ENTREVISTA COM SÉRGIO AUGUSTO DE ABREU E LIMA FLORÊNCIO SOBRINHO

ECONOMISTA, DIPLOMATA DE CARREIRA, 1º CHEFE DA DIVISÃO DO MERCOSUL, DIRETOR DA DIVISÃO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA DO ITAMARATY (1992-1994), EMBAIXADOR DO BRASIL JUNTO AOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2008), MEMBRO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA PERMANENTE EM GENEBRA-SUÍÇA (2006) E EMBAIXADOR DO BRASIL NO EQUADOR (2002).

REALIZADA EM 22 DE MAIO E 27 DE MAIO, POR VIDEOCONFERÊNCIA. TEMPO DAS GRAVAÇÕES, RESPECTIVAMENTE, 66 MIN E 145 MIN.

- **Primeiro dia: 22/05/2024**

José Ferreira – Boa noite. Novamente, obrigado pela oportunidade da entrevista. O recorte de análise da pesquisa em questão é o governo Cardoso, especialmente no seu segundo mandato, a partir daquela crise econômica no Brasil de 1998-1999, e a crise do real de 1999. Nesse período, o senhor foi Chefe da Divisão do Mercosul e logo depois Chefe do Departamento de Integração. Então, antes de iniciarmos as perguntas específicas da entrevista, gostaria que destacasse as suas principais funções nesse momento do segundo mandato e o período, que assumiu esses cargos, na divisão de Mercosul e no Departamento de Integração.

Sérgio Florêncio – Boa noite. Bom, como eu falei, eu fui o primeiro chefe da divisão do Mercosul. O chefe de departamento era Rubens Barbosa, o assessor do Rubens Barbosa era Paulo Roberto Almeida, e eu fiquei nessa função de chefe da divisão do Mercosul e, depois, chefe do departamento de integração por um período de dois anos; foram cerca de dois anos. E a minha visão do Mercosul, vou explicar agora. Primeiro, aquele período foi posteriormente chamado por nós, que trabalhávamos lá e tínhamos grande entusiasmo com o Mercosul, de “os

tempos heroicos do Mercosul", porque havia uma expectativa muito grande em relação ao processo de integração – expectativa não só no plano econômico, mas também no plano político.

Naquele período, nos anos 1990, de 1991 a 1997, o comércio intrazona se multiplicou por quatro. Isso criou uma visão muito otimista — compartilhada por nós, obviamente — em relação ao processo. Evidentemente, parte desse êxito comercial, dessa explosão de comércio intrazona, deveu-se ao fato do deslocamento de comércio em função da redução tarifária intrazona e, digamos, da permanência de um sistema tarifário extrazona bastante protecionista. Então, houve isso, chamado "desvio de comércio"; isso explica, em parte, essa explosão do comércio no interior do Mercosul. Mas houve também um aumento de comércio, porque as empresas brasileiras passaram a ter mais interesse no comércio com a Argentina, com os outros parceiros… Então, do ponto de vista comercial, foi um êxito, e um êxito também porque passou-se a ter uma maior coordenação de políticas comerciais em função do progressivo aumento da tarifa externa do Mercosul. Da TEC, né? E, embora a TEC tivesse o que nós chamávamos de muitas perfurações, muitas exceções…

JF – Salvaguardas argentinas, por exemplo, né?

SF – … Salvaguardas argentinas, protecionismo uruguaio, brasileiro, né? Mas, apesar disso, das perfurações, que muitos diziam que eram como um queijo suíço, cheio de buraquinhos, foi, sem dúvida, um êxito, e houve também maior investimento no interior do processo de integração.

A visão econômica e comercial do processo era de que nós estávamos vivendo o início de um processo de globalização internacional. Na verdade, no começo dos anos 1990, você teve muito o fenômeno dos blocos econômicos. Então, você tinha, de um lado, a União Europeia crescendo muito em termos de importância, e, você tinha, o NAFTA, em 1994, também com um grande crescimento do comércio no interior dos três países – Estados Unidos, Canadá e México. Então, digamos, o Mercosul se inseria nesse processo de formação de blocos econômicos. Para nós, o Mercosul era, sobretudo, uma maneira inteligente de você se inserir nesse processo de globalização que se iniciava, porque, através do Mercosul, a cada seis meses havia uma redução tarifária, e essa redução tarifária, num certo sentido, preparava economias altamente protecionistas, como Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai — Paraguai nem tanto. Então, adaptava essas economias muito protegidas a uma maior abertura. Nós reduzíamos as tarifas no interior do bloco, e a ideia era que isso daria maior competitividade às economias e,

em consequência, os países estariam mais preparados para a inserção no processo de globalização.

Do ponto de vista econômico, era isso. Do ponto de vista político, era, sem dúvida, uma maneira para países vizinhos que sempre tiveram… bom, com a Argentina nós tivemos muita rivalidade, política e estratégica até. Então, era uma maneira de caminharmos no sentido de uma integração política mais efetiva, mais profunda. Ao mesmo tempo, essa integração política maior levaria o Mercosul a ter um perfil internacional mais robusto. Essa era a concepção geral.

JF – Entra naquela definição de integração pela participação e a integração pelo distanciamento. Que durante a Guerra Fria a estratégia da política externa brasileira foi tentar se manter, em geral, distante desses polos. Depois, agora já com a globalização, já foi de se inserir nos polos multilaterais e avançar no modelo de regionalismo.

SF – Você lembrou o Gelson Fonseca, que falava muito isso também. A "integração pelo distanciamento" no período militar, por direitos humanos, por todas aquelas razões, e "integração pela participação", que era, digamos, já na década de 1990. É isso mesmo.

JF – Perfeito. E durante o governo FHC, quais foram as principais prioridades da agenda de integração regional do Brasil, e como foram moldadas pela situação econômica as relações com a Argentina e a visão do papel do Brasil no mundo?

SF – A visão que predominava no governo Fernando Henrique era de fazer com que esse processo de integração se consolidasse. Criado [o Mercosul] em 1991, com o Tratado de Assunção; quando Fernando Henrique assumiu em 1995 — em 1994 houve o Plano Real —, esse processo ainda era muito incipiente, e a ideia era de que a Argentina fosse naturalmente o grande vetor nesse processo. O que ocorria era que as relações econômicas com o maior parceiro, que era a Argentina, eram muito difíceis. Muito difíceis porque o ministro da Fazenda, o ministro da Economia, das Finanças na Argentina era o Cavallo, que tinha um projeto ultraliberal, que obviamente não era o projeto do Fernando Henrique.

O projeto do Fernando Henrique era, sim, um projeto, digamos, mais social-democrata do que liberal, nesse sentido do ultraliberalismo ou do que se chamou, muito depois, "*neoliberalismo*". O Cavallo, por exemplo, em matéria de bens de capital, queria reduzir as tarifas para bens de capital a zero. E, então, forçava o Brasil a fazer isso, o que seria um suicídio para um país que tem um setor de bens de capital razoavelmente desenvolvido — não

competitivo. Então, havia rivalidade nesse setor, de forma muito robusta, mas também, em geral, com a filosofia de Fernando Henrique, que, nessa época, foi chanceler e depois ministro da Economia.

Eu ia às reuniões em Montevidéu, e o clima era de um ultraliberal querendo dar lição de economia a um sociólogo que, logicamente, tinha noção de economia, mas tinha uma visão social-democrata; era esse o clima. Eu, como jovem diplomata, achava tudo aquilo um absurdo, então eu falava para o Fernando Henrique, que chefiava a delegação. Dizia: "Mas o senhor tem que responder a isso, porque o que ele está dizendo é um absurdo do ponto de vista econômico!" Aí ele disse: "Não, olha só, a gente tem que… não pode discordar assim diretamente."

Um aspecto fundamental, eu acho, é que havia essa dificuldade em relação ao sócio maior, que era a Argentina, do ponto de vista econômico. Do ponto de vista político também, em um certo sentido, porque, na verdade, a Argentina, na época, com o chanceler Guido Di Tella — acho que era o chanceler argentino —, mostrava-se um aliado incondicional dos Estados Unidos. Então, aquele alinhamento automático que o Brasil teve que viver logo depois do golpe em 1964 — o alinhamento automático do Brasil foi de 1964 a 1967 —, a Argentina estava lá ainda nesse alinhamento automático com os Estados Unidos, tanto que o que se falava do relacionamento dos Estados Unidos e da Argentina era que a Argentina tinha "relações carnais" com os Estados Unidos.

Ou seja, era um processo que, obviamente, a Argentina tinha enorme interesse em viabilizar. O Brasil tinha interesse não tão grande, não tão intenso quanto a Argentina, mas, sem dúvida, o Brasil tinha enorme preocupação em consolidar um processo que ainda era muito jovem, porque começou em 1991 – precisava dessa consolidação. O Uruguai era também um país mais interessado nesse processo e com a dificuldade de que se considerava, digamos, um sócio menor. E o Paraguai também tinha interesse no processo de integração, mas mais em função de investimentos, porque o Paraguai era uma economia muito mais aberta do que os demais países.

As preocupações no plano econômico eram essas. No plano político, havia a divergência que eu mencionei: Guido Di Tella, excessivamente americanista, e Fernando Henrique, preocupado com a política externa de credibilidade do Brasil, e não com o alinhamento automático que só prevaleceu durante o início do golpe militar.

JF – O senhor adiantou parcialmente a segunda pergunta quando disse sobre o ministro Cavallo e as divergências dele com Fernando Henrique em relação ao processo de integração, e também quando mencionou a questão da salvaguarda, do protecionismo que

não vinha só da Argentina, mas também dos outros membros do Mercosul naquele momento. Gostaria então de saber quais foram os principais obstáculos e fatores decisivos enfrentados pelo Brasil durante o governo FHC para a manutenção do Mercosul como ferramenta central da estratégia de integração regional e como esses desafios foram superados.

SF – Você tinha opositores tradicionais do processo de integração como, por exemplo, o Roberto Campos. Você tinha, à direita, Roberto Campos; à esquerda, você tinha o Paulo Nogueira Batista, que tinha também uma importância, uma influência bastante significativa. Você tinha a oposição de setores que tinham uma visão mais liberal e que achavam que a economia brasileira devia se integrar ao mundo, e não se integrar a parceiros. A Argentina é um parceiro importante, mas o Uruguai e o Paraguai, não. Então, tinha essa oposição. E você tinha uma certa oposição da indústria brasileira, que queria, sem dúvida, ter acesso preferencial ao mercado argentino e aos outros países, mas que tampouco ficava satisfeita quando as tarifas eram reduzidas. Havia uma dualidade no setor empresarial: ao mesmo tempo que estimulavam o processo de integração, porque efetivamente aumentavam suas exportações para o bloco, eles tinham certas resistências a uma abertura maior. E, sobretudo, você tinha a oposição desses setores empresariais, sobretudo da Fiesp [Federação das Indústrias do Estado de São Paulo], pelo fato de que o setor industrial argentino era extremamente protecionista.

Havia críticas ao fato de que, enquanto o Brasil reduzia suas tarifas, a Argentina impunha exceções a essa abertura. E a preocupação do Fernando Henrique ia muito além da economia, porque ele via a importância dessa integração política para consolidar, inclusive, a democracia no Brasil e fazer com que a imagem do Brasil no exterior, sobretudo a credibilidade — havia uma preocupação muito grande com a credibilidade da política externa —, fosse fortalecida com uma integração sub-regional mais sólida.

Eu diria que as prioridades do governo de Fernando Henrique em relação ao Mercosul se situariam nessas vertentes. Primeiro, na vertente econômica, em fazer com que a Fiesp, o setor, não fosse um obstáculo ao avanço da integração, porque tinha e tem um lado protecionista muito grande; ou seja, que o Brasil, como sócio maior, teria que engolir sapos. E, do ponto de vista político, conviver com essa defasagem muito grande de um país que tinha relações carnais com os Estados Unidos e de outro que tinha relações corretas com os Estados Unidos. E a importância do processo para estimular países como o Uruguai, que sem dúvida se beneficiaram de acordos, como o acordo automobilístico – o Paraguai também, com investimentos brasileiros. Então, fazer com que o processo ganhasse robustez também como uma iniciativa política, um processo que contribuía para a consolidação do processo democrático no Brasil e

nos outros países também – por isso se criou a cláusula democrática do Mercosul. Ou seja, a preocupação não era só econômica e comercial, mas também política.

JF – Foi motivo de impasse posteriormente, inclusive, para a questão da Venezuela.

SF – Exatamente, exatamente. E eu acho que foi um grande equívoco. Foi um grande equívoco porque a Venezuela não fez absolutamente nada em termos de avanço numa área que era fundamental, que era a preparação do ajustamento à tarifa externa comum. Não fizeram nada. E, em outras áreas também, tampouco avançaram. Então, eu acho que a aceitação da Venezuela foi um equívoco, né?

JF – Dentre essa questão dos obstáculos para a integração, para a consolidação do Mercosul, nesse mesmo período se desenvolviam as negociações da formação da ALCA, né?

SF – É, me lembro!

JF – Seria então uma preocupação da chancelaria brasileira e dos demais países membros do Mercosul que o processo da ALCA, de certa forma, absorvesse o Mercosul?

SF – Olha, é inegável que havia essa preocupação. Mas, ao mesmo tempo, quanto à ALCA no período Fernando Henrique – o que não aconteceu no período Lula – havia uma consciência de que, se os países do Mercosul avançassem num processo de integração hemisférica, seria uma maneira de modernizar, oxigenar, ter políticas econômicas que estimulassem uma produtividade maior e, em consequência, uma competitividade maior. E então fizesse com que as economias, sobretudo o Brasil, se adaptassem a esse processo em formação de globalização.

Durante o governo Fernando Henrique, havia essa ambivalência, uma ambivalência que não queria fechar as portas do processo da ALCA, mas, obviamente, não queria ser engolida pelos Estados Unidos. Ou pelo México, que tem uma economia vinculada à economia norte-americana etc. Então, o que o governo Fernando Henrique fez foi manter esse processo negociador, porque via nele uma janela de oportunidades para uma abertura econômica. Projeto que o governo Fernando Henrique não conseguiu fazer, mas ele mesmo dizia que o que o Collor fez, que foi a única coisa positiva, talvez, do Collor tenha sido essa — ele também organizou a Rio 92, então tem esse mérito — mas ele dizia que a abertura que o Collor fez, ele não teria condição de fazer, né?

Ele tinha consciência de que um país das dimensões do Brasil precisava se abrir. Precisava se abrir para ganhar produtividade, para ganhar competitividade, para ter mais investimento exterior, para ter mais competição no interior do país. Ele tinha consciência disso e de que o processo da ALCA, se fosse bem conduzido, com as devidas salvaguardas, com as devidas compensações pela assimetria enorme entre Estados Unidos e Brasil, poderia ser uma janela de oportunidades. Assim, nunca fechou a porta para as negociações da ALCA.

Só que o governo Lula veio com essa visão de que, na verdade, a ALCA seria uma forma de inviabilizar o desenvolvimento industrial brasileiro, ou seja, uma visão profundamente protecionista. Então, a ALCA foi sepultada no governo Lula. Mas no governo Fernando Henrique havia essa visão de que poderia ser uma janela de oportunidades, desde que as negociações fossem bem conduzidas com o devido cuidado.

JF – Houve muita pressão também dos sindicatos americanos nisso, principalmente no início dos anos 2000, já no final do governo FHC. Em um evento, se não me engano, relativo à negociação da Rodada Uruguai nos Estados Unidos, havia manifestações contrárias de um movimento antiglobalização que se formava nos Estados Unidos.

SF – É verdade. Havia essa preocupação, e no Brasil também. Quer dizer, embora a globalização tivesse um lado positivo em termos de aumento do comércio, em termos de aumento de exportações etc., a globalização tinha essa ameaça para países como o Brasil, que não têm – não tinha e não tem até hoje –, um nível de competitividade capaz de fazer face a outras economias mais desenvolvidas. E, nos Estados Unidos, isso se manifestava no setor sindical, que via ameaças. Nesse sentido, até eles tiveram uma visão de futuro mais inteligente do que os governos, porque viram que havia um entusiasmo com a globalização, e a globalização, na verdade, acabou beneficiando de forma exagerada a economia chinesa, e isso teve consequências até hoje.

Ou seja, hoje, há uma autocrítica muito grande a essa visão de que, a China, ao se desenvolver, abrindo a sua economia, se integrando ao mundo, a integração e o avanço econômico fatalmente levariam a uma maior abertura e a uma democratização – que era um sonho liberal de fato exagerado, e a gente viu que não deu certo.

JF – Como as questões da política nacional, tais como a estabilização econômica — que ainda era uma prioridade, já que o Plano Real tinha sido recém-implementado —, os lobbies

empresariais e os lobbies dos sindicatos brasileiros influenciaram a estratégia diplomática do Brasil em relação tanto à Argentina quanto ao Mercosul?

SF – Olha, o Mercosul nunca foi visto como uma grande ameaça, por exemplo, à estabilização econômica, porque o Brasil, desde o Plano Real, conseguiu preservar o processo de ajustamento econômico, e, digamos, o Mercosul não tinha um efeito negativo em termos de estabilização econômica.

Do ponto de vista de pressões empresariais, havia tal atitude protecionista em termos globais. Mas, no contexto do Mercosul, também havia, embora mais no sentido de que o Brasil não deveria ceder tanto à Argentina, sobretudo porque a União Industrial Argentina, a instituição argentina encarregada da industrialização, entre outras responsabilidades, era altamente protecionista. Então, a crítica não era tanto ao processo de integração, mas à condução desse processo de forma a beneficiar a Argentina muito mais do que o Brasil. A posição de Fernando Henrique era sempre de que, "sim, nós não podemos ceder tudo às pretensões argentinas, mas, como sócio maior, nós temos que engolir sapos".

Havia pressões, por exemplo, o setor arrozeiro. O Brasil começou a importar mais arroz do Uruguai, e os produtores no Rio Grande do Sul se sentiram ameaçados — eu me lembro que um produtor de arroz do Rio Grande do Sul entrou na minha sala dizendo que eu ia matar a família deles, entre outros, por causa do Mercosul. Então, havia esses problemas localizados.

JF – Os industriais argentinos, então, pesaram bastante para que Fernando Henrique balizasse a estratégia em relação ao Mercosul?

SF – Sim, eu acho que o protecionismo do setor industrial argentino impediu que se avançasse mais nesse processo. Porque um argumento usado pela Fiesp para impedir um avanço maior no processo de integração é que nós estávamos “cedendo demais”. Mas eu acho que Fernando Henrique tinha razão nisso: se nós queremos ter uma integração, então a gente tem que ceder mais, porque somos a economia mais pujante.

JF – Qual foi a interação do Itamaraty, naquele momento, com o Ministério da Fazenda, com a CNI [Confederação Nacional da Indústria] e com a própria Fiesp em relação a esse momento de crise do Mercosul, principalmente a partir de 1999?

SF – A área econômica, incluindo aí o MDIC [Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio], o Ministério do Desenvolvimento e dos Comércios, incluído aí o Banco Central, sempre teve uma atitude em relação ao Mercosul menos intensa, menos comprometida do que o Itamaraty. Isso é um diagnóstico, eu acho, correto, porque, inclusive, a política externa tende a ter um olhar de mais longo prazo do que o Ministério da Economia, o Ministério do Desenvolvimento e dos Comércios, do que o Banco Central. Então havia, sem dúvida, esse diferencial. E, em alguns momentos, o MDIC tinha uma atitude de proteger mais a indústria brasileira do que o Ministério da Fazenda. Ou seja, o Ministério da Fazenda tinha um olhar muito mais liberal do que essa visão do Ministério do Desenvolvimento e dos Comércios.

E o que acontecia é que as negociações de comércio, redução tarifária, ficavam basicamente na alçada do SECEX, da Secretaria Econômica de Comércio Exterior, do Ministério da Indústria e Comércio, do que da Fazenda. Então, havia essa diferenciação: o Itamaraty sempre impulsionando muito mais o comércio e o processo do que as outras instâncias.

Simplificando, diria que, em termos de apoio, a prioridade foi à integração: em primeiro lugar, o Itamaraty, inclusive por razões políticas e por ter uma visão mais prospectiva, de longo prazo, que caracteriza a política externa em geral. Em segundo lugar, apoiando a integração, estava o Ministério da Fazenda, porque também tinha essa visão de que era preciso abrir um pouco a economia, que era altamente fechada, pouco competitiva e precisava, então, ganhar produtividade, eficiência e competitividade interna. Em terceiro lugar, vinha o MDIC, porque o MDIC tem um vínculo maior, mais direto, com o setor produtivo. As queixas maiores eram sempre que o Brasil aceitava, digamos, uma redução tarifária maior para um setor em que a Argentina tinha a capacidade de exportar mais para o Brasil e competir, então, com o nosso setor produtivo.

JF – Sobre o posicionamento da CNI e da Fiesp, naquele momento, era de uma abertura mais setorizada ou era completamente protecionista? Como definiria?

SF – Não, de uma abertura setorizada. Por exemplo, bens de capital, não. Por quê? Porque nós já tínhamos um setor de bens de capital consolidado e expressivo, e, se nós seguíssemos a política argentina de liberalizar esse setor, seria a destruição das nossas indústrias de base, da indústria química, da indústria petroquímica. Então, a CNI e a Fiesp eram muito protecionistas nesse setor, por exemplo, e no setor elétrico também, porque, apesar de alguma abertura, maior do que no setor de bens de capital, era também uma abertura muito matizada. Então, eu vejo,

olhando para o passado, um interesse, uma ambivalência na Confederação Nacional das Indústrias e na Fiesp. Ao mesmo tempo em que tinham interesse numa abertura no interior do processo de integração, tinham uma resistência a uma abertura muito grande, ou a uma abertura que pudesse privilegiar exportadores argentinos em detrimento do nosso setor industrial.

JF – Havia consenso entre os dois chanceleres, Lampreia e Celso Lafer, e o próprio FHC, sobre o posicionamento do Brasil quanto ao Mercosul e à Argentina? E em quais aspectos avalia que houve rupturas e continuidades da gestão Lampreia e Lafer?

SF – Uma ruptura definitivamente não houve. Eu vejo o Celso Lafer, inclusive por formação acadêmica e intelectual, muito mais comprometido com o processo de integração do que o Lampreia.

Lampreia tinha uma visão muito mais econômica, inclusive pela formação dele. Ele sempre trabalhou na área econômica, trabalhou como representante permanente do Brasil em Genebra, junto à OMC. Eu via, então, um comprometimento maior do Lafer com a integração, porque, inclusive, via muito esse lado político da integração – embora o Lampreia também, mas de uma forma muito menor do que o Lafer. Agora, os dois eram apoiadores do processo, mas eu via o Celso Lafer bem mais comprometido, de uma maneira geral, do que o Lampreia.

JF – A visão de Lafer sobre o Mercosul estava mais alinhada com o FHC? Digo, pela questão da ambivalência que FHC via em relação ao Mercosul, em que ele seria tanto um plano econômico como também político.

SF – É, eu acho que, de uma maneira geral, sim, porque o olhar do Lafer sempre foi um olhar muito mais político. Obviamente que ele também conhecia bem o funcionamento do comércio e escreveu até muito sobre isso, mas, digamos, a alma dele estava na integração política, numa identidade maior dos países do Cone Sul. Então, eu acho que se aproximava mais da visão do Fernando Henrique, inclusive nesse sentido que eu falei, de que o sócio maior tem que aceitar demandas que favorecem mais os menores por ser o grande impulsionador desse processo. Eu acho que o Lafer tinha mais essa consciência do que o Lampreia, inclusive por formação intelectual e experiência também.

JF – Em que medida a diplomacia presidencial de Fernando Henrique com os governos Menem e De la Rúa foi relevante no funcionamento do bloco frente ao protecionismo

argentino? E essas ações de diplomacia presidencial estavam alinhadas à diplomacia profissional conduzida pelo Itamaraty?

SF – A atitude em relação ao governo Menem foi sempre marcada por dificuldades econômicas, porque o Cavallo era um ultraliberal que não dava prioridade à integração do Mercosul. O sonho do Cavallo era fazer uma política que o Chile fez, de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Esse era o sonho dele, esse era o projeto dele. E, para isso, ele precisava abrir a economia e abrir a economia em setores que dessem uma competitividade, um aumento de produtividade, uma visão ultraliberal.

Isso era a dificuldade da relação do Fernando Henrique com o governo Menem, a dificuldade no plano comercial. E, no plano político, a dificuldade era esse desejo argentino de ter "relações carnais", do Guido de Tela com os Estados Unidos. Isso realmente não fazia os dois países caminharem juntos. O distanciamento era grande, mas a integração avançava, porque havia consciência de que o Brasil era o grande parceiro econômico da Argentina, e a Argentina, o segundo ou terceiro maior parceiro econômico do Brasil.

Então, havia essa dificuldade na relação entre o governo Fernando Henrique e o governo Menem. A maior crítica que Cavallo fazia ao Brasil era que o país não sabia controlar a sua inflação. Ou seja, ele achava que o Plano Real, na verdade, não era para valer, porque, na Argentina, a coisa foi drástica. Lá foi assim: aquele tratamento de choque, que deu tudo errado, como sabemos depois. Então, ele estava sempre dizendo que o Brasil se beneficiava, em termos de competitividade, em relação à Argentina porque o Brasil ainda tinha inflação, já que o Plano Real reduziu a inflação em torno de 100%, mas de forma gradual: 24%, 15%, 10%, ou seja, foi baixando aos poucos.

JF – Havia um sistema de metas de inflação, para a sua redução progressiva.

SF – Exatamente. Adotou-se um sistema de metas de inflação, câmbio flexível e equilíbrio fiscal – o tripé macroeconômico. Então, havia essa dificuldade. O governo De la Rúa já seguia outra lógica, e a aproximação política era maior, mas foi um governo que durou pouco e, enfim, não teve condições de sobreviver à catástrofe econômica e à inflação galopante.

JF – O aspecto da diplomacia presidencial de Fernando Henrique, o fato de que ele foi muito atuante em política externa, tendo sido, inclusive, chanceler antes de ser presidente, acha

que isso facilitou o processo de integração e as relações com a Argentina no que diz respeito ao Mercosul?

SF – Ah sim, sem dúvida, porque ele sempre teve muita credibilidade pela própria trajetória. Nos meios intelectuais, ele sempre foi muito reconhecido como o grande teórico da Teoria da Dependência, então tinha essa aproximação com a academia. E, ao mesmo tempo, ele projetou mais o Brasil no âmbito regional. A primeira Reunião de Presidentes da América do Sul foi realizada no governo Fernando Henrique. Assim, ele conseguia, através da diplomacia presidencial, essa influência do Brasil no contexto regional e no plano global, porque as relações com Clinton, por exemplo, eram excelentes. E o Brasil tinha muita credibilidade no plano internacional. Isso, aliás, se manteve no primeiro mandato do Lula, em boa parte do segundo, mas depois essa credibilidade começou a se perder.

JF – E a Dilma se manteve bastante distante em relação a temas de política externa, ao menos em comparação com seu antecessor, né?

SF – É verdade. Eu vejo o primeiro mandato do Lula como sendo, do ponto de vista econômico, uma sucessão perfeita, porque o Fernando Henrique fez as grandes reformas econômicas. Ele iniciou reformas sociais com o Bolsa Escola e políticas sociais que beneficiavam em torno de quatro milhões de famílias. Mas o núcleo mais relevante dos governos de Fernando Henrique foi, sem dúvida, o reformismo econômico com o Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, com várias reformas econômicas, não foi só um ajuste econômico, não foi só a contenção da inflação, mas algo bem sólido. E um início de políticas sociais, com Bolsa Escola, Vale Gás, Vale Alimentação, Vale Transporte, etc.

Veio o primeiro mandato do Lula, que eu acho que foi muito bem-sucedido, porque deu continuidade à política econômica do Fernando Henrique. Seguiu realmente o "script" da política econômica do Fernando Henrique e aprofundou as políticas sociais com, digamos, a integração daqueles programas setoriais — Bolsa Escola, Bolsa Família, Bolsa Gás, Bolsa Transporte. Então, integrou isso de uma forma inteligente no Bolsa Família e ampliou. Quer dizer, enquanto o governo Fernando Henrique beneficiava quatro milhões, o governo Lula, logo no começo, passou a beneficiar 12 ou 13 milhões de famílias. Isso daria mais de 50 milhões de habitantes, fazendo a proporção de quatro pessoas por família. Então, eu acho que foi uma combinação muito positiva, muito construtiva, que continuou até a metade do segundo mandato de Lula. Na segunda metade, veio Mantega como ministro da Fazenda, e as coisas começaram

a sair dos trilhos. E aí veio o governo Dilma, que começou com aquela concepção de que "gasto é vida". Agora o Lula comprou essa ideia de novo. Na verdade, esse conceito vem do Kirchner, que dizia que gasto é investimento.

JF – O que ignora completamente o aspecto da responsabilidade fiscal, né?

SF – Exatamente. Perfeito.

- **Segundo dia: 27/05/2024**

JF – Na última conversa, conseguimos tratar de boa parte das questões; ficaram apenas alguns pontos de fora. Bem, no final da década de 1990, naquele momento de crise do Mercosul, principalmente a partir da crise cambial de 1999, enfim, eu gostaria de saber a percepção do senhor se havia um consenso entre todos os membros do Mercosul — os grandes membros, o Brasil e a Argentina, mas também os pequenos, o Paraguai e o Uruguai — sobre a importância de manter a eficácia do Tratado de Assunção. E eu digo eficácia no sentido de evitar violação dos termos acordados ou talvez a própria dissolução do bloco. Porque naquele momento, com a crise, o protecionismo argentino se intensificou ainda mais do que já era antes. O senhor até mencionou a questão do queijo suíço, que tinha várias perfurações no Mercosul, e que com a crise do final dos anos 1990 se intensificou ainda mais o protecionismo. Então, talvez uma possibilidade naquele momento fosse o Tratado não deixar de existir, mas deixar de ser cumprido, né? Existia então um consenso entre os membros sobre a importância de manter o bloco dentro dos termos originais?

SF – Foi realmente um momento crítico. Foi um momento crítico, porque a própria estabilidade macroeconômica do Brasil estava em jogo e, como sócio maior, enfrentando dificuldades, assim, o processo todo também estava ameaçado. Eu não diria ameaçado de sua existência, mas ameaçado de sua eficácia, porque o Mercosul representou para os quatro países um grande avanço. Obviamente que os dois menores eram sempre mais críticos, mais queixosos, de que não obtinham os benefícios que os grandes obtinham. Mas isso, em grande medida, expressava uma certa estratégia de manter uma pressão sobre o Brasil e a Argentina para que os benefícios também chegassem a eles.

Ou seja, durante todo o processo, Paraguai e Uruguai sempre foram muito vocais nessa retórica de que é preciso contemplar os interesses dos sócios menores etc., e, nesse momento,

isso se acentuou. Mas se acentuou mais ainda no caso da Argentina, porque com a crise brasileira e argentina, sobretudo a crise argentina, o processo perdeu aquela importância, aquela prioridade que tinha. Nesse momento de grande crise econômica ou política, o que acontece é que a integração deixa de ser uma prioridade. A prioridade passa a ser o equilíbrio fiscal, ou retomar um crescimento para reduzir a crise de desemprego. Isso daí é histórico e acontece em todos os processos de integração, inclusive no caso do Mercosul.

Mas eu diria que nunca, na verdade, mesmo nos piores momentos — como, por exemplo, mais recentemente, na posse do Bolsonaro, que disse que acabaria com o Mercosul — se contemplou, de fato, a morte do Mercosul. O grande risco é ele não avançar. Eu acho que ele não tem avançado nos últimos anos. Na verdade, durante o governo Bolsonaro, não só não avançou como retrocedeu. Porém, naquela época, que é o foco do seu estudo, a ameaça foi grande devido à crise no Brasil, que, desde 1994, com o lançamento do Plano Real, seguia uma política de estabilização econômica e, depois, de estabilidade macroeconômica. Isso ficou muito ameaçado em 1998 e 1999, devido à crise que levou à desvalorização cambial no Brasil, que se somou à forte crise econômica na Argentina.

Teve-se um ponto de inflexão no Brasil, porque você tinha aquele processo de estabilização, você tinha a âncora cambial, e isso se dissolveu nesse momento. A Argentina também enfrentava dificuldades macroeconômicas fortes e o processo perdeu vigor, perdeu prioridade. Mas eu diria que nunca chegou ao ponto de ser uma ameaça existencial; primeiro, porque você já teve uma trajetória exitosa nos anos 1990, que foram anos de êxito em termos de aumento do comércio intrazona. Ocorreu, na verdade, a quadruplicação – se compararmos 1991 com 1997 – do total do comércio; as exportações brasileiras, eu me lembro muito bem, quadruplicaram nesse período para o bloco. Então, eu acho que você tinha uma trajetória exitosa, e você tinha o lado político, que representou um avanço; você teve a cláusula democrática. O que eu diria é que, sim, a crise foi forte, o bloco perdeu dinamismo, mas nunca chegou a ser uma ameaça existencial.

JF – Avalia que o Mercosul desempenhava funções distintas para cada membro em suas estratégias de inserção internacional?

SF – Ah, sem dúvida. Eu acho que, em primeiro lugar, a importância do processo para cada país era muito diferente. Ou seja, o Mercosul sempre foi muito mais importante para o Uruguai e para a Argentina do que para o Brasil. Para o Brasil, era uma iniciativa diplomática, uma iniciativa comercial relevante, mas para o Uruguai era muito relevante, enquanto para a

Argentina era mais importante do que para o Brasil, pelo próprio tamanho das economias. E o Paraguai tinha benefícios em termos de investimentos, porque, em termos comerciais, o Paraguai sempre foi a economia mais aberta, então o benefício não era tão grande nesse sentido. Mas o que eu diria é que, para o Brasil, a ideia original do Mercosul era ser um instrumento capaz de preparar uma economia grande, com setor industrial diversificado – o setor agrícola nem se fala –, diversificada, mas altamente fechada. E que teria no Mercosul – essa era a ideia original – um instrumento de abertura gradual, de forma a preparar o comércio exterior brasileiro para uma abertura maior, a fim de ter uma inserção na globalização menos traumática. Ou seja, uma abertura gradual.

Para a Argentina, eu acho que nunca, na verdade, teve essa inspiração, né? Porque eu acho que a União Industrial Argentina, essa instituição, sempre foi altamente protecionista e, naturalmente, se abriu mais dentro do processo do Mercosul. Mas aquela abertura sempre procurava ser muito mais lenta, ser muito menos abrangente do que a abertura brasileira.

JF – Gradual e setorizada, né?

SF – Gradual e setorizada. E, no caso do Uruguai, há muitos anos já que o Uruguai procurava — e agora é a grande questão no Mercosul — ter um acordo de investimentos com terceiros países, e o Brasil sempre se opôs a isso, por causa daquela ideia da Tarifa Externa Comum. Toda negociação sempre deveria ser feita no bloco. Então, o Uruguai, digamos, dava muita importância ao Mercosul, porque em setores como, por exemplo, o setor automobilístico, a gente tinha um acordo que beneficiava a produção de algumas peças, montagens de alguns carros no Uruguai; mas o Uruguai sempre aspirava a ter um vínculo maior com economias desenvolvidas, sobretudo na área de investimento. Ou seja, ter um acordo de investimentos fugindo do acordo dos quatro, e, inclusive, porque queria também, no plano comercial, ter benefícios na área de exportação — exportação de carnes, em que eles são realmente competitivos. E o Paraguai buscava se beneficiar de inversões brasileiras, que contribuíram para dinamizar o Paraguai, que nunca foi um país que tivesse uma vocação industrial, mas que queria se beneficiar desse aumento do comércio intrazona, porque o setor agrícola brasileiro começou a se expandir — a soja no Paraguai —, e então se beneficiava do processo em termos de investimento e de expansão de um setor agrícola.

JF – Perfeito. Diante da crise do Mercosul, a intenção do governo Cardoso não foi, a priori, reformar o Mercosul, mas tentar fazê-lo continuar funcionando nos termos de abertura e

liberalização comercial, mesmo que dirigida? Não era uma abertura completa, como desde o início não tinha sido, né? E foi só no governo Lula I que houve a iniciativa de uma reforma do Mercosul - não apenas através do Lula, mas também pelo Kirchner - da formação, de fato, do que seria um Mercosul social, em que eles passaram a investir em fóruns sociais e, como se fala, estudos sociais, e retrocederam um pouco na pauta econômica e comercial que era prioritária na década de 1990. Gostaria então de saber se o senhor concorda, primeiro, com essa interpretação; e, além disso, quais eventos levaram o Mercosul a se afastar de seus objetivos originais de liberalização comercial, ainda que fosse uma liberalização dirigida, e passar a se orientar por um modelo de regionalismo com ênfase na cooperação política?

SF – Eu vejo assim: o processo nasceu de uma integração econômico-comercial crescente entre Brasil e Argentina. Então, digamos, a origem mais longínqua do Mercosul, na verdade, ainda no final dos anos 1980, início dos anos 1990, em sua primeira metade, tinha uma ênfase do Brasil em firmar acordos, os chamados "protocolos", com a Argentina em setores como bens de capital, trigo e o setor elétrico. Esses protocolos tinham um propósito de uma verdadeira política industrial, no sentido de que era preciso o Estado criar estímulos para que a indústria de bens de capital do Brasil se coordenasse com o Estado e a indústria de bens de capital da Argentina, de forma a aumentar investimentos, aumentar incentivos e crescer. Era uma fase, vamos dizer, mais industrial-desenvolvimentista; era o Samuel Pinheiro Guimarães, que nessa época não era o Secretário-Geral, mas que sempre teve uma visão do desenvolvimento muito impulsionada pelo Estado. Então, isso [protocolos setoriais] fez com que o comércio se desenvolvesse. No plano político, havia um namoro entre o Sarney e o Alfonsín; eram duas democracias muito vibrantes, porque, depois de 21 anos de ditadura militar, a nossa democracia estava muito entusiasmada.

JF – Bem estabelecidas, né?

SF – Lógico. Então, essa integração, que não se chamava Mercosul, essa integração Brasil-Argentina realmente cresceu ao longo dos anos 1980. Houve alguma abertura, redução tarifária no Brasil, no período Sarney, que não foi desprezível. Esse comércio bilateral Brasil-Argentina cresceu bastante e começou-se a pensar, então, numa integração maior Brasil-Argentina, e aí veio a ideia: "Bom, mas vamos nos integrar com os dois maiores; e os dois menores, o que vamos fazer?". Então, veio a ideia do Tratado de Assunção, de ter o Mercosul como um processo de integração sub-regional de quatro países.

Mas o que eu quero frisar é que, na base de tudo, estava um processo de integração econômico-comercial, e que tinha, digamos, um substrato político, no sentido de que nós não éramos mais regime militar. Era uma democracia que coincidia com a democracia do segundo vizinho maior, que era a Argentina. Mas, na essência, na base de tudo, você tinha um processo que tinha avançado já, em termos de crescimento, de fluxo comercial, de fluxo de investimento, e que tinha um dinamismo que vinha daí.

Muito bem, durante o período Fernando Henrique, o projeto era consolidar essa integração que tinha no comércio o seu grande motor, e que, naturalmente, já desde 1992, desde vários anos, vinha se expandindo para outros setores. Você tinha um subgrupo de direitos humanos, um subgrupo de assuntos financeiros, subgrupo de assuntos agrícolas, subgrupo voltado para também para questões sociais. O que, de fato, a meu ver, aconteceu é que, na medida em que não ganhava muito dinamismo a integração comercial, os fluxos de investimento, o que acontecia é que era preciso avançar, quase como um mecanismo compensatório, na área social. Então, não que houvesse um propósito de não dar ênfase ao social – não, sempre se procurou avançar nessa área –, mas o motor do processo era comercial e era econômico no sentido de investimentos.

E o que aconteceu é que, a partir dos anos 2000, essa integração econômica e comercial perdeu o dinamismo e o governo Lula, a meu ver, no primeiro mandato, teve a lucidez de preservar a política macroeconômica do Fernando Henrique e ampliá-la. Multiplicou por quatro os beneficiários dos programas Bolsa Escola e de outros programas que existiam no governo Fernando Henrique, os quais somavam quatro milhões de famílias. O Lula ampliou, aprofundou, racionalizou essas políticas sociais que estavam em programas localizados e criou o Bolsa Família, que é um programa extremamente exitoso, e isso teve um efeito demonstração sobre os outros países também.

Então, eu vejo como muito positivo o Mercosul ter desenvolvido essa integração na área de programas sociais. Primeiro porque o Brasil desenvolveu efetivamente uma tecnologia de programas, sobretudo o Bolsa Família, e essas técnicas de fazer com que esses programas, que tinham pouca eficácia no passado, tivessem realmente uma eficácia muito grande. Isso envolvia esquemas que começaram no governo Fernando Henrique, mas ganharam força no governo Lula. Assim, eu acho que esse Mercosul social foi um produto, a meu ver, em primeiro lugar, da necessidade de assegurar um avanço compensatório ao processo de integração. Compensatório como? Uma vez que, na área econômica e comercial, o dinamismo já não era como antes, era preciso assegurar dinamismo em outras áreas. Assim, foi na área social que o avanço ocorreu quase como um mecanismo compensatório.

A segunda razão é que, de fato, o Brasil desenvolveu políticas sociais muito eficazes no primeiro mandato do governo Lula e no segundo também, enfim, políticas sociais que foram reconhecidamente exitosas. Assim, a tendência natural foi incorporar essa expertise aos projetos do Mercosul.

Eu vejo dessa maneira. Não que o governo Fernando Henrique fosse contra o Mercosul social, de forma alguma, mas não era a prioridade. A prioridade era econômica, era comercial, e é natural que assim seja nos processos de integração, porque a União Europeia não seria o que é hoje se não tivesse a Comunidade Econômica Europeia, se antes dela não tivesse a integração da Comunidade do Carvão e do Aço entre França e Alemanha. Ou seja, esses processos nascem de experiências concretas, e, por concretas, eu quero dizer econômicas. Eu vejo assim.

JF – O Brasil foi, então, o eixo central dessa reforma do Mercosul no início dos anos 2000?

SF – Eu acho que sim, porque, se nós estamos falando, por exemplo, do Mercosul social, eu acho que o Brasil foi o grande porta-voz. Mais do que porta-voz, foi o núcleo basilar dessa vocação mais social de um processo que, na sua origem e na sua primeira década — quase uma década —, foi um processo basicamente econômico-comercial. E eu atribuo essa relevância maior do Mercosul social no governo Lula, em primeiro lugar, ao fato de que o Mercosul econômico-comercial tinha perdido dinamismo; e, em segundo lugar, ao fato de que o Brasil era um exemplo — e foi um exemplo para o mundo — em termos de eficácia de um processo de distribuição de renda direta do Estado, que foi, inicialmente, o programa Bolsa Escola e aqueles vários programas: auxílio-gás, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, etc. Então, o Brasil foi um exemplo muito bem-sucedido e que, naturalmente, trouxe isso para o Mercosul.

JF – Existem diferentes explicações na literatura acadêmica sobre os motivos da instabilidade do Mercosul pós-1999 e essa consequente reforma do Mercosul no governo Lula, que a gente tratou agora, dentre os quais eu enumerei cinco motivos diferentes sobre essa crise do Mercosul e reforma posterior do bloco. O primeiro seria a ausência, no Protocolo de Ouro Preto, de um Tribunal Arbitral e de poucos mecanismos de coordenação ou cooperação setorial. O segundo motivo seriam abalos no processo de estabilização econômica do Brasil e da Argentina. O terceiro, a insuficiência do Mercosul enquanto uma estrutura harmonizadora ou disciplinadora das políticas econômicas nacionais, macroeconômicas e sociais. O quarto é o déficit democrático, que também é mencionado em

relação à União Europeia e, na literatura, foi importado para explicar também a crise do Mercosul. E o quinto são as chamadas "assimetrias estruturais" entre os países, que fomentaram, posteriormente, a criação do Focem. Qual é a sua avaliação dessas interpretações que justificariam essa reforma do Mercosul? Porque algumas delas, inclusive, entram em choque.

SF – Vamos partir da última: as assimetrias estruturais. Esse, tradicionalmente, era o grande gargalo, a grande crítica que os opositores do Mercosul faziam a esse processo. Diziam: "O que ganhava o Brasil ao se integrar a uma economia muito menor, uma economia igualmente fechada, como a argentina? Em lugar disso, nós deveríamos partir para uma integração com os Estados Unidos, com a União Europeia", enfim. Na verdade, essa assimetria, por si só, não é uma causa de estagnação do processo. Por quê? Porque todos os processos de integração — vamos pegar a União Europeia — tinham uma Alemanha na frente, uma França competindo como sócio maior, mas também Portugal e Grécia; ou seja, havia assimetria.

O problema que eu vejo é que, na verdade, nunca houve, da parte do Brasil, uma determinação no sentido de fazer com que as assimetrias diminuíssem por meio de investimentos planejados do setor empresarial na Argentina, especialmente em setores que tivessem viabilidade econômica e que diminuíssem essa assimetria Brasil-Argentina. Em relação aos dois sócios menores, seriam necessárias políticas, talvez não tanto do setor empresarial, mas com uma participação maior do próprio Estado. Na verdade, nunca houve isso, porque a economia brasileira, infelizmente, nunca se pautou por uma racionalidade do Estado capaz de fazer com que o conjunto da economia se beneficiasse com aberturas setoriais graduais, que pudessem assegurar um ambiente de maior competição interna e que tivessem como corolário um aumento da produtividade, da competitividade e das exportações industriais.

Na verdade, embora o governo Fernando Henrique Cardoso tivesse tido grande êxito na política de estabilização e na racionalização de determinadas áreas – como na privatização de alguns setores, por exemplo, o setor de telecomunicações, ou na criação de instituições reguladoras para as áreas de petróleo e energia, um grande avanço –, apesar desses avanços setorizados, nunca houve uma racionalidade por parte do Estado como você teve, por exemplo, no leste asiático.

A consequência disso é que a nossa industrialização nunca foi tão exitosa, nunca foi tão competitiva. O desenvolvimento brasileiro foi extremamente bem-sucedido dos anos 1940 aos anos 1980, mas, ao chegar nos anos 1980, começou a fraquejar. E fraquejou porque nunca houve o que eu estou chamando de "racionalidade econômica": analisar quais são os setores

que precisam ter um grau de abertura maior, quais são os setores que precisam ser mais protegidos, de que forma podemos realmente investir em educação de uma forma inteligente e de que forma podemos fazer com que a integração entre universidade e empresas contribua efetivamente para um avanço tecnológico.

Então, todas essas dificuldades, na minha opinião, fizeram com que o país, desde os anos 1980, crescesse muito pouco. Com esse crescimento baixo, ele nunca pôde ser aquele "hub" que, digamos, projetasse sobre os demais uma expectativa de avanço. O que eu quero dizer em relação ao último fator, o das assimetrias, é que nós, como economia e como política econômica, nunca fomos capazes de ser um grande "hub", um grande promotor de desenvolvimento capaz de reduzir as assimetrias... Vamos ver os outros fatores.

JF – Perfeito. Podemos ir passando um por um. Então, a ausência no Protocolo de Ouro Preto de um tribunal arbitral e poucos mecanismos de coordenação ou cooperação setorial.

SF – Olha só, o que eu vejo em certas observações como essa, na ausência de um tribunal arbitral, é uma visão que eu chamaria de "juridicista" do processo. Não adianta nada você ter um tribunal, se você tem um setor empresarial que não está disposto a partilhar com os outros sócios em um processo de divisão de benefícios. Ou seja, você cria o tribunal, e aí? E quando houver o julgamento, aí você tem uma pressão da Fiesp de um lado, você tem a pressão da União Industrial Argentina do outro lado, e aí? Ou seja, o que eu quero dizer com isso é que não adianta você ter uma superestrutura muito elegante no plano jurídico, se você não tem a vontade econômica, nem a "vontade política", porque esse termo também é muito discutível. Mas você não tem, digamos, instituições capazes de fazer com que o setor industrial, o setor agrícola, o setor de serviços caminhassem nesta e naquela direção. Ou seja, quero dizer por "instituições", instituições do Estado que dialogassem com o setor privado, não no sentido da imposição stalinista de cima para baixo, mas que tivesse diálogo e que visse os benefícios da integração e, nesse sentido, fosse capaz de convencer o setor privado: "olha, você cede aqui porque isso pode depois gerar um benefício ali"; ou seja, uma visão estratégica e não pontual. Mas a crítica que eu faria a essa primeira observação é que, digamos, ela tem uma importância retórica, ela tem uma importância de aparência jurídica, mas eu acho que não está aí o problema.

JF – Não reflete a realidade.

SF – É, não reflete a realidade, como era.

JF – Abalos no processo de estabilização econômica do Brasil e Argentina.

SF – Isso sim, isso eu acho que tem muito vigor. Por quê? Porque, infelizmente, seja por falta de visão da nossa elite empresarial, seja por falta de visão da nossa elite política, seja pela disfuncionalidade do processo político brasileiro e argentino, por essas razões o nosso desenvolvimento nunca é uma linha reta com uma certa inclinação ascendente, né? Então, aí a gente vai para a análise política, e vê que, quando teve o golpe militar, havia um caos em termos de contas públicas, uma inflação galopante. Veio o golpe, e então, no governo Castelo Branco, foi criada o Banco Central, e você teve o programa de estabilização econômica do governo, o PAEG, entre 1964 e 1966, e então a economia se normalizou, e você teve condições de ter um crescimento econômico com maior solidez. Isso ocorreu no governo Costa e Silva e no governo Médici: houve uma explosão de crescimento, acho que foi em 1973, o Brasil cresceu 13% ao ano, ou seja, taxas chinesas. Só que, depois, você já teve a crise do primeiro choque do petróleo, e a economia precisava passar por um processo de contenção de despesas, o que não ocorreu.

A gente teve um novo ciclo de desenvolvimento com Geisel, e esse novo ciclo de desenvolvimento acabou desembocando no final do governo, do regime militar: novamente, uma inflação galopante. O que quero dizer é que, infelizmente, a nossa economia é muito cíclica, e também o sistema político tem essa tendência "ciclotímica". Então, tivemos esse regime militar que segurava as crises políticas, que foi capaz de impulsionar o crescimento econômico, investimentos em infraestrutura; mas nunca houve uma consciência muito grande de investir pesadamente em educação, em desenvolvimento tecnológico. Nunca foi visto da forma como foi em países que tiveram êxito e saíram da chamada "armadilha da renda média" — como os países do leste asiático, a própria China também – China, Índia, depois Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul.

Por N motivos, não dá para abordar aqui, nossa política econômica sempre teve como característica fundamental preservar os interesses do setor industrial, de um setor industrial pouco competitivo que, enquanto era possível crescer, ampliando o mercado interno, teve um grande dinamismo. Dos anos 1940 aos anos 1980 cresceu assustadoramente, mas, quando chegou nos anos 1980, coincidindo com o final do regime militar, esse crescimento perdeu vigor. Então, ao mesmo tempo em que você tem essa "ciclotimia" na economia, você tem também um sistema político disfuncional: houve uma certa funcionalidade no período Fernando Henrique, que milagrosamente foi eleito com uma bandeira da política anti-inflacionária, mas isso se preservou ao longo dos dois mandatos dele, ao longo do primeiro mandato do Lula, ao

longo da primeira metade do mandato do Lula. Já na segunda metade do segundo mandato do Lula, já se tornou um populismo econômico, e com Dilma foi uma tragédia, e continua por aí.

Creio que você compreendeu minha visão. Ou seja, esse segundo elemento aí eu acho crucial, porque, quando você tem um desequilíbrio interno, "adeus, integração". Não estou falando no sentido de que vão decretar a morte do Mercosul — isso nunca vai acontecer —, mas a eficácia, a prioridade, a atenção ao processo de integração ficam muito distantes, porque estamos com a corda no pescoço: temos que segurar a inflação, senão começam a haver motins, distúrbios sociais, e aí vem a ameaça de um golpe militar, sabe? Isso é outra coisa que eu nem falei, mas depois eu te mando um artigo sobre o que penso disso, dos militares.

JF – Vou querer sim. E a sua avaliação quanto a insuficiência do Mercosul enquanto estrutura harmonizadora das políticas econômicas nacionais, macroeconômicas e setoriais.

SF – Olha, no início do Mercosul, você tinha aqueles opositores do processo, que eram os economistas mais hiper ortodoxos, que achavam que isso não fazia o menor sentido, a integração, porque o importante era arrumar a casa, ter controle das contas públicas, reduzir um pouco as barreiras tarifárias, injetar competitividade na economia. E o Mercosul ia servir para quê? Isso eu estou falando a linguagem dos críticos, digamos, o maior deles era o Roberto Campos. Então, esse Mercosul ia servir para quê? Ia servir para fortalecer esse protecionismo industrial que fazia o Brasil crescer, porque tinha uma população grande, um mercado interno de dimensões razoáveis, e que se beneficiou desse crescimento por ser um país grande; mas isso se esgotou. Então, para crescer mais, era preciso abrir etc.

O que eles diziam é que o Mercosul – estou falando, sobretudo, do Roberto Campos – ia ser um instrumento de fechamento da economia brasileira, porque ia se integrar com outra economia fechada. O horizonte de abertura era muito longínquo, muito improvável. Eu vou direto nessa questão que você levantou agora: então, ele dizia que esse processo de integração só teria futuro se houvesse o que ele chamava de "coordenação de políticas macroeconômicas". Os opositores diziam: "não faz nenhum sentido você avançar em medidas econômicas setoriais se não avançar na coordenação de políticas macroeconômicas". O que acontece é o seguinte: está certo, teoricamente, em tese, está certo, é uma beleza, só que, se você fosse obedecer a essa diretriz, você não ia ter Mercosul, você não ia ter. Por quê? Porque, num certo sentido, é você colocar o cavalo na frente do... como é que é?

JF – A carroça na frente dos bois.

SF – A carroça na frente dos bois, não dá. Porque, por exemplo, a União Europeia começou como? Começou integrando lá o carvão e o aço da Alemanha e da França. Depois, começou o quê? A reduzir barreiras tarifárias intra-Comunidade Europeia. Depois, avançou para alguma coordenação de políticas monetárias. Depois, criou o euro. Depois, avançou em coordenação de políticas macroeconômicas. Mas, até hoje, você não tem na União Europeia uma política fiscal única. Não tem. Você tem política monetária, tanto que você tem a moeda, o euro; mas política fiscal? Eles têm metas que são razoavelmente obedecidas, você não pode ter um déficit orçamentário superior a 3% anualmente.

O que eu quero dizer com tudo isso é que essa crítica é procedente, mas a coordenação de políticas macroeconômicas é fruto de uma integração exitosa, uma integração que avançava em termos de crescimento econômico, e de países que tivessem crescimento econômico, que crescessem com a competitividade, que expandissem suas exportações para o resto do mundo, ou seja, economias dinâmicas. Mas economias em crise, ou economias com crescimento errático, como é o caso do Brasil, da Argentina e dos outros países também, os dois, é muito difícil você ter essa integração, essa coordenação de políticas macroeconômicas, que, em tese, é uma crítica correta, mas, na prática, é uma crítica utópica ou retórica, né?

Digamos, esse ponto aí é um pouco semelhante ao primeiro ponto que você levantou, o Tribunal Arbitral. Então, o Tribunal Arbitral é uma utopia jurídica, e a coordenação de política macroeconômica é uma utopia econômica. Os dois são, sabe? Não é por aí que você vai dar vigor ao processo de integração.

JF – Podem até se concretizar em algum momento no futuro, mas como subproduto de outras medidas.

SF – Exatamente. Não será coordenando políticas macroeconômicas, né? Porque, se você tem uma política macroeconômica errática, como se vem tendo no Brasil, agora então, na Argentina, esse horror. O Bolsonaro, um horror no Brasil, e o próprio Lula também, quer dizer, o Haddad mantém a situação sob controle, mas você tem o partido todo indo na direção de qual objetivo? De um capitalismo de Estado, sabe? Ou seja, isso que está sendo feito na Petrobras, isso que tentaram fazer na Vale do Rio Doce, essa "reestatização" que estava sendo planejada para a Eletrobras, tudo isso são absurdos econômicos.

Então, você pode dizer: "Não, o capitalismo está avançando". Eu até escrevi para um amigo, ele disse: "É realmente, é um avanço do capitalismo". Eu botei três pontinhos, "…de

Estado", sabe? Porque sabemos que isso não dá certo. Os países que cresceram nos últimos vinte ou trinta anos, que saíram da armadilha da renda média, foram países que investiram em políticas econômicas racionais, ou seja, um certo equilíbrio das contas públicas. Países que estimularam, tendo um equilíbrio das contas públicas, puderam ter taxa de juros mais baixa. Tendo taxa de juros mais baixa, tiveram estímulos a um crescente investimento. Países que sempre tiveram um nível de poupança interna elevadíssimo, superior a 40%; na China, chegando a 50%.

Você pega Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura, são países que tinham um nível de poupança muito elevado e que asseguravam, então, o quê? Um investimento produtivo muito alto, e isso daí viabilizou um crescimento econômico, tendo um Estado que também não defendia este ou aquele setor produtivo, por essa ou aquela pressão política setorial, mas que procurava estimular toda a economia e avançar nela. E tudo isso tendo, também, como base, uma política educacional muito bem dirigida e com uma perspectiva de futuro. E então isso deu certo, mas é tudo que nós não temos.

Eu acho que a estagnação da integração econômica é um subproduto dessa falta de políticas econômicas racionais, orientadas para o crescimento do país e não para a defesa desse setor que tem influência política muito grande, daquele setor que é capaz de dar votos na próxima eleição, sabe? Ou seja, eu acho que aqueles países que cresceram tinham um sistema político que não era disfuncional como o nosso e, ao mesmo tempo, um setor privado que também agia de forma mais racional, não apenas para ter o lucro imediato. Evidentemente orientado pelo lucro, mas não pelo ganho imediato, e sim, digamos, um ganho sustentável.

JF – O quarto elemento seria o déficit democrático, que é uma discussão que tem origem nos estudos sobre a União Europeia e foi importado para tentar explicar essa estagnação do Mercosul. Refere-se à distância entre as decisões diretas da população e a burocracia estatal.

SF – É, o déficit democrático na União Europeia é perfeitamente identificável, né? Ou seja, começou a haver um descontentamento da população em relação a decisões que não vinham de instituições democraticamente eleitas, ou seja, o Congresso, o Parlamento da França, da Alemanha, da Espanha, que, digamos, junto com esse Poder Legislativo, junto com o Executivo, definiam políticas econômicas em cada um dos países, e políticas econômicas que refletiam o regime democrático. Já a União Europeia era, por assim dizer, uma instância não eleita, embora exista o Parlamento Europeu etc., mas é um parlamento muito distanciado do voto direto, vamos dizer, do povo. Então, esse déficit democrático é perfeitamente identificável

na União Europeia e foi ganhando força na medida em que também as economias nacionais perdiam dinamismo.

Agora, o déficit democrático no caso do Mercosul, eu não vejo isso, assim, com clareza. Por quê? Porque, nesses outros países, você podia dizer que o processo de integração, a União Europeia, tinha um déficit democrático porque ela definia, ela formulava, ela aplicava políticas econômicas a partir de uma visão da instituição, da Comissão Europeia. E quais eram os paradigmas da formulação de políticas, da implementação de políticas da Comissão Europeia? Eram paradigmas tecnocráticos; ou seja, era uma "eurocracia", burocracia europeia, que definia as políticas; burocracia essa que não tinha voto, burocracia essa que definia as coisas a partir da sua visão tecnocrática.

Agora, o que eu quero dizer é que você tinha, nas unidades nacionais, nos países, um processo democrático, você tinha instituições democráticas, você tinha definições, formulações, definições, implementações de políticas baseadas num processo democrático. E, no âmbito da integração, digamos, em Bruxelas, na União Europeia, você tinha definições que refletiam uma visão tecnocrática da própria instituição. Então, havia essa antinomia. No nosso caso, primeiro, você não tem essa pureza democrática na definição de política nas unidades nacionais. Quer dizer, no Brasil, essa definição de políticas não reflete, na verdade, um processo democrático, ela reflete: "sim, bom, foi eleito um presidente democraticamente, sem dúvida", "o país tem instituições, sem dúvida", mas você tem uma democracia muito falha, ao contrário. Também são democracias falhas nos países europeus, mas o que eu quero dizer é que aqui, embora você tenha eleição livre etc., você tem uma captura das instituições por partidos políticos. Você tem uma ocupação das instituições por parte dos partidos políticos hegemônicos, e você tem instituições que funcionam muito mais a partir dos interesses da própria instituição do que a partir dos interesses do conjunto da sociedade.

O que eu quero dizer é que eu não vejo esse déficit democrático tão grande no Mercosul, porque esse déficit democrático eu vejo assim: você tem Estados nacionais que funcionam em grande medida em bases democráticas, têm um processo decisório altamente democratizado, e você tem, do outro lado, Bruxelas, que não obedece a isso e toma as decisões para esse país. No caso do Mercosul: primeiro, que você não tem esse processo democrático internamente, no plano doméstico de cada um dos países; você tem democracias tão falhas, tão corporativizadas, tão vítimas de populismo, vítimas da disfuncionalidade. Você vê que hoje, no Brasil, quem manda no orçamento é o Congresso, então o Executivo fica refém do Congresso, ou seja, é muita disfuncionalidade.

De um lado, você tem isso, e, do outro lado, digamos, do Mercosul, lá no núcleo de definição de política do Mercosul, você tem uma fragilidade enorme. É, vamos dizer, a superestrutura do Mercosul. São decisões retóricas, são decisões que, na verdade, acabam não atingindo as políticas domésticas de cada um dos membros; então, eu não vejo isso. Na verdade, eu não vejo esse déficit democrático como um problema do Mercosul.

JF – Para finalizar, quero saber a leitura do senhor do que foi o GT-14, de coordenação de políticas macroeconômicas, e se ele representou uma tentativa ou possibilidade, no contexto do governo Cardoso, de um mini-Maastricht para o Mercosul.

SF – Olha só, o que aconteceu no governo Fernando Henrique em termos de integração foi, em primeiro lugar, um avanço no plano comercial: você teve aquele avanço gradual de redução tarifária a cada semestre, então você tinha um horizonte previsível e que foi efetivamente implementado de redução das tarifas no interior do bloco, o que foi o instrumento de dinamização do comércio intrabloco. Ou seja, isso assegurou um dinamismo muito grande, porque países que se protegiam em termos de comércio, um ou outro — o Brasil tinha tarifas altas em relação ao comércio com a Argentina, a Argentina em relação ao Brasil, o Brasil em relação ao Uruguai, enfim, se você baixa as tarifas, obviamente que você vai ter mais comércio.

A crítica correta que se fazia era de que, sim, você teve um aumento do comércio intrazona, mas não pelas boas razões, que seriam o quê? A "criação de comércio". Você teve uma expansão do comércio intrazona pelas más razões, que foi o "desvio de comércio". Como você reduziu as tarifas entre Brasil e Argentina, então você aumentou o comércio entre Brasil e Argentina, mas por que o Brasil deixou de importar trigo do Canadá, passou a importar trigo da Argentina — talvez não mais barato, talvez não mais produtivo, não pelo fato de a Argentina ser mais produtiva ou competitiva, mas pelo fato de ela estar se beneficiando de um desvio de comércio.

Ou seja, o que eu quero dizer é que... nesse negócio de desvio de comércio, acabei desviando da pergunta que era se…

JF – Se o GT-14 representou uma tentativa ou possibilidade de construção de um novo Maastricht no Mercosul.

SF – É que o GT-14 era de coordenação de políticas econômicas. Então, a prioridade do governo Fernando Henrique era, digamos, "Vamos consolidar essa integração. Como?"

Primeiro, obedecendo às regras. Qual era a regra? A regra do ponto de vista alfandegário, tarifário, era "vamos reduzir", e, nesse sentido, foi exitoso, porque consolidou-se o processo, criaram-se os diferentes GTs. Mas muito longe, muito longe mesmo, de você fazer com que as instituições do processo de integração, concretamente o GT-14, fossem capazes de dizer ao Banco Central brasileiro: "vamos baixar essa taxa de juros". Ou de você, política macroeconômica — ou seja, política monetária —, ter um GT-14 que pudesse dizer ao Ministério da Fazenda: "olha, vamos reduzir esse déficit fiscal, essas despesas estão muito grandes, vão gerar um déficit fiscal elevado. E é preciso que a gente se coordene com a Argentina para que a gente não tenha uma taxa de inflação superior à taxa de inflação do peso argentino, porque, se a gente tiver uma taxa de inflação acima da deles, nós estaríamos — como não existe um euro —, com a desvalorização, a gente fica mais competitivo. Então, a gente está prejudicando o setor industrial argentino, então vamos reduzir, vamos ter uma política fiscal contracionista para a gente ter uma inflação semelhante à da Argentina". Isso é um sonho de uma noite de verão, isso nunca ocorreu, isso nunca podia ocorrer numa economia tão errática como a brasileira e a argentina; então, digamos, jamais a gente chegaria a Maastricht, sabe?

JF – Foi então uma tentativa de consolidação do bloco, mas muito distante do que seria o Maastricht.

SF – Extremamente. Quase antípoda, como a distância do Brasil para o Japão.

JF – O senhor teria considerações finais sobre sua visão desse período, 1999-2002?

SF – Olha, eu penso o seguinte: eu penso que a integração é um processo que precisa ter uma solidez, nos seus pilares, muito grande, e essa solidez, a meu ver, nasce da economia e de economias que sejam sólidas. O que eu quero dizer com solidez: que tenham uma política fiscal razoável, que tenham uma política monetária equilibrada, que tenham um rumo em termos de estímulos do governo central para aquelas áreas que são prioritárias para a economia, a melhoria de uma infraestrutura, estímulos para setores industriais que têm futuro. E um Estado necessariamente grande, no caso brasileiro, mas um Estado que não tenha ele próprio projetos como produtor da economia, né? Um Estado que cria estímulos para setores que têm futuro.

Ou seja, o que eu quero dizer, dando um exemplo bem concreto: um Estado que seja o oposto desse Estado que entra dentro da Petrobras e diz o que a Petrobras tem que fazer, sendo a Petrobras uma empresa que tem ações aí na Bolsa de Valores de Nova York, que tem ações

na Bovespa. Esse Estado que interfere na política das empresas diretamente com interesses próprios de usar os recursos dessas empresas para fazer política eleitoreira etc., é a antítese do Estado que nós precisamos. Eu acho que essa interferência na gestão de empresas lucrativas, com corpo técnico excelente, como é o caso da Petrobras, já é uma grande distorção.

E a outra enorme distorção é o quê? É você dizer: "ah não, vários países do mundo têm indústria naval, por quê nós não vamos ter uma indústria naval?". Ou seja, é a visão absolutamente delirante da economia, é uma visão personalista da economia, é uma visão eleitoreira da economia; "vamos crescer", essa ideia de "gasto é vida", sabe? Então, o que eu estou dizendo com isso? Não sei, eu estou me distanciando do que eu queria falar, mas basicamente, o que eu quero dizer é o seguinte: integração não é uma fonte de desenvolvimento por si, né? O desenvolvimento não vai secar porque essa fonte da integração secou, não, é o contrário, a fonte básica, a fonte original, são os Estados-membros desse processo.

Se esses Estados-membros têm políticas viciadas, políticas vítimas de corporativismo estrutural, vítimas de um populismo eleitoreiro, distantes de qualquer estímulo racional a setores que têm futuro, então, por exemplo, esses Estados nacionais vão ser eternamente reféns dessa disfuncionalidade do sistema político, dessa irracionalidade das políticas econômicas e, consequentemente, vão ser Estados de crescimento medíocre, eternamente um país do futuro, e a integração também vai ser sempre aquela integração muito retórica, que não tem uma base concreta, que, na verdade, não tem sustentabilidade real, e, por não ter sustentabilidade real, começa a hipertrofiar dimensões da integração, que são muito corretas, mas que, hipertrofiadas, o quê que significam? Significam um mecanismo compensatório de ilusão. O quê que eu quero dizer com isso? "Vamos ter um Mercosul social?", eu concordo, mas quando você começa a dizer que a solução para o Mercosul é o Mercosul social, é um absurdo; ou "vamos ter o Mercosul cultural, vamos ter o Mercosul musical, vamos ter o Mercosul do esporte, vamos ter o Mercosul…", isso é um sonho de uma noite de verão, isso é uma ilusão, isso não dá certo, isso é retórica, isso pode dar voto para quem se ilude com as palavras.

FLORÊNCIO, Sérgio Augusto de Abreu e Lima. [maio 2024]. Entrevistador: José Paulo Silva Ferreira. Goiânia, 2024. 2 arquivos .mp3 (66 e 145 min.).