protecionista que ainda existe à disposição de países que, em nome do livre comércio, fecham seus mercados a nossos produtos e com isso comprometem o aumento da produção e a manutenção de empregos em setores da área agrícola e industrial”.

A efetiva participação do Brasil na discussão desses temas, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, será, com certeza, um dos itens mais relevantes da reflexão que todos nós devemos fazer quanto ao futuro.

A integração regional

Ainda na área das relações econômicas e comerciais, não poderemos deixar num segundo plano das nossas reflexões a conscientização de que se deve promover um esforço contínuo em favor da integração regional, através do Mercosul. Fortalecer o Mercosul é fortalecer o processo de desenvolvimento do Brasil e de todo o continente e consolidar a unidade política que deve existir entre nós e a Argentina, Paraguai e Uruguai (e, no futuro, Bolívia, Chile e Venezuela).

É um processo que apresenta resultados expressivos. Basta analisar o relacionamento Brasil/Argentina no contexto do

Mercosul para verificar que ele já afeta milhares de pessoas que estão, direta ou indiretamente, relacionadas com as atividades das 458 empresas brasileiras que já se instalaram na Argentina, e das 322 empresas argentinas que se instalaram no Brasil, com investimentos superiores a 2,7 bilhões de dólares. Isto sem contar que as relações comerciais na região saltaram de 4 bilhões de dólares em 1991 para 18 bilhões em 1998.

Aliás, somente a união plena em torno da integração regional permitirá a adoção de posições conjuntas do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai que possam resguardar os interesses prioritários dos países da região nas negociações que vão se realizar, nos próximos anos, para a fixação das bases do relacionamento entre o Mercosul e o Mercado Comum Europeu.

Essa atuação conjunta será fundamental, também, para as discussões sobre a proposta dos Estados Unidos de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), de tal forma a evitar que a iniciativa se transforme numa avenida de mão única, em que apenas os latino-americanos façam as concessões para favorecer o fluxo comercial norte-americano.

A importância do processo integracionista no Mercosul transforma-se num excelente indicativo de como serão as relações entre os países no início do novo milênio.

A Comunidade Econômica Européia nos deu o exemplo das vantagens do perfeito entendimento entre um grupo de países que souberam conciliar seus interesses nacionais. Nas nossas projeções sobre a inserção do Brasil no contexto internacional não poderemos descartar, em nenhuma hipótese, que o nosso organismo regional será um excelente meio de atuação nas relações com outros países ou com os organismos de outros continentes.

O relacionamento entre grupos organizados de países com interesses comuns apresenta-se como uma tendência dentro do

quadro do relacionamento internacional nestes anos que marcam o início do século XXI. Alias, essa tendência já foi sentida na reunião dos chefes de Estado e de governo da Comunidade Econômica Européia e dos países da América Latina e do Caribe, na chamada “Cimeira” do Rio de Janeiro. Nessa oportunidade, os integrantes da Comunidade Européia e do Mercosul reuniram-se para estabelecer uma agenda de conversações que leve à institucionalização das relações entre os dois grupos.

A multipolaridade na divisão do poder global

Esta será, inclusive, uma forma de se contrabalançar a hegemonia cada vez maior exercida pelos Estados Unidos nos campos econômico, militar, político, e até mesmo diplomático, no contexto internacional.

Os países não podem permitir a unipolaridade do poder mundial. Sem nenhuma crítica aos Estados Unidos, a multipolaridade na divisão do poder global atende melhor aos interesses da humanidade, institucionaliza de forma democrática as relações entre os países e diminui os fossos que separam os Estados, itens fundamentais para a paz mundial neste novo milênio.

O Brasil, ou através de uma atuação efetiva nos foros multilaterais ou pela ação eficaz de sua diplomacia, de seus empresários e de todos os atores que integram a presença brasileira no contexto internacional, deve ter presentes os riscos da hegemonia norte-americana – ou de qualquer outro país – no controle do poder mundial.

Mas a reflexão sobre a maior inserção do Brasil no quadro político internacional passará, necessariamente, pela dinâmica das relações bilaterais ou das iniciativas brasileiras nesse contexto. No dizer do chanceler Luiz Felipe Lampreia, é preciso,

neste início do século XXI, relançar as nossas principais parcerias e buscar novos parceiros na África, Ásia e Oriente Médio.

Especial atenção deve ser dada ao relacionamento bilateral do Brasil com cada um dos países do continente, em especial os que integram a América do Sul. A condição de vizinhos torna vital para os nossos propósitos de paz, tranqüilidade, estabilidade e desenvolvimento um perfeito entendimento com os países sul-americanos. Para isso deve ser estimulado o surgimento de interesses recíprocos, capazes de pautar o relacionamento bilateral.

Neste início de milênio o Brasil deve colocar entre suas prioridades a concretização de uma experiência nova: a consolidação de uma comunidade cultural – os países de língua portuguesa – que pode se transformar numa comunidade política de atuação no quadro mundial.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, ao enviar a Dili, em agosto último, uma missão de parlamentares para observar a consulta popular que decidiu pela independência do Timor Leste, demonstrou, de forma inequívoca, o interesse dos congressistas brasileiros na construção da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, reunindo Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Santo Tomé e Príncipe e Timor Leste, além de Portugal e Brasil.

Entendemos que a consolidação dessa comunidade é fundamental e creio que o Brasil deveria estruturar uma política específica para os países lusofônicos, que se constitua num verdadeiro exemplo de cooperação civil e que tenha objetivos expressivos como a educação, a saúde, a formação de recursos humanos, a modernização administrativa, a concessão de bolsas de estudo em universidades brasileiras, entre outros.

Finalmente, gostaria de acrescentar que a inserção do Brasil no quadro internacional deve levar em consideração,

também, a nossa efetiva presença em temas abrangentes não ideológicos como o narcotráfico, o tráfico de armas, e até mesmo o crime organizado, que não respeita fronteiras e atua no mundo inteiro.

É imperativo que o Brasil, por suas dimensões geográficas, representatividade populacional e localização estratégica, participe na condução desses temas não ideológicos, agindo em coordenação com os demais países interessados. O efetivo combate à criminalidade internacional deve ser tema prioritário para todos, sob pena de se comprometer o próprio futuro da humanidade.

Estes são, em nosso entender, alguns dos temas e algumas das linhas de ação que deverão ser observados pelo Brasil nesta caminhada inexorável em direção a seu destino de estar, definitivamente, inserido no contexto das grandes decisões mundiais.

Resumo

Os brasileiros precisam consolidar sua posição como interlocutores privilegiados na discussão dos problemas da comunidade internacional. Isso requer novos tipos de relacionamento com diversos Estados e blocos do cenário mundial.

É uma prioridade a consolidação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que pode se transformar num exemplo de cooperação civil. O Brasil deve levar ainda em consideração sua efetiva presença em temas abrangentes não ideológicos, como o narcotráfico, o tráfico de armas e até mesmo o crime organizado, que não respeita fronteiras e atua no mundo inteiro.

Inserção internacional do Brasil: potenciais e limitações

EIITI SATO

Gilbert K. Chesterton, no início do século, criticava as ciências sociais dizendo que sofriam do vício de fazer analogias biológicas. Ao tratarem de qualquer problema que afligia a sociedade, invariavelmente iniciavam suas análises com um capítulo intitulado “diagnóstico” e concluía com um capítulo sobre “a receita da cura”.¹ O tema proposto faz com que nos sintamos tentados a repetir a prática criticada por Chesterton. No entanto, uma reflexão mais acurada sobre a questão nos leva a concluir, rapidamente, que pouco podemos fazer além de um diagnóstico e depois perscrutar os horizontes do futuro mais imediato – e, mesmo assim, tendo a consciência de que as reflexões apresentadas serão sempre visões parciais, calcadas na experiência e nas percepções individuais de quem as faz. Essa ressalva, no entanto, também serve para fazer com que nos sintamos mais à vontade, sem a preocupação de que o nosso trabalho se constitua numa espécie de “oráculo dos tempos modernos”. Assim, o nosso objetivo é o de apresentar uma visão para ser simplesmente comparada com outras e para participar de um debate cujo produto possa, efetivamente, ser um conjunto

1. CHESTERTON, G. K. *Disparates do mundo*. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1958.

de reflexões capaz de indicar com considerável acuidade as perspectivas para uma inserção positiva do Brasil num mundo cada vez mais integrado e em rápida transformação.

Ao se olhar o cenário internacional, no intuito de encontrar possíveis formas pelas quais o país pode buscar um lugar adequado nesse cenário, várias perguntas são inevitáveis. Quais são as forças predominantes na ordem política e econômica internacional? Como os atores entendem o “jogo de forças” nas muitas instâncias internacionais? Quem são os atores e que “papéis” desempenham ou deveriam desempenhar nas relações internacionais? Qual a composição e quais as prioridades da agenda internacional? A busca de respostas para essas questões sugere a necessidade de se compreender algumas condicionantes intrinsecamente associadas à ordem internacional, formadas pelo contexto ideológico e por um conjunto de padrões derivados da distribuição desigual do poder internacional, expressos particularmente numa economia política característica de nosso tempo.

Mudanças nas percepções acerca do meio internacional

O contexto ideológico, apesar de ser uma noção bastante fluida, não há nenhuma dúvida de que é muito real, sendo uma condicionante central para qualquer avaliação de estratégias de ação no contexto internacional. O contexto ideológico define a maneira pela qual a realidade internacional é percebida por seus principais atores. O homem primitivo olhava as nuvens no céu, sentia a brisa na pele e fazia conjecturas sobre a colheita; outras vezes consultava o oráculo que o aconselhava sobre a guerra, a paz e o futuro. Na modernidade, o avanço da razão e dos conhecimentos tem feito os homens tentarem compreender

possíveis relações de causa e efeito ocultas sob fatos e números que mostram fenômenos como o tamanho das populações, o movimento das trocas comerciais, ou a eleição de governantes liberais, conservadores ou socialistas.

O século XIX, por exemplo, foi um período em que o liberalismo parecia oferecer as melhores respostas para as questões da riqueza, do emprego e da renda. Não foi acidentalmente que Adam Smith intitulou sua obra “*Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*”. A visão contida em sua obra, apesar das variadas interpretações e dos desdobramentos que se seguiram, em sua essência predominou ao longo de todo o século XIX. A ordem econômica internacional, definida pela busca do livre comércio, pela liberdade na movimentação dos recursos financeiros e por um sistema monetário baseado na segurança da libra esterlina e na livre movimentação do ouro, refletia amplamente essa fé liberal. Aqueles que argumentavam em outra direção, como Alexander Hamilton, nos Estados Unidos, e Friedrich List, na Alemanha, que diziam não ser o livre comércio uma receita eficaz para todas as nações, permaneceram na penumbra.² A idéia de que o comércio se constituía no “motor do crescimento” era uma percepção generalizada e tão indiscutível a ponto de Alfred Marshall, em seu *Principles of economics*, escrever que “(...) crescimento econômico é uma questão afeita ao comércio internacional”, sem ter que sustentar essa afirmação com argumentos de qualquer natureza. Agora sabemos que as idéias de Hamilton e List serviram para justificar os esforços de industrialização de seus países enquanto, por outro lado, é curioso observar que a Grã-Bretanha, a partir de 1919, vai liderar os esforços de retomada do padrão-ouro, muito embora, nas con-

2. HAMILTON, A. *Report on the subject of manufactures* (1791); LIST, F. *The national system of political economy* (1841).

dições da época, essa nação haveria de ser uma das mais prejudicadas com a volta desse sistema. No início dos anos 20, entre as raras vozes que discordavam do entusiasmo pelo padrão-ouro (um verdadeiro símbolo da ordem liberal do século XIX), estava John Maynard Keynes, um economista relativamente pouco conhecido à época.³ A grande maioria dos estadistas, conservadores ou liberais, e economistas de variadas tendências entendiam que o padrão-ouro trazia, implicitamente, a ordem e a disciplina necessárias à recuperação e volta do crescimento da economia internacional.

No segundo pós-guerra deste século, o quadro das percepções havia se alterado de modo dramático. A dolorosa experiência da crise dos anos 30 tinha mostrado as limitações da ordem liberal que havia predominado no século XIX. Ao contrário do que havia ocorrido em 1919, em Bretton Woods não se pensava em “reconstruir” a ordem econômica. Keynes e White tinham pontos de vista diferentes sobre como estruturar a nova ordem econômica internacional, mas ambos, assim como praticamente todos os demais participantes da Conferência, concordavam em que essa ordem deveria ser substancialmente diferente daquela que havia fracassado nos anos 30. O comércio de *commodities* deveria ser administrado e as finanças internacionais deveriam ser manejadas pelas autoridades nacionais e agências internacionais que, dessa forma, evitariam as oscilações danosas dos preços nos mercados de *commodities* e a volatilidade dos capitais, que haviam estado no âmago do processo de desencadeamento da crise dos anos 30.

Os primeiros anos do pós-guerra presenciaram também a emergência de outro elemento condicionante das relações internacionais: a bipolaridade associada à Guerra Fria. Os argu-

3. KEYNES, J. M. *The economic consequences of peace* (1919); e também *The economic consequences of Mr. Churchill* (1925).

mentos de Keynes a respeito da falta de liquidez internacional não foram aceitos em Bretton Woods, mas foram amplamente atendidos a partir de 1947, depois que as disputas e rivalidades da Guerra Fria foram transformadas em prioridades na agenda internacional por parte dos Estados Unidos. Com efeito, as expressivas somas transferidas para a Europa pelo Plano Marshall praticamente resolveram a carência de liquidez internacional, à sombra de uma doutrina de segurança estratégica internacional.

Nesse contexto, a América Latina em geral, e o Brasil em particular, ficaram à margem das prioridades da única fonte de recursos financeiros para o desenvolvimento na época, entre outras razões por não se constituírem em regiões problemáticas no mapa das possíveis zonas de confrontação leste-oeste. Programas como a Aliança para o Progresso, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico na região, somente passaram a ocupar posição de prioridade na agenda da política exterior dos Estados Unidos no início dos anos 60, depois dos violentos protestos contra o então vice-presidente Nixon em visita a algumas capitais da América do Sul e, mais particularmente, depois da ascensão de Fidel Castro: ficava claro que a América Latina poderia, perfeitamente, derivar para área de influência soviética, sendo portanto adequado aplicar, nessa região, fórmulas semelhantes àquelas que haviam produzido com sucesso a reconstrução econômica da Europa e, assim, assegurar também sua manutenção dentro da aliança estratégica ocidental.

Padrões emergentes na ordem internacional

Na atualidade, conforme a percepção de muitos estudiosos, o fenômeno a que chamamos genericamente de globalização constitui, em última instância, a “macroestrutura” internacional

que substitui aquela representada pela Guerra Fria associada à bipolaridade. O fim da Guerra Fria era o fato que faltava para liquidar com o que havia de remanescente da chamada ordem de Bretton Woods, que se declarava liberal mas aceitava um considerável grau de protecionismo e também pressupunha formas de controle e de uso generalizado do planejamento econômico. John G. Ruggie, de maneira muito apropriada, chamou essa ordem ambígua de “*embedded liberalism*”.⁴

Não cabe aqui insistir em definições e conceituações do termo globalização, mas pode-se considerar que as relações internacionais nestas décadas finais do século XX têm sido marcadas por rápidas mudanças tecnológicas associadas a mudanças significativas nos papéis e na quantidade dos atores internacionais. A rapidez com que mudanças tecnológicas essenciais ocorrem, e a velocidade com que as informações de todos os tipos são disseminadas, além de aumentar o grau de interdependência estabelecem um novo padrão de possibilidades de ação das organizações públicas e privadas. A competitividade das empresas e das economias não pode mais ser assegurada por meio de medidas protecionistas expressas em tarifas e outras formas de restrição tradicionalmente empregadas na política comercial. Protecionismos desse tipo podem às vezes, no curto prazo, proporcionar uma certa sensação de estabilidade; no entanto, em pouco tempo, as empresas beneficiárias podem ter sua própria sobrevivência comprometida definitivamente.

Esse fenômeno não atinge apenas as empresas. Essa realidade impõe a inevitável revisão das formas de ação do Estado como o mais tradicional dos atores no contexto internacional. Por exemplo, a forma mais típica de ação do Estado, a regulamentação, isto é, o estabelecimento dos limites legais em

4. RUGGIE, J. G. *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order* (1982).

que as relações entre indivíduos e entre entidades devem se desenvolver, perde substancial parte de sua eficácia: a elaboração de leis é um exercício geralmente demorado e se faz *a posteriori*, e os correspondentes instrumentos de fiscalização normalmente precisam ser criados. A rapidez com que novas formas de transação comercial e aplicação financeira surgem é muito maior do que a capacidade do Estado de criar e aplicar normas específicas. Além disso, tornou-se praticamente impossível evitar que informações, fundos e transações sejam feitos desconhecendo-se por completo os limites impostos pelas fronteiras tradicionais da geografia política. Essa dificuldade pode muito bem ser vista em quaisquer outras instâncias sociais, tanto no plano doméstico quanto internacional: meio ambiente, proteção ao consumidor, consumo e comércio de drogas ilegais etc.

Ao lado desse fenômeno, o meio internacional apresenta-se atualmente com perfil claramente pluripolar. A superioridade estratégica solitária dos Estados Unidos é um fato, mas é também um fato que eventuais confrontos entre as grandes potências da atualidade tendam a ocorrer no âmbito do que Rosecrance⁵ chama de “mundo do comércio”, e tudo indica que a rota de ascensão de uma potência emergente como a China tende a assumir direção muito diferente daquela trilhada pela União Soviética, que via no Ocidente o seu oposto e uma fonte contínua de ameaça à sua segurança.

Essa é uma situação radicalmente distinta da realidade do pós-guerra imediato, em que a bipolaridade estratégica se compunha com a unipolaridade no mundo das relações econômicas internacionais. Nos fins dos anos 40, a ascendência econômica dos Estados Unidos era tão ampla que o PNB (Produto Nacional Bruto) americano era maior do que o das outras seis

5. ROSECRANCE, R. *The rise of the trading states: commerce and conquest in the modern world* (1986).

6. Ver KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers* (1988).

grandes potências somadas (incluindo-se aí a própria URSS).⁶ Além disso, a Guerra Fria praticamente retirava o bloco socialista do universo de possibilidades de cooperação econômica internacional dos países integrantes do bloco genericamente chamado de ocidental. Na atualidade, apesar da incontestável posição de proeminência dos Estados Unidos, são amplamente conhecidas as cifras que mostram a disseminação de pólos de poder comercial, financeiro e tecnológico na Europa e Ásia. Mesmo em alguns países integrantes do grupo até recentemente denominado Terceiro Mundo, já surgem áreas de competência e mercados de dimensões significativas. No comércio internacional, os países industrializados podem ainda concentrar três quartos do total, mas há uma expressiva diversificação de alternativas quando se considera que esse grupo intitulado “países industrializados” ampliou-se, incluindo mais de duas dezenas de países, e que o comércio intra-regional em espaços econômicos como o da América do Sul passou a ser bastante significativo para os países da região. Os países da União Européia, tomados em seu conjunto, já são o maior parceiro econômico do Brasil, enquanto, em termos relativos, as exportações para os Estados Unidos, que por muito tempo haviam representado mais da metade do total, declinaram para cerca de 20%. Por outro lado, o Brasil já absorve cerca de um terço das exportações argentinas, revelando também a vitalidade das relações econômicas intra-regionais.

A diversificação de opções para países como o Brasil é, portanto, um processo em curso com grande potencial para aumentar substancialmente nos próximos anos. A criação e consolidação de arranjos regionais, como o Mercosul, podem aumentar esse potencial, mas um eventual colapso dessa iniciativa não significa, necessariamente, que as relações econômicas na região devam também entrar em colapso, uma vez que as forças que levam à intensificação das trocas no âmbito

regional parecem assumir feições mais estruturais e definitivas, sobrepondo-se amplamente aos desencontros e dificuldades na administração das questões econômicas e políticas de natureza conjuntural.

Num sentido mais amplo, ao se analisar o potencial das perspectivas de uma integração mais efetiva do Brasil no cenário do comércio internacional, ainda é comum tentar identificar o potencial de cooperação econômica em termos de complementaridade entre regiões e economias. Entretanto, essa tem sido uma visão que não é confirmada pela realidade. Hoje, os dados da economia mundial mostram quão equivocada é a crença de que a cooperação econômica é potencialmente maior entre países de economias “complementares”: os fluxos de comércio e investimentos entre países de economias com níveis igualmente avançados de industrialização são incomparavelmente maiores do que entre países com diferentes níveis de desenvolvimento industrial. Essa mesma disparidade é verificada no comércio de patentes e licenças de fabricação, revelando que, no campo crítico da transferência de tecnologia, também o potencial de cooperação aumenta com a industrialização e a maior sofisticação do parque produtivo.

Ao longo do século XIX até meados deste século, as *commodities* representavam mais de 60% do total das trocas internacionais e podia-se falar até mesmo da existência de uma verdadeira divisão internacional do trabalho entre países exportadores de bens primários e países exportadores de manufaturados (*workshops X granaries*). Obviamente, a complementaridade sempre pode servir como estímulo ao intercâmbio comercial; todavia, hoje o comércio mundial de *commodities* representa menos do que um terço do total. Nesse quadro, o avanço na industrialização verificado nas últimas décadas por países como o Brasil apresenta considerável potencial para ampliar o espectro de possibilidades de intercâmbio comercial

e de investimentos com regiões com considerável grau de industrialização, incluindo-se aí os países de industrialização mais recente da Ásia e da América Latina. Por outro lado, parece perfeitamente plausível supor que países de economia mais avançada também têm a ganhar com a diversificação e ampliação de parcerias econômicas. Os efeitos do recente período de estagnação da economia japonesa, por exemplo, muito provavelmente poderiam ser atenuados pela ampliação das opções internacionais, aumentando-se seu grau de integração com outras regiões como a América do Sul, por exemplo. No entanto, como mostram alguns estudos recentes, se comparado com os EUA e a Europa o volume de investimentos asiáticos na América Latina ainda é ainda muito baixo, apesar dos níveis de intercâmbio comercial e de cooperação técnica terem se elevado razoavelmente nos últimos anos.

O Estado e a estratégia de inserção internacional

Neste fim de século, muito se tem debatido sobre a centralidade do Estado como ator político. Sob a temática da globalização, argumentos têm sido construídos sobre o fim do sistema de Vestfália e sobre o Estado como instituição anacrônica. Neste trabalho não cabe retomar essa discussão, mas parece necessário apontar algumas dificuldades relacionadas à capacidade do Estado em administrar as forças econômicas e sociais em ação.

Uma primeira ordem de dificuldades refere-se ao estreitamento dos limites da capacidade de formulação de políticas econômicas, em decorrência da considerável redução ocorrida na eficácia da atividade de planejamento na administração da economia. As transformações ocorridas, especialmente nas duas últimas décadas, que alteraram substancialmente a velo-

cidade das mudanças tecnológicas e os padrões de competitividade, produziram uma nova economia política, na qual são por demais evidentes as inadequações de regimes autoritários caracterizados por governos que se auto-denominam porta-vozes da vontade do povo, e capazes de definir objetivos e noções a respeito de “interesses estratégicos” da nação, sem uma interação ampla, dinâmica e aberta com as múltiplas forças em ação na sociedade. Em outras palavras, as relações entre Estado e mercado, no momento, estão passando por profundas revisões. O planejamento econômico perdeu bastante de sua eficácia, enquanto os aspectos políticos das questões econômicas têm se tornado centrais no processo de tomada de decisão. O aumento da incerteza e da sensação de que o potencial de instabilidade da economia internacional cresceu tem levado os governos a pensarem em instrumentos de controle, isto é, no uso da autoridade do Estado no plano doméstico e no plano internacional para reduzir os efeitos danosos de fenômenos como o da volatilidade dos fluxos financeiros. Todavia, até agora, as iniciativas em curso ainda estão muito longe de serem consideradas suficientemente eficazes e tranqüilizadoras. Além disso, até mesmo no que se refere às tradicionais funções do Estado, essa fragilidade também se evidencia quando se consideram as dificuldades de uma ordem democrática pouco consolidada, típica da maioria dos países em desenvolvimento.

A sociedade aberta e o regime democrático têm se revelado muito mais coerentes com as características do dinamismo econômico e social deste fim de milênio, mas requerem considerável grau de amadurecimento das instituições, para que se evitem quebras de continuidade e se viabilizem programas de investimentos de longo prazo. Nesse contexto, a vulnerabilidade das economias em desenvolvimento às incertezas de um mercado em constante mutação aparece em toda a sua extensão na forma de sucessivas crises, e deixa também em suspensão

uma avaliação mais precisa dos possíveis desdobramentos de processos de mudança política em curso em países onde o desenvolvimento e a modernização econômica convivem com regimes políticos autoritários. Em que medida o processo de liberalização como o da China não resultará em turbulência política, ao invés de desenvolvimento e integração à economia internacional?

Essa realidade põe em evidência a importância de que estratégias de desenvolvimento econômico estejam associadas a iniciativas e medidas que assegurem a consolidação da ordem democrática. No estágio atual de integração das economias e de mudanças tecnológicas rápidas, o planejamento econômico torna-se um instrumento de limitada utilidade. Cabem, no entanto, às agências governamentais novas funções essenciais com vistas à adequação das sociedades a esse quadro. Normas ou padrões de relacionamento entre Estado e mercado em atividades e setores da economia devem ser revistos.

O nível de institucionalização das relações internacionais tem aumentado consideravelmente, objetivando-se na estruturação de arranjos formais e regimes que procuram organizar a cooperação internacional nos mais diferentes setores da atividade econômica e política das sociedades modernas. A Rodada Uruguai foi marcada por duas características emergentes nas relações internacionais: de um lado, a ampliação da agenda de negociação traduziu-se na inclusão dos chamados “novos temas”, que associou o comércio às finanças, à propriedade intelectual e às questões ambientais e sociais; de outro lado, o aumento do nível de institucionalização traduziu-se na transformação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) em Organização Mundial do Comércio. Além disso, os temas globais, que não podem ser abordados individualmente pelos países, têm se revelado cada vez mais críticos para as sociedades e também têm incluído um número crescente de países,

criando novas instâncias multilaterais. Meio ambiente, clima, narcotráfico e telecomunicações são apenas alguns entre os vários temas cujo tratamento não pode ser dissociado de sua dimensão internacional. Desenvolvimentos como esses mostram a importância do Estado dispor de instrumentos de negociação, de defesa de direitos e de meios para participar ativamente na construção de regimes internacionais nos mais diferentes domínios. Na atualidade, diferentemente do que ocorria antes, é muito difícil de se construir um paradigma claramente definido para se caracterizar a realidade internacional. Até bem recentemente era possível reconhecer a existência de padrões e forças predominantes no meio internacional, notadamente a confrontação leste-oeste. Na atualidade, padrões como “globalização” e “emergência de atores não-estatais” são difusos por natureza, o que dificulta a formulação de políticas organicamente estruturadas. Além disso, do ponto de vista do Brasil, a considerável complexidade alcançada não apenas pela economia, mas pelo próprio perfil sócio-político do país como um todo, torna inviável a busca de objetivos e metas que satisfaçam, simultaneamente, os diferentes segmentos da sociedade. Os interesses econômicos, políticos e culturais, tanto em relação aos parceiros tradicionais quanto em relação a novos e potenciais parceiros, caracterizam-se pela multiplicidade. Essa realidade, muito mais variada e dinâmica, representa uma considerável ampliação de oportunidades, mas significa também maior dificuldade na construção de estratégias de inserção internacional.

Face a esse quadro, o mútuo conhecimento entre as sociedades no meio internacional cresce de importância. Como os governos e as forças sociais percebem a realidade internacional e, em especial, os países com os quais mantêm relacionamento político e econômico mais intenso é um fator determinante na formulação de estratégias de inserção internacional. No Brasil,

contudo, o estudo e a pesquisa com esse objetivo são ainda relativamente escassos e de pouca tradição. Apenas recentemente foram incorporados às áreas de interesse dos meios acadêmicos. Esses estudos e o intercâmbio acadêmico constituem parte importante na formação de percepções sobre o cenário internacional, sobre as potencialidades regionais e sobre questões internacionais em particular. Os paralelismos, as diferenças e as convergências são, na verdade, as primeiras impressões que podem embasar programas de cooperação internacional. Esse é um aspecto que ganha relevância quando se constata ser esta uma atividade no Brasil que se situa ainda muito aquém dos níveis de integração internacional que se pretendem para o país. Esse desequilíbrio é particularmente visível no plano regional, cuja importância para as relações externas do país é crescente. Programas e iniciativas de colaboração acadêmica com instituições de países da região podem proporcionar substancial contribuição à identificação de oportunidades de cooperação e à busca de alternativas e formas de resolução de questões e pendências que, inevitavelmente, surgirão e se tornarão mais freqüentes à medida que se aprofundem os níveis de interação e integração.

Resumo

A questão da inserção internacional do Brasil é tratada neste artigo a partir da análise de duas ordens de modificações ocorridas no cenário internacional: a mudança no contexto ideológico, apenas parcialmente associada ao fim da Guerra Fria, e as rápidas transformações que se verificam no âmbito da economia política internacional.

Nesse quadro, a título de conclusão, o trabalho discute as dificuldades e limitações enfrentadas pelo Estado, não apenas no caso do Brasil, no sentido de manejar possíveis estratégias de inserção internacional.

A inserção econômica internacional do Brasil em perspectiva histórica*

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

O crescimento da economia brasileira registrou grande dinamismo no século XX, pelo menos até seu último quarto: a taxa de expansão do Produto Interno Bruto (PIB), entre 1870 e 1987, foi de 4,4% ao ano, em média, desempenho poucas vezes igualado na história mundial (MADDISON, 1989). Entre 1870 e 1987, o PIB brasileiro foi multiplicado 157 vezes, contra apenas 84 vezes para o Japão e 53 para os Estados Unidos, as duas outras economias de grande dinamismo desde o início da segunda Revolução Industrial. Mesmo considerando-se apenas o período final desse corte temporal, o desempenho da economia brasileira foi impressionante: entre 1957 – data decisiva no processo de modernização brasileira, com a implantação da indústria automobilística – e 1986, a expansão do PIB brasileiro foi de 594,9%, contra um aumento acumulado de apenas 150,4% para o PIB dos Estados Unidos. Em consequência, a distância que separava o PIB nominal brasileiro do dos EUA

* Este trabalho apresenta uma versão resumida do Capítulo 1 do livro do autor *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1999. Outros trabalhos sobre a mesma temática podem ser conferidos no site: <http://members.tripod.com/pralmeida>.

foi encurtada: de mais de 44 vezes, em 1957, para “apenas” 16 vezes mais em 1986.

Entretanto, a despeito desse desempenho nominal, a economia que mais avançou em termos de renda *per capita* foi a do Japão, com um crescimento da ordem de 2,7% ao ano no mesmo período, contra apenas 2,1% para o Brasil, este penalizado pelo seu “dinamismo” demográfico. Com efeito, a razão para a diferença de crescimento líquido em relação ao Japão e aos Estados Unidos se situa na vertente do crescimento demográfico, duas vezes mais importante no Brasil ao longo do período, o que reduziu a expansão do seu PIB *per capita*. Entre o terço final do século XIX e meados do XX, o número de brasileiros triplicou: de um total de 10 milhões de habitantes em 1872 – primeiro recenseamento –, a população brasileira alcançou 41 milhões de pessoas em 1940 e 51 milhões em 1950, tendo triplicado desde então. A taxa de crescimento demográfico, que era de 2,34% ao ano entre 1940 e 1950, passou a 3,17% nos anos 50. Ela caiu para 2,91% ao ano entre 1960 e 1970 e mais ainda a partir dos anos 80 e 90, situando-se num patamar de relativo equilíbrio (menos de 1,6% ao ano), embora com taxas significativas para as zonas rurais e os estratos mais pobres da população.

Adicionalmente à “bomba demográfica”, que diluiu os frutos da expansão do produto, fatores externos a partir dos anos 70 (choques do petróleo em 1973 e 1979, crise da dívida externa em 1982) e obstáculos internos (aceleração da inflação, ruptura de confiança na administração e desorganização da economia) atuaram no sentido de reduzir o ritmo de crescimento. Em conseqüência, a distância entre o PIB nominal e o PIB *per capita* do Brasil em relação aos países mais avançados voltou a aumentar.

A estabilização econômica iniciada em 1994 não permitiu a retomada dos índices de crescimento que tinham caracteriza-

do a economia no período mais intenso do processo industrializador. A globalização financeira ofereceu acesso aos capitais (para financiar os déficits em transações correntes), mas criou novos focos de instabilidade, em virtude da inversão repentina de alguns desses fluxos. A fase de crises e de turbulências financeiras nas economias emergentes dos anos 1997-99, invertendo a (até então) “irresistível ascensão” das economias asiáticas – e levando muitas delas a um relativo declínio –, ainda está muito próxima para permitir ao observador uma análise isenta e de maior profundidade quanto à verdadeira tendência do ciclo econômico naquela região e, de modo geral, nas economias emergentes. Não há certeza quanto à natureza dos desenvolvimentos nessas economias, inclusive na brasileira, razão pela qual uma análise de tipo estrutural deve se deter na fixação das grandes tendências de desenvolvimento conhecidas no passado. Para a análise do desempenho econômico do Brasil no contexto do sistema mundial desde 1820, valemo-nos da metodologia e das informações compiladas em estudo comparativo do Prof. Angus Maddison (1995), cujos cálculos econométricos, apresentados na Tabela 1, formam a base dos parágrafos seguintes.

O Brasil de 1820 a 1870: partida difícil, baixa dispersão mundial

Em 1820, às vésperas de iniciar sua vida como nação independente, o Brasil dispunha de um PIB *per capita* de 670 dólares, valor que representava cerca da metade da renda média das economias “desenvolvidas” de então (países da Europa ocidental, Estados Unidos, Canadá, Austrália), que se situava em torno de 1.235 dólares. O índice brasileiro estava um pouco abaixo do PIB *per capita* do Japão (704) e era 13% inferior ao do México (760).

Em 1870, ou seja, 50 anos depois, o Brasil apresenta um PIB *per capita* de 740 dólares, quase a metade do PIB *per capita* da Argentina (1.311 dólares), que despontava como fornecedor de produtos alimentares (carne e trigo) para os países europeus. A distância do PIB *per capita* brasileiro em relação à média européia tinha dobrado em meio século, amplitude ainda maior no caso dos EUA, cuja renda era de 2.748 dólares. Mas o Brasil ultrapassou o México e alcançou o Japão, com 741 dólares *per capita*. O processo da dispersão de renda *per capita* entre os países começa a aprofundar-se com a Revolução Industrial e a aceleração da inovação técnico-científica nos países de cultura européia.

O crescimento real do Brasil nesse meio século tinha sido modesto, à razão de 0,2% de média anual, contra uma média aritmética de 0,9% para os países da Europa ocidental e de 1,3% para os EUA. Essa taxa foi, ainda assim, o dobro da experimentada pelo Japão “feudal”, que tinha conhecido, entre 1820 e 1870, um ritmo de apenas 0,1% de crescimento em seu PIB *per capita*. Não obstante seu fechamento ao mundo até 1870, o Japão nunca foi, contudo, colônia de exploração como o Brasil, que sempre acumulou “para fora”, mesmo depois de 1822. Em todo caso, a inserção econômica do Brasil era bem superior à do Japão, já que o país exportava, em 1870, cerca de 76 milhões de dólares (ou 7,8 dólares *per capita*), contra apenas 15 milhões de dólares, no total, para o país asiático (0,4 *per capita*), que tinha recém iniciado, lembre-se, seu processo de abertura para o exterior, no seguimento da “Revolução Meiji”. O Reino Unido era então o líder mundial em exportações, com 971 milhões de dólares (31 dólares *per capita*), contra apenas 541 milhões para a França, 424 milhões para a Alemanha e 403 milhões para os EUA (14, 11 e 13 dólares *per capita*, respectivamente).

O Brasil de 1870 a 1900: crescimento modesto, ascensão do café

Em 1900, 30 anos depois, o Brasil conhece uma regressão no PIB *per capita*, reduzido a 704 dólares sob impacto do crescimento, ao passo que a Argentina dava uma arrancada, passando de 1.311 a 2.756 dólares, mais do que o dobro da média latino-americana (1.311) e um pouco inferior à média da Europa ocidental (2.899). O Japão também já tinha decolado para um PIB *per capita* de 1.135 dólares, ainda assim um valor quatro vezes inferior aos índices dos EUA (4.096) e do Reino Unido (4.593). O período era caracterizado por pequena intervenção do Estado na economia, liberdade dos fluxos de capital, moedas estáveis e conversíveis (o Brasil teve taxas de câmbio flutuantes) e um certo liberalismo no comércio internacional (com tarifas altas em países como Brasil e EUA e baixas no Reino Unido).

O Brasil apresentava, a despeito de ser o maior exportador de café e do *boom* da borracha, a menor renda *per capita* dos países mais importantes da América Latina, sendo ultrapassado pelo Chile (1.949 dólares), pelo México (1.157), pela Colômbia (973) e mesmo pelo Peru (817). O crescimento de seu PIB *per capita* foi modesto no período, uma vez que, entre 1870 e 1913, a taxa média anual foi de apenas 0,3%, contra 2,5% para a Argentina e 1,7% para o México. A taxa de crescimento estimada por Maddison foi de 1,5% para o continente, valor comparável ao crescimento anual médio do PIB dos países da Europa ocidental (1,3%), superior ao do Japão (1,4%), mas inferior ao dos EUA (1,8%) e do Canadá (2,2%).

O Brasil de 1900 a 1913: aumentam as distâncias internacionais

Em 1913, o PIB *per capita* do Brasil continuava a se situar em níveis modestos, de apenas 839 dólares, para uma média de 1.733 na América Latina. A Argentina, com 3.797 dólares, estava num patamar 4,5 vezes superior ao Brasil e superava a própria França, que apresentava um PIB *per capita* de “apenas” 3.452 dólares, bastante próximo à média europeia. A distância do Brasil em relação aos países dinâmicos de cultura ocidental (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e EUA) tinha se tornado bem maior, uma vez que estes, com uma renda média de 5.051 dólares, perfaziam seis vezes o valor do PIB *per capita* do Brasil.

O Japão, por sua vez, com um PIB *per capita* de 1.334 dólares em 1913, ainda estava bem abaixo da média europeia ou dos ocidentais “periféricos” (ou da própria Argentina), mas conservava a mesma vantagem nominal em relação ao Brasil que aquela apresentada em 1900, de cerca de 60% superior à renda brasileira. Ambos os países aumentaram o PIB global, passando o Japão a 17 bilhões de dólares (de 1965) e o Brasil a 2,8 bilhões, mas este último continuava a estar mais inserido na economia mundial (com exportações de 13,3 dólares *per capita*) do que o Japão (exportando em 1913 menos de 7 dólares por pessoa), embora a distância nesse setor tenha diminuído em relação aos valores de 1870 (7,8 e 0,4 dólares).

Às vésperas da Primeira Guerra, o Brasil permanecia “subdesenvolvido”, sobretudo se comparado à Argentina, que, em 43 anos, tinha aumentado a distância em relação ao PIB *per capita* brasileiro de 1,7 para 4,5 vezes mais. Apesar de ter experimentado uma aceleração de sua taxa de crescimento econômico no período (2,3% de crescimento médio do PIB, entre 1870 e 1913), o Brasil esteve abaixo da média dos países “desenvolvidos” dessa época (com 2,9% de crescimento anual,

sendo que os EUA conheciam uma taxa de 4,2%). O crescimento *per capita* foi ainda mais irrisório para o Brasil, estimado por Maddison em 0,2% ao ano entre 1880 e 1913, contra 1,5% de média ponderada para os países “desenvolvidos” (que é também a média japonesa) e 2% para os EUA.

O Brasil também acompanhou mal o dinamismo das exportações mundiais, cujo crescimento, no período 1870-1913, se fez à razão de 3,3% ao ano. Praticando uma política comercial que no geral era livre-cambista, o Brasil fixava seus níveis tarifários mais para fins de arrecadação fiscal do que num sentido protecionista e industrializador; a especialização agrária no café e em alguns outros poucos produtos primários (de baixa elasticidade-preço) impediu, por outro lado, a necessária diversificação de sua pauta exportadora, a despeito mesmo de um notável esforço de “promoção comercial” no período. Não obstante os elevados saldos comerciais obtidos a partir da ascensão do café (e da borracha) no mercado mundial, a maior parte dos valores assim liberados destinava-se ao pagamento do serviço da elevada dívida externa acumulada, bem como à cobertura dos investimentos estrangeiros realizados no Império. A dependência da renda nacional em relação às exportações representava fragilidade econômica, pois que submetida à deterioração dos termos do intercâmbio e desorganizando a economia em momentos de queda dos preços mundiais ou de contração dos mercados.

O mundo entre 1913 e 1950: catástrofes econômicas e sociais

O período de entre-guerras, assim como o imediato pós-Segunda Guerra, são atípicos, no sentido em que os equilíbrios econômicos são rompidos por conflitos na Europa e na Ásia,

pela crise de 1929, pela depressão e o protecionismo dos anos 30, pelo fechamento da América Latina ao mercado mundial, enfim, por uma quebra geral da velha ordem liberal, com generalização do intervencionismo e a interrupção dos fluxos financeiros. Os indicadores para 1950 não representam, assim, um reflexo do potencial econômico dos países ou regiões, mas tão simplesmente o resultado da enorme concentração de riqueza nos EUA.

Com um PIB *per capita* de 1.673 dólares em 1950, o Brasil tinha uma renda inferior à metade da média da América Latina, mas a distância em relação à Argentina diminuiu: esta, que tinha aumentado o PIB a índices 3,9 e a 4,5 superiores aos valores do Brasil em 1900 e em 1913, já não fazia mais, com 4.987 dólares em 1950, do que 2,9 vezes o PIB *per capita* do Brasil. O Japão, destruído pela guerra, detinha, com 1.873 dólares, um PIB *per capita* apenas 12% superior ao do Brasil (é bem verdade que com uma população bem superior, de 83 milhões de habitantes, para apenas 52 milhões no Brasil). O PIB *per capita* do Brasil era ainda próximo da Grécia, superior ao da Turquia, representando o dobro da média da Ásia (863 dólares). Os EUA ostentavam 9.573 dólares, contra uma média de 5.513 para a Europa ocidental: a distância em relação ao PIB *per capita* brasileiro, que tinha aumentado entre 1820 e 1913 (passando de +1,9 a +6,3), vem a diminuir para “apenas” 5,7 vezes em 1950.

Deve-se reconhecer, nesse sentido, o relativo dinamismo do crescimento brasileiro no período 1913-1950, estimado em uma média de 1,9% reais (isto é, PIB *per capita*) ao ano, contra apenas 1,2% para a Europa ocidental e 1,6% para os EUA. O crescimento demográfico no Brasil foi intenso, mas os Estados Unidos, que também tinham conhecido um aumento de população, passaram mais cedo pelo processo de transição, isto é, a redução tanto das taxas de natalidade como de mortalidade. O Japão, que vinha conhecendo altas taxas de crescimento

econômico no período anterior à Segunda Guerra, contabilizou, em virtude das destruições materiais, apenas 0,9% de crescimento real do produto no período global compreendido entre 1913 e 1950. Sua recuperação foi entretanto bastante rápida, evidenciando o papel crucial do capital humano como fator de desenvolvimento.

O grande crescimento de 1950 a 1973: a Ásia e o Brasil decolam

As mudanças decisivas nos desempenhos relativos dessas economias iriam se dar no período posterior a 1950, em especial a partir dos anos 70, coincidindo aliás com uma expansão notável do comércio internacional, transformado em motor do crescimento mundial. Entre 1950 e 1973, o ritmo de crescimento é importante em todas as regiões, à exceção da África, com destaque para a Europa ocidental (3,8% de aumento anual médio do PIB *per capita*, mas 5% para a Alemanha e Itália) e meridional (4,8% na média, com 5,8 na Espanha e 5,7 em Portugal), ademais da Ásia (3,1% na média, mas 8% para o Japão). A América Latina teve um desempenho apenas médio, com 2,4% de crescimento anual (similar aos EUA).

O Brasil se destacaria na região, com 3,8% de aumento real por ano, considerando-se sua igualmente alta taxa de crescimento populacional, de 2,9% ao ano no período (enquanto o Japão já tinha diminuído a sua para 1,1%). Assiste-se nesse período a um rápido processo de industrialização no Brasil, movido por ativas políticas intervencionistas, ao mesmo tempo em que o Estado se tornava fator inflacionário, ao ordenar investimentos e gastos correntes não com base em arrecadação e poupança mas em emissões não cobertas pelo orçamento.

A natureza do crescimento é, portanto, diversa nos países dinâmicos, sobretudo no que se refere à inserção internacional de cada uma das economias. Enquanto a Alemanha e o Japão aumentam extraordinariamente o nível de suas respectivas exportações *per capita* (passando a primeira de modestos 40 dólares, em 1950, para 1.090 em 1973, e o segundo de 10 a 340 no mesmo período), o Brasil marca passo, incrementando suas exportações de 26 dólares por habitante para modestos 62 dólares no quarto de século decorrido.

O diferencial de taxas de crescimento populacional entre as regiões explica em parte o aumento na dispersão dos indicadores relativos à renda pessoal. Enquanto os países da Europa ocidental e meridional conheciam, nos anos 1950 a 1973, taxas de incremento anual de suas populações de 0,8 e 0,9% respectivamente, a América Latina, a Ásia e a África experimentavam taxas de 2,8, 2,3 e 2,7%, com o pico assinalado de 2,9% para o Brasil e de um controle notável para o Japão, com apenas 1,1%. Os EUA experimentam um decréscimo, de uma taxa histórica de 2,1%, no período 1820-1950, para apenas 1,4% (mantido elevado devido ao afluxo de imigrantes) nos anos 1950-1973. Nesse período, a dispersão de renda entre os EUA e os demais países ocidentais diminui bastante, ao mesmo tempo em que esta continua a aumentar em relação às demais regiões do mundo. A Ásia, que tinha crescido muito pouco até 1950, começa a recuperar terreno desde então, e muitos países realizam um notável *catch-up* econômico e social no quadro do fenômeno global da “divergência” de renda. Depois de 1950, a América Latina continuou a crescer, mas o fez a um ritmo bem mais lento do que o dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Ásia.

O Brasil chega assim a 1973 com um PIB *per capita* de 3.913 dólares, ainda inferior (em 28%) ao da média latino-americana (de 5.017), mas já menor em 50% apenas em relação

à renda argentina (7.970). Ainda assim, a distância em relação ao Japão torna-se dramática, uma vez que o país asiático tinha chegado a mais de 11 mil dólares em 1973, multiplicando 5 vezes seu PIB *per capita* de 1950, contra uma modesta duplicação no caso brasileiro. A distância em relação aos demais países desenvolvidos, sobretudo os EUA, diminui nesse período, mas a recuperação mais importante para o Brasil se situa mesmo no interior da própria região latino-americana — de 1:2 para 1:1,2.

Crise e crescimento de 1973 a 1992: as diferenças se acentuam

O ritmo de crescimento entre as regiões, que nunca foi uniforme ao longo de todo o período aqui enfocado, torna-se ainda mais diferenciado nessa fase. Sob o impacto de choques monetários, de mudanças na oferta energética e da aceleração da inflação, o crescimento diminuiu em todas as áreas, com exceção da Ásia. Depois da recuperação das economias no pós-guerra, a produtividade diminuiu nos países avançados, processo acompanhado do fenômeno contraditório da estagflação e de um aumento nas taxas de desemprego.

A despeito do choque petrolífero de 1973, que atingiu mais o Brasil, como importador líquido, o crescimento na América Latina não diminuiu tanto como no centro capitalista: os países se acomodaram com altas taxas de inflação e os que não eram exportadores de petróleo foram capazes de atrair capitais nos mercados internacionais para financiar déficits de balanço de pagamentos. O choque maior veio com a crise da dívida, nos anos 80, quando os fluxos financeiros se interromperam e começou uma dramática drenagem de recursos reais: o serviço da dívida aumenta exponencialmente e, com o aumento nas

taxas de juros, a região torna-se exportadora líquida de capitais. O Brasil, que tinha enfrentado mais um aumento da fatura petrolífera em 1979, apresenta um comportamento errático desde então, com fases de crescimento alternando-se com momentos de recessão, paralelamente ao aumento da inflação.

O desempenho exportador do Brasil é contraditório, com diversificação geográfica e qualitativa da pauta exportadora, mas pouco aumento da participação efetiva no comércio internacional. O Brasil, que até essa época tinha problemas em sua conta corrente, torna-se, por força do problema da dívida, um país “estruturalmente exportador”, que passa a liberar grandes saldos em sua balança comercial: praticamente o terceiro excedente comercial do mundo depois da Alemanha e do Japão. Mas as diferenças são ainda consideráveis nesse setor, quando comparados os desempenhos dos mesmos países. Na primeira fase desse período, que se estende até 1987, a Alemanha, ao triplicar o nível de suas vendas externas, tornava-se o primeiro exportador mundial *per capita* (com 3.000 dólares por habitante), enquanto que o Japão multiplicava as suas por 4,4, atingindo 1.467 dólares *per capita*, quase duas vezes o índice dos EUA.

O Brasil, mesmo aumentando significativamente o volume e diversificando o destino de suas exportações, saiu de seu modesto patamar de 62 dólares em 1973 para pouco mais de 191 dólares por habitante em 1987, valor bastante inferior aos 283 do México, cuja população se situava na faixa dos 82 milhões de habitantes, para 140 milhões do Brasil. Em 1992, o Brasil tinha conseguido elevar suas exportações a 240 dólares *per capita*, um valor ínfimo comparado ao de diversos exportadores dinâmicos da Ásia. De fato, a América Latina como um todo perde espaço nos mercados internacionais: de uma participação de 7% nas exportações globais em 1982, a região não consegue colocar mais do que 5,7% em 1986, valor

ainda reduzido para 5,5% em 1992. Em contraste, a Ásia, mesmo sem considerar o Japão (que passa, individualmente, de 9 a 12,3%), aumenta sua participação nas vendas totais de 12,8%, em 1982, para 19,8% em 1992. A Europa comunitária e a América do Norte também aumentam, embora em níveis mais modestos, suas partes relativas nas exportações mundiais, sendo que a África, o Oriente Médio e os socialistas experimentam dramáticos declínios nessa frente.

Precisamente, a dispersão de rendas se agrava na fase recente, não apenas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como também entre estes últimos, como resultado do dinamismo econômico dos países asiáticos e da relativa estagnação da América Latina. O Brasil, país relativamente dinâmico a despeito de graves problemas macroestruturais, chega em 1992 dispoindo de um PIB *per capita* de 4.637 dólares, aproximando-se cada vez mais da Argentina (7.616). Este país, surpreendentemente, foi um dos poucos no mundo (junto com o Chile) a não beneficiar-se das grandes taxas de crescimento dos anos 1950-1973, continuando a apresentar baixo desempenho nas duas décadas seguintes. Como resultado, a relação das rendas respectivas, que em 1913 se situava em 1:4,5 em favor da Argentina, tinha diminuído para 2 em 1973 e apenas 1,6 em 1992, não considerando outros fatores de redução adicional do diferencial como a provável importância maior do mercado de trabalho informal no Brasil. Embora aumentando momentaneamente sua distância em relação aos níveis de rendimentos prevalentes nos países desenvolvidos, o Brasil também tinha se aproximado bastante da renda média de sua região, já que esta era apenas 20% mais elevada que o PIB *per capita* do Brasil: tanto o país avançou como a América Latina estagnou no decurso dos anos 80.

Esse avanço foi entretanto modesto em termos históricos, pois que, de 1973 a 1992, o ritmo anual de crescimento do PIB

per capita no Brasil não ultrapassou 0,9% (ele foi de -0,2% para a Argentina e de -1,7% para o Peru), contra uma média aritmética de 1,8% para os países da Europa ocidental e 1,4% para os EUA. Na América Latina, cujo desempenho geral foi de apenas 0,4% de crescimento por ano, os países de melhor desempenho foram a Colômbia e o Chile, ambos com taxas anuais de aumento do PIB *per capita* de 1,9% de 1973 a 1992. Em contraste, o ritmo anual conhecido na Ásia foi de 3,5% de crescimento médio anual, com os picos de 6,9% para a Coreia do Sul, de 6,2% para Taiwan, 5,2% para a China e “apenas” 3% para o Japão. Tanto os países africanos como os socialistas enfrentavam nesse período taxas negativas de 0,4 e 0,8% respectivamente, conhecendo uma deterioração dramática das condições de vida.

Desempenho do Brasil e da economia mundial: visão geral

Ao longo do período 1820-1992, demonstrando um desempenho positivo em face das demais regiões do mundo, a América Latina conseguiu manter sua participação no produto mundial, embora em diminuição na fase recente. Assim, mesmo aumentando sua parte na população mundial de apenas 1,9% do total, em 1820, para 6,4% em 1950 e 8,5% em 1992, a região latino-americana realizou um desempenho satisfatório em termos de crescimento do produto global, saindo de um modesto 2,2% do total da produção mundial, em 1820, para 7,5% em 1950 e 8,2% em 1973, mas caindo para 8% em 1992. Ela passa de um ritmo de crescimento anual de apenas 1,9% no período 1820-1900 para uma taxa de 3,6% no meio século seguinte, até atingir 5,3% ao ano na fase de grande crescimento dos anos 1950-1973.

O período recente foi entretanto de um desempenho medíocre em termos históricos, de apenas 2,8% de crescimento anual do PIB, ainda assim com grandes contrastes internos. Quando confrontado o ritmo de crescimento do produto bruto ao do aumento do PIB *per capita*, o desempenho da América Latina é menos espetacular, em vista das altas taxas registradas de aumento de sua população: a região que, entre todas neste século, conheceu as taxas mais elevadas de expansão demográfica, passou de um crescimento anual médio do produto *per capita* de apenas 0,4% no período 1820-1900 para 1,7% na primeira metade deste século e 2,5% entre 1950 e 1973, para cair a apenas 0,5% ao ano na fase recente (1973-1992). Ainda assim, a longo prazo seu desempenho pode ser considerado satisfatório. A renda *per capita* da América Latina era provavelmente nove vezes mais elevada em 1992 do que em 1820. Considerando portanto esse desempenho em termos de crescimento do produto, um dos fatores responsáveis pelo relativo atraso latino-americano foi o incremento dramático de sua base populacional, o que deve ter contribuído para aumentar a distância da região em relação à renda média dos países desenvolvidos (e uma maior convergência em face do aumento da renda global e do desempenho das outras regiões em desenvolvimento).

A Ásia foi a região que mais cresceu no mundo, tanto em termos globais como em base *per capita*, mas seu comportamento de longo curso foi menos regular do que o da América Latina. A fase recente viu entretanto a afirmação da região asiática, que aumenta sua participação no PIB mundial de 24,7% em 1973 para 36,9% em 1992, quando todas as demais regiões viam suas partes mais ou menos diminuídas.

O Brasil não teve um padrão de desempenho econômico diferente da América Latina, mas seu desempenho foi mais satisfatório em termos de crescimento no período de pouco mais

de um século que vai de 1870 aos anos 1980. Abstraindo-se, portanto, as fases inicial (1820-1870) e final (década de 80) do período considerado, o Brasil pode orgulhar-se de um desempenho satisfatório, pelo menos em termos de incremento da base produtiva. Assim, a despeito do deliberado ou involuntário intervencionismo estatal a partir dos anos 30 – alguns diriam provavelmente graças a ele –, os desafios externos e internos ao crescimento do país foram enfrentados com resultados positivos, logrando-se um grau razoável de expansão da oferta global. Critérios básicos da produção bruta foram, assim, amplamente atendidos, logrando-se portanto um “progresso” material, o que não significa, contudo, um alto grau de desenvolvimento social ou cultural para a maior parte da população, uma vez que foram preservados os baixos padrões educacionais.

Aspectos menos positivos desse processo de crescimento foram evidenciados na inadaptação da sociedade e da máquina do Estado às necessidades do progresso tecnológico, na irresponsabilidade fiscal e na permissividade emissionista e inflacionária dos responsáveis governamentais, na extrema desigualdade da repartição da renda global disponível (e uma intolerável concentração desta última nos estratos mais ricos), bem como em uma tolerância dramática da elite em relação aos baixos padrões culturais da maior parte da população.

Outras insuficiências de seu processo de desenvolvimento revelam-se, ainda atualmente, no baixo coeficiente de abertura externa da economia brasileira, resultado de um processo de meio século (de 1930 a 1980) de fechamento internacional no seguimento da crise de 1929 e da depressão dos anos 30. Com efeito, como evidenciado na Tabela 2, o Brasil conhece uma “involução” ao longo do período, saindo de um percentual das exportações em relação ao PIB equivalente a mais do que o dobro da média mundial em 1870 (11,8% contra 5,0%) para cerca de um terço daquela média em 1992 (4,7% para 13,5%),

o que denota uma considerável perda de dinamismo, uma vez que o comércio exterior é, reconhecidamente, um dos mais poderosos indutores do crescimento econômico, da modernização tecnológica e dos ganhos de competitividade.

Uma evolução positiva para uma maior inserção econômica internacional começou, entretanto, a ser observada desde meados dos anos 80 e início dos 90, quando se dá a partida, timidamente no começo, a processos de reforma tarifária e de liberalização comercial e de integração econômica com a Argentina, este último acelerado e ampliado de forma quadrilateral, em 1991, no contexto do Mercosul (ALMEIDA, 1998). Em outros termos, o Brasil passou a incorporar-se, embora ainda timidamente, ao grande movimento de interdependência característico da economia mundial no final do século XX.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1999.
- _____. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.
- MADDISON, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992*. Paris: OECD, 1995.
- _____. Desempenho da economia mundial desde 1870. In: GALL, Norman et al. *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira, 1989. p. 19-36.

Tabela 1
Evolução histórica do PIB per capita, 1820-1900 (dólares internacionais a preços de 1990).

Países selecionados	PIB per capita							Taxa média de crescimento anual					
	1820	1870	1900	1913	1950	1973	1992	1820	1870	1913	1950	1973	1992
	1870	1913	1950	1973	1992	1992	1870	1913	1950	1973	1992		
Grã-Bretanha	1.756	3.263	4.593	5.032	6.847	11.992	15.738	1,2	1,0	0,8	2,5	1,4	
Estados Unidos	1.287	2.457	4.096	5.307	9.573	16.607	21.558	1,3	1,8	1,6	2,4	1,4	
Alemanha	1.112	1.913	3.134	3.833	4.281	13.152	19.351	1,1	1,6	0,3	5,0	2,1	
França	1.218	1.858	2.849	3.452	5.221	12.940	17.959	0,8	1,5	1,1	4,0	1,7	
Canadá	893	1.620	2.758	4.213	7.047	13.644	18.159	1,2	2,2	1,4	2,9	1,5	
Austrália	1.528	3.801	4.299	5.505	7.218	12.485	16.237	1,8	0,9	0,7	2,4	1,4	
Japão	704	741	1.135	1.334	1.873	11.017	19.425	0,1	1,4	0,9	8,0	3,0	
China	523	523	652	688	614	1.186	3.098	0,0	0,6	-0,3	2,9	5,2	
México	760	710	1.157	1.467	2.085	4.189	5.112	-0,1	1,7	1,0	3,1	1,1	
Argentina	—	1.371	2.756	3.797	4.987	7.970	7.616	—	2,5	0,7	2,1	-0,2	
Brasil	670	740	704	839	1.673	3.913	4.637	0,2	0,3	1,9	3,8	0,9	
Mundo	651	—	—	—	—	—	5.145	0,6	1,3	0,9	2,9	1,2	

Fonte: MADDISON, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992*.

Tabela 2

*Exportações de mercadorias em % do PIB, 1820-1992
(exportações e PIB em preços de 1990).*

	1820	1870	1900	1913	1950	1973	1992
Estados Unidos	2,0	2,5	3,7	3,6	3,0	5,0	8,2
Japão	—	0,2	2,4	3,5	2,3	7,9	12,4
Alemanha	—	9,5	15,6	12,8	6,2	23,8	32,6
França	1,3	4,9	8,2	8,6	7,7	15,4	22,9
Grã-Bretanha	3,1	12,0	17,7	13,3	11,4	14,0	21,4
Canadá	—	12,0	12,2	15,8	13,0	19,9	27,2
Austrália	—	7,4	12,8	11,2	9,1	11,2	16,9
China	—	0,7	1,4	1,7	1,9	1,1	2,3
Coréia	0,0	0,0	1,0	4,5	1,0	8,2	17,8
México	—	3,7	10,8	14,8	3,5	2,2	6,4
Argentina	—	9,4	6,8	6,1	2,4	2,1	4,3
Brasil	—	11,8	9,5	7,1	4,0	2,6	4,7
Mundo	1,0	5,0	8,7	9,0	7,0	11,2	13,5

Fonte: Elaboração a partir de MADDISON, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992.*

Resumo

O texto trata do crescimento econômico e da inserção internacional do Brasil no longo prazo, em perspectiva comparada.

O Brasil apresentou bom desempenho no século XX, com alto crescimento do produto (menor crescimento per capita, em virtude do incremento demográfico) até a crise dos anos 80, quando a inflação aliou-se a um sofrível comportamento macroeconômico para produzir resultados medíocres em termos de desenvolvimento econômico social.

A partir dos anos 30, diminuiu sensivelmente a inserção do Brasil na economia internacional, processo retomado com a abertura dos anos 90.

Brasil, integração regional e cooperação internacional: novas políticas e diretrizes para escapar da inserção subordinada

REINALDO GONÇALVES

Este trabalho analisa as relações internacionais do Brasil no contexto da integração regional (formação da Alca e, em menor medida, do Mercosul) e da cooperação internacional (União Européia). O objetivo principal é apresentar algumas idéias centrais para a reorientação da política externa brasileira, bem como novas diretrizes para a cooperação internacional. A estratégia básica consiste em definir novas políticas e diretrizes que permitam ao país escapar da inserção internacional subordinada.

A próxima seção discute as motivações do Brasil e dos Estados Unidos para as atuais negociações envolvendo a Alca. A seção seguinte apresenta as diferentes visões existentes no Brasil a respeito da integração regional (com destaque para a Alca e o Mercosul). Em seguida, discute-se a reorientação de política externa necessária para uma inserção ativa do Brasil no cenário internacional. A última seção apresenta um conjunto de diretrizes gerais para um esquema de cooperação internacional com a União Européia.

Brasil e Estados Unidos: determinantes da formação da Alca

A formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca) talvez se torne o tema central da agenda de política externa do Brasil no futuro próximo. O interesse futuro dos Estados Unidos – o principal promotor da Alca – estará positivamente relacionado com a continuação do crescimento das importações dos países da América Latina e do Caribe. O interesse norte-americano na Alca poderá diminuir no caso de um cenário de forte instabilidade e crise, inclusive com crescentes restrições ao comércio exterior no Brasil, que tem a principal economia da região.

O processo de formação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), que talvez seja a única iniciativa da diplomacia brasileira com alguma relevância, estará condicionado, em grande medida, pela evolução da vulnerabilidade externa dos países-membros desse acordo sub-regional de integração econômica, com destaque, naturalmente, para o próprio Brasil e para a Argentina.

O antecedente da Alca é a chamada “Iniciativa para as Américas”, lançada por George Bush em junho de 1990, e cujo objetivo principal era a formação de uma área de livre comércio abrangendo a América do Norte e a América do Sul. Naturalmente, além do objetivo de se criarem melhores condições de acesso a mercados, a Iniciativa tinha como meta a constituição de um foro de negociação dos conflitos nas áreas de comércio de bens e serviços, investimento e propriedade intelectual entre os Estados Unidos e os outros países do hemisfério ocidental. Ademais, em junho de 1991 os países do Mercosul assinaram um acordo específico com os Estados Unidos (conhecido como “Acordo 4 + 1”) com o objetivo de facilitar as negociações comerciais e, inclusive, foram criados conselhos consultivos

sobre comércio e investimento. Entretanto, conforme vários analistas já tinham previsto, e por várias razões, ambas as iniciativas não foram adiante e não geraram compromissos importantes entre os países envolvidos (GONÇALVES, 1992).

Em dezembro de 1994, o governo Clinton organizou uma reunião com os chefes de Estado dos 34 países do Hemisfério Ocidental, excluindo Cuba, apesar de diversas manifestações em contrário por parte de países latino-americanos, inclusive do Grupo do Rio, composto por chefes de Estado de países da América do Sul. A proposta dos Estados Unidos de criação de uma área de livre comércio foi aceita pelos outros países do hemisfério. Passados mais de dois anos, diversos grupos de trabalho foram constituídos para tratar dos temas de um futuro acordo. Os temas são, na realidade, aqueles introduzidos pelos Estados Unidos e por outros países desenvolvidos na Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt). Os temas econômicos, definidos na IV Reunião Ministerial realizada na Costa Rica em março de 1998, são os seguintes: acesso a mercado, investimento externo, serviços, compras governamentais, solução de controvérsias, agricultura, direitos de propriedade intelectual, política de concorrência, subsídios, medidas anti-*dumping* e direitos compensatórios. Estes três últimos são tratados em um único grupo de trabalho.

Entre a primeira reunião de cúpula em dezembro de 1994 e a segunda reunião, em Santiago em abril de 1998, houve quatro reuniões envolvendo ministros. As reuniões ministeriais significam, basicamente, a definição dos temas da agenda de trabalhos e a constituição dos grupos de trabalho. Além dos temas econômicos mencionados acima, a reunião de presidentes em Santiago definiu outros, tais como: direitos humanos, liberdade de expressão, pobreza, corrupção, lavagem de dinheiro, terrorismo, tráfico de armas, narcotráfico e meio ambiente.

Na ótica dos países em desenvolvimento do hemisfério ocidental, a principal motivação para a formação da Alca é a eliminação das restrições comerciais norte-americanas (principalmente as barreiras não-tarifárias) e ter tratamento preferencial de acesso ao enorme mercado dos Estados Unidos, assim como beneficiar-se de eventuais fluxos de investimento externo de empresas norte-americanas.

As motivações atuais do governo Clinton referem-se à expansão das oportunidades de exportação e negócios, além, naturalmente, da consolidação da influência dos Estados Unidos no continente (GUIMARÃES, 1999). De fato, o hemisfério ocidental absorve cerca de 40% das exportações norte-americanas e se constitui no principal mercado externo para os Estados Unidos (USTR, 1996b : 113). Para o governo dos Estados Unidos, a Alca pode também propiciar um mecanismo adequado para resolução de conflitos com os países da região.

Outrossim, o governo norte-americano tem estado preocupado com o aumento extremamente significativo das exportações da China para a América Latina, assim como com o acordo firmado recentemente entre a União Européia e diversos países latino-americanos, inclusive com o Mercosul. O acordo de cooperação entre a União Européia e o Mercosul foi assinado em dezembro de 1995 e em junho de 1996 foi realizada a uma primeira reunião de chefes de Estado dos países da América Latina e do Caribe e dos países da União Européia.

A extraordinária expansão das importações dos países latino-americanos nos últimos anos tem sido, provavelmente, a mais importante motivação para a formação de uma área de comércio preferencial na região. Conforme mencionado, houve um importante fenômeno de expansão extraordinária da demanda por importações brasileiras, principalmente a partir de 1994, pelas razões mencionadas acima.

O interesse norte-americano na formação da Alca está também relacionado à proteção dos seus investimentos na América Latina e no Caribe. No entanto, deve-se notar que os Estados Unidos já possuem inúmeros acordos bilaterais de proteção e garantia dos seus investimentos com os países da região, inclusive o Brasil, cujo acordo foi firmado em fevereiro de 1995. Ademais, a adesão dos países da região aos acordos sobre investimento, bem como propriedade intelectual, da Organização Mundial do Comércio (OMC) reduzem o peso específico dessa motivação.

Entretanto, caso os países da América Latina mergulhem ainda mais em uma trajetória de desestabilização macroeconômica caracterizada por crises cambiais ou por déficits comerciais insustentáveis, é provável que a Alca tenha o mesmo destino da Iniciativa Bush, isto é, em vez de um tema candente acabe se transformando num tema cadente.

O Brasil e a integração regional: visões alternativas

O futuro das relações Brasil-Estados Unidos será influenciado, e influenciará, a evolução da Alca e do Mercosul. Há diferentes visões com relação à criação da Alca e ao avanço do Mercosul (consolidação, aprofundamento e ampliação). Correndo o risco da simplificação exagerada e ressaltando que não é incomum encontrar autoridades governamentais de um mesmo país expressando visões que não parecem idênticas, vale classificar essas posições em sete grupos, a saber: livre-cambistas, pan-americanistas, minilateralistas, ocasionalistas, geopolíticos, globalistas e bilateralistas.

Os livre-cambistas acham que a Alca é um projeto muito bem-vindo e que sua aceleração serve ao propósito de maior abertura das economias internas e de maiores oportunidades no

mercado externo, convergentes com um processo de globalização marcado por maior abertura e integração econômica regional. Nesse sentido, todo acordo de integração econômica regional, inclusive o Mercosul, é visto como um passo intermediário para o livre comércio no plano multilateral.

Os pan-americanistas são, naturalmente, favoráveis ao avanço do Mercosul. No que se refere à Alca eles argumentam que, independentemente dos benefícios de bem-estar associados a ela, não há outra alternativa que não seja o alinhamento automático ou qualificado às políticas e estratégias de Washington. Assim, mesmo após o fim da Guerra Fria, a formação de blocos regionais num mundo multipolar não deixaria a qualquer país latino-americano outra escolha que não seja uma integração crescente com os outros países da América Sul e do Norte, sob a hegemonia norte-americana. Nesse grupo podem-se incluir também aqueles que acreditam dar um acordo como a Alca um maior poder de barganha aos países latino-americanos, atuando em conjunto frente aos interesses de Washington. Na era da globalização parece ter havido um casamento heterodoxo entre “monroistas” e “bolivarianos”!

Os minilateralistas têm uma visão qualificada com relação à Alca e apresentam um “viés latino”, claramente favorável ao fortalecimento do Mercosul. Eles argumentam que o mais interessante é promover a aceleração de acordos sub-regionais ou bilaterais na América Latina. Nesse sentido, um acordo com os Estados Unidos poderia ter efeitos negativos sobre produção, emprego, balanço de pagamentos e grau de liberdade na política econômica. No que se refere à América Latina, argumenta-se, por exemplo, que os acordos sub-regionais atuais permitem um progresso gradual e significativo da liberalização comercial, sem os riscos maiores que estariam associados com a integração em escala continental envolvendo uma potência econômica como os Estados Unidos. Ademais, a consolidação de acordos

regionais ou sub-regionais, como o Mercosul, permitiriam uma posição de maior competitividade e maior poder de barganha frente aos Estados Unidos no futuro, quando do processo de formação de uma área de livre comércio nas Américas.

Os ocasionalistas manifestam-se com certo ceticismo com relação à Alca com base no argumento de que, no momento, os efeitos líquidos de um acordo seriam negativos. O termo “ocasionalista” refere-se aos que vêem a oportunidade para a realização de qualquer coisa segundo o momento, a circunstancia, a ocasião, e não aos partidários de uma doutrina filosófica – o ocasionalismo – dos séculos XVII-XVIII. Eles não são contrários nem à abertura nem à integração regional, e sim consideram que no momento atual as condições internas seriam inoportunas. As circunstâncias desfavoráveis seriam, assim, determinantes de uma atitude contrária não à Alca, mas sim à aceleração de um processo de criação de uma área de livre comércio nas Américas no momento. Dentre essas circunstâncias caberia destacar a fragilidade de setores já expostos à concorrência internacional (como resultado da liberalização unilateral recente), a ausência de recursos humanos e financeiros necessários para um novo *front* de negociações e as incertezas quanto ao impacto sobre o balanço de pagamentos de um passo adicional no processo de liberalização comercial. Nesse sentido, o Mercosul é visto de forma favorável, como um instrumento auxiliar de fortalecimento das economias do Cone Sul.

Os geopolíticos argumentam que se deve ter uma visão mais ampla acerca das relações internacionais, que ultrapasse o escopo limitado dos fluxos comerciais ou mesmo do investimento internacional. Os geopolíticos acreditam que, na ótica dos Estados Unidos, a Alca vai ser um instrumento adicional de consolidação da influência dos Estados Unidos no continente americano. No caso do Brasil, os geopolíticos

manifestam-se contrariamente à Alca com base na idéia central de que o país teria um papel importante a desempenhar no cenário internacional e que, portanto, a participação num acordo multilateral sob a evidente hegemonia dos Estados Unidos significaria uma perda de projeção internacional e um aumento da já elevada vulnerabilidade externa do Brasil. Essa vulnerabilidade se manifestaria nos planos comercial, produtivo, financeiro, tecnológico e, conseqüentemente, geopolítico. A preocupação com a questão da soberania nacional é um corolário evidente da percepção geopolítica a respeito da Alca. Os geopolíticos têm uma avaliação ambivalente com relação ao Mercosul porque vêem a Argentina como um concorrente no plano internacional, além da histórica disputa de hegemonia na América do Sul. A ambivalência aumenta na medida em que há, dentre os geopolíticos, uma corrente anti-americana. Essa corrente imagina ter na Argentina, bem como em outros países da América Latina, aliados que permitiram a aglutinação de forças no sentido de um poder compensatório à hegemonia dos Estados Unidos na região.

Os globalistas são contrários à criação da Alca e ao avanço do Mercosul de forma isolada. Os globalistas têm um certo sentimento de ambivalência com relação aos esquemas de integração regional. Eles argumentam que um país como o Brasil, que é “comerciante global”, não deveria dar tratamento preferencial aos Estados Unidos em detrimento, por exemplo, da Europa. Deve-se notar que, conforme discutido acima, há uma nítida diferença no padrão de comércio bilateral Brasil-EUA e Brasil-União Européia. De fato, o primeiro é menos intensivo em recursos naturais do que o segundo. Entretanto, em ambos os mercados (EUA e UE) há significativas restrições comerciais sobre os produtos brasileiros. Outros argumentam que a integração deveria ser feita na direção do mercado asiático, que tem se mostrado o mais dinâmico no passado

recente. Segundo essa visão, os ganhos de comércio de um acordo como a Alca seriam inferiores aos custos derivados do desvio de comércio, com a substituição da importação de produtos mais baratos da Europa ou da Ásia por produtos norte-americanos mais caros. Os globalistas argumentam que o Brasil deveria realizar negociações e acordos, em paralelo, com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), União Européia e países asiáticos, além, naturalmente, dos esquemas latino-americanos.

Por fim, há uma outra visão acerca da Alca, denominada de bilateralista, que é desfavorável tanto à Alca como ao Mercosul. A idéia central é que a orientação de política externa de um país como o Brasil não precisa estar centrada na participação em esquemas continentais, regionais ou sub-regionais, com tratamento preferencial para os países-membros. Esse argumento aplica-se, igualmente, ao Mercosul e à Alca. A participação em esquemas sub-regionais, onde o país tem alguma hegemonia, acaba reduzindo o grau de liberdade do país, enquanto os acordos regionais ou multilaterais acabam sendo usados como instrumentos de política externa pelos países hegemônicos, contrariamente aos nossos interesses. Esse é o caso da Organização Mundial do Comércio (GONÇALVES e PRADO, 1996) e, provavelmente, será o caso da Alca.

Reorientação da política externa brasileira

A agenda de política externa do Brasil deverá continuar marcada pelas pressões para a formação de esquemas de livre comércio como a Alca, e pelas negociações com relação ao processo de formação do Mercosul.

Os livre-cambistas e os pan-americanistas manifestam-se favoravelmente à formação da Alca, enquanto os minilate-

ralistas, os globalistas e os ocasionalistas são ambivalentes nas suas posições. Os geopolíticos e os bilateralistas são contrários à formação da Alca. Pode-se, inclusive, fazer um quadro síntese dessas diferentes visões (ver Quadro 1).

No que se refere ao Mercosul, livre-cambistas, pan-americanistas, minilateralistas, globalistas e ocasionalistas são favoráveis ao avanço do processo (consolidação, ampliação e aprofundamento), enquanto os geopolíticos e os bilateralistas são contrários. Além disso, essas visões não são totalmente excludentes. Por exemplo, alguns minilateralistas podem se considerar como livre-cambistas, enquanto alguns globalistas podem também se ver como geopolíticos. Os ocasionalistas podem argumentar que sua posição refere-se ao curto ou médio prazo e que, portanto, no médio prazo podem ser enquadrados como minilateralistas e no longo prazo como livre-cambistas. Além disso, dificilmente essas visões a respeito da Alca se manifestam na sua forma “pura”. De um modo geral, tais visões são apresentadas com qualificações diversas e temperadas por interesses específicos.

Essa dificuldade de enquadramento das posições numa ou noutra classificação pode ser estendida à posição dos principais países envolvidos nas negociações da Alca. Nos trabalhos preparativos para a reunião de maio de 1998 dos chefes de Estado, as informações disponíveis indicavam que os Estados Unidos estavam querendo acelerar o processo de formação da Alca e, portanto, pareciam adotar uma posição próxima à dos livre-cambistas, que enfatizam as oportunidades de negócios e ganhos de bem-estar associados à liberalização. Na realidade, as motivações norte-americanas poderiam também ser vistas na ótica dos geopolíticos, que, além das questões comerciais, dão prioridade a temas vinculados à projeção e poder internacional.

No caso do Brasil, há também uma certa dificuldade, tendo em vista que autoridades do governo brasileiro têm reagido

contra a iniciativa de aceleração da formação da Alca, com base no argumento de que, no momento, vários segmentos sensíveis da economia brasileira (por exemplo, a indústria automobilística) não resistiriam a uma maior concorrência internacional decorrente da formação de uma área de livre comércio nas Américas. Neste sentido, a posição do governo brasileiro assemelha-se à dos ocasionalistas. De fato, parece que a grande maioria dos analistas brasileiros identifica-se com a posição governamental (AVERBURG, 1999 : 76). Aqui, a tradição brasileira não foi interrompida: a sabedoria convencional converge com a posição governamental!

Entretanto, há também uma argumentação na direção dos globalistas, baseada na distribuição regional do comércio exterior do Brasil, que ressalta o fato de que o país é um “comerciante global”. Outrossim, há também manifestações centradas numa crítica à desconexão que existe entre o discurso e a prática de política comercial dos Estados Unidos, o sócio majoritário da Alca. O argumento se baseia, por exemplo, no fato de que uma parcela expressiva das exportações brasileiras para os Estados Unidos enfrentam barreiras não-tarifárias, o que gera uma posição de suspeição frente a Washington. O corolário dessa argumentação é uma posição na direção dos minilateralistas, visto que no plano sub-regional o Brasil teria maior poder de barganha como, por exemplo, em esquemas como o Mercosul.

No caso do Brasil, a questão central é a de acesso a mercado (negociação das barreiras comerciais para bens). Assim, caberia ao país dar uma reorientação na sua política econômica externa no sentido de fazer acordos bilaterais com base no princípio da reciprocidade e da negociação *tit-for-tat* (concessões bilaterais na margem), limitados a um conjunto específico de produtos e com uma limitação de tempo. Os instrumentos apropriados são os acordos bilaterais de cooperação e as con-

dições necessárias são a disponibilidade de recursos (principalmente humanos) e a vontade política. A seletividade e a temporalidade de acordos bilaterais dariam muito mais liberdade e agilidade ao país, inclusive no que se refere à implementação de políticas domésticas. Isto é, a prioridade da política externa brasileira não deveria ser nem o Mercosul nem a Alca. Caberia, portanto, uma reorientação da política econômica externa no sentido de acordos bilaterais que escapam das armadilhas e dos mitos associados à globalização, livre comércio e integração continental.

A reorientação da política externa brasileira deve ser feita no sentido de se dar maior prioridade à agenda bilateral em detrimento de negociações multilaterais e de negociações para formação ou fortalecimento de esquemas continentais, regionais ou sub-regionais de integração.

Na hierarquização dos países para o desenvolvimento do enfoque da agenda bilateral, naturalmente países como Estados Unidos e Argentina terão, no momento e no futuro próximo, uma posição de destaque. Entretanto, no longo prazo, a hierarquização deve se alterar como resultado das transformações na economia e na política no Brasil, assim como nas suas relações internacionais. Isso significa, inclusive, considerar um cenário de longo prazo para 2005, onde uma área de livre comércio com os Estados Unidos ou um mercado comum com a Argentina não resistam a uma análise de custo e benefício na ótica brasileira. Esquemas plurilaterais – continentais, regionais ou sub-regionais – acabam restringindo o grau de liberdade e de flexibilidade necessários para a política econômica interna e para uma política externa independente no contexto de uma inserção internacional ativa.

Os bilateralistas avaliam, também, que a participação num esquema de integração regional, com maior grau de aprofundamento com a Argentina, reduziria ainda mais o grau de liber-

dade das políticas nacionais do Brasil. Isso decorreria das fragilidades da economia e do baixo grau de confiança nas atuais lideranças políticas da Argentina, assim como da estratégia de inserção internacional passiva deste país. A crítica dos bilateralistas à tese de que a consolidação do Mercosul ou outros esquemas sub-regionais aumentaria o poder de barganha do Brasil frente aos Estados Unidos refere-se à síndrome de “dormir com o inimigo”. Essa tese se aplicaria em grande medida à Argentina, mas também poderia ser estendida aos outros países da América Latina e do Caribe, no contexto da formação da Alca. Na medida em que os governos latino-americanos mantêm projetos de inserção internacional que provocam elevada vulnerabilidade externa das economias nacionais, é difícil imaginá-los como aliados confiáveis em uma estratégia de política externa independente, que geraria conflitos com Washington.

Assim, o Brasil só conseguirá reconfigurar suas relações com os Estados Unidos, no sentido de obter uma relação benefício-custo mais favorável, quando lograr reduzir seu próprio grau de vulnerabilidade externa.

Brasil e União Européia: diretrizes para a cooperação internacional¹

Esta seção é de natureza exclusivamente normativa, na medida em que apresenta um conjunto de diretrizes gerais para um esquema de cooperação internacional com a União Européia.

A cooperação internacional, nos planos bilateral, pluri-lateral e multilateral, deve ser promovida no seu sentido mais

1. Esta seção resume algumas das idéias apresentadas pelo autor no *Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa – América Latina e Caribe* realizado no Rio de Janeiro nos dias 28 e 29 de junho de 1999.

amplo de tal forma a envolver as dimensões política, econômica, social e cultural entre os povos e os Estados nacionais.

Essa cooperação deve orientar-se para o estabelecimento da paz entre os Estados e a definição de relações de harmonia com base no equilíbrio de poder. A cooperação política internacional e a harmonia devem impedir que Estados ou grupos de Estados criem um poder de polícia internacional, cujo uso arbitrário tenda a acirrar o conflito. A paz perpétua exige o equilíbrio de poder, a tolerância e a imposição, por parte da comunidade mundial, de restrições crescentes ao uso discricionário do poder militar. A desigualdade de renda e riqueza entre as nações não pode ser usada para a hierarquização dos Estados quanto aos seus direitos políticos internacionais. A cooperação internacional exige que as partes sejam tratadas como pares. A desconcentração do poder militar em escala global deve ser uma das diretrizes básicas para a cooperação política entre os povos. A autodeterminação dos povos e a soberania nacional são cláusulas pétreas de qualquer arranjo de cooperação internacional.

A cooperação internacional deve balizar-se pela promoção dos direitos humanos básicos. Os direitos políticos e civis devem ser promovidos com a ampliação e o aprofundamento da democracia. A democracia representativa formal deve ser complementada, cada vez mais, por diferentes formas de participação da sociedade civil nas decisões dos Estados. Trata-se de implementar formas de democracia efetiva, com os povos atuando como sujeitos diretos de ação nas decisões do Estado.

A cooperação deve ter como objetivo central o combate à exclusão social. Trata-se de garantir que grupos humanos tenham acesso a bens, serviços e meios de produção (uso, controle e propriedade) que permitam a satisfação das necessidades básicas nas dimensões econômica, política, social, cultural e afetiva.

A cooperação internacional deve promover o desenvolvimento sustentável, que exige a proteção do meio ambiente e

o aprofundamento e a ampliação dos direitos do trabalhador. A racionalidade econômica deve estar acompanhada da justiça social. A criação de mecanismos que minimizem a instabilidade econômica internacional deve ser prioridade na agenda de cooperação inter-regional e internacional.

A cooperação política, social e cultural não pode submeter-se a uma cooperação econômica que imponha restrições ao desenvolvimento dos povos.

A cooperação deve rejeitar a criação de uma zona de livre comércio entre os países-membros da União Européia e o Brasil. Neste sentido, condições mais favoráveis de acesso aos mercados de bens e serviços podem representar prejuízo para países e grupos populacionais. O tratamento preferencial, por meio de concessões tarifárias e não-tarifárias no contexto de esquemas de integração comercial, deve ser rejeitado como um fim em si mesmo. Os povos da União Européia e a população brasileira não têm o que ganhar com negociações que pretendem jogar blocos de países contra blocos de países.

A cooperação na esfera comercial não pode ser usada circunstancialmente para se colocar países contra países, povos contra povos. A expansão do comércio inter-regional não é um fim em si mesmo, na medida em que o comércio exterior não é, necessariamente, um jogo em que todos ganham. Governos e empresas européias podem querer melhores condições de acesso ao mercado brasileiro com o simples objetivo de escoar a produção excedente nos seus mercados. No Brasil, o governo e as empresas exportadoras de produtos agrícolas e minerais podem querer melhores condições de acesso ao mercado da União Européia para aumentar as exportações e, inclusive, enfrentar os graves desequilíbrios de balanço de pagamentos que afetam a região. Entretanto, países podem perder, e grupos sociais podem ser prejudicados. O acesso a mercados “a qualquer custo” deve ser rejeitado.

Os povos da União Européia não devem querer que os trabalhadores nas indústrias e nos serviços no Brasil sejam prejudicados com a concorrência internacional predatória; da mesma forma, o povo brasileiro não quer que seja prejudicado o padrão de vida do pequeno e médio produtor agrícola europeu. O desenvolvimento dos povos europeus é explicado, em grande medida, pela existência de um grupo expressivo de produtores agrícolas, que o povo brasileiro só tem interesse em fortalecer. Trata-se de rejeitar a formação de uma zona de livre comércio, por mais imperfeita que ela seja.

Trata-se de estabelecer protocolos que tratem de interesses mais amplos que transcendam a esfera comercial. Mais importante do que o acesso dos produtos agrícolas brasileiros ao mercado da União Européia, cabe uma cooperação internacional que envolva pressões, mecanismos e recursos para a realização de uma ampla e profunda reforma agrária no Brasil. Trata-se da questão fundamental de defender os interesses do pequeno e médio produtor agrícola, tanto na União Européia como no Brasil.

A cooperação inter-regional entre os povos deve estar orientada para o combate de práticas de *dumping* social e ecológico, praticados por empresas e elites que querem “exportar a qualquer preço”. O aperfeiçoamento dos controles ambientais e o aperfeiçoamento das normas trabalhistas devem ser prioridade nas parcerias entre os povos.

A parceria entre a União Européia e o Brasil deve rejeitar propostas de flexibilização do mercado de trabalho. Deve-se trabalhar juntos, no sentido de promover maiores e melhores regulamentações no que se refere aos direitos do trabalhador. Trata-se de ampliar as condições de trabalho e de, ao mesmo tempo, aumentar o nível de emprego. Deve-se, ainda, promover o progresso social e a cooperação internacional, com base em diferentes mecanismos financeiros, técnicos e novos arranjos

institucionais, como a criação de uma convenção global sobre cláusulas sociais.

A cooperação internacional deve rejeitar os esquemas de proteção ao investimento externo direto e às grandes empresas transnacionais. A desregulamentação e a liberalização na esfera produtivo-real no Brasil implica um aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Os países da União Européia e o Brasil devem trabalhar em conjunto no sentido de rejeitar esquemas multilaterais, como o Acordo Multilateral de Investimento, seja no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou da OMC. A regulação das operações das grandes empresas globais permite, por meio da imposição de critérios de desempenho, que os países e os blocos de países maximizem a relação benefício-custo associada à atuação destas empresas.

A parceria entre povos europeus e o povo brasileiro deve rejeitar a irresponsabilidade de governos que querem criar facilidades para empresas e capitais estrangeiros a qualquer custo, seja com o intuito de escoar capital excedente, seja com o objetivo de financiar déficits nas contas externas. No Brasil, o avanço da desnacionalização tende a agravar ainda mais a trajetória de instabilidade e crise do país, na medida em que os investimentos externos têm se concentrado em setores de serviços sem capacidade de geração de divisas. A parceria Brasil-União Européia deve envolver mecanismos e recursos que permitam a maior regulação das empresas globais, inclusive quanto ao uso do poder de mercado dessas empresas. A cooperação internacional deve promover o avanço da institucionalidade orientada para o controle do poder econômico das empresas e a promoção dos direitos do consumidor.

A parceria internacional exige a reversão da liberalização financeira, que tem sido o principal fator de instabilidade e crise, principalmente na América Latina e no Caribe. Trata-se

de definir e implementar crescentes controles sobre os fluxos financeiros internacionais, por meio de impostos e controles diretos. Na União Européia e no Brasil deve-se ter como objetivo reduzir a volatilidade do sistema financeiro internacional, que favorece os interesses dos grandes bancos e investidores internacionais, bem como das elites de países que se beneficiam de acesso fácil, e freqüentemente irresponsável, aos recursos externos. Deve-se rejeitar facilidades financeiras adicionais, que estimulam práticas oportunistas de elites nacionais que colocam seus países em graves trajetórias de endividamento, instabilidade e crise.

A liberalização financeira deve ser rejeitada na medida em que ela facilita o processo de endividamento externo de economias como a brasileira. Esse processo tem servido ao financiamento do consumo supérfluo das elites dominantes, ao mesmo tempo em que as economias nacionais encontram-se travadas com níveis baixos de investimento, alto desemprego e exclusão social.

A parceria internacional deve estar orientada no sentido de promover o cancelamento geral e irrestrito das dívidas externas dos países de baixa renda mais endividados, nos termos da Campanha Jubileu 2000. Neste sentido, os países da União Européia devem procurar expandir seus limites de perdão da dívida externa e pressionar outros países, para que sejam abolidas as condicionalidades associadas aos esquemas de perdão da dívida nos planos bilateral, plurilateral e multilateral (Fundo Monetário Internacional).

A cooperação ampla entre a União Européia e o Brasil deve rejeitar a visão estreita de liberalização comercial, financeira e cambial. Essa cooperação deve, na realidade, orientar-se para a regulação e proteção dos elementos básicos de um sistema internacional harmônico, bem como de trajetórias nacionais de desenvolvimento economicamente racionais, socialmente

justas e ambientalmente sustentáveis. A agenda estreita do acesso a mercado deve ser substituída pela agenda abrangente do combate da exclusão social e da pobreza, da regulação do capital e do meio ambiente, e da proteção do trabalho e da cultura.

Às vésperas do século XXI, a harmonia no plano internacional exige que os fluxos internacionais de capital sejam submetidos a controles e critérios de desempenho. A paz internacional e a estabilidade política nacional exigem o crescente controle do poder das grandes empresas globais, que se fortalecem na atual onda de fusões e aquisições. A reversão da atual trajetória de instabilidade e a crise de muitos países exige maior controle sobre os fluxos internacionais de capital.

A proteção do meio ambiente é a peça-chave do desenvolvimento sustentável que depende do combate à exclusão social, pobreza e miséria. A redução das desigualdades entre os povos de diferentes nações deve vir acompanhada da redução da desigualdade entre grupos e classes sociais dentro de cada nação. A proteção do trabalhador é fundamental para que o trabalho não seja transformado em uma mercadoria qualquer. O Brasil deve ser solidário e apoiar os esforços dos povos da União Européia no sentido de rejeitar os esforços de flexibilização do mercado de trabalho. A cultura nacional também deve ser protegida, na medida em que a imposição de falsos padrões cosmopolitas agride a pluralidade de culturas e civilizações e ameaça a harmonia entre os povos.

A verdadeira união dos povos deve transcender e, às vezes, mesmo contrariar a lógica míope de esquemas de integração regional centrada da liberalização comercial, financeira e cambial. A parceria entre os povos da União Européia e o povo brasileiro deve partir do reconhecimento da necessidade de regular o capital e o uso do meio ambiente, e proteger o trabalho e a cultura.

Quadro 1

Alca e Mercosul: diferentes visões.

Visão	Alca	Mercosul
Livre-cambista	+	+
Pan-americanista	+	+
Minilateralista	+, -	+
Ocasionalista	+, -	+
Geopolítico	-	+, -
Globalista	+, -	+, -
Bilateralista	-	-

Notas:

+ favorável

- desfavorável

+, - ambivalente

Bibliografia

- ABREU, M. P. O Nafta e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. p. 233-266.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. As relações externas entre os EUA e o Brasil: um obstáculo importante para a integração hemisférica? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), n. 56, p. 35-38, jul.-set. 1998.
- AVERBURG, A. O Brasil no contexto da integração hemisférica: controvérsias em torno da Alca. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, v. 6, n. 11, v. 6, p. 49-78, jun. 1999.
- BAILEY, M. Acordos de associação entre a União Européia e América Latina: boas novas para os pobres? In: FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL PARA O DIÁLOGO EUROPA –

- AMÉRICA LATINA E CARIBE. Rio de Janeiro, 28 e 29 jun. 1999.
- BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BARBOSA, R. A Alca e o futuro da integração regional: a visão brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 55, p. 4-8, abr.-jun. 1998.
- CARVALHO, A., PARENTE, A. Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 1999. (Texto para discussão n. 635)
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago, diversos anos.
- _____. *Trade relations between Brazil and the United States*. Santiago, 1985. (Estudios e Informes de la Cepal n. 52)
- CUT – Central Única dos Trabalhadores. *A Alca e os trabalhadores*. São Paulo, ago. 1997. (Texto para Debate Internacional n. 9)
- FONSECA, R., CARVALHO JR., M. *Barreiras externas às exportações brasileiras, 1997*. Rio de Janeiro: Funcex/CNI, 1997.
- FONTAINE, R. W. *Brazil and the United States: toward a maturing relationship*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974.
- FUNCEX. O comércio bilateral Brasil-Estados Unidos e a política comercial norte-americana. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 47, p. 13-24, abr.-jun. 1996, p. 13-24.
- GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Latin America's trade issues and perspectives: a skeptical view. *The Fletcher Forum of World Affairs*, Tufts University, The Fletcher School of Law and Diplomacy, v. 16, n. 1, Winter, p. 1-13, 1992.
- GONÇALVES, R., PRADO, L. Gatt, OMC e a economia política do sistema mundial de comércio. *Contexto Internacional*, Rio de

- Janeiro: Instituto de Relações Internacionais (IRI)/PUC-RJ, v. 18, n. 1, p. 45-64, jan.-jun. 1996.
- GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS, Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HORTA, M. H., SOUZA, C. F., WADDINGTON, S. Desempenho do setor de serviços brasileiro no mercado internacional. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1998. (Texto para Discussão n. 600)
- LAVAGNA, R. O futuro da Alca: a indecisão americana. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 56, p. 39-40, jul.-set. 1998.
- LIMA, J. G. Acesso a mercados: um esforço a longo prazo. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 60, p. 48-53, jul.-set. 1999.
- MACHADO, J. B., VEIGA, P. M. A Alca e a estratégia negociadora brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 51, p. 33-42, abr.-jun. 1997.
- MARKWALD, R. Análise dos fluxos de comércio Mercosul-União Européia. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 50, p. 32-37, jan.-mar. 1997, p. 32-37.
- MARKWALD, R., MACHADO, J. B. Brasil-União Européia e Brasil-Estados Unidos: especificidades do padrão de comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro: Funcex, n. 58, p. 47-53, jan.-mar. 1999.
- MELLO, F., SCHLESINGER, S. Brasil: integração regional sob a ótica da democracia, justiça social e sustentabilidade. In: FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL PARA O DIÁLOGO EUROPA – AMÉRICA LATINA E CARIBE. Rio de Janeiro, 28 e 29 jun. 1999.
- NONNENBERG, M. Competitividade e crescimento das exportações brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 1998. (Texto para Discussão n. 578)
- PEREIRA, L. V. *A crise da regulação no comércio internacional: o novo protecionismo – antecedentes e respostas*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998, mimeo.

- _____. Considerações preliminares sobre a Iniciativa das Américas. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e o Plano Bush*. São Paulo: Nobel, 1991. p. 129-172.
- PRADO, L. C. A economia política da liberalização e proteção comercial dos EUA e do Brasil depois da Segunda Guerra Mundial. In: GIUCCI, G., DAVID, M. D. (Org.). *Brasil-EUA: antigas e novas perspectivas sobre sociedade e cultura*. Rio de Janeiro: Leviatã, 1994.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *Trade and development report*. Genebra, diversos números.

Resumo

As relações internacionais do Brasil são analisadas no contexto da integração regional (formação da Alca e, em menor medida, do Mercosul) e da cooperação internacional (União Européia).

O objetivo principal é apresentar algumas idéias centrais para a reorientação da política externa brasileira, bem como novas diretrizes para a cooperação internacional. A estratégia básica consiste em definir novas políticas e diretrizes que permitam ao país reduzir a sua vulnerabilidade externa e escapar da inserção internacional subordinada.

Os desafios para a inserção internacional do Brasil: passado, presente e futuro

CHRISTIAN LOHBAUER

Ao celebrar os 500 anos do descobrimento, o Brasil completa praticamente 178 anos de independência e 111 de república. Pelo menos durante o século XX, precisamente após a Primeira Guerra Mundial, a idéia de que o Brasil teria que ocupar um lugar junto ao grupo de países líderes do mundo e que estaria destinado a ser uma potência fez parte da concepção de mundo e da visão das elites brasileiras.

A dificuldade de se avaliar de forma realista as possibilidades de inserção e atuação do país no sistema internacional é uma das características da história das relações externas do Brasil. Momentos de pretensão de grandeza ilusória, momentos de realismo político e oportunidades perdidas marcaram a trajetória do Brasil na busca de inserção internacional. A avaliação das possibilidades e limitações da atuação brasileira no sistema internacional também foi equivocada em muitos momentos, porque o Brasil nunca foi um país de fácil categorização. Sua condição territorial-continental, população, capacidade agrícola e estágio de desenvolvimento sempre puseram o Brasil em posição “intermediária” entre o mundo rico-desenvolvido-industrializado e o mundo pobre-subdesenvolvido-agrário.

Ao estudar a inserção internacional do Brasil nos anos 40, Gerson Moura distingue um movimento pendular na percepção brasileira do sistema internacional.¹ Durante o período, os dirigentes brasileiros hiperdimensionavam as possibilidades da presença brasileira no mundo e o resultado era o discurso grandioso e uma atuação decepcionante. Por outro lado, simplesmente ignoravam as oportunidades de ação e, como consequência, não obtinham os resultados esperados da política externa.

Nas devidas proporções, esse movimento pendular pode ser percebido durante os últimos oitenta anos do século XX. A ilusão decorrente de um discurso arrebatador, mesclada a momentos de pura obediência e alinhamentos quase que servis, fez do Brasil praticamente o objeto de sua própria história externa. A ausência da maioria da sociedade na formulação e aplicação da política exterior brasileira ajudou a criar uma percepção de que o país acabou sempre sendo “vítima” dentro do sistema internacional, o que na verdade é resultado de uma dificuldade crônica – salvo em alguns períodos – de não apresentar-se como sujeito de sua própria história.

Ilusões, pragmatismo e decepções: a política externa no período republicano

A primeira grande ilusão brasileira em dimensionar sua posição junto às nações do mundo foi logo ao final da Primeira Guerra Mundial. Para compreender essa afirmação é necessário recapitular a política externa nas primeiras décadas da República. Os governos de Marechal Deodoro, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes e Campos Salles foram respon-

1. Cf. MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a II Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

sáveis pela consolidação institucional da República, determinando os novos atores no poder e afastando definitivamente as forças de contestação não contempladas pela nova ordem republicana. Durante o governo do presidente Campos Salles, estruturou-se a “política dos governadores” que marcaria a República Velha. Durante o período entre 1889 e 1902 não existiu uma diretriz de política exterior. Os problemas internos puseram a política exterior em posição secundária e suas demandas eram resolvidas de acordo com o momento.²

A partir de 1902, início do governo do presidente Rodrigues Alves, a gestão do Barão de Rio Branco frente ao Ministério das Relações Exteriores marcaria uma fase de 10 anos de definições da política externa. O Brasil definia suas fronteiras territoriais e afastava-se da Grã-Bretanha, iniciando um processo de “americanização” das relações exteriores. Rio Branco percebeu a existência de uma nova grande potência fora da Europa. A percepção nítida da crescente influência dos Estados Unidos fez Rio Branco adotar uma política essencialmente pragmática, que marcaria um dos momentos de lucidez da política externa brasileira. Os EUA passaram a ser aliados do Brasil: contribuíam para conter as pretensões expansionistas dos vizinhos latino-americanos oriundas da época imperial e serviam de anteparo às intenções européias no continente.³

Após a morte de Rio Branco em 1912, o Brasil procura dar continuidade a sua política externa. Durante a Primeira Guerra Mundial, o país teve uma participação reduzida, quase que simbólica. Graças ao prestígio que desfrutava junto aos Estados Unidos e suas autoridades, o Brasil participou das conferências

2. Cf. CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. *A política externa brasileira 1822-1985*. São Paulo: Ática, 1991. c. 5. p. 41-56. (Série Princípios)

3. Idem. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. c. 8. p.162-181. (Série Fundamentos 81)

de paz. Epiácio Pessoa chefiou a delegação brasileira e o país galgou a posição de membro temporário da Liga das Nações.

O esforço de conseguir um assento permanente no Conselho da Sociedade das Nações foi grande. Durante a gestão de Artur Bernardes, o ministro Félix Pacheco estabeleceu uma missão permanente em Genebra, chefiada por Afrânio de Melo Franco, com o objetivo de conseguir o assento. A presença do país como único membro da América Latina nas conferências de paz e sua presença no Conselho Executivo da Liga das Nações por dois mandatos fez o Brasil ter a impressão de estar no centro das decisões internacionais. Daí a primeira grande ilusão. A Alemanha é aceita como membro permanente em 1926 e o Brasil, protestando contra a “liga das grandes potências”, se retira da organização.⁴ O governo de Washington Luís mantém a decisão durante a gestão de Otávio Mangabeira.

A crise econômica internacional de 1929 e a mudança do regime brasileiro em 1930 vão claramente mostrar as fraquezas do país: a economia absolutamente dependente do café, 50% de analfabetismo, estradas não pavimentadas, ferrovias insuficientes e exército desnutrido. O período do governo de Getúlio Vargas entre 1930 até 1937 não apresentou grandes desafios externos, a não ser em relação ao endividamento brasileiro. O Brasil permanecia um ator secundário, um observador do processo de tensões que se acumulavam na Europa. Durante o período, o país procurou diversificar suas relações comerciais com outros países, em especial com a Alemanha, com quem chegou a estabelecer um sistema de comércio compensado, ganhando preferência comercial porque adquiria produtos do *Reich*.⁵ O governo Vargas explorava as

4. Idem, *ibidem*. c. 9. p. 204-205.

5. Sobre a relação do Brasil com as grandes potências durante os anos 30 ver: HILTON, Stanley E. *O Brasil e as grandes potências (1930-1939): os aspectos políticos da rivalidade comercial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

possibilidades oferecidas pelos EUA e pela Alemanha, sem optar por uma aliança clara com um dos dois.

Apenas no período seguinte, no final dos anos 30, o Brasil consegue barganhar seu alinhamento da melhor forma possível, até o *turning point* da diplomacia em 1938, com a nomeação de Oswaldo Aranha para o Ministério das Relações Exteriores e os acordos bilaterais assinados com os EUA em 1939. O país iria manter, no entanto, uma equidistância pragmática, rompida em 1942 quando entra na Segunda Guerra para valer e consolidar sua posição de “adesão negociada” junto aos norte-americanos.⁶

O alinhamento automático que cunhou o período da presidência do Marechal Dutra foi marcado por uma grande decepção. O país se rendeu completamente à política externa dos EUA na luta contra o comunismo, ao mesmo tempo em que buscava papel relevante no sistema internacional bipolar que se configurava. O Brasil perdia a capacidade de barganhar, já que a Ásia e a Europa passaram a ser as prioridades da política externa norte-americana. Mais uma vez, o país buscou perfilar-se junto ao clube das nações líderes, mas falhou na pretensão de fazer parte do conselho permanente das Nações Unidas. A diplomacia do “liberalismo associado”⁷ foi uma decepção. O alinhamento quase servil do país não conseguiu sequer garantir a modernização de seus equipamentos militares.

Ao retornar ao poder em 1950, Vargas faz uma revisão nas relações externas do Brasil. Diante dos poucos resultados da atuação externa de Dutra, o novo governo ensaia uma diversificação na política externa. O desenvolvimento e o interesse nacional serão as bandeiras da atuação de Vargas. As

6. MOURA, Gerson. Op. cit. p. 9.

7. Sobre a análise da diplomacia do liberalismo econômico ver: ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia do liberalismo econômico. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura/Nupri/USP, 1996. p. 173-210.

relações com os Estados Unidos são revistas. Através de uma política nacionalista exemplificada na questão do petróleo e na coordenação de interesses na esfera da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) no contexto latino-americano, o governo brasileiro retoma uma ação mais autônoma e pragmática buscando o velho alinhamento negociado. Mas o suicídio do presidente em 1954, justificando seu nacionalismo como defesa contra forças econômicas externas, encerra uma etapa da política exterior brasileira, esgotando a idéia de alinhamento negociado com benefícios econômicos.⁸

Com a Operação Pan-Americana (OPA), iniciativa tomada pelo presidente Juscelino Kubitschek em 1958 na qual propunha uma revisão das relações interamericanas e dos ideais do pan-americanismo, o Brasil concretiza um ato de afirmação continental e internacional⁹ em busca de segurança e desenvolvimento econômico. O período Kubitschek seria marcado pela volta de uma ação de barganha diplomática com os EUA, com a retórica de evitar que a América Latina caísse nas mãos do comunismo. Substancialmente, o período foi marcado pelo multilateralismo, novas direções na política externa brasileira e a utilização da diplomacia como instrumento para o desenvolvimento e autonomia. Os resultados da OPA junto a Eisenhower foram modestos, mas a conjugação da ação multilateral e das relações bilaterais na conduta externa do Brasil foi inovadora.

A Política Externa Independente (PEI) foi a primeira tentativa real de se desenvolver uma política externa original.

8. Cf. HIRST, Monica. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). Op. cit. p. 211-229 (229).

9. Cf. MELLO E SILVA, Alexandra. Um estudo da operação pan-americana no contexto da política externa de JK. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais (IRI)/PUC-RJ, v.14, n. 2, p. 209-239 (230), jul.-dez. 1992.

Seu caráter multilateral, não excludente ideologicamente, de neutralismo temperado e desenvolvimentista,¹⁰ marcou o período dos governos Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964. No entanto, a efetiva inserção externa do país esbarrou desta vez na megalomania do presidente Jânio Quadros e na fraqueza do regime interno durante a presidência de João Goulart. A PEI foi um aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e do ensaio multilateral de JK, extrapolando o ambiente regional e abrindo perspectivas mundiais. As relações não exclusivas favoreciam a defesa dos interesses do Terceiro Mundo, a discussão da questão norte-sul, a autonomia e desmistificação ideológica, o desarmamento e o combate à pobreza como pontos fundamentais da agenda externa do Brasil. A oportunidade de se implementar tal atuação externa perdeu-se com o rompimento do regime em 1964.

A política externa interdependente que caracterizou o primeiro governo militar liderado pelo presidente Castello Branco seguia um modelo elitista de corte liberal-democrático¹¹ e visava a segurança coletiva continental. A mudança de regime marcou também a ruptura com o modelo de autonomia do período anterior. O Brasil contribuía para o ideal comum norte-americano. Deixava de lado o princípio da autodeterminação dos povos e intervinha na República Dominicana em 1965. Juracy Magalhães, ministro das Relações Exteriores de Castello Branco até 1966, visava a unidade continental e a solidariedade econômica. Acima de tudo, aspirava à sub-liderança continental, citando discurso de Thomas Jefferson de 1787, onde “(...) um Brasil independente, forte e amigo [possa] levar a cabo na parte sul do hemisfério a missão

10. Cf. VIZENTINI, Paulo. *Relações internacionais e desenvolvimento*. São Paulo: Vozes, 1995. c. 5. p. 177-230 (194).

11. Cf. MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Estudos Cebrap*, São Paulo: Cebrap, p. 54-98 (57), abr.-jun. 1975.

que a nós cabe no norte (...)”.¹² O Brasil esperava que, com o alinhamento automático, obtivesse dos Estados Unidos a vinda de investimentos produtivos, recebesse assessoria técnica e militar, garantisse o fornecimento de armas modernas, lograsse a abertura do mercado norte-americano, e garantisse o princípio da reciprocidade entre as nações livres: veio a decepção. Mais uma vez, o país frustrava-se ao abdicar de objetivos estratégicos independentes em troca de benefícios econômicos.

A reação no posicionamento externo do Brasil veio logo no governo seguinte. O presidente Costa e Silva é designado e sobe ao poder decepcionado com a cooperação dos EUA e com a fé ingênua do Brasil na Aliança para o Progresso, que na sua visão gerou endividamento, remessa de lucros e marginalização social. A “diplomacia da prosperidade” vai visar a cooperação externa e o progresso social, além de retomar o debate nortesul. O Brasil vai recusar a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e buscar um caminho soberano. A agressividade até certo ponto inconseqüente do presidente Costa e Silva colheu frutos modestos. Mas o Brasil iniciou o milagre econômico. E com a presidência de Emílio Médici acreditou ser superpotência. O país mergulhava no discurso retumbante, enquanto o ufanismo adquiria sua maior amplitude. A diplomacia do interesse nacional atacava o messianismo de Castello Branco e o altruísmo terceiro-mundista de Costa e Silva, chamando para si um racionalismo e um oportunismo baseados em um cálculo custo-benefício para potencializar o poder nacional.¹³

Durante o regime Médici, o Brasil queria ser o último do clube dos ricos. Rejeitava o terceiro-mundismo e o sistema

12. Discurso de Juracy Magalhães na Universidade John Hopkins em janeiro de 1965, citado por MARTINS, Carlos Estevam. Op. cit. p. 64.

13. Idem, *ibidem*. p. 79.

bipolar estático. O Brasil combatia as “três falácias”: a do subdesenvolvimento autogênito, isto é, de que não há inter-relação centro-periferia; a falácia paternalista, isto é, a de que o desenvolvimento depende de alianças especiais; e a falácia gradualística, baseada na idéia de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo.¹⁴ A individualidade histórica do Brasil é conclamada, o que teria sido inovador se dentro de moldes pragmáticos e não ilusórios. O Brasil amplia suas relações com a África como pretensão de parceiro desenvolvimentista, mas com uma política superficial e inconseqüente. Seria necessária a mudança na Presidência para uma nova arrancada de pragmatismo.

O “pragmatismo responsável”, que marcou a conduta externa do presidente Ernesto Geisel e seu ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, recolocou o Brasil na busca de uma condição de maior autonomia internacional, que a PEI tinha como diretriz e não pôde implementar, e que durante os períodos de Costa e Silva e Médici foi obscurecida por um discurso ilusório. Com Geisel, o país se apresenta ao mundo com posições de liderança junto ao sul e ao mundo em desenvolvimento. Se os tempos eram outros, os argumentos de inserção externa do Brasil eram ironicamente semelhantes aos da PEI.¹⁵ O país se insere como o primeiro dos países pobres. O pragmatismo serve como instrumento a serviço da ação. O Brasil continua e aprofunda a diversificação das relações bilaterais em busca de autonomia no sistema, o que simbolicamente alcança ao liderar o Grupo dos 77 ou ao aumentar seu comércio com Europa e Ásia. O pragmatismo traz a idéia de universalismo e acirra o debate norte-sul, fortalecendo os fóruns

14. Idem, *ibidem*. p. 82.

15. Cf. FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). *Op. cit.* p. 299-336.

multilaterais de negociação. A obtenção de recursos energéticos para o desenvolvimento passa a ser tema fundamental da agenda brasileira e influi diretamente na política exterior. O Brasil aproxima-se dos países do Oriente Médio, refuta intervenção em assuntos de direitos humanos do governo dos EUA e estabelece o acordo nuclear com a Alemanha. Também inicia um esforço de desenvolver uma indústria bélica própria. O período Geisel será marcado por momentos de lucidez e autonomia que desafortunadamente não se prolongaram no período seguinte.

O universalismo caracterizou a política externa do período de governo do último regime militar brasileiro, sob o presidente João Figueiredo, o que teria seqüência durante os anos 80. A oportunidade de se aprofundar o pragmatismo, dentro da linha do universalismo e da autonomia, seria duramente prejudicada. O país se debateria contra o aumento dos juros internacionais e com o fim de um modelo econômico de crescimento. A política externa se tornaria a política da economia externa.

A transição democrática sob a presidência de José Sarney teve que conviver com uma política externa reativa às pressões da comunidade econômica internacional e às pressões pela defesa do meio ambiente que marcaram a década de 80 dentro do debate sobre a proteção da Amazônia. As dificuldades econômicas levariam o Brasil a mudar radicalmente seu modelo de desenvolvimento, tornando-se um exportador de capitais. O custo social e econômico para o país foi altíssimo, marcando as novas dimensões da política externa brasileira na década.¹⁶ O esforço do país não conseguiu evitar a moratória temporária em 1987. A década perdida foi uma maneira de o país perceber a importância da integração regional e do mercado regional. Com ela, a história trouxe a derrocada do socialismo e o fim da bipolaridade no sistema internacional.

16. Cf. LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: Anpocs, I (3), p. 73-82, fev. 1987.

O Brasil se via então diante de um novo desafio: a formação da nova ordem mostrava-se indefinida e era necessário agir. Numa iniciativa conjunta, Brasil e Argentina iniciaram uma cooperação econômica que se tornaria o Mercosul em 1991. Uma ação realista e efetiva de política externa de um governo de transição instável e com muitas dificuldades institucionais.

As condições do sistema internacional após a Guerra Fria e a inserção do Brasil

O fim da Guerra Fria coincide com o fim da transição democrática no Brasil. O primeiro turno da eleição que elegeria o presidente Collor de Mello se deu uma semana após a queda do muro de Berlim. Os anos 90 serão marcados por três momentos diferentes de atuação externa brasileira: o período Collor de Mello, que pretendia atualizar a agenda do país de acordo com os novos temas internacionais, construindo uma agenda positiva com os EUA e afastando-se do perfil terceiro-mundista do país; o período do presidente Itamar Franco, que retoma a condição de país em desenvolvimento, priorizando a atuação do Brasil em foros multilaterais;¹⁷ e a “diplomacia presidencial” do presidente Fernando Henrique Cardoso, desde sua posse em 1995.

As condições do sistema internacional durante a década mudaram significativamente. Desde a queda do muro de Berlim e da derrocada do socialismo, o mundo não apresentou um sistema com pólos de poder definidos. Os pólos existem, mas, como não são comparáveis à situação de outros momentos

17. Sobre a política externa do Brasil na primeira metade da década de 90, ver HIRST, Monica, PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri)/Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 38(1), p. 5-23, 1995.

históricos, é difícil determinar quem tem o poder. É evidente que os Estados Unidos se apresentam como a única potência com capacidade de intervenção militar em qualquer ponto do planeta. Mas há outras esferas de poder além da militar, como por exemplo a econômica ou a financeira e a comercial. Além disso, a formação de blocos econômicos implicou o fortalecimento de potências regionais, gerando um sistema novo.

Se há outras esferas de poder, também se pode constatar que há um maior repertório de ameaças no sistema internacional. São ameaças mais difusas, mas não menos preocupantes. Elas não exigem engajamento total, como na Guerra Fria, mas são pontuais em relação ao comércio ou aos direitos humanos. Assim, há a dificuldade de se medir o poder, a velocidade na variação do poder, a mudança na natureza das ameaças e as novas esferas de legitimidade e representação que afetam o sistema.¹⁸ Para Samuel Huntington, o sistema internacional pode ser definido como um sistema uni-multipolar, um sistema de concerto com rivalidades.

Citando obra de Richard Rosecrance de 1992, Fonseca Jr. afirma que o concerto mundial ainda funciona sob o controle de cinco bases de poder: EUA, União Européia, Federação Russa, China e Japão.¹⁹ O Conselho de Segurança das Nações Unidas reflete esse funcionamento, pois chega a conclusões negociadas e depois as expressa às Nações Unidas e em outros foros. As preocupações do concerto ainda são fundamentalmente evitar a guerra. Mas seus objetivos são mais amplos, como garantir o desenvolvimento, o mercado e a democracia, a segurança coletiva ou regimes formados sobre valores

18. Cf. FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 7 (4), p. 36-57, mar. 1999.

19. Idem, *ibidem*. p. 46-47.

universais. O sistema atual é mais aberto para a participação de todos, pois não há mais divergências ideológicas radicais, tampouco expansionismos imperialistas. A ordem liberal democrática e o desenvolvimento econômico são as prioridades universais e favorecem o concerto.

Qual o papel do Brasil dentro desse panorama? Claramente o Brasil tem uma função importante a desempenhar no sistema internacional do século XXI. Talvez possa até contribuir com algo original para a civilização ocidental.

Seguindo a idéia de que o sistema internacional seguirá o caminho da concertação de interesses em negociações de foros multilaterais, pode-se esperar um sistema onde os alinhamentos terão geometrias variáveis, isto é, variarão em função do tema. Se as organizações internacionais adquirem legitimidade multilateral e caráter universal, então muitos dos problemas nacionais poderão ser resolvidos de forma coletiva.

Como se verificou na breve retrospectiva da atuação externa do Brasil durante praticamente todo o século XX, o país tem o desafio de avaliar de forma realista sua inserção e atuação no sistema internacional. Não pode correr mais o risco de cair em ilusões como as descritas acima e não deve perder mais as oportunidades que a história lhe apresentar. O Brasil é um país médio, ou seja, tem interesses globais mas exerce uma liderança regional, e pode ser caracterizado como uma “potência média recém-industrializada”.²⁰ Poucos países cresceram e se desenvolveram tanto neste século. No entanto, o país ainda possui índices sociais contrastantes e inaceitáveis que mesclam o mundo rico com o mundo pobre.

20. Sobre o debate conceitual de potência média, ver SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Departamento de Ciência Política da FFLCH. São Paulo: Universidade de São Paulo, maio 1996. c. 1. p. 8-36.

O Brasil tem uma presença comercial global e faz parte dos 20 maiores parceiros comerciais do mundo, sendo responsável por cerca de 1% do comércio internacional. O país está amplamente representado nas organizações multilaterais, possui grande influência nos assuntos do continente sul-americano e no Atlântico Sul, e pode influenciar na formação da agenda da América Latina e do hemisfério. O potencial de mercado brasileiro é mais uma qualidade que faz o país muito atraente para o mundo econômico. O país não tem guerras, problemas de fronteira, conflitos étnicos ou instituições muito precárias. Se não tem capacidade militar nem econômica de intervenção, a tradição histórica aponta mais para a diplomacia do direito do que para a diplomacia do poder.

A estratégia de inserção internacional do Brasil não deve adotar alinhamentos automáticos, como fez com Dutra e Castello, já que aprendeu que a troca de concessões estratégicas por vantagens econômicas não funcionou. Múltiplos alinhamentos regionais são a opção mais adequada: Mercosul-Comunidade Andina, Mercosul-Alca, Mercosul-União Européia. Também não pode adotar a linha *free-rider*, como tentou fazer com a PEI e o “pragmatismo responsável”, porque, apesar do realismo e lucidez contidos no momento histórico vivido, o concerto no pós-Guerra Fria implica fortalecer regimes (regulamentação comercial, proliferação etc.).

A saída indica em primeiro lugar para a consolidação de uma posição de cooperação regional na América do Sul. Em seguida, a questão parece ser como maximizar as vantagens comparativas do país. Se o Brasil compartilha as mesmas opiniões sobre os valores universais da maioria da comunidade internacional, então nos cabe maximizar essas vantagens.

A longo prazo, para consolidar-se como pólo de poder regional e internacional, é preciso “arrumar a casa” para adquirir credibilidade internacional: investir na formação e educação

do brasileiro, distribuir a renda, fortalecer as instituições democráticas, garantir o desenvolvimento sustentado, promover a justiça social, combater a criminalidade.

O mais importante: buscar uma maneira brasileira, original, de se tomar decisões e de se apresentar ao mundo. Um modelo brasileiro democrático, confiante, moderado e tolerante. Um modelo de inserção que faça do Brasil, finalmente, sujeito de sua própria história.

Resumo

A idéia de que o Brasil teria que ocupar um lugar junto ao grupo de países líderes tem sido parte da concepção de mundo e da visão das elites brasileiras. A dificuldade de se avaliar as possibilidades de inserção e atuação do país no sistema internacional é uma das características da história das relações externas do Brasil.

O texto faz uma apresentação cronológica dos momentos de grandeza ilusória, de realismo político e das oportunidades perdidas que marcaram a trajetória do Brasil na busca de inserção internacional durante o século XX.

Publicações anteriores dos
Cadernos Adenauer

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,
Vilmar E. Faria, Verónica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

(Volume 1) São Paulo, 2000, 85 páginas

A série *Pesquisas* da Fundação Konrad Adenauer

Na série *Pesquisas* são publicados trabalhos que, com metodologia científica, tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Últimas publicações da série *Pesquisas*:

Renato Baumann, Eliana Cardoso, Reinaldo Gonçalves *et al.*

Dívidas externas na América Latina e a crise financeira internacional

(Volume 15) São Paulo, 1999, 155 páginas

Carlos Augusto dos Santos Neves, Carlos R. S. Milani, Christian Lohbauer *et al.*

Governança global: reorganização da política em todos os níveis de ação

(Volume 16) São Paulo, 1999, 148 páginas

Rubens Figueiredo, Márcia Cavallari Nunes, José Roberto de Toledo *et al.*

Marketing político e persuasão eleitoral

(Volume 17) São Paulo, 2000, 240 páginas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas

(Volume 18) São Paulo, 2000, 120 páginas



ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A desconstrução da ordem corporativa e o papel
do Legislativo no cenário pós-reformas

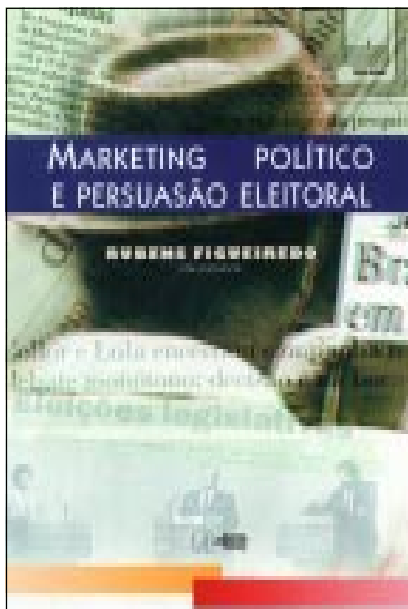
Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

120 páginas – R\$ 13,00

Qual o impacto institucional da mudança do papel do Estado na economia e da reconquista pelo Congresso Nacional de prerrogativas suprimidas durante o período autoritário? Como reagiram as elites empresariais e parlamentares diante das recentes transformações ocorridas no Brasil?

Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo descreve o comportamento de setores-chave da sociedade brasileira em época decisiva da história recente, facilitando ao leitor a compreensão de importantes aspectos da vida política nacional.

Este livro pode ser adquirido diretamente na
Fundação Konrad Adenauer.



MARKETING POLÍTICO E PERSUASÃO ELEITORAL

Rubens Figueiredo (organizador)

240 páginas – R\$ 15,00

Com artigos escritos por alguns dos mais importantes especialistas brasileiros na matéria, *Marketing político e persuasão eleitoral* retrata de forma bastante objetiva como são conduzidas as campanhas modernas, e qual o impacto do *marketing* e da comunicação política no coração e nas mentes dos eleitores.

Este livro pode ser adquirido diretamente na Fundação Konrad Adenauer.