

## 12. Integração latino-americana ou americana?\*

A estratégia de alianças econômicas de um país está diretamente relacionada com sua estratégia de desenvolvimento. No caso do Brasil e da América Latina isso é muito claro. A dependência da região em relação à Inglaterra e depois aos Estados Unidos esteve sempre relacionada com o caráter primário-exportador de seu desenvolvimento. Quando, a partir dos anos 30, a estratégia de substituição de importações tornou-se dominante, a relação com os países centrais também mudou. Era necessário proteger o mercado nacional da concorrência dos países industrializados. Isso foi feito primeiro em nível nacional, e, a partir dos anos 50, surgiu a idéia da integração da América Latina como uma forma de ampliar os mercados onde se daria a substituição de importações. Para os países pequenos essa integração era essencial e urgente. Para os países maiores, como o Brasil, apenas essencial se se quisesse prolongar no tempo a estratégia de substituição de importações. A consequência inevitável desse tipo de política era um certo grau de nacionalismo. O regime militar no Brasil, que em 1964 se apresentou com uma retórica antinacionalista, afinal acabou adotando uma política externa essencialmente nacionalista ao manter a estratégia de substituição de importações. No momento, entretanto, em que se tornou claro para todos que essa estratégia de desenvolvimento havia se esgotado, mesmo para os grandes países latino-americanos, tornou-se urgente rever a estratégia de relações internacionais do Brasil.

Neste artigo argumentaremos a favor de uma maior integração do Brasil com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que a idéia da integração econômica com a América Latina, excetuado o caso do Merco-Sul, deverá ser deixada para segundo plano. É preciso, entretanto, que fique claro que essa maior aproximação

---

\* Capítulo escrito para este livro com base em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, 12 de maio de 1991, em depoimento no Senado, em 7 de maio de 1991.

com os Estados Unidos não pode ser confundida com submissão, nem com os velhos termos da dependência primário-exportadora. Deixaremos de ser nacionalistas, deixaremos de adotar uma atitude genérica de desconfiança e receio em relação aos países centrais, mas estaremos, em cada momento, avaliando o interesse nacional do Brasil. Aproximar-nos-emos o mais possível dos Estados Unidos, mas, quando o interesse nacional é decisivo, como ocorre com a dívida externa, deveremos saber defendê-lo.

O pressuposto mais geral dessa mudança de estratégia nas relações internacionais do Brasil deve ser o de reconhecermos que já temos capacidade para negociar e defender os nossos interesses. Não precisamos de uma atitude permanentemente “anti”, defensiva, cautelosa, em relação às grandes potências e em particular aos Estados Unidos. Nossos interesses comuns são muito maiores que nossos conflitos, mas, quando estes existirem, temos todas as condições de negociar.

## **Abertura e integração**

Não existe coerência entre a política de liberalização comercial que o Brasil vem adotando e sua política de relações econômicas internacionais, que continua, em última análise, atrelada às idéias de proteção da indústria nacional em nível regional. A retórica da integração da América Latina foi colocada em segundo plano, na medida em que se revelava inviável, mas nada a substituiu em nível mais amplo. A substituição apenas ocorreu em nível mais limitado, definindo-se corretamente a prioridade da integração com a Argentina. Nada, entretanto, foi definido em relação ao resto do mundo.

A abertura da economia brasileira é coerente, ou com uma estratégia multilateral de comercializar com todo o mundo, ou com uma opção pela “integração americana”, na mesma linha definida pelo México. Entretanto, na medida em que a Europa e o Japão estão basicamente fechados para o Brasil, não nos resta outra alternativa senão substituir a integração latino-americana pela estratégia e a retórica da integração americana.

Uma decisão que se impunha há muito no Brasil, desde o momento em que a estratégia de industrialização por substituição de importações esgotou suas virtualidades, era a de abrir a economia brasileira. Essa decisão, afinal tomada pelo governo Collor, depois de diversas vezes ensaiada e abortada no governo anterior, parte do pressuposto de que não há melhor proteção à indústria nacional que expô-la à competitividade internacional. Há hoje um quase consenso entre os economistas quanto à

correção dessa política. Os empresários industriais, embora naturalmente receosos, estão cada vez mais convencidos de que encontrarão formas de competir em uma economia mais aberta. Resultados mais positivos sobre a liberalização comercial ainda não se manifestaram porque a crise fiscal mantém a economia em permanente regime hiperinflacionário, que desorganiza os mercados e imobiliza o Estado.

No plano da política internacional do Brasil, entretanto, a retórica da integração latino-americana continua viva, enquanto a prática está confusa, hesitando entre uma opção multilateral e o reforço da integração com a Argentina. A opção por uma integração americana, na qual os Estados Unidos se tornem o nosso principal aliado político e parceiro comercial, nem sequer se coloca, embora seja aquela que melhor consulta aos interesses nacionais.

A idéia da integração da América Latina, na sua forma contemporânea, nasceu no final dos anos 50, na CEPAL. Através dela se pretendia ampliar para nível regional o processo de substituição de importações. No plano econômico, portanto, a integração latino-americana está indissolúvelmente ligada a uma estratégia de industrialização ultrapassada. Em contrapartida, a idéia da integração americana deveria estar hoje na ordem do dia da discussão brasileira, na medida em que é coerente com a estratégia de abertura e desregulação comercial do país.

## **Opção multilateral ou integração americana**

Sem dúvida a opção multilateral, segundo a qual o Brasil procuraria comerciar com qualquer país, independentemente da região em que ele se encontre, também é coerente com a liberalização comercial. Aliás, mais coerente. A opção multilateral, entretanto, só faria sentido se o resto do mundo, particularmente a Europa e o Japão, e, em segundo plano, também o México, igualmente a adotassem. Não é isso o que ocorre. O protecionismo da Europa e do Japão são muito fortes. Além disso, a Europa está interessada na Europa, o Japão, no Leste e no Sudeste da Ásia. Seus demais interesses são secundários.

Os Estados Unidos, em contrapartida, estão sem dúvida muito mais abertos (basta ver nossas exportações de manufaturados para onde vão) e mais interessados no Brasil, e, mais amplamente, na América Latina. Ora, só é possível fazer acordos com quem se interessa por nós.

Esse interesse é entretanto matizado. A primeira prioridade dos Estados Unidos continua a ser os demais países do Primeiro Mundo. Mas também esses países estão cada vez mais fechados

para os Estados Unidos. O fracasso da Rodada Uruguai deixou isso evidente. Está claro que a segunda prioridade dos Estados Unidos é o México. Não apenas por um problema de fronteiras e de imigração, mas também porque o comércio do México com os Estados Unidos já é muito grande. O restante da América Latina está em terceiro lugar nas prioridades dos Estados Unidos. Mas é melhor estar em terceiro lugar que estar em lugar nenhum, como acontece com a América Latina em relação à Comunidade Européia e o Japão.

## **A iniciativa Bush**

A demonstração desse interesse dos Estados Unidos foi manifestada através da iniciativa Bush (“the American Enterprise”), de junho de 1990. Através dessa iniciativa o governo americano abriu três frentes de negociação: redução da dívida externa pública, apoio ao desenvolvimento tecnológico e formação de uma zona de livre comércio com os países da América Latina.

A reação de “cautela” do Brasil em relação a essa iniciativa, o diagnóstico de que “falta conteúdo real” a ela, a decisão de negociar limitadamente e “aguardar uma melhor definição” da iniciativa Bush são uma prova dramática de que o Itamarati não soube compreender os novos tempos, que a idéia da integração americana continua ainda afastada por velhos fantasmas nacionalistas e desenvolvimentistas. Não há dúvida que a redução da dívida é tímida, que os recursos comprometidos com o plano são pequenos, que a proposta de zona de livre comércio é muito vaga. Mas isso não justifica nos mantermos tolamente na defensiva.

Entre as alternativas abertas, a última, em particular, sobre a criação de uma zona de livre comércio é muito importante. O México já está avançando nessa direção. A partir da iniciativa Bush cabe ao Brasil, através de uma firme retórica de integração americana, dar-lhe o conteúdo. A retórica interamericana foi sempre dos Estados Unidos. A retórica e a prática da integração americana pode ser nossa. Ou pode ter no Brasil um agente ativo ao invés de passivo. Temos mais interesse em nos associar com os Estados Unidos do que eles conosco. Associação com um parceiro maior não significa perda de soberania. Significa afirmá-la, tendo o interesse nacional do Brasil como critério básico.

É necessário, entretanto, fazer uma distinção entre a retórica e a prática. A retórica brasileira deve ser a da integração americana; a da prática, a defesa dessa integração ao mesmo tempo que se busca o interesse nacional em cada caso. Esse interesse

nacional coincide basicamente com a idéia de integração americana, mas não se identifica com ela.

A iniciativa Bush (“the American Enterprise”) pode carecer de conteúdo, na medida em que os Estados Unidos não estão de fato interessados em estabelecer uma zona de livre comércio com o Brasil. Pode ser uma forma para legitimar o acordo com o México. Pode ser uma estratégia para aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos com a Europa e o Japão. Pode ser uma forma através da qual os Estados Unidos nos ameacem com o fechamento comercial caso não lhes façamos concessões comerciais. Essas são suposições que podem corresponder basicamente à realidade. Mas não é razoável que tomemos a posição “cautelosa” que tomamos em relação à iniciativa Bush em função dessas suposições. Ao contrário, deveríamos aproveitá-la para adotar uma retórica decidida de integração da América a partir da integração não apenas do México mas também do Brasil com os Estados Unidos.

## **O fim da bipolaridade**

Com o colapso dos regimes comunistas e o fim definitivo da guerra fria, surgiu um campo extenso para a análise do novo padrão de relações internacionais. O Brasil, naturalmente, preocupou-se com o assunto, como o demonstra a conferência do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek, na Escola Superior de Guerra (1991). Entretanto, a multipolaridade daí resultante pode levar o Brasil a aprofundar uma política multilateral, que acaba por ser uma política de confrontação com os Estados Unidos, a partir da “constatação” de que, se a União Soviética perdeu grande parte de sua importância, o mesmo é em grande parte verdade em relação aos Estados Unidos. De fato, os Estados Unidos vêm perdendo, desde praticamente a Segunda Guerra Mundial, sua posição de hegemonia, a partir do enorme crescimento do Japão e da Europa Ocidental. Mas, a partir desse fato, concluir que os Estados Unidos perderam importância, e que o Brasil deve reforçar sua posição de independência em relação a todos os países, vai uma distância muito grande.

Ao contrário, agora, mais do que antes, é importante que o Brasil faça uma escolha entre os Estados Unidos, a Europa ou o Japão. Tentar equilibrar-se, independentemente, no meio deles pode ser tentador, mas não é sábio. A competição entre esses três blocos vai aumentar enormemente nos próximos anos. É preciso que cada um saiba com quem pode contar.

Isso, obviamente, não significa qualquer rompimento ou qualquer atitude agressiva em relação à Europa e ao Japão. Muito pelo contrário. Temos todo o interesse em ter as melhores re-

lações possíveis com esses países. Estamos apenas priorizando nossas relações com os Estados Unidos, porque tudo indica que temos um maior número de interesses comuns com esse país que com os países europeus e o Japão. Essa mensagem está clara para o Japão, quando prioriza o Leste e o Sudeste asiático, está clara para a Europa, quando prioriza o Leste Europeu e também a Ásia. É preciso que fique clara também para nós e para os Estados Unidos.

## O “realismo periférico”

Carlos Escudé (1991), que vem fazendo há algum tempo uma crítica ao caráter de confrontação da política de relações internacionais da Argentina anterior ao Presidente Carlos Menem, definiu a política alternativa de “realismo periférico”. E enumerou os seguintes princípios que essa política deveria seguir: (1) reduzir as confrontações com as grandes potências apenas aos assuntos “materiais” relacionados diretamente com seu bem-estar e sua base de poder; (2) submeter a política externa a um rigoroso cálculo de custos, riscos e benefícios; (3) redefinir o conceito de autonomia nacional, substituindo o conceito de capacidade de confrontação pelo de custos relativos da ação autônoma; e (4) abandonar as concepções antropomórficas de “dignidade” ou “orgulho” nacional, orientando as relações externas para o interesse dos cidadãos mais que para o interesse do Estado nacional.

Esses princípios do “realismo periférico” trazem, sem dúvida, implícita mais uma crítica às relações internacionais da Argentina que às do Brasil. É difícil, entretanto, não perceber que elas também se aplicam ao Brasil.

É preciso, entretanto, fazer uma distinção entre as idéias que estou apresentando e as de Escudé. O analista argentino faz sua análise a partir da constatação de que a Argentina é “um país dependente, vulnerável, empobrecido e pouco estratégico para os interesses dos Estados Unidos”. Daí deriva a necessidade de se reduzir a confrontação com as grandes potências. Eu parto de um tipo de consideração oposta. Ainda que possa reconhecer também no Brasil empobrecimento relativo e vulnerabilidade, a mudança fundamental que houve do Brasil dos anos 50 para o dos anos 90 é a de que hoje o Brasil é um país já industrializado, em estágio médio de desenvolvimento, que tem uma capacidade de defender seus próprios interesses, de negociar com as grandes potências, sem medo, sem precisar estar sempre na defensiva.

O que há de comum entre Escudé e o que estou apresentando é o pragmatismo. É evitar a confrontação inútil. É evitar as discussões de princípio, quando o que interessa são os resultados.

O modelo desse tipo de análise, entretanto, não se encontra na América Latina, mas no Japão, após a Segunda Guerra Mundial. Derrotado na guerra, o Japão estabeleceu uma aliança política absolutamente sólida com os Estados Unidos. Essa aliança não o impediu de atingir seus objetivos econômicos. Pelo contrário, essa aliança lhe valeu, nos primeiros tempos, generosos auxílios. E em nenhum momento impediu que o Japão tivesse sempre como critério de suas decisões o seu interesse nacional.

Vemos agora esse processo se repetir nos demais países do Leste e Sudeste Asiático. Analisei em um outro artigo (Bresser Pereira, 1989) o caráter pragmático dos economistas e governantes desses países no que diz respeito ao problema da intervenção do Estado. Sua prática é de um forte intervencionismo, mas sua retórica é a de afirmar, imperturbavelmente, que suas economias são *market oriented*, já que essa afirmação facilita suas relações internacionais.

### **“Choque externo positivo”**

Da mesma forma que as idéias aqui expostas não se identificam com o realismo periférico de Escudé, não devem ser confundidas com a submissão aos países centrais derivada da crença de que basta um bom comportamento da parte do Brasil para que contemos com o seu apoio.

Essa crença traduziu-se recentemente, no final do primeiro semestre de 1991, na idéia do “choque externo positivo”. Através de uma forte aproximação com os Estados Unidos e com as agências multilaterais, o governo brasileiro recuperaria sua credibilidade no exterior, e com isso se produziria uma “externalidade positiva” que facilitaria o processo de estabilização e retomada do desenvolvimento do país.

Essa aproximação se realizaria, fundamentalmente, através de uma negociação da dívida externa muito mais “flexível” com os credores, de forma a permitir um rápido acordo *stand by* com o Fundo Monetário Internacional.

Não há dúvida que um acordo com os credores e o FMI seria muito útil para o processo de estabilização. É preciso, entretanto, não entender linearmente a necessidade de aproximação com os Estados Unidos e com as agências multilaterais, e acabar assinando um acordo sobre a dívida que não ajude a resolver mas agrave a crise fiscal brasileira.

Na véspera da mudança de chefia do Ministério da Economia do Brasil prestei um depoimento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado com o objetivo específico de apoiar o acordo provisório firmado pelo Brasil com os bancos comerciais, impli-

cando o pagamento de cerca de um quarto de juros atrasados (dois bilhões de dólares) desde a moratória iniciada por Mailson da Nóbrega em agosto de 1989.

Nesse depoimento procurei responder a uma pergunta: por que o Brasil está concordando em fazer mais esse acordo provisório? Por que, para pagar qualquer coisa, não exige que o acordo sobre o principal seja firmado?

A resposta mais geral para essa pergunta é simples: dado o apoio que os bancos comerciais obtiveram dos seus governos e particularmente do governo dos Estados Unidos, a alternativa que mais consultava os interesses nacionais era fazer este acordo. É preciso recuperar minimamente a confiança internacional. Um acordo *stand by* com o FMI contribuiria substancialmente nesse sentido. O acordo provisório com os bancos comerciais foi um fato positivo nessa direção. Em certos momentos é preciso defender o interesse nacional confrontando os interesses dos demais países. Em outros momentos, é preciso conciliar, fazer concessões. Estamos tipicamente em um desses momentos.

Trata-se, portanto, de um recuo, de uma concessão? Sem dúvida. Mas às vezes recuos estratégicos são fundamentais, especialmente se os adversários, no caso os bancos comerciais, forem capazes, naquele momento, de reunir forças extraordinárias.

Mas por que lograram os bancos esse apoio tão forte de seus governos? Por que o FMI recusou-se em 1990 a assinar um acordo com o Brasil apesar de ter aprovado a carta de intenção brasileira? Por que o Grupo dos Sete tomou a decisão em sua última reunião, de pressionar o Brasil, através das agências multilaterais, a ceder aos bancos? Por que o BID, a partir do voto do representante dos Estados Unidos, recusou um empréstimo ao Brasil?

A razão fundamental está na perda de credibilidade do governo brasileiro. Essa perda de credibilidade, que vem ocorrendo de forma dramática no plano interno, ocorreu também em nível internacional. No primeiro semestre de 1990 a posição do Primeiro Mundo era muito mais favorável ao Brasil. Estive em Washington em julho de 1990 e em abril de 1991. A mudança de atitude dos dirigentes das agências multilaterais e mais amplamente do Primeiro Mundo em relação ao Brasil foi enorme. Por quê?

Em 1990 havia grandes esperanças em relação ao novo governo brasileiro. O discurso moderno. As reformas liberalizantes. A coragem e a firmeza do ajuste fiscal falavam a favor do governo. E esse apoio tornou-se completo quando, em maio, o governo brasileiro adotou uma estratégia monetarista, rigorosamente ortodoxa, em relação à inflação. Esse equívoco das autori-



dades brasileiras foi também um equívoco das autoridades de Washington. O FMI, em setembro de 1990, aprovou a estratégia brasileira de combate à inflação praticamente *in totum*.

Previsivelmente a estratégia fracassou, porque era uma estratégia equivocada. Entretanto, quando ocorreu o fracasso, quando ficou claro que a inflação estava de volta, a culpa coube exclusivamente ao governo brasileiro. Em vez de admitirem que a estratégia estava equivocada, que não se combate inflação inercial, indexação informal da economia com metas monetárias, passou-se a dizer em Washington que o governo brasileiro fracassou porque foi populista, porque não teve suficiente firmeza no controle monetário, porque não quebrou maior número de empresas e bancos (em setembro houve um pequeno afrouxamento da política monetária em função da quebra de bancos). As taxas de juros altíssimas de 1991, causa fundamental da recessão atual, foram esquecidas.

Os norte-americanos têm um provérbio: “Nothing succeeds like success”. O inverso é verdadeiro. O fracasso tem um efeito multiplicador. E o culpado é sempre quem fracassou. Nunca quem apoiou as estratégias equivocadas.

Por outro lado, nas suas relações internacionais, a estranha inabilidade dialogal do Brasil conflitou com o discurso moderno, tão ao agrado do Primeiro Mundo, do governo Collor. Já vimos o equívoco que representou a reação cautelosa à iniciativa Bush. Em um momento histórico em que o Presidente dos Estados Unidos oferecia a oportunidade da criação de uma zona de livre comércio com a América Latina, o Brasil, em vez de apoiar com firmeza a iniciativa, concluiu que “faltava conteúdo” à sugestão norte-americana, que era preciso esperar. Não soubemos aproveitar a guerra do Golfo para melhorar nossas relações com os Estados Unidos. Não precisávamos chegar ao ponto da Argentina, mas é claro que uma atitude de apoio mais firme só nos teria fortalecido. Nossa proposta em relação à dívida externa, de outubro de 1990, embora absolutamente correta, pareceu ao Primeiro Mundo excessivamente ousada senão arrogante. Os bancos internacionais, a partir dessa proposta e da continuidade da moratória, conseguiram, inclusive, convencer as autoridades de Washington de uma óbvia inverdade: que o Brasil não pretendia pagar nada de sua dívida externa.

Dessa forma, ao mesmo tempo que fracassava internamente a política de estabilização, desgastava-se a imagem moderna do novo governo, na medida em que suas relações internacionais lembravam muito o velho nacionalismo revestido de modernismo que marcou o regime militar brasileiro.

Por outro lado, está claro que o desgaste do governo internamente afeta a credibilidade externa e vice-versa. A perda de

apoio da sociedade civil ao governo, nestes últimos meses, vem ocorrendo de forma acelerada e preocupante. A profunda recessão e a retomada da inflação estão na base desse fenômeno, mas, da mesma forma que ocorre em nível internacional, em que a deterioração das relações e o enfraquecimento do governo decorreu também da sua inabilidade, em nível interno a crise do governo, sua perda de apoio junto à sociedade civil, está diretamente relacionada com a incapacidade desse governo de ouvir e dialogar.

O governo parecia assim disposto a entrar em conflito com todos os setores. E, quando sofria críticas, respondia com agressões. Imaginava dessa forma afirmar a sua autoridade, mas, na verdade, a enfraquecia. Afastava empresários, intelectuais, jornalistas, líderes sindicais, líderes políticos do governo. Em consequência, o governo perdia credibilidade. A crise assumia caráter cada vez mais político. O governo sentia-se perseguido, e falava em conspiração, quando não havia qualquer conspiração, há apenas perplexidade.

Foi nesse quadro que os negociadores da dívida externa brasileira, enfraquecidos pela perda de credibilidade do governo em nível nacional e internacional, fecharam esse acordo provisório. Trata-se de um bom acordo. Do acordo possível neste momento. Foi provavelmente em função desse quadro que, logo em seguida, em maio, a equipe econômica foi mudada. A escolha do embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira, para assumir o Ministério da Economia, indicou uma clara decisão do Presidente Collor de rever suas relações com o resto do mundo.

O problema, agora, entretanto, é não dar a guinada na direção oposta. Particularmente em relação à dívida, onde as restrições cambiais e fiscais são evidentes, será um erro fazer excessivas concessões aos credores, com a esperança de que, em contrapartida, ocorra um grande fluxo de capitais para o Brasil — investimentos diretos e retorno de capitais — como ocorreu com o México. Esse fluxo, de fato, está ocorrendo no México, e está, no plano cambial, compensando o péssimo acordo sobre a dívida que firmou em 1989. É preciso, entretanto, lembrar que o ajuste fiscal realizado pelo México foi profundo, que a estabilização foi lograda através de um congelamento de preços bem preparado, bem negociado e bem administrado, que as reformas estruturais no México vêm sendo profundas, e, finalmente, que o México goza de uma relação privilegiada com os Estados Unidos devido às fronteiras entre os dois países. No Brasil essas condições não estão presentes, de forma que esperar de um “choque positivo externo” o milagre da multiplicação dos pães é um equívoco. Em vez disso, poderemos ter um aprofundamento da

crise, na medida em que nos comprometamos a pagar o que não é possível nem cambial nem fiscalmente.

A integração americana é uma prioridade nas relações internacionais com o Brasil. Essa integração, entretanto, só fará sentido se duas condições forem cumpridas: que internamente nos mostremos capazes de resolver nossos problemas, particularmente a crise fiscal e a reorientação da estratégia de desenvolvimento do Brasil; e que, externamente, sejamos capazes de negociar com competência e sem medo, em função do interesse nacional do Brasil.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "A pragmatic approach to state intervention". *Revista de la CEPAL*, n.41, ago./1990. Trabalho apresentado ao XV Congresso da Latin American Studies Association, Miami, dez./1989. (Capítulo 8 deste livro.)
- . "O acordo sobre a dívida externa e a crise do governo." Depoimento perante a Comissão de Finanças do Senado. Brasília, 7 de maio, 1991. In Bresser Pereira, *Os tempos heróicos de Collor e Zélia*. São Paulo, Ed. Nobel, 1991.
- ESCUDE, C. "Relaciones internacionales de Argentina". *América Latina / Internacional* (FLACSO), v.8, n.27, jan./1991.
- REZEK, F. "Política externa do Brasil", (1991). *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano 6, n.16, nov./1990. Conferência pronunciada em 23 de julho de 1990.