

**A Política Exterior dos Estados Unidos no Mundo
Contemporâneo: problemas e perspectivas**

**TULLO VIGEVANI
JOÃO PAULO VEIGA
SHIGUENOLI MIYAMOTO**

Caderno CEDEC nº 24

São Paulo, 1991

I - Introdução

O sistema internacional é caracterizado por relações de poder assimétricas, ainda que juridicamente todos os Estados sejam iguais. Prevaleceu na teoria das relações internacionais a idéia de que posições de força são, em última instância, decisivas, embora discursos pacifistas e de integração se tenham feito presentes e tais temas tenham sido colocados à mesa de discussões.

Não custa lembrar que o poder de um Estado e sua influência é medido por sua capacidade operacional de implementar políticas tanto no campo econômico, quanto no militar, podendo, em função disso, desempenhar papel de realce no tabuleiro mundial, viabilizando-se como potência.

Os países que se enquadram nesta categoria distinguem-se dos demais, influenciando diretamente as decisões tomadas no sistema internacional como um todo.

Pesando-se interesses econômicos e militares, os Estados Unidos ocupam no início da década de noventa cada vez mais papel invejável no mundo. Mesmo com a ocorrência de problemas econômicos, a capacidade objetiva de se fazer presente em negócios internos de outros países permanece praticamente inalterada.

Nas últimas décadas, os Estados Unidos impuseram seja pela força militar, seja pelo convencimento ao nível político e ideológico, aliado ao seu estilo de vida, a superioridade de seu modelo econômico.

Obviamente que o exercício da hegemonia americana não passa incólume, sofrendo, às vezes, percalços, que colocam periodicamente em dúvida a imagem dos Estados Unidos. A derrota na guerra do Vietnã, é um exemplo constantemente utilizado para ilustrar que apenas a superioridade dos equipamentos bélicos não é condição suficiente para exercer a supremacia mundial.

De maneira análoga, a invasão da República Dominicana em 1965, e as demais incursões na América Central, nos anos 80, culminando com desembarque de tropas em Granada e no Panamá, também não poderiam ser apontadas como fatos favoráveis para convencer de que o poderio americano estava sendo utilizado convincentemente. Isto porque os países atingidos são obviamente pouco expressivos política e economicamente, com exíguos territórios e reduzida capacidade de resposta bélica.

A necessidade de atuar em frentes distintas ao mesmo tempo, entretanto, é o custo que o país paga por ser grande potência. Ou seja, são criadas exigências para manter e desempenhar este papel.

A inserção dos Estados Unidos no mundo, como guardião dos valores da democracia, faz parte do discurso e da prática das autoridades daquele país, que se sentem obrigadas a intervir quando julgarem que países aliados possam estar ameaçados em seus interesses.

A guerra contra o Iraque, paradoxalmente, pode ser entendida como indicador de debilidade norte-americana, já que naquela oportunidade solicitou ajuda não só ao nível político-militar, mas principalmente econômico.

Intensos debates têm sido realizados sobre a possível perda de poder norte-americano. Para Kennedy, autor de estudo sobre a política desenvolvida pelas grandes potências nos últimos séculos, investimentos maciços em indústrias de guerra ocasionam, ao longo dos anos, declínio de poder desses Estados. Da mesma forma que a ascensão é efetuada rapidamente, a contrapartida apresentada é de que uma queda igualmente rápida se verifica(1).

Esta tese, que passou a ser conhecida como "declinista", não tem encontrado unanimidade. Os debates travados dentro dos Estados Unidos procuram responder a seguinte questão: o declínio é uma realidade ou ocorre apenas uma renovação do papel dos Estados Unidos no mundo atual?

Kennedy argumenta que os "responsáveis pelas decisões em Washington devem enfrentar o fato incômodo e persistente de que a soma dos interesses e obrigações globais dos Estados Unidos é hoje muito maior do que o poder da nação para defendê-los a todos simultaneamente"(2).

Mas para os críticos da teoria do declínio, como Huntington, "se o teste final de uma grande potência é a capacidade de renovar o seu poder", então "a competição, a mobilidade e a imigração, características da sociedade americana, permitem que o país enfrente este teste com possibilidades muito maiores do que qualquer outra potência do passado ou do presente"(3). Além disso,

- 1) KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- 2) Entrevista com Paul Kennedy publicada in Diálogo, 23 (1): 32-37, 1990.
- 3) HUNTINGTON, Samuel. "Declínio ou renovação? Resposta a Paul Kennedy" Diálogo, 23 (1): 38-44. Tanto a entrevista de Kennedy, quanto a resposta de Huntigton foram também

o diagnóstico exposto por Kennedy aborda apenas o desempenho dos Estados no plano externo. O controle do gasto público como variável importante para a aferição do declínio não foi considerado pelo autor".

Outro cientista político de prestígio, Nye Jr., defende a premissa de que proporcionalmente os gastos militares dos Estados Unidos são menores do que os Estados potências analisados por Kennedy em seu livro. E conclui afirmando que se os Estados Unidos cancelassem seus compromissos internacionais perderiam influência, mas possivelmente não aumentariam sua força econômica(4).

Essas divergências que se tem verificado, sobre a perda ou não da capacidade de intervenção mundial dos Estados Unidos, mostram, por sua vez, que, finalmente, no limiar do ano 2000, a posição norte-americana é menos confortável do que algumas décadas atrás. Mas seria incorrer em erro afirmar que a perda relativa de poder daquele país restringe sua possibilidade de influenciar nos assuntos internacionais, ou mesmo de orientar como deverá ser a política de armamentos nos próximos decênios.

A formação dos megablocos apenas indica que o mundo dos países desenvolvidos de economia de mercado revitaliza suas forças e redivide suas influências políticas e econômicas. Mas será difícil imaginar que a nível estratégico-militar a capacidade acumulada pelos Estados Unidos seja superada. Mesmo porque a

(4) publicadas no Caderno de Sábado, do Jornal da Tarde em 15.12.1990, p. 1-3.
NYE JR., Joseph S. - "As novas dimensões do poder". *Diálogo*, 23 (1): 45-52, 1990.

aplicação de recursos altamente dispendiosos em programas visando fins bélicos pelos outros países implicaria necessariamente na redução de investimentos em setores que fazem precisamente com que se tornem competitivos econômica e politicamente com os Estados Unidos. Apesar disso, se não quisermos pensar o futuro com o instrumental do passado, deverá ter-se em conta novas noções relativas à estratégia. Uma delas, que merece ser apenas indicada, é a que poderíamos chamar de noção do potencial não efetivo. Isto é, um país muito avançado no domínio de algumas tecnologias, ainda que desmilitarizado ou fracamente armado, poderia incidir estrategicamente pela potencialidade de sua reconversão tecnológica-industrial se dar de forma rápida e competitiva.

O que deve ser considerado nas relações de poder mundial, e este é o caso norte-americano, é a forma como o próprio governo se vê no âmbito mundial, e como os outros o vêem. O poder não é entendido apenas como a somatória das potencialidades, a capacidade que um país tem de usar seus recursos tangíveis e intangíveis visando afetar o comportamento dos outros⁽⁵⁾. Consideram-se outro elementos tão ou mais importantes, tanto psicológicos quanto relacionais, isto é, o poder de uma nação pode depender, em grande parte, do que as outras nações pensem que ele seja, ou mesmo do que ela pense que as outras nações pensem que ele seja⁽⁶⁾.

Esta imagem é reproduzida por Brzezinski, ex-conselheiro especial do presidente Carter para assuntos de segurança nacional:

(5) STOEßINGER, John - O poder das nações. São Paulo: Cultrix, 1978, p. 48.

(6) Idem, p. 32.

"os Estados Unidos se tornaram a única super-potência atual tendo ao seu dispor todos os recursos do poder mundial, ao mesmo tempo"(7).

II - A Centralidade dos Temas Econômicos

Ao apresentar as dificuldades de se pensar um "modelo do presente" para as relações internacionais, Fonseca Jr. inicia sua reflexão referindo-se à análise de mudanças globais como um "passo prévio para o tratamento de qualquer tema do momento internacional"(8).

De fato, no atual cenário político internacional vão se configurando novos padrões de relacionamento global, diferenciados dos que moldaram o ambiente no período da Guerra Fria. Até então, os acontecimentos se referiam à lógica geoestratégica, uma estrutura conceitual para as políticas de segurança que determinaram um padrão dominante para a resolução de conflitos. Tratava-se de um prisma no qual grandes e pequenos, ricos e pobres relacionavam-se aos acontecimentos internacionais por meio de um processo de confrontação permanente e global.

O processo de "desestrategização", verificado com a diminuição das tensões entre aqueles que eram os dois blocos de

- (7) Entrevista com Zbigniew RZEZINSKI publicada no suplemento A Nova ordem mundial (1): 4-5, da Folha de S. Paulo, 19.12.1990.
- (8) FONSECA JUNIOR, Gélson - "Aspectos da polaridade contemporânea" (notas preliminares), Contexto Internacional, nº 11, pp. 7-32, jan/jun/90, Rio de Janeiro.

poder, vem indicando vários cenários possíveis para o futuro das relações internacionais. Em geral, as possibilidades não convergem para um mesmo sentido, apontando assim para um momento de mudança e transição. Para alguns, haveria maior possibilidade de uma nova "desordem mundial"⁽⁹⁾, do que de consolidação de um novo sistema de equilíbrio internacional. Qualquer que seja o ponto de vista, o enquadramento conceitual mais adequado ao período conhecido como "Guerra Fria" ficou caracterizado pela abordagem "realista". Esta tradição das relações internacionais centra-se no emprego da força militar para estabelecer o equilíbrio de poder no sistema internacional. Os realistas tendem a tomar como eixo de desempenho dos Estados o interesse nacional. A forma como esses interesses se manifestam e mudam nunca foram questões bem respondidas por esta abordagem. Assim, o emprego da força pode ser defendido na medida em que na política internacional não se pode recorrer a uma instância superior para solucionar conflitos. A segurança, como política de poder, embora despendiosa, é o último recurso⁽¹⁰⁾.

A modificação das rivalidades estratégicas vem alterando profundamente o caráter e as condições da construção de uma hegemonia no plano internacional. Como exemplo, chamamos a atenção para a crescente importância das relações econômicas para o desempenho dos mecanismos e das instâncias de tomada de decisões no plano político transnacional, e isto deve necessariamente ser estudado ao buscar-se compreender a situação dos Estados Unidos.

(9) "A grande desordem mundial" é o título do editorial de Serge July para a edição especial do jornal francês *Liberation*, "La Nouvelle Planète", consagrado às mudanças nas relações internacionais. Dezembro, 1990.

(10) Esta caracterização da tradição "realista" está em Nye Jr., Joseph. S., op. cit..

Uma tendência significativa é a evolução da interdependência econômica entre atores não institucionais. Mudanças nas comunicações e nos transportes, a globalização dos mercados financeiros, dos sistemas produtivos, dos fluxos de investimentos e a consolidação de processos de integração como o da Comunidade Econômica Europeia, mais a difusão de áreas de livre comércio, vêm se constituindo nas grandes inovações dos anos noventa. Essas mudanças seriam uma prova de que a hegemonia da tradição realista vem paulatinamente dando maior espaço à abordagem liberal, até então secundária. Esta perspectiva privilegia os instrumentos de poder flexíveis e os impactos das relações transnacionais na sociedade, na interdependência econômica e nas organizações internacionais apoiadas pelos Estados.

A natureza do poder mundial também parece mudar. Os Estados Unidos continuam mantendo o Status de superpotência na medida em que mantém os instrumentos tradicionais de poder, baseados na força militar. No entanto, a mudança na natureza dos problemas na política mundial vem diminuindo a capacidade de manter o status quo ante.

O desempenho militar discreto ou nulo da Alemanha e do Japão no conflito do Golfo Pérsico do primeiro trimestre de 1991 contrasta com o montante de recursos dispendidos para financiar a intervenção da coalizão aliada dos Estados Unidos no Iraque e Kuwait. A política norte-americana parece levar em conta que o Japão e a Europa assumiram novos papéis no cenário econômico, embora não disponham de condições para reivindicar um papel político mais decisivo na arena internacional. O processo decisório que levou à criação de uma extensa aliança militar liderada pelos

Estados Unidos está se modificando e induz os países industrializados a adotarem estratégias ofensivas respaldadas em decisões tomadas em outros fóruns, que legitimam a ação internacional concertada. Exemplo disso seria a crescente importância do Grupo dos Sete. Este novo padrão de tomada de decisões indicaria que a solução de muitas questões de interdependência multinacional exigirá uma ação coletiva e cooperativa entre os países.

A estrutura da política mundial, fragmentada pela atuação de novos atores - corporações multinacionais ou instituições supranacionais - vem interagindo com um crescente número de problemas, agora sem uma hierarquia de tratamento definida. Junto à globalização financeira e à regionalização comercial, os déficits comerciais e a dívida externa passavam a ser problemas globais, exercendo pressões sobre os governos e organismos multilaterais. Não há dúvida que a linha prevalecente nos Estados Unidos é a da busca da concertação internacional, na suposição de que sua posição objetiva proporcionaria ganhos para si, mesmo numa interpretação de que o jogo não seja soma zero, isto é, em que todos teriam ganhos.

III - A questão do Japão

Segundo Kahler⁽¹¹⁾, grandes mudanças na economia política internacional vem alterando o status hegemônico dos Estados Unidos.

11) Kahler, Miles. "The International Political Economy", Foreign Affairs, fall 1990, New York.

Uma delas diz respeito às mudanças estruturais e deslocamentos de poder nos anos oitenta. Se aplica à ascensão do Japão.

Desde o milagre dos anos sessenta e setenta, o poder econômico japonês se manifestou numa ofensiva exportadora que criou sérias disputas comerciais com os Estados Unidos e a Europa. Nos anos oitenta, o Japão expandiu seu poderio econômico para os setores de alta tecnologia e finanças internacionais. Como maior nação credora, o Japão financiou a expansão fiscal da administração Reagan e aumentou o fluxo de investimentos diretos no Sudeste da Ásia e na América do Norte. Esta relação simbiótica entre Japão e Estados Unidos formaram um processo de crescente interdependência econômica. Segundo Gilpin⁽¹²⁾, esta interdependência, contrariamente à análise da linha liberal-internacionalista, não necessariamente produzirá bons resultados. Isto dependeria sobretudo da capacidade norte-americana de concentrar esforços, inclusive defendendo seu mercado, ainda que sem barreiras alfandegárias, e estimulando a pesquisa científica, a tecnologia e a competitividade nos processos de produção, questões particularmente sensíveis aos Estados Unidos de hoje.

Para os autores da linha liberal-internacionalista, como Rosecrance⁽¹³⁾, a ascensão japonesa nas finanças, junto à capacidade manufatureira que invade as reservas americanas de alta tecnologia, não deve ser motivo de preocupação. Esta posição advoga que a interdependência entre os dois países acabará por maximizar as vantagens comparativas de um em benefício do outro.

(12) Gilpin, Robert. The Political Economy of International Relations, Princeton University Press, 1987, Princeton.

(13) Rosecrance, Richard. The rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World, New York, Basic Books, 1986, New York.

Na segunda metade dos anos 80, a forte valorização do iene influenciou no nível e estrutura dos fluxos comerciais japoneses. A perda de competitividade produzida pela valorização conteve as exportações e estimulou a explosão da demanda de importação de manufaturados. A expansão das importações decorreu de um crescimento nas categorias de bens de consumo, bem superior à reação normal produzida pela baixa dos preços relativos de importações e a uma demanda interna global mais forte. Os fatores que mais contribuíram para isso foram o investimento direto externo japonês e a valorização do iene. Fatores aos quais devem se somar as fortes pressões norte-americanas para reequilibrar os fluxos entre os dois países. Assim sendo, ao invés da balança comercial japonesa provocar novos desequilíbrios, os fluxos comerciais japoneses adaptaram-se de modo bastante flexível ao contexto econômico de fins dos anos oitenta. O argumento que queremos indicar, é que essa flexibilidade (ver tabela 1) da economia japonesa provaria não ser tão fechada a produtos estrangeiros, apontando assim para um perfil comercial tendencialmente semelhante ao de outras economias desenvolvidas. Mas este debate certamente não está encerrado e é decisivo acompanhar a evolução porque os equilíbrios no Pacífico e as relações USA-Japão estarão no miolo do debate internacional no fim do século XX e início do XXI.

TABELA 1

Variações na composição das importações japonesas,
exceto petróleo, 1965-89

%

	1965	1970	1980	1985	1989
Bens de Capital	10,5	13,7	11,4	13,4	14,9
Maquinaria elétrica	1,5	2,8	3,2	4,2	5,6
Bens de Consumo	2,3	3,7	6,4	7,3	16,2
Sendo:					
Carros de passeio	0,4	0,3	0,6	0,6	2,2
Têxteis	0,2	0,8	2,3	2,6	5,3
Bens industriais não-petroleiros	60,9	62,7	61,6	54,8	47,3
Matérias-primas	41,6	37,8	27,2	18,4	15,7
Alimentos e bebidas	25,8	19,0	20,4	19,8	17,7

Fonte: Dados de importações liberadas pela alfândega (c.i.f.) tirados de *Japan Tariff Association, The summary report on trade of Japan*, Tokio, 1990.

A situação criada pelo aprofundamento da interdependência entre o Japão e os Estados Unidos conduziria o Governo norte-americano a administrar as relações bilaterais e o novo papel do Japão na economia mundial até que sua trajetória se alinhasse às outras economias desenvolvidas, particularmente no que se refere ao grau de internacionalização de sua economia.

Há outro conjunto de análises que revelam um retrato mais ambíguo dos objetivos da política exterior japonesa. Em geral, esse argumento antevê um poder hegemônico futuro para o Japão, ancorado em um modelo de organização produtiva diferente das economias ocidentais.

Um dos aspectos mais alarmantes, diz CARROUG⁽¹⁴⁾, deste argumento, é a possibilidade de se constituir um novo tipo de aliança entre empresas japonesas e alemãs, um novo "eixo" entre duas superpotências econômicas e financeiras.

Um Acordo entre o gigante siderúrgico Kloeckner Werke e o grupo Itoh-Dai Ichi Kangyo, ligado ao Sumitomo Bank, uma aliança industrial e tecnológica entre o gigantesco "Konzern" Daimler Benz, o primeiro grupo industrial europeu, e o "Zaibatsu" Mitsubishi, primeiro grupo industrial japonês, vêm lançando dúvidas sobre o caráter unicamente civil dessas cooperações no campo da aeronáutica e de projetos espaciais. A natureza militar das atividades aeronáuticas dos dois grupos legitima várias desconfianças, quanto à possibilidade dos Estados Unidos manterem-se hegemônicos num sistema mundial onde a U.R.S.S. perderia suas características de super potência. Essas duas superpotências econômico-financeiras, Japão e Alemanha, podem estar em condições de, num futuro próximo, assumirem uma política autônoma que responda a seus próprios objetivos.

No campo estritamente militar, Schwartz aponta uma notável inversão no modelo japonês no processo de transferência de inovações entre usos civis e militares. "O modelo clássico é o norte-americano, em que o complexo militar-industrial configura um sistema de promoção e proteção tecnológica que gera como subprodutos aplicações civis e comerciais. No caso japonês, começa-se a observar mais recentemente uma inversão dessa seqüência, em

(14) CARROUG, Laurent - Nouvelles alliances germano-nippones, Le Monde Diplomatique, Fevereiro 1991, pág. 24.

que o aprimoramento de técnicas de produção e controle de qualidade confere aos produtos japoneses características relevantes para fins militares, como confiabilidade e durabilidade"(15).

Além disso, a economia japonesa vem investindo cada vez mais em defesa. Os grandes complexos industriais - os "keiretsu" - participam de projetos ligados ao complexo militar industrial como o caso da construção de foguetes, aviões espaciais e setores de novos materiais.

V - A Questão do Comércio

O aprofundamento dos processos de integração econômica é também uma mudança dos anos oitenta. Depois do colapso da influência política, como bloco, dos países em desenvolvimento com queda no preço das matérias primas e produtos agrícolas, o choque da alta dos juros e a crise da dívida, muitos países procuram se inserir na nova ordem mundial de forma a minimizar a perda de lugar no mundo. Várias áreas de livre comércio estão sendo criadas nas Américas e no sudeste asiático entre países do terceiro mundo e regiões desenvolvidas.

Os anos oitenta resultaram num período de grande déficit para os Estados Unidos e numa mudança da política governamental para o comércio. Para diferentes autores, estes anos marcaram uma tendência de acentuação do discurso liberista e internacionalista,

5) SCHWARTZ, Gilson - "Inversões temporais na organização econômica japonesa", Estudos Afro-Asiáticos, nº 20, junho, 1991.

isto é, das vantagens do livre comércio, e a realidade de medidas protecionistas, ainda que não declaradas. A explicação desta situação deve ser buscada nas políticas macro-econômicas. O grande déficit fiscal e a política monetarista produziram logo no início dos anos oitenta um aumento das taxas de juros. Com isto o fluxo de capitais estrangeiros para os Estados Unidos cresceu em grandes proporções, estimulando a alta do dólar até 1985. Em consequência, desestimularam-se as exportações e estimularam-se as importações: o déficit comercial passa de 24 bilhões de dólares em 1980 a 153 bilhões de dólares em 1987. O setor produtivo norte-americano foi largamente afetado pela alta do dólar e conseqüentemente passou a exercer crescentes pressões sobre a Administração para reverter a situação. A Administração reagiu a esta situação mantendo o discurso liberista, mas nos fatos tomando duras medidas, como o prova a aprovação do Trade Act de agosto de 1988, com sérias conseqüências: por exemplo, as pressões sobre a política de informática do Brasil a partir de 1985 e a linha dura nas negociações da Rodada Uruguai do GATT a partir de 1986, não resolvida até aqui. Assim, ao discurso liberista, em nome do combate ao comércio desleal, correspondeu uma ação restritiva de importações, estimuladora das exportações e sobretudo tendente a reequilibrar o intercâmbio desfavorável com os países com os quais o déficit era maior ou mais significativo. Assim, impuseram-se restrições à importação de aço, de motocicletas, madeiras, têxteis, açúcar, através de cotas, restrições voluntárias, etc... O conceito central para tudo isso acabou sendo o de comércio desleal.

Como assinala Nieuwentluysen⁽¹⁶⁾, se o que se acaba de dizer é uma linha principal para compreender-se as implicações atuais e futuras da política norte-americana, é preciso desde logo considerar as contra-pressões em jogo. No bojo destas políticas, pode se perceber na administração e na sociedade, a partir de 1985, um grande esforço de formulação de novas estratégias. Além da discussão sobre o declínio ou não dos Estados Unidos, fica a questão de como adaptar-se às novas situações e de qual o papel que o país deve ter no sistema internacional para manter sua capacidade de âncora e de estabilizador, e para manter-se competitivo e na vanguarda científica, tecnológica e produtiva. A ação norte-americana nas negociações da Rodada Uruguai do GATT demonstra uma reflexão razoavelmente amadurecida que poderíamos sintetizar como objetivando maximizar suas vantagens comparativas. Para estes objetivos a própria idéia de "bem público" para o valor "livre comércio", analisada por Keohane⁽¹⁷⁾, deve ser generalizada e tornada universalmente aceita. Mas é em algumas áreas que os norte-americanos insistem, pois são os campos nos quais têm vantagens comparativas: são os casos das tecnologias de ponta, daí a insistência na questão das patentes e direitos autorais, ou dos serviços modernos, dos fluxos financeiros e da agricultura, onde os Estado Unidos ainda têm grande potencial mesmo em relação à Comunidade Econômica Européia, reconhecidamente protecionista neste setor em particular.

Assim, certamente, às pressões protecionistas correspondem contra-pressões que não as vêem com bons olhos. Se as primeiras têm

(16) Nieuwentluysen, John. Toward Free Trade Among Nations: a U.S. Perspective, in Frank, Sarah (org.) Toward free trade among nations, Oxford University Press, 1990, Melbourne.

(17) Keohane, Robert O.. After Hegemony, Princeton University Press, Princeton 1989.

forte presença entre forças empresariais e entre os sindicatos, com rebatimentos diretos no Congresso e na alta Administração, as contra-pressões são poderosas e sem dúvida alimentam a retórica do livre comércio que pode ser assim melhor compreendida. De fato, as medidas protecionistas acabam encarecendo a produção de outros setores produtivos e em outros setores dificultando a competitividade. As empresas norte-americanas muito internacionalizadas são necessariamente favoráveis à completa abertura do mercado como forma de garantir suas possibilidades de expansão externa. Da mesma forma, certas áreas de serviços, onde a experiência e a confiabilidade facilitariam uma ampliação da porção de mercado absorvida pelas firmas norte-americanas, manifestam-se favoráveis à continuidade na política de abertura do mercado dos Estados Unidos, expondo-o a uma internacionalização crescente. Na concepção norte-americana prevalecente, as próprias zonas de livre comércio, até mesmo os mercados comuns, seriam todos fatores de reforço do conceito de multilateralismo e não necessariamente deveriam se constituir em fatores de comércio privilegiado.

É dentro da perspectiva de manutenção do multilateralismo e de consolidação de uma nova ordem mundial onde os Estados Unidos podem aproveitar ao máximo suas possibilidades, que o governo Bush lançou em junho de 1990 a "Iniciativa para as Américas". Esta iniciativa deve ser compreendida como uma política para a América Latina que é parte da estratégia global norte-americana, destinada à consolidação de uma nova ordem mundial, tendo o comércio uma importância crucial.

Segundo o governo norte-americano, a alternativa bilateral que propõe esta iniciativa constitui uma segurança fundamental para

a atividade econômica. Se os acordos da Rodada Uruguai do GATT se mostrarem proficuos, a "Iniciativa para as Américas" maximizaria suas potencialidades e tornar-se-ia complementar à estratégia global. Se as negociações do GATT fracassam, a "Iniciativa" se converteria na única alternativa de inserção dos países latino-americanos com o mundo desenvolvido.

Há ainda várias questões que podem se apresentar conflitantes com os países latino-americanos caso a Rodada Uruguai não seja exitosa. Morelli(18) afirma que no caso do comércio de produtos agrícolas, razão de alinhamento entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, o governo Bush pode priorizar novas relações com a CEE. Se o nível de subsídios afeta o déficit norte-americano, os Estados Unidos podem estabelecer um acordo, dividindo o mercado com a CEE. Há ainda desavenças históricas com os países latino-americanos que dificilmente os Estados Unidos suplantarão sem mecanismos compensatórios.

V - A Questão Financeira e os Temas do Multilateralismo e do Regionalismo

Uma segunda mudança analisada por Kahler está no descompasso entre os deslocamentos estruturais nos centros do poder econômico internacional, a permanente evolução da integração de mercado em relação ao ritmo da mudança institucional entre as

(18) Morelli, Alfredo R.. La iniciativa para las Americas y los intereses argentinos, FLACSO- Programa Argentino, América Latina, v. 8, nº 28, 1991, Buenos Aires.

instituições internacionais. Kahler nota que as instituições que coroaram a ordem econômica internacional do Pós-Guerra continuam funcionando. Contudo, após duas décadas de choques econômicos, o papel dessas instituições vem sendo questionado de forma crescente.

O GATT tem servido como um fórum internacional para a liberação de comércio. No entanto, sobretudo por pressão dos Estados Unidos, nos anos oitenta, foi frequente o andamento de negociações comerciais bem sucedidas, do ponto de vista norte-americano, fora do GATT. A limitação de exportação de automóveis japoneses para os Estados Unidos, a mudança na política norte-americana de comércio que obrigou países como o Brasil a reverem sua política tecnológica e científica na área de informática e muitos acordos bilaterais de comércio estabelecidos entre os Estados Unidos e vários países latino-americanos, mesmo que justificados pelos próprios norte-americanos como um passo em direção ao multilateralismo, são exemplos claros de que uma nova ordem internacional ainda não foi criada, e se o for terá que incluir a heterogeneidade dos sistemas políticos e econômicos e rever os princípios que nortearam a organização do pós-guerra. Aparentemente paradoxal, a questão coloca-se para os Estados Unidos. Mesmo tendo forte peso no FMI, no Banco Mundial e em outros órgãos, inclusive retomando na década de oitenta seu peso nas instâncias das Nações Unidas, é evidente que a institucionalidade atual não lhe é suficiente. A própria importância do GATT surgiu nos anos setenta e não é ainda uma instância institucional forte. Mas mais significativo é que nos anos oitenta ganhou peso crescente o Grupo dos Sete, grupo formalmente não institucionalizado, mas, como sabemos, de peso determinante nas relações políticas e econômicas internacionais.

Até o FMI e o Banco Mundial, na administração da crise da dívida, tiveram seu desempenho ofuscado pelo predomínio de interesses dos grandes bancos comerciais privados na condução estratégica da questão. Após a eclosão da crise da dívida com a moratória mexicana de 1982, foi a pressão dos bancos privados, preocupados com uma crise global no sistema financeiro, que motivou o governo Reagan e o presidente do Banco Central dos Estados Unidos (FED), Volcker, a fortalecer a posição do FMI com o aumento de suas dotações.

Na mais recente formulação estratégica para a solução da crise da dívida, conhecida por Plano Brady, o governo norte-americano levou o FMI a flexibilizar suas exigências de forma que os países submetidos à iniciativa de reescalonar suas dívidas pudessem auferir recursos desta instituição, mesmo que mantivessem parte de suas dívidas com os bancos privados em moratória.

A autonomia para os países inseridos neste processo de integração promoverem políticas econômicas é refreado. Os controles sobre o capital tornam-se menos eficazes e os mercados financeiros corrigem seus erros em prazos cada vez mais curtos, isto é, realocam seus recursos com um dinamismo antes inimaginável. O centro desta discussão passa pela administração da política monetária internacional com a ascensão de moedas fortes como o marco alemão ou o ien japonês. A dimensão monetária do sistema financeiro internacional vem sendo discutida, com a possibilidade de criação de um Banco Central Internacional criado para atuar nos moldes do "lander of last resort"⁽¹⁹⁾. Nas últimas décadas crises

(19) O conceito de "lander of last resort" foi formulado

as finanças internacionais (re)agem em função de alterações de fundo no mundo político.

Outro aspecto que acompanha a crescente interdependência financeira está nas estratégias complexas das corporações multinacionais ao optarem pela globalização dos sistemas produtivos, forçando uma maior integração nos mercados de bens e trabalho. Isso, sem dúvida, trará implicações importantes para nações em processo de integração econômica acelerada!

Finalmente, deve-se assinalar uma questão prática e teórica da maior importância para a compreensão da ação exterior dos Estados Unidos. É a questão da definição de "interesse nacional" também no que se refere aos aspectos econômicos. A chamada organização global da economia, fenômeno inerente ao desenvolvimento capitalista, alcançou novos patamares na década de 80. Neste sentido, haveria a necessidade de uma melhor abordagem do significado da internacionalização do capital e suas implicações na sustentação ou na corrosão do conceito de "interesse nacional". Dois bons exemplos disso são a discussão em curso nos Estados Unidos sobre o encorajamento ou não dos investimentos japoneses em firmas americanas pequenas de alta tecnologia ou o debate sobre a instalação de montadoras de veículos japonesas ainda nos Estados Unidos. No primeiro caso discute-se se se trataria de uma sucção de massa cinzenta norte-americana - os Estados Unidos são ainda o grande concentrador mundial de "cérebros" - para o Japão ou se se trataria de um estímulo à pesquisa norte-americana; qualquer que seja a resposta, inclusive a óbvia, que há os dois ingredientes, deveria-se verificar qual o mais decisivo. No caso das montadoras de veículos, há os que defendem a necessidade de colocar algumas

barreiras e há os que acreditam necessário absorver a engenharia de produção japonesa, e a única forma de fazê-lo é introduzi-la nos próprios Estados Unidos e isto, a longo prazo, revitalizaria sua capacidade produtiva.

Que essa intensificada, embora desigual, integração de mercados de capitais, bens e trabalho possa ser revertida por algum choque futuro - uma grande crise financeira, depressão econômica global ou uma guerra - é uma possibilidade que atormenta as grandes lideranças desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Certamente os governos continuarão a formular as regras do jogo para proteger os interesses de setores politicamente mais poderosos da economia.

Como vimos, a ideologia liberal dos Estados Unidos no campo da economia internacional se adequa bem às suas necessidades. Aliás, nisto não há ruptura com a linha historicamente desenvolvida por aquele país, desde o início do século a economia mais poderosa do mundo. Até aqui os Estados Unidos viram com bons olhos e apoiaram tendências à constituição de blocos regionais, como foi o caso da Comunidade Econômica Européia. Sua posição é porém hoje mais ambígua, sem retirar esses apoios, promovendo eles próprios uma enorme zona de livre comércio com o Canadá e o México, fica a dúvida se seus interesses e sua ideologia liberal, por diferentes meios, não os levarão a pressionar poderosamente por um amplo multilateralismo, no qual os acordos regionais seriam apenas complementares e não bases de uma regionalização ao invés de uma total universalização econômica. Ainda não há respostas à questão. Pode-se dizer que se a regionalização, e há o risco de acontecer, prejudicar os interesses econômicos norte-americanos, então sua sustentação deixará de existir e para isto os Estados Unidos contam

com aliados. Neste caso, mesmo na ótica liberal da plena internalização da economia, da maximização das vantagens recíprocas, da plena utilização dos fatores de produção, ficaria necessária a existência de um poder equilibrador, de um estabilizador de última instância, e assim o papel dos próprios Estados Unidos voltaria a se justificar, inclusive do ponto de vista no qual hoje sua aparente vantagem é maior: o de ser a única grande potência de relevância estratégica real.

VI - A Questão da Tecnologia

As situações acima descritas evidenciam dificuldades na formulação das políticas do governo norte-americano. Como já dissemos, inicia-se em 1984 uma estratégia norte-americana que visa colocar as relações econômicas internacionais sobre novos trilhos superando as convenções anteriores do GATT, inclusive as da Rodada de Tóquio.

A questão da maximização das vantagens norte-americanas e novas áreas acabou ganhando a importância de problema entre os mais destacados nas relações internacionais. Queremos assinalar que na segunda metade dos anos oitenta, simbolizada pela já citada nova Lei de Comércio dos Estados Unidos de 1988, a questão da tecnologia se torna, por isso mesmo, tão significativa. Isto reflete, como dissemos, a questão das vantagens comparativas. Os autores que discutem este tema tendem a concordar que os Estados Unidos mantêm vantagem na capacidade de produção científica e tecnológica. At

mesmo a União Soviética em algumas áreas manteve densidade científica, é o caso da matemática. Mas a URSS, como sabemos, não teve capacidade de transferir esta acumulação para a área tecnológica. Os Estados Unidos se mantêm, de longe, o maior pólo gerador de tecnologia. Por que então sua debilidade frente à concorrência internacional, particularmente, nos campos eletrônicos, da informática e em outros setores, frente ao Japão e mesmo Coréia e Taiwan, e, em outros campos, frente à Europa? Parece que uma resposta deva ser buscada nos processos produtivos, na engenharia de produção e nos sistemas administrativos.

Mas não se trata apenas disto. Numa análise de longo período, como a que se está procurando fazer, é preciso ter em conta outras tendências estruturais que pesam fortemente. Os Estados Unidos, como o mostra a Tabela 2 abaixo, têm propensão de fundo ao aumento do consumo. Como consequência, há uma diminuição da taxa de crescimento do Produto Interno mais acentuada do que nos outros dois maiores países capitalistas desenvolvidos, Japão e Alemanha. Se este fenômeno poderia, no período imediatamente subsequente à II Guerra Mundial, ser explicado pelo ponto de partida extremamente mais elevado dos Estados Unidos - seu PIB total era ainda em 1970 cinco vezes maior que o japonês e o PIB por habitante três vezes maior - a partir dos anos setenta esta linha já não se sustenta. É verdade que a taxa de investimento em percentual do PIB não decresce num período de quase trinta anos nos Estados Unidos, mas é muito inferior à taxa de investimento alemã e sobretudo japonesa, apesar do declínio das duas.

Tabela 2

**Taxa de Crescimento do PIB, Investimento e Consumo dos
Estados Unidos, Alemanha e Japão**

ANOS	Estados Unidos			Alemanha			Japao		
	Taxa de cresc. PIB	Invest. em % do PIB	Consumo em % do PIB	Taxa de cresc. PIB	Invest. em % do PIB	Consumo em % do PIB	Taxa de Cresc. PIB	Invest. em % do PIB	Consumo em % do PIB
1960-69	4,1	18,9	80,0	5,5	26,5	71,4	12,1	35,1	63,1
1970-79	2,7	19,2	80,3	3,1	25,5	74,1	5,2	34,5	64,7
1980-87	2,4	18,2	83,7	3,8	20,4	76,6	3,9	29,5	68,6

Desta forma, em 1990, o PIB japonês alcança os dois terços do dos Estados Unidos, sendo superior o PIB per capita japonês ao norte-americano desde 1986. Relativamente ao comércio exterior é a Alemanha que se destaca, tendo sido na década de oitenta, em alguns anos, a maior potência comercial mundial, mas isto se dá num contexto de grande internacionalização de sua economia, da ordem de 24% contra os 8% médios dos Estados Unidos e os 9% do Japão.

Relativamente aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, terreno aonde os Estados Unidos, como dissemos, acumularam grandes vantagens, já nos anos oitenta, assiste-se a um forte crescimento dos outros dois países, levando a percentuais de gastos muito parecidos em 1990, da ordem de 2,8% do PIB.

Como consequência destas situações, no segundo mandato Reagan e no governo Bush, buscou-se elaborar uma estratégia de

revitalização da economia norte-americana utilizando-se de suas vantagens, o que inclui a utilização política de seu peso estratégico. O resultado é a tentativa de reaparelhar-se na produção de produtos de alto valor agregado, mesmo que à custa do sacrifício de setores menos sofisticados. Dessa forma, a tecnologia joga um papel central. Mesmo adotando-se o princípio de seu livre fluxo, na prática, o seu custo, via patentes, direitos autorais, controles, etc., levaria pelos próprios mecanismos de mercado a favorecer uma especialização dos produtos de alta tecnologia nos países avançados, levando, em consequência, nos países pobres, a uma especialização de menor teor tecnológico.

A deteriorização da balança de pagamentos teve profundos desdobramentos para o relacionamento dos Estados Unidos com todo o Terceiro Mundo. O tratamento da dívida externa, da questão tecnológica e do comércio dos países latino-americanos e a reinserção de suas economias no cenário internacional passava a contar, direta ou indiretamente, com as pressões da nova política norte-americana, visando sua acomodação ao novo cenário internacional.

A combinação anterior de políticas macro-econômicas comprometeu o desempenho industrial norte-americano a ponto de sucatear parte de seu aparato produtivo, outrora rentável e competitivo. Por isto, a adequação tecnológica tem finalidades internas importantes, pois poderia permitir uma melhoria de sua competitividade frente a parceiros poderosos.

A fim de implementar uma política visando salvaguardar aqueles setores econômicos que ainda dispunham de vantagens

comparativas, o Departamento do Comércio norte-americano formulou uma política direcionada especialmente àquelas economias que mantinham proteções, em geral oriundas dos projetos de substituição de importações implementados nos anos sessenta e setenta. Neste sentido, a América Latina era um espaço estratégico, alvo de importância, para a economia norte-americana.

Para os países latino-americanos que segundo o governo norte-americano se atrasaram na implementação da agenda econômica neoliberal, e que convivem com a suspensão do pagamento dos juros, com contenciosos na área tecnológica e com dificuldades na estabilização de suas economias, a resposta da comunidade financeira internacional e dos países avançados vai no sentido de aumentar as pressões e o isolamento.

financeiras internacionais foram evitadas pela forte intervenção de instituições habilitadas ao controle da moeda e dos mercados de capitais. O F.E.D. dos Estados Unidos restabeleceu a confiança financeira com sucesso depois do crash de 1987.

Novamente a pressão dos bancos privados norte-americanos, fragilizados por dificuldades nos mercados dos chamados "savings and loans" e nos empréstimos imobiliários, impediu que o FMI desempenhasse um papel de intermediário na solução da crise da dívida. Essa função poderia permitir a retomada do crescimento econômico ao invés de promover a austeridade fiscal e monetária nos países devedores.

Uma outra mudança de fundo no panorama internacional está na relação entre a integração econômica em andamento, especialmente em seus aspectos financeiros - o aumento das transações financeiras supera em 25 vezes o crescimento do comércio mundial - e a mudança na posição dos Estados na economia internacional. Segundo Gilpin, apesar do sistema financeiro internacional ser a maior fonte de integração, é também o elo de ligação mais sensível na economia internacional. Fluxos voláteis e especulativos, fruto de um processo de internacionalização e expansão dos mercados de investimento se constituíram na maior inovação econômica dos anos oitenta. A liquidez e a rentabilidade aferida pelo rápido deslocamento desses fluxos de capitais constituem-se hoje em um importante pólo de dinamização da economia global. Como diz Gilpin, numa economia internacional sob influência de Estados competitivos,

originalmente por Kindleberger. Ver Panica, Manias and Crashes
- A history of Financial Crisis, Basic Books, 1989, New York.