

A GLOBALIZAÇÃO E O BRASIL: UMA HISTÓRIA EM TRÊS ATOS

Albert Fishlow*

Introdução

Este quinquagésimo aniversário do BNDES proporciona uma boa oportunidade de olharmos para trás, neste começo do século XXI. E, no ponto em que estamos, podemos também olhar adiante para as próximas décadas. O que vemos é um drama marcado por três atos decisivos na experiência brasileira.

A primeira parte é de relativo sucesso: o período de substituição de importações do pós-guerra, no qual um papel estatal crescente pareceu dar a orientação para o crescimento acelerado. Essa época, no entanto, também foi marcada pela rejeição firme de um mercado de comércio mundial em expansão, aumentando, ao contrário, a dependência de um crescente mercado global de capitais no início dos anos setenta. A dívida tornou-se uma parte central da história: primeiro, o crescimento promovido pela dívida, até a primeira crise do petróleo no fim de 1973, depois, a dívida impulsionada pela própria dívida, no restante daquela década. Infelizmente, essa parte da história acabou mal, com a crise do petróleo de 1979, o aumento subsequente das taxas de juros e as dificuldades generalizadas da dívida durante a década de 1980.

O segundo período destaca-se por duas fases inter-relacionadas: a econômica e a política. Por um lado, houve a frustração pela contínua falta de crescimento econômico, e por outro, os primórdios da compreensão de que o modelo que antes servira tão bem, calcado na iniciativa e nos subsídios estatais e concentrado no mercado interno, exigia mudanças. Os índices elevados de inflação eram um sintoma de grandes déficits governamentais e de uma política macroeconômica que era mais reativa

* Columbia University.

do que independente. O Plano Cruzado, em 1986, não apenas fracassou, como também desencadeou o calote brasileiro um ano depois – coisa que os mercados internacionais estão sempre lembrando, com prejuízo para as taxas de juros. Os Planos Collor não conseguiram solucionar o problema e veio a deterioração.

Em termos políticos, os resultados foram muito mais positivos: houve o restabelecimento do governo civil e o desabrochar da sociedade civil. Aprovou-se uma nova Constituição e as eleições livres e a escolha popular foram substituindo mais e mais a participação limitada. O Brasil sobreviveu a um *impeachment* presidencial e aos problemas de governabilidade que antes pareciam haver bloqueado o progresso.

O terceiro período começou com o Plano Real, em 1994. Em meio às angústias atuais em torno da taxa de câmbio, da atual taxa de crescimento, do índice de inflação, do superávit fiscal etc., é importante enfatizar o grau de mudança positiva por que passou o Brasil. Antes de mais nada, a fonte da inflação foi identificada com precisão e enfrentada: os déficits fiscais estão na raiz do problema. Uma segunda mudança foi o amplo grau de privatização ocorrido nos setores de energia, telecomunicações, indústria petroquímica, mineração, siderurgia e outros. A privatização também significou a necessidade de novos tipos e formas de regulação estatal que se foram tornando disponíveis. E uma terceira alteração decisiva ocorreu na importância do intercâmbio internacional de bens e serviços. A partir do início da década de 1990, houve uma grande redução das tarifas; o Brasil buscou ativamente a integração regional no MERCOSUL e emergiu como uma voz de destaque na OMC.

Esperava-se que esse período assistisse a uma recondução do Brasil aos altos índices de expansão econômica de anos anteriores. Mas isso não aconteceu. A combinação de múltiplas crises financeiras internacionais – México, Ásia e Rússia – com a manutenção excessivamente prolongada da âncora cambial e a redução do ritmo global de crescimento impediu o Brasil de atingir esse estágio final do processo de reforma. Esse panorama global mais perturbador ainda persiste e exige mudanças. Mas há também três modificações internas importantes que ainda restam, para que o Brasil transforme esse terceiro ato num período de expansão sustentada.

Ato I: O passado

O Brasil logrou êxito em sua transição para um crescimento industrial acelerado depois da Segunda Guerra Mundial. A estratégia foi direta: substituir as importações através da produção interna. As taxas de expansão da década de 1950 foram elevadas e o índice aumentado de investimento externo direto conseguiu contrabalançar os déficits crescentes da Conta Corrente. Mas a falta de exportações, em parte devida à supervalorização da taxa de câmbio, e a queda nos preços do café começaram a trazer maus presságios no final da década. Também nessa ocasião, os problemas fiscais internos, que tinham sido enfrentados mediante a transferência da taxação implícita de um setor agrícola beneficiado pelos altos preços externos, começaram a vir à tona. No fim dos anos cinquenta, essas dificuldades tornaram-se óbvias, mas produziram uma resposta posterior insuficiente por parte dos governos Quadros e Goulart.

A resposta foi a intervenção militar, em 1964. Vieram então os anos do “Milagre”, 1968-1973. Não só houve um espetacular crescimento econômico interno, como o Brasil entrou no cenário mundial. Alterou drasticamente a composição de suas exportações e reduziu de modo decisivo sua dependência anterior das exportações de café. Começou a entrar no recém-criado mercado de eurodólares para contrair empréstimos externos. E buscou um papel diplomático especial. Fizeram-se projeções da nova importância brasileira no ano 2000 – facilmente demonstrada pela projeção de altas taxas de crescimento no futuro.

A crise do petróleo, no fim de 1973, levou esse período a um fim prematuro. Em certo sentido, a expansão contínua no restante da década de 1970 foi ilusória. Embora o crescimento continuasse, ele se tornou cada vez mais dependente de fluxos de endividamento. A dívida afigurava-se uma estratégia atraente num mundo em que as taxas reais de juros eram baixas, como permaneceram até o fim dos anos setenta. Mas houve uma mudança sutil. O que tinha sido um crescimento conduzido pela dívida, no começo da década, converteu-se num endividamento conduzido pela dívida, à medida que déficits recordes nas importações foram sendo financiados. Era uma estratégia precária. Embora o crescimento continuasse, em índices mais baixos, a inflação interna aumentou, e um mecanismo de pára-e-anda (*stop and go*) lidou de maneira ineficaz com esse caráter cumulativo da economia brasileira indexada da época.

Faltaram ao Brasil a necessidade ou as pressões internas para reagir de outra maneira, como fizeram muitos países asiáticos na ocasião. O

financiamento externo era fácil de obter e, a princípio, tinha taxas reais de juros negativas. A precariedade da situação só veio a se revelar depois de uma nova alta dos preços do petróleo, durante a guerra Irã-Iraque, de um aumento abrupto das taxas reais de juros e de uma recessão nos países da OCDE. E, àquela altura, praticamente todos os países latino-americanos haviam sucumbido.

Não é que a substituição de importações tenha reinado, inalterada, desde a década de 1950. O problema primário – que persiste no Brasil de hoje – foi a abertura assimétrica para a economia mundial na década de 1970. Obtiveram-se vastos fluxos financeiros, mas o compromisso com a penetração comercial ficou substancialmente para trás. As distorções fiscais persistiram e contribuíram para esse resultado. Esse foi o período de nacionalização substancial das empresas, para facilitar seu acesso ao mercado externo de capitais. Ocorreram déficits internos crescentes, agravados pelo compromisso generalizado com os subsídios governamentais. A taxa de câmbio ficou supervalorizada.

Sob a liderança do então recém-nomeado ministro da Fazenda, Delfim Netto, em agosto de 1979, fez-se um último esforço para salvar a situação. Mas ele não deu em nada. A princípio, recebeu-se um financiamento externo adicional, mas este desapareceu em 1981, à medida que a economia brasileira teve de lidar com a relutância dos bancos credores. E, em 1982, a questão havia-se deslocado da continuidade da expansão para uma redução significativa das importações e do crescimento.

Foi durante os anos setenta que começou a ocorrer a verdadeira demarcação entre os países asiáticos e os latino-americanos. Uma medida decisiva dessa diferença foi a importância do comércio nas duas regiões. Na Coreia, por exemplo, a parcela das exportações no produto interno bruto subiu de 9% em 1965 para 37% em 1983; no Brasil, essa proporção se manteve em 8% nos dois anos.

No conjunto, o comércio internacional vinha crescendo com o dobro do índice do produto interno no período pós-guerra, apesar das dificuldades da década de 1970. Contrariando a pressuposição de Raúl Prebisch de que a demanda externa não se mostraria uma base para o crescimento rápido, com isso justificando a substituição das importações, a redução do protecionismo tornou-se uma tendência contínua nos mercados mundiais. Em contraste, havia no Brasil um consenso favorável a garantir a viabilidade dos novos esforços de produção nacional de bens intermediários e bens de capital.

Ainda era cedo demais para aplicar a esse processo a terminologia posterior da globalização. Mas ele consistiu na recuperação rápida das economias européias, facilitada pelos arranjos do mercado comum entre elas, e também no crescimento acelerado do Japão, integrado ao mercado norte-americano. A dissolução dos controles monetários, das cotas e de outros empecilhos ocorreu no fim da década de 1950. A Rodada Kennedy deu um forte impulso a esse processo no início da década de 1960.

Nos anos setenta, começou-se a falar dos NICs: os países recém-industrializados. Havia dois tipos deles. Por um lado, os países emergentes da Ásia, como Coréia, Taiwan, Hong Kong e Cingapura; por outro, os países bem-sucedidos na substituição de importações na América Latina: o México e o Brasil. Estes haviam começado a modificar sua política a partir dos anos cinquenta, dando um papel mais preponderante aos tecnocratas nacionais. O que não se percebeu, na época, foram as diferenças significativas de desempenho no crescimento posterior que viriam a emergir. Ainda era uma disputa. Infelizmente, a década seguinte, de 1980, resolveu a questão de maneira decisiva, e deixou a América Latina – e o Brasil – decididamente para trás.

Ato II: Os anos oitenta

Para o Brasil, essa década foi uma tragédia econômica. Após um século de expansão contínua, mesmo durante a Grande Depressão da década de 1930, o crescimento fez uma parada desnordeante. Ao mesmo tempo, para o resto do mundo, foi um período de revivescência do comércio e do intercâmbio financeiro. Essa fase assistiu à ascensão temporária do Japão ao status de país de vanguarda e, em caráter mais permanente, viu os Estados Unidos se converterem na maior nação devedora do mundo.

O impacto dos choques externos no Brasil, no período de 1981-1983, quando cessou o fluxo de capitais, subiram as taxas de juros e a OCDE entrou em recessão, teve o valor substancial de 9,3% da renda. Esse valor, apesar de grande, ainda foi menor do que o efeito nos países asiáticos, afetados principalmente pela menor demanda de seus produtos pelos países industrializados. A grande diferença apareceu na magnitude do choque negativo em relação às exportações. Nesse aspecto, o Brasil ficou à frente de todos, com uma proporção de 1:37. Isso se deu como resultado do baixo índice de participação do País no comércio de bens e serviços.

O Brasil fez uma redução drástica de suas importações naqueles anos. A maneira de fazê-la foi manter baixo o crescimento agregado. Como consequência, surgiram os superávits comerciais. Aliás, eles ocorreram com tamanha rapidez, que houve quem se enganasse, acreditando que a crise seria de curta duração. Mas, à medida que os preços internacionais se deterioraram e as exportações não conseguiram sustentar uma expansão significativa, os bancos manifestaram não só uma relutância contínua em fazer novos empréstimos, como também o desejo de reduzir seus riscos. Essa falha do mercado levou ao Plano Baker, que procurou tirar proveito da expansão internacional multilateral dos empréstimos como um incentivo à participação dos bancos comerciais. Também isso surtiu pouco efeito. Os bancos queriam um papel menor, não um papel contínuo.

A bomba da dívida acabou sendo finalmente desativada por uma redução de seu valor nominal nos termos do Plano Brady, iniciada no México em 1989. Mas o Brasil só conseguiu resolver sua situação em termos equivalentes tempos depois, na década de 1990. Antes disso, porém, veio a necessidade de lidar com a inflação interna. Quando Delfim Netto tornou-se ministro da Fazenda, em 1979, a elevação anual dos preços no atacado era da ordem de aproximadamente 50%. Quando ele deixou o cargo, no fim de 1984, esse número fora praticamente quintuplicado. Embora tivesse havido uma recuperação do crescimento, após seu agudo declínio anterior, havia necessidade de mudanças mais fundamentais e estruturais.

Uma primeira tentativa foi o Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, que se assemelhou, em linhas gerais, ao Plano Austral argentino do ano anterior. Depois de um certo sucesso inicial, o esforço sofreu uma derrocada fragorosa. Constatou-se que o Brasil não era a Suíça, afinal. Os planos Austral e Cruzado tiveram um destino comum. Seu fracasso pode ser atribuído a uma política salarial, monetária e fiscal excessivamente expansionista. Houve um excesso de sinais verdes. Os salários aumentaram depressa demais, graças aos bônus previstos no Plano, que foram de 15% para os que ganhavam apenas o salário mínimo e 8% para todos os demais. O aumento explosivo do consumo em 1986, logo depois do Plano, provocou uma escassez inicial de mão-de-obra e novos aumentos salariais. Do lado monetário, o governo tirou pleno proveito do aumento da demanda de saldos monetários e os aumentou suficientemente, até as taxas de juros se tornarem negativas. E, acima de tudo, o equilíbrio fiscal operacional, ajustado pela inflação, em vez de ficar em zero, como fora inicialmente projetado, registrou um déficit de 3,6% do PIB.

Era preciso travar uma batalha mais longa e mais árdua contra a inflação. Poucas tentativas iniciais conseguiram sucesso, e o Brasil não foi a exceção. O Plano Bresser não funcionou por muito tempo em 1987, dada a recusa a impor os aumentos de impostos necessários. A frustração foi acompanhada pela redução das taxas de crescimento e pelo aumento dos índices de inflação. Depois disso, os grandes esforços do novo presidente, Fernando Collor, também fracassaram. Embora a oferta monetária tenha uma clara relação com o nível dos preços, sua redução drástica, como foi tentado, juntamente com o controle de preços e salários, não resolveu o problema. Ao contrário, a atividade econômica tornou a reagir de maneira adversa, não ocorreram reformas adicionais e a inflação acabou voltando, num índice muito mais alto, à medida que a oferta monetária tornou a se expandir.

E assim continuou o Brasil, frustrando os interesses internos e uma comunidade internacional que, no início dos anos noventa, evidenciava um interesse renovado pelos investimentos externos na América Latina. Nessa ocasião, a força dominante viria a ser o compromisso direto de recursos por parte de empresas internacionais, retornando ao padrão vigente cerca de quarenta anos antes. E, no início da década de 1990, como praticamente todos os outros países haviam conseguido fazer uma transição bem-sucedida para déficits públicos e taxas de inflação muito menores, o Brasil ficou praticamente isolado na região, incapaz de gerir essa transformação.

Em conseqüência disso, o mundo externo passou a prestar menos atenção. Embora Collor tivesse feito alguns esforços para reduzir o protecionismo brasileiro, isso surtiu pouco efeito num Brasil em desordem macroeconômica. As importações caíram para seu nível mais baixo, levando o Brasil a ultrapassar em muito pouco a menor percentagem global.

No nível internacional mais amplo, a década de 1980 distinguiu-se por três fatores. Primeiro, houve um crescimento muito menor do comércio em relação ao produto interno bruto mundial. Durante essa década, tal relação resvalou quase para o nível da unidade. Pareceu haver uma parada decisiva no caminho de avanço que havia caracterizado o período pós-guerra. Em parte, o problema foi de crescimento mais lento e dos primórdios da resistência ao processo de globalização no mundo industrializado.

Uma segunda característica foi a expansão dos fluxos de capital. E nisso, houve um novo fenômeno: os Estados Unidos tornaram-se seu maior destinatário no mundo. Em vez do equilíbrio no comércio, numa era de

expansão relativamente lenta das exportações de mercadorias, os Estados Unidos converteram-se decisivamente aos superávits sistemáticos nas importações – e ao dólar forte –, garantindo sua confiança nos gastos maiores com a defesa. Esse foi um resultado singular. A regra anterior tinha consistido em os países ricos exportarem capital para o resto do mundo; nesse momento, os Estados Unidos passaram a adotar uma estratégia diferente.

E, em terceiro lugar, houve o fim da Guerra Fria. Isso teve um impacto decisivo. Para começar, significou que o capitalismo, numa ou noutra forma, era o único modelo a ser seguido pelos Estados. Antes disso, o *thatcherismo* dera algumas indícios das grandes mudanças que viriam a ocorrer na Europa em termos mais gerais. Nessa ocasião, o processo foi impulsionado. Na América Latina e na Ásia – a China e a Índia vêm-nos rapidamente à lembrança –, a direção da economia pelo Estado, ou até sua orientação substancial, não tardaram a diminuir. Essa alteração foi decisiva. Foi o novo elemento que levou ao ressurgimento da economia internacional nos anos noventa. E sua dimensão conduziu, como seria inevitável, a um amplo debate sobre as virtudes da globalização.

Ato III: a década de 1990 e o depois

Também o Brasil se converteu nos anos noventa. Um mecanismo decisivo foi o Plano Real. Ele foi concebido por muitos dos mesmos criadores do fracassado Plano Cruzado, mas, desta vez, não houve controle de salários e preços, nem qualquer regra de indexação que depois viesse a surgir e anular a estabilização. E um novo dado foi o aumento imediato das importações. A competição do mercado, em vez das instruções do governo, seria usada para garantir a continuidade da estabilização. E, é claro – e de peso crucial –, haveria um grande superávit inicial do governo para estabelecer a credibilidade do projeto.

O Plano Real foi um sucesso. Já existe há oito anos, e as mudanças realizadas – como a eliminação da âncora cambial para a estabilização e a introdução de uma política fiscal e monetária séria – foram para melhor, não para pior. Desde 1994, o Brasil tem conseguido levar sistematicamente adiante sua conversão a uma política macroeconômica séria. Mas esta não surtiu os efeitos mágicos esperados na taxa real de crescimento. Por que não?

Antes de mais nada, há duas ótimas razões externas. Ao longo da vida do real, houve uma sucessão de crises internacionais, que necessariamente tiveram repercussões. Logo no fim de 1994 veio a “Crise Tequila”, no México, cujos principais efeitos imediatos foram sentidos noutros pontos da região, mas também tiveram conseqüências menores no Brasil. Mais grave foi a crise asiática de julho de 1997, que levou a aumentos acentuados das taxas reais de juros, penalizando a expansão interna. Aos poucos, as taxas tornaram a cair, mas voltaram a ser empurradas para cima pela crise russa de agosto de 1998. Depois disso veio o primeiro empréstimo do FMI, insuficiente para evitar a desvalorização brasileira imediatamente posterior, em janeiro de 1999.

Seguiu-se toda uma onda de interesse renovado na economia internacional. Comissões especiais, em grande número, fizeram relatórios a respeito das inadequações, sob a forma de fluxos financeiros globais que tiveram um aumento exponencial. O papel do sistema bancário ficou no cerne da questão na época, e assim ficaria ainda mais, posteriormente. Mas a recuperação veio mais depressa do que muitos esperavam.

As dificuldades provenientes do exterior foram substanciais. Somente o crescimento rápido dos Estados Unidos impediu distúrbios mais significativos. Foi um período em que seu crescimento mais acelerado da produtividade, associado ao avanço tecnológico cada vez mais localizado na América, preservou a demanda global. Na verdade, a expansão do comércio ocorreu em índices impressionantes nos anos noventa, e foi esse grande mercado aberto que garantiu o avanço noutros lugares. Obviamente, foi isso que se deu na recuperação do México, realizada no contexto de um novo acordo comercial que deu um impulso preferencial não apenas às exportações mexicanas, como também, o que é mais significativo, aos investimentos externos norte-americanos e à reestruturação do setor industrial do México.

Mas esse não foi o fim da história. Após um ajuste brasileiro surpreendentemente rápido e bem-sucedido à desvalorização, que não provocou a volta da inflação, como muitos haviam previsto, novos superávits fiscais primários levaram à recuperação no fim de 1999 e em 2000. O futuro finalmente parecia mais positivo.

Surgiram então as circunstâncias especiais de 2001. Primeiro, houve uma recessão nos Estados Unidos e uma diminuição da demanda externa, em termos mais gerais, à medida que o crescimento do comércio global foi cessando; e isso foi antes da intercorrência de 11 de setembro. Segundo, surgiram problemas crescentes na Argentina ao lon-

go do ano, os quais, como seria inevitável, levaram a uma hesitação com respeito ao Brasil e reduziram o fluxo de investimentos diretos, ao mesmo tempo que pressionaram a taxa de juros e a taxa de câmbio brasileiras. O desfecho eventual foi a desvalorização argentina, com uma crise de grandes proporções, o que tem surtido efeitos continuados. E por último, surgiu um problema interno com o abastecimento de energia, decorrente da insuficiência das chuvas, cuja gravidade, por sorte, foi menor do que se havia imaginado.

Tudo isso inibiu a continuidade da expansão e impôs pressões adicionais à política fiscal e monetária interna. E o fato de o crescimento global não ter exibido a recuperação prevista em 2002 levou, já agora, a dúvidas crescentes sobre as virtudes da via orientada pelo mercado. Isso se aplica especialmente à América Latina, onde as taxas de crescimento projetadas têm sido sistematicamente reduzidas e só tornam a se elevar em anos posteriores. Em meio a tudo isso e aguçando o sentimento da opção, existe a realidade da frustração popular crescente e a pressão das eleições.

A globalização e a maior dependência dos sinais do mercado tornaram-se o inimigo óbvio. A conversão ao capitalismo e a privatização generalizada trouxeram apenas ganhos ilusórios. A frequência das crises internacionais nos últimos anos é uma prova incontestável disso. Consta-se esse fato não apenas com respeito às reações observadas no Brasil – onde o Fórum de Desenvolvimento Social de Porto Alegre surgiu como um contraponto ao Fórum Mundial de Desenvolvimento de Davos –, mas até às observadas na Europa e nos Estados Unidos. Basta lembrar a reação à reunião da Organização Mundial do Comércio em Seattle, alguns anos atrás, e a necessidade sistemática de uma segurança muito maior nas reuniões regulares do Banco Mundial e do FMI.

É claro que a globalização não teve o efeito de solucionar universalmente os problemas da pobreza, das doenças e da educação limitada, que continuam abundantes. É igualmente óbvio que alguns países em desenvolvimento, particularmente na Ásia, mas também noutros lugares, alteraram sua posição relativa em consequência dos efeitos positivos do acesso aos mercados mundiais.

Quero abordar aqui duas questões centrais: a real e a financeira, ou as questões do comércio internacional e do fluxo de capitais. Começo pela primeira, com ênfase no MERCOSUL.

Recentemente, o presidente Fox, do México, fez uma visita ao Brasil e, juntamente com o presidente Cardoso, aprovou tarifas mais baixas, numa redução média de 8% para 1,1%, para uma extensa lista de

800 produtos. Esse primeiro acordo entre os dois países destinava-se a ampliar o comércio bilateral entre eles, até então bastante modesto. No entanto, curiosamente, o produto de maior importância potencial – os automóveis – ficou para ser discutido numa viagem a Buenos Aires, no dia seguinte, onde haveria uma reunião do MERCOSUL. E a ironia é que essa questão controversa continuou sem solução, à espera de maiores discussões entre o Brasil e a Argentina.

Essa situação ilustra bem o problema brasileiro. Em contraste com a rápida expansão comercial de que o México desfrutou depois da aprovação do Acordo Norte-americano de Livre Comércio, duplicando a participação percentual das exportações no PIB de 15% para mais de 30%, o MERCOSUL tornou-se uma fonte de declínio. Em vez dos 100 bilhões de dólares em exportações projetados para o Brasil há cinco anos, o total de 2002 ficará bem abaixo de 60 bilhões. Ao se concentrar na expansão do MERCOSUL e enfatizar as virtudes potenciais de um mercado sul-americano crescente, como fez ao realizar a primeira reunião dos líderes dessa região em Brasília, o Brasil tendeu a minimizar a alternativa de uma associação mais estreita com os Estados Unidos. Antes mesmo de virem para o primeiro plano a recente Lei Agrícola [Farm Bill] e o aumento do protecionismo norte-americano no setor da siderurgia – os quais, justificadamente, provocaram uma condenação generalizada –, o Brasil havia reagido com frieza à possibilidade de negociação de uma Área de Livre Comércio das Américas. Em Quebec, o presidente Cardoso deixou claras as suas dúvidas, mesmo depois de o Brasil haver conseguido garantir um período de cinco anos de negociações adicionais, em vez dos três anos defendidos por vários outros países.

Essa relutância não é uma simples resposta irracional. No período de 1950 a 1980, o Brasil conseguiu uma das mais altas taxas de crescimento do mundo em desenvolvimento, ao mesmo tempo que preservava um alto nível de protecionismo. Utilizou como motores a substituição de importações e o mercado interno, em vez das exportações para o mercado mundial em rápida expansão, como fizeram os países asiáticos emergentes. Depois disso, em meio à estagnação dos anos oitenta e às reformas dos anos noventa, embora as exportações tenham conseguido avançar mais depressa do que nas décadas anteriores, a parcela do comércio foi pequena demais para funcionar como uma força dinâmica.

É muito fácil ficar apenas fazendo críticas aos Estados Unidos, assim como à Europa e ao Japão, a respeito das exportações agrícolas. Não há dúvida de que existem restrições severas. Também não há dúvi-

da de que a Rodada de Doha acabará assistindo a uma abertura mais convincente e contínua do que a que caracterizou os resultados da Rodada do Uruguai. O Brasil e seus aliados fronteiriços tenderão a conseguir ganhos reais. Não há dúvida de que há grandes somas envolvidas, o que se revelará vantajoso.

Mas, a prazo mais longo, não foi nesse mercado que ocorreram os grandes avanços do comércio internacional. A demanda de produtos agrícolas, até no plano internacional, cresceu mais devagar do que a renda. Outros países também entraram no mercado – basta observar a ascensão do Vietnã na produção de café. Nas últimas décadas, quando o comércio internacional expandiu-se duas vezes mais do que a taxa do produto interno bruto, foram os produtos manufaturados e os serviços que exibiram um dinamismo muito maior, e não as vendas de produtos primários.

É nessas áreas que a vantagem comparativa do Brasil terá que se destacar. A Embraer é um exemplo clássico de uma antiga empresa estatal que evoluiu com sucesso para a condição de fornecedor internacional de aviões comerciais. É também um caso em que o recurso brasileiro à Organização Mundial do Comércio levou à vitória na disputa com o Canadá e a Bombardier. Alguns hão de argumentar que esse exemplo revela a importância dos subsídios e do apoio estatais. Mas essa história de evolução de fornecedor nacional para competidor internacional também envolveu uma compreensão implícita dos ganhos obtíveis com o comércio e da vantagem comparativa: a empresa é não apenas o maior fornecedor isolado de divisas para o Brasil, como é também um dos principais importadores. Esses insumos menos dispendiosos permitem que a produção da empresa fique na vanguarda tecnológica.

Mas a política industrial, tal como empregada com êxito no caso da Embraer, pode ter sua eficácia exagerada. Há também muitos fracassos complexos, tanto nos países já desenvolvidos quanto nos que estão em desenvolvimento. A incapacidade de desenvolver um setor nacional de computadores no Brasil, ao longo de muitos anos, apesar dos subsídios e da ampla proteção, certamente é um deles. Boa parte da experiência européia é igualmente negativa.

Todavia, o Brasil tem uma vantagem significativa. Ele é um retardatário nessa área e, portanto, não precisa nem deve enfatizar a pesquisa e desenvolvimento de ponta, mas, antes, a maior capacidade de seguir e imitar. O incentivo privado à inovação está no cerne do sucesso. Sem dúvida, algumas verbas públicas iniciais podem justificar-se, para garantir a transmissão plena das informações. Mas melhor será dirigir o

grosso dos gastos brasileiros para o aprimoramento maciço do sistema educacional, garantindo que os ganhos quantitativos dos últimos anos se mantenham e concentrando a atenção nas deficiências qualitativas. Já se escreveu muito sobre esse assunto. Não há necessidade de reiterar aqui a importância de haver menores gastos públicos no ensino superior, no qual o desembolso *per capita* ultrapassa o do Reino Unido, e de aumentá-los no ensino primário e secundário, no qual o desembolso *per capita* é da ordem de 1/10 do daquela região.

Há muito espaço para a política econômica externa brasileira, à medida que se dedicar uma atenção séria à ALCA, à União Européia e à OMC. Mas a orientação única que tem sido especialmente favorecida pelo Itamaraty nos últimos anos – ampliar o MERCOSUL para transformá-lo numa área geral de livre comércio na América do Sul – é menos atraente hoje do que no passado. Nos primeiros anos do MERCOSUL, o crescimento do comércio entre os quatro países comprometidos com um mercado comum em 1994 foi muito intenso. Esse intercâmbio não tardou a chegar ao auge, mas, nos últimos cinco anos, a expansão declinou. O crescimento negativo na Argentina e no Uruguai e o avanço mais lento no Brasil não ajudaram. Em termos mais fundamentais, a grande indústria que deu impulso inicial ao MERCOSUL, a indústria automobilística, ficou praticamente inoperante através das fronteiras nacionais, em decorrência da desvalorização brasileira de 1999. A atual crise argentina piorou ainda mais a situação.

Foram enfatizadas duas direções para modificar o MERCOSUL. Uma delas consiste em procurar avançar para políticas e normas macroeconômicas comuns o mais depressa possível, a fim de estabelecer a segurança. Com um conhecimento seguro, seria possível fazer investimentos para explorar as vantagens comparativas nacionais. Essa parece ser a linha que vem sendo seguida. Não logrou um grande sucesso, pois nem na Argentina nem no Brasil, e em menor grau no Uruguai, os objetivos nacionais cedem minimamente aos interesses econômicos dos vizinhos. Se a Europa levou cerca de cinquenta anos para chegar a sua união econômica, com ajuda externa norte-americana e a ameaça constante da União Soviética – e com uma inter-relação comercial muito maior –, a perspectiva de progresso a curto prazo entre os países do MERCOSUL parece limitada.

A segunda abordagem consiste em transformá-lo numa união de livre comércio, em vez de um mercado comum. Isso permitiria aos países imporem níveis individuais de proteção a terceiros, ao mesmo tempo aderindo ao livre comércio internamente. Haveria, portanto, uma ne-

cessidade muito menos intensa de cooperação. Essa vem-se tornando cada vez mais a alternativa preferida pela Argentina, particularmente uma vez que Cavallo envidou esforços para restabelecer a substituição de importações em seus últimos meses no poder. Também no Brasil, entretanto, quase todo o leque atual de candidatos à presidência parece favorecer essa postura. A união de livre comércio simplesmente ratificaria o que se observa ser a política efetiva dos membros. O comércio externo fora da união, nos próximos anos, tem muito mais probabilidade de ser uma fonte dinâmica de demanda.

Isso ainda deixa um conjunto complexo de palcos em que o Brasil pode e deve buscar ativamente um comércio mais livre. Num mundo ideal, essa negociação ocorreria exclusivamente na Organização Mundial do Comércio. É claro que um foro único proporciona uma base não discriminatória para as concessões. Mas a realidade é diferente. Somente sob a pressão de avanços potenciais que ocorram em diversos níveis regionais é que parece possível chegar a uma solução multilateral aceitável. A Rodada de Doha, por sua vez, já conseguiu alguns avanços importantes.

Três deles, de especial interesse para o Brasil, podem ser resumidamente assinalados. Primeiro, houve um reconhecimento do problema generalizado do comércio de produtos agrícolas, no qual, ironicamente, os Estados Unidos foram um elemento de destaque entre os três grandes países industrializados. Segundo, os direitos de propriedade intelectual – uma das grandes mudanças da Rodada do Uruguai – foram reconhecidos como tendo limites claros, quando entram em conflito com a política nacional em áreas como a saúde. A AIDS foi um exemplo específico: por que deveriam os países pagar preços tão altos pelos medicamentos, quando havia alternativas equivalentes, porém mais baratas? Os preços já começaram a refletir esse novo padrão. Terceiro, medidas de salvaguarda nacional como as dos Estados Unidos, geradas há muito tempo, sob a vigência de acordos internacionais de comércio anteriores, ficariam abertas à discussão. As limitações impostas à importação de aço pelos Estados Unidos, de fato, podem acelerar o exame da legitimidade dessas exceções.

É provável que uma conclusão bem-sucedida da Rodada de Doha dependa da concorrência dos múltiplos acordos regionais que vêm sendo simultaneamente buscados. Essa foi, com certeza, a experiência da Rodada do Uruguai. Isso significa que os debates em torno da ALCA, bem como a busca de laços mais estreitos entre o MERCOSUL e a União Européia, continuarão a ter importância. Aliás, do ponto de vista brasileiro, essas discussões regionais alternativas proporcionam um com-

ponente de rivalidade direta que não tem como ser prejudicial. Observe-se a recente decisão do Chile de assinar um acordo com a União Européia, apesar do atraso nas negociações com os Estados Unidos. Pode-se esperar que essa situação estimule os esforços norte-americanos de entrar na concorrência.

O Brasil e os Estados Unidos presidirão juntos a rodada final de negociações da ALCA. É claro que, até para que isso seja possível, o Congresso norte-americano terá que aprovar a Lei de Promoção do Comércio, que mal tem continuado a avançar. Sua formulação inicial, que sofreu emendas na Câmara e no Senado, foi insatisfatória. Essa condição de aprovação “a toque de caixa” havia falhado nos dois mandatos do presidente Clinton. Agora, mesmo em meio ao sucesso potencial, a forma da legislação conseguiu persuadir boa parte do mundo de que os Estados Unidos não valorizam o comércio internacional. O Brasil tem estado entre os observadores próximos e inquietos. Surgiu um anteprojeto final, majoritariamente aprovado por uma pequena margem. Apesar de suas reconhecidas limitações, ele proporcionará o âmbito necessário para que os Estados Unidos se concentrem apropriadamente não só nas negociações regionais, mas também na Rodada de Doha.

Quem está à espera nos bastidores é a União Européia, cujas discussões com o MERCOSUL avançaram na área industrial, mas continuam muito atrasadas na área fundamental da agricultura. Os recentes tratados da U.E. com o México e o Chile ilustram a importância crescente da Espanha como um ator de peso nas discussões sobre a América Latina dentro da União Européia. Nos últimos anos, a Espanha suplantou os Estados Unidos como fornecedora de capital à América do Sul, incluindo-se aí os fluxos enviados ao Brasil. Seus interesses estendem-se pelos setores intensivos em capital, como energia, telecomunicações e especialmente finanças. Os grandes prejuízos espanhóis na Argentina, que atualmente se refletem no Brasil, não farão esse interesse desaparecer. E isso é vantajoso para o Brasil.

Mas todas essas negociações, por mais complexas, absorventes e até fecundas que sejam, não são o bastante. O Brasil precisa voltar sua atenção, definitivamente, para o comércio internacional. Se os Estados Unidos puderam separar do Departamento de Estado os seus interesses no comércio internacional, o Brasil certamente poderá fazer o mesmo. O Itamaraty, apesar dos avanços contínuos dos últimos anos, não dispõe de pessoal nem estrutura que lhe permitam abarcar a multiplicidade de negociações que constituem uma necessidade prática para qualquer país gran-

de. O Brasil, nos termos da antiga estrutura, foi um participante menor do que deveria ter sido no comércio mundial. Desde 1950, enquanto outros países exploraram um comércio mais livre, a participação brasileira no comércio internacional diminuiu. Se revertido, esse processo poderá introduzir um componente importante de dinamismo no futuro imediato.

O Brasil precisa de nada menos do que duplicar sua participação no comércio internacional nas próximas décadas. Precisa realizar o que foi obviamente incapaz de fazer no período de 1998-2002, quando a meta buscada era de 100 bilhões de dólares no fim do período. Conseguir isso não só trará um importante estímulo para o crescimento futuro, como garantirá ao Brasil um papel internacional destacado.

Há também avanços que se fazem necessários na frente financeira. Existe a responsabilidade conjunta. E a resposta apropriada à grande volatilidade dos fluxos internacionais de capital que se observou na última década, com seus custos internos substanciais, também começa no nível nacional. O Brasil precisa de uma taxa de poupança interna mais alta. Seu nível atual, em relação ao produto interno bruto, não é muito diferente do que era em 1959. Situa-se em bem menos de 20%.

Essa dependência maior das fontes internas reduz, necessariamente, o grau de exposição aos riscos globais. O investimento externo direto é desejável por sua contribuição positiva para a produtividade. Uma das realidades marcantes dos últimos anos foi a maior velocidade da transferência internacional de tecnologia. Mas esses efeitos benéficos não se aplicam a outras formas de financiamento externo necessárias para compensar a poupança interna insuficiente, e aumentam a exposição aos caprichos e venetas da comunidade financeira global. Todos estamos familiarizados com a realidade do risco moral e com o conseqüente comprometimento excessivo dos recursos externos que dele pode resultar. Nas ocasiões em que essa segurança se mostra sem valor, como aconteceu na Argentina, e em que há prejuízos substanciais para credores e investidores privados, isso pode levar a conseqüências adversas. O que tem atrapalhado enormemente a reforma internacional nessa área é a impossibilidade de criar, para o mercado financeiro, regras que tanto os credores quanto os devedores julguem satisfatórias.

É possível que esses ajustes acabem acontecendo, mas, até lá, as ações internas terão que substituí-los. E a ação importante, nesse caso, é uma oferta suficiente de poupança interna, que permita uma dependência menor dos financiamentos externos. Essa oferta de poupança, além disso, pode vir com relativa rapidez dos superávits fiscais do setor pú-

blico. O que se faz necessário é uma inversão da prática do passado. Durante alguns períodos do crescimento brasileiro no pós-guerra, foi a poupança privada que financiou a expansão do setor público. Agora, é o setor privado que pode conseguir a vantagem de uma oferta regular de recursos provenientes dos superávits públicos. Estes devem ser vistos positivamente como fontes de investimento, e o serão, se houver uma queda nas taxas reais de juros internas.

Esperar pela reforma financeira internacional pode vir a ser como ficar esperando Godot. Pode-se trabalhar por ela, mas, entretanto, não é preciso que se fique parado.

Conclusão

Concluo com uma nota positiva. O otimismo, ao que parece, tornou-se a bênção redentora daqueles dentre nós que há muito se preocupam com a América Latina. Mas o mercado mundial de hoje vai melhorar e, quando isso acontecer, o Brasil colherá benefícios importantes de seu novo compromisso com o comércio, desde que mantenha seu curso. Do mesmo modo, embora persista a vulnerabilidade aos choques de capital, um grau maior de poupança interna proporcionará um remédio parcial, que poderá contribuir muito para contrabalançar suas conseqüências negativas.

A globalização é uma realidade. Por sua natureza, a exposição ao mundo externo acarreta riscos e oferece oportunidades. O velho mecanismo da acumulação de reservas já não serve de garantia da independência nacional. Num mundo de movimentações de capital imensamente rápidas e substanciais, é assim que acontece. Nesse mundo, cabe comercializar mais produtos e serviços e depender menos dos fluxos provenientes do exterior. É esta a minha mensagem de hoje.

