

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 3 - outubro a dezembro/2004

Publicação trimestral



"A necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais, em fases diversas de subdesenvolvimento, levou-me a aproximar a análise econômica do método histórico"

Celso Furtado (1920-2004)



UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA

**Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI**

Campinas - São Paulo

Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP

Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto

Diretor Associado

Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia

Diretor Executivo do CERI

Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga

Professores

Ana Lúcia Gonçalves da Silva

Antonio Carlos Macedo e Silva

Fernando Nogueira da Costa

José Maria Ferreira Jardim da Silveira

José Pedro Macarini

José Rubens Dória Porto

Luciano Galvão Coutinho

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Márcio Wohlers de Almeida

Marcos Antonio Macedo Cintra

Maria Alejandra Caporale Madi

Mariano Francisco Laplane

Mário Ferreira Presser

Nelson Prado Alves Pinto

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Rinaldo Barcia Fonseca

Rogério Pereira de Andrade

Simone Silva de Deos

Wilson Cano

Secretaria do CERI

Helena Lopes da Silva Brigante



Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli (Secretaria de Publicações)



Unicamp – Instituto de Economia

Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – [CERI](#)

Cidade Universitária Zeferino Vaz

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3788.5731 📠 (019) 3289.1512 📧 ceri@eco.unicamp.br
13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 3 – outubro a dezembro de 2004

Publicação Trimestral do

**Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI**



UNICAMP
Instituto de Economia

SUMÁRIO

EDITORIAL

“Neodesenvolvimentismo” 1

José Carlos de Souza Braga

Celso Furtado: brasileiro, servidor
público e economista 3

Wilson Cano

Dez anos de negociações da ALCA:
a divisão da América Latina 19

Vivianne Ventura Dias

Análise do passado e projeto regional:
qual Comunidade Sul-Americana de
Nações é viável?..... 25

Pedro Paulo Zahluth Bastos

O crescimento do papel dos serviços na
economia mundial 38

Antonio Corrêa de Lacerda

Coerência, harmonização e
desenvolvimento: uma agenda
internacional 41

Clodoaldo Hugueneu Filho

EDITORIAL

“NEODESENVOLVIMENTISMO”

*José Carlos de Souza Braga*¹

Celso Furtado nesta capa e Raul Prebisch na do número anterior representam a nítida preocupação dos membros do CERI com o desenvolvimento da América Latina, com a crítica à persistência do subdesenvolvimento na região. É não apenas uma homenagem ao brasileiro cujo falecimento ocorreu recentemente. É a reiteração, analiticamente atualizada, das temáticas que tanto ele quanto seu colega argentino enfrentou de maneira criativa e combativa.

Wilson Cano escreve sobre o Mestre Furtado e as três principais conclusões por este formuladas: 1) necessidade do abandono do critério de vantagens comparativas estáticas como fundamento da inserção na divisão internacional do trabalho; 2) necessidade da implantação do planejamento; 3) necessidade do fortalecimento da sociedade civil.

Os artigos de Pedro Paulo Zahluth Bastos, Vivianne Ventura Dias e Clodoaldo Hugueneu Filho tratam das complexas relações entre os países latino-americanos e desses com os Estados Unidos.

¹ Diretor Executivo do CERI.

Dentre aspectos comuns a todos os respectivos artigos está o fato de que o mundo capitalista posterior a Bretton Woods não tem facilitado a vida dos que habitam a periferia que ainda tenta desenvolver-se, no sentido pleno do conceito de Furtado. Bastos mostra os difíceis pontos a serem equacionados: comerciais, monetários, financeiros. Ventura Dias discute os percalços da integração com os americanos. Imaginação político-institucional tem existido, entre vitórias e derrotas, e continua muito necessária argumenta Hugueneu Filho acerca de uma agenda internacional para o desenvolvimento. Os leitores deverão de analisar esses artigos lembrando da persistente realidade da competição mundial acirrada entre as grandes corporações e entre os Estados nacionais no meio da qual se destaca o poder americano. A propósito da força da grande empresa multinacional e de seus investimentos diretos estrangeiros há o texto de Antonio Corrêa de Lacerda que identifica a ênfase na área de serviços. Os leitores, igualmente, deverão de se interrogar sobre o “caminho das pedras” que se coloca aos países subdesenvolvidos tentando captar tais investimentos tão influenciados por trabalho precariamente remunerado.

Toda a discussão acima mencionada insere-se, afinal, na possibilidade de uma estratégia “neo-desenvolvimentista”, para citar Carlos Lessa, sem a qual as vantagens dos países periféricos, mesmo que “dinâmicas”, terão vida breve na perspectiva histórica.

CELSO FURTADO:
BRASILEIRO, SERVIDOR PÚBLICO E ECONOMISTA ¹

Wilson Cano ²

Nascido e criado no sofrido Nordeste (Pombal, PB, 1920) do Brasil, Celso Furtado desde jovem conheceu o que é a dureza da vida humana numa região tão subdesenvolvida como aquela.³

Com tenacidade, aprofundou seus estudos no Rio de Janeiro, em Direito, aos 24 anos de idade. Aos 28 anos cumpriu o enorme desafio que consistia o Doutorado de Estado em Economia, em Paris, onde conceberia as raízes históricas da Economia Política do Subdesenvolvimento, especialmente do Brasil e particularmente do Nordeste.

Ao viver em uma sociedade européia, pode confrontar o desenvolvimento com a miséria do subdesenvolvimento que conhecia, e começar a perceber melhor os obstáculos políticos, econômicos e sociais ao sonhado trânsito em direção ao desenvolvimento econômico e social

Como economista, ingressou, aos 29 anos de idade, na Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, assumindo então o importante cargo de Diretor de sua Divisão de Desenvolvimento Econômico. Ali, junto com Ahumada, Boti, Noyola, Sunkel e mais tarde com Aníbal Pinto, liderados pelo saudoso Prebisch, teve profunda responsabilidade na produção das idéias básicas da escola de pensamento econômico da CEPAL. Pode, então, consolidar sua compreensão teórica e prática sobre o processo histórico do subdesenvolvimento econômico.⁴

A partir daí, Furtado assumiria, de fato, a condição de um dos principais teóricos do subdesenvolvimento e de grande pesquisador da História Econômica da América Latina, e do Brasil.

Sua integridade de caráter, seu sentimento de responsabilidade para com o combate à miséria, sua formação humanística e seu sentido de homem público fizeram com que assumisse elevados encargos públicos, dentre os quais não podemos deixar de mencionar:

- Presidente do Grupo de Estudos CEPAL/BNDE (1953-55); , que produziu os subsídios para o famoso Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitscheck
- Diretor do BNDE (1958-59);
- Idealizador e primeiro Superintendente da SUDENE (1960-64);
- Ministro do Planejamento do Governo de João Goulart (1962-63).

¹ Texto apresentado ao XXXII Encontro Nacional de Economia - ANPEC - João Pessoa, dez. 2004. Esta versão amplia e atualiza texto anterior (Cano, 1991), lido quando da concessão, a Celso Furtado, do Título de Doutor Honoris Causa, pelo Instituto de Economia da UNICAMP, em agosto de 1990, e minha fala em homenagem a Furtado, durante a ANPEC em Salvador, dez. 1995. Para evitar excessivas notas, a bibliografia consultada será citada de forma restrita.

² Professor Titular do Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico.

³ Uma biografia e bibliografia atualizada de Furtado está em <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx>>.

⁴ Sobre o pensamento econômico da Cepal, ver Rodriguez (1986) e Bielschowsky (2000).

A violência do Golpe Militar de Abril de 1964, cassando-lhe os direitos políticos, afastou-o abruptamente da gestão pública nacional durante muitos anos. Com a reabertura democrática retornou, assumindo mais tarde os cargos de:

- Embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Européia (1985/86);
- Ministro da Cultura no Governo de José Sarney (1986/88).

Sua vida acadêmica não foi menos brilhante, seja nas Universidades de Yale e Columbia (EUA), na de Cambridge (R.U) ou na Sorbonne (FR.).

Como escritor, sua vasta obra mostra dezenas de artigos publicados (no Brasil e exterior) e nada menos do que 37 livros editados, dos quais 23 traduzidos (69 traduções em 11 idiomas), em vários países. Não poderíamos deixar de mencionar, entre outros, seus clássicos “*Formação econômica do Brasil*”, de 1959, e “*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*”, de 1961, adotados naquela época, em quase todos os cursos de Economia e Ciências Sociais no País.

Entre os mais recentes, “*A fantasia organizada*”, de 1985, mostrava ainda a visão otimista do desenvolvimento brasileiro, ao passo que em 1989, “*A fantasia desfeita*” e, notadamente “*Brasil: a construção interrompida*”, de 1992, mostram o ceticismo e o temor de que o país enterrara suas pretensões desenvolvimentistas, reflexo de sua frustração com a longa crise econômica e política do país.

Embora tenha produzido outras obras após seu “*O longo amanhecer*”, de 1999, nele já denuncia, com clareza e profundidade, o avanço do processo de globalização e a forma negativa como nossos governos e nossas elites promoveram nossa inserção nesse processo.

Sua obra-prima, “*Formação econômica do Brasil*”, constitui pioneiro trabalho analítico sobre nossa História Econômica, objeto inclusive de vários ensaios comemorativos quando completou três décadas de existência. Suas traduções para inglês, francês, italiano, espanhol, japonês, alemão, chinês, romeno e polonês, são testemunhas de sua qualidade e do interesse despertado pôr sua leitura.

Sobre ela, há um fato curioso que o autor revela em sua *Fantasia organizada*, referente ao susto que sofreu, ao saber do extravio (entre a Europa e o Brasil) dos originais do futuro livro, em fins da década de 1950. Procurando-os no Brasil, encontrou-os num depósito dos Correios, guardado sob a suspeita de ser material suspeito...

“*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*”, um de seus maiores livros constitui marco obrigatório na bibliografia sobre a Teoria do Desenvolvimento Econômico, foi também traduzido para o inglês, francês, espanhol, italiano e persa.

Muitas páginas e muito tempo seriam necessários para que se pudesse dar uma imagem mais completa sobre a obra de Furtado e suas principais contribuições.

Parte do que aqui se apresenta, retirei de recente ensaio do próprio autor (“*Entre inconformismo e reformismo*”, de 1989), da bibliografia aqui referida e parte, do contato que tive e que tenho com várias de suas obras.

Desnecessário é lembrar que Furtado é um dos primeiros construtores da Teoria do Desenvolvimento Econômico e, é preciso frisar, em especial, a do Subdesenvolvimento. Suas contribuições, neste campo, são muitas, e destaco, resumidamente, algumas.

Foi precursor, entre nós, da explicitação do sentido amplo que significa o *Processo de industrialização*, como um processo de transformação geral na sociedade – não restrito às atividades propriamente industriais – tanto nos seus aspectos produtivos e técnicos, como também nos políticos, sociais e culturais.

Seu resgate do conceito de *excedente social* fê-lo entender o desenvolvimento econômico, não como um processo de expansão quantitativa da economia, mas sim, principalmente, como um processo de transformação qualitativa da sociedade, de desenvolvimento das chamadas forças produtivas.

Por outro lado, nos ensinou, de forma inequívoca, que o subdesenvolvimento não constitui uma “etapa” e sim um processo originado pela penetração capitalista em áreas atrasadas e pré capitalistas.

Lembraria, também, seus comentários críticos ao Prof. R. Nurkse, sobre suas conferências pronunciadas no Brasil em 1951, quando esse autor comentava as limitações do tamanho do mercado para um uso maior de capital, a “falta de estímulo” ao investimento, e concluía que “o progresso econômico não é ocorrência espontânea ou automática e que o estancamento automático era assimilável ao “fluxo circular” de Schumpeter.

Furtado, em 1954, no artigo *Formação de capital e desenvolvimento econômico* e também mais tarde, em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, faria contundente crítica a ambos autores, mostrando, entre outras coisas, a falsa universalidade da teoria, em que “o empresário seria fenômeno de todas as organizações sociais, da socialista à tribal”, isolando o empresário do mundo em que este vive. Termina mostrando que, em que pese a importância da teoria das inovações de Schumpeter, o entendimento sobre o avanço da técnica exige uma explicação do processo de acumulação do capital, explicação histórica portanto. Ainda, lembraria a Nurkse que o problema do baixo investimento residia, em grande medida, na baixa poupança e na péssima distribuição de renda do mundo subdesenvolvido. Lembraria, acima de tudo, que a análise econômica, por si só, é insuficiente para explicar qualquer processo de desenvolvimento econômico.

Suas principais reflexões teórico-históricas, notadamente na década de 1950, propiciaram-lhe e a seus principais companheiros contemporâneos da CEPAL, cimentar as bases do *estruturalismo cepalino*, retomando a tradição analítica do pensamento marxista, através do exame das estruturas sociais. Do uso, enfim, também de parâmetros não econômicos nas análises macroeconômicas. Estrutura agrária, estrutura social, estrutura repartitiva, teoria da dependência, abordagem

estruturalista da inflação, foram os principais frutos teóricos, econômicos e sociais do pensamento cepalino, em que Furtado teve presença decisiva.

Dessas reflexões, em que teve papel fundamental ou mesmo de protagonista, cabe lembrar pelo menos duas. Uma, que foi a desmistificação da relação causa-efeito entre inflação e déficit de balanço de pagamentos, tão ao gosto da teoria monetária ortodoxa, mostrando as causas específicas, nos países subdesenvolvidos, da inflação estrutural e as dos déficits estruturais do balanço de pagamentos.

Outra, foi mostrar que parte das causas do desequilíbrio externo decorria dos problemas estruturais de nossas relações econômicas internacionais. De sua obra – e dos principais trabalhos da Cepal no período –, tiramos uma lição fundamental, que consiste em mostrar que decorrem de nossas estruturas, alguns “pecados originais” que todo país subdesenvolvido carrega às costas: a debilidade estrutural do balanço de pagamentos; a insuficiência interna e o difícil acesso externo ao financiamento de longo prazo; e a fragilidade estrutural de nossas finanças públicas. Os três fenômenos, além de outras causas estruturais, reforçam as pressões inflacionárias da economia, tornando-as de difícil controle.

Um dos elementos centrais de sua reflexão teórica, mostra como a má distribuição da renda e da propriedade, herdada da colônia, do escravismo e do primário exportador é consolidada e agravada na industrialização. É isso que configura estruturas de demanda incompatíveis com nosso nível médio de renda, antes satisfeitas por importações e, após a “Crise de 29”, por importações e produção interna. E que isto, em última instância constitui o eixo central e cultural de nossa dependência externa e de nosso subdesenvolvimento econômico, social e cultural.

Seus profundos conhecimentos de História Econômica e sua preocupação com a história e o destino da América Latina levaram-no muito cedo a entender que o processo de desenvolvimento capitalista, a partir da maturação da Primeira Revolução Industrial forjou uma certa divisão internacional do trabalho – a chamada moldagem da periferia subdesenvolvida – com o objetivo claro de apropriar-se de parte do excedente nela gerado, e, como resultado desse processo, causar uma apropriação interna de forma concentrada, anti-social e anti-democrática de parte do excedente.

Suas reflexões históricas sobre nossa formação periférica, contidas no livro “*Formação econômica da América Latina*”, de 1969, analisam e confrontam as três estruturas por ele definidas, agrupando os diferentes países segundo sua principal produção mercantil e inserção externa: os de agricultura tropical, os de agricultura temperada e os de mineração. Mostra como cada uma delas, estabelece uma forma distinta de uso de recursos (terra, trabalho e tecnologia) e de origem do capital (público ou privado, nacional ou estrangeiro), a qual, além de outros fatos históricos, estabelecem os parâmetros que definirão as estruturas de produção, de renda, de propriedade, de consumo, de emprego, de dominação política, etc., que demarcariam fortemente nossos processos históricos.

A síntese que fez recentemente sobre suas principais reflexões mostra três grandes conclusões sobre o processo de desenvolvimento econômico latino-americano, que se mantêm absolutamente atuais:

- 1) Pela necessidade do abandono do critério de vantagens comparativas estáticas como fundamento da inserção na divisão internacional do trabalho;
- 2) Pela necessidade da implantação do planejamento;
- 3) Pela necessidade de fortalecimento da Sociedade Civil.

As tentativas rotundamente fracassadas de reabertura econômica liberal na América Latina no imediato pós Segunda Guerra, comprovaram amplamente a primeira assertiva. A situação caótica a que chegou a maior parte dos estados latino-americanos, comprovou amplamente a segunda e as trajetórias autoritárias dos últimos 30 anos confirmam a terceira

Incansável peleador pelo desenvolvimento econômico das periferias, teve, entretanto, o dissabor de apontar a quase impossibilidade da generalização – a todas as camadas populacionais dos países subdesenvolvidos – dos padrões de renda e de consumo observados nos países desenvolvidos. Chegou a essa conclusão, ao criticar as catastróficas previsões contidas no *The limits to growth*, de 1972, feitas pelo Clube de Roma. Essa reflexão encontra-se em seu também clássico “*O mito do desenvolvimento econômico*”, de 1974.

Em seu ensaio “*O capitalismo pós-nacional*” apresentado na Conferência de Teerã em 1974, fez justamente a “ponte” entre suas reflexões sobre nossa inserção capitalista internacional no século XIX e a explicitação, no começo dos anos 70, da atual crise internacional.

Lembrou, repisando sua análise anterior, que essa nossa inserção externa conduzira a uma “modernização setorial e modernização rápida, do estilo de vida de uma minoria”, via concentração pessoal da renda e da propriedade. A partir dessa forma concentradora e dessa modernização de elites, ficava praticamente impossível, à maioria dos países subdesenvolvidos, optar por um projeto nacional.

Mostrou, já naquele momento, como a saída para fora, de grandes Bancos e Empresas dos países desenvolvidos, graças ao crescente desequilíbrio do sistema financeiro internacional, ampliaria sobremodo a instabilidade financeira dos estados nacionais de nossos países.

Em seu *O subdesenvolvimento revisitado*, de 1990, e em 1994, em *A superação do subdesenvolvimento*, lembrou que é árdua e muito difícil a batalha para tentar superar o subdesenvolvimento, apontando para as especificidades de quatro países, todos asiáticos: Japão, China, Coréia do Sul e Taiwan, que conseguiram se mover com outros estilos, principalmente com alta preocupação por fatores sociais, como educação, reforma agrária, etc., além de uma decisiva ação do Estado.

Lembrava, por último, que a “civilização surgida da Revolução Industrial Européia conduz inevitavelmente a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, ... que se manifesta entre países e dentro de cada país”.

No que se refere à industrialização do Brasil, foi também precursor em entendê-la como processo, a partir da recuperação da “crise de 29”, distinguindo-a do período anterior, a que chamou de “industrialização *induzida*” pelo setor exportador.

No que tange à primeira fase do processo de industrialização brasileira, (a industrialização *restringida*), cabe lembrar pelo menos duas outras contribuições de Furtado:

– Sua clássica e pioneira interpretação sobre a política “keynesiana” adotada por Vargas antes que o próprio Keynes tivesse concebido suas políticas anti-cíclicas, mostrando os mecanismos da política econômica para a defesa do nível da renda e do emprego, entre 1930 e 1933. A estrutura dessa análise permanece de pé até hoje em que pese a escassa base empírica então utilizada. A tentativa ideológica de um de seus críticos, em derrubá-la, durante seu exílio, não resistiu aos vários trabalhos de outros economistas, que reafirmaram o pioneirismo, o acerto e a validade dos pontos centrais da análise de Furtado.⁵

– Com sua competência e com seu esforço teórico, conseguiu sistematizar melhor do que outros autores, a argumentação teórica e política em favor da industrialização brasileira, derrubando em definitivo, as velhas e surradas argumentações das correntes mais conservadoras do país, nas décadas de 1940 e de 1950, cujo principal representante e opositor de Roberto Simonsen – Eugênio Gudín – teve o desplante ideológico de afirmar, em seu (de ambíguo título) *O Caso das Nações Subdesenvolvidas*, 1952, que o desenvolvimento econômico (e, portanto, a industrialização) era função do clima, coisa para país não tropical...⁶

Furtado também foi precursor na temática dos desequilíbrios regionais no Brasil, presente em várias de suas obras, com análises históricas de nossas principais formações econômicas regionais. Sua dimensão histórica abarca longo período de nossa formação, desde a Colônia, e tem como centro nevrálgico, as relações entre o setor primário exportador e a economia de subsistência e a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos, setorial, regional e pessoalmente. Suas proposições, diagnósticos e formulação de políticas de desenvolvimento regional surgem a partir da década de 1950.

Sobre esse tema, resumirei duas questões que julgo muito importantes: a da *Agricultura itinerante* e a do *Diagnóstico e a política para o desenvolvimento do Nordeste*.⁷ Embora elas tenham sido tratadas em muitas de suas obras, restrinjo-me às mais relevantes para este propósito: *Formação econômica do Brasil*, *A operação Nordeste*, o famoso documento (não assinado) do GTDN, *Dialética do desenvolvimento, análise do modelo brasileiro*, *A fantasia desfeita* e algumas passagens de *O longo amanhecer*.

1 A AGRICULTURA ITINERANTE

No que tange à esta, nos advertiu que suas raízes situam-se, no caso do Nordeste, desde o século XVI, com a implantação da *empresa agrícola de exportação açucareira*. Fez importante discussão sobre a “agricultura itinerante”, ou seja, a marcha ou deslocamento espacial de setores agrícolas exportadores e de subsistência e as relações entre eles, eixo central da análise que faz da formação e do subdesenvolvimento da economia brasileira e do Nordeste.⁸

⁵ Para uma análise dessa política, da análise de Furtado e da controvérsia, ver Cano (2000a).

⁶ Sobre a famosa polêmica entre Simonsen e Gudín, sobre o planejamento, ver IPEA (1977).

⁷ Uma visão resumida desses dois temas (e a atualização do primeiro) estão tratadas em Cano (2000b).

⁸ O tema desta primeira parte está contido, fundamentalmente, no cap. II de *Análise do Modelo...* e ao longo de sua obra magna, *Formação econômica do Brasil*. Paiva (1960) também estudou os deslocamentos de produção agrícola de baixo nível técnico, de São Paulo para outras regiões. Ver também o importante trabalho de Gonçalves & Souza (1998) e o de Igreja & Pires de Camargo (1992).

Analizou também outras agriculturas regionais posteriores, como as resultantes das articulações e da crise da mineração (século XVIII), da cafeicultura (séculos XIX e XX), das economias de pequena propriedade do Espírito Santo e do Sul e da agricultura capitalista de São Paulo e de alguns de seus desdobramentos espaciais.

Embora elas tenham apresentado processos diferenciados em vários aspectos (pecuária-algodão-açúcar; escravismo-trabalho assalariado, etc.), também resultaram naquilo que chamou de *agricultura itinerante*, que moldou a grande parte de nossas estruturas sociais

No início, a abundância de terras e a rarefação da população livre não só permitiu a implantação da *plantation* escravista mas também uma alta concentração fundiária, que foi ainda mais incentivada pela Lei de Terras a partir de 1850, mais tarde chancelada pela mais conhecida de nossas instituições, o *Cartório*. À sombra dessa agricultura mercantil-exportadora, desenvolveu-se a de subsistência e o latifúndio pecuário, sempre empurrados em direção ao interior, à medida que o açúcar se expandisse.

Mesmo diante da profunda depressão da crise açucareira (séculos XVII e XVIII), a pecuária e a agricultura de subsistência podiam reproduzir-se, até de forma *natural*, ocupando novos espaços vazios ou nos já ocupados pela de subsistência, que também seria empurrada adiante, ou então incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores, a viver sob o *manto protetor* do latifundiário, como *agregados ou moradores de condição*. A concentração da terra, da propriedade e da renda estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional. Assim, a dilatação da fronteira agrícola reproduzia esse processo, e a «oferta elástica» de mão de obra, neste caso excluída de propriedade e de posse, mantinha a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social.

No Nordeste, com a abolição da escravatura em 1888, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dada a negação do acesso à terra aos ex-escravos, que apenas engrossaram o exército de agregados da agricultura de subsistência e os fluxos emigratórios rumo a novas terras vazias, aqui na qualidade de posseiros ou em outros latifúndios, como parceiros, multiplicando os bolsões de ineficiência produtiva e de pobreza. Fatos semelhantes ocorreram com o declínio da mineração em Minas Gerais, com o deslocamento da população para novas frentes pecuárias ou para a subsistência. Também o café escravista do Vale do Paraíba empurrou a produção de subsistência de antigos homens livres e da pecuária, criando novos bolsões de marginais.⁹

Mesmo as agriculturas de pequena propriedade (as “colônias”) do Espírito Santo e do Sul do país, embora mais livres do jugo latifundiário, não escaparam à dominação do capital mercantil, de forte presença, inibindo a introdução de progresso técnico e estimulando práticas agrícolas degradantes, obrigando-as assim, a também itinerarem. Aqui, entretanto, a propriedade dos meios de produção permitiu níveis mais amenos de concentração de renda e melhores condições sociais.

⁹ Ver a respeito o clássico livro de Maria S. de Carvalho Franco.

Desta forma, esses processos foram responsáveis pelo baixo nível de progresso técnico no campo, reforçando a *circularidade* da pobreza na agricultura de subsistência. Furtado faz ainda uma comparação com o feudalismo europeu, onde o servo tinha acesso a terras individuais e coletivas e o senhor tinha certas limitações para fixar a renda da terra, para extrair o excedente de seus servos. Assim, ainda que servos, eram regulados por *direitos*. No Brasil, os direitos serviram para restringir o acesso à propriedade, impedir a formação de comunidades agrícolas e manter as estruturas sociais.¹⁰

A agricultura cafeeira capitalista de São Paulo, a partir da década de 1880, apresentaria importantes diferenças em relação às outras. Mas teve, além da fronteira móvel – por indução da ferrovia –, uma «oferta elástica» de mão de obra via imigração do exterior e submissível ao trabalho, graças ao não acesso à propriedade da terra. Expandiu-se, incorporando novas terras, mão de obra, infra-estrutura, gerando nível mais alto de produtividade, diversificando a estrutura produtiva (a partir da primeira década do século XX) ao estimular o surgimento de uma dinâmica agricultura mercantil (alimentos e matérias primas) na mesma região e por avançar sua urbanização.¹¹

Contudo, essa crescente ocupação do território paulista, provoca em Furtado a seguinte pergunta: “uma vez estabilizada a fronteira, continuaria a expandir-se a produção agrícola?” Em seguida, chama a atenção para o fato de que a “extroversão” do modelo *argentino-paulista* gerou ilações de vários autores, fortemente estimuladas pelas análises de T.W. Schultz sobre a agricultura norte americana. Conclui lembrando que, “dada a baixa elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas, a agricultura só pode expandir-se se o sistema econômico em que está inserida apresentar uma taxa de crescimento superior ao dela mesma”.¹²

Sua crítica crucial reside em que a conclusão acima implica em passar “para segundo plano o saber se agricultura que *responde* a uma demanda dinâmica se está realmente desenvolvendo, isto é, se eleva o seu nível técnico, se permite a melhoria qualitativa do fator humano, se acarreta elevação do nível de vida da população rural”.¹³

Para Furtado, a *falsa resposta* esconde que o aumento da demanda agrícola seria muito maior se fosse melhor a distribuição da renda e os salários do próprio meio rural, além dos urbanos, e que os preços mais altos dos produtos protéicos a constrangem, diminuindo o padrão nutricional do país. Ainda, que enquanto o aumento da oferta agrícola se der em função da expansão da fronteira (menos por aumento do progresso técnico e mais pelo da área), seria baixa sua produtividade e a agricultura continuaria *itinerante*.

Com efeito, entre 1930 e 1970 em apenas 29% da expansão da área de lavouras cresceram os rendimentos físicos, e em 43% apresentavam-se mais baixos. O mapeamento regional da produção mostrava o deslocamento parcial de culturas menos capitalistas (arroz de sequeiro, feijão, mandioca, etc.) para áreas mais atrasadas ou de fronteira, onde eram menores seus rendimentos físicos. O fluxo

¹⁰ Uma síntese do pensamento dos principais autores sobre a questão agrária no Brasil (Alberto P. Guimarães, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Ignácio Rangel) encontra-se em Kageyama (1993). Ver também Gonçalves (1999).

¹¹ Sobre o desenvolvimento do complexo cafeeiro capitalista de São Paulo ver Cano (1998a).

¹² Furtado refere-se ao trabalho de Shultz, “*Agriculture in an unstable economy*”, New York, 1945. Uma análise e resumo dessas posições contrárias e favoráveis estão em Castro (1969, p. 77-144), que embora também conclua pela “resposta adequada”, inclui a questão da distribuição de renda.

¹³ As citações encontram-se em Furtado (1972, p. 112-113).

migratório acumulado (pessoas que viviam fora de seus estados de nascimento) nacional, que em 1940 fora de 2,8 milhões de pessoas (800 mil nordestinos e outro tanto de mineiros), ou 6,7% da população nacional, e dirigia-se não só à *Meca* paulista, mas também à fronteira em expansão (PR, CO e MA). Em 1970 o fluxo já era de 11,2 milhões, e os nordestinos somavam 4 milhões, os mineiros 3,2 milhões, os paulistas 1,3 milhão e os gaúchos 700 mil pessoas.¹⁴

Como resultado desses processos todas as regiões do país passam a apresentar “questões regionais”, isto é, setores com baixa eficiência produtiva (ainda que operando ao lado de outros eficientes), baixos salários, má distribuição da renda, e indicadores sociais deprimentes. Ainda que o Nordeste exiba os piores indicadores do país, mostrando que é ali que se manifesta de forma mais marcante a *questão regional* no Brasil, esses fatos revelam sinais evidentes de que o subdesenvolvimento permeia todo o território nacional.

Dada a persistência de uma superpopulação rural, são mantidos baixos os salários no campo, concluindo pela indispensabilidade de uma *reforma agrária*, com assistência técnica, financiamento e progresso técnico adequados, para aumentar a produtividade rural e garantir melhor padrão de vida aos trabalhadores rurais, o que resultaria em maior demanda no próprio setor rural. Mas chama a atenção que isto exige também expansão da economia urbana, com redistribuição progressiva da renda, aumento do emprego e do salário urbanos, para estimular também maior consumo de produtos agrícolas.

Furtado conclui o texto em 1972, momento em que apenas se iniciava o processo de modernização (*conservadora*) da agricultura, graças ao novo e *generoso* crédito rural subsidiado e centrada em uso intenso de produtos químicos e mecanização, mas basicamente voltada (direta e indiretamente) para os produtos “exportáveis” (soja, milho, trigo, carnes, laranja e rações). Essa política, embora tenha atingido alguns dos alvos a que se propôs (notadamente metas de exportação e aumento de produtividade), incentivou o aumento da concentração da propriedade fundiária, permitindo a continuidade da reprodução das estruturas sociais vigentes.

O conservadorismo e a enorme especulação de terras (notadamente no CO e no NO) para reserva de valor impediram a oportunidade de, naquele momento, se fazer a reforma agrária.¹⁵ Com efeito, as elevadas taxas de crescimento da renda e do emprego urbanos que se davam naquele momento (1967-1980) teriam possibilitado os suportes urbanos imprescindíveis, segundo Furtado, para o sucesso de uma reforma agrária.

Assim, a miséria no campo não diminuiu, e tanto a agricultura (em busca de terra barata) quanto o trabalhador (em busca de sobrevivência) continuaram, até hoje, a ser itinerantes, seja na ocupação agrícola do *cerrado*, na expansão pecuária no CO e no NO ou na atividade madeireira do NO. Embora hoje use mais progresso técnico, migra face ao menor preço da terra, á infra-estrutura dada

¹⁴ Sobre o movimento dessas agriculturas e das migrações ver Cano (1998b, cap. 5 e 6).

¹⁵ Por exemplo, entre 1972 e 1976, na região Norte, a expansão da área agrícola privada foi de 75%, mas enquanto seu uso com culturas cresceu 46% e o com pecuária 35%, as áreas inexploradas cresceram 70%. O preço de venda de terras aumentou, entre 1974 e 1976, na região, entre 150% no Acre a 180% no Amazonas, enquanto a inflação do período acumulava 50%. Cf. Graziano da Silva (1979).

pelo estado, ao maior acesso ao crédito oficial e a uma conta financeira no exterior, mas continua sua marcha reprodutora da miséria.

2 O DIAGNÓSTICO E A POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Embora suas obras mais relevantes para o exame deste tópico sejam *A operação Nordeste* e o documento do GTDN, é em *A fantasia desfeita* que Furtado, fazendo uma autobiografia do período, revelou fatos e detalhes impossíveis de serem percebidos nas duas outras obras.

A grande lição que Furtado nos dá, sobre o Nordeste, é deduzida da análise que fez da região, no clássico *Formação econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária **estabilidade das estruturas econômica, social e política** do *complexo açucareiro nordestino*. Ou seja, de uma sociedade que mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social.

Outra grande lição decorre de sua competente **análise econômica e ecológica** da economia do semi-árido, feita em época em que a discussão sobre degradação ambiental ainda não estava em moda. Suas conclusões – presentes em *A operação Nordeste* e no GTDN – foram fundamentais para a elaboração do diagnóstico socioeconômico que faria sobre a região.

Lembra que durante secas breves e pouco intensas, o regime de precipitação e a estrutura de acumulação de água (em açudes, por exemplo) permitem a sustentação das atividades agrícolas, porém com menor rendimento para a policultura alimentar, as xerófilas e o gado. Mas quando a seca é mais intensa e longa, os grandes proprietários preservam seu gado com seus açudes ou mudando-o para espaços mais amenos (vales e *manchas* úmidos, p.ex.), mas a agricultura alimentar plantada no latifúndio (por parceria) ou a pequena produção de subsistência, não resistem, ocorrendo forte redução na produção local de alimentos e grandes perdas para os pequenos produtores. Passa a ocorrer, em síntese, a **fome, o êxodo e a perda da pequena propriedade**.

Numa perspectiva histórica, ocorre que a população e o gado foram se reproduzindo em escala ampliada, aumentando o adensamento de gente e de gado numa região de precárias condições ecológicas para a prática de uma agricultura tradicional de alimentos. Assim, suas perdas causam a fome e o êxodo, justamente por que é a população de mais baixa renda a mais afetada pela perda do plantio. Logo, nos espaços do agreste e do semi-árido onde a irrigação não puder ser implantada (por razões técnicas ou econômicas), a agricultura de alimentos é contraditória com a ecologia, ainda mais quando houver grande adensamento populacional.

Concluía, inexoravelmente, que a pequena produção de alimentos, no agreste e no semi-árido, sem irrigação, era improdutivo e altamente vulnerável diante do quadro ecológico local. Mas lembrava também que seria necessário compatibilizar a dimensão da propriedade e o adensamento demográfico às condições ecológicas.

A formulação da política regional surgiria em decorrência das pressões políticas regionalistas que aumentam a partir da segunda metade da década de 1950, que decorriam das secas, da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno da problemática do subdesenvolvimento nacional e regional e do crescimento de vários movimentos sociais reivindicativos (em especial o das *Ligas Camponesas*). Elas foram canalizadas sobre o Presidente da República (J.K.), que, também envolvido no debate desenvolvimentista que lastrou sua campanha eleitoral em 1955, havia formulado uma proposta para a América Latina (a *Operação panamericana*), à semelhança de um “Plano Marshall”, que, entretanto, não sensibilizou os EUA. Assim nasceria a *Operação Nordeste*.

Furtado renunciara na Cepal em 1958, assumindo uma das diretorias do BNDE, com a condição de que pudesse pensar a questão Nordeste, e propor uma política para a região. Ao mesmo tempo, JK havia criado uma assessoria, junto ao BNDE, para preparar a referida política, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Porém, diz Furtado: “Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente...” Decidiu então elaborar o referido estudo, sem informar ninguém do GTDN, mas sem esperança contudo de aproveitá-lo ainda no mandato de JK, que terminava em 1960.

Com o aumento das pressões e dos conflitos sociais no Nordeste, JK chamou algumas pessoas (entre as quais Furtado) para discutir a questão, e, diante da exposição feita por este, determinou o lançamento da *Operação Nordeste* em janeiro de 1959. Por Decreto, criou o CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste) ainda em abril, e o Projeto de Lei de criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) era então encaminhado ao Congresso.

O documento básico (o “GTDN”) que sustentava a proposta de uma nova política para a região era o produzido por Furtado (*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*), que, entretanto, não explicitava sua autoria, atribuindo-a ao GTDN, cuja composição técnico-política era conservadora, e portanto, tolerada pela oligarquia regional. Furtado tinha a certeza de que, se assinasse o documento o Congresso não aprovaria a Sudene, finalmente instituída ao final de 1959, sendo nomeado Superintendente, a despeito das pressões contrárias da bancada legislativa federal nordestina.

A Sudene substituiu as formas oportunistas e assistencialistas até então vigentes, implantando uma visão desenvolvimentista. Além disso, os demais órgãos federais regionais da região, antes incumbidos do atendimento ao “combate às secas”, passavam agora a ser coordenados pela Sudene, que enfrentava a chamada “indústria das secas”. Agora, os investimentos federais na região seriam objeto de *planejamento plurianual*, ameaçando com isso, parte do poder das oligarquias locais. A luta foi feroz, e a vitória foi obtida com o apoio da burguesia industrial de fora da região, que rapidamente entendeu a proposta reformista e as novas oportunidades de investimento que a ela se abririam.

Face ao temor da perda de poder pelas várias burocracias que exprimiam a articulação entre os grandes interesses locais e o Governo Federal, justamente os representantes parlamentares da própria região, tentaram impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional, A luta maior, contudo, seria

para a aprovação do Primeiro Plano Diretor da Sudene, só sancionado em 1961, após longa e dura batalha política.

A política de incentivos ao investimento privado seria, em grande medida centrada no subsídio ao capital, através de incentivos fiscais, cambiais e outros, de início só permitidos às empresas de capital nacional, benefício estendido em 1966, também às de capital estrangeiro. A crescente tomada de consciência regionalista, fazia com que política semelhante fosse, a partir de 1963, estendida à Amazônia, diversificando a “carteira regional” de investimentos e beneficiando também os inversores dos Estados do Centro-Sul, que eram os maiores detentores das isenções fiscais do imposto sobre a renda.

O diagnóstico do GTDN tem uma abordagem histórica, realçando o enorme desnível entre a região e o Centro Sul, apontando o grave fato de que esse processo de diferenciação era cumulativo, tendendo a perpetuar e ampliar as diferenças. Concluía apontando as razões fundamentais desse processo – além das inerentes à própria estrutura nordestina:

- a política cambial e de controle das importações, que subsidiaram a indústria do Centro-Sul, e punia as exportações internacionais nordestinas;
- dado que o Nordeste exportava as mesmas mercadorias (açúcar e algodão, principalmente) para o Centro Sul, o câmbio impunha perversas relações de troca para a região;
- regressividade maior da carga tributária federal na região;
- transferências de capitais privados nordestinos em direção ao Centro-Sul, só em parte compensados por transferências federais;
- a frágil política de combate às secas, chamada de “solução hidráulica”, que consistia na construção de obras públicas – notadamente açudes –, beneficiando mais os grandes proprietários e não atuando sobre as causas estruturais.

O diagnóstico examinava ainda a fragilidade produtiva da agroindústria açucareira nordestina, o anacronismo ecológico do semi-árido; as possibilidades de deslocar a fronteira agrícola para o Maranhão; a expansão da irrigação nos vales úmidos (São Francisco, principalmente) e na zona da mata; e a débil estrutura industrial, em parte sofrendo de grande obsolescência.

Em seguida apresenta as seguintes proposições:

- no **semi-árido**: redução da atividade produtora de alimentos, deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, para projetos de colonização no Maranhão e de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da zona da mata. O documento enfatizava duas questões importantes: **i)** que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, através da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semi-árido; **ii)** que a área deveria portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária; **iii)** o deslocamento humano propiciaria sensível diminuição aos graves efeitos sociais da seca, sobre a população mais pobre, e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas;

– na **zona da mata**: a baixa produtividade regional do açúcar (30 contra 50 t/ha em São Paulo) poderia ser substancialmente aumentada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e, com isto, liberar apreciável quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, ampliaria a oferta regional de alimentos, cuja demanda (precariamente atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização;

– **irrigação**: elaboração de Projeto de Lei de Irrigação voltado para os interesses sociais, que desse base à política de colonização e de produção alimentar. Contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região;

– **industrialização**: concebia a instalação de um “Centro Autônomo Manufatureiro”, para implementar uma *política de substituição regional de importações*, com quatro objetivos; **i)** implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a metalurgia de produtos de consumo e de produção; **ii)** estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos, etc.; **iii)** aproveitamento de matérias primas locais (notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados, e outros, que possibilitassem, inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional; **iv)** recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil).

Estavam explícitos, nas propostas, outros objetivos gerais como o de criar uma mentalidade empresarial na região; introduzir maior quantidade de progresso técnico na economia; criar uma estrutura industrial menos dependente de importações (regionais ou não) e portanto, com maior encadeamento local; eliminação do atraso agrícola e ampliar suas relações capitalistas de produção; adequar o conhecimento científico da base de recursos naturais aos requisitos do programa; ampliar os níveis de educação e saúde da população, etc.

A disparada dos preços internacionais do açúcar em 1962 eliminaria o estímulo à renovação tecnológica proposta para o Nordeste e o golpe militar de abril de 1964, por sua vez, liquidaria com as proposições reformistas de caráter progressista. Furtado não escaparia à implacável perseguição exercida contra os que professavam aquelas reformas ou que as punham em prática, ou, simplesmente os “suspeitos”. Destituído da Sudene, teve ainda seus direitos políticos cassados na primeira lista de atingidos, saindo do país com passaporte diplomático.

Com o golpe, a proposta do GTDN foi profundamente atingida, mais nas políticas agrárias e agrícolas do que nas de infra-estrutura e de indústria. Daí em diante, reformas institucionais e de normas de política econômica causariam enorme pulverização do sistema de incentivos regionais e setoriais, fiscais, cambiais e creditícios, que até 1966 estavam concentrados, basicamente, na política de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste.

*_*_*_*_*

Finalizando, entendo que os méritos de Furtado não devem refletir apenas dimensões parciais de sua produtiva vida. Há que retratá-la de forma integral: como a sua familiaridade com a História; sua interdisciplinaridade; seu rigor com a análise econômica, ampla compreensão teórica, e seus compromissos

com a política. Acima de tudo, porém, há que retratar a dimensão humanística de Furtado e sua constante procura da verdade. Há que lembrar, ainda, seu antigo e permanente compromisso com a ética e a democracia, palavras, por sinal, com sentido muito presente em todos os seus textos e falas.

Por último, permitam-me chamá-lo de Mestre, palavra que para nós se reveste mais de conteúdo do que de forma, e que entendemos que é a qualidade de quem consegue ensinar, de quem forma discípulos.

Sofremos hoje a frustração de estar este país vivendo uma profunda e dolorosa crise há cerca de 25 anos, onde tem predominado a falta de bom senso e de coragem política de nossos governantes, o pouco sentimento de brasilidade de nossas elites e a manutenção de equivocadas e ortodoxas políticas macroeconômicas antinacionais. De nossas anteriores atitudes reflexivas e propositivas de desenvolvimento econômico, pouco nos resta hoje. São raras as instituições acadêmicas que ainda dedicam parte de sua capacidade produtiva a esse mister. Somos também poucos os intelectuais e acadêmicos que acreditam e professam pelo desenvolvimento econômico de nosso país. E que dizer de nossos antigos órgãos públicos de planejamento, que hoje, infelizmente, se converteram em meros confeccionistas de orçamentos que tem por função não a procura do desenvolvimento, mas sim a do maior superávit fiscal

Oxalá possam nossos economistas mais jovens usufruir de seus ensinamentos. Para compreender melhor a problemática de nossas heterogêneas sociedades; para terem a humildade de saber que pouco sabem sobre o caminho andado; para se curarem da indigestão, nestes últimos 25 anos, de monetarismo, dívida, déficit e conjuntura; para não sofrerem a recaída neo-estruturalista e para rejeitarem o neoliberalismo.

Para, enfim, lembrarem-se, a todo instante, que “Investimentos, Propensões, Demanda são definições abstratas”, e que a economia é uma ciência social, constituída de homens. E, ainda, que “a realidade é cabeçada e nem sempre é possível escamoteá-la”.

BIBLIOGRAFIA

BIELSCHOWSKY, R Formação econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino. *Revista Economia Política*, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.

_____. O pensamento de Celso Furtado. In: *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

_____. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Ed. Record/Cofecon/Cepal, 2000. 2v.

CANO, W. *Celso Furtado: Doctor Honoris Causa*. *CEPAL Review*, Santiago, n. 43, p. 165-168, abr. 1991.

_____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. 2. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b.

_____. *Crise de 1929*. Soberania na política econômica e industrialização. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002a.

_____. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002b.

- CANO, W. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002c.
- CARVALHO FRANCO, M. S. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: IEB-USP, 1969.
- CASTRO, A B. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 1.
- FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, , 1961.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife: Min. Interior-Sudene, 1967. (Texto não assinado pelo autor mas de autoria confessa).
- _____. *Formação de capital e desenvolvimento*. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: LIA Ed., 1969.
- _____. *Análise do modelo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 1974.
- _____. *A economia latino-americana*. 2ª ed. São Paulo: C. Ed. Nacional, 1978.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A fantasia desfeita*. 3. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. Entre o inconformismo e o reformismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, out./dez. 1989.
- _____. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. O subdesenvolvimento revisitado *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 1, ago. 1992.
- _____. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 3, dez. 1994.
- _____. *O longo amanhecer*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. Modernização da produção agropecuária brasileira e o velho dilema da superação da agricultura itinerante. *Informações Econômicas*, Secretaria da Agricultura, São Paulo, v. 28, n. 4, abr. 1998.
- _____. Mudar para manter: pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. A porteira já está fechando? *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, v. 11, 1979.
- GUDIN, E. O caso das nações subdesenvolvidas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, set. 1952.
- IGREJA, A. C. M.; PIRES DE CAMARGO, A. M. M. A agropecuária paulista. In: CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do Século XXI*. São Paulo: Fundação SEADE, 1992. v. 2.

IPEA. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/IMPES, 1977.

KAGEYAMA, A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. *Reforma Agrária*, Campinas, ABRA, v. 23, n. 3, set./dez. 1993.

MANTEGA, G. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, out./dez. 1989.

PAIVA, R. M. Retorno da agricultura de S. Paulo para as zonas velhas: fator imprescindível para o desenvolvimento econômico do país. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, Secretaria da Agricultura, v. 7, n. 9, set. 1960.

RODRIGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. 5. ed. México: Siglo XXI, 1986.

TAVARES, M. da C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

DEZ ANOS DE NEGOCIAÇÕES DA ALCA:
A DIVISÃO DA AMÉRICA LATINA

Vivianne Ventura Dias¹

Depois de provocar debates apaixonados, as negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) caíram no total esquecimento. Poucos se lembraram que há exatamente dez anos, entre os dias 09 e 11 de dezembro de 1994, foi realizada em Miami, a Cúpula das Américas. Ao seu final, os 33 chefes de estado e de governo das Américas e do Caribe reunidos deram o seu apoio explícito à proposta do governo dos Estados Unidos de formação de uma área de livre comércio hemisférica.² As negociações, porém, só começaram a partir da segunda Cúpula, organizada em Santiago do Chile em maio de 1998, depois de quase três anos de reuniões de preparação técnica. A partir de junho de 1998, os nove grupos de negociação começaram a se reunir periodicamente para definir as modalidades de negociação nos distintos temas e a redigir as minutas do texto de acordo seguindo um calendário aprovado anteriormente, na reunião ministerial de San José, Costa Rica. Entre abril de 2001 e novembro de 2003, três minutas de acordo foram preparadas. Os textos evoluíram gradualmente, começando com uma colagem desordenada de propostas, em 2001, até o último, que circulou em novembro 2003, com 24 capítulos distribuídos em cerca de 500 páginas, no qual foram eliminados os parágrafos redundantes, assim como dirimidas diferenças menores. Permaneceram os principais temas de controvérsia, que estão claramente identificados nas múltiplas redações para uma mesma cláusula do texto e que em última instância foram responsáveis pela paralisação dos trabalhos desde a reunião ministerial de Miami, em novembro de 2003.³

Por iniciativa da diplomacia brasileira, com o endosso dos Estados Unidos e aceitação pelos demais países, o próprio alcance da ALCA foi redefinido em Miami. As negociações abandonaram o princípio do compromisso único que havia regido as negociações até então e que, segundo alguns dos participantes, tinha sido responsável pelos resultados desequilibrados da Rodada Uruguai. Pelo princípio de que o acordo é negociado, assinado e aplicado como um todo integrado, os países não podem fazer uma seleção voluntária (*à la carte*) dos resultados que querem adotar, deixando de fora temas que não lhes interessam. Ao contrário, desde meados de 2003, a delegação brasileira começou a propor que as negociações da ALCA se concentrassem nos temas de acesso a mercados (que são

¹ Pesquisadora da Rede Latino-americana de Política Comercial (LATN) – Brasil. Membro do Comitê Diretor da LATN. Estas notas estão baseadas em documento preparado para o SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), “*Las negociaciones de acceso a mercados de bienes y servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*”. Disponível em: <<http://www.sela.org>>.

² Apesar de tímidos protestos de poucas delegações latino-americanas, Cuba foi excluída da Cúpula e posteriormente, das negociações pelo governo dos Estados Unidos, sob o pretexto de que apenas líderes democraticamente eleitos seriam convidados para a Cúpula de Miami. Ver Feinberg, Richard E. *Summitry in the Americas, A Progress Report*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997. p. 59.

³ Os negociadores afirmam que existem cerca de sete mil colchetes (referindo-se ao fato das redações alternativas permanecerem entre colchetes) para eliminar. Todas as minutas de texto do acordo ALCA estão disponíveis em várias páginas da Internet, sendo a página oficial da ALCA (<http://www.ftaa-alca.org>).

próprios de uma área de livre mercado), deixando os temas sistêmicos (regras em serviços, investimentos, compras públicas, direitos de propriedade intelectual, subsídios agrícolas, antidumping, diretos compensatórios e certos aspectos da política de defesa da concorrência) para discussão multilateral na OMC.

O Brasil que, desde a reunião de Quito, em 2002, divide a presidência dos trabalhos com os Estados Unidos, deixou claro que não estava interessado em acordos assimétricos, nos quais deveria aceitar disciplinas mais restritivas que as da OMC em temas que atingiam seus interesses nacionais, como serviços, investimentos e compras públicas, enquanto que os Estados Unidos não estavam dispostos a fazer o mesmo em sua legislação de medidas antidumping e, principalmente, no tratamento dos subsídios agrícolas.⁴

Em Miami, as delegações foram confrontadas com uma minuta de declaração preparada pelos diplomatas do Brasil e dos Estados Unidos, que introduzia flexibilidade na adoção dos compromissos pelos diferentes países nos temas negociados, ou seja, uma nova “visão” da ALCA. Os países concordaram (expressando suas discordâncias) em encontrar uma fórmula equilibrada, que outorgue a flexibilidade necessária para que cada país possa se comprometer de acordo com suas necessidades, interesses e capacidades específicas.⁵ Os ministros delegaram ao Comitê de Negociações Comerciais (CNC) a tarefa de desenvolver um conjunto equilibrado e comum de direitos e obrigações nos temas dos nove grupos de negociação, e de desenvolver procedimentos para negociações plurilaterais entre os países da ALCA que desejam adotar disciplinas adicionais e liberalizar ainda mais os seus mercados. Contudo, logo se revelou que o principal problema era definir se os benefícios comerciais seriam independentes dos compromissos adicionais assumidos. Ou seja, a relação entre o conjunto comum de direitos e obrigações e os acordos plurilaterais passou a ser parte fundamental da negociação, o que finalmente levou à paralisação dos trabalhos. A última reunião do CNC foi em fevereiro de 2004 e terminou sem conclusões.

A principal controvérsia gira em torno das características dos acordos plurilaterais. Em outras palavras, não existe consenso se estes acordos terão características semelhantes aos dos acordos plurilaterais do antigo GATT (Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio), como é de interesse do Brasil, ou se o conjunto comum de direitos e obrigações e os acordos plurilaterais constituem grupos de compromissos com hierarquias distintas. Os direitos e as obrigações emanados do GATT não estavam subordinados a uma adesão aos acordos voluntários, como o Acordo sobre Contratação Pública ou de Produtos Lácteos. Para o Brasil, o paralelo com o GATT é o conjunto comum de direitos

⁴ Nas palavras do então Chanceler do Brasil, Celso Lafer: “No final de 2000, o Grupo de Negociações sobre Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias produziu sua minuta de capítulo, que resultou em duas propostas inteiramente associadas e mutuamente excludentes, sendo que a primeira continha os resultados dos esforços de redação de todo o Grupo ao longo de dois meses e a segunda, apenas um parágrafo, de iniciativa norte-americana, segundo a qual a legislação interna dos países em matéria de antidumping e medidas compensatórias prevaleceria sobre o que se disponha a este respeito em qualquer capítulo do Acordo ALCA” (Lafer, Celso. ALCA después de Quebec: nuestro futuro está en debate. Belo Horizonte: Federação de Indústrias de Minas Gerais, 2001. Disponível em: <<http://www.idela.org.ar/contenidos/ii/idea17.pdf>>.

⁵ No Preâmbulo, a Declaração de Miami estabelece que “Os compromissos que obtenham os países na ALCA deverão ser compatíveis com as doutrinas da soberania dos Estados e com os respectivos textos constitucionais”.

e obrigações que deveria constituir o Acordo ALCA. O corolário é que a participação nos acordos plurilaterais, que tem uma maior cobertura e compromissos mais restritivos, de adesão voluntária, não deveria incidir nos benefícios comerciais esperados da ALCA (de acesso aos mercados de bens). Para os Estados Unidos e os países que já incorreram em concessões bilaterais aos Estados Unidos, o conjunto comum de direitos e obrigações é apenas um piso inferior de obrigações, sendo os acordos plurilaterais um piso superior, com prêmios e sanções compatíveis com a adoção ou não de compromissos mais restritivos. Assim, para os países que compõem o G-14, encabeçado pelos Estados Unidos, deveria existir sanções para os países ou grupos de países que não queiram aceitar disciplinas mais restritivas que as da OMC em temas como investimento, serviços ou compras públicas.⁶ Países como o Canadá e o Chile indicaram que as diferenças nos graus de compromissos assumidos só podem ser temporárias e que, ao longo do tempo, todos os países deveriam estar associados ao segundo piso de direitos e obrigações.

Essas negociações demonstraram que a aceitação pelos Estados Unidos da proposta brasileira na reunião de Miami significou apenas um recuo tático, e não uma mudança na sua estratégia básica de promover um intercâmbio desequilibrado entre regras e acesso a mercados. A oitava reunião ministerial foi realizada em Miami no dia 20 de novembro de 2003 (a mais curta de todas as reuniões ministeriais), ainda sob os efeitos do fracasso da Conferência Ministerial de Cancún, da OMC, realizada em setembro do mesmo ano, e a diplomacia dos Estados Unidos tentou evitar um novo fiasco.

Nos meses que antecederam a primeira Cúpula das Américas em 1994, o Brasil foi uma exceção solitária, coerente e corajosa, entre os representantes dos governos latino-americanos, cujo único desejo era de rapidamente conseguir associar seus países ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), que havia entrado em vigor em janeiro daquele ano, depois de um prolongado debate para a sua ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.⁷ O colapso do peso mexicano e a profunda crise financeira que abalou a economia mexicana ocorreram duas semanas apenas depois da Cúpula de Miami. Um Congresso crescentemente hostil ao governo Clinton e a impossibilidade de conseguir a autoridade negociadora necessária para assumir novos compromissos em áreas sensíveis para os legisladores dos Estados Unidos, frustraram as expectativas dos diplomatas latino-americanos de uma ampliação rápida do NAFTA, o que se refletiu no andamento dos trabalhos entre 1998 e 2000.

Hoje, os Estados Unidos têm acordos mais restritivos do que o NAFTA assinados com oito países latino-americanos e mantém negociações com outros cinco. Apesar dos esforços contínuos mantidos pela diplomacia brasileira de construção de um espaço de integração sul-americana, o Brasil

⁶ O G-14 é composto por todos os países que já têm ou estão negociando acordos bilaterais com os Estados Unidos.

⁷ Veja Feinberg, 1997, opus cit. Em 1994, a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) preparou um documento muito citado (*O regionalismo aberto*), que procurava dar uma racionalização “estruturalista” ao que parecia inevitável: a ampliação do NAFTA para se converter em ALCA.

continuou a ser uma exceção quase solitária na sua defesa de um acordo cujos resultados sejam equilibrados para todos os participantes.

O governo Bush passou a administrar as negociações da ALCA a partir da terceira Cúpula das Américas, realizada em Québec, em abril de 2001. Embora coincidisse com a fase final das negociações de acesso a mercados, segundo calendário definido previamente, o processo negociador ganhou celeridade, e importantes etapas foram cumpridas nos dezoito meses de trabalhos entre as duas reuniões ministeriais de Buenos Aires (abril de 2001) e a de Quito (novembro de 2002): os negociadores estabeleceram um calendário para o intercâmbio de ofertas e pedidos em acesso a mercados, definiram as modalidades de liberalização tarifária,⁸ e concordaram em partir da tarifa efetivamente aplicada, e não da que havia sido consolidada na OMC.⁹

A autoridade para o Presidente Bush negociar acordos, rebatizada de Autoridade para a Promoção do Comércio, foi votada pelo Congresso dos Estados Unidos e transformada em lei em meados de 2002, com a inclusão de um cuidadoso processo de consultas entre o Executivo e o Legislativo para os temas sensíveis.¹⁰ O principal efeito foi imprimir velocidade às negociações bilaterais, inicialmente com Cingapura e o Chile. Nessas negociações bilaterais, o governo dos Estados Unidos, por meio de seu Representante de Comércio (USTR), deixou patente a utilização estratégica do acesso ao seu mercado de bens para conseguir maior liberalização comercial para bens, serviços e capitais, e regras mais fortes de proteção dos direitos dos investidores e da propriedade intelectual.

Nessas negociações, os países contratantes dos acordos bilaterais fizeram concessões em regras de proteção a investimentos e investidores, entre outros temas, para obter ganhos em acesso a mercados. Há vários aspectos, porém, que intrigam os analistas de acordos comerciais, quando avaliam os custos e benefícios de tais acordos, dada as disparidades entre os custos e benefícios dos dois lados. Para os Estados Unidos, o custo da abertura de seu mercado é mínimo, porque se trata de consolidar juridicamente o acesso a produtos, que era pré-existente, preferencial e unilateral. Ou seja, não se trata de abrir um novo espaço de concorrência em seu mercado e o acesso que antes era preferencial, agora passa a ser recíproco. Por outro lado, para ter o acesso consolidado, o país contratante deve fazer uma dupla concessão: em bens, porque o acesso deixa de ser de concessão unilateral para ser recíproca, e deve fazer concessões em regras. Portanto, o país paga duas vezes por um acesso que já tinha e que não vai incidir no aumento de suas exportações, mas a reciprocidade deverá incidir no aumento de suas importações e queda da arrecadação de impostos ¹¹

⁸ Foram definidas quatro cestas de bens: A, contendo bens livres de tarifas desde que o Acordo comece a vigorar; B, com um prazo de 5 anos para a liberalização; C com um período de 10 anos e D, com períodos maiores de 10 anos. Também foi adotada a redução linear, ou seja, que as tarifas serão reduzidas em frações iguais em cada ano até chegar a zero.

⁹ É importante destacar que no contexto das negociações da ALCA, acesso a mercados tem um sentido amplo, porque engloba, além de agricultura, serviços, investimento e compras públicas, embora as negociações tenham se concentrado em acesso a bens agrícolas e não-agrícolas.

¹⁰ Lei Pública 107-210, de 06 de agosto de 2002, conhecida como Lei do Comércio de 2002.

¹¹ Alguns analistas tratam o intercâmbio de acesso por regras como um intercâmbio equilibrado, embora o tema necessite mais pesquisa. Ver: Tachinardi, Maria Helena (2004), "Acordos bilaterais de livre comércio com os EUA: objetivos e motivações" Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>.

Quando anunciou sua oferta de bens, em fevereiro de 2003, o governo dos Estados Unidos sinalizou sua intenção de manter na ALCA a estratégia de negociar o acesso a mercados de bens no âmbito bilateral e de condicionar suas concessões em bens às concessões recebidas nos outros temas de acesso (serviços, investimentos e compras públicas). A oferta dos Estados Unidos continha prazos de desgravação diferenciados por quatro grupos sub-regionais, com o argumento de que assim estavam sendo favorecidos os países de menor desenvolvimento.¹² O primeiro grupo é composto pelos membros da CARICOM, com desgravação plena para 91% do valor de suas exportações não-agrícolas para os Estados Unidos;¹³ o segundo, os países centro-americanos, com desgravação plena para 66%; o terceiro, os países andinos, para 61%.¹⁴ Finalmente, o quarto e último grupo, os países do Mercosul teriam desgravação imediata somente para 58% do valor de suas exportações não-agrícolas.

Cabe assinalar que, de acordo com dados oficiais, mais de 77% da exportação da América Latina e do Caribe (exceto o México) para os Estados Unidos foi isento de tarifas em 2002.¹⁵ Portanto, ao final do processo negociador do ALCA, a proporção das exportações da região que entrará no mercado americano isenta de tarifas será **inferior** da observada atualmente. De acordo com as estimativas dos Estados Unidos, cerca de 65% das suas importações não-agrícolas e 56% das agrícolas, originadas dos países da ALCA, excluídos os do NAFTA, terão desgravação imediata. Na realidade, quase todos os produtos que o país oferece para desgravação imediata são justamente os que já apresentam tarifa zero, seja por que os mesmos têm tarifa consolidada zero na OMC ou porque o produto faz parte de algum programa de desgravação especial, como o das Preferências Andinas ou o da Bacia do Caribe.

Isto quer dizer que mesmo em negociações de bens os países da América Latina enfrentam dificuldades com relação às propostas dos Estados Unidos: 1. os países latino-americanos e caribenhos têm poucos produtos com tarifas de importação zeradas; 2. a tarifa média dos Estados Unidos é muito baixa em relação à média latino-americana, 3. enquanto que a estrutura tarifária dos Estados Unidos é heterogênea, com vários tipos de tarifas (ad-valorem, específicas, sazonais, entre outras), os países latino-americanos, com exceção do México, utilizam basicamente tarifas ad-valorem.

Oito países já firmaram um acordo bilateral com os Estados Unidos (México, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana), embora o acordo com os países centro-americanos e a República Dominicana não tenha ainda sido ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos.¹⁶ Outros cinco países (Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá e Peru) estão negociando acordos similares. As conseqüências desses acordos para o processo de integração sub-

¹² Na realidade, os países de menor desenvolvimento relativo pedem que lhes outorguem um tratamento diferenciado, principalmente em termos de assistência às suas indústrias durante o ajuste às novas condições de concorrência, para que as mesmas possam se beneficiar das novas oportunidades mais favoráveis de acesso aos mercados da região.

¹³ Os países da CARICOM são fundamentalmente economias de serviços, e exportadores de produtos primários.

¹⁴ Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos. *Trade Facts* (www.ustr.gov).

¹⁵ Datos del USITC Trade Data Base. Disponível em: <<http://www.usitc.gov>>.

¹⁶ A imposição de um imposto de 25% em bebidas contendo frutose (HFCS) pelo Parlamento da República Dominicana foi suficiente para que o Representante do Comércio (Robert Zoellick) ameaciar o país de ser excluído do Acordo com a América Central (ver <http://www.ustr.gov>).

regional ainda não foram dimensionadas. O capítulo 1 de Disposições Iniciais do Acordo de Livre Comércio com a América Central propõe explicitamente no Art 1.3 (Relação com outros acordos), em seu parágrafo 2, que nada no Acordo pode impedir as Partes centro-Americanas de manter seus instrumentos legais da integração centro-Americana, de adotar novos instrumentos legais de integração, ou de adotar medidas para reforçar e aprofundar esses instrumentos “desde que tais instrumentos e medidas não sejam inconsistentes com este Acordo”.

Como consequência, com exceção dos países da CARICOM (Comunidade do Caribe),¹⁷ do Mercosul, e da Venezuela, as posições dos demais países da região frente à ALCA estão atreladas ao seu papel de eixos (*spoke*) de acordos preferenciais com núcleo (*hub*) nos Estados Unidos. Diferentemente dos países que aceitaram o padrão normativo definido pelo NAFTA, o Brasil defende a preservação de sua estrutura regulatória, evitando limitar a sua margem de manobra para a execução de políticas industriais para mais além dos compromissos assumidos na OMC. Os países da CARICOM têm sua agenda de defesa de interesses de economias pequenas e vulneráveis.

É difícil pensar que a ALCA possa voltar a ter um papel de multilateralizar os compromissos fragmentados que estão resultando desses acordos bilaterais com centro nos Estados Unidos. A ALCA de geometria variável, que resultou da Declaração de Miami, é pouco operacional e se mostrou politicamente inviável.

¹⁷ Os países membros da CARICOM, tradicionalmente divididos entre si, conseguiram criar uma estrutura para as negociações regionais (*Caribbean Regional Negotiating Machinery*), que lhes permitiu negociar com uma única voz em vários foros, desde a ALCA até a OMC.

ANÁLISE DO PASSADO E PROJETO REGIONAL:
QUAL COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES É VIÁVEL?

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*¹

Desde a campanha eleitoral, os responsáveis pela política externa do atual governo apontavam a prioridade a ser conferida ao eixo Sul-Sul, sem excluir a expansão do comércio e do investimento no eixo Norte-Sul. Alegava-se que a nova prioridade corrigiria a ênfase excessiva do governo FHC na realização de tratados com os EUA (no âmbito da ALCA) e com a União Européia, desconsiderando as oportunidades existentes para fortalecimento de laços com outros países e blocos periféricos. O novo enfoque Sul-Sul encontrou lugar privilegiado mesmo no discurso de posse do presidente Lula, assim como em declarações de intenções dos titulares do Ministério das Relações Exteriores.

A nova prioridade foi, bem ou mal, implementada de fato nos dois anos de governo — e não apenas no roteiro das viagens presidenciais ou nos esforços de promoção comercial do Ministério do Desenvolvimento. A negociação de um conjunto de acordos comerciais foi iniciada com outras regiões periféricas e, antes mesmo que estes acordos fossem concluídos, o comércio com algumas destas áreas cresceu a taxas bem maiores que o crescimento já expressivo do conjunto das exportações brasileiras.²

Nas Américas, a nova prioridade conferida às relações Sul-Sul ficou patente quando, em julho de 2003, o ministro Celso Amorim respondeu à oferta estadunidense de redução tarifária (que “fatiava” a ALCA em quatro regiões, discriminando o Mercosul), explicitando o enfoque dos “três trilhos” que orientaria a política exterior brasileira. No trilho multilateral da OMC, seriam abordados temas sensíveis para o país, como regulamentação de compras governamentais, política de investimentos e respeito a patentes, afastados o quanto possível do âmbito ALCA. O trilho ALCA, por sua vez, consagraria um conjunto de compromissos básicos comuns nas várias áreas de negociação do acordo regional, enquanto as negociações de acesso a mercado seriam realizadas sobretudo em âmbito 4 + 1, ou seja, articulando o Mercosul em negociação conjunta com terceiros países ou blocos.³

Esta proposta tinha um significado claro no que tange às relações interamericanas: a realização de tratados de liberalização com países latinos não dependeria do acerto simultâneo de um tratado

¹ Professor Doutor do Departamento de Política e História Econômica, e Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (Área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da UNICAMP. É professor de Economia Política Internacional do curso de Diplomacia Econômica (UNICAMP-UNCTAD).

² Ver IEDI. *O comércio exterior brasileiro com países em desenvolvimento*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, fev. 2004.

³ “De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os EUA; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

pan-americano que também envolvesse a América do Norte. Ou seja, não dependeria da ALCA, podendo limitar-se a acordos Sul-Sul. Para executar estes acordos, o país usaria sobretudo as possibilidades de preferência abertas, muito antes do processo ALCA deslançar, pelo ambiente ALADI.⁴

Ato contínuo, a paralisia das negociações da ALCA levou os EUA, de um lado, e o Mercosul, de outro, a acelerar a negociação de acordos bilaterais na região. A “liberalização competitiva” do USTR continuou marcada por forte assimetria, negociando acordos preferenciais rivais que induzem seus parceiros comerciais a concorrer entre si para aceitar, antes dos demais, as exigências estadunidenses, menos para ganhar do que para evitar perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Esta proposta liberal assimétrica acentua a carência, típica do processo ALCA, de instituições e políticas que compensem e reintegrem povos e setores mais vulneráveis aos rigores da livre concorrência.⁵

A posição do Mercosul e, sobretudo, do Brasil, caminhou em direção diferente, mais benigna: sem deixar de explorar o poder de atração representado pelo tamanho de seu mercado no conjunto da América do Sul, procurou temperar a barganha comercial com a proposta de uma Comunidade Sul-Americana de Nações. Nas palavras do chanceler Celso Amorim, esta Comunidade não se limitaria ao acordo comercial entre Mercosul e Comunidade Andina (CAN) e ao financiamento de projetos de infra-estrutura com apoio do BNDES e da CAF (Corporação Andina de Fomento); ela seria “o lançamento da pedra fundamental de algo maior, a União da América do Sul” (apud Rossi, C. Brasil busca o Pacífico durante cúpula. *Folha de São Paulo*, 05 dez. 2004).

A alusão à União Européia é evidente, e certamente não é ingênua. Levada ao pé da letra, esta União caminharia além de acordos comerciais em direção à integração monetária, liberdade do movimento de capitais e pessoas, harmonização de políticas monetárias, fiscais, agrícolas e industriais, fundos de desenvolvimento regional e um crescente partilhamento de soberania para além da política econômica. À luz da experiência européia, o anúncio deste tipo profundo de integração incorpora também a promessa de um estilo de comportamento dos “grandes” (no caso, Brasil e Argentina) que, ao contrário dos EUA, não vise maximizar ganhos a curto prazo por meio da liberalização, em nome de uma estratégia benigna mutuamente satisfatória a longo prazo que, inclusive, suavize a livre concorrência para defender e reintegrar povos e setores mais frágeis.

É claro que, se vier a ser implementada, esta estratégia profunda vai enfrentar obstáculos internos e externos enormes, talvez maiores que no longo processo de integração européia. Em primeiro lugar, como veremos adiante, porque ela rivaliza e, pelo menos nas propostas do Itamaraty (mas não na prática da Fazenda e do Banco Central), pretende limitar o avanço do estilo de integração

4 Nas palavras de Celso Amorim: “Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado.” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

5 P. Bastos. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, n. 1, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim/boletim1/06-pedropaulo.pdf>>.

liberal proposto na região pelos EUA, cujos lineamentos básicos foram plantados desde o início da década de 1990. Não há hoje, como no pós-guerra, o trauma da desagregação da economia mundial e de um conflito militar devastador que leve a América Latina a “começar de novo”, conferindo a seus Estados a oportunidade de planejar e reconstruir as formas de sua inserção econômica internacional. Inversamente, os mecanismos de coordenação à disposição dos Estados sul-americanos se enfraqueceram desde a crise das dívidas externas nos anos 1980, e ainda mais nos anos 1990, em parte porque iniciativas de liberalização propostas pelos EUA, por intermédio ou não das instituições multilaterais sediadas em Washington, foram implementadas na região de forma predominantemente unilateral. Não há hoje um consenso na região quanto a necessidade de reverter este estilo de abertura, e muito menos quanto à forma como isto deveria ser feito.

Por outro lado, o caminho já avançado do processo de liberalização comercial, produtiva e financeira da região cristalizou interesses fortemente contrários à reversão deste processo ou à correção de seu estilo. Ao contrário da Europa do imediato pós-guerra, nem estamos sedentos por resolver conflitos seculares entre nações hostis nem cremos majoritariamente na inadequação do livre mercado para garantir coesão social e regional. Falta-nos algum desiderato político crucial (evitar o avanço comunista ou uma nova guerra continental) que permita aos estadistas da integração sul-americana (independentemente das qualidades pessoais que tinham De Gaulle, Adenauer, ou De Gaspari) conduzir coalizões, distribuir perdas e alocar recursos segundo finalidades de coesão regional, que não tragam os ganhos econômicos imediatos exigidos por interesses particulares, protecionistas ou liberalizantes. De fato, é duvidoso que a comunidade empresarial brasileira e argentina, para não falar dos representantes de firmas transnacionais, colabore política e economicamente com um projeto partilhado de liderança regional de natureza *benigna*, ou seja, que implique no sacrifício de interesses econômicos de curto prazo, visando, digamos, a redução de desequilíbrios regionais de cunho internacional. Também ao contrário de Alemanha e França do pós-guerra, Brasil e Argentina são grandes federações com problemas fiscais crônicos, que dificultam a resolução de seus próprios desequilíbrios regionais seculares. Como justificar a constituição de um fundo para reverter desequilíbrios em outros países quando os próprios “grandes” são países heterogêneos cindidos por desigualdades de toda ordem?

Além destas dificuldades internas, parece ser sobretudo a inserção da América do Sul na evolução contemporânea do sistema econômico e político internacional que, *a posteriori*, demonstra quanto a experiência de integração europeia foi um processo historicamente *único*, dificilmente reprodutível noutras regiões em outro momento histórico. Vamos centrar a análise na comparação dos regimes monetários-cambiais, financeiros e comerciais vigentes nos tempos da integração europeia e sul-americana.

REGIME MONETÁRIO-CAMBIAL

Neste aspecto, a peculiaridade marcante da integração europeia é que ela iniciou-se e aprofundou-se facilitada por um regime monetário-cambial baseado em taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis, em que os bancos centrais preservaram, pelo menos até a década de 1970, autonomia para definir taxas de juros favoráveis ao crescimento econômico sustentado. Esta dupla capacidade de definir taxas de juros e defender taxas de câmbio facilitou a integração comercial europeia ao estender

ciclos expansivos, limitar crises econômicas e oferecer sinais alocativos claros e estáveis para a divisão do trabalho intra-regional, aumentando a escala das empresas européias à medida que as tarifas reduziam-se entre os países da região mais do que entre eles e o resto do mundo. Protegidas das exportações dos EUA, gozando de um mercado nacional e regional dinâmico e estimuladas por taxas de câmbio fixas e tarifas alfandegárias cadentes, as empresas européias criaram uma rede comercial regional que, por sua vez, aumentava a importância de taxas de câmbio estáveis. Com isto, quando os EUA romperam unilateralmente, entre 1971 e 1973, com o regime de câmbio fixo negociado no acordo de Bretton Woods (1944), os governos europeus buscaram preservar a estabilidade cambial na região por meio da chamada “serpente” cambial européia, tendo como moeda central o marco alemão, em direção a uma crescente cooperação monetária e cambial que culminaria com o projeto Euro.

Nada disto caracteriza a integração econômica sul-americana. Os esforços mais recentes de integração não foram acompanhados por qualquer tentativa de atenuar oscilações cambiais entre parceiros regionais, nem viram generalizar-se o uso de alguma moeda da região como veículo de integração e foco de coordenação cambial. A proposta inicial de lançamento do Mercosul em 1986, por exemplo, se fez em meio às crises cambiais detonadas pelo endividamento externo, incapacitando os governos de controlar taxas de câmbio em relação ao dólar, e menos ainda coordenar taxas bilaterais. Quando a pedra fundamental do Mercosul foi de fato lançada, em 1991, os países do bloco se adaptavam ao Consenso de Washington, atraindo capitais por meio de reformas liberalizantes, privatizações e taxas de juros elevadas. Neste contexto, a “volta ao mercado” propiciou algum controle temporário sobre taxas de câmbio, pelo menos até a reversão do cenário de liquidez internacional ampla para mercados emergentes, em torno de 1997. Antes e depois, porém, a política cambial dos dois grandes seguiu descoordinada, produzindo atritos comerciais frequentes entre interesses afetados subitamente por modificações nas taxas bilaterais, determinadas sobretudo por oscilações instáveis de fluxos de capitais em dólares que possibilitaram de início regimes de câmbio fixo ou semi-fixo, para destruí-los rapidamente depois.

Os governos Lula e Kishner não produziram maior coordenação cambial. Na prática, as taxas bilaterais continuam muito dependentes de oscilações instáveis de fluxos de capitais externos, e neste quesito a Argentina pós-moratória demonstra maior decisão de intervir para prevenir oscilações cambiais abruptas do que o Brasil. Para ilustrar o ponto, em apenas um semestre (junho-novembro de 2004), o real se apreciou 15% em relação ao dólar, enquanto o peso argentino ou mexicano, e o bolívar venezuelano, permaneceram praticamente estáveis. Se nem o real nem o peso são moedas conversíveis a não ser em regiões de fronteira (sendo o dólar a moeda-veículo em transações bilaterais), e se nenhum esforço de coordenação de políticas cambiais se verificou até então em quase década e meia de Mercosul, como esperar que o mesmo se verifique perante o conjunto de países que constituiriam a União da América do Sul?

De fato, nada indica que estes países passem a coordenar políticas monetárias e cambiais no futuro próximo, em parte porque não apresentam uma estratégia comum para se proteger das oscilações dos fluxos de capital externo destinados em dólares à região.

REGIME FINANCEIRO

As circunstâncias em que a integração européia iniciou-se e aprofundou-se também foram especiais do ponto de vista financeiro, interno e externo. As primeiras três décadas do pós-guerra, os

chamados “anos dourados” do capitalismo, conviveram com ampla intervenção dos Estados nacionais para “domesticar” o sistema (resguardadas diferenças nacionais), regulando sistemas financeiros e taxas de juros, dirigindo a formação de capital com ou sem o apoio de empresas estatais, e atenuando desigualdades com políticas de proteção social e salarial. Em vários Estados europeus, a intervenção sobre sistemas financeiros articulava-se a políticas de crédito dirigido que, em alguns casos, chegava à constituição de bancos estatais de fomento ao investimento de longo prazo. Em qualquer caso, bancos centrais gozavam de ampla autonomia para estimular aplicações da riqueza financeira líquida favoráveis à formação de capital fixo produtivo, definindo taxas de juros baixas e estáveis a longo prazo, e incentivos administrativos (taxas de redesconto e depósito compulsório seletivas) para orientar aplicações. Internacionalmente, o acordo de Bretton Woods (1944) conferia explicitamente, aos Estados nacionais, instrumentos para reger o capital financeiro e canalizá-lo para finalidades produtivas, permitindo-lhes por exemplo manter indefinidamente controles de capitais a curto prazo — como se dizia à época, fluxos de *hot money*, considerados parcialmente responsáveis pela crise internacional dos anos trinta ou, pelo menos, por sua rápida propagação internacional. Assim, os Estados nacionais eram protegidos da contaminação de políticas de juros altos realizadas em outros países e/ou do contágio de crises financeiras internacionais, gozando de autonomia para alongar ciclos de crédito, orientados para o crescimento sustentado do investimento produtivo a longo prazo.⁶

Este regime financeiro facilitou os primórdios da integração não apenas porque foi uma condição central para o rápido crescimento das economias europeias, que ajudou a acomodar certas pressões protecionistas, na margem, ao transferir estímulos mútuos de demanda no mercado regional. A este respeito, o convívio entre recessões, crises financeiras e oscilações de taxa de câmbio, nos anos 1930, demonstrara aos países europeus quão necessário era preservar regimes blindados contra fluxos instáveis de capital para evitar pressões protecionistas e políticas *beggar-thy-neighbor* que buscassem, em contexto recessivo, transferir desemprego para parceiros comerciais. Além disto, a imaginação reformista do pós-guerra propunha, em contrapartida ao controle dos fluxos internacionais de capital, a criação de novos mecanismos públicos de financiamento de balanços de pagamento, como o FMI, que iniciou operações em 1947, e sobretudo a União Europeia de Pagamentos (UEP), que funcionou entre 1950 e 1958.

De fato, foi na Europa que a idéia por trás do FMI foi levada bem além, de modo que os desequilíbrios intra-regionais de balanço de pagamentos puderam ser financiados e atenuados, com relativa estabilidade de taxas de câmbio bilaterais, através da UEP. Esta instituição funcionava como

⁶ Nas palavras do Secretário do Tesouro dos EUA (Henry Morgenthau), em discurso na reunião final da conferência de Bretton Woods, tratava-se de repetir o *New Deal* à escala global e, assim, “retirar os emprestadores usurários do templo das finanças internacionais” (apud R. N. Gardner, 1956, *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods - GATT*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1994, p. 172); nas palavras do negociador estadunidense do acordo, Harry Dexter White, tratava-se de restringir apenas “os direitos de propriedade dos 5% a 10% dos habitantes de países que possuam riqueza ou renda suficientes para guardá-los ou investi-los em parte no estrangeiro” (apud K. Horsefield, 1969, *The International Monetary Fund: 1945-65*. Washington: IMF, reimp. 1972, III, p. 44); nas palavras menos emocionadas (e mais indiretas) do negociador inglês, John Maynard Keynes, “não apenas como uma característica transitória mas como um arranjo permanente, o plano negocia para todos os governos-membros o direito explícito de controlar todos os movimentos de capital. O que antes era heresia deve ser agora endossado como ortodoxia” (J. M. Keynes. *The collected writings of John Maynard Keynes*. 1980, v. XXVI, p. 17). Para uma avaliação dos mecanismos de política econômica e de dirigismo do investimento característicos da experiência europeia, ver A. Shonfield (1965) *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, New York, Oxford University Press, 1980; P. Katzenstein (1975) *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin, 1986.; J. Zysman (1983) *Governments, Markets, and Growth - Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press, Ithaca e Londres, 1987; e A. Cox (1986) *State, finance and industry: a comparative analysis of post-war trends in six advanced industrial economies*. Brighton: Wheatsheaf, 1986.

uma câmara de compensações que escriturava saldos cambiais (economizando dólares escassos), financiando países deficitários e permitindo-lhes seguir um código que controlava o ritmo de liberalização regional de transações correntes. Para dar uma noção da importância da UEP para a integração europeia, apenas o montante de créditos não compensados acumulados em 1958, quando a União extinguiu-se, chegava a nada menos que US\$ 3 bilhões (valores da época), mais da metade do valor das cotas existentes (mas não necessariamente utilizadas) no FMI entre 1947 e 1958. Ademais, ao economizar e discriminar contra importações feitas em dólares, a UEP ajudava a estabilizar taxas de câmbio e reforçar ganhos de escala e competitividade de empresas europeias, protegidas das exportações dos EUA e aptas a aproveitar um mercado regional cuja moeda-veículo não era o dólar. Com efeito, os financiamentos dos déficits pela UEP pouco “vasavam” para fora do continente (exceto para colônias e ex-colônias), uma vez que as preferências comerciais e cambiais garantiam forte retroalimentação do gasto na região, estimulando um poderoso fluxo circular de renda que ampliava a integração comercial. Não por acaso, a criação da Comunidade Econômica Europeia pelo Tratado de Roma (1957) se fez antes da extinção da UEP.⁷

Ao longo dos anos 1960, por sua vez, o surgimento do Euro-mercado bancário passou a integrar crescentemente os países europeus por meio do crédito privado, embora a liberalização das contas de capital esperasse até a década de 1980. Seja como for, os bancos centrais da região continuaram a cooperar para financiar desequilíbrios bilaterais (através por exemplo de *swaps*) e preservar taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis, antes e depois da crise do regime de Bretton Woods entre 1971 e 1973, afirmando gradualmente o marco alemão como moeda-veículo de transações bilaterais. Desde então, o esforço de coordenação cambial facilitou a integração regional mas impôs perdas de autonomia de política econômica aos países individuais, forçados na prática a seguir a política monetária do Bundesbank, em um contexto de crescente liberalização financeira. De todo modo, a Alemanha não oferecia apenas um foco para a política cambial e monetária comum, mas também investimentos diretos, fundos públicos e um amplo mercado de bens e de capitais que retransmitia, em marcos alemães, seus superávits com os EUA para os países europeus, sobretudo antes do enorme esforço fiscal da unificação alemã. Antes ou depois da unificação, a Alemanha não apenas ofereceu o foco para a coordenação de políticas, mas também induziu a que a estabilidade cambial fosse encarada como condição para aprofundar uma integração regional que tinha no marco alemão sua moeda central.⁸

É verdade que uma experiência semelhante em estilo à UEP marcou os esforços de integração na América do Sul. A criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1961 conduziria, mais tarde, à criação do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) em 1966. Este convênio criava uma câmara de compensações das transações que liquidava apenas os saldos não compensados

⁷ Sobre a importância da UEP para a recuperação econômica e para a integração regional europeia, ver sobretudo A. Milward (1984) *The reconstruction of western Europe*. London: Methuen, 1987, e *The European rescue of the Nation State*. London: Routledge, 1994.

⁸ Sobre o papel central do Estado e do marco alemão para a integração europeia, ver L. Gruber (1999). *Interstate cooperation and the hidden face of power: The case of European money*. *Harris School Working Paper*, 99, p. 16. Disponível em: <http://www.harrisschool.uchicago.edu/pdf/wp_99_16.pdf>; J. Grieco (1999) *Realism and regionalism: American power and German and Japanese institutional strategies during and after the Cold War*. In: Kapstein & Mastanduno (Ed.). *Unipolar politics: realism and state strategies after the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1999; e Dyson, Featherstone & Michalopoulos. *Strapped to the mast: EU central banks between global financial markets and regional integration*. In: Coleman & Underhill. *Regionalism and global economic integration: Europe, Asia and Americas*. London: Routledge, 1998.

a cada quatro meses, através dos Bancos Centrais. Em 1982, o início das operações da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) ratificou o uso do instrumento, que se mostrou capaz de reduzir o impacto da crise da dívida externa sobre o comércio regional. Como dólares escassos eram transferidos apenas para liquidar saldos deficitários, o CCR permitia intensificar o comércio regional sem uso de uma moeda-veículo escassa, com sucesso inegável na década de 1980, quando algo como 90% do comércio intra-regional, em 1989, chegou a realizar-se sem liquidação de dólares. Mas uma fragilidade central do convênio é que, ao contrário da UEP, ele não vinha acompanhado de qualquer mecanismo para estabilizar taxas de câmbio bilaterais, algo praticamente impossível no contexto geral de crises cambiais e processos hiperinflacionários por que passavam os países latino-americanos. Isto se tornou mais importante quando, na década de 1990, a perda de importância do CCR não foi compensada pela afirmação de uma moeda da região como veículo da integração e foco de cooperação cambial, ao contrário da experiência européia.

De fato, o CCR começou a perder importância em parte por restrições impostas pelo Acordo de Basileia à assunção de riscos de acordos de compensação pelos bancos centrais, levando-os a relaxar exigências de curso de transações intra-regionais através do convênio, e em parte pela integração financeira privada que acompanhou as reformas liberalizantes na América Latina. Simultaneamente, a “volta ao mercado” internacional de capitais não era acompanhada de qualquer esforço para coordenar políticas monetárias e cambiais, reforçando aliás a importância do dólar como moeda de denominação do passivo externo e do comércio regional e, portanto, a vulnerabilidade das taxas de câmbio à oscilação dos fluxos de capitais destinados em dólares à região. Assim, as crises financeiras de fim de século enfraqueceram tanto a estabilidade cambial na região quanto o próprio CCR, demonstrando como atritos protecionistas e crises bilaterais podem ser produzidos pela escassez de dólares e por oscilações bruscas das taxas de câmbio (como na Europa do entre-guerras). Com efeito, depois da mega-depreciação cambial brasileira, a Argentina cancelou as vantagens do CCR para o comércio bilateral, impondo exigências de liquidação à vista aos importadores de produtos brasileiros em maio de 1999; um ano depois, o Banco Central do Brasil restringiu a capacidade de compensação do CCR a operações de até US\$ 100 mil (praticamente eliminando-a), visando limitar seu próprio risco cambial na garantia das exportações brasileiras. Como resultado das duas decisões, os exportadores brasileiros não foram poupados da moratória argentina do final de 2001 (a despeito do saldo bilateral a favor da Argentina no ano), acumulando créditos não pagos estimados em mais de US\$ 500 milhões ao longo de 2002.

Em 2003 e 2004, a recuperação da economia argentina voltou a estimular o comércio bilateral. Mas os limites colocados pelos bancos centrais à revitalização do CCR continuaram presentes, com tímidas revisões de valores e prazos, levando a que o convênio só cursasse 1,6% das importações intra-regionais em 2003, reforçando a importância do dólar como moeda-veículo na região. Independentemente do Banco Central, o BNDES vem direcionando recursos do BNDES-exim para financiar o comércio regional, articulando-os ao financiamento de projetos de infra-estrutura na região, o que pode ser o início de uma eventual integração física dos sistemas nacionais de distribuição de energia, transportes e comunicações. Finalmente, uma nova forma de liquidação financeira vem sendo proposta pela Bolsa de Mercados e Futuros (BM&F), que pretende generalizar o *clearing* cambial brasileiro para a América do Sul, iniciando com um projeto piloto com a Argentina em vias de

negociação. Se efetivado, este projeto pode reduzir “o impacto negativo sobre o comércio regional decorrente das dificuldades dos países da região em obter e operar em moeda forte”.⁹

Embora mecanismos de liquidação financeira sejam importantes em si mesmos, a economia de dólares que podem propiciar não é suficiente para estabilizar as taxas de câmbio da região. Tampouco eliminam a necessidade de coordenação de taxas de câmbio, para limitar choques comerciais e facilitar a integração. Lembre-se que, ao contrário da Europa, os países da América do Sul não abrigam centros de serviços financeiros e mercados de capitais internacionais, nem emitem ativos e passivos internacionais em moedas locais. Também não se articulam a qualquer centro dinâmico regional que ofereça uma moeda estável e conversível, capaz de funcionar como um alvo para a coordenação de taxas de câmbio. Como tampouco reverteram a liberalização financeira da década de 1990, as taxas de câmbio e os resultados das contas comerciais continuam muito dependentes das oscilações dos fluxos de capital externo destinados em dólares à região. Logo qualquer política comum, com metas coordenadas de taxas de câmbio, é praticamente impossível, sem que os mecanismos de liquidação financeira que reduzam a necessidade de dólares no comércio regional sejam complementados por um esforço decidido para controlar fluxos de capital a curto prazo. Mas as crises financeiras de 1997 a 2002 não produziram na América do Sul, ao contrário da Ásia, esforços significativos para reverter a liberalização financeira. Não parece provável que um consenso neste sentido se produza a médio prazo.

Aliás, para nos limitarmos ao plano retórico, a frequência com que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso apelava ao controle dos fluxos internacionais de capital ilustra o silêncio desta agenda no governo Lula, sem a qual é altamente improvável qualquer coordenação de políticas monetárias e taxas de câmbio bilaterais, qualquer redução de importância do dólar, e portanto qualquer integração regional que vá além de acordos comerciais.

REGIME COMERCIAL

O regime comercial característico da integração europeia também apresentou características únicas, em parte por causa da política comercial característica da potência hegemônica, os EUA, na época. As circunstâncias geopolíticas da guerra fria levavam o Departamento de Estado a moderar interesses particulares de *lobbies* comerciais, reduzindo multilateral ou preferencialmente a proteção de seu próprio mercado interno sem a exigência de contrapartidas comparáveis, tolerando forte protecionismo de seus aliados geopolíticos centrais. Embora os aliados mais favorecidos por esta estratégia “benigna” tenham sido provavelmente Japão e Coreia do Sul, capazes de implementar estratégias de *catch-up* e imitação de tecnologias sem serem forçados a abrir-se à entrada sequer de investimentos de corporações estadunidenses, países da Europa ocidental também aproveitaram o período de escassez de dólares que marcou o imediato pós-guerra para lançar as bases de uma crescente integração regional, por meio de regimes preferenciais de comércio e compensação cambial.

⁹ Ver: Mecanismos operacionais de liquidações financeiras e a integração regional. *Informativo de Comércio Exterior*, AEB, n. 41, jul. 2004. Sobre o CCR, consultar *Informe CCR*, n.1, Brasília: BCB, set. 2004; e os dados e informações no site da ALADI <www.aladi.org>. Sobre o papel do dólar na região, ver Cintra, M. A. M. & Castro, E. M. A tendência à dolarização nos países latino-americanos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 60, 2001.

Aprofundando acordos que atravessaram a guerra (França-Mônaco; Itália-São Marino; Suíça-Liechtenstein; Bélgica-Luxemburgo), novos tratados foram celebrados sob *waiver* do GATT, como o BENELUX, a União Européia de Pagamentos e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1950 (Plano Schuman), levando finalmente à Comunidade Econômica Européia, reconhecida em 1958 pelo GATT. Complementando a integração continental, o passado colonizador dos países europeus permitia-lhes conduzir uma integração no ultra-mar que ratificava seu velho papel metropolitano depois dos movimentos de descolonização, celebrando tratados de preferências comerciais com ex-colônias africanas francesas, belgas e italianas (Convenção de Yaoundé, 1963), estendidos em 1975 (Convenção de Lomé) para países no Caribe, Ásia e colônias britânicas e, mais tarde, para ex-colônias em todos os continentes. Paralelamente, a Política Agrícola Comum, inaugurada em 1962, criava uma instituição politicamente central para a integração européia, ao transferir, direta ou indiretamente, recursos da Alemanha ao proteger e subsidiar ramos e regiões mais vulneráveis aos rigores da livre concorrência, primeiro na França e na Itália, depois em novos países integrados. Ao longo deste processo de integração regional, as empresas européias ganharam escala e competitividade suficiente para concorrer em pé de igualdade com corporações estadunidenses, tendo inclusive papel de relevo na industrialização da América Latina, e em particular do Brasil, na década de 1950, uma região na esfera tradicional de influência política, econômica e agora cultural dos EUA.¹⁰

De fato, embora a escassez de dólares levasse os países da América do Sul a se voltar a um crescimento orientado para o mercado interno, a industrialização na região não foi marcada pelo domínio de empresas locais nos setores industriais líderes, mas sim de filiais estadunidenses e européias, não obstante a importância de empresas estatais e bancos públicos. Com isto, a industrialização “para dentro” foi acompanhada de um gradual crescimento do passivo externo “para fora”, sem a constituição, como na Europa e em parte no leste asiático, de uma rede regional de filiais de propriedade local que estimulasse a integração comercial, o uso de moedas da região e o crescimento de exportações manufatureiras “para fora”, orientadas para os mercados industriais mais dinâmicos. Também ao contrário da Europa e da Ásia, aí a tolerância dos EUA com regimes preferenciais de comércio e compensação cambial sempre foi menor, em parte porque a pressão de *lobbies* não era compensada pela importância geopolítica regional na guerra fria, pelo menos até a Revolução Cubana. Depois dela, a proposta “benigna” da Aliança para o Progresso foi rapidamente substituída, nos anos 1960, por uma via mais autoritária de encaminhamento dos conflitos sociopolíticos, e a proliferação de regimes autoritários acabaria produzindo, sob influência estadunidense, as primeiras experiências de abertura externa orientadas por *chicago boys*, especialmente no Cone Sul.¹¹

Se a América Latina foi o primeiro laboratório de reformas liberalizantes, é inegável que, nos anos 1970, a tolerância estadunidense com o protecionismo e as “práticas desleais” de alguns de seus principais aliados geopolíticos e rivais econômicos, sobretudo Japão e Coréia do Sul, também

¹⁰ Ver Moore, L. *The growth and structure of international trade since the second World War*. Sussex: Wheatsheaf Books, 1985; Cohen, R. *World trade and payments cycles: the advance and retreat of the postwar order*. New York: Praeger, 1989; e Kenwood, A. & Lougheed, A. (1992). *The growth of the international economy, 1820-2000*. London: Routledge, 2000.

¹¹ Ver R. Villarreal (1984). *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1985; L. Schoultz (1998). *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru: Edusc, 2000; e Y. Dezalay & B. Garth. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'état en Amérique Latine, entre notables du droit et "chicago boys"*. Paris: Éditions du Seuil, 2002.

diminuía. Com o *Trade Act* de 1974, criava-se o USTR e abriam-se os procedimentos de investigação contra práticas *unfair* (por meio da Seção 301 da lei comercial), o que levaria a retaliações unilaterais crescentes. Nos anos 1980, o chamado “unilateralismo agressivo” do governo Reagan foi amparado por forte atividade legislativa dos *lobbies* (*Trade and Tariff Act* de 1984, *Omnibus Trade Act* e *Special 301* de 1988, e *Super 301* de 1989), exigindo práticas liberais alheias mas recorrendo a um forte ativismo diplomático orientado, nas palavras do economista liberal Jagdish Bhagwati, menos por procedimentos universais que por resultados pragmáticos bilaterais.¹²

Paralelamente, aliado ao restante da Triáde, os EUA lideravam o esforço de reforma dos regimes multilaterais de subsídios, investimentos, direitos autorais, patentes e acesso a mercado (bens e serviços), concluído com a criação da OMC pelo Tratado de Marrakesh de 1994. Com ele, a agenda do Norte visando “chutar a escada” pela qual países do Sul procuravam galgar posições mais nobres na divisão internacional do trabalho foi, em linhas gerais, alcançada, impondo limites a políticas de atração e regulação de filiais (como oferta de subsídios e garantia de mercado em troca de demandas de transferência de tecnologia, *joint ventures*, desempenho exportador ou substituição de importações), e ao recurso à “pirataria”, subsídios e protecionismo para fomentar “indústrias nascentes”. No processo de negociação desta agenda, a difusão do Consenso de Washington pelo FMI e o Banco Mundial foi central para enfraquecer a resistência de alguns países em desenvolvimento tradicionalmente ativos no GATT (como Brasil, México, Argentina e, em menor medida, Índia, que acabaria isolada em alguns temas). Afinal, parte essencial das reformas liberalizantes foi implementada como condicionalidade técnico-financeira de programas de renegociação/securitização de dívidas apoiados pelo FMI, unilateralmente, e não como contrapartida a exigências dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai.

Assim, nas duas décadas entre a *Trade Act* de 1974 e o Tratado de Marrakesh de 1994, os EUA transitaram de um padrão de hegemonia “benigna” no sistema de comércio mundial, no qual reduziam a proteção de seu mercado interno sem exigir contrapartidas comparáveis, para o padrão de uma hegemonia “maligna”, em que seu poder de pressão e barganha ímpar foi exercido para maximizar concessões alheias e minimizar as suas. Nesta transição, a América Latina também se tornou o laboratório dos novos métodos de “liberalização competitiva” de parceiros comerciais. Por meio da negociação de tratados bilaterais rivais, estes parceiros são induzidos a concorrer entre si para aceitar, antes dos demais, as exigências estadunidenses, uma vez que não são beneficiários da cláusula de Nação Mais Favorecida para ascender às preferências bilaterais. Assim, estes acordos consagram concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais, permitindo aos EUA responder à altura aos regimes preferenciais na Ásia e sobretudo na Europa.

De fato, a inauguração da estratégia de “liberalização competitiva” fez-se com o lançamento da *Iniciativa das Américas* pelo governo Bush (pai), em 1990. O projeto da Iniciativa das Américas já foi apresentado considerando-se que os países da região estariam dispostos a concorrer para fechar acordos de integração com os EUA. Nesta iniciativa estratégica, a negociação de um acordo bilateral

¹² Ver L. Bhagwati & H. Patrick. *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system*. University of Michigan Press, 1990; Cohen, S., Paul, J. & Blecker, R. *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Boulder: Westview, 1996; e Bayard, T. & Elliott, K. *Reciprocity and retaliation in US trade policy*. Washington, D.C.: IIE, 1994.

com o México, depois integrado ao acordo existente com o Canadá, era concebido como o primeiro passo de uma tática de *building blocks* na constituição de um esforço de integração mais amplo. Assim, o NAFTA funcionaria como um modelo e um acicate para que outros países não tardassem a obter preferências de acesso ao mercado estadunidense concedidas até então unicamente aos países-membros do bloco, desde que aceitassem satisfazer aos interesses ofensivos estadunidenses em bases bilaterais ou regionais, ou seja, no que viria a ser a ALCA.¹³

A aposta vem se mostrando bem sucedida. Enquanto a Rodada do Desenvolvimento (Doha) da OMC procura corrigir resultados desequilibrados gerados pela Rodada Uruguai, um conjunto de países latino-americanos (inclusive o Uruguai) vem concorrendo entre si menos para ganhar do que para evitar perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Deste modo, enquanto o “pacote de julho” da OMC excluiu da Rodada Doha os temas de investimentos, compras governamentais e políticas de competição, estes temas são aprofundados por estes acordos bilaterais precisamente no sentido de limitar ainda mais os espaços para políticas de desenvolvimento, “chutando a escada” por meio da qual estes países poderiam aspirar a uma especialização comercial mais nobre na economia mundial.

CONCLUSÃO

Esta breve análise dos regimes monetários-cambiais, financeiros e comerciais vigentes nos tempos da integração européia e sul-americana tem o sentido de demonstrar o quanto a experiência de integração européia foi um processo historicamente *único*. Uma condição histórica fundamental desta experiência foi a limitação da influência estadunidense nos negócios monetários, financeiros e comerciais europeus ou, melhor ainda, o caráter na maioria das vezes benigno que esta influência assumia no contexto da guerra fria. A existência da ameaça comunista alçava os cálculos macropolíticos do Departamento de Estado acima dos interesses particularistas dos *lobbies* empresariais, encarando os europeus menos como rivais econômicos, do que como aliados políticos que deviam ser convidados e ajudados na tarefa de “reconstrução e desenvolvimento”.

Os exemplos de tolerância com a autonomia ou de colaboração ativa são inúmeros: os europeus integraram o continente por meio de infra-estrutura física reconstruída, no pós-guerra, em parte com recursos estadunidenses, transferidos de governo a governo na forma de doações bilaterais; buscaram taxas de câmbio estáveis e recorreram a mecanismo de compensação cambial que economizava o uso de dólares, com tolerância e apoio dos EUA; realizaram processos graduais de liberação de controles cambiais (mas não da conta de capitais, até a década de 1980), garantindo a conversibilidade em conta corrente de suas moedas sem uso do dólar como moeda-veículo de transações bilaterais; financiaram investimentos com recurso a sistemas de crédito que contavam com

¹³ A percepção da possibilidade de concorrência para fechar acordos de integração com os EUA vistos como benéficos era evidente ao presidente Bush (pai), em seu discurso no lançamento da *Iniciativa para as Américas* em 27/06/1990, apenas 16 dias depois do lançamento das negociações com o México: “... we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas: North, Central and South... I'm announcing today that the U.S. stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin American and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization. And the first step in this process is the now-announced free trade agreement with Mexico” (Bush, G., 1990. Discurso proferido no lançamento da Iniciativa para as Américas. In: *Public Papers of The President, George Bush Presidential Library and Museum*. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/>>. Acesso em: janeiro de 2003).

forte regulação e/ou presença direta de bancos públicos, gozando de ciclos financeiros longos e relativamente protegidos de oscilações cambiais, pelo menos até a década de 1970; e mantiveram um regime de preferências comerciais longo o suficiente para integrar os países entre si mais do que com o restante da economia mundial, EUA inclusive.

Não podemos dizer o mesmo da América do Sul contemporânea. Não gozamos do tempo que tiveram os europeus, depois dos traumas da crise econômica dos anos 1930 e da Segunda Guerra, para “começar de novo”, planejando e reconstruindo lentamente as formas de suas relações regionais e inserção na economia mundial. Não podemos simplesmente “escolher” limitar a influência dos EUA nos negócios monetários, financeiros e comerciais da região, ou gozar de sua tolerância para que sigamos uma integração regional que limite sua participação a um apoio distante. Nós, brasileiros e argentinos, em particular, podemos rejeitar uma proposta de integração regional que consagre, na ALCA, os ganhos assimétricos desejados pelo USTR; mas não podemos evitar que nossos parceiros regionais sacrifiquem espaços para realizar projetos de desenvolvimento industrial, financeiro e tecnológico, ao aceitarem as exigências OMC-plus que o USTR consegue negociar em acordos bilaterais na região.

Pois os caminhos da integração pan-americana, até então, fazem que parte de nossos vizinhos do Sul fixem olhares no Norte. Em média, os países do Pacto Andino, por razões históricas, chegam hoje a destinar nada menos que 41,66% de suas exportações para os EUA, limitando-se a 2,57% quando o destino é o Brasil. Isto não significa que uma integração econômica crescente entre países sul-americanos não possa ocorrer, usando o potencial até então inexplorado. Como vem fazendo, o Mercosul pode se adiantar, ou mesmo replicar, no âmbito ALADI, os acordos preferenciais negociados pelos EUA na região, evitando perder espaço para a estratégia de liberalização competitiva do USTR.

Para isto, a cooperação entre CAF e BNDES para financiar a conexão de redes nacionais de distribuição de energia, transportes, e comunicações, é boa em si mesmo. Como o projeto de uma integração mais profunda precisa passar não só pelo comércio, mas também pelo investimento e seu financiamento, esta conexão física, como na Europa, pode apoiar projetos empresariais comuns que, eventualmente, estimulem a fusão ou a interpenetração patrimonial de empresas sul-americanas, binacionais ou multinacionais. Neste quesito, razões históricas também nos levaram a olhar mais para o Norte do que para os lados. No Mercosul e no Pacto Andino, é desnecessário lembrar que o passivo em dólares remetidos aos EUA é muito superior que as vinculações financeiras mútuas, e que empresas estadunidenses controlam parcelas importantes do setor produtivo e de serviços, exigindo de alguns de nossos vizinhos uma legislação semelhante à doméstica, ou mesmo cláusulas impeditivas de controles de capitais (como no acordo bilateral celebrado com o Chile).

Tudo isto parece indicar que uma integração sul-americana dificilmente poderá excluir a influência do Norte, por exemplo na definição de uma Tarifa Externa Comum (que não deverá ser superior que tarifas consolidadas já incluídas em acordos bilaterais) ou de regras para execução de políticas de competição, compras governamentais e normas comuns para investimentos, propriedade intelectual e subsídios (também em vias de ser consolidadas em acordos bilaterais). Aliás, é exatamente por isto que, nas negociações da ALCA, o Mercosul propõe patamares *mínimos* para estas regras que rejeitam as exigências OMC-plus do USTR, enquanto os países do Pacto Andino (à exceção da

Venezuela) aceitam vincular o acesso ao mercado estadunidense aos patamares *máximos* nas regras exigidas. O que demonstra o poder de atração incomparável do mercado dos EUA para países com estratégia de integração pautada em especialização comercial tradicional e abertura do setor industrial e de serviços.¹⁴

É claro que o esforço do Itamaraty para propor uma integração regional mais profunda e simétrica é louvável em si mesmo, quanto mais não fosse ao ilustrar, por negação, a natureza assimétrica dos tratados bilaterais propostos pelos EUA. E também por indicar que tratados de liberalização com países latinos podem apoiar-se em acordos Sul-Sul que não tenham mediação direta do irmão do Norte, rejeitando o aprofundamento do Consenso de Washington na região.

De todo modo, a despeito dos esforços do Itamaraty ou do BNDES, é provável que a chave do cofre de uma inserção externa mais autônoma e de uma integração regional mais profunda esteja na Fazenda e no Banco Central, como demonstram as resistências para revitalizar o CCR (a despeito da economia de dólares que pode propiciar); para implementar políticas industriais e tecnológicas seletivas (não apenas horizontais); para alongar ciclos de crédito com taxas de juros baixas (garantindo, além dos benefícios usuais, um mercado dinâmico para nossos parceiros regionais); para financiar projetos de infra-estrutura com recursos públicos (onde não interessem à iniciativa privada); ou mesmo para sequer tematizar publicamente (não apenas por motivos táticos) as agendas de coordenação de políticas cambiais ou de controle de capitais. Sendo assim, é inegável que, no governo Lula, o ritmo de reversão do Consenso de Washington é diferente conforme miremos o Itamaraty, o BNDES ou o núcleo duro da área econômica. Mas sem uma reversão mais coerente e integral do Consenso de Washington, é pouco provável que os esforços de integração regional avancem muito além de acordos de liberalização comercial.

¹⁴ Sobre os dilemas da ALCA, ver W. Cano. América Latina: a necessária integração. *Economia & Sociedade*, n. 21, dez. 2003; ver P. Bastos. A ALCA entre a rodada do desenvolvimento da OMC e o regionalismo unilateral dos EUA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, n. 2, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim/boletim2/07-PedroPaulo.pdf>>.

Os serviços ampliam a sua participação no PIB dos países, no comércio internacional e nas operações offshore das grandes corporações transnacionais

*Antonio Corrêa de Lacerda*¹

Uma análise do fluxo recente de investimentos diretos estrangeiros (IDE) nos revela transformações significativas. Não apenas no que se refere à sua trajetória, como também a aspectos qualitativos. Os fluxos de IDE caíram pelo terceiro ano consecutivo em 2003, com uma redução de 18% em relação a 2002, ano em que já houvera uma queda de 17%. Esse resultado foi precedido de uma expressiva redução de 41% em 2001, ano que combinou a crise das bolsas norte-americanas, os efeitos dos atentados terroristas de 11 de setembro e as fraudes contábeis nos balanços de grandes empresas.

No entanto, numa perspectiva de médio prazo, o total realizado de IDE em 2003 de R\$ 560 bilhões é um volume que representa o triplo do fluxo de dez anos atrás, no início da década de 1990, que por sua vez equivaleu ao triplo da média da década de oitenta. Ou seja, o processo de internacionalização, aqui medido pelo aumento das atividades das empresas transnacionais no estrangeiro, cresceu substancialmente nas últimas duas décadas.

Esse é um processo que tem provocado uma profunda reestruturação na economia mundial. É cada vez mais intensa a inter-relação entre investimento direto estrangeiro, comércio internacional e inovação. Isso quer dizer que as mesmas empresas responsáveis pelo extraordinário aumento das operações no estrangeiro são também preponderantes no comércio exterior e na geração de patentes. Hoje dois terços do comércio internacional é realizado pro empresas transnacionais, que também são responsáveis por grande parte das inovações.²

A recuperação da economia mundial, que deverá crescer 5% em 2004, vai se refletir positivamente nos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) e de comércio internacional. Apesar da subida dos juros de curto prazo nos EUA, que aumentaram de 1% ao ano para 1,75% nos últimos meses, fato que já era esperado pelo mercado, a economia norte americana deverá continuar crescendo. A China embora possa vir a diminuir a sua espetacular taxa de crescimento médio anual de 9% nos últimos vinte e cinco anos, também deve continuar a crescer, embora em taxas mais baixas. Da mesma forma Europa amplia seu crescimento e o Japão consolida aos poucos a saída de uma fase prolongada de crise.

¹ Doutor em economia pela UNICAMP, é professor-doutor do departamento de economia da PUC-SP, presidente da SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos sobre Empresas Transnacionais e da Globalização), e autor, entre outros, do livro citado na nota 2. E-mail: <aclacerda@pucsp.br>.

² Ver a respeito Lacerda, A. C. *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004. cap. 1.

Da mesma forma, embora conjunturalmente o preço do petróleo represente uma preocupação, isso está longe de significar uma mudança substancial no cenário econômico internacional, uma vez que os preços deverão se acomodar, até porque um preço elevado do petróleo, no longo prazo, acaba viabilizando economicamente projetos de energia alternativa em larga escala, o que evidentemente não é do interesse da OPEP.

Assim, salvo algum fato imprevisto, ligado a fatores imponderáveis, como atividades terroristas, por exemplo, a economia mundial deverá continuar um processo de recuperação. No esteio da retomada da economia, os IDE deverão crescer cerca de 8% em 2004 e 2005, impulsionados principalmente pelas operações de fusões e aquisições transfronteira. Da mesma forma, o comércio internacional deverá desenvolver-se em taxas que representam historicamente o dobro do crescimento do PIB mundial, impulsionado pelos acordos regionais de comércio, pelas estratégias de terceirização (*outsourcing*) das empresas transnacionais, e ainda pelo crescimento dos serviços prestados no exterior (*offshore*) .

Aliás, um outro importante fenômeno bastante a ser destacado no processo é o da “terciarização”, ou seja, da ampliação da participação do setor de serviços, que é cada vez mais evidente na economia mundial. Trata-se de uma nova face, uma extensão das grandes transformações provocadas pela globalização.

Do ponto de vista estrutural observa-se um processo de migração das atividades do setor primário (agricultura e pecuária) e secundário (indústria), para o setor terciário (serviços). Tradicionalmente os serviços são considerados como não transacionáveis, já que implicam uma presença local do prestador. As grandes transformações proporcionadas pela telemática (combinação de recursos das telecomunicações com os da informática) têm produzido uma significativa alteração nesse quadro. Nesse ponto, os investimentos diretos estrangeiros representam grandes oportunidades de operações *offshore*, que também ampliam significativamente a sua participação nas exportações dos países. O quadro abaixo (figura 1) traz um resumo dessas transformações, que têm levado a uma nova divisão internacional do trabalho e provocado o acirramento da competitividade para atrair a instalação de plantas, não mais só de manufaturas, mas de prestação de serviços.

FIGURA 1 – *Offshoring* e *outsourcing* – Características

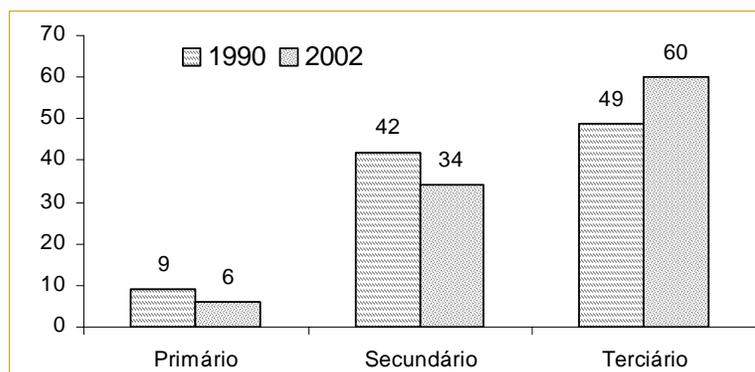
Local de Produção	Produção Internalizada ou Externalizada	
	Internalizada	Externalizada (“outsourcing”)
País Origem	<i>Produção permanece nas instalações de origem</i>	<i>Produção realizada por terceiros no país de origem</i>
País Estrangeiro (“ <i>offshore</i> ”)	<i>Produção por afiliada no exterior, ex.</i> - <i>Centro da Infineon em Dublin</i> - <i>Centro de TI da DHL em Praga</i> <i>Centro Telefônico da British Telecom em Bangalore e Hyderabad</i>	<i>Produção realizada por terceiros no país estrangeiro</i> <i>Para empresa do país estrangeiro, p.e.</i> - <i>A Siemens terceiriza o desenvolvimento de software para uma empresa na Índia</i> <i>Para afiliadas no exterior de outra ETN³, p.e:</i> - <i>Uma empresa norte-americana terceirizando serviços de processamento de dados para a ACS em Ghana</i>

FONTE: Adaptado pelo autor de UNCTAD- *World Investment Report*, 2004.

³ ETN = Empresa transnacional

O setor de serviços já absorve cerca de 60% do estoque global de IDE (de cerca de US\$ 4,4 trilhões) em comparação aos 49% em 1990. Em contrapartida, o setor secundário diminuiu a sua participação de 42% para 34% no mesmo período.⁴ (Ver Figura 2).

FIGURA 2 – Estoque Mundial de IDE recebido por setores de atividade (%) 1990 e 2002



FONTE: UNCTAD. *World Investment Report 2004*.

Esse movimento de terciarização representa desafios, mas também oportunidades para os países em desenvolvimento. Na Índia, por exemplo, mais de 60% das exportações realizadas pelo país estão associadas a serviços de tecnologia da informação (TI), geralmente realizados por filiais locais de grandes corporações transnacionais.

Para o Brasil, esse processo representa igualmente novas oportunidades. Dada a reconhecida criatividade e versatilidade dos técnicos brasileiros, esse diferencial competitivo compensa a vantagem de custo de países como China e Índia, cuja mão de obra custa em média a metade da brasileira. Há uma crescente disputa entre os países em desenvolvimento por investimentos que representem a agregação de valor local, a criação de inovações e a instalação de bases para exportações.

Poucos países, como o Brasil combinam um mercado interno relevante (9ª economia mundial, pelo critério de paridade de poder de compra) a outros fatores de competitividade, como a base industrial localizada, que inclui as filiais de mais de 400 das 500 maiores corporações globais listadas na revista *Forbes*. Há ainda aspectos como a diversificada cadeia de fornecedores locais, e o ambiente institucional das universidades e institutos de pesquisa, observada principalmente em setores de ponta, como tecnologia da informação e telecomunicações.

Há grandes empresas com uma longa tradição de atuação no mercado brasileiro e é preciso ampliar os canais de diálogo de altos escalões do governo com a direção destas empresas, no sentido de influenciar as suas estratégias, especialmente das grandes corporações transnacionais, que implementam estratégias globais.

Embora o custo da mão de obra seja um fator importante, ele por si só não garante o sucesso em um mercado cada vez mais competitivo. Daí a importância de se estabelecer uma estratégia atração e retenção de investimentos. Nesse sentido, o objetivo da nova política industrial brasileira acerta o foco ao definir o setor de *software* como um dos seus principais alvos. O diagnóstico está correto e é preciso agilidade e ênfase nas medidas para fomentar a capacidade competitiva nas áreas de alta tecnologia e valor agregado.

⁴ De acordo com dados do WIR 2004, o *World Investment Report*, da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*)

COERÊNCIA, HARMONIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
UMA AGENDA INTERNACIONAL ¹

Clodoaldo Hugueneu Filho ²

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é tratar do problema da coerência (*coherence*) entre diferentes metas, objetivos e políticas, no plano internacional, e sua vinculação com a temática do desenvolvimento. A discussão sobre coerência é antiga mas, dada a complexidade dos temas que levanta, não tem conduzido a reformas no plano internacional. Mais recentemente, a discussão vem ganhando novos contornos com sua vinculação às metas do desenvolvimento do milênio (MDGs, em inglês) e ao consenso de Monterrey e com a tentativa de dar um mandato renovado ao ECOSOC – *Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas) – e à Assembléia Geral na área do desenvolvimento. O presente trabalho busca explorar algumas idéias sobre a estratégia internacional para o desenvolvimento e examinar suas inter-relações com a questão da coerência em suas diferentes facetas. Busca, também, examinar algumas repercussões, no plano institucional, da construção de uma agenda sobre desenvolvimento e coerência.

A primeira parte estará voltada para uma breve discussão do tema do desenvolvimento no plano internacional. A discussão estará centrada em duas visões antagônicas sobre integração à economia internacional: numa a economia global é vista como um obstáculo ao desenvolvimento e na outra o desenvolvimento depende da abertura e integração na economia mundial. A essas duas visões correspondem agendas muito diferentes para o tratamento da questão do desenvolvimento no plano internacional.

A segunda parte tentará explorar algumas das dimensões do tema da coerência: entre o interno e o internacional, entre políticas setoriais, como comércio e finanças, entre as políticas macroeconômicas a nível do G-7 e o crescimento da economia mundial.

A terceira parte procurará examinar as inter-relações entre desenvolvimento e coerência e seus impactos sobre uma agenda internacional para o desenvolvimento e expor algumas idéias sobre uma nova concepção de desenvolvimento nas relações internacionais baseada no conceito de coerência entre o interno e o externo.

Não se pretende neste texto mais do que levantar algumas idéias iniciais para debate e tentar construir um novo enfoque conceitual para a agenda para o desenvolvimento no plano internacional. O momento parece oportuno para um exercício dessa natureza, não só pelo renovado compromisso do Governo brasileiro com essa temática, nos planos interno e externo, como porque os acordos

¹ O artigo retrata opiniões pessoais e sua versão final foi concluída em 11/03/2004.

² Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do RJ, e mestre em Ciências Econômicas pela Universidade do Chile.

alcançados com as metas para o Milênio e no consenso de Monterrey, aliados à fadiga crescente com os planos ortodoxos de estabilização e com a globalização desigual, parecem abrir um espaço para um exercício de reflexão que poderia levar à construção de um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento e no qual o Brasil poderia exercer, como o fez nos anos 50 e 60, um papel importante.

O TEMA DO DESENVOLVIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL

A discussão sobre desenvolvimento no plano internacional ganha força, no pós-guerra, a partir das teorias cepalinas sobre a deterioração secular dos termos de intercâmbio e o sistema centro-periferia. Esse movimento de reflexão encontra sua expressão diplomática na criação do G-77 e na convocatória da I UNCTAD e, posteriormente, na Nova Ordem Econômica Internacional. Nesse período, a preocupação central é com a necessidade de reforma das regras do sistema econômico internacional percebidas como um entrave ao desenvolvimento. Em outras palavras, a integração na economia internacional não favoreceria o desenvolvimento na ausência de mudanças na ordem econômica mundial (agenda para o desenvolvimento) e de mudanças internas nos países em desenvolvimento.

Deixando de lado os aspectos internos, apoiados, num primeiro momento, na industrialização substitutiva e depois nas reformas estruturais, o que se pretendia, no plano internacional, era a reforma completa das regras do sistema econômico internacional, como expresso nos princípios aprovados na I UNCTAD. A coerência entre as reformas internas e externas permitiria abrir caminho para o desenvolvimento, favorecendo a integração, em novas bases, dos países em desenvolvimento na economia mundial. Havia, portanto, uma sinergia entre o interno e o externo, baseada em uma agenda de reformas nos dois planos e em uma articulação política para levar à frente as reformas. No plano interno, essa articulação passava pelo Estado, planejador e nacionalista, pela burguesia nacional e pela participação, em bases adequadas, do capital estrangeiro. No plano externo, surgiu, a partir das articulações regionais, o G-77, como porta-voz das propostas de reforma da ordem internacional e interlocutor do mundo desenvolvido em questões econômicas. Faltava apenas criar um foro de debate e negociação, o que ocorreu com a convocatória da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e sua posterior institucionalização. A CNUCED ou UNCTAD, em sua sigla inglesa, ao enfatizar a vinculação entre comércio e desenvolvimento era a expressão institucional da idéia de que eram os mecanismos do comércio, via deterioração secular dos termos de intercâmbio e a suposta igualdade entre os parceiros comerciais, expressa na cláusula de nação mais favorecida, princípio central do GATT, os principais obstáculos ao desenvolvimento. Embora as vertentes financeira e de serviços estivessem presentes nos debates, integrando um todo coerente nas propostas de reforma dos PEDs, a primazia do comércio era clara, como aliás expressa no “slogan”: “*trade, not aid*”.

Nos anos 50 e 60 havia, portanto, uma visão integrada e coerente do tema do desenvolvimento envolvendo suas vertentes interna e externa. À reforma interna das economias, com vistas a mudar seu perfil primário-exportador, deveria corresponder uma transformação nas regras do jogo econômico internacional que fizesse do comércio mundial um motor do desenvolvimento e que levasse a uma transferência de recursos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento. No plano

internacional, havia uma agenda clara que partia da fixação de novos princípios para as relações econômicas, com base no reconhecimento da necessidade de integrar a temática desenvolvimentista nas regras do comércio e das finanças, e que se desdobrava na discussão de medidas concretas que iam desde a criação de um sistema geral de preferências até esquemas de financiamento compensatório para compensar perdas de receitas na exportação de produtos primários.

A resposta nos planos interno e externo foi muito desigual. No plano interno, a industrialização substitutiva gerou, em alguns países, como o Brasil, com amplo mercado interno, uma real transformação do aparato produtivo e um crescimento acelerado do PIB, a taxas muito acima das observadas historicamente. Tal desenvolvimento, contudo, mostrou-se incapaz de garantir uma distribuição mais eqüitativa dos frutos do progresso técnico e terminou por gerar duas respostas antagônicas: uma agenda de reformas estruturais, logo abortada, e a instauração de regimes autoritários, como negação da agenda de reformas e caminho para a preservação da lógica concentradora do modelo.

No plano externo, a visão reformista profunda contida na plataforma inicial dos países em desenvolvimento, que consistia em integrar o conceito de desenvolvimento no cerne das obrigações do sistema de relações internacionais foi logo abandonada, por oposição dos países desenvolvidos. Em seu lugar, adotou-se um enfoque ad hoc baseado na adoção de medidas de tratamento especial e diferenciado, muitas delas ao arbítrio dos países desenvolvidos, como o SGP. Com esses desenvolvimentos, não só se perdeu a coerência entre o interno e o externo como, neste plano, perdeu-se a visão integrada da agenda para o desenvolvimento em favor de medidas parciais e específicas. Dito de outra forma, desapareceu a crítica sistêmica substituída por uma concepção de medidas graduais e específicas, com ganhos pontuais para os países em desenvolvimento. Já na II UNCTAD essa tendência era clara.

A primeira crise do petróleo e o período de turbulência que a ela se seguiu, culminando com a crise da dívida, foi a pá de cal na agenda para o desenvolvimento. Não só ficou claríssima a divisão dentro do mundo em desenvolvimento, que já se anunciava com a discussão de medidas específicas, como os países em desenvolvimento saíram enfraquecidos da crise. A inércia manteve sobre a mesa a agenda da nova ordem econômica internacional, e as conferências de comércio e desenvolvimento seguiram se realizando, mas a visão inicial da coerência entre as transformações no plano interno e externo se perdera.

À luz dos processos de ajuste dos países em desenvolvimento aos choques do petróleo e à crise da dívida surgiu uma nova visão da estratégia para o desenvolvimento, diametralmente oposta à anterior. As óbvias imperfeições e incoerências do modelo substitutivo, cuja sobrevida levou a respostas inadequadas à crise, aliadas ao debilitamento do Estado e ao fracasso da tentativa de reforma das relações econômicas internacionais, produziram um diagnóstico do subdesenvolvimento, não como falência do mercado, mas sim como resultado de políticas intervencionistas e de negação do mercado e de abertura e integração insuficientes na economia internacional.

No plano internacional, os poucos resultados das duas décadas de negociação na UNCTAD e o esvaziamento do ECOSOC e da temática econômico-social na ONU produziram uma fadiga

negociadora sobre a agenda para o desenvolvimento. O papel central do Fundo e do Banco Mundial no tratamento da questão da dívida e na montagem dos programas de ajuste, também conhecidos como estruturais, embora bem diferentes das reformas estruturais dos anos 60, levaram à aceitação, pelos países em desenvolvimento, do receituário do Consenso de Washington.

Como sempre acontece em momentos de crise financeira e de balanço de pagamentos o comércio foi subordinado às preocupações financeiras. O G-77 perdeu sua efetividade inicial, dividido em torno de interesses concretos (importadores e exportadores de petróleo, por exemplo) e pelo processo de crescente diferenciação entre os membros do grupo. As décadas de 80 e 90 foram de refluxo da agenda internacional para o desenvolvimento.

Se as décadas foram perdidas para muitos países do ponto de vista econômico e de progressos na agenda internacional para o desenvolvimento, elas não o foram de outras óticas. No plano da reflexão, o pensamento cepalino evoluiu para uma tentativa de integração das preocupações com abertura, eficiência e mercado e da necessidade de resgate da dívida social: crescimento com equidade. No plano regional, a restauração da democracia abriu novos espaços para se recolocar a questão social no centro da agenda e para promover processos de integração entre países em desenvolvimento, como o Mercosul. No plano internacional, as chamadas questões globais qualificaram o enfoque desenvolvimentista agregando-lhe questões como a da sustentabilidade do crescimento e de sua dimensão humana. Além disso, o crescimento das formas de articulação da sociedade civil introduziram novos atores no debate internacional sobre o desenvolvimento, que contribuíram para construir uma visão crítica da globalização e para uma renovada mobilização em torno de uma repartição mais eqüitativa da riqueza. Essa evolução se faz sentir, pelo menos no plano declaratório, nas cúpulas mundiais realizadas no período, na crítica às instituições de Bretton Woods e à OMC e na busca de uma nova arquitetura multilateral, como expressa nas propostas sobre governança global.

Por detrás dessas questões estão duas constatações centrais: a de que a superação do subdesenvolvimento segue sendo a questão global, por excelência, e a de que para obter resultados nessa luta faz falta criar uma nova governança global que possa dar um sentido mais positivo à globalização, controlando suas dimensões mais excludentes e negativas e assegurando maior coerência entre as distintas vertentes da economia global (comercial, financeira, tecnológica, etc.) e entre os planos interno e externo.

Nesse sentido, o debate sobre coerência teria como objetivo a superação do subdesenvolvimento e da miséria com a redução do hiato que separa os países desenvolvidos dos em desenvolvimento. Hoje é possível visualizar um mundo mais igualitário no espaço de uma geração. O potencial produtivo e o progresso tecnológico permitem transformar essa utopia em realidade, desde que haja uma crescente consciência da insustentabilidade da atual repartição internacional da riqueza e se consiga promover um consenso internacional em favor de uma nova agenda para o desenvolvimento, com suas vertentes interna e externa. Essa agenda estaria marcada por duas preocupações centrais: coerência nos diversos planos, entre as medidas internas e externas em prol do desenvolvimento, e harmonização das diferentes instâncias institucionais que se ocupam do tema no plano internacional, dentro de uma concepção renovada de governança global.

AS DIMENSÕES DA COERÊNCIA

Embora a linguagem possa ser mais moderna, o tema da coerência não é novo e está na base da questão das estratégias nacionais de desenvolvimento e de sua inter-relação com o entorno internacional. O tema tem a ver com as questões de vinculações (*backward and forward linkages*) e de externalidades (*positive and negative externalities*). Não se limita, contudo, a essas questões uma vez que comporta uma visão mais global e macro das inter-relações entre políticas e medidas nas distintas esferas dentro de uma visão holística de desenvolvimento (econômica, social, humana, ambiental, etc.). O artigo 1 da Carta da ONU ao definir os propósitos da Organização indica em seu inciso 4 que as Nações Unidas devem: “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”.

O aumento das inter-relações entre o externo e o interno ocorrido no pós-guerra, como resultado do avanço da globalização, dramatizou a importância do tema da harmonização de ações. Ao mesmo tempo, perdeu-se a inspiração inicial, que havia presidido à montagem do sistema multilateral, que criava instâncias para essa harmonização. A questão do desenvolvimento surge na cena internacional claramente como um tema de coerência: a falta de homogeneização do desenvolvimento a nível mundial, com o crescimento desigual entre os países produzindo uma separação cada vez maior entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, aliada a uma integração crescente das economias, via comércio e investimento, levou a mecanismos que estariam operando a nível da economia global para reproduzir esse modelo de desenvolvimento desigual e combinado. Dito em outras palavras, o desenvolvimento das forças produtivas a escala global tendia a gerar uma concentração crescente da riqueza e um hiato cada vez maior entre o centro e a periferia. A superação dessa situação dependia de medidas internas, uma vez que a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento recai fundamentalmente sobre cada país, e de medidas no plano internacional em dois sentidos: em apoio aos esforços internos (transferência de recursos, abertura de mercados) e de correção do viés anti-desenvolvimentista do sistema internacional (medidas contra a deterioração dos preços dos produtos básicos, sistema geral de preferências, etc.). Buscava-se uma sinergia entre o interno e o externo que redundasse em uma inserção mais positiva dos países em desenvolvimento na economia mundial.

Dado que o livre jogo das forças do mercado tenderia a preservar o status quo do subdesenvolvimento ou, dito de outra forma, reproduzir o sistema centro-periferia de desenvolvimento desigual e combinado, os esforços de superação do subdesenvolvimento deveriam estar alicerçados em um papel importante para o Estado, no plano interno, via planejamento e suprimento das lacunas deixadas pelo setor privado, e para os Estados, no plano internacional, via concertação de ações que coadjuvassem os esforços internos de desenvolvimento. Os capítulos IX e X da Carta da ONU que tratam da cooperação econômica e social internacional e do Conselho Econômico e Social definem as inter-relações entre o interno e o externo (art. 55) nas várias facetas do desenvolvimento e criam uma instância capaz de coordenar essas ações (ECOSOC). A carta reconhece ademais a inter-relação entre estabilidade e bem estar (art. 55) e prevê também uma instância de harmonização das vertentes política e econômica (art. 65).

A coerência pretendida nunca chegou a tornar-se realidade, nem no plano interno, onde as imperfeições do processo de industrialização tenderam a aprofundar a heterogeneidade estrutural na ausência de reformas estruturais profundas que garantissem uma repartição mais equitativa dos frutos do progresso técnico, nem no plano internacional, onde as medidas adotadas sempre foram parciais e incompletas, não permitindo superar os entraves a uma inserção mais dinâmica dos países em desenvolvimento na economia mundial. Tampouco se avançou no sentido de uma harmonização entre o político e o econômico. As últimas tentativas de avançar nas duas agendas fracassaram: a da cooperação para o desenvolvimento através da nova ordem econômica internacional e a da harmonização através do conceito de segurança econômica coletiva.

A derrogação da livre convertibilidade, as crises do petróleo e da dívida e as respostas dadas a essas crises revelaram, de forma dramática, a falta de coerência entre as distintas políticas praticadas nos planos interno e externo. Uma das conseqüências, por exemplo, dessa falta de coerência é a gigantesca transferência de recursos dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos.

A resposta não veio pela via de uma tentativa de maior coerência através de uma ação coordenada no plano internacional. Na realidade, assiste-se, no período, a um debilitamento do multilateralismo e a uma rejeição aos temas do desenvolvimento na agenda internacional. A nova coerência deveria ser imposta pelo mercado e referendada pelos programas de ajuste e pelas reformas estruturais. A disciplina do mercado sempre estará presente, mas na medida em que não seja acompanhada por medidas de correção dos desequilíbrios do mercado ela tenderá a acentuar seu potencial destrutivo e concentrador. Como as agendas de modernização e abertura coincidiram com um momento de enfraquecimento, sem precedentes, dos aparatos estatais em muitos países em desenvolvimento e como o endividamento do setor público, era um dos problemas centrais a serem corrigidos, a redução do papel do Estado era parte da solução e a disciplina via mercado aparecia como a alternativa natural. No plano externo, a agenda estava orientada para abrir espaços para os avanços da globalização, através da abertura de mercados, mas, sobretudo, pela extensão do conceito de comércio a novas áreas, tanto em termos de acesso (serviços), como de regras, dentro da idéia de criar um “*level playing field*” onde a disciplina do mercado, com seus desequilíbrios em termos de poder, pudesse se estabelecer. A Rodada Uruguaí cumpriu com esses objetivos. No plano financeiro, a abertura dos mercados de capitais e as políticas de sobrevalorização cambial no contexto de programas de ajuste criaram novos focos de instabilidade. A disciplina pelo mercado veio através das crises financeiras e seus mecanismos de contágio e propagação, com os resultados destrutivos conhecidos.

Parece chegado o momento para repensar o tema do desenvolvimento, tanto do ponto de vista interno, como da ótica de uma nova agenda internacional para o desenvolvimento. Um ponto de partida poderia ser recolocar a questão da coerência e a questão da harmonização dos foros internacionais como elementos centrais desse exercício de reflexão.

Em geral, quando se aborda o tema da coerência se pensa em coordenação macroeconômica a nível do G-7 e nas tentativas, no mais das vezes só parcialmente bem sucedidas, de tentar algum tipo de articulação de políticas entre as grandes economias tendo como objetivo evitar um comportamento pró-cíclico em fases recessivas ou facilitar ajustes entre os três grandes, em particular, em termos de taxas de câmbio. A partir de Maastricht, do pacto de crescimento e emprego e da criação do euro o

tema de coordenação macro entre economias nacionais ganhou nova dimensão, embora, mesmo na Europa, as questões não resolvidas ainda sigam sendo importantes como, por exemplo, a questão da disciplina fiscal e do impulso ao crescimento. O próprio Mercosul realizou ensaios, não de coordenação, propriamente, mas de intercâmbio de informações e desenho de indicadores. Embora o tema da coordenação macro entre as economias do G-7 e entre os três grandes tenha importância, sobretudo em termos de manutenção do crescimento da economia mundial, e o tema da coordenação em áreas de integração suscite temas relevantes como o da moeda única, tanto uma como a outra experiência tem impacto limitado. No primeiro caso, pelos limites do exercício de coordenação, tanto em função de objetivos nacionais divergentes, como pela pouca abrangência do grupo numa economia globalizada. No segundo, pela singularidade da experiência européia, difícil de ser replicada.

Se a nível das grandes economias o tema da coerência pode ser colocado em termos de algumas questões centrais (manter o crescimento com estabilidade, evitar a sincronização em períodos de queda do crescimento, aprofundar a abertura de mercados), a introdução da dimensão do desenvolvimento colocaria também algumas questões prioritárias: a redução da brecha entre desenvolvidos e em desenvolvimento, a contribuição das economias em desenvolvimento para o crescimento global, sua participação nos processos decisórios centrais à integração dessas economias, de forma positiva, na economia mundial e a questão da volatilidade de fluxos de capital e das crises financeiras e as economias emergentes. Há uma clara confluência dessas agendas, em termos da manutenção de uma política de crescimento com estabilidade, a nível global, e de abertura de mercados e transferências líquidas de recursos para os países em desenvolvimento.

Haveria, portanto, condições de estabelecer uma agenda mínima de diálogo entre os dois grupos de países. Esse diálogo poderia dar-se a nível de instâncias informais (G-8 ampliado para temas de desenvolvimento) ou formais (reuniões do Fundo/Banco e sessões especiais do ECOSOC).

A essa dimensão mais global de coerência deveriam ser adicionadas outras que poderiam enriquecer o debate do tema e de sua inter-relação com o desenvolvimento. Uma seria a da inter-relação entre o interno e o externo que assumiu novas características com os avanços da globalização. A resposta dada a esse desafio pela via da abertura, da desregulamentação e da redução do papel do Estado não teve os resultados desejados. Parece necessário repensar essa relação em termos de seus dois componentes: as estratégias nacionais de desenvolvimento e a inserção na economia global. Da mesma forma que a política desenvolvimentista dos anos 50 e 60 no Brasil procurava, via substituição de importações e atração de capitais externos, modificar o perfil produtivo e a forma de inserção do país no comércio mundial, uma nova estratégia de desenvolvimento deve assumir a questão da estabilidade macroeconômica, buscar superar suas limitações ao crescimento e modificar o perfil produtivo do país em direção aos setores mais dinâmicos, que incorporam informação, tecnologia e criatividade. Por outro lado, uma estratégia dessa natureza para um país da dimensão e do nível de desenvolvimento do Brasil tem que incorporar uma inter-relação crescente com a economia mundial. Essa inter-relação será tanto mais positiva quanto a economia mundial estiver crescendo a taxas significativas, tiver mercados abertos e fluxos estáveis de capitais. Há, de novo, portanto, uma mutualidade de interesses entre a manutenção e o aprofundamento das estratégias de crescimento aberto, que incorporem a dimensão de crescente integração na economia internacional, e uma agenda

externa que abra espaços para as economias em desenvolvimento (agricultura, setores industriais tradicionais, movimentos de mão-de-obra) e assegure a transformação produtiva dessas economias rumo a setores mais dinâmicos, via fluxos financeiros estáveis e positivos e investimentos diretos.

Como o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país a ausência de um cenário internacional favorável levará a ajustes internos de natureza compensatória, que muitas vezes sacrificarão o crescimento. Há, portanto, uma responsabilidade compartilhada entre o interno e o externo e um interesse comum em estratégias de desenvolvimento, com abertura e integração crescente na economia mundial, o que requer um entorno internacional que favoreça a execução dessas estratégias.

Outro aspecto importante da coerência é o que tem que ver com as várias dimensões do desenvolvimento: ambiental, econômico, social, cultural, etc. A falta de coerência entre essas instâncias tem sido patente, com o predomínio de uma ótica econômica de curto prazo que, levada a suas últimas conseqüências, seguramente garantirá que, a longo prazo, estaremos todos mortos. O restabelecimento de um maior equilíbrio entre as diferentes dimensões do desenvolvimento tem uma face interna, mas tem também uma projeção internacional de reformulação das estratégias de ajuste das economias, de promoção do desenvolvimento integral, de coordenação e governança global entre as organizações que se ocupam desses diferentes temas.

Seria igualmente importante, do ponto de vista de uma nova agenda internacional para o desenvolvimento, retomar certos temas ligados à coerência setorial, a partir de sua substância e de uma ótica institucional. Questões como o vínculo comércio-financeiras, abertura e desregulamentação da conta de capital e volatilidade e crises financeiras, progressos na liberalização em agricultura, indústria e serviços, as relações entre acordos comerciais e ambientais, o equilíbrio entre proteção à propriedade intelectual, promoção da pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e questões relevantes de ordem pública como saúde, difusão do conhecimento e preservação da diversidade cultural, são alguns exemplos da necessidade da coerência setorial. São múltiplas as dimensões setoriais que poderiam ser exploradas a partir de uma ótica de desenvolvimento e coerência. A preservação de políticas destorcidas nos países desenvolvidos na área agrícola, para dar um exemplo, frustra os ganhos da liberalização, deprime os preços internacionais e inviabiliza o desenvolvimento de economias que dependem da exportação de um ou dois produtos agrícolas. Os ganhos com a liberalização ultrapassam de muito a ajuda oficial para o desenvolvimento. A discussão dessas questões requer um enfoque setorial e específico correto e uma visão de conjunto que permita estabelecer as necessárias inter-relações. Nesse sentido, faz falta combinar a discussão substantiva nas instâncias negociadoras, como a OMC, com o estabelecimento de instâncias institucionais, como o ECOSOC, que permitam estabelecer as necessárias vinculações entre essas questões.

Finalmente, valeria retomar o tema mais geral da coerência entre as instâncias política e econômica. Não há dúvida que a paz e a segurança internacionais ganhariam com um enfoque desenvolvimentista voltado para a superação da pobreza extrema e para a redução das desigualdades. No passado, o Brasil propugnou, sem êxito, por um conceito de segurança econômica coletiva. Mais recentemente, a França levantou a idéia de um Conselho de Segurança Econômico. Pareceria oportuno explorar alternativas que permitissem tornar operativo o artigo 65 da Carta da ONU, que reza: “O

Conselho Econômico e Social poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, prestar-lhe assistência.”

A essas dimensões, digamos, substantivas da coerência em termos de uma agenda positiva para o crescimento e o desenvolvimento, deve-se agregar a dimensão institucional, inspirada nos princípios da harmonização. O objetivo aqui não será propor uma substituição de instâncias decisórias como se pretendeu originalmente com a criação da UNCTAD em relação ao GATT. No campo de harmonização as medidas poderiam ser de três ordens:

- i) fortalecer os vínculos institucionais entre as várias instâncias que se ocupam de temas econômicos, dentro de uma ótica de desenvolvimento;
- ii) criar uma instância de revisão e de recomendação sobre a coerência e o desenvolvimento que permita identificar áreas e medidas de aprofundamento da coerência;
- iii) promover reformas institucionais que permitam contribuir para uma maior coerência em prol do desenvolvimento, quer pelo fortalecimento de certos elos débeis na cadeia institucional (criação de uma organização mundial para o meio ambiente), quer pela identificação de novas instâncias de debate e coordenação (Conselho de Segurança Econômica) ou pela vinculação entre as agendas econômica e política.

Uma agenda de harmonização desvinculada de uma agenda sobre coerência poderia, na verdade, produzir resultados opostos aos pretendidos (condicionalidades, subordinação do comercial ao financeiro). Por outro lado, a obtenção de progressos na agenda sobre coerência e desenvolvimento deve completar-se por uma agenda de harmonização que ofereça novas instâncias de deliberação que permitam ir aprofundando o debate sobre a agenda substantiva.

UMA NOVA AGENDA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A agenda tradicional para o desenvolvimento partia de uma clara distinção entre o interno (o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país) e o externo (a economia internacional e as regras que a regem representam um entrave ao desenvolvimento). O maior grau de liberdade então existente no manejo de políticas internas de desenvolvimento, fruto de uma menor vinculação entre as economias, de uma participação restrita do mundo em desenvolvimento no mercado mundial e de uma regulação internacional muito menos abrangente e mais voltada para as relações Norte-Norte, tornava possível essa clara dicotomia interno-externo, com a concentração da agenda internacional para o desenvolvimento na reformulação das relações econômicas internacionais com vistas a fazer do comércio internacional (*trade not aid*) um motor de crescimento. Essa agenda tinha um caráter complementar aos esforços internos: se implementada, facilitaria tais esforços e promoveria um crescimento a taxas mais elevadas dos países em desenvolvimento, reduzindo as disparidades crescentes entre os países.

A agenda tinha, basicamente, um conteúdo redistributivo no sentido Norte-Sul combinando abertura preferencial de mercados (SGP), medidas de interferência nos preços relativos dos produtos de base (acordos por produtos) e transferência de recursos. A novidade do tema, a abrangência das reformas e a importância relativamente menor dos países em desenvolvimento, embora expressivos numericamente, determinaram as táticas usadas: arregimentação (criação do G-77), confrontação (oposição Norte-Sul) e criação de uma caixa de ressonância (UNCTAD) com o duplo objetivo de foro de debate e de negociação.

Promover um debate renovado sobre a agenda para o desenvolvimento no plano internacional exige recolocá-lo em novas bases do ponto de vista de seu conteúdo, de sua forma de implementação e de seus foros de discussão e negociação. Na realidade, o tema, apesar de suas vicissitudes ao longo das últimas décadas, não perdeu sua importância e atualidade. Muito pelo contrário, talvez sua relevância seja hoje maior do que nos anos 50, não só pelo crescimento da brecha entre desenvolvidos e em desenvolvimento, como pelos custos crescentes da globalização excludente, não só em termos econômicos e sociais, como pelas claras vinculações entre desenvolvimento e segurança. A cada dia se torna mais claro que não será possível preservar ilhas de prosperidade e estabilidade num mundo crescentemente desigual.

Por outro lado, o mundo em desenvolvimento passou por grandes transformações e hoje há uma diferenciação muito maior entre os países do que a existente no pós-guerra. Essa diferenciação foi, ao longo do tempo, refletindo-se na arregimentação dos PEDs em torno da agenda redistributiva e na capacidade dos países desenvolvidos para dividir o G-77 e resistir às mudanças.

Ao mesmo tempo as transformações na economia mundial e os progressos na globalização mudaram a inter-relação entre o interno e o externo, não só quantitativamente, com uma crescente interpenetração entre os dois campos, como qualitativamente, com a dimensão internacional jogando um papel cada vez mais determinante nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Nesse contexto, a agenda global ganha importância frente à agenda redistributiva, sobretudo para países em desenvolvimento com economias mais sofisticadas e maior grau de inserção na economia global.

Em paralelo à globalização fortaleceram-se as tendências regionalizantes e seria impossível hoje pensar uma agenda internacional para o desenvolvimento que não tivesse um componente regional. Uma parte das respostas aos desafios do desenvolvimento, da estabilidade e da segurança deve ser buscada no fortalecimento de esquemas regionais de integração e de mecanismos políticos de diálogo e coordenação.

A partir das considerações acima, se poderia pensar em esboçar uma agenda internacional para o desenvolvimento com três vertentes: global, redistributiva e regional. A agenda global partiria da premissa de que num mundo crescentemente interdependente o crescimento da economia mundial, fundamental para as estratégias de desenvolvimento, não pode mais ser garantido por um pequeno grupo de países. Assim, um pacto global de crescimento, estabilidade e emprego deveria ser produto de um renovado diálogo Norte-Sul através do qual questões globais como o vínculo comércio-financeiras, o tema do financiamento do desenvolvimento, a prevenção e correção de crises financeiras, a volatilidade das taxas de câmbio, a liberalização do comércio agrícola, etc., seriam tratadas sob a ótica

da coerência e do desenvolvimento. Essa agenda global teria por objetivo permitir uma crescente integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, em bases mais positivas, bem como sua ativa participação na discussão das questões globais no plano econômico. Como consequência, seriam preservados os ganhos das décadas recentes de ajuste, abertura e modernização. Por outro lado, na ausência de uma estratégia dessa natureza, cresceriam os custos da globalização excludente, tanto entre países, como dentro de cada país entre setores globalizados e setores atrasados, o que geraria crescente instabilidade reduziria o potencial de crescimento da economia mundial e levaria a retrocessos na globalização.

Essa agenda global deveria ser complementada por uma agenda redistributiva de cunho mais clássico, da qual constariam medidas do que se convencionou chamar de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Na realidade, essa agenda sempre teve um caráter subsidiário, pois ela redundava da falência em incorporar, ao tratamento da agenda global, uma ótica de desenvolvimento. Assim, por exemplo, se a liberalização na agricultura e nas indústrias tradicionais tivesse ocorrido “pari passu” com a liberalização nos setores que mais interessavam ao comércio entre países industrializados, os ganhos da liberalização teriam se repartido de forma mais equitativa tornando desnecessária a insistência em medidas de tratamento especial e diferenciado.

A crescente diferenciação entre países em desenvolvimento torna, contudo, importante manter uma agenda redistributiva a qual, no entanto, fará cada vez mais sentido para os países mais pobres do grupo. A cooperação Sul-Sul deve, aliás, permitir que países mais avançados deem tratamento especial e diferenciado aos demais países do grupo. O SGPC é, nesse sentido, um instrumento importante para permitir que essa questão seja tratada a nível dos próprios países do Sul. Quanto mais se avançar na agenda global, em termos de promoção dos interesses dos países em desenvolvimento e de preservação do crescimento, com estabilidade, da economia mundial, abrindo espaços para os países em desenvolvimento, mais se poderá progredir na redução do escopo e da abrangência geográfica da agenda redistributiva.

A dimensão regional deve também figurar, com destaque, numa agenda renovada para o desenvolvimento junto com a cooperação Sul-Sul. Nos últimos anos, proliferaram os esquemas de integração regional, com maior ou menor êxito, mas hoje seguramente a resposta aos desafios do desenvolvimento deve passar por um fortalecimento do regionalismo, tanto porque entre países de uma região ou sub-região se podem criar universos mais homogêneos onde países e empresas podem preparar-se para a competição global, como porque nos planos político, social e cultural a dimensão regional, alicerçada na proximidade geográfica e em laços históricos, é fundamental.

A agenda para o desenvolvimento teria assim medidas de cunho global com vistas a garantir o crescimento da economia internacional e a inserção dos países em desenvolvimento na globalização, sob uma ótica de coerência e desenvolvimento; medidas de cunho redistributivo com o objetivo de reduzir a diferenciação entre desenvolvidos e em desenvolvimento e, dentre estes, entre países mais e menos avançados; medidas de cunho regional para fortalecer os processos de integração como plataformas para a economia global e para criar instâncias de diálogo e coordenação.

Uma agenda dessa natureza teria que ser conduzida em vários planos: a agenda global dependeria de avanços nos distintos foros de diálogo e negociação (OMC, FMI, UNCTAD, OCDE) mas demandaria, para que tais avanços se concretizassem, de um mecanismo informal de diálogo entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, a fim de garantir a coerência entre as diferentes instâncias poderia pensar-se em uma reunião especial do ECOSOC, tipo diálogo de alto nível, com a participação dos foros envolvidos onde, à luz das metas do milênio e do Consenso de Monterrey, fosse examinada a sinergia entre as várias instâncias.

No caso da agenda redistributiva, além das discussões em cada foro, se poderia aspirar a progressos nas vertentes Sul-Sul e regional. No plano regional, se poderia pensar em um esquema de cooperação entre as Comissões Econômicas regionais sobre troca de experiências sobre processos de integração e concertação. No plano global, seria importante utilizar o potencial do SGPC para transformá-lo num efetivo mecanismo de promoção do comércio Sul-Sul e de tratamento especial para os países de menor desenvolvimento relativo.

Essas idéias ganhariam impulso caso se pudessem utilizar algumas instâncias criadas recentemente (G-3, G-20) para, juntamente com os capítulos dos 77 em Genebra e Nova Iorque, promover uma mobilização inicial.

Não é possível hoje pensar em vestir com uma nova roupagem a agenda para o desenvolvimento utilizando as táticas do passado: arregimentação, confrontação, caixa de ressonância e, finalmente, negociação. No entanto, os problemas seguem vigentes e só serão equacionados através de um fortalecimento do multilateralismo. Nesse contexto, é importante salientar que, à diferença dos anos 50 e 60, os países em desenvolvimento contam com fortes aliados na sociedade civil e nas organizações não-governamentais. Na medida em que, como já vem ocorrendo, possam se fortalecer os mecanismos de articulação tipo Foro Social, e encontrar um espaço de diálogo regular entre governos e ONGs a nova agenda para o desenvolvimento poderá prosperar. Esse debate vem produzindo resultados importantes em termos de crítica da globalização e do chamado Consenso de Washington. Os passos seguintes devem dirigir-se, como aliás já vem ocorrendo, à formulação e defesa de propostas concretas que poderiam dar conteúdo a essa agenda renovada e contar com o necessário respaldo para produzir resultados concretos. Em paralelo, se caminharia no sentido de uma maior harmonização, no plano internacional, entre as diferentes instâncias envolvidas nesse debate.

Em última instância, o único princípio que pode embasar uma agenda dessa natureza e possibilitar progressos é o de um “*enlightened self-interest*”. Na medida em que os custos da globalização excludente se tornem cada vez mais pesados, que o grau de desperdício e irracionalismo, como conseqüência da falta de coerência entre o interno e o externo em suas várias dimensões, fique cada vez mais patente, será possível talvez ir formando novas alianças que permitam resgatar respostas adequadas, no plano internacional, ao desenvolvimento.

Nesse contexto, talvez se possa recuperar uma visão integrada do interno e do externo na qual estratégias nacionais de desenvolvimento possam ser construídas de uma forma democrática e participativa e tenham, na crescente integração com a economia globalizada, um de seus elementos centrais.