

A Inevitável abertura do Brasil

José Botafogo Gonçalves
Embaixador.



A crise que se instalou no Brasil, a partir de 1^o de janeiro de 2015, data da posse da presidente Dilma, em seu segundo mandato, contém características de alcance e profundidade que vão além daquelas explicáveis por questões conjunturais, tais como corrupção generalizada, má gestão da coisa pública, crises financeiras sistêmicas, nacionais ou internacionais, só para citar algumas das apontadas tanto pelos governistas quanto pela oposição.

A crise atual se manifesta nos mais diversos campos da vida nacional, na política, na economia, nas organizações sociais, no esporte, nas manifestações culturais do povo, tanto das elites quanto das classes emergentes. Tudo isso nos obriga a rever nossas ideias habituais sobre como o Brasil – qual Brasil? – deve se relacionar com o mundo exterior. Quais os parâmetros que devemos adotar para uma nova política externa de um Brasil em profundas transformações, com um

mundo exterior igualmente sacudido por transformações, algumas benéficas, outras violentas e aterradoras?

Neste momento, faço uma ressalva aos meus pacientes ouvintes. Não sou sábio nem cabotino o bastante para pretender, no âmbito limitado de uma simples palestra, chegar a propor um modelo diplomático novo e acabado. Pretendo apenas suscitar indagações e propor discussões, fruto de minha experiência pessoal de funcionário do Estado brasileiro por 44 anos, nos quais servi a vários governos, ora mais, ora menos democráticos, período esse dividido quase em partes iguais entre o Brasil e os países da Europa, da América do Norte e da América Latina.

Durante todos esses anos, pude perceber que as classes dirigentes do Brasil e o povo em geral, independentemente da parcela de poder real que detinham, compartilhavam da noção de um país uno, homogêneo, singular, contínuo, vocacionado a um destino glorioso, prescindente da autorização de seus vizinhos próximos ou distantes, poderosos ou não, para cumprir sua missão histórica.

Por que será que o Estado-Nação Brasil, hoje contido em 8,5 milhões de km², em um espaço geográfico que corresponde a quase metade da América do Sul, manteve-se unido e em expansão, desde sua concepção como colônia portuguesa, até alcançar sua independência política no século XIX, quando tudo levava a crer que esse mesmo espaço estaria destinado à fragmentação, seja entre as potências europeias de então, seja pela abundância de caudilhos disponíveis no território americano?

I – A origem divina do Brasil

Eródoto ficou famoso por sua frase: “O Egito é o dom do Nilo”. Parodiando-o, podemos afirmar que o Brasil é dom da monarquia portuguesa, para quem a teoria da origem divina do poder real não só foi muito útil, mas, sobretudo, longeva. Com efeito, quase duzentos anos antes de Isabel e Fernando, o conde provençal Afonso Henriques logrou a unidade do condado portugalense ao expulsar os árabes de Lisboa, fazendo de Portugal o primeiro Estado-Nação europeu, tendo como um dos seus princípios fundadores a defesa e propagação da religião católica, apostólica, romana. Já no século XV, com a Bula Intercoetera, o papado reconheceu o caráter divino das terras que Portugal viesse a descobrir no Novo Mundo. O Tratado de Tordesilhas deu caráter civil à herança papal, sem maiores objeções das outras monarquias católicas da Europa.

É bem verdade que Francisco I, da França, pediu ao Papa que lesse a cláusula do testamento de Adão que dava para Espanha e Portugal direitos de propriedade às terras a serem descobertas, mas seu comentário ficou mais no campo da ironia do que no da objeção jurídico-formal do legado papal.

Quando Cabral arribou na costa baiana, em 1500, um dos primeiros gestos dos colonizadores portugueses foi o de reafirmar o caráter divino-religioso da colônia e, assim, realizaram a primeira missa. Essa política ganhou força e eficácia com a aliança que os colonizadores fizeram com a Companhia de Jesus, mediante ação dos padres Manuel da Nóbrega e Anchieta, inicialmente entre Cabo Frio e São Vicente e, logo em seguida, até a Borda de Campo, dando origem à ocupação territorial do planalto brasileiro.

De 1500 até 1891, é impossível dissociar, no Brasil Colônia e no Brasil independente, os conceitos de legitimidade do poder civil da monarquia portuguesa de seu correspondente católico. A República laicizou o Estado brasileiro no nível constitucional. Na prática, a sociedade continuou religiosa, embora o quase monopólio do catolicismo venha gradativamente sendo substituído por uma miscelânea de cultos africanos, indígenas e evangélicos, estes últimos derivados de organizações protestantes de origem norte-americana. Interrompo essa digressão histórica para fixar-me no fenômeno de expansão das seitas evangélicas. Não estou interessado nos aspectos teológicos, mas, sim, na construção gradativa de uma agenda ético-moralista conservadora, mais próxima de Calvino do que de Francisco de Assis, e de uma ética laboral que valoriza o empreendedorismo e o sucesso financeiro, ambos agradáveis ao Senhor, em oposição à opção preferencial pelos pobres. No campo das relações externas, a agenda evangélica é nova e pouco influente, mas não necessariamente será sempre assim, visto que a política externa acaba refletindo as escolhas e prioridades do modo de viver da sociedade nacional.

II – O poder agregador da expansão territorial

Como explicar que um diminuto país da Europa Ocidental, em início de decadência econômica e tecnológica, persistente na prática de um monarquismo absolutista, mercantilista e carola, tenha sabido conquistar, expandir e consolidar seu domínio sobre metade da América do Sul, contendo os dois maiores poderes coloniais continentais (Espanha e França), aliando-se ao terceiro (Inglaterra) e combatendo vitoriosamente o quarto (Províncias Unidas)?

Para dar uma resposta curta a uma complexa pergunta histórica, resumo-a numa simples explicação: proeza da inigualável diplomacia

portuguesa. O Brasil é invenção de Portugal e de seus diplomatas. Seus formuladores perceberam que as forças vivas da Espanha estavam concentradas no Velho Mundo para manter seu poderio ibero-germânico, em oposição à França. No Novo Mundo, a prioridade era consolidar e aproveitar as fabulosas riquezas que os conquistadores espanhóis descobriram, desde a América do Norte até a costa chilena.

A Inglaterra emergia como aliado natural, decisão plenamente compartilhada por Londres. As Províncias Unidas eram uma sociedade anônima com fins lucrativos, cujo principal objetivo era a prosperidade individual dos seus acionistas. O território brasileiro a leste de Tordesilhas era muito pobre em valiosos recursos naturais. Não tinha metais preciosos nem especiarias. As populações autóctones viviam na Idade da Pedra, eram nômades ou seminômades e desconheciam as manufaturas. A única riqueza capaz de cobrir os custos de manutenção da colônia era o pau-brasil, *commodity* de segunda categoria e, mesmo assim, disputada com vigor pelos piratas franceses.

Para cobrir os custos de manutenção da colônia, Portugal, sem contar com emigrantes colonizadores, decidiu investir numa segunda atividade produtiva, esta bem mais rentável, que era a produção de pães de açúcar destinados ao mercado europeu. Em associação com os indígenas locais, conhecedores da logística, Portugal montou, no século XVI, a primeira cadeia produtiva internacional em território brasileiro. A terra, massapê da costa nordeste, era abundante e fértil; a cana vinha de São Tomé, e a mão de obra da África. Estava garantida a competitividade internacional do produto.

O clima tropical insalubre, a convivência conturbada com as populações indígenas, a ausência de imigrantes brancos civilizados, salvo aventureiros e criminosos de toda a espécie, garantiram o controle da colônia americana pelos portugueses, que foram os primeiros a lá

chegarem. Interrompo a narrativa para fazer o seguinte comentário: ao contrário de muitos países, que ainda hoje sofrem da maldição da abundância de recursos naturais monetizáveis, o Brasil sempre primou em não possuí-los, nas épocas em que eles contribuíram dinamicamente para o crescimento econômico e o comércio internacional.

A primeira revolução industrial foi movida à energia tirada do carvão mineral. A partir do século XX, a economia foi movida a petróleo. Enquanto isso, o Brasil queimava madeira para fazer carvão vegetal, ou desmatava a Mata Atlântica para produzir café. A onda industrial, a partir da década de 1950, foi abastecida com energia hidrelétrica, eficaz e barata, mas dependente de planejamentos e investimentos de longo prazo. O petróleo *off-shore* chegou há poucos anos. Talvez tarde demais, em função de restrições ambientais ou financeiras.

Voltemos à ocupação territorial do Brasil. Enquanto a ocupação da costa nordeste se dava em torno da produção de açúcar, a ocupação da costa sudeste se deveu à imperiosa necessidade de expulsar da colônia os piratas franceses, flamengos e espanhóis, que a frequentavam sem qualquer cerimônia. Na ausência de emigrantes brancos e antes da chegada maciça de escravos negros, a fórmula adotada de suprimento de mão de obra foi a mesma adotada alhures: fazer aliança com as diversas tribos indígenas locais. Nesse processo, os portugueses tiveram mais êxito que seus rivais. Lograram alianças sólidas com caciques famosos e promoveram, por bem ou por mal, um processo de miscigenação racial relevante, formando uma geração de mamelucos tupi-parlantes e de guias eficazes, que ajudou na penetração dos paulistas, da Borda do Campo para o interior do planalto. Os jesuítas foram grandes promotores desse processo, ao dar impulso à conversão em massa das aldeias tupi e guarani. Quando as divergências políticas e teológicas levaram ao rompimento das

relações da Companhia de Jesus com seus parceiros civis, Portugal já tinha consolidado a ocupação do Sul, do Sudeste e de parte do Centro-Oeste do futuro Estado independente do Brasil.

Em 1580, Felipe II da Espanha se apropria da Coroa portuguesa, disponível com o desaparecimento de D. Sebastião, em Alcácer-Quibir. Por puro pragmatismo, Felipe II outorga aos colonizadores portugueses a autonomia administrativa no território da Colônia Brasil. Erro de cálculo fatal aos interesses a longo prazo da Coroa espanhola.

Quando Portugal recupera sua independência, em 1640, as fronteiras brasileiras, como num passe de mágica, em que as palavras “abracadabra” foram substituídas por *uti possidetis*, já se encontravam bem próximas das que estão hoje separando o Brasil de seus vizinhos andinos.

Na passagem do século XVII para o século XVIII, ouro e diamantes são encontrados em abundância em Minas Gerais e Mato Grosso. O Brasil dá um enorme salto de importância, tanto quantitativo como qualitativo, dentro do império português. A colônia, que hoje diríamos emergente, fica mais rica que a metrópole decadente, empobrecida e politicamente arcaica. Padre Antônio Vieira e, depois, diplomatas portugueses, como Luiz da Cunha e Rodrigo de Souza Coutinho, dão prova de excepcional “longimirância” e sofisticação estratégica, ao levantarem a hipótese da transferência da sede da monarquia de Lisboa para o Rio de Janeiro, a fim de garantir uma sobrevivência para a Casa de Bragança. Em 1808, com a ajuda involuntária de Napoleão, essa hipótese se concretiza.

A Casa de Bragança sobrevive até o fim do século XIX no Brasil e um pouco mais em Portugal.

III – A economia escravocrata

Entre todas as injustiças, distorções e anacronismos que compuseram a construção do Estado-Nação Brasil, nenhuma foi tão vergonhosa e duradoura como a instituição da escravidão. Felizmente, nos dias de hoje, a sociedade brasileira está cuidando de resgatar-se do peso dessa herança maldita. Para melhor superar esse déficit civilizacional, é conveniente olhar a escravidão com os olhos fixos no retrovisor do passado, mas com o farol alto iluminando adiante.

Portugal tinha apenas um milhão de habitantes para administrar um vasto domínio asiático e africano e garantir a posse do recém-descoberto Brasil. Neste último caso, Portugal optou por uma tríplice estratégia, a saber, cristianizar o maior número possível de indígenas, aliar-se militarmente a tribos locais, aproveitando-se das rivalidades tribais preexistentes à sua chegada, e *last but not least* miscigenar-se com as generosas e liberais índias nativas, gerando uma população de mamelucos, que, ao longo dos séculos XVI e XVII, foi instrumental em auxiliar os paulistas (entradas e bandeiras) a conquistar o Sudeste e o Centro-Oeste da novel colônia. Não houve genocídio, embora lutas fratricidas, as doenças importadas da Europa e as duras condições da escravidão impostas aos vencidos e capturados contribuíram para fazer da mão de obra o bem mais escasso da cadeia produtiva colonial. A exploração dos recursos naturais do solo e do subsolo, para atender a uma crescente demanda de bens e serviços do mercado interno e do externo, no contexto de uma sociedade estruturada social, política, econômica e demograficamente como uma pirâmide aguda, só seria viável com a importação em larga escala de mão de obra escrava. A geografia e a organização política da África Ocidental de então ofereceram aos portugueses a solução do problema. Dentro de uma sociedade pré-capitalista e pouco monetizada (o ouro e os diamantes

sustentaram a matriz europeia), a importação de “gente-coisa” supria, com eficácia, a escassez de numerário, pois essa “gente-coisa” tinha duas mãos, tinha força física, tinha cabeça pensante, era cristianizável e, como as índias, era sexualmente atrativa.

Rapidamente, cristalizou-se a estrutura capital-trabalho. As elites brancas – nordestina, carioca e paulista – e os mamelucos do Sudeste, seus sócios, detinham a propriedade agrícola, a administração de contas públicas e da justiça. Um segmento da elite branca se enriquecia com o tráfico de escravos e se transformou em “banqueiros” da colônia e, depois, do reino independente, cabendo aos negros a tarefa de fazer todo o resto, como moer cana, minerar o solo, plantar e colher café e atender a todas as demandas de serviços domésticos dos senhores de casa grande, particularmente nas áreas de cama e comida. Acabar com a escravidão era fazer desmoronar a pirâmide político-social brasileira. Isso só viria acontecer por conta dos movimentos abolicionistas do século XIX e, mesmo assim, turbinados por pressões externas, em particular de origem inglesa.

Religião e moral à parte, o preconceito profundamente arraigado na sociedade brasileira, ainda nos dias de hoje, contra os trabalhos manuais – coisa de negro – explica a nossa negligência pela educação universal, pelo ensino técnico, pela ciência e suas aplicações tecnológicas, e o nosso ridículo entusiasmo pelo bacharelismo, pelo beletismo e pela retórica vazia, pelo furor legiferante do Congresso Nacional e pelo papel iluminado do “Estado Babá”, aceito pela maioria do povo brasileiro.

IV – Práticas econômicas e mercado interno

Qual o efeito que as três variáveis anteriormente descritas – a origem divina do governante, expansão territorial e a escravidão – tiveram

sobre a prática econômica, tanto do Brasil Colônia como do Brasil independente? A resposta, a meu juízo, está na prioridade dada às demandas, reais ou pressupostas, do crescente e dinâmico mercado interno, ontologicamente diferente do mercado externo. Não entrarei na análise crítica das diversas políticas econômicas e seus embasamentos doutrinários que se sucederam ao longo do tempo, particularmente após a independência. Não o farei, em primeiro lugar, por me faltar competência acadêmica sobre a matéria. Em segundo, porque, a meu juízo, as variações doutrinárias sucessivas eram mais de caráter reativo do que criativo e opcional. Eram consequência da conjuntura externa de que o Brasil era vítima ou beneficiário e, conseqüentemente, elas só reforçavam a noção de que a distinção substancial entre mercado interno e mercado externo continuava sendo a mais favorável para alcançar os objetivos de crescimento econômico. Para encurtar uma longa história, referir-me-ei apenas aos conceitos de crescimento que se desenvolveram a partir da segunda metade do século XX e que se cristalizaram no modelo de substituição de importações. A semântica dessa expressão indica que os dois mercados, interno e externo, têm vida independente, embora se comuniquem por meio do comércio internacional. Os dois mercados não são irmãos gêmeos. Um é grande e bem nutrido. O outro é pequeno, começou anêmico, passou a subnutrido, formou-se adolescente e almeja tornar-se adulto e autossuficiente.

Para tanto, torna-se indispensável a intervenção estatal, tal como a mãe que alimenta o recém-nascido. A sua dieta vai variando ao longo do tempo, em que quantidades e qualidades destinadas a robustecer o mercado interno são “cientificamente” dosadas mediante os nutrientes trazidos pelo mercado importador. Naturalmente, se o mercado exportador cresce, o abastecimento dos nutrientes do mercado importador melhora em quantidade e qualidade. A atividade econômica

passa a ser dependente das flutuações da conjuntura externa, que, por definição, é maior e mais robusta do que a conjuntura interna.

É bem verdade que a conjuntura externa sempre ofereceu estímulos importantes à perpetuação do modelo de dois mercados. Até o início do século XXI, o mercado interno não parou de crescer, seja pela ocupação territorial, seja pelo crescimento populacional e, por fim, nas últimas décadas, pelo fenômeno de inclusão social. Faço um parêntese na narrativa, para dar-lhes um testemunho pessoal: atuei na diplomacia brasileira entre 1960 e 2004. A política comercial ocupou uma boa parte da minha atividade, seja dentro do Itamaraty, seja nos diversos postos no exterior, seja nos órgãos em que atuei junto à Presidência da República. Eu e meus colegas de geração, alguns membros deste Conselho, fomos eficazes em proteger o mercado interno brasileiro contra os avanços dos exportadores estrangeiros, graças à combinação de duas medidas protecionistas, amparadas pelo acordo do GATT, isto é, a manutenção de proteção tarifária e não tarifária à indústria nascente, ou justificada por dificuldades do balanço de pagamentos. Nos dois casos, a legitimidade e a precedência do mercado interno sobre o externo eram incontestáveis, mesmo a custo de ineficiência produtiva e do atraso tecnológico nelas embutido. Volto à narrativa geral. A política econômica brasileira e sua vertente externa, sempre reativa à conjuntura internacional, sofreu um choque quase mortal na década de 1980, resultante do aumento dos preços do petróleo, dos manufaturados e da política anti-inflacionária de Paul Volcker, nos Estados Unidos, provocando um aumento de taxas de juros do dólar acima do patamar de 20% e atingindo, em cheio, o endividamento externo brasileiro, em boa parte indexado à taxa de juros variável. A imprensa carimbou a época como “década perdida”. Na verdade, foi uma guerra vencida por uma geração de extraordinários administradores da Fazenda Pública, entre os quais se sobressaiu o

ilustre presidente deste Conselho, o ministro Ernane Galvêas. Ainda no rescaldo da crise financeira, o governo do presidente Collor, entretanto, pela primeira vez, contestou a validade universal da separação dos mercados por meio da abertura unilateral, ainda que limitada, do mercado interno ao concorrente estrangeiro. Mais de que a redução de tarifas, foi importante a retirada substancial do controle governamental sobre os fluxos de comércio, com o fim da Cacex e de seu famoso Anexo C, mais conhecido como “gaveta do Bené”. De lá para cá, a política comercial brasileira perdeu consistência, ora investindo no liberalismo, em acordos regionais de livre comércio e empenho no multilateralismo, ora abandonando a via de acordos comerciais com os Estados Unidos e a Europa, aderindo a uma retórica Sul-Sul, cujos resultados nem com lupa consigo identificar. A bem da verdade, essa inconsistência foi mais conjuntural que estrutural, visto que o Plano Real, ao eliminar o bicho-papão da inflação, permitiu ao Brasil surfar na onda da longa prosperidade mundial, dando sobrevida política e econômica ao modelo ambivalente, então prevalecente, de liberalismo-intervencionismo. Sobrevida é a palavra correta.

O rei já estava nu, mas suas partes pudendas só se tornaram visíveis com a desastrada administração da Fazenda pública, ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

V – O fim do modelo dual

A formação do Estado-Nação Brasil começou no período colonial e completou-se com a independência. O modelo político, econômico e social adotado, apesar de suas profundas injustiças e desigualdades, mostrou-se surpreendentemente coeso, consistente e bem-sucedido, fruto de combinações históricas, geográficas, étnicas e demográficas

quase miraculosamente combinadas e capazes de produzir um país uno, monoparlante, culturalmente amalgamador (antropofágico, no conceito de Mário de Andrade), economicamente forte e, hoje, graças a Deus, socialmente inclusivo.

O Brasil deu certo. A grande maioria do povo brasileiro acha, ou achava até pouco tempo atrás, que o Brasil deu certo. A contragosto, admitíamos que a nossa história econômica, nas últimas décadas, demonstrava uma sucessão de oportunidades perdidas. Tal como dizia Sartre, a culpa do inferno é dos outros, ou, mais precisamente, o outro bem-sucedido grande irmão do Norte.

Se o Brasil deu certo ou ainda está dando certo, mudá-lo para quê? A resposta está no que denomino fim do modelo dual. O mercado interno esgotou sua capacidade de promover dinamicamente o crescimento do Brasil e seu desenvolvimento político e social. O Brasil interior foi plenamente ocupado por ele mesmo. Para restabelecer o dinamismo do crescimento, sem o qual fica difícil alcançar o pleno desenvolvimento, é necessário elevar as ambições. O Estado-Nação grande e coeso já pode se dar ao luxo de buscar a fusão dos dois mercados, interno e externo, processo pelo qual o Brasil tem mais a ganhar do que a perder.

Não dá para sermos genuinamente pessimistas, se olharmos os resultados obtidos. Porém, devemos ser pragmaticamente pessimistas, se almejamos fazer parte do Primeiro Mundo. Repito: o dualismo de mercados deixou de ser um fator propulsor de crescimento. A inclusão social só se sustenta se a nova classe média brasileira puder participar do banquete da prosperidade mundial, tendo acesso a níveis bem superiores de educação, saúde, serviços públicos, bens de consumo físicos e culturais, exigidos por populações cada vez mais urbanizadas

e escolarizadas. O Brasil tem de se inserir na economia global com ousadia e competência. O protecionismo, velho guerreiro, tem de deixar de ser um divisor dos mercados interno e externo, para tornar-se um degrau que permita que a indústria de transformação brasileira acesse rapidamente aos pratos principais do menu da prosperidade mundial e deixe de ser o fornecedor, ainda que crescentemente sofisticado, de produtos de sobremesa. O pessimismo nos conduz à mudança, e esta nos leva de volta ao otimismo que sempre caracterizou o brasileiro.

É por isso que o Brasil vai se abrir ao mundo. Inevitavelmente.

Muito Obrigado.

Palestra pronunciada em 7 de julho de 2015