

Contra a corrente: treze ideias fora do lugar (III)

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

(Segunda Parte)

6. Devemos reforçar os laços com os grandes países em desenvolvimento (China, Índia, Rússia) e com os da América do Sul, onde podemos dispor de vantagens comparativas.

Talvez, mas vejamos os custos e benefícios desse tipo de política de “aliança com os pobres”.

O problema dos países médios, ou “emergentes”, é que eles dispõem de um estatuto incerto no sistema mundial. Não constituem, obviamente, grandes potências, dotados de meios militares ou econômicos suscetíveis de influenciarem decisivamente a agenda internacional, mas tampouco são países irrelevantes ou desprovidos de meios para fazer pender, por vezes, a balança das relações internacionais em determinadas direções. O Brasil certamente se insere, com vários outros países, nessa categoria pouco precisa dos “países médios”, cuja classificação pode ser dada a partir de vários atributos físicos e econômicos. Vejamos, em primeiro lugar, características próprias a esses países, passemos em seguida às recomendações de política externa tais como formuladas no cabeçalho e discutamos por fim as implicações dessas orientações sugeridas.

Os países médios constituem geralmente grandes extensões

territoriais, dotados de importante população, com economias não totalmente desenvolvidas ou avançadas do ponto de vista tecnológico, participando ativamente da vida diplomática internacional e podendo desempenhar um papel relevante na definição de alguns dos problemas que freqüentam a agenda mundial. Este é certamente o caso da Rússia e da China, mas esses países não são normalmente identificados a países médios ou emergentes, uma vez que já são (ou já foram) grandes potências, detêm armas nucleares e são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e podem, portanto, ainda que com um certo esforço, tentar desafiar o monopólio estratégico da única superpotência remanescente no atual contexto mundial pós-Guerra Fria.

Mas seria certamente o caso da Índia, da Indonésia, da Coreia do Sul, do México, da África do Sul e talvez do Egito e do Irã, assim como do próprio Brasil, no mundo em desenvolvimento, ademais do Canadá, da Espanha, da Itália e de alguns outros, no clube dos países ricos. As definições são entretanto ambíguas, uma vez que a “assemblagem” dessas potências “médias” num mesmo conjunto recobre realidades e potencialidades muito diversas. Senão vejamos.

A Índia é o segundo país mais populoso do mundo, é dotada da arma nuclear e se encontra envolta em cenário estratégico de tensões recorrentes e perigosas que conforma um dos maiores focos de instabilidade internacional, junto com o Oriente Médio e algumas partes da África (mas aqui já afastado esse continente dos interesses estratégicos que o marcaram durante grande parte da Guerra Fria). A Indonésia constitui, por sua vez, um mundo à parte, cujos focos de tensão são propriamente internos, ainda que ela tenha provocado ela mesma situações de instabilidade no cenário regional (Timor Leste, por exemplo). A África do Sul já foi uma emergente potência nuclear, mas decidiu renunciar a esse *status* ao iniciar-se o período de transição para o fim do regime de *apartheid*. O Brasil já ostentou uma economia bem mais pujante, em fases de crescimento sustentado ou de valorização cambial, chegando a superar alguns membros do G-7, como seria o caso do Canadá, mas no início do século XXI chegou a ser superado em termos de PIB pelo México, país que tem uma projeção meramente regional.

Por outro lado, determinadas potências econômicas, como a Alemanha, o Japão ou mesmo o Canadá e a Itália, não ostentam um poderio militar à altura de sua presença no comércio e nas finanças internacionais, ainda que elas possam ser ativas em missões de manutenção de paz da ONU. Todas elas estão no G-7 e podem ser consideradas potências médias apenas do ponto de vista de sua limitada capacidade a determinar um cenário estratégico, da mesma forma como, por exemplo, a Rússia, a China ou mesmo a Índia (mas esta se vê “dissuadida” pelo Paquistão, também nuclearizado). Em todo caso, o que identifica todas essas potências médias

é o fato de possuírem “alguma” capacidade de “moldar” cenários regionais ou mesmo determinadas conjunturas internacionais, mas um poder limitado no que se refere ao recurso “último” à arma nuclear no caso de uma confrontação estratégica. Nesse particular, talvez apenas EUA, Rússia e China sejam relevantes, todos os demais sendo atores de segunda ou terceira linha.

O Brasil aparece como claramente situado num escalão modesto das potências médias, daí o frequente apelo — ou recomendação — de muitos de seus dirigentes políticos (e conselheiros diplomáticos) a algum tipo de “relacionamento especial” com outros países médios, na suposição de que essa interação aumentará nosso poder de tentar influenciar, modificar ou moldar em nosso favor determinadas vertentes da agenda internacional (no caso do Brasil, claramente no sentido de se impulsionar um projeto de desenvolvimento econômico e tecnológico, concebido como a base de maior projeção política e militar internacional). O pressuposto é o de que o relacionamento com as grandes potências comporta situações assimétricas que não são facilmente superáveis, o que confirma nossa situação de desigualdade ou mesmo de dependência nos terrenos financeiro, tecnológico ou militar. De fato, não se afigura como factível qualquer diálogo de igual para igual com os EUA, assim como não são isentos de percepções assimétricas as relações com a França e a Grã-Bretanha, os outros dois membros ocidentais — e plenamente capitalistas, como o Brasil — do CSNU.

Mas, também no caso da Rússia e da China, os outros dois parceiros apontados como estratégicos nessa recomendação de “alianças

privilegiadas”, o fato nuclear e o pertencimento ao CSNU coloca alguns constrangimentos para um diálogo aberto a considerações de natureza estratégica ou militar. Essas duas potências não plenamente desenvolvidas encontram-se por sua vez envoltas em situações potencialmente conflitivas que têm pouco a ver com os interesses do Brasil no sistema onusiano ou mesmo no plano do diálogo político ou cultural (em matéria de direitos humanos ou de cooperação direta entre instituições governamentais, científicas e culturais). Existe, por certo, um espaço e potencial para o desenvolvimento de áreas de cooperação de caráter semi-estratégico — como no caso do programa sino-brasileiro para a construção e lançamento de satélites — ou mesmo para a expansão do comércio e de outras trocas econômicas, mas as diferenças de sistemas socioeconômicos, culturais e sobretudo de caráter estratégico são fatores limitantes na ampliação da interface.

Considere-se, por exemplo, que não é da China, da Rússia e muito menos da Índia que virão os capitais, o know-how e os investimentos de ponta que permitirão ao Brasil avançar ainda mais na escala de sua industrialização ou no da sustentação de sua relativa fragilidade financeira (presumivelmente perdurável no futuro próximo). Esses países tampouco poderão conformar, com o Brasil, uma agenda comum para a reforma das instituições multilaterais políticas e econômicas — seja o funcionamento do CSNU, seja o do FMI ou do Banco Mundial — que atenda os interesses supostamente comuns (mas de fato diferenciados) de todos eles.

Resta a intensificação dos laços comerciais e econômicos de todo tipo

com esses países mencionados, sem descartar a cooperação tecnológica e científica, mas reconheça-se, desde logo, a limitada capacidade transformadora desses vínculos no quadro de um sistema econômico já relativamente complexo como o do Brasil, inserido, por sua vez, numa rede de ligações de toda sorte com empresas e instituições dos principais países capitalistas avançados. No campo dos valores, por outro lado — direitos humanos, democracia, tratamento de minorias, identificação cultural — não é preciso ressaltar a intensidade, a diversidade e a fluidez naturais, inclusive por razões humanas dotadas de fortes raízes históricas, dos laços afetivos e materiais que nos unem a esses países.

Deixando o plano longínquo das “estepes asiáticas” pode-se apontar, no lugar de um investimento relativamente custoso nas duas potências nucleares não-ocidentais, a forte indução à intensificação dos laços de cooperação e de integração, inclusive política e social, com os países vizinhos da América do Sul, ou mesmo, por razões talvez mais sentimentais do que lógicas, com os latino-americanos em geral, como se a América Latina fosse uma realidade “manipulável”, no plano operacional, para qualquer tipo de diplomacia concreta por parte do Brasil (descontando aqui a retórica política dos grupos regionais nos foros multilaterais, muito pouco “rentável” em si mesma). Ainda que essa vertente tenha sua razão de ser, sobretudo do ponto de vista da projeção econômica brasileira no plano regional, deve-se atentar, uma vez mais, para os custos e limites desse tipo de investimento regional e integracionista.

A integração não pode ser considerada como um fim em si mesmo, uma vez que ela não se destina a corrigir nenhum

grande obstáculo de natureza estratégico, militar ou econômico que se interponha no bom desenvolvimento das relações de todo tipo entre os países da América do Sul. Existem limitações do ponto de vista da infraestrutura ou derivadas do caráter “excêntrico” da maior parte de nossas economias, resultado de alguns séculos de história colonial e da dominação subsequente de nossas relações econômicas externas por um ou outra das grandes potências capitalistas avançadas. O não desenvolvimento de nossas sociedades e economias, por outro lado, não se explica pela ausência de integração, e sim pela ausência de estruturas internas de geração endógena de tecnologia, que por sua vez é determinada pelas insuficiências de caráter educacional e no plano das instituições públicas. Um pouco mais de integração pode ampliar as vantagens de escala de determinados ramos econômicos, sobretudo industriais, mas não permite, por si só, um *upgrade* notável na intensidade tecnológica ou uma reforma das estruturas educacionais e de administração pública em cada um dos países.

Assim como no caso das potências nucleares não-ocidentais, não será do Paraguai, do Uruguai ou mesmo da Argentina, do Chile e do México, que virão os capitais, tecnologia e outros recursos tangíveis e intangíveis que permitirão acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e social do Brasil. No máximo esses países nos proverão de oportunidades adicionais para empresas brasileiras competitivas que possam não estar em condições de enfrentar a concorrência no plano mais amplo da economia internacional, mas que podem sim deslocar congêneres da própria região. Trata-se contudo de uma relação que pode não ser julgada ideal por esses países, que estariam

supostamente em busca de ganhos não recíprocos, o que lhes pode ser assegurada por uma grande economia “imperial” mas não necessariamente por uma potência “média” como o Brasil. É o que se observa, precisamente, no caso das negociações da Alca, nas quais até o Brasil está procurando uma abertura comercial não recíproca por parte dos EUA e confessa temer o poder de fogo das grandes empresas americanas em áreas como serviços e compras governamentais.

A grande potência hemisférica, de seu lado, teme a “vantagem comparativa” dos baixos salários latino-americanos em todos os ramos dotados de forte componente laboral ou em recursos naturais, dados os baixos custos desses fatores nos países do Sul. Para o Brasil, paradoxalmente, a melhor relação custo-benefício estaria numa relação de intensificação “administrada” dos laços econômicos e tecnológicos com a potência do Norte, mais até do que com os seus parceiros regionais, mas os riscos percebidos são considerados muito altos numa avaliação essencialmente política — isto é, envolvendo cálculos de “soberania” — feita pela maior parte de suas lideranças políticas. Como se vê, não existe situação ideal, fora do crescimento sustentado e da plena autonomia tecnológica, o que significa, tão simplesmente, uma situação de desenvolvimento real.

7. Só podemos abrir nossa economia e liberalizar o comércio na base da estrita barganha recíproca e com o oferecimento de concessões equivalentes e substantivas.

Trata-se de um dos maiores absurdos econômicos já ouvidos, só justificável politicamente pelo dito “não se dá nada de graça, sem algo em troca”.

Como já poderá ter ficado claro pelos argumentos desenvolvidos anteriormente, não há um cálculo simples, ou linear, das vantagens ou desvantagens das situações e processos de abertura limitada ou ampliada da economia, pela simples razão de que os sistemas econômicos — com exceção daqueles totalmente fechados — estão sempre se adaptando aos desafios recorrentes colocados pela competição local, regional ou mundial. Isto é válido, obviamente, para as economias capitalistas, nas quais a maior parte do PIB é formada na iniciativa privada — ainda que a punção fiscal exercida pelo Estado se exerça, por vezes, sobre mais de um terço do produto bruto — e nas quais os agentes econômicos dispõem de relativa liberdade para deslocar unidades produtivas, capitais, know-how e outros bens intangíveis acima e além das fronteiras políticas, podendo portanto compensar “desvantagens” introduzidas por razões não racionais do ponto de vista micro pelas autoridades econômicas nacionais.

O argumento da abertura recíproca e das vantagens equivalentes só tem sentido no mundo não-ricardiano das reservas de mercado e do mercantilismo estatal, onde se comprazem, mesmo de maneira inconfessável, a maior parte dos políticos, obrigados a defender uma determinada clientela eleitoral que por acaso se identifica a empregados e empregadores de uma determinada indústria local. Existem, obviamente, aqueles que teimam em recusar a teoria das vantagens comparativas, alegando, não sem uma certa razão aparente, que a maior parte dos países não pratica de verdade o livre-comércio e que portanto uma teoria não implementável em seus próprios termos não pode servir de base a políticas públicas e setoriais de abertura indiscriminada de mercados. Trata-se de um problema tão velho

quanto a própria teoria econômica aqui exposta, cujos benefícios são disseminados por uma ampla gama de consumidores “invisíveis” ao passo que seus custos são imediatamente determinados por um certo número de desempregados muito “visíveis”. Não existe uma resposta fácil ou uma solução rápida a esse tipo de problema, a não ser apontar as evidências históricas e o registro das estatísticas econômicas de ganhos de bem-estar, que no entanto podem se exercer sobre um período mais amplo do que o mandato de um eleito local ou nacional e numa circunscrição geográfica que se estende além do “curral” de votos do decisor político em questão.

O maior problema prático de se conseguir uma reciprocidade estrita ou “perfeita”, como gostariam os “planejadores do futuro”, deriva do caráter extremamente mutável e também maleável das conjunturas e estruturas econômicas em sociedades caracterizadas pela liberdade de iniciativa e de decisão. Como indicou um economista inovador, as pessoas respondem a incentivos, todo o resto é comentário (Steven E. Landsburg, *The Armchair Economist: Economics and Everyday Life*; New York: The Free Press, 1993). O século XX foi no entanto caracterizado por um crescimento constante do espaço atribuído às responsabilidades estatais em detrimento dos puros incentivos de mercado, a ponto de a liberalização do comércio internacional ter caminhado *pari-passu* com o aumento do campo regulatório e das intervenções tópicas na atividade econômica. Em nenhum outro terreno como a agricultura essa situação é mais visível, onde a margem de incentivos não dirigido diminui notavelmente em relação aos diversos mecanismos de sustentação e de proteção.

Tanto as situações de fechamento como as de abertura econômica respondem a dois diferentes tipos de “incentivo” feitos aos agentes econômicos como aos simples consumidores, num caso de ganhos monopólicos e de restrição de oferta, no outro de competição “desenfreada” e de ampliação das demandas, num quadro de relativa “instabilidade” das regras operacionais. Não resta dúvida que a abertura oferece um maior número de oportunidades individuais, como também os maiores incentivos para a inovação e para ganhos de produtividade. Esses fenômenos se dão, contudo, num cenário de “anarquia” parcial do jogo econômico, o que é positivo para o sistema como um todo mas traz instabilidade no plano dos itinerários individuais dos agentes econômicos. Os políticos profissionais podem ser vistos como os agentes “públicos” encarregados de reduzir o grau de instabilidade nas situações pessoais de seus constituintes, atuando para reduzir as ameaças de desemprego, de diminuição de renda e, ao contrário, para atrair empregos e novas oportunidades para sua região.

Do ativismo político em prol do preservação do “conhecido” derivam não apenas as dificuldades dos processos de liberalização comercial como igualmente todas essas demandas para “favores especiais” em apoio a tal ou qual atividade econômica, sob a forma de isenções fiscais, empréstimos facilitados, oferta gratuita de utilidades públicas em infraestrutura e comunicações etc. Encontram-se aí os principais focos de oposição aos acordos de livre comércio, que supostamente perturbam a tranquilidade das situações estabelecidas, como também os fatores de demanda por compensações estritas às vantagens oferecidas aos competidores

estrangeiros no acesso aos mercados locais.

Como resolver o problema da demanda por reciprocidade e por concessões ditas equivalentes é um dilema que assusta economistas e “planejadores estatais” desde a disseminação dos acordos de comércio no curso da segunda revolução industrial (quando os instrumentos bilaterais tendiam a incorporar a cláusula de nação-mais-favorecida, ainda que de forma condicional e limitada) e mesmo posteriormente, no âmbito do atual sistema multilateral de sistema. No regime do GATT esse problema era encaminhado mediante as negociações paralelas e simultâneas entre pares de parceiros negociando esquemas parciais de liberalização dos produtos de seu interesse, cujos resultados eram depois consolidados e multilateralizados para o conjunto dos participantes do exercício negociador, isto é, as partes contratantes ao GAT-1947. No quadro da atual OMC, o processo tende a seguir uma metodologia mais linear e uniforme, mas apenas quanto à derrubada de barreiras tarifárias, uma vez que um conjunto de outros campos veio agregar-se às meras discussões em torno de bens industriais da primeira fase do GATT: se trata dos novos temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos, ademais de uma complexa teia de normas e regulamentos tratando de subsídios, salvaguardas, barreiras técnicas ao comércio (fitossanitárias ou normas industriais, por exemplo) e o espinhoso problema do antidumping, utilizado abusivamente por grande parte das economias desenvolvidas.

O cálculo da “reciprocidade” complicou-se enormemente, portanto, pois não se trata mais de negociar *commodities* agrícolas contra bens

industriais, como era o caso tradicionalmente, mas o acesso a mercados antes protegidos para produtos alimentares ou industriais intensivos em trabalho contra a concessão de tratamento nacional em serviços transfronteiriços nas áreas financeira, de seguros, de publicidade ou telecomunicações. Como medir eventuais ganhos de bem estar se os países avançados se comprometem com permitir um acesso limitado aos seus mercados agrícolas, mas exigem em contrapartida a concessão de tratamento nacional para telecomunicações ou serviços de saúde? Qual economista “profético” poderá prever as consequências futuras de uma liberalização simétrica — isto é, nas mesmas bases de desgravação tarifária gradual — para indústrias eletroeletrônicas de um lado e calçados e roupas de outro? Que burocrata nacional pode prever com certeza que a concessão de uma proteção extensa e reforçada aos direitos de propriedade intelectual interessando aos produtores de obras audiovisuais e das indústrias químico-farmacêuticas dos países avançados — resultando portanto no pagamento ampliado de *royalties* e serviços técnicos — será compensada com o afluxo oportuno e enriquecedor de novos investimentos nas indústrias de alimentos e de bens duráveis?

As estimativas sobre o comportamento futuro de todos esses setores em regime de liberalização progressiva são portanto difíceis, senão impossíveis de serem feitos. Por outro lado, uma pergunta se coloca de imediato: esse cálculo deve ser feito pelos próprios empresários interessados em investir em tal ou qual setor de sua preferência ou deve ser deixado a algum burocrata governamental? Por que considerações de balanço de pagamentos devem necessariamente ser consideradas no

planejamento microeconômico dos empreendedores privados? A eficiência econômica está melhor entregue aos grupos de interesse setorial e aos planejadores públicos ou deve ser deixada aos mecanismos alocativos dos mercados?

São dilemas que não encontram respostas fáceis ou simplistas, mas que frequentam as reuniões governamentais e os conselhos privados praticamente desde os albores do moderno sistema capitalista. Na verdade, escolhas entre políticas econômicas alternativas e duros jogos de barganhas setoriais entre os parceiros sociais são feitas todos os dias na vida de uma sociedade, apenas que não se dá a devida atenção a eles porque se considera que isso faça parte da “administração econômica normal”. Apenas nos poucos momentos de negociações econômicas externas, quando concessões comerciais e outras têm de ser feitas, é que os problemas da reciprocidade e da “igualdade de concessões” passam a ser avaliados com redobrada atenção pela sociedade e pelos responsáveis governamentais.

Na medida em que nenhum político gostaria de ser acusado, pelos seus eleitores, de ter feito concessões aos “adversários” — ou seja, os concorrentes estrangeiros — sem ter obtido “algo em troca”, as negociações comerciais são levadas a se arrastar num estéril debate sobre abertura recíproca que impõe um custo tão inútil quanto irrelevante ao processo de negociações e aos próprios beneficiários dos supostos esquemas de liberalização. As medidas de derrubada de barreiras (externas) e de uniformização de normas regulatórias (internas) não são pensadas em seu mérito próprio, ou seja em sua capacidade de produzir um maior volume riqueza social a partir de novos investimentos, do aumento da

concorrência e da melhor eficiência alocativa, mas apenas em tão somente em função do foi oferecido em contrapartida: “só lhe dou tal abertura e acesso aos meus mercados se você me permitir tal atividade para minhas empresas em seu território”.

Ainda que possa existir uma certa “lógica de senso comum” nessa postura de apenas abrir seu próprio mercado contra algum tipo de abertura equivalente ou similar por parte do “adversário”, ela não se justifica a nenhum título do ponto de vista do processo produtivo ou da organização econômica da sociedade, sendo provavelmente causadora de mais distorções do que de benfeitorias. A lógica da “reciprocidade estrita” faz parte do mesmo tipo de medidas de intervenção econômica na sociedade que resultou, ao longo do século XX, na assunção pelos governos de cada vez

mais responsabilidades na administração da vida em sociedade e que, em seu extremo, manifestou-se nas mais diversas modalidades de coletivismo econômico e de planejamento estatal.

No que se refere especificamente às negociações comerciais, o conceito de reciprocidade nos remete ao universo do mercantilismo, quando os soberanos regulavam o comércio exterior com o objetivo de obter vantagens absolutas nas trocas externas, ou pelo menos manter uma balança equilibrada na balança das transações. Naqueles tempos, o objetivo maior dos conselheiros econômicos dos príncipes era o entesouramento de ouro, concebido como o equivalente de riqueza e poder. Teríamos voltado a esses tempos de dirigismo explícito da vida econômica?

(continua na quarta parte deste ensaio)



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais, diplomata, autor de vários trabalhos sobre relações internacionais e política externa do Brasil.