

preferencias comerciales pactadas entre un país miembro y un tercer país (artículo 44). Su alcance está limitado por la excepción latinoamericana (véase artículo 25) y la excepción en favor del mundo en desarrollo (véase artículo 27). Con respecto a los capitales procedentes de los países miembros de la Asociación, ellos deben gozar en el territorio de los otros países miembros de un tratamiento no menos favorable que el concedido a los capitales provenientes de cualquier otro país no miembro (conf. artículo 48). El Tratado de Asunción contiene en su artículo 8, inciso d) una cláusula semejante a la del artículo 44 del Tratado de Montevideo.

²⁰ Las motivaciones de la Iniciativa Busb se pueden encontrar sintetizadas en un texto de Peter F. Druker, "Na América Latina a resposta para o déficit comercial dos EUA", publicado en la *Gazeta Mercantil*, de San Pablo del 29 de mayo de 1990.

²¹ En tal sentido, se puede consultar el documento de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, "América Latina frente a la Iniciativa Busb: un examen inicial", LC/R, 924 del 21 de septiembre de 1990.

²² Véase French-Davis, Ricardo, "Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica", estudios CIEPLAN N° 18, octubre de 1977.

REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO*

David Landes**

Muitos economistas vêm presumindo, tradicionalmente, que o desenvolvimento é um fenômeno natural, prontamente disponível a todas as nações que adotarem a estratégia econômica adequada. Para alguns teóricos, as forças do mercado livre, que impulsionam o crescimento da indústria e do comércio, são o ingrediente essencial. Economistas desenvolvimentistas, por outro lado, prescrevem a intervenção do estado para estimular e equilibrar o crescimento. Entretanto, a experiência das duas últimas décadas, à medida que a prosperidade vem se tornando cada vez mais esquiva às regiões mais empobrecidas do mundo, leva a um questionamento das fórmulas, antes tão dogmáticas, tanto dos defensores do livre mercado como dos planejadores econômicos.

Neste artigo, David Landes propõe uma nova teoria para a compreensão do crescimento. "O desenvolvimento econômico", escreve ele, "não pode ser considerado uma conquista fácil e certa. É uma luta difícil e dura." Ele rejeita especificamente a idéia de que o mundo em desenvolvimento tem a vantagem de compreender o que deveria ter sido feito, e não foi, em seus esforços para corrigir o desequilíbrio entre as nações.

Landes, professor de História e Economia na Universidade Harvard, é o autor de *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* e organizador de *The Rise of Capitalism and Western Europe: The Trials of Partnership*.

No começo havia Adam Smith, e Smith nos disse que não nos preocupássemos com o crescimento econômico. Se deixadas em paz, as pessoas saberiam como colocar as coisas em ordem, fariam o que sabiam

fazer com mais competência, tomariam decisões adequadas para maximizar a resposta. O mercado tomaria conta do resto, recompensando a razão, a rapidez e o conhecimento, e punindo o oposto. Além do mais, tudo isso funcionaria para a vantagem de todos, aumentando a riqueza geral e levando as nações a caminhar de modo natural da agricultura para a indústria e para o comércio.

Por mais de um século e meio depois da Riqueza das Nações (1776) de Smith, prevaleceu essa confiança na inevitabilidade do progresso material. Era uma das pressuposições tácitas de um mundo apanhado na armadilha das maravilhas da ciência. É verdade que surgiram vozes de desencorajamento em alguns lugares e momentos. Thomas Malthus e David Ricardo fizeram advertências sobre os limites do crescimento, sobre a superpopulação e sobre o "estado estacionário". A economia não foi chamada de ciência sombria sem motivos. Entretanto, com a passagem do tempo, a difusão de novas tecnologias pela Europa e a propagação da influência econômica européia pelo mundo, com a abertura de postos comerciais e industriais em diversas regiões, os perigos anunciados pareceram tão remotos e hipotéticos que poderiam ser seguramente ignorados.

Até os negativistas contumazes e os rebeldes foram apanhados pela enorme onda de otimismo. Ninguém acreditou mais no progresso do que, por exemplo, os socialistas, especialmente Karl Marx. Eles se proclamaram cientistas para melhor disfarçarem o caráter religioso de seu sistema de crenças. Mesmo as sociedades mais pobres e atrasadas do mundo seriam arrebataadas pela marcha do progresso, graças à influência dos mais avançados. Marx deplorou os abusos do imperialismo, mas o considerou "objetivamente" progressista.

Duas gerações a mais de experiência colonialista foram suficientes para derrubar esse conceito simplório dos socialistas (e outros observadores). Os programas econômicos das nações imperialistas visavam à promoção dos interesses domésticos. Poderiam também ajudar o desenvolvimento de suas colônias — na verdade, geralmente o fizeram — mas como um subproduto e, de qualquer modo, era sempre uma espécie de desenvolvimento bem diferente do que aquele que se dava na nação-mãe.

FORÇAS DO MERCADO X PLANEJAMENTO

A revisão de Marx (e Engels), de seu otimismo original, entretanto, não foi um sinal de abandono de uma confiança fundamental na inevitabilidade do progresso. Significou simplesmente que esse progresso, como o socialismo, teria que esperar o colapso da opressão capitalista. O imperialismo era uma característica específica do capitalismo, seu "estágio mais alto", para citar Lênin. Quando a liberdade viesse, como inevitavelmente viria e como veio depois da Segunda Guerra Mundial, seria seguida pelo desenvolvimento material, tão

O fracasso de programas de desenvolvimento no Terceiro Mundo levou à busca de explicações. Estas tipicamente vêem o crescimento como natural e a estagnação como efeito de interferência e exploração não econômicas.

certamente como a noite se segue ao dia.

Esse otimismo não se restringiu à Esquerda política. Aconteceu a mesma coisa com o Centro e a Direita. Duas escolas de pensamento dominaram o campo.

Os economistas neoclássicos não viam motivos por que os mecanismos clássicos do mercado deixariam de capacitar os países recém-desenvolvidos a seguirem o exemplo de seus precursores industrializados.

A segunda escola de pensamento veio a ser conhecida como economia do desenvolvimento. O núcleo da teoria dessa escola é que ninguém tem condições de esperar enquanto as forças naturais do mercado produzem seus efeitos supostamente benéficos. Eles demoram demais a chegar e, com frequência excessiva, produzem economias especializadas que podem trazer vantagem comparativa, mas são lamentavelmente desequilibradas e vulneráveis a choques de preços internacionais e às manobras de parceiros comerciais mais poderosos. São testemunhas desse resultado as nações exportadoras de um ou dois bens básicos de produção agrícola ou mineral, como as repúblicas da banana, do cacau e do café. Mesmo os países produtores de petróleo não estão imunes. Portanto, se um país quer ter uma economia verdadeiramente moderna, versátil e dotada da tecnologia mais sofisticada, precisa buscá-la deliberadamente. Tem que estabelecer seus objetivos, planejar e facilitar as ações, controlar decisões e administrar o desempenho.

Essa abordagem deve muito à tradição de planejamento estatal centralizado desenvolvida pela União Soviética, que ainda tinha prestígio nas primeiras décadas depois da Segunda Guerra Mundial, mas também foi bastante compatível com as teorias econômicas keynesianas, cultivadas nos países de mercado livre que lutavam para sair da Grande Depressão. Além disso, recebeu a sanção da experiência histórica: como argumentou o economista Alexander Gerschenkron num artigo fundamental de 1951, não é preciso ser socialista para precisar do estado. Todos os chamados países seguidores, aquelas nações européias e suas extensões no exterior que emularam a Revolução Industrial Britânica, foram obrigados a adotar medidas especiais para se manterem em nível adequado de competitividade. Precisaram fazer investimentos maiores de capital para um retorno mais demorado em fábricas e equipamentos e tiveram que prover um treinamento mais adequado de seus trabalhadores, para que se adaptassem a uma nova disciplina e a padrões técnicos mais exigentes.

PREPARANDO O PULO

Os seguidores de primeira hora, como a França, Bélgica, Alemanha e os Estados Unidos, foram capazes de se adaptar, em grande parte, com recursos privados, embora o estado tenha intervindo ajudando nos empreendimentos mais dispendiosos. Eles tinham uma vasta e antiga experiência própria em comércio e indústria, e seus homens de negócios e os proprietários de bens haviam acumulado capital suficiente,

capaz de atender às necessidades da modernização.

Mesmo assim, foi preciso criar instituições especiais para mobilizar essa riqueza, e Gerschenkron, seguindo uma antiga tradição, enfatizou o papel dos chamados bancos de desenvolvimento, considerados os promotores e os veículos que facilitaram a industrialização. Os países de desenvolvimento retardado, porém, eram pobres demais para agir da mesma maneira, e o estado teve que intervir. Gerschenkron, especialista em história econômica européia, especificamente a russa, tomou seu exemplo da Rússia czarista e depois da União Soviética, começando com Pedro o Grande, e continuando até os planos quinquenais da década de 1930. Ele enfatizou a violenta tensão e crueldade desses esforços, que caracteristicamente tomaram a forma de "arrancos" intensos, seguidos de períodos indispensáveis de trégua. Deve ser observado aqui que Gerschenkron, na realidade, continuava a tradição otimista de que o desenvolvimento estava à disposição de quem o buscasse, desde que usasse a estratégia adequada. É preciso mobilizar capital e usá-lo com sabedoria; é preciso adquirir conhecimento e *know how*, mas essa tecnologia estava ao alcance e sua eficácia seria crescente. A tecnologia promove os melhoramentos; o conhecimento faz o progresso avançar. Mais ainda, os países de desenvolvimento retardado têm a vantagem de ver o que deveria ter sido feito e não foi, o que é a melhor maneira de fazer profecias.

Por essa lógica, as oportunidades, os ganhos potenciais do pulo para a modernidade aumentam com o tempo: vale a pena atrasar, retardar o crescimento. Os atrasados crescem mais depressa e provavelmente de modo melhor do que seus predecessores: compram equipamentos com todos os progressos técnicos: avançam para o estágio da indústria pesada (naqueles dias, o carvão e o aço eram o *summum bonum* da capacidade industrial). Gerschenkron reconheceu que nem todas as sociedades estavam prontas para dar esse pulo; é preciso ter consciência e preparo, particularmente na liberação das energias produtivas mantidas em estagnação por instituições ruins. A esse respeito, ele estava de acordo com toda a comunidade dos economistas, voltando no tempo até Smith. O pulo para a modernidade também exige a mobilização do entusiasmo. Esse seria o papel da ideologia.

De um modo geral, as décadas de 1950 e 1960 foram anos sangüíneos, plenos de confiança, marcados por taxas de crescimento sem precedentes, uma expansão espetacular do comércio internacional, e um consenso otimista, por razões diferentes, sobre as perspectivas do desenvolvimento econômico global. Como poderia ser de outra maneira, se as colônias agora estavam livres e tudo o que se fazia necessário era levantar dinheiro e adquirir conhecimento?

Desde então, sofremos um fundo desapontamento. A cada ano, o Banco Mundial publica seus "indicadores básicos" — estatís-

Alguns países em desenvolvimento florescem e outros não; por que se tornou cada vez mais difícil progredir?

* Transcrito da revista *Diálogo*. Republicado com permissão de *The New Republic*. Copyright © 1989, *The Republic, Inc.*

** Tradução de Celina Romeu.

ticas sobre o desempenho econômico e social de países em todo mundo. Constituem uma lista de sucessos, mas também de fracassos que levam ao ponto do desespero. Mostram os efeitos de desastres naturais e produzidos pela atividade humana, de dois choques do petróleo, de guerras e revoluções, de liberdade transformada em opressão política. Mostram o crescimento se desacelerando mesmo entre os países da liderança, mostram algumas noções recuando, enquanto outras cambaleiam em vôo abortado ou interrompido; testemunham a fome e a pobreza amplamente disseminadas, um desnível crescente entre os ricos e os miseráveis. Não se deve ser sistematicamente pessimista, especialmente quando alguns ganhos dão motivo a satisfação real. Basta olhar para os dados sobre expectativa de vida, ou as taxas de crescimento das velozes economias do Leste da Ásia. Mesmo assim, o sucesso de alguns simplesmente acentua o fracasso de outros. A África é de cortar o coração. Em resumo, a confiança fácil, gratuita, desapareceu. O desenvolvimento econômico não pode ser considerado uma conquista fácil e certa, não é garantido. É uma luta difícil e dura.

O fracasso de muitos programas ambiciosos de desenvolvimento em muitos países do Terceiro Mundo levou, inevitavelmente, à busca de explicações. De modo bastante típico, elas seguem o paradigma, no qual vemos o crescimento como um fenômeno natural e a estagnação como um efeito da interferência de forças não econômicas e da exploração. Economistas das principais correntes conquistaram notoriedade denunciando os erros de avaliação e desempenho e a corrupção de planejadores do governo e de administradores; os radicais encontraram seu vilão na cobiça capitalista. É certo que o colonialismo formal praticamente acabou, mas o argumento é que os laços econômicos desiguais e a dominação sobreviveram à dissolução da dependência política. Floresce uma literatura copiosa e ferozmente sectária, grande parte dela produzida numa desapontada e frustrada América Latina, para explicar esse novo "estágio mais alto". Essa literatura sobre neocolonialismo, dependência, comércio desigual, e o subdesenvolvimento dos países em desenvolvimento vem provando ser muito mais influente do que os argumentos neoclássicos de mercado sobre a incompetência política — parcialmente porque as opiniões dos conservadores neoclássicos soam como repreensões, parcialmente porque é muito mais fácil para os países do Terceiro Mundo responsabilizarem outros por seus males e fracassos. É bem mais tranquilo do que olhar direto no espelho.

Deve ser observado que ambas as abordagens mantiveram o paradigma. As duas presumem que o desenvolvimento é natural, portanto intrinsecamente fácil; precisa apenas de uma oportunidade. Os defensores do mercado livre tomam como certo que o crescimento trará inevitavelmente a divisão do trabalho e a especialização, com ganhos realimentados à medida que o ciclo sobe. Os planejadores pre-

sumem que é suficiente pensar e querer para que tudo isso se transforme em realidade. Os ingredientes materiais são tudo de que se precisa: terras (recursos), trabalhos (corpos) e capital (dinheiro).

Essa também tem sido a posição dos planejadores e agentes do desenvolvimento. São de profissões variadas, principalmente economistas, banqueiros, burocratas de agências nacionais e internacionais, empregados de fundações filantrópicas. Sua tarefa é fazer as coisas boas acontecerem, injetando os ingredientes. Produzir dinheiro e idéias, enviar técnicos e planejadores, e o crescimento se dará como consequência, tomando conta de si mesmo. Para esses agentes, o paradigma clássico é convincente e adequado, porque supõe a homogeneidade e a insuficiência daqueles ingredientes. Até mesmo o trabalho: as pessoas e os povos podem parecer diferentes, mas para os economistas e os promotores do desenvolvimento todos são, no fundo, idênticos. São otimizadores e maximizadores racionais, tentando conseguir o máximo de recompensa com o mínimo de esforço, e portanto capazes de reagir da forma correta aos sinais e oportunidades certos; ou são como uma massa informe, a tomar a aparência que lhes for dada. Mesmo os mais altamente treinados e educados podem ser facilmente manipulados porque estão à mercê do mercado de trabalho, podem ser contratados, de qualquer lugar, se necessário. Vem daí a esperada eficácia da cozinha econômica.

O FATOR HUMANO

No período transcorrido desde a Segunda Guerra Mundial, porém, além do repetido e aborrecido desapontamento, duas coisas aconteceram e abalaram esses dogmas. Uma delas foi a "descoberta", na década de 1950, do residual. Esse foi o termo que os economistas deram a uma parte do crescimento que não podia ser explicada pelos fatores convencionais já mencionados. O próprio fato de que esses fatores não explicavam todo o crescimento foi, em si mesmo, uma grande surpresa, já que os modelos convencionais presumiam uma identidade: o crescimento era induzido, fabricado, portanto era aumento de terra, trabalho e capital. Ainda mais surpreendente foi o tamanho da categoria inexplicada: com base nas estatísticas extraídas das contas nacionais (em si mesmas um ramo novo da economia), o residual parecia representar metade ou mais do crescimento das economias avançadas no período moderno.

A primeira reação dos economistas ao fator residual foi tentar identificá-lo. Foi chamado de tecnologia, o que parecia uma explicação razoável para ganhos de produtividade que aumentavam a produção além do que poderia ser atribuído aos fatores convencionais.

Para alguns economistas, porém, a ênfase na tecnologia pareceu exagerada. O problema, eles pensaram, não estava na realidade, mas na contabilidade. Por que não reduzir o residual? Para fazer isso, os fatores convencionais de produção tiveram

**Precisamos e devemos
continuar tentando ajudar
os países mais pobres,
mas teremos que escolher
melhor nossos objetivos e
mirar melhor os alvos. Do
contrário os custos
crescem e os lucros
diminuem.**

que ser redefinidos, de modo a explicar as mudanças não apenas de qualidade como de quantidade. Essas transformações não eram homogêneas. Elas incluíam melhoramentos: o trabalho se tornou mais treinado, com uma educação mais sofisticada; as máquinas foram aperfeiçoadas; as novas matérias-primas tinham uma produtividade maior do que as antigas. Se esses fatores fossem considerados um coeficiente de qualidade, o residual seria reduzido em mais da metade, embora não tenha ficado muito claro se essa manobra não foi simplesmente uma nova convenção contábil.

Enquanto isso, a ênfase na qualidade e o abandono do pressuposto da homogeneidade necessariamente levantaram a questão do fator humano. Se as pessoas, os povos, são diferentes bem isso torna a história do crescimento muito diferente.

O assunto veio à tona com a evidência cada vez maior do crescimento espetacular da economia japonesa, sua conquista de uma superioridade industrial óbvia, principalmente em alguns dos mais avançados ramos da manufatura. Essa era uma vitória que ninguém teria ousado prever logo depois da Segunda Guerra Mundial.

O desempenho do Japão desde então deu origem a uma nova indústria: explicar o sucesso japonês. Uma pequena biblioteca, de livros e artigos, alguns deles best sellers, se propôs a nos contar o segredo. Para alguns, sua base são algumas virtudes veneráveis: uma alta taxa de poupança, trabalho duro, bom planejamento. Para outros, essas são, em si mesmas, as manifestações de características mais profundas da sociedade e da cultura do Japão: os japoneses são diferentes.

Além disso, durante esses mesmos anos, vimos exemplos semelhantes de crescimento ultra-rápido em outros países do Leste da Ásia — na Coreia, em Taiwan, Hong Kong, Cingapura, os chamados pequenos dragões — o que levanta algumas perguntas semelhantes sobre eles e sobre as sociedades asiáticas em geral. O pressuposto é que, se tudo isso está acontecendo ao mesmo tempo, na mesma região do mundo, uma região que partilha certas características culturais, devemos ser capazes de encontrar algum ou alguns pontos comuns que contribuíram para esse resultado.

E assim nós procuramos, e é evidente que a maioria dos esforços para compreender e explicar esses fatos incluem o fator humano. Mais ainda, incluindo elementos culturais e de comportamento, além de níveis de educação e de treinamento profissional, essas explicações introduzem variáveis que não só são difíceis de medir, e portanto inadequadas para planejadores e economistas, mas difíceis de mudar e mais ainda de transferir. (Nossas sociedades ocidentais individualistas, por exemplo, podem não estar dispostas a aceitar e emular os padrões japoneses de comportamento coletivo, mesmo para a causa gloriosa da supremacia industrial.) E essa é, na verdade, uma imensa mudança na nossa compreensão intelectual do processo de desenvolvimento.

CRISE DE EXPECTATIVA

Isso me leva de volta aos problemas daqueles países do Terceiro Mundo que não se saíram bem no processo. Vimos que as reações iniciais, convencionais, ao desapontamento deles e nosso, foram colocar a responsabilidade no poder e na política. Há, claramente, muita verdade nisso. Mas também aqui há uma disposição crescente de observar a influência de variáveis culturais e sociais. Não tanto, é óbvio, como nos países de grande crescimento. Atribuir o sucesso a esses fatores não fere os sentimentos de ninguém; mas pode causar muita mágoa, responsabilizar as deficiências humanas por fracassos, mesmo que apenas em parte. Alguns poderiam dizer que essa caracterização é intrinsecamente racista. E vindo de fora, daqueles que "fizeram isso", comentários desse tipo teriam, quase inevitavelmente, um tom de condescendência, de desprezo irônico — não há formas delicadas de dizer esse tipo de coisa.

Mesmo assim, há um reconhecimento implícito do problema humano em setores crescentes das populações de países menos desenvolvidos. É interessante notar que esse reconhecimento toma a forma não de esforços de transformar estruturas sociais e padrões culturais, na busca da modernização, mas o contrário — uma rejeição deliberada dos valores associados à industrialização, consumismo e todas as outras pré-condições e "recompensas" do crescimento econômico. Esses ativistas da "recusa econômica" ainda são uma pequena minoria, oriundos principalmente dos grupos fundamentalistas religiosos e conservadores culturais. Pode mesmo haver um elemento de "uvas verdes" nessa reação. Certamente há orgulho. Entretanto, eu ficaria surpreso se esse movimento alcançasse um sucesso mais do que temporário e local — parcialmente porque a maioria das pessoas prefere sapatos e transistores à virtude espiritual e parcialmente porque a tecnologia moderna é um componente importante do poder, e o poder move as nações.

Se, depois disso, admitirmos a importância desse complexo e relativamente indomável fator humano, o que acontece com os esforços de ajudar os pobres a se tornarem ricos, de difundir os benefícios da tecnologia moderna por todo o mundo, de diminuir e mesmo eliminar as distâncias que separam os que têm dos que não têm? Especificamente, o que fica do conforto que os retardatários podem retirar de seu atraso?

Não há uma resposta direta, é preciso fazer nuances. Por um lado, o sucesso recente dos países do Leste Asiático é uma prova de que pode valer a pena se atrasar — se um país tem os requisitos humanos e sociais. A falta de capital, por si mesma, não impedirá que uma sociedade produtiva e econômica gere e atraia todo o capital de que necessita, como vimos no Japão do pós-guerra. Uma história passada de exploração imperial e de posição colonial não paralisará a iniciativa, como provaram a Coreia e Taiwan. Mesmo as tecnologias sofisticadas não ficam além do alcance.

Por outro lado, os países em desenvolvimento de hoje parecem mesmo enfrentar problemas maiores do que aqueles que os desenvolvidos num passado mais antigo tiveram que resolver.

Por exemplo:

1. A própria dimensão da lacuna é um desencorajamento. Até o sucesso parece um fracasso, porque um grande percentual de ganho sobre uma base pequena ainda é menor, em termos absolutos, do que um pequeno ganho sobre uma base ampla. Em termos reais portanto, mesmo os países em rápido crescimento perdem terreno inicialmente em termos da diferença entre sua renda e a que é obtida pelos ricos. Esse estágio inicial de privação relativa, que se traduz facilmente num sentimento de injustiça, fomenta a impaciência e a inveja e contribui para a instabilidade e ineficácia do governo. (Estudiosos dos processos revolucionários há muito tempo constataram que o problema vem não da miséria profunda, mas do apetite que cresce quando se começa a comer um pouco melhor.) Também encoraja ideologias contraproduzidas: por que os países pobres têm que pagar por conhecimento? Mas, se não pagarem por ele, e mesmo não o pretergerem, por que os países ricos deveriam levá-lo aos pobres?

2. É um fato histórico que os países em desenvolvimento, em sua grande maioria, são também países novos. Têm instituições jovens, ainda não suficientemente testadas e fortes, e estruturas administrativas pouco capacitadas para as tarefas decorrentes de sua ambição por poder e riqueza. Sob muitos aspectos, não têm ainda uma identidade firme, senso de propósito nacional, interesses comuns. Ao contrário, sofrem as dores e as seqüelas dos arranjos coloniais, adotados e impostos sem relação com a razão ou as circunstâncias. O governo é instável ou, quando duradouro, essencialmente frágil. O regime pode se chamar de democrático, mas o povo tem mais a qualidade de súdito do que de cidadão. Como resultado, qualquer que seja a lacuna que já separa muitos desses países dos estados ricos, torna-se ainda maior por uma ausência de direção (nos dois sentidos) dos países em desenvolvimento.

3. As novas tecnologias são tão esotéricas e herméticas que é praticamente impossível ensiná-las, exceto àqueles que deixam o país para estudar em nações avançadas. O próprio processo de estudar no exterior tem vantagens e desvantagens porque os alunos, uma vez adquirido o conhecimento, têm com frequência, relutância em voltar para seu país. Um dos principais motivos é que podem conseguir muito mais lucros se ficarem no exterior. Na verdade, quanto mais aprederam, maior a relutância em voltar, porque a lacuna em suas vantagens cresce em proporção com a profundidade de seu aprendizado.

A evasão de cérebros é agravada mais ainda pela enorme diferença material, política e cultural que separa o Ocidente do resto do mundo. Mesmo nas condições difíceis em que o vive o estudante estrangeiro típico, a vida nos países mais ricos é

frequentemente melhor, as atividades sociais mais animadas, a política mais interessante e, muito importante mais segura. Praticamente todas as nações industrializadas são democracias, e os estudantes dos países do Terceiro Mundo que estudam e treinam ali gozam de muito mais liberdade do que em seus países. É verdade que também enfrentam a distância e a hostilidade do racismo, sutil ou aberto. Mas, no todo, os anos de universidade Jevam a expectativas que o país natal não pode ou não quer satisfazer. Essa é mais uma e excelente razão para não voltar.

4. É preciso levar em consideração a categoria de dificuldades que deriva da "natureza humana". Entre outras coisas, ela inclui o que economistas chamaram de efeito de demonstração: ver é querer. Por uma variedade de motivos relacionados com a tecnologia de comunicações, os povos pobres do mundo são bombardeados com evidências das vantagens materiais de que gozam outros povos. Eles não precisam viajar para aprender essas coisas - eles as vêem em filmes e na televisão, ouvem falar delas no rádio e por outras pessoas. O resultado é um sentimento de empobrecimento e ressentimento (por que eles e não nós?) e uma enorme impaciência.

CASOS DIFÍCEIS

Vale a pena ser retardatário? No conjunto, não. Isso não significa que os retardatários de hoje estão condenados a continuar pobres. De modo algum. Muitos deles estão crescendo mais rápido do que seus predecessores e são substancialmente mais ricos agora do que uma geração atrás. Mas provavelmente são menos felizes. A própria consciência da diferença e privação é algo de novo.

Mais ainda, não parece mais sustentável a convicção confiante de antes, de que a história é teleológica, tendendo irresistivelmente para a industrialização e a modernidade. Chegou o momento de uma mudança de paradigma? Suponhamos que o processo de desenvolvimento econômico não seja o destino de toda a humanidade. Suponhamos, ao contrário, que estamos lidando com um *pool* de candidatos. Alguns são favorecidos pelas circunstâncias, outros não. Os mais favorecidos chegam primeiro. Outros os seguem. E, à medida que o *pool* vai se esvaziando, os casos difíceis ficam para trás - não apenas por causa dos azares e iniquidades da história, mas porque, por uma série de razões internas, eles não se adaptam a essas novas maneiras. Não gostam delas, não as querem, não têm vontade de aprendê-las, e se as aprendem, gostariam de esquecê-las. Talvez estejamos agora simplesmente diante desses casos difíceis.

Casos difíceis levam a decisões políticas e econômicas erradas. Precisamos e devemos continuar tentando ajudar, mas teremos que escolher melhor nossos objetivos e fazer mira mais apurada nos alvos. Do contrário os custos crescem e o lucro diminui. A atual crise da dívida do Terceiro Mundo é um exemplo excelente de assistência mal concebida e mal dirigida. Tem que haver

uma forma mais eficaz de fazer dinheiro nos países pobres, e para eles. Para aqueles que estão começando, o investimento direto em empreendimentos competitivos provavelmente é muito melhor do que dar dinheiro aos governos (se os governos nos permitirem). E se quisermos dar dinheiro, será muito mais eficaz aplicá-lo em crianças (saúde e educação) do que colocá-lo nos bolsos de seus pais ou seus chamados líderes. Se pudermos encontrar alguma forma de melhorar essas possibilidades e perspectivas humanas, talvez possamos não só superar algumas das penalidades do atraso, mas também reclamar algumas de suas vantagens. Antes tarde do que nunca. ✓

O TRATADO DE CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL

Maria Socorro Japiassú Marinho*

Em 26 de março de 1991, os Presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram, em Assunção, o Tratado que prevê a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), cuja sede será instalada na cidade de Montevidéu, onde funcionará sua Secretaria Administrativa.

O Tratado estará aberto à adesão de outros países da América Latina após cinco anos da data em que começar a vigorar. O Chile, por não participar de associações extra-regionais ou de outros esquemas de integração sub-regional, constitui-se em exceção, podendo integrar o Tratado antes mesmo desse prazo.

Isso posto, far-se-á aqui um breve esclarecimento sobre a proposta do Tratado e o que ele prevê, de forma que se possa proceder, em documentos a serem elaborados proximamente, a uma avaliação do processo de integração que o Tratado supõe.

O tratado de Constituição do Mercosul consta de 6 capítulos, 24 artigos e 5 anexos. No capítulo I estão presentes os "Propósitos e Princípios" da criação do Mercosul; no capítulo II, a "Estrutura Orgânica" do Mercado Comum; o capítulo III trata da "Vigência do Tratado"; o capítulo IV, das "Condições de Adesão"; o capítulo V, dos "Mecanismos de Denúncia" e, o capítulo VI, das "Disposições Gerais".

Nos anexos, encontram-se as condições em que será feito o processo de transição, do momento em que passa a vigir o Tratado até a constituição do Mercado Comum do Sul.

Com o Tratado de Assunção, os países envolvidos pretendem constituir o Mercado Comum, que deverá estar conformado em 31.12.94, reconhecidas as diferenças específicas do ritmo para o Uruguai e o Paraguai, os quais manteriam listas de exceções até 31 de dezembro de 1995.

Em linhas gerais, o Mercado Comum implica:

a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias, e de qualquer outra medida equivalente (artigo 1 do Tratado); e

b) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros estados ou agrupamentos de estados, bem como a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais, e internacionais (artigo 1 do Tratado).

A constituição do Mercosul também implicará a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os estados-partes: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os estados-partes (artigo 1 do Tratado).

A harmonização de políticas macroeconômicas parece ser um elemento condicionante do sucesso do programa de integração, haja vista as economias dos países envolvidos estarem marcadas por estruturas produtivas e tributárias diferenciadas, elevadas taxas inflacionárias, pesado endividamento externo e graus diferenciados de instabilidade cambial, o que impõe um programa de ajuste simultâneo, sem o qual poderão ser constatadas condições desfavoráveis de competição entre os países.

Aliada a essa questão, uma outra deve ser observada: a de saber qual será a tarifa externa comum a ser adotada por esses países frente a terceiros, tendo em vista a diferenciação apresentada entre as suas respectivas tarifas externas. Nesse sentido, pergunta-se: o Brasil terá de reduzir suas tarifas externas ou a Argentina elevará as suas?

Além da coordenação das políticas macroeconômicas e da adoção de uma tarifa externa comum, os instrumentos a serem utilizados durante o período de transição - definido pelo Tratado como aquele que se estende de sua entrada em vigor até a conformação do Mercado Comum - para a constituição do Mercosul são: o programa de liberação comercial e a adoção de acordos setoriais.

PROGRAMA DE LIBERAÇÃO COMERCIAL

O programa de liberação comercial será posto em prática através de um cronograma de desgravação tarifária, o qual consistirá de reduções tarifárias progressivas lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeitos equivalentes, bem como de outras restrições ao comércio dos estados-partes, para que se encontrem, ao final de 1994, com uma tarifa de alíquota zero sobre a totalidade do universo tarifário.

Tal programa de desgravação deverá ser aplicado tendo como parâmetro a tarifa aduaneira mais favorável vigente em cada estado-parte, no momento de sua aplicação, para os produtos procedentes de terceiros países, não-membros da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), de acordo com o seguinte cronograma:

* Técnica do Núcleo Mercosul/
Secretaria Especial de Governo do
Paraná.