

11. As transformações internacionais e o interesse nacional*

Tornou-se lugar-comum dizer que os anos 80 foram perdidos para a América Latina, inclusive Brasil. Ao mesmo tempo vemos a América Latina marginalizada pelo Primeiro Mundo, que hoje se interessa principalmente pela Europa Oriental e Leste Asiático. Diante dessa situação procurarei compreender porque isso aconteceu e quais as saídas que se apresentam.

Para alcançar esses dois objetivos dividirei esta conferência em duas partes. Na primeira examinarei as transformações internacionais, na segunda, a estratégia possível de inserção do Brasil na nova ordem que está se formando.

As transformações mundiais

Durante a década de 60, a humanidade passou por uma verdadeira revolução política e cultural. Em seguida, entretanto, após o *boom* econômico, o crescimento arrefeceu; após a revolução política e cultural, que teve seu ápice em maio de 1968, sobreveio a ordem, o conservadorismo, afinal, a contra-revolução neoliberal.

A desaceleração do crescimento nos países capitalistas do Primeiro Mundo e a crise econômica nos países comunistas ou do “socialismo real” desempenharam um papel fundamental nas transformações dessa contra-revolução. Nos países capitalistas desapareceu o consenso keynesiano, surgindo em seu lugar um conservadorismo neoliberal, que se manifestou na teoria econômica através do monetarismo, da escola das expectativas racionais e da escola da escolha pública. O *welfare state* entrou em

* Conferência pronunciada no Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain da Ecole d'Hautes Etudes en Sciences Sociales/Maison de Sciences de l'Homme, sob o título geral “Le Brésil à la derive du monde”. Paris, janeiro de 1990. Publicada originalmente neste livro.

crise, atacado tanto pela direita quanto pela esquerda. O Estado, que havia crescido excessivamente nos cinquenta anos anteriores, torna-se o objeto de um grande reexame, que leva a privatizações e à desregulamentação de mercados. Já nos países comunistas o estatismo do tipo soviético foi posto inexoravelmente em xeque, primeiro através de iniciativas internas ao próprio regime — a *glasnost* e a *perestroika* — depois, em 1989, através da revolução democrática dos países do Leste Europeu.

O fim da guerra fria e a perda relativa de importância dos Estados Unidos fortaleceu a tendência à formação de blocos econômicos mundiais, dos quais somente a Comunidade Econômica Européia existe de fato.

Esse processo, paradoxalmente, gerou o retorno ao nacionalismo, cujos sinais mais evidentes são o protecionismo europeu, o conflito Japão—Estados Unidos, a reunificação alemã e os conflitos nas repúblicas soviéticas.

Do ponto de vista microeconômico, viu-se o aumento contínuo, em número e poder, dos tecnoburocratas públicos e privados (*professional managers*), cujos objetivos e razão de ser são o incremento de eficiência e a manutenção das taxas de lucro. Para alcançar esse objetivo orientam-se para o mercado, ao mesmo tempo que procuram controlá-lo sob todas as formas. Administram internamente suas empresas usando de todas as técnicas do planejamento, ao mesmo tempo que usam uma retórica em relação ao mercado que lembra o liberalismo do século XIX. Assim, em vez de conflitarem com a burguesia, consolidam sua aliança econômica e ideológica com ela.

Nessa remodelação do capitalismo tecnoburocrático contemporâneo, os operários, que no final dos anos 60 pareciam extremamente fortes e logravam, através de aumentos de salários acima da produtividade, estrangular os lucros, representam hoje, vinte anos depois, uma parcela decrescente da força de trabalho. O número de trabalhadores sindicalizados diminuiu, exceto na área dos serviços, sua participação na renda caiu, ao mesmo tempo que o poder relativo dos sindicatos em relação às empresas foi consideravelmente reduzido.¹

Nos anos 80, a América Latina e, significativamente, os países da Europa Oriental onde começou a revolução democrática (Hungria, Polônia, Iugoslávia e Romênia) foram vítimas da crise da dívida externa. Para a América Latina essa crise significou a estagnação da renda por habitante e uma crise social que se agravava a cada ano. Significou também a transição para a democracia, já que a dívida externa foi contraída por regimes militares autoritários. Significou finalmente a marginalização internacional da América Latina. A partir de meados dos anos 80 o Primeiro Mundo passou a se interessar cada vez menos pela

região e nela investir em proporção cada vez menor de suas disponibilidades, enquanto seus bancos insistiam em cobrar uma dívida que não pode ser paga.

A estratégia internacional brasileira

Diante dessas transformações ocorridas no plano mundial houve mudança na posição internacional assumida pelo Brasil, ou a estratégia de inserção internacional brasileira continua basicamente a mesma? Na verdade, não é possível encontrar nenhuma mudança significativa nos últimos vinte anos — ou, talvez, nos últimos cinquenta anos. Devemos, portanto, em primeiro lugar, tentar definir qual tem sido essa estratégia.

A estratégia internacional tradicional do Brasil, que serviu de suporte entre 1930 e 1980 para um bem-sucedido processo de industrialização, poderia ser chamada de “estratégia nacional desenvolvimentista”. Ela partiu de um diagnóstico bastante preciso: a partir particularmente dos anos 30 a economia brasileira passou a transitar do capitalismo mercantil (ou, para muitos, do pré-capitalismo) para o capitalismo industrial; apresentava uma indústria nascente e em pleno processo de desenvolvimento; economicamente era dependente dos Estados Unidos, mas culturalmente a influência maior era européia, em particular francesa. A modernização implicava industrialização substitutiva de importações e mudança da influência cultural para os Estados Unidos.

A partir dessas premissas, pode-se traçar a estratégia que norteou os alinhamentos políticos e ideológicos do Brasil. No plano puramente diplomático procurou-se uma aproximação com os Estados Unidos. Isso não impedia, porém, a adoção de posições terceiro-mundistas e latino-americanistas moderadas, nem representava um obstáculo ao apoio à estratégia de desenvolvimento do país.

O desenvolvimento econômico estava baseado, de um lado, no protecionismo comercial, que viabilizava o processo de desenvolvimento industrial por substituição de importações, e, de outro, na procura incessante de financiamentos internacionais para investimentos em infra-estrutura e bens de capital. Esses financiamentos, entretanto, só começaram a se tornar possíveis a partir do final da década de 60, com o *boom* do mercado de “eurodólares”, e principalmente nos anos 70, com a reciclagem dos “petrodólares”.

A estratégia brasileira era o vetor de um conflito ideológico interno entre os “nacionalistas” e “cosmopolitas”.² Os nacionalistas, em última análise dominantes inclusive no período da

ditadura militar (1964-84), afirmavam que o Brasil era um país fraco, indefeso, viam o imperialismo em todos os lugares, e propunham que os países do Terceiro Mundo se unissem e se protegessem. Os “cosmopolitas” também acreditavam na fraqueza do país, mas consideravam que os interesses do Primeiro Mundo eram basicamente coincidentes com os do Brasil e, dessa forma, contavam com a boa vontade desses países para com o Brasil, desde que nós “nos comportássemos bem”.

O nacional-desenvolvimentismo vigorou até os anos 60, enquanto o modelo de substituição de importações era a única alternativa possível de industrialização para o Brasil. Paradoxalmente, nos anos 70, quando essa estratégia já estava esgotada e já vinha sendo objeto de constantes ataques dos representantes do novo regime autoritário instalado no Brasil a partir de 1964, ela teve uma sobrevida artificial graças ao endividamento externo. Nesse momento a influência política da indústria, que continuava interessada no protecionismo, foi preponderante.

Entretanto, após a crise e a estagnação dos anos 80, o nacional-desenvolvimentismo tornou-se inviável, incompatível com o estágio de desenvolvimento do Brasil. A economia brasileira já não era tão débil como fora anteriormente, não se podia mais falar em uma indústria nascente. Começava a ficar claro para todos que o protecionismo generalizado só é eficiente no início da industrialização.

Por outro lado, o cosmopolitismo, que se apresentava como alternativa ao nacionalismo, mostra-se irrealista ou uma simples retórica vazia. Alguns fatos deixaram bastante claro que a coincidência de interesses entre o Brasil e os países do Primeiro Mundo era bastante limitada: a união dos governos credores com os seus bancos a partir de 1982; os conflitos com os Estados Unidos sobre a política de informática e sobre os direitos de propriedade intelectual na indústria farmacêutica; a discriminação comercial da CEE contra o Brasil, ou, mais amplamente, contra a América Latina. Essa discriminação é a favor da África, o que é compreensível, mas também a favor da Ásia: tarifas de importações mais altas e um número maior de restrições não tarifárias.

Mais genericamente, as duas ideologias e as estratégias subjacentes revelaram-se incapazes de oferecer instrumentos para vencer a estagnação econômica dos anos 80 e controlar a inflação, que, no início de 1990, transformou-se em hiperinflação.

Por uma nova estratégia internacional

Diante da nova realidade, caracterizada pela estagnação e por um processo hiperinflacionário, é necessário rever o diagnóstico

básico sobre o Brasil e propor uma nova estratégia de inserção no contexto mundial. Sugiro que essa estratégia deva ser baseada em duas alianças e duas idéias-chave.

A aliança política deveria ser com os Estados Unidos, já que a CEE e o Japão não estão interessados. Existe um problema com os Estados Unidos. Trata-se de um país endividado e relativamente decadente, mas é preciso escolher. O que não é uma postura inteligente é tentar ser simpático a todos os países. O Japão fez uma aliança política com os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial que lhe foi muito útil. A aliança política consiste em solidarizar-se com os Estados Unidos no plano político internacional. Não exclui a competição com os próprios Estados Unidos, nem a prioridade aos interesses nacionais.

A segunda aliança deve ser com a Argentina. Uma aliança regional mas intensa. Uma aliança política e econômica. A integração econômica da América Latina não é viável por enquanto. As economias latino-americanas não são complementares e estão excessivamente distantes entre si. Uma integração política é mais factível. A integração com a Argentina não apenas é possível como já começou. No início caracterizou-se pelo excessivo burocratismo. Foram firmados vinte e dois protocolos, que procuravam regulamentar tudo e proteger todos os interesses. A estratégia era obviamente inviável. Em 1987 propus oficialmente que se procedesse a um processo de redução de tarifas gradual e linear. A proposta, depois de alguma consideração da parte da Argentina, foi aceita. Ainda, em 1987, começaram as negociações nesse sentido. Mais cedo ou mais tarde esse caminho terá que ser seguido.

Duas idéias-chave estão na base da nova estratégia proposta: o “interesse nacional” em substituição ao velho nacionalismo e ao eterno cosmopolitismo; e a “competitividade”, em substituição ao protecionismo e à esperança na boa vontade de nossos parceiros internacionais.

Existe uma relação entre essas duas idéias, como existia entre as idéias concorrentes. A competitividade está ligada ao interesse nacional, da mesma maneira que o protecionismo é uma consequência do nacionalismo, e a esperança na boa vontade dos países ricos, a expressão do cosmopolitismo.

A competitividade é a única forma de romper a marginalização à qual o Primeiro Mundo condenou o Brasil. Trata-se de buscar a capacitação técnica necessária para a produção de certos bens e serviços com qualidade e preço tão bons ou melhores que os dos concorrentes internacionais. Isso é perfeitamente

possível. O Brasil já é competitivo em diversos setores. Não é possível ser competitivo em todos os setores.

É certo que uma política orientada para a autarquia sobrevive ainda hoje no Brasil. Trata-se de uma idéia perfeitamente compatível com a estratégia de substituição de importações. Essa estratégia, adotada oficialmente, por exemplo, pelo órgão financiador do desenvolvimento tecnológico brasileiro — a FINEP — parte do princípio que o Brasil deve dar prioridade ao desenvolvimento dos setores em que é tecnologicamente deficiente. As tecnologias de ponta são invariavelmente citadas: informática, química fina, novos materiais. No final dos anos 80 a FINEP, que conta com verbas obviamente limitadas, passou a orientar seus investimentos na área do apoio à tecnologia exatamente para aqueles setores em que o Brasil era tecnologicamente deficiente. Essa estratégia é claramente inviável. A consequência dela só poderá ser sermos incompetentes em todos os setores.

O que estamos propondo como estratégia alternativa é a escolha de um número de setores nos quais o país seja potencialmente capaz. Esses setores, desde que apresentem projetos visando competitividade internacional em alguns anos, deverão ser fortemente promovidos. A base fundamental de qualquer política tecnológica e industrial deverá ser essa.

Basear a política internacional do Brasil na idéia de interesse nacional é muito mais pragmático, é muito menos ideológico que ter como referência o nacionalismo ou o cosmopolitismo. A partir dessa estratégia, os países do Primeiro Mundo não são em princípio nem bons e nem maus. Os interesses do Brasil podem coincidir eventualmente com os interesses de outros países, mas cada caso é um caso a ser estudado, assim, mesmo as alianças estarão subordinadas ao princípio do interesse nacional.

Uma ressalva: falo apenas do médio prazo. No curto prazo, deve-se estabilizar a economia. Terminar com a inflação que, em janeiro de 1990, superou 50% e em março alcançou 84% transformando-se em hiperinflação, que depois do Plano Collor I e do Plano Collor II, em março de 1990 e janeiro de 1991, voltou a se acelerar fortemente. Para alcançar esse objetivo, pode-se utilizar medidas mais ou menos inteligentes, mas é impossível fazer milagres e acabar com a inflação sem incorrer nos sacrifícios necessários. O que é certo é que a estabilização é condição para a retomada do desenvolvimento — condição necessária embora não suficiente. Uma estabilização desastrosa, ao destruir a base industrial do país, pode muito bem transformar-se em um obstáculo à retomada do desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- BOWLES, S., GORDON, D. & WEISSKOPF, T. “Business ascendancy and economic impasse: a structural retrospective on conservative economics, 1979-87”. *The Journal of Economic Perspectives*, v.3, n.1, inverno/1989.
- JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1958.

Notas

1. Bowles, Gordon e Weisskopf (1989) escreveram uma notável análise dessa perda relativa de poder dos trabalhadores em relação às empresas.
2. Uso uma expressão cunhada há muitos anos por Hélio Jaguaribe (1958) para servir de alternativa à expressão pejorativa “entreguistas”, então muito usada.