



III
ENCONTRO
GOVERNO
SOCIEDADE

O BRASIL
NA VIRADA DO SÉCULO

Cenário Internacional

TEXTOS

«Ressalto, especialmente, dois aspectos fundamentais do meu Governo: o cumprimento dos compromissos de mudanças do programa da Aliança Democrática e a superação definitiva das incertezas do passado que marcaram de forma profunda e dramática, o alheamento entre Estado e Nação, Governo e Sociedade, poder e cidadãos.»

Presidente José Sarney

III ENCONTRO GOVERNO-SOCIEDADE

O BRASIL NA VIRADA
DO SÉCULO

PROMOÇÃO:

**Gabinete Civil da Presidência da República
Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Cultura
Secretaria de Planejamento da Presidência da República**

Encontro Governo-Sociedade, .3, Brasília, 14-15 de outubro de 1986.

III encontro governo-sociedade; o Brasil na virada do século. Brasília, Presidência da República, 1986.

86 p.

1. Economia — Brasil. 2 — Política Externa — Brasil.
I — Brasil. Presidência da República. Gabinete Civil.

CDD 330.81

«Nesta derradeira etapa do século XX, considero essencial que Governo e Sociedade se aproximem cada vez mais para formular um autêntico projeto nacional voltado para a modernidade, sem deslembrar-se do patrimônio histórico-cultural amealhado ao longo de nossa História».

Presidente José Sarney

«O III Encontro Governo-Sociedade destina-se a que a cidadania, num ambiente aberto, desinibido e sincero, proporcione idéias preliminares sobre cenários alternativos que o Brasil pode vir a encontrar na virada do século».

Ministro Marco Maciel

Local: Auditório do Palácio do Planalto

Data: 14-15 de outubro de 1986

PROGRAMAÇÃO:

Dia 14

09:00 — Chegada do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, José Sarney

— Abertura solene

09:30/12:30 — Cenário Internacional

Presidência: Ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré

14:30/17:30 — Cenário Cultural

Presidência: Ministro da Cultura, Celso Furtado

Dia 15

09:30/12:30 — Cenário Econômico-Social

Presidência: Ministro-Chefe da SEPLAN, João Sayad

14:30/17:30 — Cenário Político-Institucional

Presidência: Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves

17:30/18:00 — Avaliação

Presidência: Presidente do Congresso Nacional, Senador José Fragelli

18:00 — Encerramento

Ministro-Chefe do Gabinete Civil, Marco Maciel

Apoio:

**Secretaria Especial de Ação Comunitária
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

Coordenação dos Trabalhos:

Ministro J. J. Moscardo de Souza, Subchefe para Assuntos Institucionais do Gabinete Civil

Sumário

I — Ministro Roberto de Abreu Sodré, Discurso de Abertura da XLI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas	1
II — Ministro Celso Furtado, Crise e Transformação na Economia Mundial	13
III — Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Condicionantes da Ação Externa do Brasil	31
IV — Embaixador Rubens Ricupero, O Brasil e o Mundo no Século XXI	63

Discurso proferido pelo Ministro Roberto de Abreu Sodré na Abertura do Debate Geral da XLI Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas em Nova York, 22 de setembro de 1986.

Senhor Presidente,
Senhores Delegados,

Há quarenta e um anos tem o Brasil o privilégio de abrir a fase de debates da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Na Quadragésima Assembléia, em setembro último, coube ao Presidente de meu País, José Sarney, proferir o discurso de abertura. Suas primeiras palavras foram de homenagem a esta tribuna: é a mais alta na comunidade das Nações, impõe respeito e dignidade, aqui grandes e pequenos ficam menores.

Na qualidade de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, venho a este pódio das Nações Unidas com emoção e reverência.

Este é o foro máximo da Humanidade.

É como tal há que preservá-lo, com determinação.

Não poupo, por isso, palavras para enaltecê-lo. Seus malogros eventuais não o diminuem em sua valia essencial como instrumento de diálogo e de paz. Suas insuficiências, longe de invalidá-lo, antes exaltam o imperativo de seu fortalecimento.

O Brasil não conhece alternativa para a Organização das Nações Unidas. Não existisse a Organização, tocaria ao talento e ao engenho humano imaginá-la, criá-la, em suma, reiventá-la. Não lhe faltam, decerto, meios institucionais adequados, marco jurídico exato, objetivos lúcidos e nitidamente definidos. Na verdade, para traduzir todo o seu imenso potencial em mais proveitosa cooperação entre os povos e seu benefício comum, o de que mais carece a Organização é de uma vontade política sincera e global, capaz de sustentá-la sem vacilações

na afirmação persistente e imprescindível dos nobres propósitos consagrados na Carta de São Francisco.

Justamente quando a sociedade internacional se torna praticamente universal, seria contraditório, além de temerário, condenar o sistema das Nações Unidas ao perecimento, ou à inércia, privando o mundo de instrumentos fundamentais de diálogo democrático e fértil entendimento.

Para o Brasil, o fortalecimento da ONU é o melhor caminho para assegurar-se a paz, a segurança, a cooperação internacional.

Senhor Presidente,
Senhores Delegados,

Durante sua recente visita oficial aos Estados Unidos da América, o Presidente José Sarney referiu-se ao Brasil como um fator de estabilidade e de paz, de conciliação e equilíbrio em todas as dimensões da ordem mundial. «Somos um país que soma — disse, que não desagrega. Um país que não traz problemas, mas soluções».

Venho às Nações Unidas exprimir, com segurança e convicção, a palavra meditada e construtiva de um Brasil novo, que celebra seu reencontro com a democracia e já consoma, revigorado, com decisão e certeza, transformações significativas.

É expressivo o balanço dos dezoito meses da Nova República.

Consolidamos nossas instituições políticas, abolindo os resíduos do autoritarismo e gerando espaços para uma democracia avançada e irreduzível, uma sociedade plena, aberta, moderna e solidária.

Corrigimos distorções inflacionárias que castigavam há décadas nossa população — e isso sem recessão, mas sim, ao invés, com celeridade e sólida retomada do crescimento econômico.

Começamos a resgatar nossa principal dívida — a dívida social, débito histórico do País para com sua própria população, buscando ativamente reduzir os desníveis de renda e eliminar a miséria.

Senhor Presidente,

Tal como a nação que estamos empenhados em construir, queremos uma ordem internacional politicamente democrática, economicamente próspera e participativa, socialmente justa. Queremos liberdade, desenvolvimento, equidade.

Não parece, no entanto, que tais anseios estejam próximos de serem atendidos. Pelo contrário.

No plano político, a tendência à rebipolarização esvazia os mecanismos internacionais de entendimento coletivo e democrático. A confrontação substitui o diálogo, o poder passa a predominar sobre o consenso. A ameaça da força, e mesmo seu emprego, substituem os meios

de negociação no tratamento das disputas. Como se fosse de per si eficiente, o poder, para resolver conflitos. Onde presente a força, hoje, os impasses são mais freqüentes do que as vitórias ou as derrotas. A força, além de ilegal, tem-se provado também não-funcional.

Tinha razão o historiador que, no século passado, previu que o Século XX seria o século das terríveis simplificações. A vasta complexidade das relações internacionais é aprisionada em esquematizações triviais, que dividem os países conforme a lógica fácil das dicotomias, separando-os em campos distintos e necessariamente opostos, procurando anular a espontânea multipolaridade do mundo de nossos dias.

A realidade é mais rica e contraditória e tem resistido ao autoritarismo das concepções binárias. Mas o dualismo maniqueísta pode ser perverso e acabar-se impondo à realidade. Dar a uma disputa local, resultante de causas locais, tratamento inspirado em preconceitos e interesses embutidos na confrontação de potências exógenas, pode desencadear forças que terminarão por transportar a disputa menor para o conflito maior. Embora falaciosas em suas premissas, aquelas concepções podem ser catastróficas em suas conseqüências. O que era falso como princípio, torna-se, na aplicação, dolorosamente verdadeiro — e mais grave.

Já o sistema econômico internacional é conduzido por automatismos anacrônicos que estão em contradição com os interesses de boa parte da comunidade internacional — em primeira instância os países em desenvolvimento. No campo comercial predominam regras que refletem prioritariamente o interesse das nações industriais mais poderosas — e mesmo essas regras são freqüentemente transgredidas. Nos campos financeiro e monetário, a economia mundial está sujeita ao impacto de medidas tomadas unilateralmente e que podem afetar decisivamente os países em desenvolvimento, sem que a estes se reserve qualquer direito — direito a voz, a contestação ou a reparação.

No que respeita à equidade, à desejável redução do grande fosso entre países ricos e pobres, vimos assistindo à paralisação quase completa da cooperação econômica internacional. As iniciativas dos países em desenvolvimento esbarram no imobilismo e mesmo na hostilidade dos países desenvolvidos. Acentua-se, por outro lado, o protecionismo comercial destes países, prática iníqua inclusive porque incorretamente comparada com as medidas legítimas que os países em desenvolvimento necessitam adotar para proteger sua nascente produção interna. Há uma diferença indisfarçável entre um e outro comportamento: um preserva a concentração de riqueza, sustentando atividades não-competitivas, outro busca assegurar a sobrevivência dos países mais pobres em sistema internacional injusto e desequilibrado, que os obriga, inclusive, a acumular saldos crescentes para o pagamento de seus compromissos financeiros externos.

Mais grave, um novo modelo de protecionismo se manifesta. A ação de barrar exportações incômodas está sendo agora complementada pela estratégia de criar obstáculos à própria instalação de processos de produção nos países em desenvolvimento, mesmo quando voltados predominantemente para atender à demanda do mercado interno. Esse protecionismo «preventivo» é especialmente visível nos setores cuja atividade envolve o emprego de tecnologias mais avançadas.

Não se afigura favorável, pois, o clima das relações internacionais para países em desenvolvimento como o Brasil. Isso não nos desanima, contudo, na perseverante busca dos objetivos que nos colocamos internamente, nem nos diminui a disposição de participar de todo esforço que possa conduzir a uma sociedade internacional efetivamente mais livre, próspera e justa — tal como a sociedade que nos propomos firmemente a estabelecer em nosso País.

Não poderia deixar de mencionar aqui a Reunião Ministerial do GATT, em Punta del Este, da qual acabo de participar. Ressalto naquele encontro a firmeza de posições e a atitude construtiva dos países em desenvolvimento.

O Brasil confia em que o consenso afinal alcançado possa servir de ponto de partida para negociações frutíferas e vantajosas para toda a comunidade internacional, que levem a uma ordem econômica mais justa e eficaz.

Senhor Presidente,

A América Latina luta heroicamente para sair da crise econômica no momento mesmo em que se reafirma, concretamente, sua vocação democrática.

Apesar dos progressos que alguns Países latino-americanos, como o Brasil, vêm obtendo no plano econômico-social, o quadro geral do Continente permanece ainda de graves dificuldades — de recessão, desemprego e oneroso endividamento externo.

Vêm-me à lembrança as famosas palavras de Simon Bolívar, a quem tanto deve o Continente: «A escravidão é filha da escuridão; um povo ignorante é um instrumento cego da sua própria destruição». O libertador concordaria, hoje, em que a população cega nas trevas da pobreza pode tornar-se igualmente instrumento de revolta e desestabilização.

A conjuntura atual exige visão de estadistas. É necessário e urgente, como ocorreu no final da Segunda Guerra Mundial, empreender ações concretas para o lançamento de uma autêntica nova ordem econômica internacional.

Reclamamos também medidas de curto prazo. A América Latina não pode continuar a ser exportadora líquida de capital, não pode seguir pagando altas taxas de juros e «spreads» na renegociação de seus

débitos externos, não pode ter mais impedido o acesso de seus produtos aos mercados internacionais e tampouco pode continuar a sofrer restrições em matéria de transferência de tecnologia.

A aguda consciência dos problemas econômicos na América Latina levou à formação do Consenso de Cartagena, através do qual convidamos as nações credoras ao diálogo e ao entendimento.

É imprescindível que a crise do endividamento latino-americano seja analisada e entendida pelo seu aspecto político. É imprescindível que os Governos dos países credores compreendam a existência de uma situação excepcional, que não pode ser corrigida automaticamente pelo simples jogo das forças de mercado. É imprescindível que se entenda a necessidade de conter e corrigir distorções e desigualdades patentes no sistema econômico internacional.

O Presidente Sarney tem afirmado repetidas vezes que o Brasil não pagará a dívida externa com a fome e a miséria de seu povo, nem com prejuízo da democracia ou do crescimento econômico.

Ao reafirmar essa determinação do Governo brasileiro, faço-o em nome de um país empenhado em cumprir seus compromissos financeiros internacionais, mas igualmente decidido a assegurar melhores condições de vida a sua já tão sacrificada população.

Foi com esse objetivo último que o Brasil adotou, em fevereiro deste ano, amplo programa de reformas econômicas, que visa a debelar a inflação, estimular os investimentos, premiar a produção e o trabalho, penalizar a especulação. Esse novo programa, o tão bem-sucedido «Plano Cruzado», é hoje símbolo de uma nova esperança dos brasileiros, uma nova mentalidade, uma nova força a impulsionar o nosso crescimento.

Senhor Presidente,
Senhores Delegados,

Neste planeta não há mais nenhuma *terra incognita*. No entanto, novas fronteiras estão por abrir-se, em espaços cruciais para a humanidade: os da tecnologia.

O mundo em desenvolvimento não pode ficar à margem dessa nova revolução, sob pena de ver consolidado em definitivo, e ampliado, o já tão largo fosso que o separa do mundo desenvolvido.

A revolução tecnológica precisa ser encaminhada para a aproximação desses dois mundos, sendo proveitosa a ambos. Seus efeitos são exponenciais e de caráter qualitativo. Se forem mal dirigidos, poderão levar não somente à clivagem irreversível entre ricos e pobres, mas também ao abismo que se estabelecerá irremediavelmente, entre os que detêm e dominam o conhecimento e aqueles aos quais a ele não é permitido aceder.

Não queremos nem podemos aceitar que a revolução tecnológica trilhe os mesmos caminhos da revolução industrial, relegando a maioria das nações ao papel de meros fornecedores de insumos de pouco valor agregado. Tampouco queremos ser limitados a simples compradores do excedente e do obsoleto.

Não nos resignaremos a ser espectadores passivos de uma nova divisão internacional do trabalho, que cinda o mundo em dois universos distintos — o das sociedades pós-industriais, onde predominam as atividades de informações e serviços, verdadeiros centros nervosos a governarem o planeta, e o das sociedades atrasadas e caudatárias.

Não nos escapam também as implicações do desenvolvimento acelerado, nos países ricos, de novas tecnologias para fins militares. Estamos conscientes do impacto das aplicações civis dessas novas tecnologias, cuja pesquisa e desenvolvimento são financiados a fundo perdido pelos orçamentos de defesa. Não desconhecemos as repercussões desses subsídios à tecnologia sobre toda a estrutura econômica dos países desenvolvidos, nem ignoramos seus reflexos negativos na capacidade competitiva das economias dos países em desenvolvimento.

Senhor Presidente,

Na América Latina, em particular, o atraso econômico e tecnológico está acicatando a consciência de nossos povos.

No Brasil, estamos firmemente, irreversivelmente comprometidos com a causa da integração econômica da América Latina. Há muito que essa integração tem sido exigida, mas nunca antes como agora criaram-se as condições adequadas para o surgimento de uma autêntica vontade política para aprofundá-la.

A integração abre horizontes para a formação de um espaço comum latino-americano, capaz de favorecer o desenvolvimento dos países da região e fortalecê-los frente às adversidades da conjuntura econômica internacional.

O Brasil, junto com a Argentina e o Uruguai, deu recentemente passos relevantes no sentido dessa integração, através de acordos que traduzem, de modo inequívoco, a decisão madura e inteligente de povos definitivamente convencidos das vantagens de sua união. Decisão ambiciosa mas também realista, em que a fé renovada na convergência de nossos destinos se associa a consciência plena das dificuldades que a integração pode suscitar. Não recuaremos, no entanto, diante desse desafio histórico, que sabemos grande, mas cuja grandeza dá a medida de nossa disposição comum de cooperação e de progresso — nossa aspiração fraternal de crescer juntos.

Senhor Presidente,

A persistência de crises regionais que ameaçam a paz e a segurança é outro aspecto preocupante da realidade internacional.

É o que ocorre, notadamente, na África Austral. Recorro a palavras do Presidente José Sarney, proferidas em Praia, por ocasião de sua grata visita a Cabo Verde, em maio último: «a complexa problemática da África Austral jamais poderá ser solucionada no horizonte das tensões leste-oeste ou sob qualquer ótica estratégica de grandes potências. (...) A solução da crise naquela região passa primeiramente pelo desaparecimento do *apartheid* e, em seguida, pela sólida implantação de uma estrutura de interação pacífica entre os Estados da região, que permita a todos eles dedicar-se à luta para implementar os seus projetos nacionais de desenvolvimento».

A inconcebível recalcitrância do Governo de Pretória em manter intacto o regime do *apartheid* e bloquear o processo de independência da Namíbia, em persistente violação de decisão do Conselho de Segurança, continua a provocar graves tensões e conflitos na África Austral.

No século passado, um ilustre estadista brasileiro, Joaquim Nabuco, batendo-se contra a escravidão que naquele tempo nos estigmatizava, já dizia que «as leis de cada país são remissivas a certos princípios fundamentais, base das sociedades civilizadas, e cuja violação em uma importa em ofensa a todas as demais». «Nenhum Estado pode pôr-se assim fora da comunhão civilizada do mundo», assinalava o ilustre abolicionista. Esse é exatamente o caso do regime abominável de discriminação vigente na república da África do Sul, até nossos dias, quando já nos aproximamos do terceiro milênio.

A comunidade internacional está no limiar de decisões inadiáveis, com vistas a tornar concretamente inviável a tentativa de Pretória de perpetuar aquele nefando regime. O Brasil continuará a lutar pela criação de condições para a solução dessa questão, inegavelmente prioritária, diante da explosiva conjuntura sul-africana e da situação crítica dos países da linha de frente, submetidos a agressões de toda ordem — ilegítimas, injustificáveis. Àquelas valorosas e sacrificadas nações emprestamos nossa firme solidariedade.

No Oriente Médio, o ciclo da violência também se perpetua. O Brasil reitera sua consternação pelos atentados praticados no Líbano, país com o qual temos vínculos tradicionais, e cuja plena autodeterminação desejamos ver respeitada.

As bases para uma paz justa e duradoura no Oriente Médio devem, obrigatoriamente, incluir a devolução dos territórios árabes ocupados desde 1967, o respeito ao direito do povo palestino à autodeterminação e independência em seu próprio território e a necessidade de que todos os Estados da Região, inclusive Israel, possam existir em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

O Brasil acompanha também, com preocupação, o desenvolvimento do conflito entre o Irã e o Iraque. Lamentamos que esses dois

países não tenham conseguido ainda resolver suas diferenças de modo pacífico e renovamos nosso apelo para uma imediata cessação das hostilidades.

Crises e conflitos prolongados ocorrem igualmente em outras partes do mundo. É o caso do Afeganistão e do Campuchéia, onde se violam o direito à autodeterminação e o princípio da não-ingerência. Não cessará a violência nessas regiões enquanto persistirem a ocupação estrangeira e a repressão à livre manifestação da vontade popular.

Outra questão a preocupar o Brasil e os demais países latino-americanos é a das Ilhas Malvinas. Desde 1833 temos apoiado clara e invariavelmente os direitos soberanos da República Argentina sobre aquele território e temos insistido na necessidade de uma solução pacífica e negociada para a disputa. É indispensável que se restabeleça o diálogo entre as partes envolvidas.

Na América Central, o agravamento de problemas econômicos e sociais de natureza estrutural continua a somar-se à persistência de um clima de tensão, acirrado pela confrontação ideológica. O Brasil mantém-se firmemente persuadido de que só dentro do respeito aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, em clima de diálogo e compreensão mútua, poderá ser alcançada uma solução duradoura para o conflito. Com essa convicção, meu país tem procurado colaborar para o entendimento, por meio de sua participação no grupo de apoio ao processo de Contadora.

Senhor Presidente,

Quando nos reunimos em São Francisco, para elaborar a Carta das Nações Unidas, movia-nos a preocupação de definir como deveria ser o mundo que legaríamos às gerações futuras. Pouco depois, um acontecimento de proporções apocalípticas alterou radicalmente as próprias premissas em que se assentaram as negociações em torno do novo ordenamento internacional.

A explosão da primeira bomba nuclear em Hiroxima revelou que o homem passava a ter uma arma capaz de destruí-lo como espécie e a todo o mundo em que vivemos.

Desde então, o problema dos armamentos nucleares só fez agravar-se. A cada dia é mais intenso o risco de um conflito global — global e final.

É assustador o processo de ação e reação que tem levado a letal espiral armamentista a patamares cada vez mais elevados. Causamos, igualmente, profunda apreensão as perspectivas de desencadeamento de uma corrida armamentista no espaço.

O Brasil mantém uma política firme e decidida contra a proliferação das armas nucleares, seja no sentido vertical, seja no sentido horizontal. Temos participado ativamente de todos os esforços pelo desarmamento levados a efeito nos órgãos das Nações Unidas.

Meu país assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco, que tem por objetivo fazer da América Latina a primeira zona militarmente desnuclearizada em território habitado pelo homem.

Tlatelolco ainda não cumpriu o seu objetivo porque não conta com a participação de todos os Estados da região, nem de uma das potências extracontinentais que mantém territórios sob sua administração na área do Tratado. Ademais, eventos recentes indicam que, para que o Tratado se transforme em instrumento efetivo de garantia à segurança das nações latino-americanas, faz-se necessário um eficiente sistema de verificação contra a introdução de armas nucleares.

Não obstante essas limitações, o Brasil tem reiteradas vezes afirmado sua política invariável de orientar-se estritamente pelos objetivos do Tratado de Tlatelolco, excluindo qualquer atividade que vise à aquisição de armamento nuclear.

Seguida em todos os tempos e sem vacilações, essa política tem merecido apoio amplo do povo brasileiro. A plena desnuclearização militar da América Latina inscreve-se entre as metas prioritárias da política externa do meu Governo, vivamente empenhado, como os de outros países da região, em evitar o desenvolvimento e a introdução de armas atômicas no Continente.

Senhor Presidente,

O armamentismo nuclear não é apenas uma ameaça a nosso futuro. Ele causa terror e já vem matando no presente. Matando pela insegurança e pelo medo, pela pobreza e pela fome. Nas palavras do grande poeta brasileiro Carlos Drummond de Andrade,

«A bomba mata só de pensarem que vem aí
para matar»

«A bomba é miséria confederando milhões
de misérias».

Não obstante tantos protestos e tantas advertências, em tantos fo-
ros

(«A bomba vai a todas as conferências e senta-se
a todos os lados»),

conseguirá o homem vencer a ameaça de sua própria destruição? Talvez nos versos finais do mesmo expressivo poema do poeta Drummond haja uma mensagem confortadora de otimismo:

«A bomba, com ser uma besta confusa, dá tempo
ao homem para que se salve

A bomba não destruirá a vida

O homem (tenho esperança) liquidará a bomba».

Sejamos confiantes. Nas palavras lapidares de Thomas Jefferson, somos movidos, afinal, «pelo desejo consciente de dirigir as energias de

nossas nações para a multiplicação da raça humana, e não para sua destruição».

Senhor Presidente,

Três outros assuntos merecem especial consideração. Em primeiro lugar, quero reiterar a importância que a democracia brasileira atribui aos direitos da pessoa humana — a seu respeito absoluto pleno, e desimpedido exercício. Significativos instrumentos internacionais, como os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, estão sendo incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, acrescentando novas garantias à perfeita proteção a esses direitos fundamentais em nosso país.

Não poderia deixar de referir-me também a um momentoso tema, o dos entorpecentes, para expressar a profunda preocupação com que o Brasil o considera. A nosso juízo, o problema apresenta três aspectos essenciais: a prevenção do uso indevido, a repressão ao tráfico ilícito e a reabilitação dos usuários crônicos. Ele não será resolvido de forma duradoura se não forem levadas igualmente em conta estas suas três facetas. Entendemos também como indispensável a cooperação internacional contra as drogas — resguardados, naturalmente, os direitos soberanos dos Estados. O Brasil participou ativamente da Conferência Especializada Interamericana sobre Narcotráfico, realizada no Rio de Janeiro, em abril deste ano, sob os auspícios da OEA. Daremos, igualmente, nossa mais dedicada colaboração aos trabalhos da Conferência Internacional sobre Entorpecentes que se realizará em Viena, em 1987.

O terceiro tema é o do terrorismo. Desta tribuna do mundo quero externar nosso mais veemente, mais enérgico, mais indignado repúdio a sua proliferação. A comunidade internacional não pode continuar a tolerar a prática de atos terroristas e deve unir-se sem tardança para erradicar suas causas e eliminar seus efeitos.

Senhor Presidente,

Senhores Delegados,

Repito o que afirmei, com ênfase, no início deste meu discurso: o fortalecimento da ONU é o melhor caminho para assegurar a paz e a segurança internacional. Coerente com essa avaliação, meu país tem contribuído ativamente para estimular a implementação de medidas que revitalizem as Nações Unidas. As recomendações do chamado «Grupo dos 18» são, na opinião do Governo brasileiro, um primeiro e promissor passo naquela direção.

Apoiamos um papel crescentemente ativo para o Secretário-Geral na busca de soluções para as controvérsias. Propugnamos o exame pela Organização de todos os diferendos e conflitos. Advogamos a flexibilidade dos métodos de trabalho, em particular do Conselho de Segurança, para que as grandes questões referentes à paz e à segurança

possam ser tratadas em substância e de maneira construtiva. Pensamos ser necessários contrarrestar a tendência a afastar deste foro o tratamento dos problemas fundamentais da paz, que interessam a toda a comunidade internacional. Tais problemas afetam a todos e a todos cabe a responsabilidade das soluções.

Foi justamente com base nessa concepção das Nações Unidas que, a 29 de maio, propus através do Senhor Secretário-Geral, em nome do Governo brasileiro, a inclusão do item «Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul» na agenda desta Sessão. Essa iniciativa decorre do que disse o Presidente José Sarney perante esta Assembléia Geral, em setembro de 1985: «O Brasil fará todos os esforços que estiverem a seu alcance para preservar o Atlântico Sul como área de paz, afastada da corrida armamentista, da presença de armas nucleares e de qualquer forma de confronto oriunda de outras regiões».

Agradecemos o pronto reconhecimento, pela Assembléia Geral, da pertinência desse item, ao incluí-lo em sua presente Agenda.

A iniciativa sobre a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul prefigura importante esforço coletivo, do qual o Brasil procura apenas ser um intérprete.

Trata-se de garantir a paz, a segurança e o desenvolvimento numa vasta área do globo, que congrega países de dois continentes, unidos na sua determinação comum de superarem obstáculos à plena realização do progresso e bem-estar de seus povos.

De um lado, busca-se afastar as graves ameaças à segurança regional e mundial representadas seja pela situação na África Austral, seja pela transferência ao Atlântico Sul das tensões e confrontações Leste-Oeste, acompanhada da proliferação geográfica de armas nucleares e da conseqüente intensificação da corrida armamentista nuclear. De outro lado, tem-se em vista valorizar as amplas possibilidades de cooperação para o desenvolvimento econômico e social dos povos da região.

A declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação inscrever-se-ia como medida concreta num vasto programa que a própria comunidade das nações já definiu como de prioridade máxima neste foro: o de converter os impulsos irracionais de confrontação em obra construtiva de cooperação pacífica internacional.

Constituiria, ademais, seqüência e complemento lógico a esforços anteriores dos países latino-americanos e africanos, corporificados no Tratado de Tlatelolco; na Declaração de Desnuclearização da África e na Declaração e Programa de Ação de Lomé relativos à Segurança, Desarmamento e Desenvolvimento na África.

Há de representar, aquela declaração, contribuição significativa para a promoção da paz universal, baseada na igualdade de direitos e na justiça para todos, objetivos supremos das Nações Unidas.

Senhor Presidente,

A política externa brasileira não se baseia em causas ilusórias ou segue arroubos retóricos. Ao contrário, ela traduz conceitos, aspirações e interesses permanentes e legítimos.

Somos um país novo, mas não um país imaturo. Somos um país que possui uma identidade própria, a qual valorizamos e respeitamos, como respeitamos a valorizamos as de outras nações.

Nossas declarações são a expressão clara, franca e direta de valores profundamente enraizados na sociedade brasileira.

Quando falamos em paz, não nos julgamos jamais redundantes. Não hesitamos em ser insistentes, ou mesmo repetitivos. Por isso me permito reafirmar aqui palavras neste mesmo foro proferidas, por ilustre predecessor meu na função de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, João Augusto de Araujo Castro: «Vivemos um sistema de causas e efeitos recíprocos. Assim como a paz é indivisível — pois a paz implica um nexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação das soberanias — assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social, condição e expressão dessa paz».

Desta tribuna, na passada Assembléia Geral, o Presidente Sarney disse que «o instrumento de nossa viagem do autoritarismo para a democracia foi a capacidade de conciliar e entender, sem violência e sem traumatismos». Para explicar aquela tranqüila transição, há ensaístas não-brasileiros que voltam a alegar ser o brasileiro um povo «cordial», avesso como que por predestinação histórica a soluções violentas. Trata-se de simplificação primária e falaciosa, em cujo mérito não pretendo entrar. É verdade que nos inclinamos naturalmente à conciliação, que tem como substrato a tolerância e o respeito invariável à diferença. Mas se nos momentos de crise tende a cristalizar-se entre nós um consenso favorável ao entendimento e à negociação, é simplesmente porque temos consciência nítida de que os caminhos da violência, além de eticamente condenáveis, são irracionais e pouco duráveis.

Senhor Presidente,

Senhores Delegados,

É melancólico para a espécie humana ser-lhe às vezes «mais difícil fazer a paz do que a guerra», como disse Clemenceau. Esse o desafio que ao mesmo tempo sustenta e estimula o árduo trabalho das Nações Unidas. Ao longo de seus quarenta e um anos de existência, esta Organização tem-se empenhado, contra todos os percalços, na tarefa essencial de construir e preservar a paz mundial, promovendo o diálogo, o entendimento e a concórdia entre os povos.

Em nome do povo e do Governo brasileiro, reitero o compromisso de meu país com essa causa nobre, para nós inarredável.

Muito obrigado.

* CRISE E TRANSFORMAÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL

Celso Furtado

Uma lógica que nos escapa

Após um período de excepcional crescimento, que se estendeu por um quarto de século, a economia capitalista entrou numa fase de instabilidade que já se prolonga por um decênio.¹ Menos do que uma crise — no capitalismo organizado atual não se produzem os processos cumulativos que conduziram às raturas, seguidas de depressão, do passado — essa instabilidade traduz um processo de ajustamento estrutural, que desborda da esfera econômica para projetar-se no político e no cultural. Pela primeira vez, estamos em face de processos cuja compreensão requer a formulação de hipóteses sobre o comportamento da economia mundial, sem que tenhamos sequer definido esses conceitos. Os modelos de que dispomos são derivados da observação de sistemas econômicos cuja ordenação pressupõe a existência de poderes políticos no plano nacional ou plurinacional. E também dispomos de algumas idéias sobre a natureza das relações comerciais e financeiras entre esses sistemas econômicos que qualificamos de "economia internacional". Mas a lógica do que seria um sistema econômico mundial nos escapa.

Um sistema econômico é bem mais do que uma constelação de mercados; pressupõe a existência de um quadro institucional, dentro do qual atua uma estrutura de poder capaz de regular as atividades

(*) Transcrito de *Cultura e Desenvolvimento*, Paz e Terra, Rio, 1984.

1. No período compreendido entre 1950 e 1973, as economias de mercado cresceram com uma taxa anual média que se aproximou de 5%, mais do que dobrando o ritmo médio de crescimento do século anterior. No biênio 1974/75 não houve crescimento, no quadriênio 1976/79 a taxa foi de -1% e no triênio 1980/82 foi de 1,1%. Vejam-se diferentes números do *World Economic Outlook*, publicado pelo Fundo Monetário Internacional.

que qualificamos de econômicas. Entre a chamada "soberania do consumidor" e a planificação autoritária muitos são os critérios em que se pode fundar a ordenação das chamadas atividades econômicas. Mas sempre será necessário, para que se dê essa ordenação e *a fortiori* exista um sistema econômico, que as decisões individuais e coletivas dos utilizadores finais do produto social guardem um certo grau de coerência, tanto sincrônica como diacronicamente, o que somente se obtém numa sociedade politicamente organizada.

Nos modelos de ciclo que nos sugere a evolução do capitalismo, as chamadas crises encontram explicação dentro da lógica de determinados sistemas nacionais. As relações externas, comerciais e financeiras, podem ser importantes para reforçar ou mesmo para iniciar certos processos cumulativos que conduzem aos desequilíbrios que estão na origem das ruturas ou bruscas reversões de tendências. Contudo, essa dinâmica encontra uma cabal explicação, ainda que *a posteriori*, na própria lógica do sistema, ou seja, a partir de processos causais endógenos.

Em face da situação de instabilidade que vivemos há um decênio, afigura-se insuficiente a análise do comportamento dos principais sistemas nacionais, ou a compreensão que temos da lógica destes tornou-se inadequada ao não levar na devida conta os efeitos das novas vinculações que se estão tecendo entre sistemas nacionais. O obstáculo maior estaria, portanto, na insuficiência do quadro conceitual que utilizamos.

Tudo leva a crer que o avanço no processo de complexificação das relações entre as economias capitalistas mais avançadas já produziu uma estrutura com certo grau de autonomia, embrião de um possível sistema econômico mais abrangente do que os atualmente existentes. Ora, a essa evolução não correspondeu um avanço no plano institucional, o que explica a forma inadequada como vem sendo praticada a regulação no âmbito da nova estrutura. As tensões que daí resultam somente poderão ser absorvidas se se produz um efetivo avanço no plano institucional, ou se se dá volta atrás em todo o processo a fim de restaurar a autonomia de decisão dos centros nacionais de poder.

A experiência da Comunidade Econômica Européia é reveladora das contradições que deve superar um projeto de integração de economias nacionais para dar lugar a um novo sistema com capacidade auto-reguladora. A política de preços comuns de produtos básicos — surgida com a Comunidade do Carvão e do Aço — completada com a de reserva de mercado para os produtos da agricultura constituiu um sólido ponto de partida para a formação de um sistema econômico regional. Mas, como pouco se avançou no sentido de instituir uma estrutura de poder capacitada para definir objetivos comuns nos planos

político e social, a Comunidade sobrevive a duras penas, sempre ameaçada de regredir para o estatuto de simples união aduaneira circunscrita aos produtos manufaturados de uso final. Inexistindo uma política de organização do espaço econômico em função de objetivos sociais e culturais que expressem as aspirações dos distintos grupos populacionais dos países que se integram, a livre circulação de bens, pessoas e capitais produz inexoravelmente concentração geográfica da atividade econômica, acentuando as disparidades nos níveis de vida entre os grupos populacionais, com despovoamentos de certas áreas e excessiva aglomeração em outras. A solução de problemas, dessa ordem, numa ou noutra direção, exige uma vontade política que, historicamente, foi produzida pela dominação de um povo sobre outros ou pelo consenso obtido em face de ameaça externa comum. Não se configurando nenhuma das duas situações, a Comunidade sobrevive pelo temor que têm os seus membros de enfrentar isolados a concorrência internacional numa época em que esta se funda numa tecnologia de custos crescentes. Mas, esgotado o dinamismo inicial gerado pela integração dos mercados nacionais, os aspectos negativos — perda de eficácia dos sistemas de decisão nacionais a insuficiência da regulação regional — fazem-se sentir pesadamente.

À diferença da Comunidade Econômica Européia, que nasceu de um projeto de efetiva redução das disparidades de custos de produção entre economias nacionais mediante a unificação dos preços de produtos básicos, a evolução que conduziu ao embrião do sistema econômico mundial fez-se na ausência de qualquer projeto e mesmo ao arrepio das regras definidas em Bretton Woods (1944) e em Havana (1948), sob a tutela dos Estados Unidos, para balizar as relações econômicas internacionais.

As regras de Bretton Woods

As instituições criadas no imediato pós-guerra para atuar na esfera econômica integram-se formalmente no sistema de Organização das Nações Unidas mas, em realidade, operam sob estrita tutela do governo dos Estados Unidos. Ao instituí-las, teve-se em vista criar condições para dinamizar o comércio internacional e assegurar estabilidade às balanças de pagamentos. Dava-se como evidente que os Estados Unidos, graças ao grande avanço tecnológico de que se beneficiavam, ao tamanho relativo de sua indústria de bens de capital e às formidáveis reservas de ouro que haviam acumulado, seriam por tempo indefinido um grande exportador de capitais. As transferências de capitais, contudo, deviam submeter-se a estrita disciplina, se se pretendia evitar a experiência do período de entre as duas guerras, marcado pelos movimentos desestabilizadores de capitais especulativos. Caberia aos bancos centrais manter sob supervisão as contas de capital das balanças de

pagamentos dos respectivos países, introduzindo os controles que considerassem convenientes.

Tanto as regras de Bretton Woods como os princípios da Carta de Havana fundavam-se na idéia de que as relações econômicas internacionais continuariam a ser o que haviam sido no passado: relações praticadas entre sistemas econômicos que permaneciam centrados sobre seus respectivos mercados internos, o que assegurava aos governos a capacidade de exercer efetiva regulação macroeconômica. Dentro desse quadro, o equilíbrio externo era obtido mediante uma correta fixação da taxa de câmbio e o uso criterioso de reservas que requeriam uma imobilização de recursos relativamente pequena. A dinamização do comércio internacional, que se esperava resultasse do dismantelamento tarifário (aplicação das regras de liberalização da Carta de Havana), não deveria introduzir modificações qualitativas nesse quadro. O apelo aos recursos do Fundo Monetário Internacional asseguraria aos governos os meios de superar as crises ocasionais de liquidez externa. Como os movimentos de capitais estavam sob controle, as dificuldades de balança de pagamentos teriam de resultar de expansão indevida das importações e/ou de contração acidental dos preços relativos ou do volume das exportações. A linha suplementar de reservas, que constituíam as *tranches* do FMI, deveria capacitar os governos para contornar as dificuldades de origem externa e introduzir os ajustamentos internos requeridos para reduzir a demanda de importações e/ou estimular as exportações.²

O que importa reter dessa visão das relações internacionais, em que se fundou o esforço de institucionalização do imediato pós-guerra, é que as políticas corretoras dos desequilíbrios externos seriam definidas no plano nacional em função de objetivos internos. Vinha-se de um período de mais de meio século durante o qual o dinamismo fora gerado internamente, nas economias industrializadas, crescendo os mercados internos dos grandes países industrializados mais do que as relações comerciais externas respectivas.³ A preservação da estabilidade interna, a um nível de atividade próximo do pleno emprego, em face das pressões desestabilizadoras externas, passara a ser uma norma incontestada de boa política econômica.

2. De acordo com a doutrina prevalecente, não cabia reduzir o nível da demanda agregada se o desequilíbrio da balança de pagamentos tinha origem em fatores conjunturais externos (elevação da taxa de juros, degradação dos termos de intercâmbio), pois isso levaria a uma agravação do desajustamento no plano internacional. Nesses casos a solução devia ser baseada na cooperação internacional, para o que se criava o FMI. Em outras palavras, a carta de Bretton Woods manda fazer o inverso do que prescreve hoje essa instituição aos países do Terceiro Mundo
3. No correr da primeira metade do século atual, o comércio mundial de produtos manufaturados cresceu menos que a produção destes. Cf. A. Maizels. *Industrial Growth and World Trade* (Londres — 1963), pp. 139-40 e 338. No meio século anterior, a tendência havia sido inversa. Veja-se A. G. Kenwood e A. L. Lougheed. *The Growth of the International Economy 1820-1960* (Londres, 1971), p. 90.

As formas da abertura externa

O processo de *abertura* das economias nacionais implicou importante modificação da estrutura do comércio exterior, o qual afastou-se da linha tradicional baseada no intercâmbio de manufaturas por matérias-primas e/ou produtos naturais provenientes de climas diversos. Esse tipo de intercâmbio vinha sendo erodido pelo próprio avanço tecnológico, que proporcionava crescente oferta de substitutos sintéticos aos produtos naturais, reduzindo a participação destes no valor dos produtos finais. A nova vaga de comércio internacional assumiu a forma de intercâmbio de manufaturas por manufaturas, apoiando-se em economias de escala de produção e principalmente na diversificação da oferta nos setores em que era mais rápido o avanço da tecnologia do produto. Esse tipo de intercâmbio facilitou um mais rápido aproveitamento e difusão da inovação tecnológica. O comércio exterior deixava de ser, por excelência, um fator de ampliação da base de recursos naturais dos países industrializados, contra o qual operava o progresso tecnológico, para transformar-se em fator altamente estimulante deste último.

Mas esse processo de abertura não apresentou por todas as partes o mesmo perfil. Na Europa ocidental, ele assumiu, numa primeira fase, a forma de integração dos mercados nacionais, conforme referimos; somente em fase subsequente é que ele se prolongaria em desarmamento tarifário *vis-à-vis* de terceiros. Entre esses dois estágios existe uma diferença qualitativa: no primeiro, a liberação comercial é parte de um projeto mais amplo de transformação das economias nacionais, cuja capacidade interna de auto-regulação sofre redução; no segundo, a abertura ao exterior segue o modelo de rebaixamento tarifário seletivo no quadro das negociações do GATT.

Em situação diametralmente oposta encontra-se o Japão, que imprimiu um caráter voluntarista a sua expansão externa, concentrando esforços nas linhas comerciais em que maiores eram as possibilidades de avanços tecnológicos. A abertura do mercado japonês às importações que concorreriam com a produção interna foi feita metódica e seletivamente. Desta forma, a forte expansão do comércio exterior deu-se sem comprometer a capacidade interna de regulação macroeconômica, à diferença do ocorrido nos países da Europa ocidental.

Mas foi nos Estados Unidos que a abertura ao exterior acarretou transformações estruturais de maior alcance. Nesse país assumiu importância considerável o processo de transnacionalização das empresas, passando as transações entre matrizes e respectivas subsidiárias localizadas no exterior a responder por parcela crescente das relações econômicas externas. Muitos terão sido os fatores que conduziram à transna-

cionalização das empresas no pós-guerra⁴, mas é fora de dúvida que esse processo foi fortemente estimulado, no caso dos Estados Unidos, pelo baixo custo relativo do capital no mercado financeiro desse país e pelas elevadas taxas de lucros que prevaleciam nos países em reconstrução. Como as subsidiárias, com freqüência, utilizavam tecnologia já amortizada, reproduzindo no todo ou em parte a gama de produção da matriz, era de esperar que, sendo mais baixos os custos de produção no exterior, surgisse um fluxo líquido de exportações para o mercado norte-americano.

Em sua forma clássica, as exportações de capitais haviam fortalecido a balança de pagamentos do país exportador mediante um influxo de juros e dividendos, o que era compatível, inclusive, com o declínio do coeficiente de comércio exterior. A transnacionalização conduzia a resultado diverso, pois forçava a abertura e podia debilitar a balança de pagamentos. Têm aí sua origem as mudanças estruturais que levariam ao futuro déficit na conta corrente da balança de pagamentos dos Estados Unidos, inviabilizando o projeto de ordem econômica mundial concebido no imediato pós-guerra.

Um confronto do desempenho econômico dos países da Europa ocidental com o do Japão põe em evidência a importância da capacidade de auto-regulação macroeconômica na concorrência internacional. Contudo, é a comparação entre Estados Unidos e Japão que descobre as causas profundas das tensões estruturais responsáveis pela instabilidade do último decênio.

A expansão comercial japonesa obedeceu a uma estratégia, concebida por órgãos do governo, cuja linha de força consistiu em orientar os investimentos para setores em que a concorrência apoiava-se de preferência na inovação tecnológica. Praticou-se, ademais, uma política cambial que promoveu progressiva valorização do iene, criando condições favoráveis à baixa dos preços relativos dos insumos importados. As empresas exportadoras eram favorecidas ao nível dos custos, dada a importância relativa nestes dos produtos primários e intermediários importados. Mas também eram forçadas a ceder ao comprador estrangeiro parte dos frutos de seu aumento de produtividade. Mais do que qualquer outra economia, na história do capitalismo industrial, a japonesa organizou-se para favorecer os aumentos de produtividade, em particular mediante avanço tecnológico, e para abrir espaço no comércio internacional praticando baixa nos preços relativos dos produtos que exporta. O Japão modificou, portanto, a tendência histórica dos países industrializados a reter, em benefício da própria população, a

4. Cf. C. Furtado, "O capitalismo pós-nacional", in, *Prefácio à Nova Economia Política* (Rio de Janeiro, 1976).

totalidade do fruto do progresso tecnológico gerado internamente.⁵ Isso lhe proporciona a vantagem adicional de poder praticar uma política de preços flexíveis de exportação, graduando a pressão em função da resistência dos concorrentes. Graças a esse comando exercido sobre a abertura externa, o Japão dotou-se de uma sólida posição superavitária na balança de pagamentos, ponto de partida da implantação subsequente de suas empresas no exterior. Neste caso, não são as empresas que se transnacionalizam, com base em projeto próprio; é o sistema econômico que se desdobra, penetrando no espaço de outros.

No caso dos Estados Unidos, a ação do governo estimulou indiretamente a abertura externa, ao criar facilidades de financiamento para a reconstrução das economias de mercado devastadas pela guerra, ao estimular o desmantelamento das velhas estruturas coloniais e ao promover o desarmamento tarifário. Mas a transnacionalização decorreu da própria evolução da empresa e fez-se em função de objetivos próprios desta. Convém não esquecer que a empresa norte-americana já havia acumulado uma considerável experiência de organização descentralizada no vasto espaço econômico constituído pelo conjunto Estados Unidos-Canadá e também de operação de redes comerciais e financeiras em âmbito plurinacional. O avanço das técnicas de informação e telecomunicação, ocorrido no pós-guerra, facilitou a utilização dessa rica experiência em escala ainda maior. Ora, a descentralização transnacional aumenta a margem de manobra da empresa em face das pressões sindicais e do poder regulador do Estado. Desta forma, as principais forças que contrapesam o poder da empresa — as organizações trabalhistas e o Estado — perdiam terreno, o que significava uma mudança de tendência no quadro evolutivo do capitalismo industrial. Esse seria o ponto de partida das amplas transformações estruturais que parecem apontar para a formação de um sistema econômico de âmbito planetário, cujos dispositivos de regulação ainda estão por definir-se.

A transnacionalização dos bancos

A reestruturação de uma empresa industrial num espaço plurinacional cria, numa primeira fase, um fluxo de exportações na direção matriz-subsidiárias, principalmente de bens de capital e serviços técnicos. Como as taxas de juros eram mais baixas nos Estados Unidos e a oferta de equipamentos e tecnologia mais elástica nesse país, o fluxo referido alcançou considerável importância. É a fase da *escassez de dólares* portanto de forte posição superavitária da balança de paga-

5. A essa forma de comportamento das economias industrializadas atribuiu Prebisch, no seu estudo seminal de 1919 sobre as dissimetrias do comércio internacional, a tendência histórica à degradação dos termos de intercâmbio dos países exportadores de produtos primários.

mentos norte-americanos. Se tivessem sido rigorosamente aplicadas as regras de Bretton Woods, essa moeda teria sido então revalorizada. Mas houve consenso em evitar essa medida corretiva, tanto da parte do governo dos Estados Unidos, interessado em estimular as exportações para compensar pressões recessivas internas, como da dos importadores, que assumiam débitos em dólares.

Numa segunda fase, as exportações na direção subsidiárias-matrizes teriam de aumentar, o que foi estimulado pela sobrevalorização do dólar. Esse processo, conjugado com a ofensiva comercial dos países que concluíam a reconstrução de seu parque industrial, conduziu à mudança de sinal, de positivo para negativo, da balança comercial e, mais adiante, da de transações correntes dos Estados Unidos. Surge, assim, uma contradição que está na raiz de modificações futuras das relações econômicas internacionais: investimentos no exterior financiam atividades produtivas que concorrem com outras localizadas no território de origem dos capitais.

Não é de surpreender que a taxa de desemprego nos Estados Unidos se haja situado, nos anos 50 e 60, muito por cima da dos demais países industrializados. Sendo um exportador líquido de capitais, os Estados Unidos apresentavam um déficit na conta corrente da balança de pagamentos. A solução encontrada na prática para essa situação paradoxal consistiu em reter no exterior parte dos dólares produzidos pelas exportações para os Estados Unidos, os quais iam aumentar as reservas dos bancos centrais ou permaneciam circulando nas praças internacionais. Esse quadro, que se configura desde início dos anos 60, é o ponto de partida do mercado dos eurodólares.

Não se pode desconhecer que o desvirtuamento das regras de Bretton Woods — conservação do dólar sobrevalorizado por um longo período — contribuiu para criar a situação esdrúxula que referimos. Mas, por trás do aparente paradoxo a que nos referimos, o que estava efetivamente ocorrendo era a transnacionalização de um importante segmento do sistema bancário norte-americano. As empresas que se organizavam num espaço plurinacional procuravam escapar ao controle das autoridades monetárias retendo recursos financeiros e monetários em praças de conveniência (*off-shore*). A gestão dessa massa de liquidez internacional, que não se submetia a nenhum controle, transformou-se num negócio de alta lucratividade. A formidável capacidade dos bancos para captar e processar informações pôde, assim, ser colocada a serviço do processo em curso de transnacionalização das empresas.

Como manter a norma de Bretton Woods de controle pelos bancos centrais das transferências de capital em um mundo de bancos privados transnacionalizados? E como evitar os movimentos especulativos de capital sem esse controle? Essas e outras questões similares, que co-

meçavam a ser formuladas, traduziam a ansiedade em face das mudanças estruturais em curso. Dispor de liquidez internacional constitui um meio de ação de considerável alcance, pois a simples transferência desses recursos entre agências de um mesmo banco localizadas em países distintos pode ameaçar a estabilidade de determinada moeda. Ademais, os bancos transnacionalizados, ao se subministrarem mutuamente linhas de crédito, capacitam-se para criar liquidez, pondo em prática, no plano internacional, o velho dito de que "empréstimos criam depósitos". Emergia, assim, um novo sistema de decisões nos planos monetário e financeiro que teria necessariamente de limitar a liberdade de ação dos governos nacionais.

A partir do momento em que as filiais de uma empresa localizadas no exterior têm acesso ao mercado financeiro internacional, já não é possível submeter a matriz a um política de crédito de âmbito nacional, ou seja, fundada em equilíbrios macroeconômicos definidos internamente. Se lhe convier contornar as limitações da política local, a matriz poderá, de uma ou outra forma, obter recursos de suas filiais. A ação das autoridades locais fica circunscrita às empresas que não se transnacionalizam, o que passa a ser forte incentivo a engajar-se nessa direção.

Não há dúvida de que a transnacionalização segue velha tendência evolutiva das economias capitalistas avançadas para abarcar, no processo de concentração do poder econômico, recursos produtivos localizados em outros países. A Suíça tem sido apresentada como caso extremo de economia cujas empresas operam de preferência fora do território nacional, controlando vastos recursos localizados no exterior. Contudo, uma observação mais atenta do ocorrido nos últimos decênios não deixa dúvida de que as transformações estruturais trazidas à economia dos Estados Unidos pela transnacionalização de um grande número de empresas são de molde a exigir uma redefinição para a economia desse país, que já não cabe no conceito de sistema econômico nacional. Essas transformações estão impondo novas formas de relacionamento externo, inclusive com outras economias industrializadas avançadas, que não podem ser assimiladas às formas tradicionais de interdependência ou dominação econômica internacional. Trata-se da emergência de nova configuração na organização espacial das grandes empresas, exigindo uma regulação econômica internacional dificilmente compatível com a forma como os estados exercem atualmente o poder político.

O comportamento da economia norte-americana

A economia norte-americana se instalara, desde a guerra, em um regime de baixas taxas de juros, que se afigurou condição necessária à preservação de um elevado nível de emprego. Ora, as baixas taxas de

juros, conforme vimos, induziam as empresas em processo de transnacionalização a se financiarem no país, o que provocou o crescimento exorbitante da liquidez em dólares no exterior e ameaçou a conversibilidade em ouro dessa moeda. Ao tentar uma saída para essa situação incômoda, as autoridades norte-americanas perceberam sem demora que era estreita a margem de manobra de que dispunham. A introdução de *Interest Equalization Tax*, em 1963, objetivando desencorajar a captação de recursos financeiros no mercado norte-americano por parte das empresas que investiam no exterior, foi o teste decisivo. O processo de transnacionalização já havia avançado suficientemente para que empresas e bancos contornassem facilmente esse obstáculo mediante a retenção de uma parcela maior de seus recursos líquidos no exterior. Se a taxa de juros era baixa nos Estados Unidos, os capitais saíam para aplicar-se no exterior; se se taxava a saída de capitais, reduzia-se o fluxo de entrada de recursos financeiros, o que vinha a dar no mesmo. Já não podia haver dúvida de que a maior liberdade de movimento das empresas transnacionalizadas tinha como contrapartida uma menor capacidade de controle da economia pelas autoridades nacionais.

Em face dos constrangimentos criados pelo processo de transnacionalização, as autoridades norte-americanas foram forçadas a escolher entre uma política de taxas de juros altas — o que significava agravar o desemprego já então crônico — e uma acumulação indefinida de saldos em dólares no exterior, que não podia deixar de conduzir a uma crise dessa moeda de conseqüências imprevisíveis para o sistema financeiro internacional.

As circunstâncias da política externa dos Estados Unidos, particularmente a guerra do Vietnã, pressionaram durante algum tempo no sentido da segunda opção — o que conduziu ao desmantelamento do sistema de Bretton Woods — mas, no final do decênio dos 70, foi dada a virada para a primeira.

O aumento inusitado da liquidez em dólares, fora dos Estados Unidos, na segunda metade dos anos 60, levaria, em 1971, ao abandono da conversibilidade dessa moeda em ouro à taxa então prevalente. Mas o verdadeiro problema não estava aí e sim na sobrevalorização do dólar *vis-à-vis* das moedas de outros países exportadores de manufaturas, que competiam com os Estados Unidos tanto no seu mercado interno como no exterior. A desvalorização do dólar processou-se por etapas. Em 1973, adotou-se o regime de taxas de câmbio flutuantes, intervindo os bancos centrais para evitar uma queda demasiado brusca da moeda americana. Mas, no quinquênio subsequente, essa moeda perdeu parte substancial de seu poder aquisitivo externo.

O processo de absorção dos excedentes de liquidez internacional em dólares foi facilitado pela brutal elevação dos preços do petróleo,

na segunda metade de 1973, e pelo aumento generalizado de preços ocorrido nos mercados internacionais entre esse ano e 1974.⁶ Concomitantemente, surgiu pela primeira vez um grupo de países — os membros da OPEP — com vultoso saldo positivo na conta corrente da balança de pagamentos e sem aptidão para aplicar internacionalmente esses recursos. A “reciclagem” desses dólares pelos bancos privados internacionais contribuiu consideravelmente para reforçar a autonomia destes, abrindo novos canais ao processo de transnacionalização, do qual passaram a participar em número crescente empresas européias e japonesas.⁷

O tratamento dado aos chamados petrodólares ilustra com clareza a natureza do sistema de decisões que emergiu do processo de transnacionalização de empresas e bancos. A brusca modificação dos termos do intercâmbio em favor dos países exportadores de petróleo deveria traduzir-se em redução, no curto prazo, do comércio internacional e/ou em acumulação de ativos financeiros em poder dos países superavitários. Como não interessava a ninguém prolongar a primeira situação, o verdadeiro problema estava em definir os instrumentos de crédito que defendessem os interesses dos credores, sem introduzir perturbações nos circuitos financeiros internacionais.

A solução desse grave problema foi entregue aos bancos privados transnacionalizados, que se apressaram em oferecer títulos altamente atrativos, sob a forma de certificados de depósito em eurodólares redimíveis em seis meses. Isso permitia que as taxas de juros fossem reajustadas nesse curto período. Os mesmos recursos foram aplicados a prazos de amortização bem mais longos, mas com cláusula de reajuste semestral das taxas de juros. Mediante a técnica do *roll over*, inculcava-se no tomador de empréstimo a ilusão de ter acesso a recursos para investimentos de longo prazo, quando nenhuma garantia existia com respeito ao custo do dinheiro que estava sendo emprestado. O que se fez, na realidade, foi criar uma cortina de fumaça para encobrir o fato de que os bancos emprestavam a prazos médio e longo recursos que obtinham a curto prazo.

Dava-se uma falsa aparência de crédito especializado a simples operações de banco comercial. Os elevados riscos implícitos justificavam polpudas comissões, o que fazia todo o negócio mais lucrativo, atraindo centenas de estabelecimentos bancários sem qualquer experiência internacional. Ademais, como as operações interbancárias dão origem a um processo autônomo de criação de liquidez, uma vez implantado o regime de facilidades de empréstimo, o endividamento pô-

6. O valor das exportações mundiais passa de 571 bilhões de dólares para 836 bilhões, entre 1973 e 1974, enquanto o volume físico dessas exportações crescia apenas 3%. Ver *Lo Commerce International*, GATT, diversos números.

7. Cf. *Multinational Corporations in World Development*, Nações Unidas, 1973 e 1978.

de continuar quando os petrodólares se haviam reduzido e a elevação das taxas de juros reais tornara inevitável a insolvência de muitos devedores. Como o reescalonamento do principal e o financiamento de parte dos juros vencidos abrem a porta à cobrança de elevadas comissões de risco, a maioria dos bancos adotou a linha de facilidade de inflar a taxa contábil de lucro em detrimento da qualidade de seus ativos.

O endividamento descontrolado de um grande número de países, particularmente do Terceiro Mundo, não é senão um aspecto da forma irracional como atua o sistema de decisões gerado pela transnacionalização de empresas e bancos. A existência de uma massa considerável de liquidez fora de qualquer controle inviabilizou o sistema de taxas de câmbio fixas e reajustáveis a critério dos governos nacionais, mas também tornou extremamente onerosa a operação de um sistema de taxas flutuantes. A instabilidade deste último transformou as operações de câmbio em um dos principais negócios dos bancos, negócio tanto mais lucrativo quanto maiores são as oportunidades que se apresentam para especular contra as principais moedas de circulação internacional. Satisfeita a condição necessária para que exista a especulação cambial — o sistema de taxas flutuantes — os intermediários financeiros se encarregam de descobrir causas para que ela se concretize. Os especialistas em decifrar "sinais anunciadores" de próximo debilitamento de uma moeda passam a ser consultados como oráculos. Uma idéia da dimensão do negócio em que se transformou a especulação cambial nos é dada pelo fato de que o valor das operações de câmbio realizadas em 1977 alcançou 50 trilhões de dólares, correspondendo a 44 vezes o valor das exportações mundiais nesse ano.⁸

A situação de instabilidade que prevalece na esfera internacional não se explica sem ter em conta o comportamento da economia norteamericana, crescentemente condicionada pelo processo de transnacionalização. Desde o final dos anos 50 que pesa sobre essa economia um elevado nível de gastos militares. Em 1973, esses gastos representaram 5,6 por cento do PNB. Ora, vultosos gastos militares em tempos de paz constituem uma situação nova para a qual não se prepararam as sociedades democráticas. Como reduzem a disponibilidade de recursos para fins civis, esses gastos se assemelham aos fundos de depreciação do capital, que traduzem o custo de reprodução deste. Se esse custo cresce, reduz-se a produtividade líquida, ou seja, a renda disponível para fins de consumo e investimento líquido por unidade de capital invertido. *Mutatis mutandi*, se declina a taxa de crescimento da produtividade média da economia, os gastos militares passam a pesar mais sobre a sociedade civil. Nessa hipótese, o seu nível somente poderá ser mantido se se elevar a taxa de poupança ou aumentar a carga.

8. Dados citados por Michael Moffitt em *The World's Money* (N. York, 1983), p. 136.

fiscal. Ora, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho reduziu-se à metade nos Estados Unidos, se comparamos o decênio que segue a 1973 com o que termina nesse ano.⁹ Simultaneamente, cresceu a carga representada pelos gastos militares (6,6% do PNB em 1983) e declinou a taxa de poupança de 9,5 para 6,7 por cento do PNB entre 1973 e 1983.¹⁰ Como não se fez uma reforma fiscal para tornar compatível o plano de dispêndio privado e público da coletividade nacional com a renda dessa mesma coletividade, geraram-se desequilíbrios na economia que se manifestam em déficits tanto fiscal como de balança de pagamentos. Em 1982, o déficit fiscal correspondeu a 68 por cento dos gastos militares e a praticamente cem por cento da poupança privada. Em 1983, esse desequilíbrio se acentuou, pois os gastos militares cresceram com taxa que duplica a do aumento da poupança privada e foram financiados em sua totalidade com déficit fiscal. Se se tratasse de um sistema econômico nacional com as características das demais grandes nações industriais de economia de mercado, o financiamento desse déficit teria exigido contenção dos gastos privados e/ou cortes drásticos de outros gastos públicos, a exemplo do que foi feito nos Estados Unidos, para financiar a Segunda Guerra Mundial. Mas, graças ao processo de transnacionalização, o governo dos Estados Unidos dispõe de outras saídas, podendo transferir para a esfera internacional os ajustamentos que deixa de realizar internamente.

O problema fundamental está, portanto, no comportamento da economia norte-americana, no qual convém destacar os traços seguintes: O Setor público tornou-se cada vez mais rígido, muito havendo contribuído para isso o aumento da participação nele dos gastos militares. A incompressibilidade do gasto público e a redução no crescimento da produtividade geraram pressões inflacionárias, não obstante a taxa de salário real haja baixado no último decênio. O processo de transnacionalização e o baixo nível da taxa de investimento interno deram origem a uma elevada taxa de desemprego crônico, que vem sendo classificado de "estrutural". A política tradicional de baixas taxas de juros reais, instrumento da ativação da atividade econômica, foi inviabilizada pelo processo de transnacionalização, conduzindo a pressões inflacionárias abertas. A luta contra a inflação assumiu a forma de políticas fortemente recessivas, baseadas na contração da base monetária. A contração dos investimentos privados e gastos similares deveria pressionar no sentido de baixa da taxa de juros, conforme aos padrões clássicos de comportamento das economias de mercado. Mas aí intervém o formidável déficit fiscal, cujo financiamento assume a

9. Cf. A. Lindbeck, "The recent slowdown of productivity growth", *The Economic Journal*, março de 1983.

10. Veja-se sobre esse ponto o interessante artigo de Alain Cotta, "Le poids croissant des dépenses militaires dans l'économie mondiale", em *Le Monde*, 17-5-83.

forma de enorme punção no mercado de capitais. A limitação da oferta interna de crédito em conjunção com a pressão que exerce o governo nesse mercado conduz a uma forte elevação da taxa de juros, dando origem a transferência de capitais para o mercado financeiro norte-americano. A conseqüente valorização do dólar, ao aumentar a demanda de importações e reduzir os preços destas, opera no sentido de absorver pressão inflacionária dentro dos Estados Unidos.

Em síntese, a forma como se tem tentado absorver as pressões inflacionárias nos Estados Unidos conduz a uma formidável transferência de recursos reais para esse país, ademais de criar um quadro recessivo mundial, contra o qual os demais países industrializados pouco podem fazer. Daí que possa surgir um processo de retomada da atividade na economia norte-americana — ao estímulo da redução da carga fiscal e do brusco aumento dos gastos militares, como ocorreu a partir de fins de 1982 — sendo escassos os efeitos positivos no exterior. A retomada dos investimentos privados intensifica a drenagem de capitais do mercado do eurodólar, debilitando as moedas dos demais países, que se defendem intensificando as medidas restritivas. Por outro lado, a valorização do dólar, ao reduzir a capacidade competitiva da economia norte-americana, introduz limites ao processo expansionista dos próprios Estados Unidos.

O sistema bancário internacional, que se beneficia da instabilidade cambial, está sempre na espreita de qualquer sinal de debilitamento de uma moeda principal, para desencadear um processo de desestabilização desta. Ora, toda tentativa, por parte de um governo, de correção compensatória das pressões recessionistas vindas do exterior, conduz de imediato à perda de reservas, com ameaça de desestabilização cambial. À diferença dos Estados Unidos, os demais países não estão em condições de financiar por muito tempo um importante déficit fiscal apelando para o mercado financeiro internacional, sem comprometer seriamente a estabilidade da própria moeda.

Por outro lado, ao criar deliberadamente condições para que se elevem as taxas de juros reais, as autoridades norte-americanas impõem um pesado tributo aos países endividados em dólares. Esse imposto pode alcançar parcela significativa da poupança interna e restringe consideravelmente a capacidade para importar. A quadruplicação das taxas de juros reais ocorrida entre 1979 e 1982¹¹ obrigou muitos países do Terceiro Mundo a dedicar uma parcela substancial do valor de suas exportações ao pagamento de juros a bancos norte-americanos. Dessa forma, países de baixo nível de renda, com grande parte da população em condições de miséria absoluta, foram transformados em exportadores líquidos de recursos reais para os Estados Unidos.

11. Ver *Étude sur l'Économie Mondiale, 1981*, Nações Unidas, p. 8.

Tudo se passa como se o processo de transnacionalização houvesse introduzido desajustes nas relações entre economias nacionais, que não podem ser corrigidos com os instrumentos de política de que atualmente dispõem governos nacionais e agências internacionais.

Uma visão de conjunto, como a que acabamos de esboçar, das múltiplas formas de desajustamento identificáveis atualmente nas relações internacionais, permite perceber que os repetidos períodos de recessão do último decênio têm sua origem na crescente erosão dos meios de regulação dos sistemas econômicos dominantes. Pouca dúvida pode existir de que a atual evolução errática da conjuntura internacional em nada se assemelha aos medelos clássicos de crise em que se contraíam simultaneamente investimentos, preços de todos os fatores de produção e o volume de emprego. O problema de hoje está menos na natureza cíclica de certos processos das economias de mercado do que na dificuldade de compatibilizar as decisões tomadas pelos governos das principais economias nacionais, dadas as novas formas de interdependência e a emergência de uma esfera de atividades transnacionalizadas que escapa aos sistemas de regulação macroeconômica existentes.

Se é evidente o desgaste dos meios de ação dos governos, também é notória a insuficiência de enquadramento institucional das atividades que se situam no plano transnacional. As normas de Bretton Woods foram concebidas em função de uma realidade internacional que estava em vias de desaparecer e foram aplicadas à conveniência do governo que exercia poder tutelar. Daí que o processo de transnacionalização haja avançado fora de qualquer quadro institucional que permitisse discipliná-lo. Num mundo de taxas de câmbio flutuantes e de livre circulação de capitais que são emprestados a taxas de juros reajustáveis a curto prazo, a manipulação da informação em escala planetária transformou-se em instrumento de poder econômico a que nada se pode comparar. Esse poder vem sendo exercido por bancos e empresas que não têm outro objetivo senão aumentar a própria esfera de ação. Controlando pequenos países que transformam em plataformas de ação internacional, os agentes transnacionalizados são com freqüência beneficiários da instabilidade das economias dos grandes países. Em face deles, os governos destes são as mais das vezes impotentes, preferindo assumir posições defensivas.

Desafios e opções

O impasse que está produzindo recessões intermitentes somente será superado se se restaurarem os meios tradicionais de controle das relações internacionais ou se novos instrumentos de ação forem introduzidos com esse fim. Trata-se, em realidade, de conciliar as novas formas de interdependência com equilíbrios internos assegurados por au-

toridades investidas de poder político, sejam elas nacionais ou internacionais. Em outras palavras: se os centros nacionais de decisão devem reduzir o seu campo de ação e autoridades internacionais não preencham o vazio, a desordem nas relações econômicas internacionais será crescente e o declínio destas e/ou das atividades produtivas inevitável. O problema é menos de travar a transnacionalização do que de submetê-la aos objetivos das políticas econômicas formuladas ao nível nacional ou internacional. O processo de transnacionalização foi em boa medida uma decorrência do progresso tecnológico, particularmente no campo da comunicação e da informação. O poder por ele gerado interferiu nas relações internacionais, fazendo-as mais complexas e assimétricas, e no controle interno das economias nacionais. É a este último nível que se faz necessário reagir criando meios adequados para restaurar a autonomia de decisão ao nível nacional ou de grupos de países que se dotem de instâncias decisórias comuns. Esse problema se coloca com mais urgência com respeito aos circuitos monetários e financeiros, onde se situam os principais focos de instabilidade.

O primeiro passo requerido para sanear a economia internacional consiste em resolver o problema do sobre-endividamento de um grande número de países do Terceiro Mundo. Sem isso, dificilmente o comércio internacional recuperará dinamismo. Condenar países pobres a dedicar parte substancial de sua poupança e de sua capacidade de pagamento no exterior ao atendimento do serviço de uma dívida externa que foi inflada pela elevação arbitrária das taxas de juros é irracional, ademais de ser uma profunda injustiça histórica. O restabelecimento de taxas normais de juros reais e a definição de percentuais máximos do valor das exportações, a ser comprometido com o serviço da dívida, são condições suficientes para restabelecer a normalidade em importante segmento da economia internacional. A reestruturação dos ativos dos bancos credores é problema que exige a atenção dos bancos centrais respectivos. Na ausência de medidas como as referidas, a baixa prolongada das atividades econômicas nos países devedores e o risco de inadimplência destes continuarão a pesar negativamente sobre as relações econômicas internacionais.

O segundo ponto que exige imediata consideração é o do restabelecimento de canais de transferência de capitais em benefício dos países do Terceiro Mundo. Para ligar-se a projetos autoliquidáveis e favorecer o desenvolvimento ordenado do comércio internacional, essa transferência deve ser feita sob a supervisão de órgãos especializados, em cuja direção tenham uma efetiva participação tanto os governos dos países credores como os dos devedores. Nada terá sido tão danoso à ordem econômica internacional como o financiamento de investimentos de longo prazo com base em depósitos de curto prazo sob a responsabilidade de bancos sem qualquer experiência em crédito especializado. É condição necessária para que haja estabilidade na ordem

econômica internacional que as transferências de capitais sejam submetidas a alguma forma de controle, o que requer a ação conjugada de autoridades nacionais e internacionais. A idéia de um sistema bancário privado internacional sem reservas obrigatórias, fora de qualquer regime de fiscalização e sem acesso a linhas de redesconto é incompatível com o funcionamento ordenado das relações econômicas internacionais. Os países com tendência estrutural a superávit na balança de pagamentos devem submeter-se a certas normas, que permitam compatibilizar a defesa de seus interesses com a absorção ordenada dos excedentes pelos países deficitários. Transferir todo o peso de ajustamento para estes, ao estilo atual do FMI, é irracional e injusto.

Toda criação de liquidez implica apropriação de recursos pelos agentes que a praticam. Se ela ocorre no plano internacional, essa apropriação deveria obedecer a normas acordadas pela comunidade internacional no quadro de uma política de cooperação que favoreça os mais desmunidos ou pelo menos contribua para reduzir as assimetrias nas relações entre países. Na situação presente, a criação de liquidez internacional privilegia os países que emitem moeda-reserva, particularmente os Estados Unidos, e os bancos transnacionalizados. Graças a esse privilégio, estes últimos são induzidos a sobreexpandir o crédito, alimentando as especulações desestabilizadoras e gerando ondas de pressão inflacionária.

Uma estrita disciplina na criação de liquidez internacional exige a introdução de moeda-reserva criada por autoridades internacionais. Enquanto este objetivo não for alcançado, os bancos privados transnacionalizados deveriam ser submetidos a alguma forma de controle que circunscrevesse seu campo de ação ao financiamento de operações comerciais autoliquidáveis no curto prazo ou asseguradas por instituições governamentais.

Mas a coerência da economia internacional depende acima de tudo do equilíbrio interno das economias nacionais. O erro maior cometido na época da transnacionalização a toda brida esteve em imaginar que existe uma racionalidade imanente à economia internacional, à qual deveriam subordinar-se as atividades econômicas realizadas dentro de cada país.¹² A hipótese era que a transnacionalização outra coisa não seria senão o processo formativo de um novo sistema econômico de dimensão planetária, cuja lógica viria a prevalecer inexoravelmente sobre as economias nacionais. Opor-se a esse processo seria pretender frear o «progresso». Uma forma mitigada dessa doutrina está implícita na afirmação corrente de que a competitividade internacional de uma

12. Para uma crítica do "monetarismo-global" do Prof. Milton Friedman, que implica postular uma racionalidade própria aos mercados internacionais, veja-se C. Furtado, "Transnacionalização e Monetarismo", em *Pensamento Ibero-americano*, n. 1, Madrid, janeiro-junho de 1982, transcrito em *A Nova Dependência*, Paz e Terra, 1982.

atividade produtiva é o teste definitivo de sua racionalidade econômica. O objetivo central da política econômica passa a ser maximizar o comércio exterior, e não o nível da atividade econômica. Ignora-se que são os aumentos de produtividade gerados pelos gastos em *pesquisa e desenvolvimento*, pela coerência dos investimentos e pela disciplina social interna, que produzem eficácia nos mercados externos, e não o inverso.

Como desconhecer que a única racionalidade que se pode detectar na economia internacional cimenta-se em interesses nacionais? Somente porque é positiva a soma das vantagens auferidas pelos participantes das relações internacionais é que estas têm razão de ser. Cabe a cada país apreciar as vantagens e desvantagens que lhe advêm dos vários tipos de relações econômicas externas que pratica. Para que exista um todo plurinacional com expressão própria, se requer a instituição de órgãos decisórios a esse nível, capacitados para definir interesses comuns aos países que formam o todo.

Esse problema merece particular atenção no que respeita aos países do Terceiro Mundo. A inserção internacional tem criado historicamente, neste caso, formas de dependência externa que, com frequência, se traduzem internamente em graves desequilíbrios sociais. Desta forma, as relações externas são, inclusive, um fator da desestruturação interna. A transnacionalização introduziu novas dimensões nesse quadro de dependência. Ora, maior o atraso relativo de uma economia, mais distante se situa a lógica do seu desenvolvimento daquela que impõe o processo de transnacionalização. Este problema está no centro do debate sobre a necessidade de mudar a chamada "ordem econômica internacional", ou seja, as normas que regem as relações entre sistemas econômicos nacionais. Assim, nos países do Terceiro Mundo, ainda mais do que nas nações industrialmente avançadas, a reconstrução das relações externas, requerida para superar a crise atual, passa pela recuperação efetiva da capacidade de definir os objetivos do próprio desenvolvimento.

Sem lugar a dúvida, os desafios maiores da época atual se apresentam no plano internacional, onde proliferaram intensamente as atividades econômicas sem que houvesse avanços correspondentes no quadro institucional. É nas fases históricas em que as instituições aparecem corroídas e inadequadas que se impõem à criatividade humana as mais difíceis tarefas. Enquanto estas não forem cumpridas, estaremos vivendo na incerteza, sob ameaça de descambar para formas cada vez mais irracionais de confrontação internacional.

CONDICIONANTES DA AÇÃO EXTERNA DO BRASIL

Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima

É com grande satisfação que aceitei o convite para falar aos estagiários da ESG. A Escola tem sido um importante foro de reflexão sobre os condicionantes e as orientações de nossa política externa. As conferências que os Ministros de Estado das Relações Exteriores e os funcionários do Itamaraty vêm aqui fazendo, desde os primeiros momentos da ESG, constituem material de primeira qualidade para quem pretende analisar e compreender a evolução da diplomacia brasileira. Mais do que isto, o debate, sempre franco e aberto, que encerra as conferências tem permitido, em muitos casos, um real aprofundamento das questões externas; saímos, daqui, nós, diplomatas, invariavelmente enriquecidos, com nossas percepções e propostas testadas pela indagação atenta dos estagiários.

2. Como Chefe do Departamento de Promoção Comercial (DPR), tive algumas oportunidades de vir à Escola. Boa parte da minha experiência, ao longo desses últimos anos, está incorporada a conferências aqui pronunciadas. A promoção comercial acompanhou de perto o processo de abertura e universalização da diplomacia brasileira. Foi decisiva para dar consistência, em inúmeros planos, às relações que desenvolvíamos com países do Terceiro Mundo; foi uma das expressões da própria mudança da qualidade de nossa presença internacional nas últimas duas décadas. Foi, também, uma das atividades de política externa que melhor representou a vontade brasileira de obter, com nossos parceiros, relações equilibradas, de benefício mútuo. De outro lado, a promoção comercial permitiu ao Itamaraty que fixasse linhas de contacto densas com segmentos importantes da sociedade civil, em especial o meio empresarial. Ainda, no DPR, ensaiamos uma das mais bem sucedidas tentativas de inovação institucional no Itamaraty, com a introdução de metodologia moderna de administração e organização.

3. O DPR foi, para muitos de nós, uma excelente escola de formação de sensibilidade diplomática. É tarefa central do diplomata, especialmente do diplomata de país em desenvolvimento, a busca de oportunidades de cooperação, de criação de alternativas, e, isto é o cotidiano das atividades de promoção comercial; num segundo plano, a promoção comercial levou a contacto íntimo com a sociedade brasileira, o que nos deu uma perspectiva clara de suas carências, de suas potencialidades, e, sobretudo, de quanto é urgente transformá-la para atender aos objetivos mínimos de democracia e justiça social. Em terceiro lugar, ensinou-nos como o Itamaraty pode ser, de maneira concreta, com resultados visíveis, um instrumento efetivo para o desenvolvimento do país.

4. Se me permiti referir essas notas pessoais, foi com o objetivo de lembrar que, hoje, mais do que nunca, a sensibilidade para transformações nacionais e para as oportunidades e constrangimentos do sistema internacional é exigida, no mais alto grau, do diplomata brasileiro. Revelar um pouco das percepções da diplomacia brasileira para o que acontece no Brasil e no mundo é o que tentarei hoje.

5. Assim, não pretendo fazer uma descrição e uma análise das linhas de ação da política externa brasileira. De forma muito completa e muito competente, o Chanceler Olavo Setubal, em conferência que aqui realizou, apresentou a política externa da Nova República. Minha intenção é tratar de *Condicionantes da Ação Externa*. A diplomacia convive com impulsos que nascem no ambiente político interno e que devem ser projetados no cenário internacional. Assim, compreender bem as ligações entre o interno e o internacional é fundamental para que façamos, com sentido de realidade, as nossas tarefas diplomáticas. Esquemáticamente, portanto, minha palestra levantaria os seguintes temas:

A — as conseqüências da democratização para a formulação da política externa brasileira;

B — a visão brasileira de alguns aspectos da conjuntura internacional; tentarei entender o que o sistema internacional «representa» para o Brasil nos dias de hoje;

C — questões econômicas internacionais; o objetivo será aplicar as noções levantadas nos dois tópicos anteriores e analisar, mais detidamente, uma das questões fundamentais para a diplomacia brasileira, que é a da articulação de posições diante da crise econômica;

D — as possibilidades e limitações da diplomacia brasileira na conjuntura; na conclusão, examinarei de que maneira os condicionantes, internos e internacionais, induzem a que adotemos certas atitudes diplomáticas.

I. DEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICA EXTERNA

6. Quando se analisam as condições internas brasileiras que contribuem para a estruturação da política externa, o dado novo a considerar é a democratização. Em todas as dimensões da vida nacional, políticas, sociais e econômicas, sente-se imediatamente o impacto do processo de institucionalização da democracia. De que maneira afeta especificamente a política externa? Penso que, em essência, afeta em três planos: no plano da formulação, i.e., dos mecanismos decisórios sobre ação externa; no plano dos valores que orientam a política externa; no plano da própria definição de possibilidades de influência brasileira no sistema internacional.

7. Antes de examiná-los, lembraria três questões preliminares. Em primeiro lugar: a análise da democracia não esgota a compreensão dos condicionantes internos da ação diplomática. Há evidentemente outros fatores que têm peso estrutural: a configuração geográfica, a distribuição de recursos naturais, os números da demografia, o nível de industrialização, a capacidade das Forças Armadas, etc.. Destes, como exemplo, eu sublinharia a própria condição de país em desenvolvimento, que determina, de forma permanente, certas opções, certas diretrizes. A adesão a objetivos de transformação do sistema internacional tem raízes em nosso estágio de desenvolvimento; num outro exemplo, lembraria que a nossa preocupação com a estabilização dos preços de produtos de base também é reveladora de um determinado perfil econômico.

8. Em segundo lugar, com a evolução do processo de «abertura», ao longo dos últimos anos, as formas democráticas se vêm implantando, fundadas na vontade firme da sociedade civil. Paralelamente, vai ocorrendo a adaptação da política externa à nova situação do país. Não obstante, com a inauguração da Nova República, dá-se um corte qualitativo nítido. A partir de março de 85, acelera-se o movimento de reconstrução institucional, e começa a ficar clara a profundidade da mudança. Desvendam-se, então, com maior nitidez, as conseqüências da democracia para o processo diplomático. E, pode-se perceber que a situação democrática introduz uma nova dinâmica tanto na articulação dos condicionantes internos do processo diplomático quanto na própria visão brasileira do sistema internacional. As mesmas realidades passam a ser vistas com olhos diferentes, e, em conseqüência, os modos através dos quais a sociedade e o Governo trabalham a realidade se altera. O ritmo e a modalidade de atuação sobre a realidade são refeitos. Não que as dificuldades tenham diminuído, não que estruturas se tenham dissolvido, mas existe uma nova disposição e um novo método para transformá-las, em que a regra é a participação e a luta pela justiça social.

9. Um terceiro ponto tem que ver com o próprio conceito de democracia. Ao falar em democracia hoje no Brasil, pensamos, ao mesmo tempo, num projeto de organização da sociedade e do corpo político, e, de outro lado, num dado da realidade brasileira de nossos dias, na democracia real. A democracia como valor e aspiração no primeiro caso; a democracia como instrumento que já organiza as formas de convivência política no país, como parte da realidade nacional presente. Há uma medida de tensão, saudável, entre os dois conceitos. E, a força da democracia nasce justamente de que é estrutura política que não se esgota. Nas verdadeiras democracias, fugimos às simplificações utópicas que pretendem bloquear, num ponto qualquer, os movimentos inesperados e contraditórios da dinâmica histórica; de outro lado, as soluções democráticas não são alternativa cômoda de estruturar a sociedade porque devem partir da sociedade como ela é, complexa, contraditória, plena de conflitos, e buscar, em processo de interminável ajustamento, os melhores e mais justos padrões de convivência humana. A essência dos regimes democráticos é a renovação constante através do diálogo e do aparecimento de novos conflitos a solucionar. Aceitando novos conflitos e novos modelos de encaminhá-los, a democracia consegue ser fiel à própria dinâmica do progresso humano. Sobre tudo no mundo em desenvolvimento os objetivos da democracia estão ligados aos da justiça social, e pedem trabalhos que têm dimensão histórica. Em suma, temos, hoje, no Brasil, os primeiros passos de uma democracia real e o projeto de realização democrática. É evidente que temos que melhorar as formas de participação; para tanto, será indispensável que melhores condições de vida sejam alcançadas pelo nosso povo. Mas, temos confiança: esses objetivos da construção democrática unem hoje os brasileiros, dão força à nacionalidade ao criar as bases de consenso necessárias ao projeto de construção de uma nova e verdadeira república.

10. As duas dimensões do conceito de democracia modelam o comportamento diplomático. As decisões sobre política externa já estão sendo afetadas pelo processo democrático, e, nos projetos de política externa, a democracia se torna um dos nós articuladores.

11. Os primeiros efeitos do avanço da democratização sobre a política externa se fazem sentir sobre os processos de formulação. O tema abre muitas questões. Quais são as condições de uma participação maior da sociedade civil no processo de formulação de política externa? Quais são as contribuições específicas que pode trazer? Qual deve ser a resposta do Estado? Como o Itamaraty, enquanto instituição, é afetado pelo processo democrático? Como se tem dado o processo nestes últimos meses? Não pretendo dar respostas definitivas a essas questões. Tratarei de um processo que está em suas fases iniciais e minha análise terá necessariamente um caráter preliminar, tentativo.

12. As condições de participação não nascem espontaneamente. Penso que são fruto da combinação de três elementos: o da percepção da sociedade de que os assuntos de política externa dizem respeito a questões essenciais, inclusive para a política interna; o da capacidade de formulação de um consenso operacional de interesses; o da existência de canais adequados para que os interesses tenham peso específico na construção da política externa. Para quem está na vida diplomática há mais de trinta anos, uma das constatações que faz, quando olha para a vida política brasileira, é a de que, crescentemente, a sociedade toma consciência da importância do internacional, da importância do processo diplomático. A consciência deriva, em primeiro lugar, do próprio fato de que, em função da abertura para o exterior que ocorre nos últimos anos, a realização de certos objetivos de setores da sociedade dependerá dos modos de inserção externa do país. Hoje, para a sociedade como um todo, a questão da dívida e os constrangimentos que cria para o desenvolvimento dramatizam a mediação internacional. Refiro ainda dois exemplos, de escopo diferente: a produção de calçados no Rio Grande do Sul depende, em boa medida, do comércio exterior, que, de forma crescente, pelas próprias disposições protecionistas, exige constante trabalho diplomático, de nível político. E, muitas vezes, a negociação é complexa ultrapassando o bilateral, e exigindo ações multilaterais, ora em foros regionais, ora em foros mundiais. A consequência evidente é de que setores empresariais vão normalmente ter um cuidado no acompanhamento do processo diplomático, que corresponde à força de seu interesse nas formas internacionais de presença brasileira. Um segundo exemplo, do universo propriamente político: os temas centro-americanos têm tido cobertura ampla da imprensa, têm motivado simpósios, têm tido ampla atenção parlamentar, têm sugerido trabalhos universitários. É evidente, aqui, também, que a sociedade brasileira, em setores variados, percebe, no agravamento da crise centro-americana, motivos sérios de inquietação. A razão do interesse, penso, nasce do temor de que o sistema interamericano dê passos para trás com o restabelecimento de práticas que pareçam banidas da convivência regional. Existe, aí, uma projeção legítima da proposta brasileira para convivência na América Latina, que se vê ameaçada com a crise regional. Sabemos que a escalada militar pode levar a divisões entre os países latino-americanos e, mesmo, dentro das sociedades latino-americanas, vulnerando o ambiente de «tranquilidade», que é importante para a consolidação democrática no continente.

13. Uma segunda condição de participação está ligada à própria capacidade de formulação do interesse nacional. Primeiro, é necessário que, além dos traços permanentes, axiomáticos como o de defesa da integridade territorial e de auto-determinação, esse interesse seja apurado analítica e politicamente. O interesse não pode ser definido

abstratamente, como construção intelectual de um grupo. É o debate aberto, amplo, que lhe dará sentido autêntico. Para que tenha peso político, é necessário que suas implicações externas sejam bem definidas, suas conseqüências bem previstas. É necessário, enfim, que haja bom e profundo diálogo sobre cada instância da participação brasileira nos assuntos internacionais. Esse diálogo começa hoje a ocorrer e com mais intensidade e profundidade. O ideal é que tenha vários pontos de origem, que reflita perspectivas diferentes sobre a temática internacional. O diálogo começa com uma adequada distribuição da informação, e, neste sentido, penso que a imprensa tem prestado um serviço importante ao aperfeiçoamento do processo de definições de política externa. Os comentários editoriais são sempre francos e denotam o vigor da independência da imprensa brasileira.

14. A Universidade é o segundo polo do diálogo. E, hoje, já tem uma participação significativa no processo de reflexão e de análise crítica sobre a ação externa. Cresce o número de professores que buscam a especialização nos diversos aspectos das relações internacionais; ainda em pequeno número, mas já de qualidade expressiva, surgem núcleos institucionais voltados para o exame de questões internacionais. Reconheço, porém, que, neste campo, há muito o que fazer. Já se provou que a Universidade pode desempenhar o papel estratégico de dar bases analíticas sólidas aos processos de manifestação de interesse que se desenhem na sociedade. A Universidade pode fazer com que o interesse localizado venha a ser enquadrado em linhas de argumentação mais amplas, de maior conteúdo.

15. Ao lado da Universidade, outros setores da sociedade, de forma natural e sistemática, ampliam o escopo de sua participação no processo diplomático. Os sindicatos e os setores empresariais podem ter papel importante neste processo, inclusive porque vão refletir, de forma imediata, interesses de tipo muito concreto. Mas, serão os partidos políticos os polos centrais do debate sobre política externa. Numa democracia, são os partidos que, de um lado, forjam as bases de consenso, a partir das quais a sociedade traça seus rumos e projetos essenciais; de outro, são os partidos que, no cotidiano, através do debate, aperfeiçoam esses rumos, dão-lhe sentido concreto, adaptam-nos às necessidades que a própria dinâmica histórica vai impondo. A sociedade deve fazer opções cotidianas no debate parlamentar. Os partidos encarnam o momento de conflito e de consenso que dá vida à democracia real.

16. Embora não seja o foro exclusivo da transformação dos interesses em momento da construção política, o Congresso é instância privilegiada do processo. E, neste sentido, os sinais da Nova República são claros. Já se nota uma vontade de participação dos congressistas no debate sobre política externa, que é nova em comparação aos padrões

anteriores à março de 1985. A tendência é auspiciosa, e tenho certeza de que se consolidará como uma resposta às obrigações que a democracia impõe aos representantes do povo.

17. Ao Estado interessa que, em suas várias etapas, o processo de articulação dos interesses em matéria de política externa se aperfeiçoe. Por várias razões, e a primeira delas tem que ver com a própria fidelidade que deve ter o Estado brasileiro hoje à democracia. Não uma fidelidade ideal, teórica, mas uma fidelidade que se traduza em formas concretas de atuação. Nesse sentido, o Estado ganhará em legitimidade na medida em que souber incorporar, sistematicamente as demandas e reivindicações específicas em matéria de política externa, e, mais do que isto, souber traduzir, em suas linhas doutrinárias de ação externa, o próprio sentido geral das inclinações do povo brasileiro no momento em que vivemos. O Estado tem que demonstrar absoluta fidelidade às aspirações brasileiras, se pretende cumprir as obrigações da democracia. Não deve adotar atitude de tranqüila expectativa. A construção democrática não é trabalho exclusivo do Estado ou da sociedade; é do jogo dialético Estado-Sociedade, alicerçado em aprendizado mútuo, que nasce a melhor democracia.

18. Mais especificamente, o Itamaraty não pode nem deve ficar passivo diante dos movimentos que se descortinam na sociedade civil. Ao contrário. O grande desafio, que não é só do Ministério das Relações Exteriores, mas de todo o aparelho governamental brasileiro, é justamente abrir-se, em moldes muito concretos, para integrar-se no processo democrático. Que mudanças de comportamento a democracia exige? Voltando às condições de participação, o Itamaraty deve, com pleno respeito aos limites de formulação autônoma dos setores sociais, estar aberto ao diálogo com a sociedade civil. Deve aprofundar certas tendências e certas práticas, que já vinham sendo desenhadas nos últimos anos. Assim, o Itamaraty tem o acesso a certas informações que, em muitos casos, pode ser repartida com os setores sociais interessados. Nos contactos com a imprensa, por exemplo, devemos ter uma ampla transparência, e realmente fornecer as informações que permitam à opinião pública formar um claro diagnóstico do sentido da ação externa. Na etapa de estruturação do interesse, o Itamaraty também não deve estar ausente. Temos um importante cabedal de experiência; de reflexão sobre o processo político internacional, que pode iluminar os processos digamos «sociais» de análise da vida internacional. Há muitas soluções práticas para conseguir esses objetivos. Penso na participação de diplomatas em simpósios e debates que justamente permitam a indispensável troca de experiências entre o Itamaraty e os diversos setores da sociedade civil. Estamos preparados para a conversa com empresários, entidades de classe, instituições acadêmicas, jornalistas, e, sobretudo, com parlamentares.

19. A chave conceitual desses contactos será a igualdade. Nenhum dos parceiros tem o direito de impor suas verdades ou seus interesses parciais mas cada um, a partir do seu ângulo, deve estar disposto a transigir em troca de uma atuação internacional consistente e eficaz. Enfim, o que estou propondo são métodos novos de formulação do interesse nacional em matéria de política externa, métodos que correspondam à melhor prática da democracia. Métodos transparentes, que nasçam de um diálogo autêntico, bem fundado, bem tecido.

20. Se conseguirmos isto, a diplomacia brasileira terá dado importantíssimo passo adiante. Ganhará em termos de representatividade; ganhará em termos de capacidade de influência, como pretendo assinalar em seguida. Mas, antes de fazê-lo, proponho dois comentários. A mudança de método não significará necessariamente modificação profunda das linhas de ação diplomática, que são condicionadas, em certa medida, por fatores estruturais. Também, penso que, sobretudo nos últimos anos, a política externa brasileira refletia já uma significativa base de apoio, de escopo multipartidário. Quando nos afastamos dessa linha, em ocasiões históricas bem delimitadas, os resultados foram negativos, diplomaticamente e também para efeitos de política interna. A questão é a de dar maior organicidade aos pontos de sustentação interna das ações diplomáticas. Numa democracia, as bases de apoio podem ser mais sólidas, ter sentido mais dinâmico. Do lado do Governo, deixa de haver a pretensão de que uma elite esclarecida seja suficiente para articular as decisões políticas que interessem ao país.

21. Um segundo ponto que merece registro é o de que as formas democráticas acabam por permear os próprios processos de gestão interna do Itamaraty. Os mecanismos institucionais são, de alguma forma, afetados. É claro que o sentido de hierarquia, essencial ao bom funcionamento de um corpo diplomático, não pode ser atingido. Mas, hierarquia e comportamentos democráticos, no sentido de comportamentos que ensejam participação, não são incompatíveis. Nestes últimos anos, o Itamaraty, como instituição, se expandiu significativamente. Perdeu o sentido familiar, de uma Casa de poucas pessoas, em que todos se conheciam. Estamos diante de um panorama político e institucional absolutamente novo. Ora, é necessário, diante das mudanças, para que reganhássemos o «*esprit de corps*», que se transformassem as práticas centralizadas de decisão. Na medida em que obtivermos mais transparência nas decisões em matéria institucional, que interessam à vida funcional de cada diplomata, de cada servidor administrativo, certamente teremos mais lealdade à instituição, mais devoção no serviço ao Brasil. Somos uma Casa em que, para todos, as exigências de lealdade são altíssimas, em virtude da própria sensibilidade dos temas com que lidamos. A lealdade não nasce porém de uma adesão abstrata, mas do sentido de participação, disposição es-

pontânea de trabalho, mesmo quando, como acontece em inúmeras situações de nossa vida, as exigências de sacrifício pessoal aparecem.

22. Neste sentido, o momento democrático impregna a instituição, que faz hoje uma reflexão profunda sobre seus métodos de trabalho, sobre suas práticas institucionais. Dessa reflexão, da qual participou espontaneamente número extremamente significativo de diplomatas, pretendemos extrair pautas novas de atuação administrativa da Casa. Pautas que tenham sentido de modernização sem que se percam as virtudes «antigas», da equidade, da austeridade e da disposição ao sacrifício; pautas que reforcem o caráter institucional do Itamaraty. Pautas que tenham sentido de equilíbrio, que reflitam as necessidades de momento, mas que, ao mesmo tempo, tenham a vocação de permanência, que preparem a instituição para os novos tempos, para os novos desafios de política externa.

23. Num segundo patamar, a própria instituição passa a ser objeto de avaliação da sociedade. Não existem mais condições para auto-gerência. Foram nitidas as preocupações que a opinião pública e vozes parlamentares manifestaram sobre certas opções institucionais que fizemos. Sempre com o melhor espírito público, alguns revelavam, talvez, desconhecimento das exigências e obrigações da vida diplomática, aqui e sobretudo no exterior. Outros apontavam para modificações que também, nós, diplomatas, considerávamos convenientes. Mas, enfim, deste processo, o que deve resultar é, em primeiro lugar, um melhor conhecimento pela sociedade do que somos como instituição, e não vejo melhor caminho para que nos fortaleçamos no cenário nacional; em segundo lugar, um traçado institucional para o Itamaraty que corresponda perfeitamente às nossas obrigações de servidores públicos.

24. A última pergunta que me colocara tinha que ver com os efeitos do processo democrático sobre a política externa nos últimos meses. Mencionaria, pela relevância, a força renovada da participação parlamentar. Começam a surgir, com regularidade, manifestações emanadas do Congresso sobre temas específicos de política externa. Algumas causas são endossadas, enfaticamente, por parlamentares e ganham, por isto, uma dimensão política nova. Sentimos, numa palavra, que o Congresso terá uma função ativa nas definições de política. A atenção que o Chanceler Setubal tem dedicado ao contacto, formal e informal, com parlamentares é um sinal dos tempos.

25. Passo agora ao segundo tema dessa parte de minha exposição: a democracia como valor que passa a orientar a política externa. A política externa é mais do que um complexo de práticas que busca realizar certos objetivos concretos, imediatos. Ela também deve exprimir uma visão de mundo. Deve ser a maneira própria pela qual a nacionalidade projeta, no sistema internacional, seus valores, sua ética.

Numa apreciação inicial se poderia acoimar essa compreensão de ingênua. Afinal, de que servem valores, de que serve a ética, num universo em que as relações são aparentemente reguladas pela dinâmica do poder?

26. Servem e muito. Em primeiro lugar, para organizar a própria visão que a sociedade tem do mundo. Para definir maneiras e modos e avaliar e julgar o que se passa a nossa volta. Em segundo lugar, para sustentar a longo prazo as próprias opções de política externa. O trabalho diplomático tem às vezes o mérito de alcançar vantagens a curto prazo, mas, em essência, sua ação tem sentido histórico. Neste aspecto, a afirmação é especialmente válida para as diplomacias dos países do Terceiro Mundo, que alimentam a proposta de transformação da ordem internacional no sentido de torná-la mais justa, mais igualitária, mais democrática. Não devemos nos resignar a que a força seja a grande matriz de ordenação do sistema internacional. Não é necessário que assim seja: em diversos momentos históricos, em diversas instâncias do relacionamento internacional de nossos dias, a cooperação prevaleceu sobre a força (o dramático, hoje, é que isto não ocorre em relação a alguns eixos básicos do sistema internacional); os regulamentos da força contrariam os nossos valores; e, finalmente, para um país como o Brasil, não interessa que os padrões de poder prevaleçam.

27. A diplomacia brasileira não se afasta de certos princípios e de certos valores ao definir as suas posições. O que existe de novo, hoje, é exatamente o fato de que a democratização plena acrescenta contornos novos no plano dos valores. As conseqüências são evidentes: certas opções diplomáticas específicas são tomadas em função desse ingrediente novo, e, de outro lado, os projetos brasileiros de definição da ordem internacional ganham matizes novos.

28. Não existe, portanto, substituição de valores. As construções diplomáticas brasileiras partem, historicamente, da base sólida das idéias de auto-determinação, de não-interferência, de soluções pacíficas de controvérsias, do primado do direito: é importante afirmar que esses princípios correspondem, claramente, a uma determinada proposta de organização do sistema internacional. Falo em proposta porque são constantemente desrespeitados. Os princípios anunciados definem os parâmetros de condutas que, caso seguidos, equacionariam as formas de conflito internacional. De um lado, entre os desiguais, estabelece no plano jurídico, igualdade: o respeito às soberanias é um dos eixos em que se sustenta o diálogo «razoável» entre as nações. Mais do que isto: o respeito às soberanias e às práticas de auto-determinação são a mais eficiente barreira contra as tentativas de hegemonia, que se traduzem justamente na imposição de valores e condutas sobre os mais fracos. De outro lado o recurso aos métodos de solução pacífica e a

aceitação do primado do direito constituem exatamente os mecanismos «razoáveis» que garantem, diante do conflito e da contradição, as avenidas da conciliação.

29. A realização dos princípios, sua prática efetiva, poderia criar um mundo melhor, embora — é claro — não necessariamente um mundo de harmonias perfeitas. É normal que, no exercício da soberania, surjam contradições. Ora, também é necessário que, para aplinar essas dificuldades, os países aceitem certas regras que sejam expressão de um consenso mínimo sobre valores.

30. Hoje, vemos dois problemas graves quando se analisa a aplicação dos princípios. De um lado, anota-se uma espécie de fragilização das bases de consenso em que deveriam estar apoiadas as regras mínimas de convivência internacional; de outro lado, sabemos que essas regras, mesmo que fossem aplicadas em sua inteireza, ainda seriam insuficientes para dar resposta a uma série de problemas fundamentais que afligem a humanidade, como a questão dos violentos contrastes de riqueza. Vivemos um tempo em que os impasses criados são sérios e profundos. As suas expressões políticas são dramáticas. O sistema internacional parece paralisado em torno de conflitos, que evoluem numa espiral de interminável agravamento.

31. Como superar a crise do «consenso» que estamos vivendo? Como recuperar as regras mínimas da convivência internacional? Como dar alento novo às propostas e projetos de reorganização do sistema político internacional abrindo espaço real para a participação dos países em desenvolvimento? Acredito que a proposta dos valores democráticos como base central para o melhor ordenamento do sistema internacional pode desempenhar papel estratégico.

32. Num mundo em que as formas de conflito se multiplicam, a democracia propõe o diálogo e o respeito mútuo; propõe que as relações entre adversários devem ter um ponto de encontro; num mundo em que as decisões sobre temas que interessam à humanidade são tomadas por uns poucos e com base nas posições de poder, a democracia propõe participação ampla, aberta, em que a contribuição se mede pela sabedoria da proposta, pelo seu potencial de agregação de interesses; num mundo em que as desigualdades se agravam, a democracia propõe a justiça social, que permita a todos participarem com sentido de igualdade; num mundo em que ainda existem tantas formas de desrespeito à pessoa humana, a democracia propõe o resgate da individualidade; num mundo de regras precárias, em que as formas de ordem são alteradas pela vontade dos poderosos, a democracia propõe o consenso que dá estabilidade à norma; num mundo em que as transformações estão bloqueadas e só se dão quando se alteram as distribuições de poder, a democracia propõe a mudança orientada pela razão, pelo bem comum. Diálogo, participação, justiça social, respeito aos di-

reitos humanos, normas estáveis e transformação ordenada são as propostas que nascem da adoção de valores democráticos. E, do que vemos no mundo, a luta para que se imponham é urgente, necessária.

33. Haveria duas funções que a disposição democrática preencheria. De um lado, trata-se de recuperar as linhas das regras mínimas de convivência. Elas existem, estão bem delineadas em vários instrumentos internacionais, mas não são praticadas, porque as disposições hegemônicas praticamente bloquearam as possibilidades de acertos amplos sobre mecanismos institucionais que fizessem valer as regras. Ora, o que pode atenuar as contradições são justamente as forças do diálogo, da compreensão de que hoje, mais do que nunca, a humanidade vive um destino comum.

34. A democracia também pode ser o grande vetor orientador de mudanças e transformações, hoje absolutamente necessários. As motivações de conflito se perpetuarão se mantivermos, no mundo, formas tão violentas de disparidade econômica, distribuição tão iníqua de bens sociais. As fragilidades hoje chegam a um ponto trágico porque são cada vez mais tênues as linhas de cooperação internacional. Até pouco tempo, pensou-se no desenvolvimento e na justiça social como uma grande tarefa mobilizadora da qual todos os Estados participariam. Instituições foram montadas, projetos foram imaginados, esquemas de distribuição de riqueza foram articulados. Supunha-se que os interesses de pobres e ricos se conjugavam: a cooperação não nasceria de atos de caridade, mas da compreensão de que todos ganhavam, em diferentes medidas, com o desenvolvimento de todos. Esses esforços e objetivos foram postos de lado. Exacerbam-se as tentativas de soluções egoístas, em visão estreita e limitada do interesse nacional dos poderosos.

35. Diante desse quadro, a recuperação dos valores democráticos como «orientadores» da cooperação entre Estados se impõem. De fato a democracia surge, no mundo moderno, ligada à idéia de progresso. As duas idéias nascem no momento em que o homem ganha certeza de que controla o seu destino, que pode moldá-lo com os instrumentos da razão. O diálogo democrático é, em essência, o exercício melhor da razão política; o progresso nasce da razão que controla a natureza e transforma as condições de vida do homem. São, assim, duas faces da mesma moeda. Democracia e progresso se alimentam mutuamente. E, aí estão os melhores parâmetros para as transformações necessárias do sistema internacional. Além disto, nossos projetos e nossas propostas de transformação ganham mais clareza, alimentados que estão por processos internos que correm trilhos paralelos.

36. É evidente que isto deve traduzir-se em ações concretas. Não é só no plano dos princípios que a democratização modela a ação externa. Temos que ter uma atitude de participação, ativa, naqueles

pontos da agenda internacional em que vimos representadas as melhores expressões dos valores democráticos. Nesta linha, iniciamos estudos para a adesão às convenções sobre direitos humanos; na América Latina, temos tido atuação engajada nas negociações de Cartagena, e avançamos passos significativos no apoio que damos a Contadora. Fico nestes exemplos que revelam uma dimensão clara do sentido democrático de práticas internacionais. Também, sem que desrespeitemos os princípios da não-intervenção, consideramos que os países democráticos, porque falam uma linguagem comum, porque têm valores próximos, têm condições de escolher formas mais íntimas de cooperação internacional.

37. Entro, agora, na consideração dos efeitos da democratização para a definição das condições de influência do Brasil no sistema internacional. Num mundo complexo, em que a interdependência se acentua, as expressões de poder nacional se dão de forma extremamente variada. Se olharmos hoje para as superpotências, observamos uma espécie de regressão às formas puras de poder: uma baixa disposição de negociar que contrasta com uma alta vontade de afirmação unilateral, por pressões, de seus objetivos políticos. O fenômeno da «ressurreição das vantagens do emprego de força», fenômeno que analisarei mais adiante, é claríssimo e traz evidentes desgastes às já combatidas instituições internacionais. Não nos interessa esse jogo. Não é de nossa tradição participar dos negócios internacionais sustentados por meios de força; ou ainda que tivéssemos os meios, a nossa posição intermediária nos dá lucidez para perceber a ociosidade e perigo desse tipo de conduta para o que significa em termos de desperdício de recursos, etc.. Não temos objetivos de liderança e afirmação hegemônica, que normalmente são realizados por instrumentos de força.

38. Mas, não escolhemos o mundo em que vivemos. Devemos ter condições adequadas de defesa de nossa integridade, e, nisto, as Forças Armadas desempenham papel importante; ademais, ainda que nossos objetivos não sejam de poder, temos, como já indiquei, propostas e interesses no plano internacional que devem ser realizadas com base em nossas condições de influência. A construção do poder de convencimento é muito diferente da construção do poder da imposição hegemônica. Deve estar apoiada em formas de racionalidade que passem pelo teste do diálogo, da contradição; deve estar apoiada em modelos de acomodação de interesses que conduzam a processos permanentes de aproximação. Uma diplomacia que pretenda este caminho deve ter, para sustentá-la, padrões de consistência e de coerência. A democracia contribui diretamente para a obtenção desses efeitos. Numa primeira medida, ao compatibilizar os desejos de transformação no plano interno e no plano internacional. Na medida em que se aprofundar a experiência democrática brasileira, mais força terá nosso apelo pela democratização das relações internacionais. Paralelamente,

a democratização das relações internacionais significará reforço das possibilidades de realização nacional do ideal democrático. Caminhando na mesma direção, as situações internas e internacionais se reforçam.

39. Mas, há outros efeitos a ponderar. Como procurei mostrar anteriormente, ao se modificar o processo de formulação, altera-se, paralelamente, a própria natureza das manifestações do interesse nacional. Elas ganham em força política porque suas raízes sociais são mais sólidas. O regime democrático torna mais difícil a imposição sobre a sociedade de políticas oriundas do exterior. O Estado que tiver suas metas internas estabelecidas democraticamente, ganha condições excepcionais de defesa contra ameaças externas. As linhas de seu «poder negativo», de bloquear formas ostensivas de agressão, econômica ou política, se tornam imediatamente mais sólidas. Mais do que isto: uma das características dos países em desenvolvimento é de que expressões do sistema internacional, através, p.e., de empresas transnacionais, estão «dentro do país». É necessário que tenhamos, sempre, uma visão muito clara e socialmente construída das formas de presença internacional aceitáveis, que tragam reais benefícios ao desenvolvimento do país. Em suma, nas questões delicadas de presença de investimentos estrangeiros no país, grau de abertura do mercado brasileiro, e outras, temos, com a democratização, condições de fazer opções que realmente correspondam ao melhor interesse do povo; temos condições de fazer opções historicamente significativas.

40. Na projeção dos interesses nacionais, as qualidades de coerência são decisivas. Criam respeitabilidade para a diplomacia do país, estabelecem linhas de confiabilidade com os parceiros. A diplomacia brasileira tem expressiva tradição de coerência. Tradição que vejo que se pode reforçar daqui para frente. Entre os comentaristas de política externa, muitos dizem que são as formas autoritárias de organização política que garantem os projetos de longo prazo, as linhas de consistência. Não me parece que a análise seja sempre correta. Nos regimes em que prevalecem as soluções de arbítrio, em que as opções são feitas em cúpulas, afastadas das raízes sociais, as decisões podem também se modificar pelo arbítrio de poucos; as decisões se personalizam e podem surpreender os parceiros. Nas democracias, se as opções de política externa estiverem bem enraizadas socialmente, as definições estratégicas devem ter permanência, continuidade. Em compensação, se existe um debate permanente, bem orientado, feito com espírito público, a democracia oferece a quem decide algo que certamente os regimes autoritários não têm: a possibilidade de pensar sistematicamente a mudança. O que dá sentido de permanência ao interesse nacional não são, assim, somente as condições estruturais, mas também as definições e redefinições constantes do diálogo político.

41. É claro que as vantagens que a condição democrática cria para a definição das condições de influência não se transformam, imediatamente, em vantagens em processos específicos de negociação. Temos, inicialmente, que aprender a utilizar as novas fontes de vontade nacional no plano externo. O país ganha uma voz mais clara, mais coerente, que há de ter efeitos internacionais. Também sabemos que as obrigações diplomáticas aumentaram porque a seleção dos interesses a serem manifestados no plano externo se fará de forma mais abrangente; temos que contar agora com um processo de «globalização» do interesse nacional.

42. Mencionaria, finalmente, que, entre os efeitos da democratização para a política externa, estaria o de que conseguiremos condições ainda mais francas de diálogo com os parceiros democráticos. A observação vale especialmente para as nossas relações com os países latino-americanos. A história da presença brasileira na América Latina é, nos últimos anos, a de uma aproximação real, fundada em respeito e vontade de cooperação. Em boa medida, as dimensões propriamente latino-americanas de nossa política externa se tornaram mais claras e mais profundas. Ganhamos intimidade com os parceiros. Ora, hoje, quando se consolida o processo de democratização no continente, as oportunidades para levar adiante essa tendência são imensas. A comunhão de valores é ampla; vivemos problemas internacionais comuns; a condição democrática faz com que compreendamos, de forma muito similar, nossas dificuldades internas: estão, assim, articuladas as bases de um processo de aproximação que dará frutos significativos. É sintomático que, nestes primeiros meses de ação externa, a intimidade que ganhamos com os latino-americanos tenha sido excepcional. A visita do Presidente Sarney ao Uruguai, as negociações fluídas que o Chancelar Setubal manteve com o Grupo de Cartagena, a importantíssima criação do grupo de apoio a Contadora, a definição de um novo formato, mais equilibrado, para as nossas relações com a Argentina, são algumas das realizações deste primeiro momento de ação externa da Nova República.

43. Mas, creio que os efeitos não se limitarão à América Latina. A condição democrática há de ter peso no diálogo com as chamadas democracias ocidentais. Nas negociações com o Brasil, o ingrediente da defesa de certos valores, de certo modelo de organização política, passa a valer.

44. Para concluir essas observações sobre democracia e política externa, gostaria de fazer, ainda, uns poucos comentários que liguem o que acabei de dizer à minha análise da conjuntura internacional.

45. O Governo, num regime democrático, tem mais responsabilidades. Deve desenvolver mais sensibilidade às demandas e reivindica-

ções da sociedade. Vive sob maior pressão que corresponde, em essência, às vontades de transformação do povo. À esperança corresponde maior responsabilidade.

46. Hoje, compreendemos que algumas demandas básicas são mediadas pelo sistema internacional. No campo econômico, os exemplos se multiplicam: há necessidade de reverter certas proposições do processo de ajustamento que dêem mais folga para a política econômica, e, para tanto, as negociações políticas e diplomáticas são essenciais; no plano político, sabemos que o processo de consolidação democrática requer um ambiente internacional, especialmente o regional, em que não haja cisões e conflitos graves que se «internalizem» e venham a dividir a nossa sociedade.

47. A realização desses objetivos depende naturalmente da dinâmica do processo internacional. Desenha-se, então, um contraste entre a intensificação das reivindicações brasileiras e uma conjuntura de extremas dificuldades no sistema internacional. À abertura brasileira corresponde um fechamento do sistema internacional. Se crescem as nossas demandas, crescem paralelamente as dificuldades em vê-las realizadas. A situação desenha, por si mesma, conseqüências políticas. O trabalho diplomático se vai dar em um novo contexto, tanto interno quanto internacionalmente.

48. No tópico seguinte, teceria algumas considerações sobre o contexto internacional, sobre o que significa o seu «fechamento».

II. ALGUNS TRAÇOS DA CONJUNTURA INTERNACIONAL

49. As diversas formas de transação internacional, políticas, econômicas, culturais, dependem de uma certa medida de consenso, de cooperação entre os Estados. Como não existe uma autoridade supranacional, é o consenso entre soberanos que estabelece padrões mínimos de ordem que, apesar de mais tênue do que a ordem interna, é requisito para a convivência entre Estados. Mais concretamente, como se exprimiria a ordem? Composta por uma série de normas, de tipo jurídico, ético, consuetudinário, a ordem internacional deve ter, como primeiro objetivo, a garantia da soberania e independência dos Estados. Mas, a ordem deve ter outros objetivos e compreender mecanismos de superação pacífica das controvérsias, instrumentos que facilitem o intercâmbio de bens e serviços, assegurando-lhe regularidade e previsibilidade, regras que defendam os direitos da pessoa humana, foros que propiciem a consideração dos grandes temas internacionais pelos Estados. Se dermos um passo adiante e pensarmos em ordem ideal, incluiremos entre seus objetivos a estruturação de condições que permitam transformações «negociadas» no sistema internacional, e trans-

formações que signifiquem atenuação de diferenças e assimetrias entre os Estados; ou seja, idealmente, a boa ordem é a que incorpora as razões de justiça.

50. Não me cabe entrar, aqui, em considerações sobre padrões históricos de construção da ordem. Lembraria, simplesmente que, ao tempo da diplomacia clássica, que nasce com o Estado moderno e chega até a I Guerra Mundial, a ordem política é apoiada nos mecanismos informais da balança do poder. São os jogos de equilíbrio que garantem a independência dos Estados. Para se beneficiar da ordem, o Estado deveria ter um «cacife» político, que lhe definisse um papel no jogo das potências dominantes. Neste sentido, a ordem clássica fica confinada ao continente europeu, e tem feitio nitidamente hegemônico em relação aos países que constituem o Terceiro Mundo de hoje. Ao fim da II Guerra, prosseguindo as tendências inauguradas com a Liga das Nações, articula-se uma proposta de ordem em que as instituições multilaterais desempenhariam o papel decisivo, tanto no plano político, com a ONU, quanto no plano econômico, com o FMI, o Banco Mundial e, depois, o GATT. Em alguma medida, dissipa-se o sentido hegemônico do ordenamento internacional que se criava, com a adoção do voto igual na Assembléia Geral das Nações Unidas (a igualdade jurídica ganhava assim correspondente política). Porém, não se dissipa totalmente. Na ONU, com a instituição do veto no Conselho de Segurança, que privilegiava os membros permanentes, recompondo a idéia de «condomínio» das Grandes Potências, e, nos organismos econômicos, com as qualificações de voto no FMI e no Banco Mundial, ficava nítido que poder e ordem caminhariam juntos como na conhecida formulação de Lafer. Ou seja: o fato do poder gerava naturalmente responsabilidades especiais de gerência do sistema internacional. De qualquer maneira, esperava-se do arcabouço institucional que garantisse a paz pelos mecanismos de segurança coletiva, e, de outro lado, que desse fluidez e equilíbrio ao intercâmbio comercial e financeiro entre os Estados e ainda permitisse a reconstrução dos países devastados pela guerra.

51. Lançado esse pano-de-fundo, e esquecendo os percalços que frustraram os projetos do pós-guerra, faria, agora, um corte para o que vemos hoje: o que marca a conjuntura é justamente a fragmentação desse mínimo de ordem que deveria garantir o diálogo internacional. Ao longo desses quarenta anos, a performance das instituições articuladas no pós-guerra variou. Não é linear a sua história. Mas, o fato é que hoje vivem momento em que a sua precariedade é flagrante. As manifestações da tendência são claras: tentativas de rebipolarização, persistência das crises regionais e ineficácia dos instrumentos políticos para encaminhá-las, revelação da precariedade do FMI, do GATT, do Banco Mundial, para enfrentar os profundos desafios da

crise econômica que se arrasta nos últimos anos, frustração dos organismos que encaminhariam mudanças na ordem econômica, adoção de práticas «regressivas», como o contra-comércio, protecionismo, etc..

52. Não pretendo analisar, minuciosamente, a crise da ordem que estamos vivendo. Neste capítulo, farei umas poucas observações sobre seus aspectos políticos. Em seguida, lidarei com os aspectos econômicos da crise.

53. A primeira observação é a de que hoje dá-se uma verdadeira volta às práticas abertas de poder; a «contenção institucional» do poder é volátil. Antes de estudá-la, o seu equacionamento histórico pode ser retomado. Não seria correto afirmar que, nos desenhos institucionais de 45, se supusesse uma exclusão das práticas de poder. Na realidade, o que se imaginava é que as Grandes Potências teriam um interesse comum na preservação da paz, e, com isto, tornar-se-iam, no âmbito do Conselho de Segurança, responsáveis diretas pelos processos de solução de conflito. A hipótese era a de que o poder teria uma utilização ora defensiva, ora «conciliadora», mas não seria mais empregado como instrumento de hegemonia. Havia inibições legais a uma utilização aberta, confrontacionista, do poder. Com a Guerra Fria, o mecanismo de segurança coletiva é paralisado, mas, de alguma forma, as inibições ao uso do poder continuam. Só que agora em outra configuração. Não são as instituições que proíbem o uso do poder e sim as regras novas do equilíbrio estratégico. A situação tem contornos paradoxais: ao mesmo tempo em que se dá, pela dinâmica da Guerra Fria, uma violentíssima corrida aos instrumentos de poder, ocorre um desprestígio do poder — especialmente em sua expressão militar — como instrumento político. O equilíbrio do terror anularia as possibilidades de utilização de poder nos conflitos entre as superpotências: nas disputas regionais a ameaça da confrontação total, desencadeada pela dinâmica da escalada, teria o mesmo efeito de paralisar a utilização das formas mais violentas de poder bélico. As próprias concepções estratégicas das superpotências passam a ter sentido preferencialmente defensivo.

54. A culminância do processo se dá no princípio da década de 70, com a «détente». Quais são as conseqüências para a ordem internacional? Podem ser vistas de três ângulos: (i) — os acordos diretos entre as Superpotências atenuavam o foco central de tensão no sistema internacional; ainda que os mecanismos de segurança coletiva não fossem usados pelas Superpotências, — que preferiam as vias de entendimento direto na forma de uma «conciliação hegemônica», de um duplo pólo político — a distensão filtrava para o sistema internacional; (ii) — havia menos disputa em terceiros cenários, e, com isto, os mecanismos de solução pacífica poderiam, em tese, funcionar melhor, já que as esteiras de transferência de tensão global estariam controladas; (iii)

— finalmente, a agenda internacional poderia colocar, em segundo plano, as questões estratégicas e se concentrar em temas de interesse organizatório. Em suma, as práticas de poder não estavam superadas: a articulação da ordem ainda tinha sentido hegemônico, como nas armações do «pentagrama» de Kissinger. Porém, abria-se um espaço para o diálogo diplomático amplo e os temas da reconstrução institucional da ordem internacional são acolhidas na agenda internacional.

55. Para considerar de forma mais completa o momento, é necessário lembrar que, paralelamente à evolução dos encontros entre as Superpotências, em parte refletindo-a, em parte tentando criar sua própria dinâmica, vai desenhando-se a história da presença internacional dos países do Terceiro Mundo.

56. Os países do Terceiro Mundo percebem, desde muito cedo na história de sua presença internacional, que os mecanismos da ordem, propostos ao final da Segunda Guerra eram insuficientes. Percebem que o equilíbrio de terror era base precaríssima para sustentar mecanismos efetivos de diálogo e solução pacífica de controvérsias porque não desativavam as tensões centrais no processo internacional. Mais do que isto: como é oposto das soluções de tolerância, o equilíbrio do terror não elimina o feitiço adversário das relações entre as superpotências: mesmo quando há détente, a essência da disputa é irrefreável e tende a se espalhar e a agravar formas de conflito regional. É sempre útil lembrar que, no sistema contemporâneo, um dos fatores que frustra os esforços de «equilíbrio do poder» como base da ordem são exatamente as chamadas disputas periféricas. De outro lado, os países do Terceiro Mundo percebem que, da mesma forma que ocorre nas sociedades nacionais, é impossível estabelecer qualquer padrão de ordem se as disparidades econômicas são imensas e tendencialmente se agravam. E, o que é decisivo, percebem que, mantidos os mecanismos decisórios fechados, oligárquicos que prevaleciam, o sistema internacional viveria em crise permanente, já que seria incapaz de lidar com as transformações profundas que atravessa, inclusive, a multiplicação e a diferenciação dos atores internacionais. O grande dilema que se coloca em meados da década de 60 é, então, justamente o de como enfrentar as transformações de alcance profundo que estão ocorrendo: o emagrecimento das condições reais de poder que sustentam as posições hegemônicas das Superpotências, as formas de multipolarização econômica, a emergência do Terceiro Mundo, o enfraquecimento do aparato institucional do pós-guerra.

57. Começa, então, um período rico de proposições sobre a ordem internacional, alimentado justamente pelas mudanças indicadas. Desenham-se motivos mobilizadores, verdadeiros mitos, que funcionariam com peças na formação de consenso, primeiro passo para a realização da ordem «nova», mais justa, mais equilibrada que se ensaiava. Uma ordem que corresponderia realmente ao mundo moderno.

58. Poderíamos distinguir mesmo dois tipos de motivos mobilizadores. Os primeiros teriam conteúdo organizatório; os do segundo tipo seriam mais ambiciosos, e se desenham como mitos de transformação.

59. Organizar o mundo significaria, basicamente, atenuar as formas de confrontação e diminuir, de forma permanente e sistemática, as possibilidades de afirmação do poder. Como fazê-lo, diante da falência da segurança coletiva das Nações Unidas e do armamentismo desenfreado das Superpotências? Se é possível uma resposta simples para um problema extremamente complexo, diria que o esforço é feito em dois planos: no primeiro, tenta-se atuar diretamente sobre as fontes centrais de conflito, e, neste sentido, desenha-se a atitude não-alinhada. O objetivo é, idealmente, fazer com que os países em desenvolvimento atuem, de forma coordenada, com vistas a mediar o conflito entre as Superpotências, e mediar através da força moral, dos predicados de razão que teriam, justamente porque não estavam envolvidos diretamente no conflito. Podiam entendê-lo a partir de uma perspectiva global, dos interesses da humanidade, e não das vantagens de poder que nasciam das posições de hegemonia. A atitude mediadora se completava com a luta firme pelo desarmamento, geral e completo.

60. Num mundo em que as Superpotências estão dotadas de armamento nuclear, as formas da segurança coletiva são insuficientes. É necessário atacar as «raízes da desordem», que se manifestam nas formas exacerbadas de conflito e tensão entre as Superpotências, pelo que têm de poder de irradiação, e que se manifestam na corrida armamentista, que, em si mesma, é provocadora de tensões, além de constituir uma ameaça à própria sobrevivência na Terra. Toda ordem internacional será precária enquanto pairar a ameaça da hecatombe nuclear. De outro lado, pelo próprio ímpeto com que os países em desenvolvimento participam das propostas de mediação e desarmamento, ficava claro que, como temas que interessavam à humanidade como um todo, não poderiam ser decididos por uns poucos. Percebe-se que a superação dos mecanismos oligárquicos de decisão era absolutamente necessária se se pretendia estabelecer o consenso mínimo que fundasse a ordem nova.

61. A lição que fica é a de que são supostos da boa ordem: a atenuação dos conflitos centrais, e, pelo menos, a disposição ao desarmamento, que, ainda que não levasse à supressão das armas nucleares, significasse o afastamento das hipóteses de sua utilização. Ao longo dos anos sessenta e setenta, os motivos da distensão e do desarmamento são efetivamente mobilizadores porque há esperança de que, de uma forma ou de outra, seus objetivos estivessem no horizonte da realização humana. Havia concretamente uma esperança de ordem que corrigisse as limitações do quadro institucional do pós-guerra. Os países em desenvolvimento, que ganharam, com mobilização extraordinária, a luta

pela independência, acreditavam que tinham energia diplomática suficiente para criar as raízes de uma paz permanente. Em alguma medida tímida, é verdade, as Superpotências aceitavam dialogar sobre os motivos de mobilização. Revelavam a mesma consciência de que os arranjos institucionais necessitavam renovação e que o próprio exercício de liderança não poderia ser mais feito à base de imposição unilateral.

62. Mas, como apontei anteriormente, havia uma segunda linha de motivos mobilizadores, que poderiam constituir linhas de força da construção de ordem internacional fundada em participação ampla. São os motivos da transformação. Compreendeu-se que a construção da ordem exigia concepções dinâmicas, que servissem a enquadrar, de forma justa e equilibrada, novas situações internacionais. Penso fundamentalmente em duas situações. A primeira tem que ver com a própria expansão da civilização industrial, que conquista novos espaços, que liga, de forma íntima, as nações. Muitos resumiriam o processo com o conceito de interdependência, que é útil mas incompleto. Se existem, de fato, vínculos crescentes entre os países, estes ainda são regidos por padrões profundamente assimétricos. Há muitos ingredientes de dependência real no contexto da interdependência. E isto nos introduz a segunda situação nova: no pós-guerra, o sistema internacional terá que lidar com a questão da desigualdade estrutural. É claro que o dado da desigualdade vem de muito antes. Mas, em virtude da atuação política consciente dos países em desenvolvimento, a desigualdade passa a ser, em si mesma, pelo início dos anos 50, uma questão internacional, e modalidades de negociação e instituições vão ser desenhados para responder ao desafio que as disparidades de renda e de acesso aos benefícios da modernidade colocam.

63. Diferentemente do que ocorre no século XIX, em que as assimetrias encontram ponto-de-apoio ideológico e são aceitas como um elemento natural e normal, no segundo pós-guerra, a desigualdade se torna um dos fatores de desordem no sistema da mesma forma em que a incapacidade de lidar com os processos de interdependência o é.

64. Na área da economia internacional, manifestaram-se de forma mais contundente e séria a disparidade entre as forças do progresso de interdependência e a fragilidade do sistema institucional. A falência do GATT, do FMI, e a insuficiência do BIRD são exemplares. Caberia recordar que, como tendência, de meados da década de 60 até fins da década de 70, houve, permanentemente, mobilização internacional em torno de propostas de transformação. Trabalhava-se, institucionalmente, a idéia do desenvolvimento, da atenuação das desigualdades, nos planos mundial e regional. E, na organização dos «espaços novos», o ingrediente de justiça aparecia de modo claro.

65. A década de 60 é marcada pelas propostas «unctadianas» de reorganização do espaço econômico internacional, reorganização que

implicava transferência de recursos líquidos para os países em desenvolvimento. Na UNCTAD, os processos negociadores nunca foram fáceis, e muitos já disseram que a história da UNCTAD é uma história de frustrações. Mas, mesmo que tenham sido mínimas as vantagens concretas obtidas, o fato é que, com várias roupagens, o «mito» de que o sistema internacional, através de processos negociadores, poderia criar padrões novos de relacionamento econômico entre os Estados prevaleceu. O mito de que o caminho do desenvolvimento passava pelo sistema internacional vem até as tentativas de negociação global, os esforços de Cancun. Nos anos 80, o mito se esfuma. A indiferença ante o desenvolvimento ocupou seu lugar.

66. De outro lado, as grandes tentativas de organização do espaço econômico internacional, muito típicas da década de 70, como acontece nas conferências sobre meio-ambiente, sobre população, sobre habitação, são hoje postos de lado. Filosoficamente, as conferências supunham que eram necessários os processos negociadores, em que os países participavam em bases iguais, para organizar os modos de interdependência. A ordem significa também gerência política fundada em ampla participação. A experiência mais acabada do processo se dá na Conferência do Direito do Mar: chega-se a uma convenção extremamente minuciosa que, além de regular as relações jurídicas do mar, cria instituições novas para lidar com a disparidade de potencial econômico e tecnológico entre os Estados. É muito sintomático que, por interesses unilaterais, algumas Potências se recusem a assinar o tratado. Preferem as formas desordenadas de exploração dos recursos marítimos, que, em essência, podem servir para agravar ainda mais as disparidades de riqueza e ser fonte permanente de conflitos internacionais.

67. Poderia tocar ainda nos grandes motivos mobilizadores no plano regional. As dificuldades que atravessam os organismos regionais como a OUA e a OEA são sintomáticos. Não quero transferir o diagnóstico que apresentei acima para as situações regionais, que obedecem a outras lógicas. Mas, o fato é que divisões políticas freqüentam os organismos regionais, freiam a sua capacidade de iniciativa. No caso da OEA, especialmente depois de Malvinas, ficaram patentes as dificuldades de convivência de uma Superpotência e países em desenvolvimento quando, em determinadas circunstâncias, são diferentes as percepções estratégicas. Não menores são as dificuldades que atravessam os mecanismos de integração nos países em desenvolvimento. As frustrações africanas são notórias; na América Latina, o CARICOM e o Mercado Comum Centro-Americano estão em dificuldades; a ALALC redefiniu suas propostas e converteu-se na ALADI. Inegavelmente, o grande sonho da integração teve que ser reformulado num diapasão mais modesto, mais realista.

68. Analisando os diversos processos apresentados, a conclusão a que se chega tem grave conteúdo. Em cada passo, vemos que se diluem os motivos mobilizadores que poderiam redesenhar as bases da ordem e sustentar a boa convivência internacional. Os anos 80 são anos difíceis. Os motivos que poderiam aproximar os Estados são esquecidos e seus opostos, expressos em mecanismos de confrontação, é que valem. Voltamos, como assinalemos, às práticas abertas de poder.

69. Senão vejamos. Os motivos da distensão e do desarmamento são substituídos. A retórica da confrontação se inflama. E, as inibições que havia ao uso de poder desaparecem. Existe, mesmo, uma terrível exaltação das vantagens do poder, que passa a ser o melhor instrumento da diplomacia das Potências. Na esfera econômica internacional, porpõem-se como norma as forças de mercado, ultraliberalismo excessivo que só tende a aumentar os já fortes. Na esfera estratégica a corrida armamentista atinge níveis inesperados, e o melhor da ciência e da tecnologia, que, em algum momento, pensou-se que serviria para redimir os povos da miséria, é empregado na fabricação de armas cada vez mais sofisticadas, cada vez mais mortíferas. As formas de interferência clandestina tornam-se corriqueiras e, estranhamente, perdem o seu caráter de segredo. Refaz-se a história e apontam-se as vantagens concretas que a manipulação estratégica do arsenal nuclear apresentou para as Superpotências. As negociações de desarmamento se transformam numa estranha coreografia, em que o movimento é constante e mal esconde as seqüências ininterruptas da corrida armamentista. Não há espaço para esforços de mediação.

70. Nesta tentativa de volta a uma bipolaridade, que é evidentemente incompatível com a complexidade do mundo contemporâneo, as afirmações de poder soam falsas. Não servem, senão artificialmente, como mecanismos de liderança. Parecem soluções de curto prazo, que pedem superação. A identidade das Superpotências não pode ser alcançada em práticas de imposição. O exercício de liderança que pretendem não tem a força da credibilidade porque se pratica num universo definido unilateralmente, em que as exigências mínimas de atenção ao que acontece no sistema internacional são postas de lado. As ideologias se convertem em trivial auto-engano. Ao invés de mobilizar, expõem contradições evidentes, expõem tentativas frustradas de reimpôr formas hegemônicas num mundo que pede liberdade, autonomia e respeito às individualidades nacionais.

71. É evidente, porém, que, pela soma de poder que dispõe, uma das conseqüências dessa volta ao poder é a extrema dificuldade que se tem hoje para a construção da ordem política. A tensão no eixo global, o armamentismo e a transferência de tensões para as crises regionais são fatores que, no cotidiano, dificultam os processos mínimos de convivência internacional, sobretudo porque multiplicam-se as for-

mas de interferência externa, desprestigiam-se as práticas de solução pacífica de controvérsias. O mundo mais conflitivo, mais tenso é um mundo em desordem. É um mundo sem esperança de justiça.

72. A agenda internacional se fixa nos temas estratégicos, e boa parte da energia diplomática é gasta em evitar conflitos, em atenuar tensões. Sofrem as vontades de mobilização em torno dos motivos de transformação. É claro que, quando as formas mínimas de convivência se abalam, paralisam-se as discussões sobre as «novas ordens». Para construí-las, era absolutamente essencial que se baseassem em processos democráticos, no sentido de que deviam partir de participação ampla da comunidade internacional. Os motivos de transformação eram a expressão institucional da modernidade do sistema. Eram o caminho da superação das práticas de hegemonia, e constituíam instrumento para lidar com a realidade nova, especialmente, a da desigualdade estrutural. Propiciariam fundações sólidas para novas instituições. Hoje, as tentativas de lidar com processos estruturais estão rigorosamente paralisadas. Na verdade, se voltamos aos recursos de poder, a democracia, ainda que incipiente que se praticava nos foros de transformação, torna-se vítima fácil. Desfeitos os mitos da transformação, a ordem torna-se mais precária, mais distante. As possibilidades do que chamei de «gerência política dos recursos naturais também tornam-se remotas, atropeladas pelas disposições unilaterais de que tem poder de fato para controlar novas áreas abertas à exploração do homem.

73. Um dos sintomas mais graves do fenômeno da volta ao poder é justamente o de retraimento das organizações internacionais, que deveriam ser, como aponteí, o pivô da construção da ordem no pós-guerra. É possível dizer que, neste processo, as organizações políticas funcionariam em duas chaves: a do diálogo, que se consubstanciaria na reflexão conjunta, a partir de interesses diversificados, das grandes questões internacionais, e na conjugação de esforços para superação de conflitos localizados: a da legitimidade, que seria a consagração institucional dos resultados do diálogo, a sua tradução política. O diálogo supõe tolerância e supõe que, mesmo entre adversários, haja uma dose mínima de valores comuns; a legitimidade deveria levar ao respeito às determinações da maioria. Em ambos os casos, as organizações oferecem aos Estados alternativas às práticas de poder; oferecem alternativas que correspondem, em maior ou menor medida, a formas democráticas de convivência internacional, enquanto democracia significa que decisões devem resultar de participação ampla dos interessados no processo decisório. A exacerbação das práticas de poder destrói as próprias premissas em que se assenta o trabalho multilateral: o poder repele a tolerância porque preconiza perspectivas unilaterais; o poder descarta a legitimidade, porque se exprime pelas imposições da força. As «grandes soluções», quer no sentido da pacificação, da solução de controvérsias, quer no sentido da atenuação da desigualdade estrutu-

ral, exigem participação ampla, que seria normalmente canalizada por organismos internacionais. Porém, sua ação está, em pontos cruciais do processo internacional, bloqueada pelas disposições de poder. Tentamos soluções *ad hoc* ou negociamos penosamente para ver alternativas de evidente racionalidade e legitimidade se articularem. Mas, a impressão que sempre fica é a de que os organismos não cumprem mais as suas funções; o seu retraimento é sintoma maior da desordem do sistema internacional contemporâneo.

71. Diante desse panorama, inevitavelmente sombrio, uma primeira reflexão é a de que a fragilidade da ordem internacional acontece num momento histórico em que é extremamente necessária a cooperação. Não é mais possível ignorar o próximo, e seguir, mesmo para as superpotências, soluções autonomistas, que endossem uma visão particularista do interesse nacional. São clamorosas as dissintonias entre as necessidades de conciliação, num planeta ameaçado de destruição total, e de cooperação econômica, num sistema interdependente e onde ainda prevalecem fortes assimetrias, e as formas institucionais que estão montadas para lidar com as questões da paz e do desenvolvimento. Destas observações, tiramos conclusões prescritivas, e a primeira delas é exatamente a de orientar o trabalho diplomático pelas necessidades de transformações no sistema internacional. Saber compatibilizar o esforço cotidiano, no plano micro, com os objetivos maiores, que partam de um diagnóstico seguro da problemática global do sistema, é, então, a primeira obrigação do diplomata brasileiro hoje.

75. Uma segunda reflexão tem que ver com as conseqüências mais imediatas para a diplomacia brasileira da precariedade da ordem. O sistema internacional deixou de ser um campo de oportunidades, em que se completaria a luta interna pelo desenvolvimento com recursos financeiros externos e com mais comércio, em que o diálogo político serviria para aprimorar as formas de ordem, em que as trocas culturais nasceriam de manciira equilibrada, com vistas ao enriquecimento mútuo. Em que as lideranças se exerceriam em bases esclarecidas, levando em conta interesses globais e as opiniões e necessidades dos parceiros. Estamos, infelizmente, muito distantes desse mundo, em que as vantagens da presença internacional nasceriam automaticamente. Na realidade, para um país como o Brasil, o sistema internacional se aproxima mais de um campo de constrangimentos. As conquistas na linha dos objetivos tradicionais da diplomacia brasileira não são tarefa fácil. O trabalho pela paz e pelo desenvolvimento hoje supõe um enorme esforço anterior, que é o de restaurar regras mínimas para a convivência internacional. Politicamente, as ameaças se tornam permanentes pela força da tensão global, e pela dificuldade de que as tentativas de encaminhar crises regionais demonstrem; economicamente, os recursos internacionais escasseiam, e as soluções egoístas, como o protecionismo, são levadas às últimas conseqüências.

76. Não é pequeno o desafio. Afastar o espectro das tensões globais, ou, pelo menos, evitar que contaminem nossas opções diplomáticas, desviar os esforços econômicos, científicos e tecnológicos para fins mais nobres do que o armamentismo, retomar as negociações políticas sobre a ordem econômica internacional, fortalecer os mecanismos de solução de crises regionais são alguns dos passos que devem ser dados no esforço de reconstrução da ordem. Daí, a importância decisiva de orientarmos esses esforços, que não pode ser solitário, por valores que representem verdadeiramente os anseios e projetos da nação brasileira. E, neste sentido, voltaria a referir a importância da democracia como fator de agregação do esforço diplomático que iniciamos com a Nova República.

III. QUESTÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

77. Tentemos examinar como essas várias questões, que temos analisado em plano conceitual, irão se revelar ao nos aproximarmos do concreto da atual conjuntura econômica internacional. Mais especificamente, iniciemos essa aproximação realçando os elementos políticos, que freqüentemente permanecem ocultos na estrutura das relações econômicas internacionais.

78. A dimensão política das relações econômicas internacionais tem sido destacada recentemente em função do problema das dívidas externas dos países em desenvolvimento. Fala-se em negociações políticas, por oposição às negociações técnicas: as primeiras seriam ligadas às atividades das chancelarias, ao diálogo entre os governos; as segundas, as negociações técnicas, seriam as que se realizam no âmbito das instituições financeiras multilaterais, ou diretamente com os bancos privados. Mas não é só com relação às finanças que se tem dado destaque àquela dimensão política. Também no que diz respeito ao comércio se tem falado na necessidade de se buscar um encaminhamento político para a questão nas vendas de produtos brasileiros ao exterior através, por exemplo, de operações de «counter-trade», de acordos comerciais, de participações em obras públicas, etc..

79. É importante examinar com detalhe a questão do elemento político nas relações econômicas internacionais, sobretudo para evitar a impressão de que se trata de fato recente. Na verdade a política está sempre presente; ou seja, o homem é um animal que vive com outros homens e que, para organizar essa convivência necessita, como um imperativo, exercer sua vontade individual. É a volição, o exercício da vontade, do livre arbítrio — e a nível dos Estados, a soberania — que caracteriza o fato político. A política portanto é um elemento permanente nas relações entre os Estados, como nas relações entre os indivíduos. O que devemos distinguir é a modalidade na qual se apre-

senta o fato político, e no caso que nos interessa agora, o grau de institucionalização política que possa existir nas relações econômicas entre os Estados.

80. Olhando o passado encontramos sem dificuldade várias épocas em que as relações econômicas entre os Estados se processam segundo normas aceitas consensualmente. Esse consenso pôde-se formar por diversas razões: em virtude, por exemplo, da existência de um poder imperial, como no caso de Roma; ou em virtude da aceitação natural de determinados paradigmas teóricos, como nas eras do mercantilismo e do primeiro liberalismo — na segunda metade do século XIX; ou, finalmente, em função de instituições, como as criadas no pós-guerra, que buscam instrumentar determinadas teorias, cristalizar certos interesses e normatizar tipos selecionados de relacionamento econômico.

81. Em todas essas instâncias o elemento político nunca deixou de estar presente: no caso do império, é a manifestação do poder imperial; no caso do consenso teórico, é o *modus-vivendi* natural, formulado e aceito pelos atores hegemônicos; no caso das relações institucionalizadas, é a culminação de um processo negociador ao longo do qual, a cada passo, foi amplamente exercida a vontade política das partes contratantes, em particular das hegemônicas.

82. Essas dimensões políticas, no entanto, tendem a ser ignoradas, simplesmente porque a existência de um consenso, seja qual for a sua origem, cria ilusão da ausência do elemento político — quando, na verdade, representa o consenso sua mais plena realização. Cria a ilusão de que as hegemonias se dissolvem quando, na realidade, são simplesmente disfarçadas.

83. Não se pode perder essa perspectiva, principalmente para evitar uma sacralização excessiva das formas políticas consensuais. Isto porque o tempo passa, as circunstâncias mudam, a humanidade se encontra sempre em processo e, conseqüentemente, os consensos políticos mais cedo ou mais tarde sofrem fraturas que marcam o início de revisão, de contestação, a partir das quais abre-se novamente espaço para as manifestações mais dinâmicas da política.

84. Nos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, presenciamos negociações políticas sem precedentes na esfera econômica internacional. As três grandes instituições que resultaram dessas negociações representaram a formação de um amplo consenso político multilateral sobre as normas que passariam a reger as relações financeiras (FMI), as relações comerciais (GATT), e as iniciativas de reconstrução e desenvolvimento (BIRD). Nos 25 anos que se seguiram, essas instituições funcionaram em sua plenitude: o esforço político de negociação via-se recompensado por uma aparente «tecnificação» das relações econômicas internacionais, que então contavam com normas

razoavelmente objetivas, impessoais, em suma «técnicas», para administrar a normalidade e equacionar as crises. Operar dentro desse sistema, negociar segundo suas regras, era aceitar a condução «técnica» das relações econômicas entre os Estados; realizar operações à margem desse sistema, negociar transações bilaterais, era preferir encaminhamentos «políticos» para essas relações econômicas.

85. Já terá resultado evidente que, em sua própria essência, a distinção entre as esferas técnica e política é artificial. A primeira, representa a cristalização, em determinado momento do passado, de uma união consensual de vontades políticas. A segunda, representa certa forma de improvisação política *ad hoc*, em função de circunstâncias que podem ser novas, ou simplesmente diferentes daquelas previstas pela rigidez técnica.

86. De forma esquemática podemos dizer que no período de 1945 ao início dos anos 70 as soluções políticas *ad hoc* foram a exceção; as normas negociadas a partir de 1945 eram respeitadas e adequadas, embora nem sempre consideradas satisfatórias pelos países em desenvolvimento, já que não serviam para lidar com a questão da «desigualdade estrutural», que acima referi. A partir dos anos 70, a imaginação política vai ganhando espaço, ora rompendo com as normas anteriormente negociadas, ora buscando sua reforma, ora adotando soluções improvisadas para socorrer as emergências do momento.

87. Voltando a olhar hoje, no cenário econômico internacional, para as três áreas que deviam estar sendo atendidas pelas instituições criadas no pós-guerra, constatamos que essas, embora continuando a existir e a operar, perderam progressivamente a relevância que se lhes buscou emprestar.

88. No campo financeiro, os recursos de que dispôs o Fundo Monetário Internacional não se comparam com as facilidades oferecidas pelo mercado financeiro internacional, que surgiu e se consolidou a partir do final dos anos 60 e ao longo de todos os anos 70. O desenvolvimento desse mercado permitiu a países sustentar desequilíbrios de balança comercial em dimensões, e durante períodos de tempo, muito mais amplos do que lhes seria facultado pelo Fundo Monetário. Não é pois com surpresa, que se verifica hoje que o Fundo não pode contribuir substantivamente com recursos para a solução do problema da dívida, num problema que se formou independentemente dele. E não há nisso nem mérito nem demérito do Fundo: a dinâmica internacional tornou-o em certa medida «dispensável»; com a crise de 1982 volta o Fundo à cena, não para cumprir suas funções originais, mas sim como instrumento, praticamente «consultivo» e assessor, das instituições financeiras privadas que têm hegemonia sobre o mercado financeiro internacional.

89. No campo comercial, a erosão das normas do GATT manifestou-se das mais diversas formas: através da proliferação de arranjos preferenciais como os de Lomé que se fazem à margem do Acordo Geral. Outros exemplos: os demais acordos preferenciais das Comunidades, a iniciativa da Bacia do Caribe, dos Estados Unidos, e a própria ALADI; não se registram os progressos esperados nas negociações relativas ao comércio agrícola, o que se evidencia pela existência de um «waiver» no GATT, há cerca de trinta anos, para o setor agrícola norte-americano, e pela intratabilidade da política agrícola comum das Comunidades Européias; a partir do final dos anos 60 o comércio de têxteis e de vestuário é praticamente retirado da competência do Acordo Geral; as exportações industriais do Japão e dos países em desenvolvimento passam a ser restringidas por cotas informais conhecidas eufemisticamente como «voluntary export restraints» e «orderly market arrangements»; a rodada de Tóquio, que buscou mediar, sem sucesso, muitos desses problemas, acaba por coroar, com uma falsa legitimidade, muitas dessas práticas ao aprovar códigos de subsídios e de *dumping* que se transformam em fáceis instrumentos de protecionismo (que estamos verificando hoje em nossa própria pele) nas mãos dos grandes centros comerciais. Como se não bastassem todas essas distorções, verificamos ainda que proporções crescentes do comércio internacional são hoje conduzidas entre filiais de empresas transnacionais, que operam menos em função de verdadeiras vantagens comparativas e muito mais em função de vantagens fiscais, contábeis e políticas, e outras da mesma ordem.

90. Finalmente, no campo da reconstrução e do desenvolvimento, observamos em primeiro lugar que os recursos das instituições multilaterais são também eclipsados pela massa de disponibilidades do mercado financeiro internacional; em segundo lugar que se evidencia um verdadeiro ocaso no ideal nascido no pós-guerra de que o desenvolvimento econômico dos países pobres far-se-ia impulsionado pela ajuda multilateral: perdem importância os programas de ajuda econômica, substituídos por contratos bilaterais que respondem ou a interesses políticos específicos ou ao simples desejo de promover e subsidiar exportações; em terceiro lugar, observa-se no Banco Mundial fenômeno semelhante ao ocorrido no Fundo Monetário, despontando nos últimos anos uma forte tendência para uma mudança de papel do BIRD que passaria a ser um «fornecedor de políticas», e não mais uma fonte fornecedora de recursos, objetivo para o qual foi criado: exigem-se crescentes condicionalidades em seus empréstimos, vinculados não mais a critérios ligados a projetos individuais, mas sim a exigência de natureza macroeconômica, como regime liberal de importações, levantamento de restrições aos investimentos estrangeiros, controle de natalidade, respeito ao meio-ambiente e outras.

91. Segundo as linhas analíticas que foram propostas ao início, o que se verifica hoje é que estamos, no plano internacional, em plena época de instabilidade formal, e portanto de criatividade política, de soluções políticas *ad hoc*; em suma em grave crise dos chamados equacionamentos políticos institucionalizados.

92. Em outras palavras, as soluções de natureza técnica mostram-se de difícil aplicação porque o quadro normativo e institucional dentro do qual elas se estabeleceram foi superado pelos acontecimentos, erodido anos e anos por práticas desenvolvidas à sua margem. Mais do que isso, dada a desproporção em termos até mesmo quantitativos entre as dimensões dos problemas que se formaram e o escopo restrito daquelas molduras institucionais, tem-se mesmo indagado se as visões técnicas emanadas de 1945 estão adequadas quantitativa e qualitativamente às realidades de hoje. Há razão para dúvidas sérias a respeito.

93. Quando não há normas ou padrões de comportamento aos quais recorrer, quando não existe consenso sobre o modelo teórico que possa orientar as relações econômicas entre os Estados, é natural que surja a incerteza e o temor. A falta de normas consensuais cria oportunidade para a ação dos mais fortes: vemos hoje que a proliferação das práticas comerciais protecionistas permite aos países desenvolvidos remediar suas crises internas, exportando seu desemprego para os parceiros comerciais mais fracos, em geral os países em desenvolvimento; vemos também que a crise financeira internacional é o resultado da facilidade com que podem os Estados Unidos da América obviar o ajustamento orçamentário de sua economia, forçando os demais países, eles sim, a adotar medidas de reajuste rigorosas.

IV. CONCLUSÕES

94. Como se deve posicionar o Brasil neste quadro de instabilidades? As situações de crise consensual tornam imperativas, a meu ver, duas atitudes: em primeiro lugar a adoção de medidas defensivas que, na medida do possível, limitem os constrangimentos políticos que podem advir dos mais fortes; em segundo lugar a abertura de espaços para novos equacionamentos políticos multilaterais, para formação de novos consensos, ajustados às realidades presentes.

95. Em termos práticos, para o Brasil, essas atitudes podem se manifestar da seguinte forma:

96. No campo financeiro, pela consciência que tem o Governo brasileiro das limitações que, por exemplo, hoje, condicionam o tratamento técnico das questões financeiras. Vemos com clareza o que podem e o que não podem fazer o Fundo Monetário Internacional e os bancos internacionais. Sabemos que nossa atitude pragmática no cam-

po técnico deve ser complementada por uma visão estratégica, de médio e longo prazos, que busque a modificação do próprio conteúdo dessas normas técnicas, superando-lhes as limitações conceituais e, digamos, quantitativas. Mais cedo ou mais tarde tornar-se-á evidente a necessidade de instituições multilaterais que respondam aos presentes desafios das questões financeiras internacionais;

97. No campo comercial, atendemos às emergências do momento buscando um rendimento político ótimo de nossas operações comerciais, mediante entendimentos de Governo a Governo, sobretudo no que se refere aos países em desenvolvimento. A médio prazo, estamos conscientes da importância de encaminhar soluções na área da ALADI que permitam, a nós e a nossos parceiros, economizar divisas, direcionar compras e promover nosso desenvolvimento econômico mútuo.

98. No horizonte de longo prazo, não vemos como o encaminhamento das questões comerciais poderá ter base realista se continuar a ignorar as realidades financeiras do mundo atual, tanto no que se refere à necessidade dos países devedores de gerar grandes superávits, como no relativo à preponderância do elemento financeiro na fixação das taxas de câmbio — fato que, por exemplo, está na origem das graves dificuldades que enfrentam os Estados Unidos para vender seus produtos manufaturados — que perdem sua competitividade pela alta excessiva do dólar.

99. Finalmente, no campo da cooperação para o desenvolvimento constatamos a existência de um paradoxal vazio político.

100. Como já realçamos diversas vezes, nosso país reingressa com firmeza na democracia; vivemos num mundo regido pelo ideal democrático. Um mundo que se divide entre nações que praticam a democracia, nações que aspiram à democracia e nações que se dizem democráticas.

101. Nos planos nacionais, todos, mal ou bem, prestam sua homenagem — e creio que com grande dose de autenticidade — aos ideais democráticos. Nesses anos 80, em qualquer quadrante, democracia quer dizer participação política, descentralização de decisões, igualdade de oportunidades, redistribuição de riquezas, bem-estar social e qualidade de vida.

102. O paradoxo está em que essas preocupações deixaram de estar presentes em uma «utopia internacional»: a sociedade das nações de nossos dias presencia o ocaso do sonho do desenvolvimento econômico para todos, e o substitui pela realidade indiferente das forças de mercado e dos interesses estreitamente nacionais.

103. O ideal democrático perde sua força quando deixa de contemplar a possibilidade de democracia em todos os países. Jamais se pretendeu projeto político de «democracia em um só país», ou em poucos países. As forças democráticas ganharão vigor internamente

quando seus ideais se realizarem em número crescente de países, quando seus ideais modelarem a própria estrutura política do sistema internacional.

104. A tarefa política a longo prazo que temos diante de nós para restauração das relações econômicas internacionais terá, portanto, forçosamente, que orientar-se por esses ideais democráticos. Terá que negociar instituições respeitadoras da participação, promotoras do bem-estar, provedoras de uma distribuição de riquezas que se alinhe com os preceitos que hoje já buscam aplicar internamente todas as nações.

105. No campo especificamente político, a inspiração democrática nos impõe vários desafios, que nascem das dissintonias entre o momento nacional, em que naturalmente se criam mais esperanças e é maior o vigor das reivindicações, e o momento internacional, em que se multiplicam os constrangimentos, em que as estruturas autoritárias prevalecem.

106. Inicialmente, há um trabalho de reconstrução das regras mínimas de convivência internacional, que possam levar ao mínimo de ordem, a partir do qual os grandes temas institucionais e os grandes temas da atenuação das desigualdades possam ser debatidos. É necessário que se reconstrua o consenso que sustenta a ordem, mas não com base em soluções hegemônicas, que carregam o vício da precariedade. O consenso deve refletir a complexidade do mundo contemporâneo, da universalidade dos seus problemas, e não pode ser, simplesmente, outro arranjo institucional, imobilista, que consagre posições de poder.

107. Mas não se trata exclusivamente de garantir a convivência, a preservação da integridade dos Estados, da solução pacífica de controvérsias. É necessário ir adiante e recuperar as propostas de transformação, que dêem ao consenso sentido dinâmico, de transcendência. É fundamental bloquear as formas permanentes de tensão que o sistema internacional vive, tanto no plano global quanto nos planos regionais.

108. Esses objetivos maiores da ação diplomática brasileira hão de se expressar através de uma série de atitudes, que comecem por uma pregação pela tolerância e pelo diálogo; a defesa da distensão e do desarmamento, a busca de soluções legítimas e duradouras para as crises regionais, a proposta de revigoramento dos organismos multilaterais, a universalização das relações diplomáticas bilaterais, a prática de uma atitude de respeito e equilíbrio com os nossos parceiros, o compromisso com a inovação.

109. O caminho para realizá-los é árduo. Eles não se concretizam imediatamente. O sistema internacional vive um momento difícil, de crise de consenso, onde as afirmações de poder se multiplicam. Mas, não podemos fugir aos nossos ideais e aos nossos interesses. Hoje, como em raros momentos de nossa história, o Brasil precisa utilizar, com todo o apoio da sociedade, seus instrumentos diplomáticos.

«O BRASIL E O MUNDO NO SÉCULO XXI»

Conferência proferida em São Paulo no dia 28 de maio de 1986 pelo Embaixador Rubens Ricupero, no ciclo «Brasil — Século XXI», patrocinado pelo Instituto Brasileiro de Altos Estudos.

(Local: Fundação Armando Álvares Penteado).

O presente texto, até mesmo pela natureza especulativa de exercício de antecipação do futuro, se relaciona com as atividades de meus cursos como professor de Teoria das Relações Internacionais da Universidade de Brasília e de História das Relações Diplomáticas do Brasil do Instituto Rio Branco. As opiniões e idéias expostas são pessoais, de minha exclusiva responsabilidade e não representam, nem direta, nem indiretamente, posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores, de cuja operação diária me encontro afastado desde março de 1985, nem tem algo a ver com minhas atuais funções, as quais não incluem obviamente exercícios dessa natureza.

Introdução: Temeridade ou ato de fé dedicar um ciclo de estudos ao século XXI num momento de tamanha incerteza, de «over-over-kill» dos arsenais, de acidentes nucleares inquietantes. Diante do título da palestra, a 1.^a indagação é: haverá Brasil, haverá mundo, haverá século XXI? 25 anos atrás, em começos de 1961, como orador da turma do Instituto Rio Branco, centrei meu discurso no tema das ameaças à sobrevivência da vida e no livro de Emmanuel Mounier, «La Grande Peur du XX.^e siècle». Mounier dizia que o homem vive muito mais de futuro que de presente; esta geração era a 1.^a na longa corrente da Humanidade em que o problema do suicídio adquiria dimensão coletiva. Era também a 1.^a em que o homem se via ameaçado de não ter futuro, perdendo, assim, sua razão de viver. Como Drummond em «Morte no Avião», dizíamos «Até amanhã» sem saber se haveria. Meu discurso se situava num cotidiano de tensões e sobressaltos, entre as

crises de Cuba e de Berlim. Hoje, um quarto de século mais velhos, os anos 1900 se aproximam do fim com menos sustos e abalos, mas a precariedade da situação permanece basicamente a mesma. Apenas nos resignamos a conviver com o impensável, a estabilizar o instável equilíbrio da destruição mútua assegurada.

2. *A investigação da natureza do futuro*: como não há muito que se possa fazer a respeito, só nos resta ter fé e esperança na possibilidade do futuro, na vinda do 3.^o milênio. É possível ir além e dizer algo mais sobre o que nos traz escondido o mundo de amanhã? As lições das tentativas anteriores não são animadoras. Chesterton, que duvidava da nossa capacidade de aprender com o passado e de antecipar o futuro, ironizava: «A História nos ensina que a História não nos ensina nada» e «A única lei infalível da História é que sempre acontece o imprevisto». Em fins da década de 60 e começos da de 70, o entusiasmo pelas técnicas de análise de sistema e de simulação em computadores conduziu à multiplicação de cenários futuroológicos. Foi a moda das previsões maltusianas dos «recursos finitos», do «crescimento zero», do Clube de Roma; dos estudos de Nesarovic e Pestel; das projeções da Fundação Bariloche, do Hudson Institute e de Herman Kanh, cujo ceticismo tanto machucou a ingênua euforia do Brasil do milagre e do triunfalismo. Essas previsões envelheceram depressa, mais do que jornal de 1 ano atrás. Não têm sequer a imaginação e a leveza dos livros de Júlio Verne. A moda definitivamente passou. Ficamos de mãos vazias, perplexos na encruzilhada, sem poder guiar-nos pelos mestres da «science fiction», cujo apetite desdenha períodos de 1 século e só se contenta com milênios ou quase. Como, então, falar sobre *todo* o século XXI; sobre o que pode acontecer daqui a 80, 90, 100 anos?

3. *Trazendo o futuro mais para perto*: tentar responder a um desafio desses nos levaria a produzir propostas tão efêmeras e vãs como as dos anos 70. Diante delas teríamos o mesmo sentimento daquele estranho poema de Natal do Cancioneiro de Fernando Pessoa:

«Nasce um Deus. Outros morrem. A verdade
Nem veio nem se foi: o Erro mudou.
Temos agora uma outra Eternidade,
E era sempre melhor o que passou»

E, como o poeta, concluiríamos pelo inútil da busca:

«Um novo Deus é só uma palavra.
Não procures nem creias; tudo é oculto».

A não ser que se encurte o arco de mira do telescópio mental e se tome, como ponto de fuga, não o distante e nebuloso 2.086 mas o quase próximo 2.001. Nesse caso, o risco é o de sucumbir ao fascínio que exercem os números mágicos assinalando o marco inicial dos séculos. Este, sobretudo, que dará a partida ao novo milênio.

Embora não passe do último ano do século XX, o ano 2000 é um número tão redondo, harmonioso e cheio de magia que não pode deixar de despertar a fantasia e o devaneio. No começo deste século, a Exposição Mundial de Paris quis marcar o tempo novo com uma afirmação de confiança no progresso e no saber, uma proclamação do valor positivo do esforço humano. Depois de 2 guerras mundiais e de incontáveis revoluções, será que este sofrido século terá ainda reservas de esperança para saudar com alegria o que vai nascer?

Aliás, o tempo astronômico em geral não coincide com o tempo histórico. O verdadeiro começo do século XX não foi 1901, mas 1914, instante de ruptura com a continuação do século XIX, com a Belle Époque e nascimento sangrento deste século de conflitos globais, de revoluções sociais, de campos de concentração, de genocídios e totalitarismo.

Assim, se o nosso horizonte passar a ser apenas o da virada do século e do milênio, a distância a percorrer não é extraordinária, 14 ou 15 anos no máximo, menos que uma geração. Para fazer uma idéia do que pode acontecer num período como esse, um bom exercício é olhar para trás, para 1971 ou 1972 e tentar lembrar tudo o que se compriu nestes 3 lustros.

4. *Balanço dos últimos 15 anos:* se estivéssemos em 1971-2 e tentássemos projetar os desdobramentos que nos levariam a 1986, o que veríamos na bola de cristal? Em 1º lugar, definindo o sistema internacional daquele momento, a «détente», que atinge seu apogeu justamente no intervalo de 2 anos entre os verões de 1971 e 1973, com o ponto alto em 1972, ano em que Nixon vai primeiro, em janeiro, a Pequim, etapa de sua visita de maio à URSS. A reconciliação com a China Popular, sua saída do isolamento agressivo da Revolução Cultural e sua plena reincorporação à comunidade internacional, que culmina com o ingresso nas Nações Unidas. Quase se pode evocar a frase de Canning a propósito da independência da América Latina: «Chamei à vida um novo mundo para restabelecer o equilíbrio do antigo». Em Moscou, Nixon e Brezhnev, redefinem os termos das relações entre as Superpotências: acordos econômicos, políticos e principalmente para o controle de armamentos, o SALT-I e o Tratado ABM (limitação dos sistemas de mísseis defensivos anti-balísticos). Completando o processo de descontração de tensões no que tinha sido até então o cenário por excelência da Guerra Fria, a «Ostpolitik» de Willy Brandt vai produzir, nesse mesmo ano de 1972, o Acordo Quadripartite sobre Berlim e o Tratado de reconhecimento mútuo das 2 Alemanhas, que abre a ambas, em 1973, as portas da ONU.

Em 1971-72, portanto, a dupla Nixon-Kissinger tirou as consequências práticas de sua releitura de um sistema internacional transformado onde coexistem, de um lado, a continuação do bipolarismo

entre EUA e URSS no domínio estratégico-militar com a emergência, por outro lado, de um mundo crescentemente multipolar no econômico e no político, através da descolonização e do não-alinhamento, da autonomia da China, do enfraquecimento das alianças monolíticas, da ascensão da Europa Ocidental e do Japão. Daí a necessidade de substituir «a era da confrontação pela era da negociação» e convocar à participação, na tentativa de criar um mundo de equilíbrio restaurado, os outros vértices do «pentagrama» do Professor Kissinger (China, Europa Ocidental, Japão). Nesses anos, Washington começa a ver a luz no fim do túnel do Vietnã: em 1973 se chegará ao acordo de Paris, com Le Duc Tho, embora o colapso de Saigon, dois anos mais tarde, tenha negado aos americanos o «decent interval» com que contavam camuflar a derrota. Colapso da grande aventura externa do Vietnã, após quase 60 mil mortes, o emprego de mais de 500 mil homens e bilhões de dólares, abalo interno e agonizante de Watergate, são os dois marcos desse fatídico meio de década que vai mergulhar a sociedade americana em dúvidas dilacerantes sobre suas instituições e sua missão no mundo. É o «disengagement», o fim do consenso bipartidário sobre a contenção global ao comunismo, a busca da purificação moral que, depois do interregno Ford, levará ao poder Jimmy Carter com sua política de direitos humanos, suas vacilações, sua maior disposição em aceitar as mudanças e o pluralismo no 3.º Mundo. A essa altura, a «détente» já se encontrava em crise, golpeada primeiro, em 1973, pelo confronto americano-soviético a propósito da Guerra do Yom Kippur, seguido em 1975-77, pela intervenção de tropas cubanas em Angola e na Etiópia. Frustrados pelo proveito que a URSS parece colher na periferia da situação de impotência e paralisia em que se vê mergulhada a política externa americana, os críticos da era Nixon-Kissinger vão insistir, como faz, aliás, o próprio Kissinger, na indivisibilidade da «détente», que não deveria ser uma rua de mão única apenas favorável aos soviéticos. A teoria do «linkage» quer restabelecer um vínculo entre progressos na área de controle de armas e de intercâmbio de comércio e tecnologia com um comportamento comedido de Moscou nas crises do 3.º Mundo. Não coincidindo a visão que dela tem cada um dos lados, a «détente» acaba sucumbindo aos abalos do final da década, de que constituem expressão mais grave a crise polonesa, a revolução do Aiatolá Khomeini e a crise dos reféns americanos no Irã e, finalmente, a intervenção de tropas soviéticas no Afeganistão em fins de 1979. Esse mesmo ano assinala, na América Latina, o início do novo ciclo de instabilidade na América Central e Caribe, com o triunfo da Revolução Sandinista na Nicarágua, o golpe de Bishop em Granada, a crescente ameaça da guerrilha salvadorenha. Na América Latina, o período de 15 anos é balizado, no princípio, pelo golpe contra Allende, apogeu da onda militarista e no final por seu refluxo, com a redemocratização no Peru, Bolívia, Uruguai, Argentina, após a derrota

na Guerra das Malvinas. Não obstante a impressão de fracasso que deixou no espírito americano, Carter capitalizou em seu favor os êxitos dos Acordos de Camp David, dos novos tratados do Canal do Panamá, de uma imagem renovada pela defesa dos direitos humanos. A economia desse período é marcada pelo signo da crise após o período sem precedentes de expansão que vai de 1949 a 1973. Ela se abre, em 1971, com a decisão de Nixon de abandonar unilateralmente a livre-conversibilidade do dólar em ouro, afetando mortalmente o esquema de Bretton Woods, criado pelos próprios EUA para reordenar o sistema econômico mundial do pós-guerra. Seguem-se, em 1973-74, o terremoto da OPEP com a multiplicação quase por 4 dos preços do petróleo, a estagflação do mundo ocidental, a saída para os países do 3º Mundo, através da dívida externa, o ajuste das economias ocidentais, a partir do 2º choque petrolífero de 1979, por meio da severa terapêutica recessiva de 1980-81, com a conseqüente elevação dos juros e o desencadeamento da crise mexicana de 1982. Em meio a tudo isso, os crescentes déficits do orçamento e da Balança comercial dos EUA com seus efeitos no resto do mundo, as altas e persistentes taxas de desemprego na Europa, o alastramento por mais de 30 países da crise de pagamentos. Ao final do período, a entrada em cena do Presidente Reagan e a adoção de política com o objetivo de revigorar a economia e recuperar a paridade ou superioridade estratégica em relação à URSS, a suspensão das conversações sobre limitação de armamentos, o endurecimento na Nicarágua, a invasão de Granada, a ênfase no terrorismo e os ataques à Líbia, o recente retorno aos encontros de cúpula e a retomada das negociações de Genebra.

No Brasil, não foram menores as mudanças de 1971 a 1986: da guerrilha urbana e rural e da repressão à abertura de Geisel e Figueiredo, culminando com a eleição de Tancredo e Sarney, a transição democrática pacífica apesar do trauma da doença e morte de Tancredo Neves, as reformas políticas e econômicas dos últimos meses. Nesses 15 anos, o panorama da economia brasileira foi também agitado por constantes transformações, com 4 fases nitidamente reconhecíveis: os anos de crescimento acelerado de 1969 a 1973; o ajustamento à crise do petróleo, de 1974 a 1980, através da expansão rápida da dívida e dos gigantescos projetos que completam a industrialização básica do país; a crise dos pagamentos acompanhada pela forte recessão e o desemprego de 1981 a 1983 e a volta do crescimento a partir de 1984.

Como se vê por esse balanço apressado e incompleto, a década e meia que acabamos de viver conheceu acontecimentos de imensas projeções, alguns absolutamente imprevisíveis pois frutos da maravilhosa liberdade humana de criar o destino, como a visita de Sadat a Israel. E, no entanto, por detrás dos arranjos caleidoscópicos sempre novos e surpreendentes com que se combinam os eventos, somos obrigados a

admitir que o pano de fundo, o padrão básico do mundo não mudou em sua essência.

5. *Anos Decisivos?* Num de seus últimos escritos, «Os anos finais do século», Raymond Aron se referia ao livro de Spengler, «Die Jahre der Entscheidung», para perguntar-se se as décadas de 80 e 90 seriam esses anos decisivos. Sua conclusão era negativa. Recusando o «milenarismo catastrófico», Aron não via nenhuma razão válida para atribuir a esses anos um significado particular, a não ser o de que seriam os últimos que ele teria ocasião de prever, protegido pela sua idade da humilhação de ser desmentido ainda em vida... Como cautela adicional, invocava a lição de Bainville: «Faça previsões, mas não dê nunca a data». Escudados na mesma prudência e depois de constatar que 15 anos podem mudar muitas coisas mas provavelmente não alteram a essência de tendências de prazo mais longo, secular mesmo, talvez fosse chegando o momento de arriscarmos as seguintes generalizações sobre o panorama visto a partir de 2001.

A — «*Guerra improvável, paz impossível*» — a fórmula de Aron em «O Grande Cisma», de 1947, deve preservar sua validade. Na era nuclear, a guerra já não compensa. Salvo acidente ou loucura, não haverá, portanto, a decisão de que falava Spengler. E se houver, o resultado da partida não será o de um jogo de soma zero, mas de soma -2 ou menos todos. Como na indefinição enevoada de Fernando Pessoa:

Nem rei nem lei, nem paz nem guerra,
Brilho sem luz e sem arder
Como o que o fogo-fátuo encerra.

B — *Dualismo do sistema internacional*: Tudo indica que o sistema continuará a ser *bipolar* EUA-URSS no plano estratégico-militar (em armas nucleares e seus vetores, a China, a França, a Inglaterra, mesmo unidas, não equilibram um dos Grandes) e crescentemente *multipolar* nos campos econômico e político. Para que não fosse assim, seria preciso, no terreno estratégico, que ocorresse ou o colapso de uma das Superpotências ou o aparecimento de uma 3ª ou 4ª de igual categoria, ambas hipóteses de escassa plausibilidade. Ou então, em outro domínio, que os EUA voltassem a contribuir com mais de 50% da produção mundial como logo após o fim da guerra. Ora, o que vemos é o contrário disso. O PIB dos EUA em 1950 equivalia a 38,1% do mundial; em 1970, tinha baixado para 32,6% e em 1982, para 27,7%. Do mesmo modo, a URSS e os países do Leste, cuja participação no PIB global era de 16,3% em 1950, tinha caído para 9,1% em 1982. Em contraste, o Japão passou de 1,5% para mais de 9%. Estamos longe, portanto, do bipolarismo econômico e, por via de consequência, do político. Basta lembrar as dificuldades das duas alianças,

as defecções da China, Iugoslávia, Albânia, a indisciplina da Romênia, os problemas de ontem com De Gaulle ou de hoje a respeito do gasoduto siberiano ou dos euromísseis.

C — *Mais do mesmo ou distensão com competição*: a «détente» continuará a se manifestar em três domínios principais: o do controle de armamentos (já ninguém crê em desarmamento), o das crises regionais, o do intercâmbio comercial, científico-tecnológico, cultural. A respeito das chances de redução de armamentos, Aron não esconde o ceticismo que o leva a citar aprovadamente Kenneth N. Waltz (autor de «The Spread of Nuclear Weapons: more may be better») não sobre a tese central do livro mas ao menos no que se refere à idéia de que a posse de armas nucleares teria dado aos EUA e à URSS uma lição de racionalidade e prudência. Ambos não só se abstiveram de usar essas armas mas teriam, em geral, (exceto na crise de Cuba de 62), evitado os choques capazes de conduzir a tais extremos. Em contraste com os fugazes 20 anos que separam a 1ª da 2ª guerra mundial, os 41 anos desde 1945 não viram a guerra nas zonas onde as Superpotências se confrontam diretamente brandindo armas nucleares cuja presença lhes previne o emprego. As guerras estariam relegadas às áreas onde os atores não possuem armas nucleares. Em conclusão, Aron fornece três razões que vão continuar a impulsionar as negociações de controle de armas nesta e na próxima década, sem que se possa formular um prognóstico razoável sobre seu êxito: evitar a guerra por acidente criando meios de comunicação instantânea, manter um diálogo entre os Grandes sobre armas de natureza diferente das demais, a esperança de passar, um dia, das limitações ao desarmamento. E indaga: a esperança não será apenas outra forma de ilusão?

Na redução armamentista, existe entre as duas Superpotências pelo menos um interesse comum: o de assegurar a própria sobrevivência. No intercâmbio comercial, tecnológico, cultural, os interesses serão mais numerosos e concretos embora nem sempre partilhados no mesmo grau. Por isso é que George Kennan (em seu «The Nuclear Delusion») situa nesses campos o único terreno realista de colaboração possível entre americanos e soviéticos. Já naqueles aspectos, como direitos humanos ou liberdades políticas, que têm a ver mais de perto com as divergências ideológicas, os acordos lhe parecem ilusórios (seria o caso, por exemplo, da Declaração sobre a Europa Liberada, de alta e de muitos itens da Ata de Helsinque). O mesmo talvez se pudesse dizer das crises regionais, tema que Reagan destacou em seu discurso do ano passado nas Nações Unidas, enumerando-as: Oriente Médio, África Austral, Afeganistão, Camboja, América Central. Foi essa a pedra que mais ajudou a fazer soçobrar a «détente». A busca das «vantagens unilaterais» proibidas pelo acordo assinado por Nixon em Moscou, em 1972, o comportamento agressivo ou imoderado que se atribuía nos

EUA à União Soviética na periferia do sistema, diretamente ou por meio de Cuba, na guerra do Yom Kippur, em Angola, na Etiópia, no Afeganistão punham em xeque a tese do «linkage», da indivisibilidade da «détente». Dizia-se então e continua hoje a ser a tese americana que os soviéticos não deveriam esperar beneficiar-se do comércio, créditos e tecnologias ocidentais, da redução de armas ou do reconhecimento das fronteiras na Europa Central e Oriental e, ao mesmo tempo, manter no 3º Mundo um comportamento aventureiro e oportunista para tirar proveito das dificuldades ocidentais. Moscou, é claro, pensa diferente. Redução de armas, comércio ou estabilização de fronteiras não seriam concessões de um lado, a serem pagas pelo outro, mas vantagens bilaterais justificáveis em si mesmas para ambos. Quanto às revoluções do 3º Mundo, a responsabilidade incumbe ao determinismo imutável das forças históricas, a que não se pode negar, entretanto, a solidariedade proletária. A partir desses mal-entendidos não é fácil imaginar um ponto de convergência. Para evitar o confronto no Bipolarismo, ensina Aron, seria necessário que os líderes de coligações concordassem não só em se abster de recrutar dissidentes no interior do outro bloco, mas se recusassem até a aceitar as adesões decorrentes de rebeliões espontâneas. Daí o temor generalizado de que um desses focos de tensão acabe por converter-se no estopim de uma conflagração maior. O candidato mais indicado parece ser o Oriente Próximo (Israel e os árabes) ou Médio (os países petrolíferos do Golfo). Lembra-se com inquietação que, desde 1948, o Oriente Próximo tem produzido, quase com regularidade, uma guerra por década e que já há mais de 12 anos nos distanciam da derradeira. Rumores de armas voltaram a se fazer sentir recentemente entre a Síria e Israel. Aqui também me socorro de Aron para propor que a região continuará a ser teatro de um impasse belicoso, com recaídas e tréguas, sem a batalha apocalíptica final no Vale de Josafá. Com alguma sorte, talvez não fosse demais esperar que, assim como sucedeu com Berlim e as Alemanhas, uma relativa acomodação possa aos poucos instalar-se.

D — *Disjunção entre Poder e Ordem*: Numa das contribuições mais originais do pensamento brasileiro aos estudos internacionais, Celso Lafer mostrava a disjunção, o hiato entre o poder e a ordem. Em outras épocas, os detentores do poder geravam algum tipo de ordem, isto é, um padrão previsível de comportamento. Hoje, os donos do poder não querem ou não podem impor uma ordem. É o que se nota na anarquia monetária e financeira que se seguiu ao desmantelamento do sistema de paridade fixa de Bretton Woods. É o que se vê também na incapacidade de os Grandes controlarem conflitos no 3º mundo, como a interminável guerra Iraque-Irã e o martírio do Líbano, apesar dos protagonistas dependerem do exterior em quase tudo, a começar pelas armas. Esse traço do sistema tende a se projetar em direção ao fim do

século, podendo mesmo se agravar em decorrência de fenômenos como a atual crise do multilateralismo, da perda de prestígio e confiança nas organizações internacionais permanentes. ONU, UNESCO, UNCTAD, OIT, entidades que pareciam começar a tornar realidade a universalização e a democratização das decisões internacionais são cada vez menos relevantes, pouco mais que clubes de debates. O poder unilateral dos Grandes acaba por ditar a agenda internacional, gostem ou não os outros. Temas centrais como a Convenção do Direito do Mar, o diálogo Norte-Sul, as negociações globais desapareceram quase por encanto das agendas. Quando os problemas apertam, recorre-se a circuitos cada vez mais fechados como «o grupo dos 5» que decidiu sobre a desvalorização do dólar, fora do FMI (no entanto controlado pelos pesos-pesados) e menor até que a cúpula dos industrializados (foram excluídos o Canadá e a Itália). Chega-se a lembrar aquela extraordinária conversa de Ialta. Não queria permitir o ingresso de de Gaulle, dizia Stalin que no Clube dos Grandes só se entra com 5 milhões de soldados. «Três», atalhou mais que depressa Churchill... em momentos mais críticos como o do auge dos déficits comerciais dos EUA, o Governo americano começou a namorar a idéia de uma ampla conferência monetária para reordenar o sistema. Bastou, porém, que os sintomas se aliviassem para que o remédio multilateral fosse de novo esquecido.

6 — *Anos de prosperidade ou de crescimento lento*: Escrevendo na 2ª metade da década de 70, Fernand Braudel insinua em «Le temps du Monde» uma profecia pessimista: os anos de 1973-74 assinalariam o início da descida da colina de um dos seus ciclos longos, «trends» ou tendências seculares, aquela que começou sua ascensão em 1896. Se ele estiver com a razão, teremos a sorte pouco invejável de assistir ao longo e doloroso declínio do ciclo, de que só nossos netos veriam o fim. Quando andou por aqui, anos atrás, Raymond Aron também alertou que os 25 anos de prosperidade ininterrupta do pós-guerra eram exceção e não regra na história econômica do Ocidente e que devíamos nos preparar para uma fase de vacas magras. É verdade que os tempos difíceis costumam produzir visões de trevas e ruínas que se dissipam aos primeiros raios da prosperidade. Agora mesmo isso acaba de acontecer num seminário em abril do Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown. Um dos seus 3 temas era justamente o das «implicações do crescimento lento». Mas, entre meados do ano passado, quando começou a preparação da reunião e abril de 86, ocorreu a queda dos preços do petróleo e Giscard d'Estaing, incumbido de propor o documento para discussão iniciou sua análise com a afirmação categórica: «a crise já acabou». Segundo ele, a queda do petróleo terá efeito positivo tão prolongado como tiveram, em sentido negativo, os choques petrolíferos de 73-74 e 79. Os ajustes feitos nessas duas ocasiões permitiriam às economias ocidentais,

inclusive as europeias, desfrutar de um crescimento sustentado entre 3 e 4% ao ano com taxas inflacionárias mais baixas do que antes da crise. Para trás teriam ficado o europessimismo, a euro-esclerose, a euro-estagnação. Em contraste, relatório de 25 de abril redigido por Juan Carlos Sánchez Arnau sob o título «Las perspectivas de la economía internacional Y el futuro de América Latina y el Caribe» para o seminário da CEPAL «A. Latina y el Caribe y la Economía Internacional» (Santiago, 21 a 23 de maio de 1986) declara, não menos categoricamente, que a economia internacional está em crise. Definindo-a como um processo de transição difícil e doloroso entre duas situações essencialmente diferentes, Arnau vai apontar para as mudanças estruturais nos países industrializados como sua origem: níveis altos e persistentes de desemprego (mais de 22,5% na Espanha, 16,5% na Irlanda, 11,8% na Grã-Bretanha, com um total de 30 milhões de desocupados segundo Gunter Frank); modificações na demanda e na produção (declínio de certas indústrias, saturação de mercados como os de automóvel, eletrodomésticos); superprodução subsidiada de produtos agrícolas temperados; aumento da participação do gasto público no PNB com destaque para a previdência social. O autor do estudo reconhece que para a maioria dos economistas ortodoxos as recessões posteriores aos choques petrolíferos não passam de desajustes temporários e que as condições da economia internacional não seriam hoje essencialmente diferentes das que prevaleciam antes do 1º choque. Através de adequadas políticas de ajuste e de melhor coordenação, em pouco tempo se voltará à «normalidade» dos 25 anos do pós-guerra. Afinal, o único subproduto deixado pelas recessões seriam os níveis de desemprego mais altos e o grande endividamento num número limitado de países em desenvolvimento.

Como se pode verificar, as duas visões não podiam ser mais contrastantes. Seja como for, se não há consenso, existe ao menos um contingente apreciável de estudiosos que, seguindo as pegadas de Schumpeter, enxergam na inovação tecnológica, nos novos produtos, a saída das situações de saturação de mercado e declínio econômico. Daqui para o fim do século, indicam-se em geral quatro terrenos por excelência da inovação: a microeletrônica, a biotecnologia, os novos equipamentos e processos industriais (robótica, automação) e os novos materiais (os compostos de plásticos reforçados, de metais reforçados, de cerâmicas reforçadas e o titânio e suas ligas). É interessante que não se inclui a energia nuclear no quadro-de-honra da tecnologia. Dentro dessa corrente tranqüilizadora, destaca-se Gerhard Mensch cujo «Stalemate in Technology: Innovations overcome the depression» assevera que a maior parte dos grandes «breakthroughs» tecnológicos destinados a revolucionar a última parte do século XX e começo do XXI ocorrerá nos anos em torno de 1989. Já Christopher Freeman e os pesquisadores do «Science Policy Research» da Universidade de Sussex

questionam esse otimismo. Para eles, as inovações tecnológicas por si mesmas não são capazes de impulsionar a recuperação, que dependeria da maneira como as forças sociais e os recursos financeiros viabilizariam o aproveitamento dessas inovações. Conforme as circunstâncias, a mudança tecnológica poderia até impedir a saída de uma crise (na França, por exemplo, estima-se que os robôs deslocarão, na década de 80, entre 300 e 600 mil operários e só criarão um número de empregos equivalentes a um terço dos perdidos.)

Para os partidários de Mensch, porém, o mundo do futuro é radioso e tomará a forma não da «sociedade pós-industrial» de Daniel Bell mas sim de uma «sociedade hiper-industrial» (por exemplo, o uso de computadores na indústria, reforçando o setor secundário).

7 — *Em direção à Era do Pacífico?* Estaríamos, assim, em plena transação entre dois sistemas tecnológicos, passando de um modelo produtivo no qual predominam os meios mecânicos, o controle-comando humano e direto sobre os processos de fabricação com alto consumo de energia para outro modelo no qual prevalecem os meios automáticos, o controle-comando autônomo e pré-programado com um consumo mais baixo de energia. Nesse processo, o Japão estaria na dianteira com mais de 30 mil robôs reprogramáveis e entre 50 e 70 mil autômatos (os EUA teriam menos da metade). O dinamismo comercial e tecnológico do Japão, a vitalidade crescente de países asiáticos como a Coreia do Sul, Malásia, Indonésia, a revolução econômica na China e sua reintegração à economia internacional marcam a ascensão da Ásia nas relações internacionais contemporâneas. A partir de 1978-80, o intercâmbio comercial entre os EUA e a Bacia do Pacífico ultrapassou o comércio americano com a Europa Ocidental e a diferença vem-se alargando de ano para ano (em 1983 foi de US\$ 25,8 bilhões). Esse movimento complementa e reforça o deslocamento do centro populacional e econômico dos EUA da envelhecida Costa Leste para o «Sun-belt» da Costa Oeste e do Sudoeste, a ponto de que a Ásia e o Pacífico começam a se transformar, para os americanos, de «Far East» em «Near West».

O fenômeno é tão impressionante que alguns, como Raymond Barre, predizem que no século vindouro poderemos testemunhar uma transferência do centro de gravidade do comércio e da economia mundiais do Atlântico para o Pacífico de magnitude comparável à passagem desse centro do Mediterrâneo para o Atlântico.

8 — *Cenários para o Brasil futuro:* Já é mais do que tempo de tentar imaginar o Brasil nessa virada de século. Para isso, um marco de referência obrigatório é o trabalho de Hélio Jaguaribe, «Relações Internacionais do Brasil — Perspectivas para o fim do século», publicado em 1979. Nesse estudo, de enorme riqueza conceitual, Jaguaribe imagina

para o ano 2000 três cenários alternativos, cada um correspondendo a um tipo diferente de opção política, de organização econômico-social e, em conseqüência, com distintos graus de autonomia e aceitação externas. O primeiro seria o da consolidação de uma estável democracia social; em continuado processo de desenvolvimento e condições de atingir, externamente, o nível de autonomia geral. O segundo consistiria no retorno mais drástico e institucionalizado do autoritarismo de direita, o qual geraria tremendas pressões e resistências externas capazes de provocar sua derrocada. O terceiro, finalmente, assumiria a forma de um regime radical de esquerda, com apoio militar, que disporia de maiores possibilidades externas de sobrevivência se adotasse uma linha reformista moderada e seria provavelmente derrubado a partir do exterior caso optasse por um capitalismo totalitário de Estado sob bandeira socialista. Como minha abordagem, mais modesta e impressionística, não me deixa espaço para discutir as considerações de Jaguaribe, com as quais geralmente estou de acordo, prefiro, a exemplo do «pari» de Pascal diante da vida após a morte, fazer uma aposta em que o primeiro cenário haverá de prevalecer, o que, aliás, coincide com minhas inclinações.

9 — *A aposta no melhor cenário*: Não se trata apenas de jogo de azar ou de tomar o desejo pela realidade. Em 1979, Jaguaribe justificava sua escolha com três argumentos: a política oficial de «abertura», apesar de efêmera; o sentido de oportunidade histórica dos dirigentes brasileiros e o sentido de viabilidade da oposição e da esquerda. Decorridos mais de sete anos, o êxito da transição, que só pode aparecer como inelutável em retrospectiva, confirma o otimismo, apesar da incerteza decorrente das fragilidades do sistema partidário e das instituições (Congresso, por exemplo). No plano econômico, o cenário I projetava, na década de 90, para uma população de 160 milhões, uma renda per capita de US\$ 2.100. Essa é também uma previsão que a realidade vem corroborando. Há muito tempo que não era tão favorável a conjugação de condições internas com as externas (queda do preço do petróleo, dos juros, expansão do comércio mundial graças à reafirmação econômica americana e européia, desvalorização do dólar), o que leva muitos a crer que poderemos estar no limiar de outra fase de crescimento acelerado com taxas acima de 8%, pressões inflacionárias limitadas e satisfatória geração de emprego. É nesse sentido, por exemplo, que vão as conclusões do estudo do BNDES sobre os cenários da economia brasileira até a década de 90. Se a tendência se mantiver, seria possível chegarmos ao ano 2000 com população de 180 milhões de habitantes e uma economia que passaria do 8.º ou 9.º lugar entre as economias de mercado para o 5.º ou 6.º posto, da ordem de magnitude da Itália ou do Canadá. Graças ao investimento maciço em hidreletricidade, aço, celulose, petroquímica, mineração, bens de capital, álcool, o país tem um dos mais baixos coeficientes de importação em relação

ao PIB (cerca de 6%, ou 3%, caso se subtraia petróleo), talvez um recorde mundial, chave explicadora do desempenho da nossa balança comercial e fator de reforço de nossa autonomia geral. Na mesma direção apontam o aumento da produção doméstica de petróleo e a expansão das reservas de óleo e gás, o que ajuda a reduzir uma vulnerabilidade que tão dolorosamente nos afetou nos dois choques petrolíferos e no início da guerra Iraque-Irã. Salvo nova deterioração das taxas de juros; o peso relativo da dívida tende a decrescer num quadro de crescimento da economia, aumento das exportações e saldos comerciais crescentes. O ideal, é claro, seria nossa volta à normalidade de um mercado financeiro de empréstimos voluntários, o que não se afigura implausível a médio prazo.

Qual seria o comportamento externo de um país com essas características? Para responder à pergunta, tendo já esboçado o panorama do mundo e do Brasil dentro de uma década e meia, seria o momento de indagar se existe na política externa brasileira um fio de continuidade ou uma vocação decorrente de causas que continuarão a se fazer sentir no futuro como no passado recente.

10 — *Em busca da vocação externa do Brasil* — Nessa busca vai ajudar-nos uma construção teórica recente, a do livro do Prof. Richard Rosecrance, «The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World», publicado no início deste ano. De acordo com essa concepção, desde 1945, o mundo tem hesitado entre dois modos diferentes de organizar as relações internacionais: um sistema territorial que data da época de Luís XIV, sob a liderança compartilhada da URSS e dos EUA e um sistema comercial centrado em torno das bacias do Atlântico e do Pacífico. O sistema territorial é composto de estados que encaram o poder em termos de massa territorial: quanto mais território, mais poder (lembrar a frase de Rio Branco, «território é poder»). Em teoria, esses países desejam adquirir território suficiente para emancipá-los da dependência em recursos, matérias-primas e mercados. Em oposição, o sistema comercial ou oceânico é baseado em estados que reconhecem que a auto-suficiência é uma ilusão. Desde que o comércio seja livre e aberto, eles não necessitam conquistar território para desenvolver suas economias. O Japão e a Alemanha Ocidental estão no centro desse sistema e usam o comércio internacional para obter as matérias-primas e o petróleo que tentaram, sem êxito, conquistar pela força nos anos 30. No sistema territorial ou Westfaliano (dos tratados de Westfália, que, em 1648, puseram fim à Guerra dos 30 anos), os estados realizam seus fins por meios políticos e militares dirigidos à conquista e manutenção de território. No sistema comercial, os estados realizam os fins de assegurar prosperidade e bem-estar a seus habitantes através da integração no comércio e na economia internacionais. Se os Estados territoriais aderissem

ao segundo sistema, as perspectivas de paz nos últimos anos do século seriam fortemente aumentadas. Esse é um resumo certamente empobrecedor de uma obra muito mais rica. Não vou debater os méritos da tese de Rosecrance, mas reter a idéia de que é possível a um Estado opotar, para sua auto-realização, por dar ênfase à ação econômico-comercial, de preferência aos meios políticos ou militares (a escolha nunca é exclusiva, pois todo estado tem de cuidar, em graus distintos, da defesa e do comércio). Desapareceria, assim, a velha distinção que subordinava a «baixa política» (a política comercial) à «alta política» (a diplomacia política). Não teria também sentido, desse ponto de vista, a crítica feita ao Japão e à Alemanha de serem «gigantes econômicos mas anões políticos». Aliás, esse tipo de atitude tenderia a perder terreno, diante do sucesso dos estados mercantis (comparar, por exemplo, os superávits do Japão e da Alemanha no balanço de pagamentos com os déficits americanos; dias atrás, realizava-se em Harvard um seminário cujo título diz tudo: «Japan: Number One?»).

As concepções de Rosecrance são úteis para servir de instrumento para elaborar uma interpretação da evolução da política externa brasileira.

11 — *O Brasil no sistema dos estados mercantis?* No século XIX, o Brasil foi um ativo participante do sistema westfaliano. Problemas de território herdados da Colônia ou derivados da fase de instabilidade que acompanhou a formação dos estados nacionais no Prata levaram-nos a tomar parte em nada menos de sete campanhas militares de razoável envergadura: 1811, 1816-20, 1825-28, 1851, todas no Uruguai, 1852, contra Rosas, 1864, de novo no Uruguai, contra Aguirre e a Guerra da Tríplice Aliança, de 1865 a 1870. Desde então, excetuada nossa limitada presença nos dois conflitos mundiais, gozamos de 116 anos ininterruptos sem guerras puramente nacionais. Nos primeiros anos deste século, de 1902 a 1912, Rio Branco completa a obra que iniciara nos arbitramentos e sistematicamente encaminha a solução de quase todas as questões de fronteiras legadas pelo Império. Na década de 20, livre da hipoteca que representaria absorver toda nossa capacidade diplomática em negociações de fronteiras com dez vizinhos ao longo de quase 17 mil km, a diplomacia brasileira custa a se reorientar e parece quase fazer jus ao que se dizia de Latino Coelho: «um estilo à procura de um assunto». Típico dessa desorientação foi o episódio humilhante da candidatura brasileira a um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações, pretensão de prestígio sem amparo em nosso poder real e que não encontrou apoio da maioria dos latino-americanos, levando-nos, após um esforço inglório, a deixar em 1926 a Sociedade das Nações. A partir, porém, da crise de 29, e da Revolução de 30, os temas econômicos vão ocupar espaço crescente em nossa ação externa: a dívida, as desavenças com os EUA por causa do co-

mércio bilateral em marcos de compensação com a Alemanha nazista, as negociações para obter o financiamento do Eximbank a Volta Redonda, início da implantação da indústria pesada. No pós-guerra, a tendência se reforça através da tentativa de obter empréstimos públicos do Governo americano, o Plano Salte, a Operação Pan-Americana, o esforço de Juscelino para atrair capitais privados estrangeiros a fim de viabilizar o Programa de Metas. Hoje, se nos perguntam quais foram, no ano passado, as questões internacionais nas quais o Brasil teve realmente participação protagônica, não-secundária, a resposta provavelmente será: o encaminhamento do problema da dívida fora dos canais do FMI e a liderança da resistência, com a Índia, à inclusão de serviços nas negociações do GATT. Não é à toa que no Grupo dos 77, braço econômico dos subdesenvolvidos, sempre tivemos posição de destaque, tendo mesmo ocupado a Presidência do Grupo, enquanto no ramo político, o Movimento Não-Alinhado, nos contentamos com um lugar de observador. Se várias razões influíram para que, desde 1968, não nos candidatássemos ao Conselho de Segurança, é significativo que tenhamos optado, em lugar de um assento nesse órgão, por um no ECOSOC, o Conselho Econômico-Social das Nações Unidas. Poderíamos multiplicar os exemplos, mas os que aí estão bastam para demonstrar que o motor principal de nossa atividade diplomática tem sido o de criar as condições externas, políticas e econômicas, que assegurem a viabilidade do processo de desenvolvimento. É a partir dessa verificação que vamos procurar discernir as linhas prováveis que orientarão a política exterior do Brasil nos 15 ou 20 próximos anos.

12 — *Linhas gerais da política externa na virada do século:* Não é preciso ter dons proféticos para prever que, no horizonte próximo e mediano, as questões econômicas continuarão a dominar nossas relações com o resto do mundo. Em 1977, o contencioso Brasil-EUA se desdobrava em três áreas, duas das quais políticas: direitos humanos, não-proliferação nuclear, divergências econômico-comerciais. Hoje estas últimas se expandiram como tinta em mata-borrão e ocuparam todo o espaço. Nossos grandes problemas no setor externo chamam-se agora: informática, Clube de Paris, créditos do Banco Mundial e do BID, serviços no GATT, protecionismo contra exportações brasileiras de aços, calçados, têxteis, etc., não só com os EUA mas também com a CEE. Contra esse pano de fundo, creio que se podem avançar, sem muito medo de errar, as seguintes conjecturas sobre as principais linhas de direção da diplomacia:

A — *Abstenção em relação à política de poder:* inserido num contexto geográfico à margem das áreas de confronto direto das alianças do jogo Leste-Oeste (Europa Ocidental e Central) ou dos focos de tensão regional (Oriente Próximo e Médio, Ásia do Sudeste), em paz com seus vizinhos (todos, aliás, de menor expressão econômica ou militar),

o Brasil não tem razões concretas para seguir uma política de poder (ao contrário dos envolvimento militares do século XIX). As ameaças à soberania brasileira ou ao nosso desenvolvimento provêm das relações econômicas e têm de ser enfrentadas nesse terreno. Superada a inspiração direitista do princípio da década de 70 e as desconfianças que o nosso ufanismo despertava, a frase «Brasil Grande Potência» não passa de um «slogan» vazio, a não ser que com isso se signifique uma ordem de magnitude capaz de garantir um nível elevado de vida a todos os brasileiros. Um país voltado para o desenvolvimento e engajado no sistema mundial dos «trading states» necessita de eficiência e competitividade, não de hegemonia de poder. Isso não exclui a atenção compreensível com as exigências de um aparelho de defesa à altura de nossas necessidades. Aliás, um sinal objetivo de que não perseguimos uma política de poder é a taxa modesta, das mais baixas até do Continente, dos gastos militares em relação ao PIB. Até a indústria de armamentos é dirigida para as exportações, portanto parte do mecanismo do «estado mercantil». Não se vê motivo para imaginar que esse quadro se modifique (não esquecer que os países com despesas elevadas com a defesa, como Israel ou Coréia do Sul, não têm outra escolha).

B — Contribuição à distensão: Independente em relação a alianças militares, o Brasil terá interesse direto na superação progressiva dos antagonismos ideológicos Leste-Oeste e do grau excessivo de polarização que ainda se registra nas relações internacionais. Crescer é ocupar espaços, que só serão abertos se o mundo for cada vez mais multipolar, se resistirmos vigorosamente às tentativas de nos imporem esquemas de organização econômica ou tendências ideológicas, venham esses intentos do «neoconservadorismo» do Ocidente ou do ensaio de modernização do marxismo-leninismo do Leste. Isso não implica em igualar moralmente os dois lados ou ser neutro em matéria de valores. Os nossos são claramente ocidentais: sociedade aberta, democracia pluralista, economia descentralizada de mercado. Eles não têm, porém, por que levar-nos a um alinhamento improvável com blocos militares nascidos em contexto geográfico e político diferente.

C — Preservação de um espaço de paz: é o objetivo da proposta de um Atlântico Sul desnuclearizado e desmilitarizado, sem bases estrangeiras, sem alianças militares, sem corrida nuclear entre os países da América do Sul e da África.

D — Efetivação de interesses globais: As grandes retificações da política externa introduzidas a partir da metade dos anos 70 já se consolidaram ao longo de mais de uma década e é sobre essa base, não pela sua negação, que irá se diversificar e aperfeiçoar a política externa: estabelecimento de relações com a China Popular; presença crescente em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné, na África em geral, intensificação do relacionamento com os países árabes; redefinição

das relações com os EUA após a denúncia dos acordos militares; diversificação dos vínculos dentro do espaço ocidental por meio da intensa cooperação econômica com a Alemanha, Japão, Itália, etc. Assim como Cuba, cuja motivação é ideológica, o Brasil é dos raros países latino-americanos cujos interesses são globais, transcendendo os limites do Hemisfério ocidental. Com 24 Embaixadas residentes na África e 12 no Oriente Médio, temos desenvolvido um comércio cada vez mais expressivo com essas áreas. Mas, se os nossos interesses são globais, nossa capacidade de torná-los efetivos não o é. O Ministro Guerreiro gostava de dizer que o Brasil não dispunha de excedente de poder, político, militar, econômico ou cultural e que era um país difícil de mobilizar para enviar ao exterior assistência técnica, médicos, professores. Dessa forma, o escasso poder ao nosso alcance tinha de ser judiciosamente empregado lá onde nossa influência era mais direta, evitando o erro de estendermos demais nossas linhas, de nos engajarmos além do que permitem nossos parcos recursos (de passagem seja dito que é essa a razão maior do que é visto como o perfil excessivamente modesto de nossa atuação em algumas crises regionais onde nos sabemos sem influência significativa sobre os acontecimentos). É precisamente nesse particular que a eliminação dos atuais constrangimentos econômicos deve possibilitar-nos, no fim do século, excedentes mais aptos a apoiar nossa política externa. Não é crível, por exemplo, que um país de PNB perto de US\$ 300 bilhões não possa destinar por ano de 50 a 100 milhões de dólares para cooperação técnica e cultural e mesmo para ajuda ao desenvolvimento. O crescimento esperado nestes próximos anos deve fornecer-nos condições para cumprirmos nossas responsabilidades na América Latina, no Caribe, na África, em especial para com os países da mesma língua, junto aos quais a escravidão criou-nos uma dívida que jamais poderemos pagar (lembrar a frase de Bernardo Pereira de Vasconcelos: «A África civiliza a América»). Para isso teremos de organizar, nas décadas vindouras, um melhor instrumental de ação (agência técnica de cooperação para o desenvolvimento, fundação para o ensino da língua e a difusão da cultura).

B — Integração da América Latina — Em outubro de 1979, a assinatura do Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus entre o Paraguai, a Argentina e o Brasil punha fim à última divergência grave que nos separava de um país latino-americano. Desde então, tornou-se irreversível o movimento para nos integrarmos sempre mais e de forma concreta com a América Latina. Em 1980, e de novo em 1981, os países latino-americanos tomados em conjunto representaram para o Brasil, pela 1ª vez, um mercado importador maior que os EUA (cerca de US\$ 4, 7 bilhões). A crise da dívida fez, em seguida, com que esse comércio se reduzisse em quase 30% mas a tendência natural é para o retorno aos níveis anteriores. Em certos momentos, a Venezuela, o México, o Equador chegaram a figurar entre nossos maiores fornecedores

de petróleo, diversificando nossas fontes de suprimento. O diálogo entre o Presidente do Brasil e os Chefes de Estado latino-americanos tornou-se freqüente e regular, até por telefone. Nossa participação tem sido ativa nos dois foros que a América Latina soube criar para encontrar respostas próprias, genuínas para seus problemas: o Consenso de Cartagena, para a dívida, Contadora para a América Central. Desde os encontros do Presidente Sarney com o Presidente Alfonsín e com o Presidente Sanguinetti estão em curso negociações que poderão conduzir a um passo histórico no caminho da integração entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, aberta aos demais e capaz de nos fazer chegar ao fim do século com um espaço econômico crescentemente unificado. Dessa integração já é exemplo, no campo da energia elétrica, Itaipu, que será concluída no início dos 90. No plano político, a coincidência da redemocratização aplaina esse caminho. Em seu estudo sobre o Atlântico Norte, Karl Deutsch distinguia dois tipos de integração política, a comunidade de segurança amalgamada (exemplo: a união das 13 colônias para formar os Estados Unidos da América) e a comunidade de segurança pluralística. Esta última ocorre quando dois ou mais países preservam seus centros autônomos de decisão (os Governos), mas desenvolvem ao longo de um período prolongado uma tal constância em resolver suas divergências através de meios pacíficos, institucionalizados, que a hipótese de guerra entre eles se torne implausível. É o que teria sucedido entre os EUA e o Canadá, após o Tratado de Washington (1870s), pelo qual ambos decidiram desmantelar as fortificações ao longo de sua fronteira. A mesma situação caracterizaria as relações entre a Bélgica e a Holanda, entre a França e a Alemanha, após a guerra e, de maneira mais geral, os laços entre os países da Europa Ocidental. Neste continente ainda não chegamos a esse ponto. Mas, de um lado, o refluxo, após as Malvinas, dos conflitos fronteiriços que haviam recrudescido após 1977. (Beagle, Peru-Ecuador, Venezuela-Guiana, etc.). De outro lado, os mais de 100 anos de paz na região do Prata, tão convulsionada no passado, nos fazem esperar que, lá para os fins do século, algo semelhante a uma comunidade de segurança pluralística estará implantado entre nós.

F — *Uma economia mais aberta* — Uma economia que no ano 2000 será a 5ª ou 6ª do mundo industrializado deve preparar-se para pressões multiplicadas. Ninguém aumenta a taxa de participação no comércio mundial (a nossa é ainda muito baixa, até em comparação com países menores como a Coreia do Sul) sem provocar reações de defesa. Os choques de interesses concretos, as ações protecionistas passarão a fazer parte do cotidiano, como aliás está começando a acontecer. O Brasil não poderá manter um coeficiente tão insignificante de importações, terá de abrir sua economia, que tenderá a aproximar-se da dos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), sem confundir-se inteiramente com esse padrão, devi-

do à persistência, embora atenuada, de dependências como a da dívida externa. As teses da «graduation», de aplicação adiada pela eclosão da crise de pagamentos, voltarão a ser reativadas em matéria de importações (retirada do Sistema Geral de Preferências, exigências de reciprocidade nas concessões), de créditos favorecidos do Banco Mundial e do BID. Crescerá a diferenciação de interesses entre mais e menos avançados no seio dos países em desenvolvimento e o Brasil terá de resignar-se a que suas posições em serviços ou tecnologia nem sempre encontrem apoio dos mais pobres e dependentes. A heterogeneidade do Grupo dos 77 e nosso nível de adiantamento tornarão cada vez menos automática a coincidência em foros como a UNCTAD ou o GATT. Ficaremos numa posição intermediária, longe ainda dos integrantes da cúpula dos industrializados. Por interesse e convicção, permaneceremos fiéis à luta por uma nova e mais aberta organização do sistema econômico mundial, mais propícia ao desenvolvimento. Livres de um passado de colonizadores, sem bandeiras ou causas a impor, nossas relações econômicas e de cooperação com os países em desenvolvimento serão ditadas por interesses recíprocos, sem cobrança de sobrepresos políticos ou desígnios de dominação.

13. — *Conclusão:*

Conforme convinha a um período tão curto, de menos de 15 anos, contive, dentro de limites estritos, a tentação de todo profeta, que é de antecipar maravilhas ou desgraças. Esforcei-me em evitar o exagero de Kennan, que eu seu famoso «The sources of Soviet Conduct», estimava em 10 ou 15 anos o tempo necessário para aplicação do «containment», a fim de que a União Soviética começasse a se desagregar ou seu comunismo agressivo sofresse um processo de «amolecimento» (no fundo, a mesma atitude dos que seguem esperando, para daqui a pouco, uma convergência de um comunismo liberalizado com um capitalismo socializado). Como me cuidei de anunciar catástrofes, não receio, se chegar ao novo milênio, a alegria do profeta ao ver baixar do céu sobre a cidade pecadora nem a aflição de Jonas, desmoralizado pelo perdão de Deus a Nínive arrependida e que assim orou a Iahweh: «Ah! Iahweh, não era justamente isso que eu dizia quando estava ainda em minha terra? Por isso fugi apressadamente para Társis, pois eu sabia que tu és um Deus de piedade e de ternura, lento para a ira e rico em amor e que se arrepende do mal. Mas agora Iahweh, toma, eu te peço, a minha vida, pois é melhor para mim a morte.» Minhas previsões foram comedidas, nada revolucionárias, apenas o natural desdobramento e aprofundamento das tendências atuais. Sua confirmação, contudo, dependerá naturalmente de que as variáveis externas e internas não nos reservem surpresas excessivas. Se, por exemplo, ocorrer uma grave deterioração nas relações entre as Superpotências devido a um conflito no Oriente Próximo ou Médio ou se houver um recrudescimento sério da crise econômica em razão de um colapso de

pagamentos, as projeções terão obviamente de ser revistas. Internamente, a variável principal se refere ao 1º cenário de Jaguaribe, a consolidação da democracia social. A esse respeito, não se pode deixar de sentir alguma inquietação. Se a História brasileira nos pode servir de indicação, o balanço é indeciso. De um lado, uma certa capacidade, talvez excessivamente louvada, de encontrar para os conflitos políticos saídas não-violentas e de conciliação, juntamente com uma paixão pelo desenvolvimento material que Juscelino popularizou e transformou num dos grandes traços de união entre classes e regiões. De outro lado, um desempenho medíocre, decepcionante, em matéria de desenvolvimento social. Se a conciliação nos poupou violência política, seu preço talvez tenha sido pago com o retardamento das mudanças sociais. A ilusão de fazer desaparecer a escravidão de forma indolor, quase imperceptível, através das leis dos sexagenários e do ventre livre, acabou por fazer do Brasil o último país das Américas, depois de Cuba (que era ainda colônia), a abolir a escravidão. E isso mesmo sem as medidas complementares reclamadas por Nabuco, que teriam podido evitar a marginalização, praga de nossa sociedade. Como diz o Presidente, estamos entre as dez maiores economias, mas os indicadores sociais nos fazem baixar para o 54º lugar. Essa é a explicação dos nossos contrastes, das diversas teorias sobre os dois Brasis, o arcaico e o moderno, a Bélgica e a Índia, ou, na forma atualizada de meu brilhante colega o Embaixador Marcos Azambuja: «O Brasil é o único país do mundo que tem, ao mesmo tempo, um problema de informática e um problema de dengue»...

Diante disso, confesso não dispor nem de receitas, nem de certezas. Só me conforta e encoraja saber que a sociedade brasileira não é a mesma do passado, que não somos prisioneiros de nossa História, nem objetos passivos de determinismo inevitáveis. Que, a cada dia, adquirimos consciência mais clara de que é inadiável e urgente a tarefa de resgatar a maior de nossas dívidas, a social. Para isso, o povo terá de ser o protagonista, usando com lucidez o poder que está recuperando. Só assim, quando conciliarmos de verdade a nação nos seus membros mais pobres e fracos, poderemos nos projetar no mundo do século XXI como um povo que pratica a coerência e segue, dentro de casa, os preceitos de paz, concórdia e justiça que prega lá fora.

Chegaremos a isso daqui a 15 anos? Terminei, como comecei, por um ato de fé. Há 24 anos atrás, ao falar em nome de pequeno grupo de funcionários de Brasília que se despediam do Ministro San Tiago Dantas, apliquei a esse homem que, dias antes de morrer, em 1964, sem poder falar, ainda procurava fórmulas para salvar-nos do retrocesso, as palavras com que Albert Schweitzer se autodefiniu e que hoje gostaria interpretassem os sentimentos e propósitos de todos os presentes:

«Pessimistas no conhecimento, otimistas na esperança e na ação».

A série de Encontros Governo-Sociedade, inspirada na convicção do Presidente José Sarney de que a melhor assessoria do governo é a própria sociedade, foi instituída como forma de dar continuidade à nova fase de relacionamento e diálogo com os diversos setores sociais, permitindo maior sintonia entre a agenda governamental e as preocupações, necessidades e anseios dos cidadãos.

