

O Poder Nacional e Uma Nova Ordem Econômica Internacional *

SEVERO GOMES

Ministro da Indústria e Comércio

Há um ano, nesta Escola, tivemos oportunidade de focalizar as profundas alterações que abalaram o mundo nos últimos tempos e as repercussões distorsivas das mesmas sobre a economia nacional. A observação dos acontecimentos posteriores mostra que o processo de ajuste está em curso, configurando-se, talvez, os delineamentos que orientarão, no futuro, a estruturação de *Uma Nova Ordem Econômica Internacional*.

Por mais que se possa acalentar a crença — ou esperança — de que as Nações sobrepujarão antagonismos e choques de interesse e tenderão a irmanar-se em uma solidariedade construtiva, em benefício da humanidade, a consideração dos fatos entretanto justifica a preocupação de que o ordenamento da economia mundial não se efetivará nas bases aspiradas pelos países em desenvolvimento ou, pelo menos, em consonância com as linhas advogadas pela Organização das Nações Unidas, principalmente nas Resoluções aprovadas na Sexta Sessão Especial da Assembléia Geral, em 1974.

* Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, no ano letivo de 1975

O início de vivência com a situação provocada pela crise do petróleo que caracteriza *Uma Nova Era*, assinalada pelo término do suprimento de combustível a preços relativamente baixos e em abundância, aparentemente está provocando nos países desenvolvidos atitude distinta da que mantiveram precedentemente e que seria, na melhor das hipóteses, de observação e expectativa.

A dura realidade dos acontecimentos uma vez mais prevaleceu sobre os ideais, tornando de certa maneira inócuos os princípios de boa vontade e de cooperação mútua invocados pela ONU para respaldar *Uma Nova Ordem Econômica*. Em verdade, o que se tem verificado ultimamente é o enrijecimento e radicalização de posições, com o que se vêm tornando inoperantes ou infrutíferas as tentativas de entendimentos no campo internacional com aquele objetivo.

É longa a série das reuniões internacionais que nos últimos tempos encerraram seus trabalhos sem a obtenção de resultados concretos e compensadores. Queremos oferecer um depoimento pessoal sobre uma dessas reuniões, a qual, por certo, constitui exemplo ilustrativo do que foi afirmado. Em março deste ano participamos, em Lima, da Segunda Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), para possibilitar o exame dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento no seu processo de industrialização e do modo de incrementar a cooperação internacional com a finalidade de superá-los. Tudo dentro da política adotada pela própria ONU de estabelecer *Uma Nova Ordem Econômica* baseada principalmente em uma justa e equitativa divisão do trabalho na esfera internacional.

A oportunidade do atendimento à reunião deu ensejo não só de sentir-se a generalizada preocupação de todos os países presentes pela conjuntura mundial, mas também, e principalmente, de verificar os justos anseios dos países em desenvolvimento por melhores condições de vida de suas populações, bem assim de sopesar-se a intransigência — insensível

e inflexível — de alguns países industrializados em face das aspirações dos primeiros.

A Segunda Conferência Geral da UNIDO teve a participação de 114 países, representados, na maioria, por delegados de nível ministerial. Para fins práticos de organização e identificação os países se agruparam em quatro blocos distintos: o Grupo dos 77, abrangendo os países em desenvolvimento, inclusive da Europa; o Grupo B, constituído dos países economicamente desenvolvidos de regime não comunista; a Rússia e os países socialistas ocidentais; e a China. Os Estados Unidos lideraram o Grupo B e na maioria das vezes tiveram a seu lado o Reino Unido, a França, a Alemanha Ocidental e o Japão.

As discussões da Conferência tomaram por base o documento em Argel pelo Grupo dos 77 e elaborado a partir do resultado de reuniões havidas, em cada área, entre os países da América Latina, Ásia e África, sob o título "Declaração e Plano de Ação para o Desenvolvimento Industrial". As discussões tanto nas Comissões quanto no Plenário foram acen-tuadamente difíceis, concluindo os principais países desenvolvidos por votarem contra itens essenciais dos documentos. Os Estados Unidos registraram, ainda, reservas sobre a totalidade dos dispositivos.

Nota-se, de passagem — e o fato se caracteriza como vantajoso sob o ponto de vista político-estratégico — que o comportamento dos países desenvolvidos de economia de mercado nem sempre foi de união e de identificação, isolando-se muitas vezes os Estados Unidos em sua atitude ou pontos de vista. Enquanto isso de parte dos países em desenvolvimento houve marcante coesão e identidade de posições.

A enunciação de quatro tópicos em relação aos quais foi impossível obter o consenso dos participantes, apesar dos esforços até o último instante da reunião para isso despendidos por várias delegações, inclusive a do Brasil, ilustrará a que ponto alcançou a atitude, firme e declaradamente intransi-

gente, dos países industrializados, contrária a certos princípios e aspirações tidos por fundamentais pelos países em desenvolvimento:

- 1 — Declarava-se que cada país tem o direito inalienável de livremente exercer sua soberania e permanente controle sobre os recursos naturais do seu território, terrestre e marítimo, bem assim de exercer quaisquer atividades econômicas para a exploração desses mesmos recursos. Tais atividades se exercitarão segundo as conveniências do país — admitida a nacionalização de acordo com as leis que consubstanciam o aludido direito, — e o país não se sujeitará a nenhuma forma de coerção econômica, política e de outra natureza que impeça o pleno e livre exercício do inalienável direito.

Praticamente todos os países desenvolvidos votaram contra essa declaração.

- 2 — Estatuía-se, também, a necessidade de completa implementação da Carta dos Direitos Econômicos e dos deveres dos Estados anteriormente aprovada pela ONU. Como consequência, reconhecia-se direito e dever de cada país, individual e coletivamente e como pré-requisito para o desenvolvimento, eliminar o colonialismo, o *apartheid*, a discriminação racial, o neocolonialismo, a ocupação e toda a forma de agressão estrangeira e a dominação e as suas consequências sociais e econômicas. Paralelamente se atribuía aos Estados que adotam as políticas condenadas, a responsabilidade, perante os países, territórios e populações vítimas, pela restituição e total compensação pela exploração, esgotamento e danificação de recursos naturais e de outra natureza, ademais dar assistência a esses mesmos países, territórios e populações.

Votaram contra, entre os mais importantes países desenvolvidos, os Estados Unidos, República Federal Alemã e Reino Unido, enquanto a França, o Japão e a Itália se abstiveram.

- 3 — Observava-se — foi o verbo utilizado — com preocupação, as graves conseqüências com que se defrontavam os países em desenvolvimento, em decorrência da crescente inflação e instabilidade econômica provocadas pela crise internacional vigente. Por isso se registrava a consciência da necessidade de estabelecer justa e equitativa relação entre os preços das matérias-primas, gêneros de primeira necessidade e produtos manufaturados e semimanufaturados produzidos pelos países em desenvolvimento e os preços desse mesmo material e dos bens de capital por eles importados, bem assim da necessidade de buscar uma vinculação entre esses preços e os de exportação e de importação. A França foi o único dos grandes países desenvolvidos a votar a favor do registro desta observação.
- 4 — Outra declaração não aceita praticamente por todos os países industrializados foi a de que é urgentemente necessário que os países em desenvolvimento modifiquem seu método tradicional de negociação, para isso conjugando suas forças com o objetivo de reforçar sua posição transaccional, em face dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento deveriam considerar todos os menos possíveis para fortalecer a ação das associações de produtores já em funcionamento, encorajar a instituição de novas entidades no setor das principais mercadorias por eles exportadas e estabelecer um mecanismo de consulta e cooperação entre as distintas associações de produtores, de maneira a coordenar suas atividades e assegurar mútuo suporte, principalmente como precaução contra a agressão econômica ou de outra natureza.

Conjecturas várias e de distinta natureza poderiam ser formuladas na tentativa de explicar ou justificar a atitude dos países que, em Lima, impugnaram mesmo manifestações meramente declarativas e sem quaisquer conotações decisórias. Pronunciamento recente do Secretário de Estado Henry Kissinger dispensa o esforço interpretativo.

A 13 de maio último Kissinger pronunciou na cidade de Kansas, no Estado de Missouri, importante discurso, perante o Conselho de Relações Internacionais. Suas palavras ao que parece, não tiveram a repercussão que se poderia esperar, pois transmitem, com absoluta clareza, a inconformidade dos Estados Unidos em permitir que alguns postulados da *Nova Ordem Econômica*, apoiados pelos países em desenvolvimento, se concretizem em medidas práticas e efetivas.

Condenando a *Nova Ordem*, que se basearia em ideologia e no auto-interesse nacional, o orador registra a convicção de que o sistema econômico vigente — que apresenta como elementos caracterizadores centrais o comércio livre e em expansão, o movimento de capital e tecnologia, sem obstáculos, a permanente disponibilidade de matérias-primas e a instituição e prática da cooperação internacional — atende bem as conveniências mundiais e assim vem atuando nos últimos trinta anos. Suas premissas fundamentais, entretanto, são agora combatidas pelas nações do mundo em desenvolvimento.

O desafio do Terceiro Mundo, na opinião de Kissinger, corresponderia a uma tentativa para tornar a acessibilidade de recursos naturais vitais dependentes de decisões políticas, de determinações que afetariam empregos, produção e a futura prosperidade do país sem que os Estados Unidos e os outros países desenvolvidos delas participem. “Os Estados Unidos estão convencidos” — disse ele — “de que um sistema internacional obscurecido pela rivalidade entre nações ou blocos acarretará instabilidade e confrontação. Isto será desastroso para cada Nação, mas essencialmente para as mais fra-

cas e pobres". Por este motivo cabe-lhe o dever de advertir contra a confrontação e de a ela resistir.

Como insistente, contínua e documentadamente tem comprovado os países em desenvolvimento, sobra evidência, entretanto, de que o sistema econômico vigente não tem operado com a eficiência registrada pelo Secretário de Estado Americano, pelo menos em relação às comunidades economicamente não evoluídas. O mundo conheceu, no último decênio, fenômenos que não se registravam há quase meio século. Os conflitos de natureza social marcaram a vida de muitos países desde o final da última grande guerra, levando ao aparecimento de novas formas de *equilíbrio do poder*. O surgimento de grande número de novas nações independentes e o amadurecimento de outras, introduziram, ainda, elementos que alteraram e dispersaram a capacidade de influenciar nos destinos da humanidade, antes concentrada nas mãos de poucos países.

No campo econômico os acontecimentos se registraram com maior vigor, atingindo, profundamente, a todos os países, sobretudo pela propagação do abalo sofrido pelos países desenvolvidos. Observou-se, também, e diferentemente do que ocorrera nos campos social e político, que o *poder econômico mundial* mais se concentrou nas áreas desenvolvidas e industrializadas, tornando agudas as disparidades entre as nações e dificultando a harmonização dos desejos e interesses dos povos.

Até princípios da presente década os barômetros econômicos registravam firme evolução dos países industrializados, com ciclos menos nítidos e efeitos menos difusos. Ao acelerar-se o crescimento econômico, todavia surgiram as pressões sobre o mercado mundial de matérias-primas, provocando elevação nos seus preços internacionais e, como consequência, igual comportamento nos preços dos produtos industrializados. Introduziam, assim, as nações industrializadas, uma com-

ponente indesejável e temida dentro do sistema econômico: a inflação. Defrontaram-se as nações que lideram a economia mundial com inusitados conflitos internos e variados graus de desorganização do sistema produtivo, transferidos aos demais países incorporados aos preços dos bens industrializados e provocando forte pressão inflacionária.

Se o quadro econômico mundial apresentava sintomas preocupantes, o surgimento da crise do petróleo, no segundo semestre de 1973, contribuiu decisivamente para o seu agravamento. A súbita elevação nos preços de fonte energética vital viria provocar acentuado desequilíbrio no intercâmbio externo dos países dependentes de petróleo importado — praticamente a totalidade dos países industrializados. Se os reflexos nos balanços de pagamento foram generalizados, as repercussões mais importantes foram registradas nas economias avançadas, quer porque as atividades internas já apresentavam dificuldades para manter um equilíbrio que a inflação precedente solapava, quer porque tais regiões têm a extraordinária capacidade de refletir-se mutuamente nos períodos de inflação e depressão, como também de alastrar ao resto do mundo os próprios desequilíbrios.

O Brasil, como não podia deixar de ocorrer, foi alcançado pelos efeitos da crise, colocando-se, destarte, no limiar de 1974, em um novo mundo, com o equilíbrio de sua economia sofrendo o impacto de fatores internos e externos. A elevação dos preços de máquinas e equipamentos e dos insumos industriais requeridos pela ampliação da capacidade produtiva, aliada ao alto custo da importação de petróleo, repercutiu fortemente no dispêndio de divisas estrangeiras. Agravando a situação, surgiu maior dificuldade em manter-se o fluxo de receitas de exportação em face da instabilidade dos preços e perda de dinamismo dos grandes centros de consumo. Os reflexos no nível de atividades internas decorreram, sobretudo, de que a economia nacional vinha operando segundo um processo de crescente abertura para o exterior e um modelo de consumo de "bens modernos", favoráveis ambos a ampliação do grau de interdependência econômica.

De fato, a industrialização brasileira nos anos mais recentes se diferencia totalmente do modelo observado na década de 50, com mudanças qualitativas de fundamental significância, uma vez que as etapas agora alcançadas indicam extrema dependência das importações. Os suprimentos do exterior vinham se elevando, em valores reais, a taxas duas a três vezes superiores ao crescimento do produto interno e a estruturação da produção se configurava de uma maneira que fugia ao indispensável equilíbrio setorial e regional.

PRENÚNCIOS DE NOVA ORIENTAÇÃO

A crise do petróleo, de outra parte, teve uma consequência inesperada cujo alcance ainda não se pode avaliar convenientemente, está determinando um movimento que se poderia qualificar de *tomada de consciência* em relação à organização e funcionamento das economias nacionais e mundial. As consequências eventuais da meticulosa análise que se processa no momento, sobretudo as que importem em decisões de política, obviamente são de maior relevância para o Brasil e devem, a partir de agora, merecer crescente atenção de nossa parte e ser objeto de nossas meditações e preocupações.

Segundo se pode depreender do pouco que se vem divulgando a respeito, há em curso, nos países desenvolvidos, tanto nos círculos governamentais quanto no setor privado, de parte de políticos, técnicos, professores e empresários, um processo de reexame e revisão de conceitos, convicções e atitudes no que concerne aos problemas econômicos, apesar das declarações que deixariam entrever intransponível entrincheiramento na defesa do *status quo*. Alguns aspectos dessa tomada de consciência pelos países de economia já consolidada podem já ser mencionados:

- 1 — A era do combustível abundante e barato está encerrada, o que requererá o ajustamento imediato de toda a economia mundial a essa inelutável realidade.

- 2 — Inicia-se gigantesca operação de pesquisa e desenvolvimento de novas fontes de energia para substituir o petróleo, mas não se espera que as mesmas possam ser aproveitadas, em bases econômicas, em um período que vai de um quinquênio a mais de quarto de século, segundo as características de cada qual. As buscas, de modo geral, visam ao aproveitamento de recursos naturais disponíveis aos respectivos países ou à obtenção de melhores rendimentos nas explorações já em curso.
- 3 — Estão se reduzindo, rapidamente, as reservas de matérias-primas essenciais, inclusive as não substituíveis no atual estágio tecnológico. A ocorrência determina providências para a garantia do suprimento futuro das matérias-primas escassas, quer através da obtenção de direitos de propriedade ou exploração dos depósitos, quer mediante entendimentos convencionais e associativos de longo prazo.
- 4 — O poder de decisão em referência ao petróleo, com o conseqüente controle e coordenação das respectivas atividades, foi perdido pelas companhias privadas de petróleo a favor dos Governos.
- 5 — Há um sentimento de que os mecanismos com que contou a empresa privada, de modo geral, não foram suficientes para assegurar o normal suprimento de energia e, por isso se reclama, mesmo nos Estados Unidos, maior intervenção do Poder Público, por meios que vão desde a simples atividade reguladora até a assunção completa da responsabilidade pela administração do setor. Medida similar ou equivalente é considerada para as matérias-primas essenciais.
- 6 — O poder financeiro, como conseqüência da nova situação criada para o petróleo, deslocou-se dos centros tradicionais, não havendo tranquilidade sobre a maneira pela qual ele será exercido. Essa trans-

ferência de área coincide com a deterioração do sistema monetário internacional e o generalizado enfraquecimento das principais moedas.

- 7 — Adquire-se melhor conhecimento da organização e atividades das empresas multinacionais e se amplia, em conseqüência, o sentimento da necessidade de submetê-las a um controle e supervisão mais amplos e eficientes.
- 8 — Amplia-se a impressão de que os mecanismos das economias de mercado talvez não sejam suficientes para fazer face às contingências que a *nova ordem econômica* determinará, pelo que a submissão das economias nacionais à disciplina de um planejamento pelo Poder Público vem sendo requerida em crescente número de países de regime de livre iniciativa, inclusive os Estados Unidos.
- 9 — Sem embargo dos sinais positivos de recuperação das atividades econômicas em vários países, há correntes de estudiosos que consideram que o movimento ascendente dos indicadores não significa ganhos definitivos e a consolidação da situação em novos níveis. A crise seria estrutural, enquanto as oscilações nas atividades, ainda que positivas, corresponderiam a fenômenos conjunturais.
- 10 — A taxa de lucratividade da economia em geral estaria decrescendo no último decênio, com efeitos sobre a produtividade e o aceleração da inflação. A redução de lucros provoca a insuficiência de capitais próprios para investimento e conduz as empresas a um endividamento perigoso. As possibilidades de aplicação de capital no exterior se reduziram, assim, proporcionalmente às limitadas disponibilidades existentes.

É fácil concluir, sem dúvida, que a política que se delineia para o futuro se reveste de características de defesa das eco-

nomias nacionais e, conseqüentemente, atuando em sentido contrário, implicará em ataque ou ameaça a outras economias. A fórmula para evitar essa confrontação ou minorar seu alcance é encontrada na harmonização dos interesses mútuos por meio de entendimentos, em escala internacional que estabeleçam direitos e deveres de cooperação para todas as Nações.

Não há muita esperança de que essa conjugação de esforços, no campo internacional, se concretize a curto prazo, visto que a posição intransigente dos Estados Unidos quanto à adoção da sua filosofia de colaboração é compartilhada por outros países industrializados.

No ano passado, já havia mostrado que as grandes transformações ocorridas, dentro e fora do país, indicavam a necessidade de um reajustamento da política de desenvolvimento adotada pelo Brasil às imposições da história contemporânea. Apontava, então, a necessidade de redução da dependência externa e do fortalecimento do *Poder Nacional*.

Verifica-se, agora, que a estrutura que no final virá a prevalecer para a economia internacional requererá esse fortalecimento. A menos que se vinculem as economias nacionais, dentro de um sistema de mútua e estreita colaboração, os antagonismos recrudescerão. O *Poder Nacional* — permitamos recordar embora a noção seja familiar nesta Escola — é integrado pela rede dos meios de que dispõe a Nação para a consecução dos seus objetivos de desenvolvimento e segurança. É uno e indivisível e a força do conjunto fica limitada pela malha mais fraca.

Cabe mencionar, ainda que sucintamente, alguns dos setores em que a ação do Governo vem se desenvolvendo e que, direta ou indiretamente, contribuirão para elevar o poder de atuação da economia nacional:

“Desenvolvimento industrial setorial” — O Governo está determinando uma série de medidas para o desenvolvimento de certos setores industriais que, por diversos motivos não

atingiram o mesmo grau de evolução alcançados, de maneira geral, pelo parque manufatureiro nacional. Encontram-se neste caso, por exemplo, as indústrias de bens de capital e as de insumos básicos.

Além do suprimento através de empresa especializada instituída pelo BNDE, recursos financeiros destinados aos empreendimentos nesses setores, foram baixadas instruções para que se reserve à indústria brasileira parcela progressivamente crescente e significativa dos fornecimentos de bens de produção requeridos pelos grandes empreendimentos em curso. Assim, a participação da indústria nacional nos programas para a expansão da siderurgia, petroquímica, comunicações etc. já está assegurada.

"Fortalecimento da empresa nacional privada" — A política adotada em relação a este aspecto tem alcance mais profundo do que a da idéia, que ocorre ao primeiro exame do enunciado, de mera defesa ou proteção de investimentos em empresário nacional. O que visa, em verdade, é assegurar que as decisões básicas no setor econômico não escapem ao *Poder Nacional*.

O ingresso de capitais estrangeiros na economia brasileira deve ser considerado dentro de nova perspectiva histórica, pois a sua transferência se dá dentro de contextos político-econômicos que explicam, de um lado, a motivação da imigração dos recursos e de outro as próprias condições de receptividade. Realmente, a participação estrangeira em uma economia, principalmente se esta ainda não se consolidou, pode não corresponder a simples movimentação de capitais em busca de melhores rendimentos, mas sim visar à transferência, neles incorporado, de um modelo de desenvolvimento. Este, por sua vez, influenciaria a determinação da estrutura industrial e, portanto, a orientação da própria economia.

Estamos, pois, diante de nova fase no desenvolvimento das atividades dos capitais estrangeiros no Brasil, e dadas as suas características de grandes empresas, de múltiplos interesses nas mais diversas partes do mundo, e da efetiva capa-

cidade de interferir no processo de desenvolvimento econômico, é indispensável que façamos permanentemente uma revisão no quadro de inter-relacionamento com o capital nacional, com os interesses internos, a fim de que a atuação do investidor estrangeiro não conflite com os objetivos nacionais, mas, antes disso, se conjugue com a filosofia política que inspira um padrão de desenvolvimento julgado adequado à nossa realidade, às nossas aspirações e aos objetivos de participação mais ampla nos ganhos decorrentes do processo.

“Desenvolvimento tecnológico” — A disposição de tecnologia própria é considerada um dos elementos do *Poder Econômico*, sobretudo pela orientação que pode imprimir à utilização dos fatores de produção e o grau de vinculação e dependência que pode estabelecer para uma economia. Busca-se, conseqüentemente, criar condições para o surgimento, expansão e consolidação da tecnologia nacional, quer através da absorção da experiência exógena, quer pelo estímulo à capacidade inovadora do brasileiro.

Com este objetivo há recomendação para que, em programas de iniciativa do Governo ou que recebem seu patrocínio, se faça uso, sistematicamente, dos serviços de engenharia de projetos brasileiros. Com o financiamento de estudos e pesquisas, tem-se procurado capacitar empresas nacionais de consultoria com organizações estrangeiras que dispõem de maiores recursos.

“Incentivos” — As linhas de financiamento existentes nas instituições de crédito oficiais são complementadas por incentivos fiscais e tributários concedidos às empresas produtoras. Os critérios para a concessão desses incentivos, entretanto, têm sido modificados com o objetivo de orientar as iniciativas e os investimentos para aqueles setores que o Governo considera prioritários ou mais carentes de estímulos. Tem-se, também, introduzido inovações neste campo, como seja a equiparação, em certos casos e para a obtenção de isenções tributárias, da venda de equipamento no mercado

interno à exportação. A economia nacional, no seu conjunto, deverá beneficiar-se com a aplicação das novas diretrizes.

“Distribuição de renda” — Prossegue a adoção de medidas que contribuam para ampliar a distribuição da renda entre a população. São de assinalar-se, além do aumento do salário-mínimo em bases compensatórias da perda do poder aquisitivo verificado nos últimos tempos, a desvinculação da remuneração de contratos como índice para reajustamento de custos, o que facilitará novas revisões no futuro.

Cumprir referir, ainda, que uma série de medidas vêm sendo determinadas no campo da previdência e assistência sociais e que podem ser consideradas como outras tantas suplementações à remuneração regular da força de trabalho. Tais providências vão desde a distribuição gratuita de medicamentos à antecipação da utilização de recursos de destinação específica para fim de financiamento de habitação.

Não desejo encerrar esta exposição sem solicitar a atenção para um aspecto que nem sempre é levado em conta quando se consideram os problemas vinculados ao progresso econômico. Quero referir-me ao fato de que desenvolvimento econômico não tem necessariamente conexão positiva com o fortalecimento do *Poder Nacional*. Pelo contrário até, pois o alcance dos objetivos estabelecidos para a Nação pode ser comprometido por certas distorções geradas pelo próprio dinamismo do processo; pela atrofia de setores vitais; pela potencialidade de conflitos sociais produzidos pela concentração de renda ou pelo agravamento de um tipo de interdependência externa que mutile a capacidade de decidirmos sobre o nosso próprio destino.