

BRASIL E AMÉRICA DO SUL NO HORIZONTE 2006(*)

HÉLIO JAGUARIBE

O Horizonte 2006 está marcado pela intenção, por parte dos EUA, de assegurar até 2005 o consenso dos países sul-americanos de se integrarem em uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Já existindo a integração dos EUA com o Canadá e o México na Área Norte-Americana de Livre Comércio-NAFTA, o acordo ALCA significaria a incorporação dos países sul-americanos e centro-americanos a esse regime.

O projeto ALCA se insere, ideologicamente, dentro do conceito neoliberal e, na verdade, na tradição do liberalismo clássico, de que a liberdade de comércio, no plano internacional, é um regime otimizador para todos os participantes. A teoria subjacente é a de que a internacionalização de um mercado livre permite que os consumidores desse mercado se beneficiem da vantagem de terem acesso aos bens e serviços mais competitivos, em termos de preço e qualidade, que os agentes econômicos existentes nesse mercado possam oferecer. Por outro lado, essa mesma teoria sustenta que nas condições de um livre mercado, os agentes econômicos são obrigados a produzir, cada qual, o que melhor possa fazer a menor preço.

Essa teoria, como é sabido, tem sido sustentada pelos países e agentes econômicos que, em determinado momento, dispunham de maior competitividade internacional. Os EUA, que, presentemente, são os mais ativos defensores do livre comércio internacional foram, também, o primeiro país a se opor a essa doutrina, quando sua competitividade internacional era inferior à européia. Essa foi a razão da adoção, por Hamilton, da legislação protecionista que habilitou os EUA a desenvolver seu próprio parque industrial durante o longo período em que não era competitivo com o britânico.

Dentro das presentes condições, o projeto ALCA, em nome de uma tese de suposta validade geral, na verdade pretende converter a América Latina em área de predomínio das exportações norte-americanas de produtos de maior valor agregado. Tal política constitui, por parte dos EUA, uma forma de compensar as restrições que experimentam, tanto por parte das políticas defensivas utilizadas pela União Européia, quanto por parte da combinação ocorrente no Japão, de uma elevada competitividade internacional de suas exportações com um sutil conjunto de práticas restritivas de suas importações. Os mercados sul-americanos, notadamente o supermercado brasileiro, proporcionariam aos EUA, dentro do regime da ALCA, uma vantajosa compensação às restrições precedentes referidas.

O PROBLEMA DA GLOBALIZAÇÃO

O processo de globalização com o qual o mundo presentemente se defronta constitui o terceiro ciclo de um processo, iniciado no século XV, com as descobertas marítimas de Vasco da Gama, abrindo o caminho para as Índias e de Colombo, para as Américas. Esse ciclo correspondeu à fase do mercantilismo. Quando se iniciou, o nível civilizatório de países como Índia e China era relativamente superior ao europeu. Graças, entretanto, às vantagens que o mercantilismo proporcionou aos europeus, aqueles dois países, ao encerrar-se o século XVIII, já apresentavam indícios de caminhar para se tornarem países do Terceiro Mundo.

O segundo ciclo da globalização correspondeu à expansão, para o conjunto do mundo, dos resultados da revolução industrial na Europa e nos EUA. A liquidação da produção artesanal da Índia, da China e de outros países, pela superior competitividade dos produtos da indústria ocidental, definitivamente conduziram tais países à condição dependente de nações do Terceiro Mundo.

Graças a Hamilton, os EUA, que ingressaram nesse segundo ciclo como uma sociedade agrária, dispuseram de condições, no curso dos dois primeiros terços do século XIX, para desenvolver uma industrialização por substituição de importações que lhes permitiria, ao se encerrar aquele século, dispor de um parque industrial tão competitivo quanto o europeu.

O terceiro ciclo do processo de globalização corresponde à revolução tecnológica de meados deste século. Está pondo em confronto uma minoria de países de alta competitividade com uma maioria de países de baixa competitividade. Diversamente, entretanto, das condições existentes no período do segundo ciclo de globalização, a defesa protecionista dos países de baixa competitividade apresenta, atualmente, dificuldades quase insuperáveis. Com efeito, dada a velocidade das inovações tecnológicas de nosso tempo e o fato de que os meios de comunicação colocam os povos de todo o mundo em contato com os padrões de consumo dos países adiantados, os países subdesenvolvidos não dispõem, isoladamente, de condições suficientes para sustentar uma política protecionista. O protecionismo lhes acarreta taxas crescentes de obsolescência. Suas populações, expostas ao padrão de consumo do Primeiro Mundo, apresentam demandas incompatíveis com as restrições decorrentes do protecionismo. Acrescente-se que os países do Primeiro Mundo dispõem de condições para aplicar as mais severas sanções econômicas às tentativas protecionistas de países do Terceiro Mundo e os órgãos internacionais reguladores do comércio e das finanças, pautados pela doutrina neo-liberal, impõem não menos severas sanções aos intentos protecionistas de tais países.

Situam-se, assim, os países de baixa competitividade diante do dilema perverso de que, se se abrem para o comércio internacional, sofrem devastadores efeitos desindustrializantes e desempregadores. Se, opostamente, tentam proteger-se com barreiras protecionistas, padecem de crescente obsolescência tecnológica, sofrem as mais severas penalidades internacionais e, ainda, provocam reações negativas por parte de sua própria população, que aspira a ter livre acesso aos produtos sofisticados exportados pelo Primeiro Mundo.

MERCOSUL

Diante do quadro precedentemente delineado o MERCOSUL constitui, para seus partícipes, um instrumento que lhes permite defender-se dos efeitos mais desastrosos do corrente processo de globalização e lhes preserva mais elevada taxa de autonomia internacional.

Com efeito, o MERCOSUL, proporcionando uma significativa ampliação de mercados para seus partícipes, lhes abre a oportunidade, por um certo prazo, de elevar sua competitividade a níveis compatíveis com a produtividade média dos mercados internacionais. O MERCOSUL não é uma solução permanente para a economia dos países membros, mas lhes assegura, por um prazo da ordem de um a dois decênios, condições para que atinjam níveis de competitividade compatíveis com o mercado internacional. Isoladamente, nenhum desses países, nem o Brasil, dotado de maiores dimensões econômicas, poderia resistir ao dilema perverso precedentemente mencionado. O MERCOSUL lhes proporciona tal possibilidade pelo prazo suficiente para que atinjam patamares de competitividade que lhes permitam enfrentar o livre comércio pan-americano ou internacional.

Importa, igualmente, levar em conta o fato de que se está presentemente configurando uma nova ordem internacional. Com o colapso do comunismo internacional e a desintegração da União Soviética, os EUA permaneceram como a única superpotência e dispunham, em princípio, de condições para exercer uma incontestável hegemonia mundial. Tal situação, não obstante a preeminência internacional de que gozam os EUA, não chegou a se configurar. Ocorreu, por um lado, que o povo americano rompeu sua unidade ideológica depois da Guerra do Vietnã e não se mostrou mais disposto a arcar com o peso, em termos financeiros e em termos de vidas humanas, necessário para sustentar um projeto imperial. Por outro lado, a elite de poder dos EUA, desaparecido o inimigo soviético, contra o qual mobilizara eficazmente a cruzada “de defesa do mundo livre”, não foi capaz de formular um projeto de “Pax Americana” que compatibilizasse os interesses nacionais e a liderança internacional dos EUA com os interesses do restante do mundo.

Foi, precisamente, a capacidade que os romanos tiveram, a partir de Augusto, de organizar, sob seu comando, uma “Pax Romana” favorável aos interesses das elites das províncias do império, deixando-lhes plena autonomia cultural e econômica e lhes proporcionando as vantagens de participarem dos benefícios do Império, o que determinou a extrema longevidade do Império Romano e o caráter não coercitivo da liderança romana no âmbito do Império. Essa capacidade não está sendo revelada pela elite de poder dos EUA.

Sem embargo das considerações precedentes, a elite de poder dos EUA se deu conta, em anos mais recentes, do fato de que aquele país, tendo logrado igualar ou superar a competitividade japonesa das décadas de 70 e 80, passava a dispor de condições de exercer, por via econômico-comercial, com o respaldo dissuasório de sua supremacia militar, uma hegemonia mundial por intermédio do setor privado. Daí o empenho em estender o acesso favorecido dos produtos americanos aos mercados sul-americano, particularmente o brasileiro.

Ocorre, entretanto, que esse processo de conquista de hegemonia mundial, por intermédio do corrente processo de globalização econômico-tecnológica do mundo, se defronta com a alternativa de outro modelo de nova ordem mundial.

Com efeito, na medida em que a União Européia, com a adoção do Euro e outras iniciativas, lograr atingir a unidade política de que presentemente carece, na medida em que a China prossiga em seu vertiginoso processo de desenvolvimento e, finalmente, na medida em que a Rússia consiga, no curso de um ou dois decênios, superar o caos da fase pós-comunista e se reconstituir como grande potência, a nova ordem mundial tenderá a ser de caráter multipolar. Tal ordem mundial tenderá, por outro lado, a requerer a atuação coordenadora e mediadora das Nações Unidas, com a decorrente consequência de aquela agência libertar-se de seu atual controle pelos EUA e se tornar uma efetiva instância regulatória dos interesses gerais do mundo.

Defrontamo-nos, assim, no horizonte dos próximos vinte anos, com a propensão a que se configure uma das duas alternativas de ordem mundial precedentemente mencionadas.

O MERCOSUL representa para seus partícipes, ademais de um instrumento indispensável para lhes facilitar satisfatório incremento de sua competitividade internacional, uma salvaguarda de suas soberanias no curso do processo de formação da nova ordem mundial. Em qualquer das duas alternativas precedentemente mencionadas, a preservação de autonomia decisória, no plano internacional, por parte dos países membros do MERCOSUL, constitui condição necessária para que otimizem sua inserção na futura ordem internacional que venha a se configurar.

Na hipótese de que prevaleça uma “Pax Americana”, a inserção dos atuais países soberanos nessa nova ordem internacional se fará em níveis acentuadamente diferenciados. Aqueles que tiverem preservado sua autonomia internacional e tenham logrado satisfatórios níveis de desenvolvimento e de competitividade gozarão de um “status” significativamente superior ao dos países que não preenchem tais requisitos. A experiência dos impérios pregressos é extremamente ilustrativa dessa questão. Só têm a perder, por isso, na hipótese de uma futura “Pax Americana” mundial, os países que prematuramente se satelizem aos EUA e se convertam em meros mercados de produtos norte-americanos, privando-se, por equivocada antecipação, de seu futuro poder de barganha.

Diversamente, na hipótese de que venha a prevalecer uma ordem mundial multipolar — alternativa essa algo mais provável, notadamente por causa do futuro peso da China — os países que preservem sua autonomia internacional e tenham elevado satisfatoriamente seu desenvolvimento e sua competitividade serão participantes ativos, e não meramente passivos, dessa nova ordem.

O MERCOSUL, em suas presentes condições, já proporciona aos partícipes a dupla vantagem de permitir-lhes significativa elevação de sua competitividade e de preservar sua autonomia internacional. Se os atuais membros de MERCOSUL mantiverem firmemente seu compromisso com esse mercado comum, tudo indica que o mesmo tenderá a abranger, em futuro relativamente próximo, quase todos os países da América do Sul. Tal fato aumentará correspondentemente a relevância internacional do MERCOSUL e os benefícios que seus partícipes dele retirarão. Na

verdade, somente através de um MERCOSUL forte e ampliado poderão os países da América do Sul ter uma satisfatória inserção internacional no horizonte de 2020, qualquer que seja a nova ordem internacional que venha a se configurar.

ALTERNATIVAS PARA O BRASIL

O MERCOSUL se reveste de particular relevância para o Brasil em virtude de lhe possibilitar as mais favoráveis condições externas para a aceleração de seu desenvolvimento e a elevação de sua competitividade a níveis internacionalmente satisfatórios. Tal circunstância impõe ao Brasil a necessidade de defender energeticamente o MERCOSUL de pressões internacionais negativas e, no âmbito do MERCOSUL, de contribuir para que o sistema seja nitidamente benéfico para os demais partícipes, assegurando sua coesão interna.

Pode ocorrer, entretanto, independentemente do que o Brasil possa fazer, e mais ainda, do que objetivamente melhor convenha para os interesses de um país como a Argentina, que esta prefira outras alternativas à sua vinculação ao MERCOSUL. Tal se daria, por exemplo, se prevalecesse na Argentina, a curto prazo, uma preferência por sua vinculação à NAFTA e aos EUA abrissem a NAFTA à incorporação da Argentina. Tal se daria, com maior probabilidade, no caso de a Argentina aceitar ser signatária da ALCA em 2005, ainda quando o Brasil se recuse a fazê-lo.

Defronta-se o Brasil, assim, no horizonte de 2005, com a possibilidade de que a Argentina, ademais de outros países sul-americanos, aceitem subscrever o acordo da ALCA no relativamente curto prazo proposto pelos EUA. Importa para o Brasil, portanto, considerar urgentemente tal possibilidade e definir, desde logo, a conduta que em tal caso se proponha a adotar.

É indiscutível o fato de que, presentemente, o governo brasileiro, ciente dos devastadores efeitos que nossa inserção a curto prazo na ALCA tenderia a nos acarretar, está adotando a tática de propor o maior adiantamento possível para a assinatura de tal acordo. Essa orientação significa, em última análise, que o governo brasileiro prefere que o acordo da ALCA seja transferido para um futuro bem mais distante mas que, se não conseguir persuadir seus principais parceiros sul-americanos a adiar a data da assinatura desse acordo, que o Brasil, embora a contra gosto, acompanhará os demais.

Essa posição brasileira é absolutamente equivocada. Se o país reconhece o fato de que sua inserção na ALCA, enquanto prevalecer o extremo desequilíbrio, ora existente, entre os níveis de competitividade do Brasil e dos EUA, teria efeitos devastadores sobre nossa capacidade industrial, é evidente que adiar por alguns poucos anos a data desse acordo não acarretará sensível redução de seus efeitos maléficos. A questão, na verdade, tem de ser encarada com absoluta objetividade. ALCA é detrimental para fundamentais interesses brasileiros enquanto persistir grande desequilíbrio entre nossos níveis de competitividade e os dos EUA. Datas são irrelevantes. O que é relevante é determinar, com toda a clareza, que nossa inserção na ALCA só será aceita quando tivermos alcançado, para tal satisfatórios níveis de competitividade.

A questão apresenta, portanto, para o Brasil, dois aspectos fundamentais. O primeiro é o de que um pacto de livre comércio com os EUA só será aceito pelo Brasil quando para tal dispusermos de satisfatória competitividade, algo que necessariamente exigirá um prazo mínimo da ordem de um a dois decênios. O segundo aspecto se refere às medidas de que o Brasil dispoça para resistir a pressões que o compilam a um prematuro ingresso na ALCA. Caso típico, para esse efeito, seria a adesão da Argentina à ALCA no horizonte de 2005.

Importa para o Brasil, assim, contemplar desde já as alternativas de que dispõe na hipótese, bastante provável, de que os EUA tentem compelir o país a assinar o acordo da ALCA no horizonte de 2005 e na hipótese, menos provável mas não descartável, de que logrem obter da Argentina o compromisso de assim proceder.

Ante essa perspectiva, o Brasil deve deixar claro que considerará rompido o acordo do MERCOSUL se a Argentina aceitar vincular-se à ALCA independentemente do Brasil. Deverá, igualmente, deixar claro que, na hipótese de uma desarticulação do MERCOSUL, o Brasil preferirá vincular-se à União Européia do que ser compelido a ingressar prematuramente na ALCA.

Esta alternativa, pela gravidade de suas conseqüências, exige, de parte do Brasil, a pronta adoção de duas ordens de providências. Por um lado, é necessário estudar qual seria o comportamento do comércio externo brasileiro na hipótese de uma vinculação com a União Européia e quais seriam seus efeitos sobre a economia do país. Por outro lado importaria, também prontamente, entabular entendimentos com a União Européia para se determinar a aceitabilidade de um eventual ingresso brasileiro naquele sistema e as condições em que tal ingresso pudesse se dar.

Não é de se ignorar o fato de que o estudo da questão, contrariando a impressão de que atualmente dispomos, possa indicar que uma vinculação do Brasil à União Européia seja ainda mais desfavorável do que nossa relativamente prematura vinculação à ALCA. Também pode ocorrer que uma eventual vinculação brasileira à União Européia, embora mais favorável que um prematuro ingresso na ALCA, não seja admitida pela União Européia.

Na verdade, sem prejuízo da indispensabilidade de apropriado estudo, tudo indica que a alternativa de vinculação à União Européia seria significativamente mais favorável para o Brasil do que uma prematura vinculação à ALCA. Sem elaborar mais essa questão, é suficiente mencionar o fato de que nosso desnível de competitividade com a União Européia é sensivelmente menor do que com os EUA. Acrescente-se que, para efeito do comércio internacional, a uniformidade das regras regulatórias de importações entre os membros da União Européia não elimina a grande assimetria existente entre seus membros, alguns dos quais apresentam níveis de desenvolvimento e competitividade não superiores aos atuais do Brasil. Tudo indica, finalmente que, pelas mesmas razões precedentemente aludidas, uma proposta, por parte do Brasil, de se vincular à União Européia, como alternativa à ALCA, seria extremamente bem recebida pelos europeus.

A hipótese de uma vinculação do Brasil com a União Européia, no caso de ser rompido o acordo de MERCOSUL, deve, presentemente, ser claramente enunciada pelos intelectuais brasileiros, como salutar advertência aos Estados Unidos

e a nossos parceiros em MERCOSUL. A efetiva adoção dessa alternativa pelo Brasil, no entanto, depende de sério estudo prévio e de correspondentes entendimentos com a União Européia. É urgentíssimo empreender tais estudos e gestões. Se, como suponho, esses estudos e essas gestões confirmarem a preferibilidade da alternativa de vinculação com a União Européia, e a viabilidade dessa iniciativa, o governo brasileiro necessita, com a maior antecipação possível em relação a 2005, tornar claro sua recusa a uma prematura inserção do Brasil na ALCA e a opção que faremos pela União Européia se a tal formos compelidos. Tal sinalização terá, entre seus principais méritos, a de constituir uma poderosa dissuasão para intentos de desarticulação do MERCOSUL.

RESUMO

Brasil e América do Sul no Horizonte 2006

Hélio Jaguaribe

Os Estados Unidos da América tencionam criar consenso entre os países da América do Sul com vistas à implantação de uma Área de Livre Comércio das Américas, para atuar em todo o continente. Tal iniciativa brota da experiência alcançada com a Área de Livre Comércio Norte-Americana.

O processo de globalização, tal como vem ocorrendo hoje em dia, representa o terceiro ciclo de um processo iniciado no século XV, com as descobertas marítimas dos portugueses e dos espanhóis. O segundo ciclo caracterizou-se pela expansão da revolução industrial européia e norte-americana para o resto do mundo. O terceiro ciclo está representado pela revolução tecnológica ocorrida na metade do século XX.

O MERCOSUL não pode ser considerado uma realização imutável e sua função básica está na criação de condições para que seus países-membros alcancem padrões internacionais de competição. Isolados, nenhum desses países teria condições de enfrentar as forças econômicas da globalização.

ABSTRACT

The Time Horizon 2006 for Brazil and South America

Hélio Jaguaribe

The United States of America intends to build a consensus among South American countries aiming at an American Free Trade Area, to cover the whole continent. Such initiative stems from the existing North American Free Trade Area.

The globalization process, as it is taking place nowadays, represents the third round of a process initiated in the century the XV, with the Portuguese and Spaniard sea discoveries. The second round was the expansion of European and

American industrial revolution to the rest of the world. The third round corresponds to the technological revolution in the mid of XX century.

MERCOSUL cannot be considered as a permanent achievement, Its function is to create conditions which would enable its members to reach international competitiveness. Isolated, none of these countries would have power to successfully face the economic forces of globalization.

O AUTOR

HÉLIO JAGUARIBE é cientista social, autor de vasta obra sobre os problemas de desenvolvimento sócio-político no Brasil e na América-Latina. Lecionou nas Universidades de Harvard e Stanford e, desde 1979, está vinculado ao Instituto de Estudos Políticos e Sociais – IEPES, onde ocupa o cargo de Decano