As alianças econômicas de um país estão diretamente relacionadas à sua estratégia de desenvolvimento. No caso do Brasil e da América Latina isso é muito claro. A dependência da Inglaterra no século XVIII (e mais tarde a dos Estados Unidos) estava relacionada à natureza primário-exportadora de sua economia. Quando a industrialização via substituição de importações tornou-se dominante, nos anos 30, as relações com os países centrais mudaram. Agora, os mercados locais precisavam ser protegidos da competição internacional para permitir a industrialização. Em um primeiro momento, a substituição de importações ocorreu exclusivamente no nível nacional, mas desde os anos 50 percebeu-se que a dimensão dos mercados nacionais era muito limitada: para que a substituição de importações pudesse prosseguir era necessária a integração latino-americana. Nesse contexto regional, a integração assumia um caráter essencial para os países menores, enquanto para os maiores, como o Brasil, era uma condição de desenvolvimento apenas se quisessem prolongar indefinidamente o programa de industrialização por substituição de importações.

A conseqüência inevitável da estratégia de industrialização por substituição de importações foi certo grau de nacionalismo. Entre os anos 30 e os anos 50, este fato foi claro, embora nessa década a substituição tenha ocorrido principalmente por meio dos investimentos das empresas multinacionais no Brasil — fato que começou a abalar as convicções nacionalistas. O regime militar no Brasil, que havia empregado a retórica internacionalista na Revolução de 1964, afinal adotou uma política externa nacional-desenvolvimentista ao optar por manter a estratégia de substituição de importações. Entretanto, nos anos 80, quando tornou-se evidente que essa estratégia de industrialização havia-se esgotado — mesmo para os maiores países da América Latina —, o Brasil teve de reconsiderar sua abordagem quanto às relações internacionais.

Neste capítulo, eu argumento que o Brasil, em função de ter aberto sua economia para a competição internacional, deveria ter dado um passo adicional: reconhecer que o comércio e os investimentos internacionais estão-se organizando cada vez mais em termos de macroblocos regionais, e, conseqüentemente, deveria tentar integrar-se ao NAFTA e à União Européia, ou a am-

bos. Isto deveria ser feito ao mesmo tempo em que a integração econômica com a América do Sul, particularmente com o Mercosul, continua sendo prioritária. A integração com as regiões econômicas maiores deverá ser realizada a partir do Mercosul.¹

Desenvolver uma relação mais próxima com os Estados Unidos e a Europa é uma política defensiva que não tem nenhuma relação com o velho tipo de dependência primário-exportadora. Não é compatível com o velho nacionalismo, que se alimenta de uma atitude anti-estrangeiros, segundo a qual é essencial a convicção de que o país não tem condições de negociar com os países desenvolvidos.² Parte da suposição de que o Brasil já tem condições para negociar seus interesses com os países desenvolvidos. O novo nacionalismo fundamenta-se no conceito de “interesse nacional”, que terá de ser protegido caso a caso. Todos os países são nacionalistas no sentido de que defendem seu interesse nacional, mas o novo nacionalismo é muito diferente do velho nacionalismo, que partia da suposição que os países latino-americanos são fracos e indefesos, cercados por poderes imperialistas. Por lhes faltar capacidade para negociar seus interesses, não tinham alternativa senão encostar-se em seu canto, proteger-se, e assim impedir a influência estrangeira.

Esta atitude ou esta política pode ter sido razoável no passado, quando a industrialização estava apenas começando, e o Brasil era, de fato, um país com limitada capacidade de negociação, mas já não é mais cabível. No contexto da interpretação da crise do Estado e, no nível interno, da estratégia social-liberal de superação dessa crise e de retomada do desenvolvimento, no plano internacional, só uma estratégia do interesse nacional será compatível. A dependência ainda existe, mas a interdependência também é um fato; a exploração imperialista pode ocorrer, mas coexistem interesses mútuos. O Brasil já consegue negociar seus próprios interesses na arena internacional.

OPÇÃO MULTILATERAL OU INTEGRAÇÃO REGIONAL

Existem duas opções para as relações econômicas internacionais do Brasil: a opção multilateral no quadro do Mercosul e a integração em um bloco regional maior a partir do Mercosul. Em princípio a primeira opção, que tem sido sistematicamente defendida pelo Itamaraty, é a mais aconselhável porque reflete o caráter diversificado das exportações brasileiras. A opção multilateral seria decorrência de o Brasil ser um *global trader*. Entretanto, esta opção só seria viável se o restante do mundo também estivesse efetivamente engajado no multilateralismo; se o comércio administrado e a forma-

ção de blocos comerciais não fossem características básicas do comércio internacional no capitalismo contemporâneo. A Europa liderou esse movimento de formação de blocos. Os Estados Unidos, o Canadá e o México a seguiram com o acordo do NAFTA. Dessa forma, a idéia de que o Brasil seja um *small global trader*, conforme é voz dominante no Ministério das Relações Internacionais do Brasil, pode ser uma boa descrição do que o Brasil representa em termos de comércio internacional, mas não implica necessariamente uma política que procure perpetuar a posição do Brasil isolado dos grandes blocos.³

Os blocos comerciais são instituições discriminatórias. Liberalizam o comércio dentro da região, mas também estabelecem preferências entre seus participantes, ao mesmo tempo em que discriminam os intrusos. São freqüentemente *trade-diverting* ao invés de *trade-creating*. Justificam-se quando a criação de um bloco tem poucos efeitos *trade-diverting* e, em compensação, constituem-se em um caminho para a liberalização comercial na medida em que impõem essa liberalização no seio do bloco. A participação em blocos comerciais não é o caso de racionalidade econômica pura, mas uma questão pragmática de autoproteção. Se o Brasil insistir em ficar fora do NAFTA e da UE, será vítima de discriminação comercial.

O argumento principal contra participar de um bloco comercial é que, se o Brasil se associar a um desses blocos, não conseguirá mais proteger sua indústria da competição externa. Este é um velho argumento protecionista que foi importante no tempo da estratégia da substituição de importações, mas que não faz mais sentido, já que o país abriu sua economia. Uma abertura adicional será necessária, mas, como um *trade-off*, os grandes mercados também se abrirão para o Brasil.

O parceiro mais óbvio do Brasil, fora a América do Sul, são os Estados Unidos ou, mais amplamente, o NAFTA, que desde 1990 vem demonstrando interesse no assunto. A União Européia, porém, que demonstrava pouco interesse em uma associação desse tipo, a partir de 1994 mudou de posição e passou a mostrar um interesse crescente em um acordo de livre comércio. Apenas o Japão, que lidera um bloco de produção, em vez de comercial, no Leste e Sudeste da Ásia, não mostrou até agora interesse particular pelo Brasil.

O interesse americano ficou claro em junho de 1990 quando o presidente Bush lançou a *Bush Initiative* (oficialmente, a *American Enterprise*) que terminou com a aprovação do NAFTA em 1993. A reação do Brasil em relação a essa iniciativa foi cautelosa, argumentando então “faltar-lhe um conteúdo real” e que o país havia decidido negociar numa base limitada e “esperar por uma melhor definição” da parte do governo americano. Dessa forma, o Ita-

maraty provava de forma dramática sua dificuldade em entender os novos tempos: afastava a integração americana em função dos fantasmas do velho nacionalismo e do desenvolvimentismo. É verdade que a oferta inicial dos Estados Unidos de uma zona de livre comércio era tímida e vaga, mas isso não justifica a paralisia brasileira.

A demonstração de que a integração com a América Latina era compatível com o interesse nacional americano foi demonstrada pelo acordo do NAFTA. Dessa forma, ficava desmentida a tese de que a proposta norte-americana não era para valer. O México deu conteúdo à retórica de integração americana. No passado, a retórica interamericana foi sempre uma estratégia dos Estados Unidos. Era uma simples estratégia de dominação. A partir, porém, do momento em que a hegemonia dos Estados Unidos na economia mundial passou a diminuir, a importância estratégica da América Latina passou a aumentar. A partir desse momento, a retórica e a prática da integração americana poderia também ser latino-americana. Num encontro em dezembro de 1994, em Miami, que contou com a presença de todos os países americanos, um cronograma para a integração americana foi estipulado, a se completar em 2005. O Brasil foi pego de surpresa, mas assinou o acordo. Nem por isso mudou sua política contrária a uma maior aproximação com o NAFTA.

É importante, porém, distinguir entre retórica e prática. Entendo que a retórica brasileira deveria ser a da integração americana; na prática, defenderá a integração enquanto esta proteger seu interesse nacional, que deverá ser avaliado caso a caso. Esse interesse nacional basicamente coincide com o conceito de integração americana, mas não é necessariamente idêntico.

O recente interesse da Europa no Mercosul e particularmente no Brasil deveu-se ao sucesso econômico do Mercosul. É também possível que os europeus finalmente tenham percebido que é razoável não terem tanto interesse pela América Latina do Pacífico, porque fica muito distante da Europa, e pela América Latina do Caribe, porque fica excessivamente próxima dos Estados Unidos. Mas que não há razão para não terem interesse na América Latina do Atlântico (que, por coincidência, corresponde ao Mercosul), porque a União Européia é um bloco econômico tão atlântico quanto os Estados Unidos.

O FIM DA BIPOLARIDADE

Com o colapso dos regimes comunistas, o aumento do protecionismo nos países desenvolvidos e o relativo fracasso da Rodada Uruguai do GATT

(transformado em Organização Mundial de Comércio), um novo campo foi aberto para novos modelos de relações internacionais. A multipolaridade daí decorrente poderia levar o Brasil a aprofundar uma política multilateral, que poderia facilmente ser transformada em nova onda de conflitos com os Estados Unidos, semelhante ao que prevaleceu na administração Sarney. A percepção de que os Estados Unidos perdeu sua hegemonia econômica mundial fortalece a opção multilateral e favorece a acumulação de conflitos. De fato, a hegemonia americana vem definindo desde os anos 70, quando Europa e Japão começaram a aparecer como potências econômicas alternativas. Há, entretanto, uma grande diferença entre concluir que os Estados Unidos perderam a hegemonia e que o Brasil deverá por isso reforçar sua independência em relação a todos os países.

Ao contrário, a partir desse momento, torna-se importante para o Brasil fazer uma escolha positiva no tocante à formação de blocos comerciais regionais. O acordo pode ser feito tanto com o NAFTA como com a União Européia. Não é incompatível assinar dois acordos. A preferência provavelmente será dada ao NAFTA porque é impossível, em termos práticos, negociar simultaneamente com os dois blocos. Mas a decisão entre um ou outro como principal parceiro do Brasil dependerá do interesse demonstrado pelo possível parceiro. Manter um curso independente entre esses grupos de nações é uma opção tentadora mas perigosa. Sofre o defeito da arrogância. De não estar disposto a fazer *trade offs*. A competição entre os blocos mundiais aumentará nos próximos anos, e cada bloco precisará saber com que países poderá contar.

“REALISMO PERIFÉRICO”

Carlos Escudé (1991), que estudou a natureza do confronto das relações internacionais da Argentina antes do presidente Carlos Menem, definiu uma política alternativa de “realismo periférico”. Enumerou os seguintes princípios para tal política: (1) reduzir os confrontos com as grandes potências para assuntos “materiais” diretamente relacionados a seu bem-estar e 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 confronto por um de custos relativos da ação autônoma; e (4) abandonar o conceito antropomórfico de “dignidade” e “orgulho” nacional, usando interesses públicos e não interesses de Estado, como orientação para suas relações externas.

Os princípios de realismo periférico claramente implicam uma crítica à política internacional da Argentina. É impossível, entretanto, não ver que também podem ser aplicadas no Brasil.

Devo fazer uma distinção entre minhas idéias e as de Escudé. Sua análise baseou-se na observação de que a Argentina é “um país dependente, vulnerável, empobrecido e não estratégico para os interesses dos Estados Unidos” (Escudé, 1991: 3). Esta é a fonte de necessidade de reduzir o confronto com as grandes potências. Eu já trabalho na direção oposta. Embora reconheça que o Brasil esteja relativamente empobrecido e vulnerável depois da grande crise dos anos 80, não há dúvida de que entre os anos 50 e 90 transformou-se em um país industrializado, situado em um estágio médio de desenvolvimento, que tem a capacidade de promover seus próprios interesses e negociar com as grandes potências sem medo, livre da necessidade de ficar sempre na defensiva.

Meu ponto comum com Escudé é o pragmatismo, o desejo de evitar confrontos desnecessários e discussões teóricas quando o que é importante são os resultados. O modelo para este tipo de análise, entretanto, não é encontrado na América Latina, mas no Japão pós-Segunda Guerra. Derrotado na guerra, o país estabeleceu uma sólida aliança política com os Estados Unidos que não o impediu de avançar em seus objetivos econômicos. Pelo contrário, essa aliança, logo de partida, forneceu ao Japão uma generosa ajuda. Nunca privou o país também de manter seu interesse nacional como critério para suas decisões.

Vemos esse processo se repetindo em outros países no Sul e Oeste Asiático. Nesta região, os economistas e tecnocratas são essencialmente pragmáticos. Praticam forte intervenção estatal, mas sua retórica afirma que suas economias são voltadas para o mercado porque tal retórica facilita as relações externas. Não estão preocupados em obter credibilidade. Não estão prontos, como estava o México, para buscar a confiança de Washington e Nova York às custas dos interesses nacionais dos seus países. Mas estão prontos para estabelecer relações políticas amigáveis com os países desenvolvidos.

RELAÇÕES EXTERNAS E IMAGEM INTERNACIONAL

As relações externas de um país são altamente dependentes de sua imagem internacional. Sua capacidade de barganha aumenta ou diminui dependendo da credibilidade que seu governo detenha na arena internacional. Para construir-se uma imagem positiva, é importante adotar a retórica que Washington

aprecia, bem como uma estratégia diplomática competente, mas o que é realmente essencial é conseguir resultados.

A credibilidade internacional dos países em Washington e Nova York está sujeita a flutuações súbitas. É instável como uma pluma no ar. Em 1990, com o Plano Collor I, o país ganhou subitamente uma grande confiança internacional. Em meados de 1990, surgiram grandes esperanças em relação ao novo governo brasileiro, com sua “atitude moderna” e reformas liberalizantes, voltadas para o mercado. Além disso, a coragem e a força do ajuste fiscal envolvidos no Plano Collor I (março 1990) confirmaram o caráter anti-populista da nova administração. Esse apoio ficou completo quando, em maio de 1990, o governo brasileiro adotou uma estratégia monetarista rigorosamente ortodoxa para combater a inflação. Este foi o engano que as autoridades brasileiras e Washington cometeram juntos. O apoio das autoridades de Washington para a política monetarista estava tão claro que, em setembro de 1990, o FMI aprovou a estratégia brasileira de combate à inflação quase que *in toto*. O acordo não foi aprovado pela diretoria somente porque faltava um acordo com os bancos.

Quando, entretanto, no final desse ano, ficou evidente o fracasso do plano, a perda de crédito internacional do país e de credibilidade do governo foi imediata. Entre julho de 1990 e abril de 1991, houve uma completa mudança de atitude por parte de Washington e Nova York em relação ao Brasil. A culpa do fracasso da política de estabilização foi jogada exclusivamente no governo brasileiro. Ao invés de admitir que a estratégia estava incorreta, que a inflação inercial e a indexação informal não podem ser combatidas com medidas monetárias, o discurso em Washington era que o governo brasileiro havia fracassado porque era populista, porque faltava controle monetário adequado e porque não induziu mais empresas e bancos à falência (em setembro de 1991, houve um ligeiro abrandamento da política monetária por causa de problemas com os bancos). As taxas de juros extremamente altas em 1991, causa fundamental da recessão naquele ano, foram negligenciadas.

No final de 1991, com o Plano Marcílio, a credibilidade internacional voltou para o governo brasileiro, na medida em que o país adotava rigorosamente todas as recomendações de Washington e Nova York. Um acordo formal foi assinado com o FMI. Mas, quando esse plano também fracassa, a culpa é atribuída aos fatores políticos, e a perda de credibilidade do país é imediata. O Brasil se torna “*the laggard of Latin America*, o único país que não fez as reformas”.

Nos Estados Unidos, há uma frase que diz que “nada é tão bem-sucedido quanto o sucesso. O contrário também é verdade — nada é um fracasso

maior que o fracasso. O fracasso prolifera e a parte culpada é sempre a que fracassou, não a que apoiou estratégias erradas. Depois do Plano Real em julho de 1994, a imagem do Brasil no Primeiro Mundo mudou radicalmente, desta vez na direção positiva. Mas a crise financeira do México em dezembro de 1994 reduziu fortemente a credibilidade na economia brasileira por parte dos mercados internacionais. Novamente, como havia acontecido na crise da dívida, os “ventos da América Latina provaram-se mais fortes”.⁴

CONCLUSÃO

Uma maior integração entre o Brasil e os Estados Unidos ou a Europa pode ser um fator positivo no sentido de ajudar o Brasil a enfrentar seus problemas. Recentemente, testemunhamos, no início do governo Collor, a arrogância em relação ao Primeiro Mundo e, subsequente, nesse mesmo governo, a submissão. Nenhuma dessas atitudes levou ou levará a lugar algum. A integração americana ou europeia é uma prioridade para as relações externas do Brasil. Essa integração, no entanto, só faz sentido se duas condições forem cumpridas. Primeiro, o Brasil deverá continuar a aprofundar o ajuste fiscal e com as reformas voltadas para o mercado, mas sem adotar uma estratégia de obtenção de credibilidade a qualquer custo. Segundo, externamente, o Brasil deve conseguir negociar competentemente e celebrar alianças com os países desenvolvidos — sem medo e com uma retórica amigável e não submissa. O Brasil é grande o bastante para negociar com todos os países, inclusive com as grandes potências, e proteger seus interesses nacionais.