

# NOVAS DIMENSÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

**Celso Lafer**

## I

Toda política exterior resulta de um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas. Nestas interações existem dados imutáveis - como o da localização geográfica de um país numa determinada região do globo - e certos fatores externos de maior durabilidade - como o da estruturação do poder em escala mundial - que explicam as linhas de continuidade que, via de regra, norteiam uma política externa. Por isso, ela tem, quando comparada com a política interna, o ritmo mais lento de uma coerência derivada de certos interesses básicos, condicionados pela relativa estabilidade das modalidades possíveis de inserção de um país no sistema internacional.

A esta relativa estabilidade, esclarecedora da coerência sintática de uma diplomacia, uma política externa competente sempre agrega uma abertura por assim dizer semântica à, mudança das circunstâncias, tanto internas quanto externas, e uma avaliação pragmática dos recursos de poder de que dispõe um país para harmonizar, da melhor maneira possível, o quadro interno das necessidades com o quadro externo das possibilidades.

A harmonização das necessidades internas com as possibilidades externas, ou seja, a proposta de inserção de um país no mundo, se faz em três significativos campos de atuação: o campo estratégico-militar, que traduz o que um país significa, ou pode significar, para outros como aliado, protetor ou inimigo em termos de riscos de guerra e desejos de paz; o campo das relações econômicas, que explicita a importância efetiva ou potencial de um país para outros como mercado; e o campo dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo mais ou menos a fim de vida em sociedade. A atuação de um país nestes três campos se faz, por sua vez, em distintos contextos diplomáticos, entre eles cabendo destacar o das grandes potências, ou seja, o dos países que pelo poder que detêm buscam estabelecer os parâmetros estruturados da ordem mundial; o contexto regional, que resulta dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica; e o contexto contíguo, que é o que diz respeito à interação entre países que têm fronteiras em comum.

Estas considerações analíticas são úteis no exame das novas dimensões da política exterior brasileira, pois permitem identificar quais são os fatores de mudança que, combinados com os da persistência, vêm presidindo os rumos diplomáticos do país.

## II

O primeiro e decisivo fator de mudança é de natureza interna. Diz respeito à transição pacífica para a democracia depois de 20 anos de regime militar. A democracia, que no Brasil está buscando instaurar uma Nova República, tem como nota específica não apenas um reencontro do Estado com a sociedade, mas também com as realidades e a escala das necessidades de um país muito diferentes daquele que existia em 1964, quando a intervenção militar, em parte provocada por uma crise de governabilidade, interrompeu a experiência democrática da assim chamada República Populista, iniciada em 1945 e assinalada pelo início da extensão das franquias políticas, sociais e econômicas da população brasileira.

Com efeito, de 1964 para 1984 foi muito significativa a magnitude das mudanças ocorridas no Brasil, a começar pela demografia. Em 1960, a população do Brasil era de 71 milhões de habitantes; em 1985 era de 134,8 milhões de habitantes, dos quais 47 % com menos de 20 anos. Nestes dois últimos decênios o Brasil se tornou a décima economia do mundo em volume de produção; ingressou na faixa dos países majoritariamente urbanos; passou

a ter uma estrutura industrial de grande porte, diversificada e razoavelmente bem balanceada; passaram a prevalecer, tanto no campo quanto na cidade, relações de trabalho assalariadas; ganharam força no âmbito da sociedade civil movimentos associativos - do novo sindicalismo da grande São Paulo às comunidades eclesiais de base -; cresceu e se diversificou a pauta de exportações, que deixou de ser representada preponderantemente por produtos primários.

A estes aspectos, indicativos da escala da mudança modernizadora do país, cabe acrescentar a sombra do agravamento das desigualdades. Os mais pobres - metade da população brasileira -, que em 1960 tinham apenas 15 % da renda nacional, hoje têm menos de 13 %. Os 10 % mais ricos, que em 1960 tinham 39 % da renda nacional, atualmente detêm 51 %. Mais da metade das famílias brasileiras se encontram numa faixa que varia da estrita miséria (rendimentos de até um salário mínimo) à estrita pobreza (rendimentos de até dois salários mínimos), cabendo notar que o salário mínimo, por ocasião da posse de Sarney na Presidência da República, era de US\$ 25 por mês. Isto se espelha nos indicadores sociais, que situam o Brasil, nesta matéria, pouco acima do quinquagésimo lugar no ranking mundial, como aliás se vê a olho nu, bastando atentar para o crescente favelamento das cidades e para a degradação da vida urbana representada pela violência e pela criminalidade.

Em síntese: o Brasil se caracteriza pelo enorme contraste entre os seus indicadores econômicos, que o apontam como um país próximo do estágio de desenvolvido, e os seus indicadores sociais, que o situam como um país efetivamente subdesenvolvido (Santos, 1985, p. 224-309; Jaguaribe *et alii*, 1986; Sarney, 1986, p. 107).

Para a Nova República, que assumiu um compromisso fundamental com a democracia e com a mudança, parece evidente que a necessidade interna número um do Brasil, derivada de suas realidades, é a erradicação da miséria e dos mecanismos que a reproduzem. De fato, sem um padrão de vida condigno para todos os cidadãos não se institucionalizará, de maneira duradoura, no país, nem a democracia como forma de vida e de governo, nem uma estável economia de mercado. Como disse o presidente Sarney na Organização dos Estados Americanos - OEA, em 11 de setembro de 1986:

*"...na América Latina a democracia não é ainda uma conquista definitiva. É árdua batalha, luto quotidiana para levar a participação a todos os setores da vida e não apenas ao nível político... Não podemos fugir de responsabilidades que são inalienáveis. A História não nos colocou em posição de relevo na vida de nossos países para assistirmos impassíveis ao correr do tempo, para sermos administradores de uma eterna esperança, de uma confiança inerte, à espera de que, por si sós, estas terras se transformem no novo mundo".*

### III

Quais são as conseqüências, para a política exterior brasileira, desta mudança interna? Creio que cabe destacar em primeiro lugar que, ao compromisso da Nova República com a democracia e a tolerância inerente ao pluralismo corresponde, no plano externo, um internacionalismo de vocação pacífica, guiado pelos preceitos da coexistência e da cooperação com todos os demais membros da sociedade internacional. Esta é uma razão de princípio a explicar o recente restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba (sobre o reatamento com Cuba cf. Moura, 1986, p. 1-4), que completa a vocação ecumênica da política externa brasileira. De fato, da proposta democrática interna, aberta para a representação legal de todas as correntes de opinião, deriva também a convicção doutrinária de que os interesses nacionais, voltados para a ampliação do poder de controle da sociedade brasileira sobre o seu próprio destino e para a redução da desigualdade, podem ser adequadamente promovidos, sem exclusões - mas evidentemente com maior ou menor intensidade em função dos campos de atuação e dos contextos diplomáticos - em relação a todos os Estados, por via diplomática, através da persuasão, do compromisso e da pressão, meios típicos da convivência democrática.

O internacionalismo pacífico da Nova República inaugura uma convergência plena entre a proposta externa de democratização das relações internacionais, que vinha caracterizando a ação do Itamaraty nos últimos anos do regime militar, e o processo interno. "Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossas fronteiras", disse o presidente Sarney na abertura dos trabalhos da Assembléia Geral da ONU, em 23 de setembro de 1985, pois "estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência".

Esta coerência é importante para a atuação do país no campo dos valores, pois a conduta externa dos Estados não é apenas comandada pelas relações de forças e interesses, militares ou econômicos. Idéias, sentimentos e percepções também influenciam as decisões dos protagonistas do sistema internacional. É por isto que se pode dizer que toda política externa combina aspectos quantitativos com qualitativos. Entre os aspectos qualitativos, vinculados ao campo dos valores, está a legitimidade internacional, ou seja, o título para agir e a *vis atractiva* que deriva da democracia no plano interno. É, por essa razão que o presidente Sarney se sentiu autorizado a afirmar, no seu já citado discurso na ONU, em setembro de 1985: "Desejamos agora revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações".

Este revigoreamento qualitativo da presença internacional do Brasil é uma nova dimensão da política externa.

Ela se traduz, no campo dos valores, pela solidariedade a outros Estados que compartilham os ideais e a prática da democracia, muito particularmente os do contexto regional latino-americano, como é o caso da Argentina e do Uruguai, e pelo aprofundamento do repúdio ao *apartheid* na África do Sul. Desta postura também deriva uma nova e inédita diretriz diplomática em matéria de direitos humanos - representada pela inequívoca manifestação da vontade do Executivo em aderir aos dois grandes Pactos da ONU sobre direitos humanos, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, à Convenção da ONU e à Convenção Interamericana para a Prevenção e a Punição da Tortura - superando-se desta maneira o contencioso sobre direitos humanos que, durante o regime militar, por obra do arbítrio e pela não-prestação de contas à comunidade internacional, deslegitimava a posição do país enquanto um advogado da democratização do poder mundial.

Cabe também apontar que o revigoramento qualitativo da presença internacional do Brasil amplia as suas possibilidades de atuação. Com efeito, uma política externa requer, além de uma proposta adequada de inserção do país no mundo, um estilo, ou seja, modalidades de atuação que assinalam recursos de competência e habilidade que, quando bem empregados reforçam, e quando mal utilizados comprometem a política internacional de um país. Um estilo competente realça qualitativamente os recursos de poder de um país e minimiza suas fraquezas, ao promover os interesses nacionais por meios diplomáticos - vale dizer, pela persuasão, pelo compromisso e pela pressão.

O Brasil, graças ao profissionalismo de seus quadros diplomáticos, sempre teve estilo, mas neste capítulo a Nova República abriu a possibilidade de uma diplomacia presidencial em moldes que não estavam ao alcance do regime militar. De fato, a democracia vem permitindo ao país colocar, pela voz e pela presença de seu presidente, em nova dimensão e com mais força de atração, os interesses nacionais nas mais altas instâncias da discussão bilateral e também nos foros multilaterais.

Este tipo de diplomacia, que assegura prioridade na transmissão de uma posição, na Nova República se iniciou com a visita do presidente eleito Tancredo Neves, em janeiro e fevereiro de 1985, ao Papa, a diversos países europeus, aos Estados Unidos e a diversos países da América Latina - todos democráticos, tendo como objetivo obter o reconhecimento qualitativo de uma solidariedade proveniente de formas comuns de conceber a vida em sociedade. Ela, no momento atual, vem sendo conduzida e aprofundada pelo presidente Sarney e visa reforçar o peso do Brasil como interlocutor respeitável no plano internacional, seja no plano da convergência - como foi o caso dos encontros com o presidente Alfonsín, da Argentina, ou com o presidente Sanguinetti, do Uruguai --; seja no plano da divergência - como foi o caso do recente encontro com o presidente Reagan, dos EUA. Disso tudo que acaba de ser dito sobre valores, princípios e estilo, derivam conseqüências importantes para a política exterior do Brasil nos campos estratégico-militar e econômico.

#### IV

No campo estratégico-militar, caracterizado pelos riscos de guerra e pelos anseios de paz que permeiam a vida dos povos e das nações e que configuram o parâmetro último da ordem internacional, a Nova República vem reiterando o tradicional princípio da diplomacia brasileira de condenação das guerras de conquista e reafirmando a importância da solução pacífica das controvérsias e da não-ingerência nos assuntos internos de outros Estados. Esta postura é uma conseqüência da posição do Brasil no sistema internacional.

Com efeito, para países como o Brasil a paz não é apenas - como para as grandes potências da atualidade, os EUA e a URSS - a inexistência da guerra nuclear e de operações militares convencionais de larga escala, mas também a segurança representada pela imunidade à agressão e pela preservação da soberania e da integridade territorial de todos os Estados, grandes e pequenos. É por essa razão que o Brasil, diante da persistência de focos de conflitos militares na América Central, vem aprofundando o seu posicionamento favorável a uma solução negociada de cunho latino-americano no âmbito do processo de Contadora. Ao integrar o Grupo de Apoio a Contadora, a Nova República reafirmou - com um vigor que não caracterizou a diplomacia do regime militar - o seu apoio a fórmulas políticas conciliatórias que restabeçam, na região, um diálogo com base na pluralidade de opiniões, tanto no plano interno quanto na interação entre os Estados.

Esta postura mais afirmativa se desdobrou na recente iniciativa do governo Sarney - submetida em 1986 à Assembléia Geral da ONU - de converter o Atlântico Sul numa zona de paz, militarmente desnuclearizada. Esta iniciativa é uma ponte, de natureza política, entre a África e a América do Sul, e visa colocar na agenda do campo estratégico-militar a aspiração brasileira de não ver o país enredado nos imponderáveis simplificadores do conflito Leste/Oeste. De fato, na perspectiva de uma potência intermédia como o Brasil, situada geograficamente no Sul do continente americano e com graves problemas internos de desigualdade, o conflito Leste/Oeste não capta toda a complexidade, abrangência e urgência dos problemas presentes na ordem do dia do sistema internacional.

O desarmamento e outros mecanismos de controle e redução dos meios da guerra são importantes para o Brasil

também, num dos seus contextos diplomáticos mais relevantes: o de seus vizinhos, inseridos, por sua vez, no contexto regional mais amplo da América Latina. Ao Brasil, que convive - e precisa conviver - pacificamente com seus dez vizinhos - dado importante e permanente de sua política externa e que exige uma atuação diplomática constante -, é de sumo interesse que tanto os focos da guerrilha e do terror na Colômbia e no Peru, quanto as controvérsias territoriais pendentes na América do Sul (por exemplo: Peru e Equador, Peru e Chile, Venezuela e Guiana) sejam resolvidos pela concórdia da negociação, a exemplo do recente acordo argentino-chileno sobre Beagle, obtido através da mediação papal. Esta é a tradição e também a prática recente do Brasil que superou, através de acordo, ainda na vigência do regime militar, a controvérsia dos anos 70 com a Argentina, referente ao aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata, no caso da Usina de Itaipu

O Brasil da Nova República, no entanto, fiel aos seus compromissos no plano interno com a democracia e a mudança, entende que o pacifismo de meios não é suficiente, pois em última instância a paz é uma obra de justiça a ser construída pela cooperação multilateral substantiva e pelo respeito ao Direito Internacional. "Todos - como diz o artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos do Homem - têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados."

A plena realização dos direitos humanos em escala planetária exige a redução do hiato, hoje existente, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e a superação do absurdo contraste prevaemente no sistema internacional entre o excesso de poder que criou condições estratégico militares para uma guerra de extermínio e o excesso de impotência que, no campo econômico social, vem condenando as grandes massas da humanidade à fome e à miséria. É por essa razão que a diplomacia brasileira, na linha do que já vinha sendo feito pelo Itamaraty durante o regime militar, vem defendendo as reivindicações dos países do Terceiro Mundo em prol de uma ordem econômica mais justa e equitativa, entendendo, em síntese, que cabe ao país desempenhar em conjunto com outros, com o adicional de legitimidade que deriva de sua proposta interna e com os recursos de poder de que dispõe uma potência intermédia para catalisar iniciativas, um papel positivo neste amplo processo de negociação ora em curso. Daí alguns aspectos novos da atuação do Brasil no campo econômico internacional, que convém realçar.

## V

O campo das relações econômicas diz respeito à transferência internacional de recursos, na ampla acepção de financiamentos, juros, investimentos diretos, tecnologia e produtos, seja pela ação interestatal, seja pela ação transnacional de empresas. É o que se pode chamar de mundo do comércio. Este, quando comparado com o campo estratégico-militar, cresceu de importância para o sistema internacional no segundo pós-Guerra com o aprofundamento da mundialização das economias nacionais. interessante, neste sentido, lembrar que o Japão e a Alemanha Ocidental, através de sua atuação no mundo do comércio, lograram alcançar pacificamente uma preeminência que perseguiram, nos anos 30, por meios militares e cujos resultados foram catastróficos (Rosecrance, 1986). É a bem-sucedida ação neste mundo que explica, igualmente, a relevância que adquiriram, no processo da transferência internacional de recursos, os NIC's asiáticos, como a Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan.

O campo econômico, em contraste com o estratégico-militar, no qual prevalece a bipolaridade EUA-URSS, caracteriza-se por uma multipolaridade, tendo os EUA, no entanto, uma presença preponderante. Esta não é tão avassaladora quanto foi nos anos 50 e 60, por força da emergência de novos centros, como o Mercado Comum Europeu e o Japão, mas continua hegemônica no plano financeiro dado o papel do dólar no mundo, e é fundamental no plano econômico, seja pela importância do mercado norte-americano, seja pelo impacto internacional da reestruturação da economia norte-americana que vem se configurando pela tecnologia de ponta, pelos serviços e pela informática.

Quais as possibilidades do Brasil de atender às suas necessidades internas e condicionamentos externos, atuando no campo econômico internacional? A resposta a esta pergunta passa por uma prévia análise do que vem ocorrendo neste campo, e também de qual tem sido o desempenho global da América Latina, em que o Brasil se insere, neste mundo do comércio.

## VI

Uma das características do mundo do comércio nos anos 80 é a diminuição da importância dos produtos primários. Isto vem ocorrendo no campo dos alimentos, pois hoje, dado o sucesso da agricultura no Mercado Comum Europeu, nos EUA e em muitos países subdesenvolvidos, só a URSS é uma grande importadora de alimentos. A isto cabe agregar as práticas claramente protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos na defesa de seus produtos agrícolas. Daí as conseqüências para Argentina e Uruguai, que se vêem obrigados a redefinir o seu papel clássico na divisão internacional do trabalho, o que é um dos dados a explicar a renovada importância do comércio regional e dos recentes acordos entre a Argentina, o Uruguai e o Brasil. Esta diminuição de importância afeta igualmente a economia

cafeeiro - e conseqüentemente o Brasil, a Colômbia e os países da América Central - por força da diminuição do consumo e da *vis atractiva* do café. O mesmo ocorre com o tabaco.

A diminuição de importância dos produtos primários alcança igualmente as matérias-primas, pois a inovação tecnológica vem reduzindo seu peso econômico, seja nos processos de manufatura - é o caso da energia, inclusive petróleo - seja na quantidade de matérias empregadas, pois os produtos são mais leves e o plástico vem substituindo metais e fibras naturais. Disso também derivam conseqüências para a Venezuela e o México, enquanto exportadores de petróleo, para o Brasil enquanto exportador de ferro e bauxita, para a Bolívia enquanto exportadora de estanho, para o Chile enquanto exportador de cobre - para dar alguns exemplos.

Outro dado importante é o fato de a competitividade do processo industrial hoje depender menos do custo da mão-de-obra, por força da automação e da informática, o que torna a América Latina menos competitiva do que já foi no mundo do comércio

A informática e a automação também são responsáveis por uma alteração da indústria manufatureira, permitindo a sua divisão, para efeitos analíticos, em dois tipos: a baseada em matérias-primas que geram produtos que aparecem na balança comercial e a baseada em informações e conhecimentos, que nem sempre surgem como produtos e que, freqüentemente, aparecem como serviços. Daí a razão pela qual, por insistência dos EUA, que têm predominância neste setor, o tema serviços vem sendo inserido na agenda do GATT. Foi este, em substância, o resultado da reunião do GATT realizada em setembro em Punta del Leste. Nesta reunião logrou-se uma fórmula diplomática apropriada para salvaguardar as posições de países como o Brasil e a Índia que, como países subdesenvolvidos de maior porte industrial e tecnológico, recebiam abrir o processo de negociação e o estudo dos serviços sem uma agenda preestabelecida. Esta fórmula não elimina, no entanto, o fato que, com o apoio do Secretariado do GATT, está-se dando início ao estudo e à discussão de serviços no contexto de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais.

É importante observar que a posição norte-americana em matéria de serviços tem sido colocada basicamente como uma questão de princípios e não apenas como uma questão de interesses específicos, quantificáveis e negociáveis. Neste sentido, a posição norte-americana comporta analogias com a postura do liberalismo econômico que adotaram em matéria de Direito do Mar, quando na primeira presidência Reagan rejeitaram o texto que resultou da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, depois de o terem negociado longamente em governos anteriores.

Para a América Latina em geral a transformação da indústria manufatureira por força da informática, em termos de competitividade, esbarra com a falta de infra-estrutura de conhecimentos e de educação, e para o Brasil em particular coloca adicionalmente o risco da obsolescência da estrutura industrial de grande porte, fruto dos grandes investimentos dos anos 70. É neste contexto que também deve ser entendida a política de reserva temporária de mercado em certos segmentos da informática, que é um dos contenciosos delicados do país com os EUA e com outros países desenvolvidos. Com efeito, esta política se insere numa proposta de política industrial que procura dar ao país condições para uma capacitação tecnológica que o torne apto a se inserir no mundo do comércio, num patamar compatível com as novas realidades do mundo neste final do século XX.

Finalmente, cabe realçar que, nos anos 80, a economia simbólica - ou seja, os movimentos de capital, as taxas de câmbio, os fluxos de crédito - vem se afastando cada vez mais da economia real das transações de bens e serviços. É suficiente, neste sentido, lembrar que o comércio mundial de bens e serviços oscila entre US\$ 2,5 e US\$ 3 trilhões por ano, números que não guardam nenhum vínculo de proporcionalidade com os US\$ 75 trilhões que são anualmente movimentados no mercado financeiro de eurodólares. Estes números indicam que os movimentos de capital - e não o comércio - tornaram-se a força que impulsiona a economia mundial. (Estas características da economia internacional dos anos 80 estão muito bem descritas em Drucker, 1986, p. 768-91.)

Para o Brasil e para a América Latina, estas características gerais são pouco animadoras e se agravaram nos anos 80 por força do peso dos encargos da dívida externa. Com efeito, alterou-se estruturalmente a situação dos anos 70. Esta caracterizou-se pelo maciço ingresso de recursos na região na forma de financiamentos privados, que reciclaram os petrodólares. Estes recursos foram muito especificamente, no caso do Brasil, um fator de estímulo às atividades econômicas e uma resposta à crise dos preços do petróleo, constituindo-se, além do mais, como algo aceitável financeiramente para credores e devedores, na medida em que as taxas internacionais de juros ficaram, neste período, consistentemente abaixo das taxas de expansão das exportações dos países tomadores destes recursos.

Nos anos 80 esta situação mudou radicalmente com a inversão da diferença entre as taxas de crescimento das exportações dos países devedores e as taxas de juros internacionais. Estas, como é sabido, subiram por força do impacto internacional do descompasso entre a política monetária e fiscal dos EUA. O ajustamento da América Latina a esta nova situação, assinalada também pela descoordenação das políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos, converteu uma região de economias subdesenvolvidas, que necessitam poupança externa para crescer, em exportadora

líquida de capitais, compelida a gerar enormes superávits comerciais para pagar os serviços da dívida. Este esforço de exportação provocado pela dívida tem, na América Latina:

- a) causado sérios prejuízos para o seu desenvolvimento;
- b) agravado os seus problemas sociais;
- c) reduzido as suas importações com conseqüências para o comércio internacional;
- d) estimulado as tendências protecionistas dos países desenvolvidos, pelos desequilíbrios causados pela redução de suas importações e pela ampliação de suas exportações.

Neste quadro sombrio, o Brasil, a partir de 1984 - e com nitidez na Nova República -, pelo esforço interno de substituir importações de petróleo e no contexto de recuperação do comércio mundial e da baixa das taxas de juros, conseguiu um excepcional desempenho econômico. Como apontou o presidente Sarney em seu artigo recente em *Foreign Affairs*, nestes dois anos de sua gestão o país cresceu; expandiu as suas reservas; produziu superávits comerciais anuais da ordem de US\$ 12 bilhões; saldou os juros da dívida sem receber dinheiro novo e sem um acordo com o Fundo Monetário Internacional, e pagou *spreads* altíssimos, quando se leva em conta que, durante toda a crise do endividamento dos anos 80, nem bancos nem investidores perderam dinheiro no Brasil. (Sarney, 1986, p. 109-10; Fritsch, 1985, p. 19-26.)

O custo social e econômico deste desempenho, único na América Latina - em parte viabilizado pelo fato de que a relação das importações com o PNB é de apenas 6 % (3 % com a exclusão do petróleo) -, tem sido, no entanto, altíssimo e ameaça a necessidade brasileira de enfrentar a desigualdade para poder consolidar a democracia. "Débito pago com miséria e conta paga com a democracia", afirmou o presidente Sarney em seu já mencionado discurso de setembro de 1985, na abertura dos trabalhos da Assembléia Geral da ONU. De fato, não há como encaminhar adequadamente o problema da redução da desigualdade e o imperativo do crescimento quando se leva em conta que, desde 1983, a economia brasileira produz mais do que gasta em consumo e investimento, transferindo para o exterior, para o pagamento dos juros da dívida e demais rendimentos do capital estrangeiro, o equivalente a cerca de 5 % do PIB. Em 1985 a transferência de recursos para o exterior alcançou US\$ 11,4 bilhões, ou seja, 7 vezes o que se gastou com o programa de prioridades sociais, e uma quarta parte da poupança interna bruta (Batista Júnior, 1986; Nassif, 1986, p. 32; Moreira, 1986).

Foi com o objetivo de tornar claro este dilema entre necessidades internas e exigências externas que o presidente Sarney, por ocasião de sua visita aos EUA, no discurso de 11 de setembro de 1986 na sessão conjunta do Congresso norte-americano, buscou explicar uma conta simples: "Para crescer, o Brasil precisa investir e importar mais, adquirindo produtos de seus parceiros comerciais; para investir e importar mais, o Brasil precisa reduzir o seu saldo comercial com o exterior; se o país reduzir o seu saldo comercial, diminuirá a sua capacidade de transferir recursos para o pagamento da dívida, o que só poderá fazer se puder pagar menos, por algum tempo, para poder importar mais" Daí a conclusão: "Somente assim poderemos assegurar, de imediato, o ritmo do crescimento almejado e, a médio e longo prazos, a reintegração do País na economia internacional sem crises, choques ou sobressaltos, e cumprir com o inalienável compromisso que temos com o nosso povo".

Em síntese, a posição brasileira é no sentido de reiterar que não é possível tratar de finanças e comércio como se fossem compartimentos estanques no processo de transferência internacional de recursos. Neste sentido, a ação independente do GATT e do FMI como instâncias ordenadoras da economia mundial de mercado está perdendo, diante das novas realidades acima sucintamente resenhadas, a capacidade de regular o contexto dentro do qual operam os protagonistas da transferência internacional de recursos. Daí o empenho da Nova República de manter e aumentar as suas margens de autonomia, não se submetendo ao monitoramento do FMI.

A postura atual brasileira no que diz respeito ao FMI, que contrasta com a do regime militar, não significa uma rejeição do princípio democrático da transparência de sua conduta, indispensável, de resto, em qualquer processo de efetiva cooperação internacional, mesmo porque o Brasil, conforme já apontado, está aceitando prestar contas à comunidade internacional numa matéria tão delicada como a dos direitos humanos, que diz respeito à qualidade do exercício do poder. Significa, isto sim, que na visão brasileira as condicionalidades do FMI, no momento atual, ainda se traduzem numa "receita" que não constitui um padrão de conduta zelosa e responsável. Esta receita, baseada essencialmente na redução do consumo interno e das importações e ampliação das exportações, imporá ao país uma "obrigação de comportamento" que não só não diminuirá os riscos que a dívida acarreta para o sistema financeiro internacional, como também poderá levar a um fracasso interno de poder - ou seja, à dissipação de recursos materiais e sociais na consecução de ações e programas que supervalorizam o repertório de lembranças e prescrições passadas, subestimando novos dados e novas informações (Lever & Huhne, 1985).

Neste esforço diplomático, que assinala uma importante mudança de atitude, o Brasil vem procurando persuadir e pressionar os seus interlocutores estatais e transnacionais - para poder melhor negociar a sua inserção no campo

econômico - que a posição do país tem um alcance mais amplo. Diz respeito ao fato que, converter países subdesenvolvidos em exportadores líquidos de capital é um novo aspecto da crise do sistema internacional. Esta crise, assinalada por uma cisão entre poder e ordem - esta última entendida como um padrão previsível de conduta - significa a inexistência de regras razoáveis para a ação no campo econômico; disponíveis para os governantes. Isto representa um aguçamento do problema da governabilidade do sistema internacional e, portanto, uma ameaça tangível para a já precária ordem mundial.

Evidentemente, nesta perspectiva mais ampla a pergunta que se coloca é no sentido de saber se o mundo do comércio, diante desta crise, se traduzirá: numa luta de todos por todos, que tornará a humanidade mais pacífica ao tornar as nações úteis umas às outras, ou, ao contrário, representará uma luta de todos contra todos, destrutiva da ordem mundial, que poderá ver-se ameaçada pela sublevação dos particularismos.

Com efeito, a estabilidade da ordem mundial, tanto no campo estratégico-militar quanto no econômico, pressupõe uma aceitação do quadro de funcionamento do sistema internacional. Esta aceitação não impede o conflito mas limita o seu alcance, pois a acomodação dos conflitos através da diplomacia só é possível quando a ordem vigente é percebida como minimamente razoável. De fato, a diplomacia, ao transitar pela persuasão, pela pressão e pela negociação, presume um quadro comum de referências quanto ao que é aceitável, seja em termos de valores e interesses comuns, seja em termos de uma interpretação compartilhada sobre as relações de poder.

Neste sentido, vale a pena ponderar que ocorreram redistribuições de poder no sistema internacional. Estas redistribuições diminuíram a capacidade das grandes potências de administrarem, por si sós, a ordem mundial - seja porque existem problemas de escopo universal, como a ecologia, o tráfico de drogas e o terrorismo; seja porque o campo econômico efetivamente se internacionalizou. Esta é uma situação nova que caracteriza o sistema internacional a partir da década de 60 e que explica não só o espaço aberto ao tema Norte/Sul, como as dificuldades de estruturar a vida internacional apenas em torno das relações Leste/Oeste. Por isso, em última instância, a posição brasileira carrega no seu bojo a seguinte pergunta: é possível uma ordem estável com a total insatisfação dos grandes países devedores, em particular os da América Latina?

Não é fácil responder a esta pergunta, pois ela requer a serenidade de muitos protagonistas - estatais e transnacionais - para refletirem sobre a complexidade da crise, cuja substância é de difícil apreensão. Ela ajuda, no entanto, a explicar a conduta brasileira e o que ela, por conta das mudanças internas e de seu impacto no campo dos valores, contém de novo, não apenas no campo econômico geral, como também no contexto regional latino-americano, que passo a seguir a examinar como o último tópico deste artigo.

## VII

O contexto diplomático regional do Brasil é o da América Latina, uma região que combina geografia e história e que tem uma agenda comum de temas e problemas, derivados de formas compartilhadas de inserção no sistema internacional. Trata-se de uma região que, na sua interação, vem buscando, sobretudo a partir dos anos 50, um repertório comum de interesses convergentes, tentando superar as suas dificuldades de cooperação, que derivam tanto das assincronias dos ciclos econômicos e políticos, quanto das diferenças de escala que separam os países da região. Este esforço de cooperação provém da percepção de uma interdependência recíproca, pois o que acontece num país afeta e influencia os demais, quer no campo dos valores - é o caso dos processos de democratização - quer no campo estratégico-militar - são os problemas territoriais ou o terrorismo - quer ainda no campo econômico - é o caso da dívida ou da redução do comércio intralatino-americano, por conta da crise de recessão dos anos 80.

Em síntese, trata-se de um contexto diplomático privilegiado pelos seus integrantes, pois os países latino-americanos se percebem como aliados, mercados e modelos relevantes uns para os outros, sem os quais dificilmente sobreviveriam como unidades autônomas no sistema internacional.

No momento atual, os itens prioritários da região são os problemas da democratização e da dívida, que se inserem, por sua vez, nas mudanças ocorridas no mundo do comércio, que fizeram com que a região, de 1950 a 1985, perdesse posição no campo econômico. Em 1950, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela tinham renda *per capita* mais alta que a Coréia do Sul e Taiwan; Venezuela, Uruguai e Argentina estavam à frente da Áustria e Itália; a maioria dos países latino-americanos de maior expressão ultrapassava a Grécia, Portugal e Turquia; até 1960, muitos países latino-americanos estavam à frente do Japão ou com ele se igualavam. Em 1985, a renda média dos países latino-americanos acima referidos foi um terço a menos que a do Japão e dos países europeus médios; metade da dos países da Europa Mediterrânea e abaixo das nações recentemente industrializadas da Ásia e da Turquia (Balassa *et alii*, 1986, p. 45-74).

Isto explica a ação conjunta, seja na modalidade de uma definição externa comum - exemplificada no Consenso de Cartagena para o tratamento dos Problemas de ordem geral da dívida internacional dos países latino-americanos - ,

seja na modalidade de novos mecanismos de cooperação regional visando a criação de um espaço econômico ampliado, através de um mercado comum. O aspecto mais interessante e novo deste esforço de cooperação são os acordos recentes entre a Argentina e o Brasil, aos quais o Uruguai se associou, visando eliminar barreiras alfandegárias, promover o intercâmbio de bens e serviços e estimular projetos industriais comuns. Estes são vistos no seu conjunto como uma resposta apropriada à necessidade interna comum colocada pelo desafio do crescimento, da viabilidade democrática e da perda de posição relativa no mundo, no campo econômico. Estes acordos formam o núcleo estrutural para um novo espaço preferencial regional, a que poderiam associar-se, no correr do tempo, outros países latino-americanos com o objetivo de conferir à América Latina não só o perfil - que ela já tem - mas o rosto de sua individualidade no mundo, por meio de um papel ativo na redefinição da ordem mundial, atenta no campo dos valores à inspiração democrática; no campo estratégico aos anseios de paz e no campo econômico a uma ordem mais justa, mais equitativa e mais eficiente.

### **Bibliografia**

BALASSA, Bela *et alii*. *Toward renewed economic growth in Latin America*. El Colégio de México, FGV, Institute for International Economics, p. 45-74, 1986.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. "Divida externa brasileira". *In: Congresso do PMDB*. Brasília, ago. 1986.

DRUCKER, Peter. "The changed world economy". *In: Foreign Affairs*. p 768-91, 1986.

FRITSCH, Winston. "Rumos da política econômica externa brasileira". *In: Contexto Internacional*. Ano 1, nº 2, p. 19-26, jul.-dez. 1985.

JAGUARIBE, Hélio *et alii*. *Brasil 2000: Para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

LEVER, Harold & HUHNE, Christopher. *Debt and danger: The world financial crisis*. Hardsmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1985.

MOREIRA, Marcílio Marques. *The brazilian quandary*. New York, Priority Press, 1986.

MOURA, Gerson. "Brasil-Cuba: Enfim o reatamento". *In: Brasil 10 - Perspectivas Internacionais*. Ano 2, p. 1-4, abr.-jun. 1986.

NASSIF, Luis. *Folha de São Paulo*, 23/09/1986, p. 32.

ROSECRANCE, Richard. *The rise of the trading-State Commerce and conquest in the modern world*. New York, Basic Books, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "A pós-revolução brasileira". *In: JAGUARIBE, Hélio et alii. Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio, p. 224-309, 1985.

SARNEY, José. "Brazil: A president's story". *In: Foreign Affairs*. p. 107, 1986.

Texto recebido para publicação em janeiro de 1987.