

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Doutorado em Ciência Política

Meire Mathias

**Sob o prisma dos interesses: a política externa brasileira  
e a Confederação Nacional da Indústria.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Ciência Política.

**Campinas - SP  
2011**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**M426s**      **Mathias, Meire**  
**Sob o prisma dos interesses: a política externa brasileira e a**  
**Confederação Nacional da Indústria / Meire Mathias. - -**  
**Campinas, SP : [s. n.], 2011.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Confederação Nacional da Indústria (Brasil).**  
**2. MERCOSUL. 3. Política externa – Brasil. 4. Inserção.**  
**5. Relações internacionais. 6. Desenvolvimento sócio-econômico.**  
**I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas.**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

Título em inglês: Under the prism of the interests: the Brazilian foreign policy  
and the National Industrial Confederation

Palavras chaves em inglês (keywords) :

**National Industrial Confederation**  
**(Brazil)**  
**MERCOSUR**  
**Foreign policy – Brazil**  
**Insertion**  
**Foreign affairs**  
**Socio-economic development**

**Área de Concentração: Relações Internacionais**

**Titulação: Doutor em Ciência Política**

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Valeriano Mendes Ferreira Costa,**  
**Paulo César Souza Manduca, Angelita Matos Souza, José**  
**Marcos Nayme Novelli**

**Data da defesa: 22-03-2011**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

**Meire Mathias**

**Sob o prisma dos interesses: a política externa brasileira  
e a Confederação Nacional da Indústria.**

Tese de Doutorado em Ciência Política, submetida à  
Comissão Julgadora, nomeada pelo Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas -  
UNICAMP.

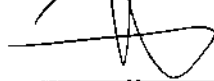
Este exemplar corresponde ao texto final da Tese de  
Doutorado em Ciência Política, defendida em sessão pública  
em 22/03/2011.

**Membros da Banca Examinadora:**

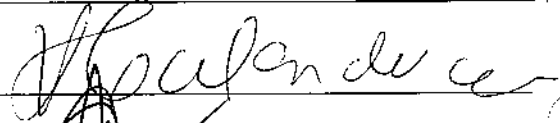
Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (Orientador)



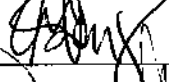
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa



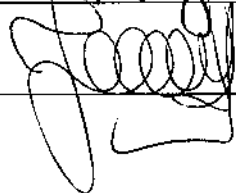
Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca



Prof. Dra. Angelita Matos Souza



Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli



**Membros Suplentes:**

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Alvaro Gabriel Bianchi Mendez

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Campinas - SP

2011

*Dedicado ao Paulo, à Máira e ao Gonçalo Luiz, por serem total e simplesmente imprescindíveis ...*

## Agradecimentos

A trajetória que percorri para a realização deste trabalho teria sido mais difícil e eu menos tolerante e persistente, não fosse à certeza do apoio, cumplicidade e convivência com aqueles que, por um motivo ou por outro, referenciaram esse momento. Á todos vocês o meu mais sincero obrigada.

Apesar do risco quanto a esquecer de mencionar alguém, não por ingratidão, mas por emoção, passo ao registro dos meus agradecimentos, a começar pelo meu companheiro Paulo e nossos filhos, Maíra e Gonçalo Luiz, pela confiança, pela espera, por tudo o que foi e por tudo que ainda será.

Sou grata aos meus pais, Accacio e Olga, que além de me presentearam com os meus irmãos Márcia e Flávio (in memoriam), são a referência maior de uma vida de lutas, sonhos e muita determinação.

Aos meus amigos de alma, e de coração, Elaine e Fábio, Livia e Luis Cláudio, Maró, Ozaí e “suas mulheres”, por aquilo que me propiciaram e mais ainda, por serem verdadeiramente presentes na minha vida.

Aos amigos e companheiros de inquietações, idéias e jornada: Marcos, Gustavo, Thiago Rodrigues, Eide e Angélica. À Eurides, por todos os cuidados. À minha jornalista predileta, Ticianna da Cunha Mujalli, pela amizade sincera, cumplicidades e acolhidas.

Aos mestres, sempre amigos, Marcos Del Roio, Tullo Vigevani e Miguel W. Chaia, que muito contribuíram para a minha formação e, com suas idéias, instigaram a minha reflexão sobre a realidade social e suas manifestações políticas.

Agradeço aos colegas professores do Departamento de Ciências Sociais, aos funcionários e particularmente aos meus alunos da Universidade Estadual de Maringá (UEM), que além do incentivo a este trabalho, colaboraram nos momentos em que foi necessária a minha ausência na instituição em virtude do seu desenvolvimento.

Agradeço aos professores da Banca por terem aceitado o nosso convite.

Em especial, muito obrigado ao meu orientador e sempre mestre, Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto. Ao longo desta caminhada, tive com ele a oportunidade do diálogo acadêmico e de engendrar reflexões que definitivamente mudaram o meu olhar e o meu pensar o *mundo*, os *Estados* e a *arte da política internacional*.

*Com tanto dinheiro girando no mundo  
Quem tem pede muito quem não tem pede mais  
Cobiçam a terra e toda a riqueza  
Do reino dos homens e dos animais  
Cobiçam até a planície dos sonhos  
Lugares eternos para descansar  
A terra do verde que foi prometido  
Até que se canse de tanto esperar  
Que eu não vim de longe para me enganar*

*O tempo do homem, a mulher, o filho  
O gado novilho urra no curral  
Vaqueiros que tangem a humanidade  
Em cada cidade e em cada capital  
Em cada pessoa de procedimento  
Em cada lamento palavras de sal  
A nau que flutua no leito do rio  
Conduz à velhice, conduz à moral  
Assim como deus, parabéns o mal*

*Já que tudo depende da boa vontade  
É de caridade que eu quero falar  
Daquela esmola da cuia tremendo  
Ou mato ou me rendo é lei natural  
Num muro de cal espirrado de sangue  
De lama, de mangue, de rouge e batom  
O tom da conversa que ouço me criva  
De setas e facas e favos de mel  
É a peleja do diabo com o dono do céu*

***(A Peleja do Diabo com o Dono do Céu - Zé Ramalho)***

## Resumo

O estudo busca analisar a política externa brasileira dos anos 90, sob o ângulo dos interesses de atores estatais e não estatais na Agenda externa do país, particularmente em relação ao Mercosul. Nesse sentido, a investigação se reporta a inserção internacional do Brasil no pós-Guerra Fria, período em que foi definida uma nova estratégia econômica de desenvolvimento para o país, escolha que implicou mudanças na política exterior.

Tendo em vista o cenário internacional de incertezas para os Estados, conferimos à hipótese de que a reestruturação da economia política global e a assimilação da hegemonia neoliberal por parte dos países latino-americanos, implicaram certa negligência com o modelo de desenvolvimento endógeno. Do mesmo modo, no período em tela, as decisões sobre política externa reuniram não somente os interesses estatais, mas também de atores não estatais, porém organizados, que buscaram exercer poder de pressão e influência nos processos decisórios.

Destarte, considerando que as relações entre Estado e sociedade permeiam as decisões quanto ao desenvolvimento nacional e as diretrizes de política exterior, coloca-se em evidência que interesses específicos pautam as relações entre o Governo, representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), representante de um determinado grupo de empresas do segmento industrial brasileiro. Com isso, verifica-se que as relações entre ambos os Atores foram pautadas no modelo de desenvolvimento liberalizante, que acabou por se constituir em plataforma de inserção internacional do Brasil. Sob essa perspectiva, confirma-se que o processo decisório em política externa não está dissociado dos interesses e da ideologia dos atores envolvidos no processo.

**Palavras chaves:** Política externa brasileira, Confederação Nacional da Indústria, inserção internacional, relações internacionais, Mercosul, desenvolvimento sócio-econômico.

## Abstract

This study aims to present an analysis of the Brazilian Foreign Policies, considering the special points of view of particular interests ( sponsored by State and non-State actors) in the country's Foreign Agenda, especially Mercosul ones. In this context, the researches are directed to Brazil's insertion into the international into the post Cold War period; that moment brought up a definition of a new economics strategy for the development of the country. This choice brought on changes in the Brazilian Foreign Policy.

Considering the international and uncertain scenario in the Countries studied, we checked the hypothesis that said that , the reconstruction of the global economics policy and the assimilation of neo-liberal hegemony by some of the Latin-American countries, implied a certain neglect of the endogenous development model. And at this same focused moment, the decisions concerning foreign policies united not only the state interests, but also, hosted non-state activists, but organized ones, who aimed to influence and put pressure upon the decision process.

In this manner, considering that the relationship between State and Society permeate decisions concerning national development and the directions for Foreign policies, it is focused that specific interests regulate the relationships between the Government ( represented by Ministério das Relações Exteriores ( MRE) Ministry of Foreign Affairs ); and, Confederação Nacional da Indústria (CNI), National Confederation of Industries ). that represents a certain segment of the Brazilian industrial companies and scenario. Considering these previous ideas, it comes to light that the relations between both parties, were based on a model of liberated development ,and this model became the platform for the acceptance of the international insertion of Brazil. Under this perspective, it is born, that a confirmation of the decision process in foreign policy is not separated from the interests and ideologies of the activists involved in this process,

**Key words:** Brazilian Foreign Policies, Nacional Industrial Confederation, insertion, international relations, Mercosur, Socio-economic development.



## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo I - Poder e política no espaço internacional.....</b>	<b>25</b>
1. O Estado e o sistema mundial moderno.....	28
2. Em torno do eixo Leste-Oeste.....	43
3. Espaços geopolítico e geoeconômico no cenário contemporâneo.....	52
<b>Capítulo II - Desenvolvimento e inserção internacional: um cenário de crise e reformas.....</b>	<b>63</b>
1. Mudanças no ordenamento internacional.....	69
2. <i>Market-oriented-reforms</i> e continuidades.....	74
3. Interdependência e assimetrias.....	95
<b>Capítulo III - Inserção internacional do Brasil: o caminho das escolhas.....</b>	<b>101</b>
1. O sentido da mudança.....	104
2. Em torno das decisões.....	118
3. Política externa brasileira nos anos 90.....	130
<b>Capítulo IV – Modernização e competitividade industrial: as escolhas da Confederação Nacional da Indústria.....</b>	<b>143</b>

1.	Representação de interesses.....	149
2.	<i>Market-oriented-reforms</i> e competitividade Industrial.....	161
3.	Custo Brasil e infra-estrutura Nacional.....	169
<b>Capítulo V – Política externa brasileira e participação empresarial na agenda do</b>		
<b>Mercosul.....</b>		
		<b>179</b>
1.	Diplomacia e participação empresarial no Mercosul.....	192
2.	O Mercosul e a União Econômica Européia (UEE).....	204
3.	O Mercosul e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).....	211
<b>Considerações finais.....</b>		<b>219</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>		<b>225</b>
<b>ANEXOS</b>		
<b>01-</b>	<b>Cronologia Mercosul (1990-2002).....</b>	<b>245</b>
<b>02 -</b>	<b>Estrutura Institucional do Mercosul.....</b>	<b>252</b>

## Introdução

O objetivo principal do estudo ora apresentado reporta a análise da política externa brasileira dos anos 90, particularmente naquilo que se refere à correspondência entre os interesses de diferentes atores em relação à política exterior, seja quanto aos fins na implementação de reformas econômicas, ou em relação ao modo de inserção internacional do Brasil. Assim sendo, o binômio política externa e desenvolvimento nacional conquista a centralidade no trabalho, pois através deste podemos visualizar um conjunto de medidas regidas em diferentes instâncias do Governo que operam não somente no âmbito interno, mas também no campo da atuação exterior. Igualmente, podemos conceber que os interesses nacionais correspondem aos objetivos de atores estatais e não estatais na Agenda externa do país.

De início, esclarecemos que a base sobre a qual desenvolvemos a pesquisa sobre a Agenda de negociações internacionais do Brasil foi constituída a partir do Mercosul, em virtude do estabelecimento de uma tríade que contempla o modelo de desenvolvimento liberalizante; as diretrizes da política externa brasileira; e ainda, a representação de interesses de um grupo de empresas por intermédio da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Sobre esse alicerce desenvolvemos os pressupostos norteadores do trabalho quanto ao processo decisório em política externa e, nessa arena, quanto à representação de interesses dos atores em relação à ação externa brasileira, particularmente no Mercosul.

No campo analítico, o estudo posiciona-se junto àqueles que propõem uma análise da política externa brasileira a partir dos determinantes internos, opção que não exclui a

consideração de variáveis sistêmicas como limites e possibilidades para a atuação internacional do país. Todavia, apresentar uma concepção em que desenvolvimento e política externa aparecem articulados é fundamental para a realização de uma análise político-social que evita cair em reducionismos sobre o acompanhamento dos fluxos de capitais e níveis do comércio no âmbito regional. Não por acaso, recusamos trabalhar com a concepção de cisão entre política interna e política externa.

O arco de reflexão, portanto, se reporta a inserção internacional do Brasil no pós-Guerra Fria, período em que foi definida uma nova estratégia econômica de desenvolvimento para o país e, em virtude dessa escolha, incidiu mudanças na política externa brasileira. Sob essa perspectiva, toma-se por referência o papel desta política de Estado no desenvolvimento nacional, logo, o desafio foi encontrar o caminho que permitisse apontar com maior precisão de que maneira os formuladores da política exterior do Brasil propuseram mudanças que tinham por finalidade atender os interesses dos diferentes atores envolvidos. Considerando as relações entre Estado e sociedade que permeiam as decisões quanto ao desenvolvimento e inserção internacional do país, tivemos por preocupação atentar para as especificidades do grupo de empresas do segmento industrial organizadas em torno da CNI, tendo em vista apreender suas posições em relação às referidas decisões.

Referente aos aspectos metodológicos, em especial sobre o recorte histórico, nossa atenção se voltou para a grandeza dos desafios enfrentados pelo país no cenário de crise internacional no final da década de 80. Apesar das dificuldades derivadas das transformações ocasionadas pela dissolução do bloco socialista; intensificação do processo de internacionalização do capital; bem como redução da importância geopolítica da América Latina; o Brasil teve que redefinir rumos e estabelecer estratégias quanto à

manutenção do padrão de desenvolvimento com crescimento econômico, bem como dar prosseguimento a sua inserção internacional.

Em continuidade, para abordar as diretrizes da política externa brasileira no período em tela, adotamos como premissa que os temas, acordos e tratados desenvolvidos na ação externa provocam desdobramentos no encaminhamento da política nacional e, em alguma medida, alteram as condições de vida da sociedade enquanto um todo. Nesse sentido, a investigação reporta de maneira especial ao Mercosul, em virtude de seu antecedente histórico de promover o aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, marco do interesse comum em alcançar um determinado patamar de cooperação econômica e a tentativa de estimular a complementação de setores da economia dos países-membros.

Registre-se ainda que, a Constituição de 1988, no Título I, Artigo 4, em Parágrafo Único, orienta a política externa brasileira para a busca por integração das nações latino-americanas. No entanto, para além das questões pertinentes a orientação geral da política exterior, é notória a importância do Mercosul para o Brasil, uma vez que confere ao país um espaço de manobra mais amplo para a sua política internacional, bem como fortalece a posição de unidade influente na região.

Deste modo, nossa abordagem pretendeu colocar em evidência as relações entre Atores estatais e não estatais em torno da formulação e condução da política externa brasileira em relação ao Mercosul e a partir da integração. Adicione-se que o Governo e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) são protagonistas desse processo, sendo que, o primeiro está representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e demais órgãos do Estado e o segundo, representa um determinado grupo de empresas do segmento industrial. Ambos os atores, porém, projetam seus interesses no encaminhamento do processo de modernização econômica e inserção internacional do Brasil nos anos 90.

O ponto de inflexão que determinou o período inicial da pesquisa corresponde, de uma parte, à alteração da ordem internacional construída durante a Guerra Fria, com dois blocos hegemônicos e com o estabelecimento das condicionalidades do desenvolvimento da economia dos países periféricos dadas pelo desenvolvimento e expansão das economias dos países centrais. De outra parte, no pós-Guerra Fria, refere-se à exaltação do mercado e a alteração do papel do Estado, sobretudo nos aspectos referentes à regulamentação econômica, livre comércio, criação de blocos econômicos e na apreciação da democracia representativa; temas assinalados como proeminentes na composição da Agenda internacional.

Contudo, mediante ao contexto de incertezas para os Estados, conferimos a hipótese de que a reestruturação da economia política global e a assimilação da hegemonia neoliberal por parte dos países latino-americanos, tanto suscitou crises nacionais, quanto intensificou as desigualdades na ordem social regional. Observado o ritmo próprio de cada país, a escolha por uma doutrina política que associa mercado e democracia representativa ao ordenamento das relações sócio-econômicas das sociedades, implicou certa negligência com o modelo de desenvolvimento endógeno. Desse modo, aponta-se que, no período em tela, as decisões sobre política externa reuniram não somente os interesses estatais, mas também de atores não estatais, porém organizados, que buscaram exercer poder de pressão e influência nos processos decisórios.

Acrescente-se que no cenário internacional contemporâneo despontou uma outra lógica quanto à finalidade política e estratégica dos governos nacionais e dos interesses de empresas e corporações transnacionais. Significa que em termos de economia política global, a estabilidade econômica de um determinado país, ou de um bloco de países, pode

ser prejudicada por decisões tomadas por grupos privados e a partir do nexo que lhes é próprio.

Por conseguinte, a partir do entendimento acima, deriva duas de nossas interpretações: a primeira delas, reconhece que as relações entre Estados e empresas não podem ser desprezadas na análise do sistema internacional, porquanto os Estados não organizam e não controlam as atividades econômicas que estão alocadas em suas jurisdições. A dimensão cumulativa do comando econômico está sob o controle das empresas transnacionais que fazem do sistema econômico mundial um espaço de competitividade desigual e, conseqüentemente, favorece a manutenção da posição de dominação dos países potências em relação aos países em desenvolvimento. A segunda interpretação, assinala a diminuição da importância do Estado enquanto ator exclusivo na construção e manutenção da estabilidade da ordem internacional. Não obstante, o traço de continuidade do funcionamento da estrutura do sistema internacional é a permanência do Estado como ator preponderante. Igualmente, reafirmamos que em política externa existe uma determinada unicidade e indivisibilidade do interesse nacional, visto que um país não prescinde dos interesses internos quando se ocupa dos externos, porque à ação externa compete amparar e promover os interesses do Estado.

Contudo, a interdependência assimétrica é característica das relações internacionais contemporâneas, sendo que, no âmbito da integração regional esse aspecto corresponde à existência de maior grau de vulnerabilidade de um dos Estados-parte em relação a determinado setor econômico ou atividade produtiva. O sentido paradoxal da interdependência acarreta dificuldades ao processo de integração, considerando que serão atingidos os interesses dos grupos que compõem as sociedades envolvidas, sejam estes organizados ou não. Justamente nos momentos de alternância entre prosperidade e crises,

nota-se que o Mercosul volta à condição de retórica, já que o conjunto de atores envolvidos na integração não atribui ao projeto regional maior relevância do que ao projeto nacional. Em tempos de crise, as ações diplomáticas refletem decisões estratégicas em termos de manutenção ou modificação dos objetivos anteriormente definidos, embora se perceba que os grupos organizados procuram exercer pressão no sentido de garantir a satisfação dos seus interesses.

Com a finalização desse estudo, esperamos estar contribuindo para uma melhor compreensão das decisões em política externa brasileira nos anos 90, visando demonstrar que interesses específicos balizaram as relações político-econômicas entre os Governos e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e influenciaram o processo decisório em torno dos temas Agenda externa. Sem pretender explorar hipóteses quanto às condições de mudanças e continuidades na política externa brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), nossa atenção esteve voltada para o período de governos que se iniciou com Fernando Collor de Mello e findou com Fernando Henrique Cardoso, porque tínhamos por objetivo identificar na política exterior traços do modelo de desenvolvimento liberalizante. Assim sendo, defende-se que as soluções políticas para o desenvolvimento se revelam como uma variável analítica possível, que independe da época ser de prosperidade econômica ou em tempos de crise. Em verdade, acredita-se que existe uma significação dos modelos políticos de desenvolvimento das nações, da mesma maneira que o processo decisório em política externa não está dissociado da ideologia dos atores envolvidos no processo.

Para promover a leitura e compreensão do exposto, além desta Introdução e das Considerações finais, o trabalho está organizado em cinco capítulos dedicados a apresentação do arco teórico, bem como de um leque de temas relativos às reformas



estruturais, estratégias de desenvolvimento, diretrizes da política externa brasileira e interesses específicos de uma determinada parcela do segmento industrial. Por fim, resgata-se a perspectiva dos Atores estatais e não estatais mediante a Agenda de Negociações Internacionais do Brasil, a partir do Mercosul.

O primeiro capítulo apresenta o leque de referências teóricas e históricas correspondente ao exame das relações internacionais. Parte-se da teoria política clássica e do conceito de Estado Moderno e segue-se numa trajetória de “ciclos longos”, que nos permitiu alcançar o debate sobre Estado nação e relações internacionais. Chega-se, assim, às teorias que se ocupam das relações entre o sistema de Estados e o capitalismo no mundo contemporâneo.

O segundo capítulo contempla o cenário de crise no pós-Guerra Fria, com o intuito de tornar compreensível o papel do Estado quanto ao desenvolvimento nacional, e na definição de estratégias de inserção internacional. Ao mesmo tempo, recupera-se o processo de implementação de reformas voltadas para o mercado no Brasil, na América Latina e o alcance dessa orientação na estrutura de funcionamento do Mercosul. Ocupamo-nos das questões referentes ao neoliberalismo disciplinar, que provocou mudanças nas relações entre o Estado e os capitais.

O terceiro capítulo foi destinado ao exame das condições de inserção internacional do Brasil no período 1990-2002. Considerando a formação dos espaços geopolíticos e geoeconômicos no pós-Guerra Fria, procura-se distinguir a condição de dependência da relação de interdependência assimétrica entre Estados. Igualmente, demos tratamento à reflexão sobre formulação de decisão em política externa tendo em vista a determinação de seus conteúdos e estratégias de condução. Na apresentação política exterior brasileira nos

Governos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, foi dada prioridade a atuação da diplomacia econômica.

No quarto capítulo, delineamos o posicionamento das empresas brasileiras organizadas na Confederação Nacional da Indústria em relação ao processo de modernização do país e seus desdobramentos. O objetivo foi demonstrar o perfil e a atuação de uma parcela do segmento industrial na defesa de seus interesses no cenário nacional e internacional. Foi dado destaque ao processo de escolhas da entidade confederativa quanto às estratégias para o desenvolvimento liberalizante, competitividade industrial e crescimento da indústria brasileira.

No quinto capítulo, ocupamo-nos da Agenda brasileira de negociações internacionais, em particular quanto aos temas de interesse industrial. Procura-se evidenciar os diferentes posicionamentos da Confederação Nacional da Indústria quanto ao Mercosul, União Econômica Européia e a Área de Livre Comércio das Américas.

Em caráter complementar, a apresentação de anexos busca facilitar a compreensão e melhorar a qualidade das informações referentes ao processo de integração regional.

## Capítulo I – O poder e a política no espaço internacional.

“Vê-se na ordem das coisas que nunca se procura fugir a um inconveniente sem incorrer em outro e a *prudência* consiste em saber conhecer a natureza desses inconvenientes e tomar como bom o menos prejudicial.” (MAQUIAVEL, XXI; 126)

A epígrafe de Maquiavel confere nosso propósito nesse capítulo quanto a demonstrar que, seja como for, poder e política são indissociáveis. No país ou no mundo, o exercício do poder político ou econômico pode variar porque tanto depende da ação de quem o exerce, quanto dos limites impostos ao poder, todavia, mesmo que haja mudança de liderança, de controle ou na forma de organização política, o poder é perene. Desde Maquiavel está demonstrado que a conquista, o exercício e a perda do poder acontecem por meio da política e, assim sendo, a política é uma arte; e, por suposto, a política como ciência não poderia constituir um domínio fechado. A ciência política tem por componente dinâmico a transformação de forças (política, econômicas e armadas) e, bem por isso, interpreta-se ser proeminente analisar o sentido da mudança ou falta dela para melhor apreender as matizes do processo histórico e suas manifestações nas relações internacionais.

Seguindo nessa linha de raciocínio, leva-se em consideração que, no realismo político de Maquiavel é imperativo ao ato de governar a avaliação constante das circunstâncias em termos de relações de força, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito

externo. Ato contínuo, por intermédio do pensamento de Max Weber, se compreende que o Estado pode ser definido como uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. (WEBER, 1980; 106). Soma-se a esse conjunto de concepções, embora com enfoque diferente, as contribuições de um outro autor que também pretendeu enfrentar discussão tão ampla e complexa. Trata-se de Antonio Gramsci, leitor atento e interlocutor crítico de Maquiavel, que concebe o Estado como o espaço onde se realiza a hegemonia<sup>1</sup> de um grupo social sobre a sociedade nacional. A noção de Estado, portanto, além de abarcar a o aparato administrativo, executivo e o poder coercitivo, deveria abranger as bases da estrutura política da sociedade civil. Pela análise de Bianchi, Gramsci construiu uma concepção ampliada do Estado, de modo que:

"Ciência política significa ciência do Estado e Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não apenas justifica e mantém seu domínio como também obtém o consenso ativo dos governados." (BIANCHI, 2007; 29)

A nação, por sua vez, em Gramsci foi concebida como:

"Uma comunidade materialmente objetiva e institucional feita, portanto, de economia, Estado, sociedade civil, língua, literatura, enfim, uma realidade visível, inserida em contextos geopolíticos dos quais recebia o significado relativamente *universal de sua particularidade*." (BARATTA, 2004; 47)

No pensamento gramsciano aflora o contraponto entre a instância internacional e a unidade nacional, entre a história mundial e histórias nacionais. De acordo com Giorgio

---

<sup>1</sup>Hegemonia exercida por meio de organismos privados (igrejas, escolas e entidades de classe).

Baratta, Gramsci, além de reconhecer a contradição entre o “universal” e o “particular” (Q14 e Q22) demonstra ter o atilamento daquilo que as teorias normativas classificam de sistema de interdependência, bem como da importância da internacionalização dos problemas nacionais; no caso, da *questão meridional*. (BARATTA, 2004; 59) Ainda sob esse prisma, temos por indicação de Robert Cox que a entidade básica das relações internacionais é o Estado, ou melhor, o Estado é o foco principal da luta social e a entidade básica das relações internacionais. (COX, 2007; 114)

No mundo contemporâneo os Estados nacionais se mantêm como pólo da autoridade política e jurídica do sistema internacional, todavia, essa interpretação está longe de ser unânime entre os pesquisadores da área. Entre nós, há aqueles<sup>2</sup> que minimizam a importância do papel do Estado, nacional e internacionalmente, em vários sentidos propõe a sua redução e ainda, entendem a “globalização” como um *processo de interação* entre idéias, instituições e capacidade produtiva e poder militar. Para outros<sup>3</sup>, o Estado nada mais é do que um participante em concorrência com outros partícipes “livres de soberania” buscam os meios de assegurar seu bem-estar e sua segurança por outras vias, além da cidadania. Neste estudo, corrobora-se com a tese de permanência do Estado como ator preponderante no sistema interestados, no entanto, entendemos que nesse tema é preciso atentar para a complexidade das relações entre Estado e sociedade civil, entre economia e política, entre o plano interno e o externo, pois, esses aspectos da realidade se correlacionam crescentemente. As conexões a que nos referimos, historicamente são

---

<sup>2</sup> Não pretendemos recompor a história do pensamento neoliberal, mas fica como registro indicativo das escolas com maior expressão e influência teórica dessas idéias: Escola de Chicago: Friedman / Escola Austríaca: Hayek / Escola Virginiana: Buchanan / chamados teóricos Anarco-Capitalistas: Hunter e Huntington.

<sup>3</sup> Destaca-se, entre outros, Marie Claude Smouths. Du bon usage de la gouvernance en relations internationales. pp. 81-89. Revue internationale des sciences sociales, v 50, s 1. Paris, Presses de Sciences, 1998. / Kenichi Ohmae. O fim do Estado Nação. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

produzidas e reproduzidas na dinâmica de relações sócio-econômicas, na forma de organização institucional da sociedade, bem como na projeção e defesa de interesses dos diferentes segmentos envolvidos.

Acrescente-se que ao invés da crise de paradigmas, preferimos o tratamento em que a complexidade das Relações Internacionais demanda a complementação de modelos teóricos com vistas a aperfeiçoar o entendimento sobre a ordem mundial contemporânea. Assim sendo, não seria sensato desprezar a crescente interação entre os Estados e o capital que nas últimas décadas aprofundou a interdependência assimétrica entre países potências e países em desenvolvimento, aspecto que altera os recursos de poder do Estado e as relações entre Estados. Como bem pontuou Gill, atualmente,

“não somente os Estados hobbesianos, mas também muitos outros estão se voltando para o mercado e, portanto, para a internacionalização de algo parecido com uma forma lockiana de sociedade civil auto-regulada.” (GILL, 2007; 90)

### ***1. O Estado e o sistema mundial moderno***

A noção *clássica* das relações internacionais emerge quase que paralelamente ao conceito de Estado Moderno<sup>4</sup> e, a partir deste, funda-se a observação sobre o comportamento dos Atores estatais no sistema internacional. De início, o interesse nesse campo de estudo esteve com a filosofia que buscava explicações para a ocorrência de relações entre *coletividades soberanas* mediante a ausência de uma autoridade capaz de

---

<sup>4</sup>Séculos XVII e XVIII.

impor-lhes suas decisões, visto que, a teoria do *direito natural*<sup>5</sup> perdera essa capacidade de intervenção na ordem estabelecida. A resposta a essas indagações de natureza filosófica, de certa forma foi formulada por Thomas Hobbes e pode ser encontrada na *teoria do estado de natureza* porque, em oposição ao escolasticismo medieval, formulou um conjunto de princípios e sistematizou idéias demonstráveis pela razão pura<sup>6</sup>.

No pensamento hobessiano, o *estado de natureza* é o estado de guerra de todos contra todos, estado natural dos Homens que está ligado à ausência de um poder organizado. Neste sentido, sem alternativa ao estado de guerra permanente forja-se o *Pacto* em que o Homem abandona a sua liberdade em troca de segurança. Institui-se a Paz e o Estado forte, no qual os súditos não têm direito de opor-se ao soberano porque o poder está legitimado, em virtude do pacto. De uma parte, a ordem reinante no interior das Repúblicas não é arbitrária porque a vontade coletiva está presente na legitimação do poder, não obstante, de outra parte, o *estado de natureza* permanece nas relações entre as unidades políticas, já que não existe um poder que possa impor-se sobre elas.

A partir dessas considerações preliminares, apontamos duas fortes influências do pensamento hobbesiano no âmbito das teorias sobre relações internacionais: a primeira, corresponde à oposição entre estado de natureza e estado de sociedade; e, a segunda, refere-se à ausência de regras comumente aceitas entre Soberanias. Uma vez adotado esse prisma, interpreta-se o *estado de natureza* preponderante no sistema internacional e nada, em tempo algum, poderá ser considerado como um ato “injusto”<sup>7</sup>, visto que inexiste um poder

---

<sup>5</sup>Doutrina em desuso desde o séc. XVIII, salvo permanência de sua aplicabilidade no interior de esferas da Igreja Católica.

<sup>6</sup>Sobre esse aspecto, são elucidativos os comentários de Richard Crossman: Hobbes pertence à idade em que os homens estavam destruindo a supremacia da teologia mediante argumentos filosóficos, e buscando construir uma moderna linguagem científica que se adaptara às necessidades de seu pensamento. CROSSMAN, Richard. “A revolução inglesa”. pp. 39-62. 1980. (p.48/49)

<sup>7</sup>Aspas da autora.

comum, lei ou poder Soberano no meio. Dito de outra maneira, cada Estado é soberano para agir em legítima defesa ou na defesa de seus interesses e, para defendê-los, a unidade política pode conduzir as suas ações externas como bem dispor. Não há limites aos interesses e, se houver, são aqueles impostos pela própria dinâmica das relações entre os Estados, pelo embate, pela guerra ou até pelo jogo de soma zero. Nesse plano de entendimento das coisas, prevalece o reino da força no âmbito externo, ambiente das relações internacionais; e, no plano interno, prevalece o reino da ordem social, onde temos o poder organizado e legitimado pelo pacto.

De tal modo, o sistema de governo europeu medieval e o sistema de estados moderno não diferem quanto ao estado de anarquia estabelecido no meio, mas na organização dos governos, dos direitos e da posse territorial, sendo que no primeiro caso, a propriedade e a autoridade estão condicionadas as relações entre senhores e vassalos e, no segundo caso, ocorre a institucionalização da autoridade pública no interior de uma jurisdição, bem como, fica estabelecido que a propriedade privada e os bens públicos são absolutos, porém, por serem distintos em natureza devem ser tratados em separado. Como se sabe, a crise no sistema de poder medieval no séc. XVII, culminou com a reorganização do sistema de poder na Europa até que a *Paz de Westfália* (1648) germina o moderno sistema interestados, baseado no equilíbrio de poder e no direito internacional. Este último, adotado nas relações entre as jurisdições autônomas, mas não sobre elas. Do ponto de vista das relações internacionais, importa destacar que uma vez instituído o princípio da soberania nacional, inaugura-se o sistema de poder anárquico entre Estados.

Cabe esclarecer que, nosso intento com essa discussão é colaborar com uma gama de estudos que se empenham em construir matrizes teóricas que possibilitam o avanço do conhecimento no campo das relações internacionais. Todavia, não seria correto abandonar



o legado que a *teoria política clássica* deixa aos estudos contemporâneos, especialmente quando nos reportamos aos manuscritos de Maquiavel e Hobbes. Com efeito, no limiar do séc. XVII a iniciativa privada já organizara o comércio entre estados e, com o tempo, os Estados passaram a lutar pelo controle do comércio e depois pela expansão territorial fora da Europa. O séc. XVIII corresponde ao período em que as relações entre Estados foram governadas pelos monarcas e, conseqüentemente, por suas ambições e interesses, numa conjunção em que o colonialismo e o escravismo serviram de amparo ao exercício do poder por parte das potências da Europa. Historicamente, o sistema político e econômico mundial não foi produto de uma simples e progressiva somatória de territórios, mercados, países e regiões. Como bem apontou Fiori, pode-se considerar que o sistema internacional foi uma criação do poder: do poder expansivo e conquistador de alguns Estados/economias nacionais europeus que durante o século XVII se transformaram no pequeno grupo das grandes potências até o século XIX. (FIORI, 2005; 67)

Considerada a relevância deste debate para o nosso estudo, dado o nosso interesse em estabelecer correspondência entre a *teoria política clássica* e suas influências sobre o pensamento político latino-americano, retomamos algumas considerações de Richard Morse<sup>8</sup>, historiador norte-americano conhecido por seu interesse pela América-Latina, especialmente pelo Brasil. A obra *O espelho de Próspero*<sup>9</sup>, retoma a Idade Média com o objetivo de rastrear o nascedouro das mentalidades, as maneiras diversas de conceber idéias, o homem, a sociedade, tanto no universo mental ibérico, quanto no universo anglo-saxônico. Esse período, conforme demonstrado, caracteriza-se pelo declínio da visão

---

<sup>8</sup>Durante a sua estada no Brasil, em fins da década de 40, Morse foi influenciado pelos estudos de Antônio Cândido, Sérgio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes, entre outros.

<sup>9</sup>Em relação título da obra: Próspero corresponde aos Estados Unidos da América; e, a imagem especular é a América Latina, na qual, “a Anglo-América pode reconhecer suas próprias enfermidades e seus problemas.” MORSE, Richard M. *O Espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. 1988. (p. 13)

cristão do mundo e pela emergência de uma nova racionalidade inspirada em realidade comercial, científica, tecnológica e cultural própria. Mudanças que requeriam uma nova lógica e uma nova ciência que, no percurso longo e às vezes irregular de sua formulação, vieram a adquirir traços racionalistas e universalistas. (MORSE, 1988; 30)

Richard Morse rejeita a tese de determinismo intelectual, sendo que, sua preocupação está em demonstrar que tanto na perspectiva da Ibero - América, quanto da Anglo - América, as sociedades colonizadoras adotaram, deixaram-se levar ou foram arrastadas por dois conjuntos de premissas políticas que seguem orientando a lógica da ação e do pensamento político. Sob o propósito de chamar a atenção para dois modelos conceituais de política, a análise se concentra no legado das colônias<sup>10</sup>.

- i. TOMISMO: Tradição Medieval, originada em um conjunto de idéias vigentes no reinado de Afonso<sup>11</sup>, o Sábio, que definia os sujeitos políticos não como indivíduos, mas por sua localização social e sua missão cristã. O governante como aquele que, por consciência, devia impor as Leis de Deus publicamente. A sociedade concebida como uma entidade cujas partes estão ordenadas como o *imperfeito* em relação ao *perfeito*.
- ii. MAQUIAVELISMO. Tradição originária do Renascentismo, forjada na necessidade dos estados nacionais nascentes e príncipes cristãos em disputa. Na perspectiva da ibero-América, por exemplo, questionava-se: os índios deviam ser incorporados pacificamente à cristandade ou submetidos à servidão? Qualquer que fosse a resposta (ou solução), de fato, importava que a *soberania* fosse imposta à colônia.

---

<sup>10</sup>Em sua primeira versão, conforme registro do autor, identificava-se a Rainha Isabel ao enfoque Medieval e o Rei Fernando ao enfoque Renascentista. Todavia, os enfoques neomedieval e humanista coexistiam na Espanha no séc. XVI e, mesmo depois de feita a “escolha” pela Contra-reforma as influências humanistas sobreviveriam. Além disso, para Morse, nem o enfoque Medieval Tomista, nem o Maquiavelismo “amoral” conquistaram uma posição monolítica que pudesse ser percebida como total e unicamente implementada.

<sup>11</sup>Aproximadamente em 1260.

A relevância de se observar o processo de influência das tradições políticas ibérica e inglesa na formação das idéias nas colônias está em considerar o que acontecera na Espanha com a propagação das Idéias Tomistas e Maquiavelistas.

Os críticos de Maquiavel, contemporâneos da época, entendiam que o perigo<sup>12</sup> de suas idéias consistia no fato da religião ter sido transformada em um mero fator psicológico no cálculo social. Embora reconhecessem o Estado como uma associação “natural”, se afirmava que a Razão do Estado deveria responder às leis de Deus e às virtudes de um Príncipe cristão, quer dizer, a oposição severa ao pensamento de Maquiavel não estava no Absolutismo, pois este era um princípio cardinal no Estado espanhol, mas no arcabouço teológico. Reconhecidamente, uma das muitas contribuições de Maquiavel para o entendimento da *arte da política* refere-se à concepção de desprovidencializar o Estado e, no caso espanhol, pesou negativamente o fato de suas idéias por em xeque o papel teológico que havia sido atribuído ao Estado espanhol da contra-reforma. Mudada a concepção de Estado, tem-se que a análise do Estado orgânico se sobrepõe ao do Estado como artifício, da mesma maneira que a política passa a ser entendida como arte e ciência, podendo condicionar o programa político do mundo ibérico.

A trajetória da escolha inglesa, numa direção oposta a trajetória que culminou com a escolha da Ibero-América (séc. XVI), aconteceu na segunda metade do sec. XVII e marcou o momento em que o pensamento político inglês adquiriu determinados padrões advindos da reorientação nacional, provocada pelas transformações em curso na área científica, comercial e política. De forma ampla, pode-se afirmar que esse processo de mudanças é constitutivo do pensamento político inglês da época, especificamente de pensadores como Hobbes (1588-1679) e Locke (1632-1704) que, por meio de suas teorias expressaram a

---

<sup>12</sup>Lembramos que o antimachiavelismo esteve fortalecido após a sua indicação ao Índex.

suscetibilidade inglesa a uma determinada conjuntura histórica. Morse, numa espécie de exercício comparativo de conjuntura histórica vivenciada pela rainha Vitória e por Thomas Hobbes, interpreta que, se por um lado a Espanha se envolvia com novos estados nacionais e com os povos não cristãos do ultramar, por outro, a Inglaterra enfrentava o problema de reconstituir uma ordem nacional que, uma vez legitimada proporcionasse um novo ponto de apoio de poder internacional. Nesse sentido, para a rainha Vitória colocava-se um amplo mundo multiforme e para Hobbes colocava-se um mundo circunscrito e homogêneo e, dada às circunstâncias históricas, o tema do *universalismo* aparece sob duas concepções antagônicas:

- i. VITÓRIA/Espanha: O *universalismo* expresso num conjunto único de circunstâncias; propondo adaptar o *particular* (novo) ao *universal* (antigo). O Homem é concebido como um ser/animal *social* e político e numa “ordem de importância” vêm primeiro que as cidades ou que a República. O poder coercitivo do Estado deve ser utilizado para o bem comum e para administração da justiça, segundo os princípios cristãos.
- ii. HOBBS/Inglaterra: O *particularismo* deve procurar uma resposta repetível; igualmente, devem-se aplicar regras ao particular. *O Homem é lobo do Homem* e, por sua própria natureza, *a sociabilidade só poderá ocorrer através dos pactos*. Estes últimos são construções artificiais, da mesma forma que a comunidade ou o Estado erigido sobre os homens. O poder coercitivo do Estado está no Leviatã e é irrefutável frente ao *enigma da condição humana*. Nesta razão, o princípio do medo se sobrepõe ao princípio da honra, sendo o mundo passível de injustiças.

Percebe-se que na concepção vitoriana há uma orientação que indica a conciliação do “novo” com base nos princípios “tradicionais” e na concepção hobessiana, há uma orientação de (re)combinação por meio do pacto. Significa que no pensamento político inglês o rumo é pela busca do espaço político da pessoa privada e, por conseguinte, pode

ser compreendido como possuidor de uma racionalidade dessacralizada e utilitária, bem como uma base individualizada ou “atomista” para a construção do corpo político. (MORSE, 1988; 63)

Entra em pauta a discussão sobre *liberdade e direitos inalienáveis*, temas centrais na produção teórica de Locke, bem como a *propriedade* e o *poder político* como elementos essenciais para o exercício da liberdade, do consenso, da lei e da razão. De acordo com Morse, o legado do pensamento lockeano foi apontar *o lugar da burguesia no sol político*<sup>13</sup>, que resultaria no mundo Anglo-Américo de grande utilidade a partir do sec. XIX com os avanços do capitalismo. Sabe-se que o liberalismo é um dos sustentáculos da teorização de Locke, tendo ele pioneiramente tratado dos temas pertencentes a esta doutrina, como os direitos naturais, liberdade civil e individual, governo representativo, subordinação do Poder Executivo ao Poder Legislativo, bem como do direito de resistência e da tolerância religiosa. Não são poucos os estudos que compartilham da interpretação quanto à proximidade entre o pensamento lockeano e o liberalismo e, como exemplo, lembramos os trabalhos de Norberto Bobbio, bem como os de Tomás Várnagy, que atesta: el pensamiento de Locke sigue siendo una de las bases fundamentales del Estado liberal democrático. (VÁRNAGY, 2000; 58)

Neste debate, a contribuição de Richard Morse está em demonstrar que Hobbes e Locke representam uma determinada ética política em processo de formação e consolidação, compartilhada pelas colônias transatlânticas. Dito de outra maneira, a presença do pensamento de ambos os autores nas colônias corresponde à assimilação das idéias do liberalismo político e, posteriormente do liberalismo econômico. Não significa dizer que, necessariamente passaram a conviver junto, pois a história nos oferece exemplos

---

<sup>13</sup> Grifo nosso.

de convivência harmoniosa entre o liberalismo econômico e o autoritarismo. No Chile, por exemplo, após o golpe que derrubou o governo de Salvador Allende (1973) a ditadura foi implantada e apesar da tentativa de construir a imagem de um regime democrático, de fato, o regime esteve sob controle do governo Pinochet que impediu qualquer tipo de organização política e participação popular. Adicione-se que os *Chicago boys* passaram a controlar a equipe econômica do governo e, a partir de 1975, foram implementadas as reformas estruturais na economia chilena que promoveu uma reestruturação econômica consoante com o modelo neoliberal. A conjugação do liberalismo econômico com o autoritarismo político foi sustentada e justificada pelo governo Pinochet e pela tecnocracia neoliberal de duas maneiras: através do discurso, que colocava sobre o modelo econômico de desenvolvimento anterior a incapacidade de solucionar os problemas econômicos do país; e, através da intervenção do governo militar, que em nome da estabilidade política desarticulou a organização de distintos segmentos sociais.

Contudo, no início, a tendência aos liberalismos mostra-se mais acentuada na Anglo-América e, conforme demonstrado por Locke, o poder articulador da burguesia por um Estado livre de amarras teológicas e pronto para implementar um projeto político em que se prioriza o homem privatizado e os interesses particulares, revela a opção inglesa descrita por Morse. Decorre do mesmo raciocínio que, se as premissas do discurso inglês já sinalizavam uma significativa transformação rumo ao liberalismo, o mesmo não ocorria na Península Ibérica, onde prevalecia resistências às mudanças; tanto que, nas leis para as Índias Espanholas se reafirmavam os *princípios* da ordem provincial, justiça social, liberdade pessoal e caridade cristã (MORSE, 1988; 66) A questão da liberdade no pensamento político espanhol, centrado na questão da conservação de domínios no Estado, não aparece na esfera do homem individual, mas sim no âmbito do livre arbítrio, noção

vinculada à doutrina católica. Frente a um mundo em que o individualismo se afirmava, a concepção adotada passou dos preceitos do “Estado como bem comum” de inspiração TOMISTA para o “governo como arte” de inspiração MAQUIAVELISTA. De certa maneira, a sabedoria política espanhola do séc. XVIII tacitamente recuperou Maquiavel e colocou Hobbes na posição de antagonista.

Não poderíamos encerrar o prolongado diálogo com Morse sem pontuar que somos cautelosos quanto à concordância com as afirmativas referentes à consolidação do perfil do pensamento latino-americano, visto que nesta discussão cabe uma indagação: existe um pensamento social latino-americano? Essa não é uma resposta simples e objetiva porque se considera a heterogeneidade entre os países da região, particularmente quanto à formação do pensamento social. Reconhecemos como possível a identificação de temas comuns aos Estados nação da região, da mesma maneira que consta na produção latino-americana estudos voltados ao reformismo, nacionalismos, americanismo, iberismo, anti-imperialismo, entre outros. A rigor, na história das idéias latino-americana os autores respondem em direções distintas aos temas mencionados e, por essa razão, são valiosos estudos que priorizam os aspectos referentes às rupturas e continuidades do processo histórico, por oferecerem elementos contundentes para o entendimento do sentido do processo social.

Como um bom exemplo do que estamos falando, e também para não nos distanciarmos da reflexão proposta no início, utilizaremos como “passagem de volta” um fragmento da obra *Pensar a Guerra, Clausewitz*, na qual Raymond Aron envolvido numa profunda discussão referente à Guerra e suas diferentes manifestações, apresenta as variantes entre Guerra de liberação nacional e Guerra revolucionária; Guerra clássica, de inspiração militar e com fim político; e aquelas denominadas como Guerras do Vietnã e da

América Latina; sendo justamente esse último componente da abordagem que nos chama a atenção quanto à permanência do legado hobessiano nas relações internacionais. Antes, porém, lembramos que a *guerra é um camaleão* e deve ser compreendida com sendo outra de conjuntura em conjuntura, complexa em cada conjuntura. (ARON, 1986; 174). Deste modo, diz Aron, cabe ao homem de Estado determinar a singularidade da guerra que lhe compete abarcar ou conduzir.

A observação sobre os acontecimentos políticos na América Latina nos anos 60, tanto nos permite identificar a difusão de conflitos, quanto perceber as origens modernas do armamento do povo, no entanto, esses acontecimentos não correspondem a uma Guerra revolucionária. Segundo a interpretação de Aron, o fracasso de todas as revoluções na América Latina, até mesmo da revolução não-violenta de Allende no Chile, da guerrilha urbana na Argentina, no Brasil e na Venezuela, refere-se ao fato de que essas ações não tiveram efeito quanto a vencer um exército regular ou mobilizar todo o povo. Em verdade, todos os episódios na região chegaram a abalar os regimes, fossem autoritários ou liberais, porém, não anunciaram a aproximação de uma revolução ou de uma guerra revolucionária. Nessa linha, sustenta que:

“A guerrilha urbana no Uruguai, a luta armada dos esquerdistas e dos comandos de extrema direita na Argentina revelam as tensões de sociedades pobres demais para satisfazerem às aspirações da maior parte, de classes políticas incapazes de melhorarem as condições de vida ou de obterem o respaldo popular.” (ARON, 1986; 197)

Ainda que na aparência possa ser diferente, em virtude do recorte histórico e da complexidade das relações entre Estados Latino-Americanos em plena Guerra Fria, na epígrafe consta a idéia de sistema internacional. Ou seja, somente quando a autoridade da



lei deixar de prevalecer nas relações entre Estados, a mediação passará a ocorrer por critérios da “política de poder”, leia-se, pelo uso da força coercitiva e ou pela liberdade de ação. Além disso, cabe ressaltar que nos anos 60 o autoritarismo político instalou-se na América Latina, paulatinamente enfraqueceu as propostas emancipatórias de inspiração cepalina, bem como fortaleceu o isolacionismo entre os países da região.

Não por acaso, enfatiza-se que em *Paz e Guerra entre as Nações*, Raymond Aron divide os Estados em duas categorias: as Grandes Potências e os pequenos Estados. As primeiras, em virtude de seus recursos superiores, têm a capacidade de moldar a conjuntura internacional; os segundos, devido à carência de recursos, limitam-se a tentar adequar-se à conjuntura. (ARON, 1979; 124) Deste modo, não é difícil perceber a ocorrência de *relações horizontais* - de cooperação - entre os Estados, bem como notar que subsistem as *relações verticais* - de poder - entre as unidades. Sendo que essa perceptiva analítica permite que se avalie em separado e em planos distintos tanto a ocorrência de relações verticais, quanto horizontais entre os Estados, todavia, o avanço a ser conquistado refere-se ao entendimento sobre o efeito do encontro desses dois planos. Na verdade, quando analisamos as relações em separado perde-se de perspectiva a presença do conflito, da divergência e até mesmo da contradição entre os planos em termos de interesses dos atores.

Um outro caminho para a interpretação da interação dos Estados no sistema internacional foi apresentado por Hedley Bull. Segundo ele, entre Estados, a influência mútua pode ter a forma de cooperação ou de conflito, ou mesmo de neutralidade ou de indiferença recíproca com relação aos objetivos de cada um. (BULL, 2002; 15) Deste modo, a interação pode corresponder a uma atividade econômica, política, ou outra, no entanto, Bull nos alerta que ocorrerá em conformidade com a definição de sistema

internacional elaborada por Raymond Aron: as relações entre as comunidades políticas independentes compreendem, simultaneamente, a paz e a guerra.

Afora as considerações anteriores, ressalta-se que Aron é cauteloso ao falar numa teoria de relações internacionais. Para ele, a defesa desse entendimento ampara-se em dois argumentos:

- i. A impossibilidade de discernir as variáveis endógenas das variáveis exógenas nas relações internacionais;
- ii. A impossibilidade de quantificar, com rigor, tanto o que está em jogo, quanto o que está em risco nas relações internacionais.

Significa que nem sempre é possível estabelecer correspondência entre a incitação (*input*) e o efeito (*output*) produzido nas relações internacionais. A possibilidade de não se conseguir estabelecer correspondências numa razão direta (lógica) nas relações internacionais, para ele, constitui o elemento principal de justificação para a não formulação de uma teoria. Em compensação, Aron defende que a única abordagem possível das relações internacionais é a “sócio-histórica”. Ou seja, entendimento referente à impossibilidade de uma teoria de relações internacionais, reflete uma linha pensamento autônomo, fértil e particularmente voltado para a Ciência Política. A título de substanciar essa consideração, visto que não cabe a prova, basta observar a sua vasta produção e atentar para a preponderância dos eixos temáticos que constituem a Ciência Política no conjunto da obra<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>Raymond Claude Ferdinand Aron (1905-1983): *La Sociologie Allemande Contemporaine*, Paris, Alcan, 1935; *Introduction à la Philosophie de l'Histoire*, Paris, Gallimard, 1938; *L'Homme contre les Tyrans*, Paris, Gallimard, 1946; *L'Opium des Intellectuels*, Paris, Calmann-Lévy, 1955; *Espoir et Peur du Siècle. Essais non Partisans*, Paris, Calmann-Lévy, 1957; *Dimensions de la Conscience Historique*, Paris, Plon, 1961; *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962; *Dix-Huit Leçons sur les Sociétés Industrielles*, Paris, Gallimard, 1962; *La Lutte de Classes. Nouvelles Leçons sur les Sociétés Industrielles*, Paris, Gallimard, 1964;

Não obstante, na análise das relações entre Estados há estudiosos que não se mostram adeptos da teoria do *estado de natureza* e, em decorrência dos desacordos, temos abordagens divergentes das Relações Internacionais. A corrente idealista de inspiração Kantiana, por exemplo, pauta-se pela *teoria da Paz Perpétua* e privilegia como foco de análise dos fenômenos internacionais as relações entre Estados e não as relações de poder entre os Estados, enfoque afeito aos teóricos realistas. Kant, preocupado com o problema da paz internacional e também em fornecer um modelo de orientação à sociedade, diga-se, idealmente formulado, busca demonstrar que é possível ir além do estado de natureza e, com este intuito, a teorização da paz perpétua está fundamentada em quatro pontos principais<sup>15</sup>. Como segue, sucintamente:

- i. Os Estados nas suas relações externas vivem num *estado não-jurídico*;
- ii. O estado de natureza é um estado de guerra e, portanto, um *estado injusto* (cabendo esta interpretação para as relações entre os indivíduos, ou seja, no plano societário interno);
- iii. Os Estados devem “liberar-se” da condição de *estado injusto* e fundar uma *federação de Estados* (uma união dos povos, porém sem se intrometer nos problemas internos uns dos outros e também observando o inimigo externo);
- iv. A *federação* não significa a instituição de um poder soberano ou *superestado*, mas assimila-se a uma associação entre iguais; numa colaboração entre iguais.

Visto que o propósito de Kant é pensar a Paz Perpétua com sentido duradouro, distingue as razões de guerra entre os Estados e, de maneira complementar, identifica as condições necessárias para o estabelecimento da paz permanente. Desse modo,

---

Démocratie et Totalitarisme, Paris, Gallimard, 1965; Les Étapes de la Pensée Sociologique, Paris, Gallimard, 1967; D'une Sainte Famille à l'Autre. Essais sur les Marxismes Imaginaires, Paris, Gallimard, 1969; Les Desillusions du Progrès, Paris, Calmann-Lévy, 1969; Études Politiques. Recueil d'Essais, Paris, Gallimard, 1972; Penser la Guerre, Clausewitz, 2 vols., I - L'Âge Européen, e II - L'Âge Planétaire, Paris, Gallimard, 1976; Mémoires. 50 Années de Réflexion Politique, Paris, Julliard, 1983.

<sup>15</sup>Para aprofundar, consulte: Norberto Bobbio. Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984. / Shiguenoli Miyamoto. O Idealismo e a Paz Mundial, 1999.

necessariamente, os Estados devem observar que um *tratado de paz* não pode implicar pretextos para uma guerra futura; um *Estado independente* não pode ser adquirido por outro através de sucessão hereditária, troca, compra ou doação; a *abolição do exército* permanente (com vistas ao desarmamento); evitar *dívidas públicas*, porque a força financeira é ameaçadora; o respeito ao *princípio de não-intervenção* (direito internacional); *Estados em Guerra* não devem permitir atos de hostilidade, porque são moralmente reprováveis. Sobre este último indicativo, cabe comentar que *guerra justa* é aquela que um Estado empreende para se defender de um *inimigo injusto*. Mas quem seria este inimigo? Na resposta de Kant, é aquele cuja vontade publicamente manifesta trai uma máxima, que se elevada à condição de regra universal impossibilitaria qualquer estado de paz entre os povos e perpetuaria o estado de natureza. (KANT, 1989; 165) Por conseguinte, os cidadãos devem decidir sobre a guerra e, para tanto, a *República* é a melhor forma de governo porque garante a liberdade no plano interno e a paz no plano externo. O *direito internacional*, por sua vez, proporciona o pacifismo político num ambiente federativo de Estados livres; o *direito cosmopolita*, que regula as relações entre os Estados e os estrangeiros, deverá evitar hostilidades, ou melhor, deverá certificar a hospitalidade. Em síntese, o projeto da Paz Perpétua, inspirado nas formulações de Kant, prevê a elaboração do pacto que instituiu a *Sociedade das Nações* e, idealmente concebe a sublevação do *estado de natureza* para o *estado de sociabilidade* no ambiente internacional.

O papel do direito internacional nessa matéria é evidente, uma vez que os fundamentos de uma ordem internacional reguladora das relações entre Estados soberanos, advêm dessa área do conhecimento. Contudo, salienta-se que o ordenamento do *estado de natureza* pela ordem jurídica nem sempre alcança os objetivos postulados, já que os Estados sobrepõe ao idealismo jurídico à preservação de seus interesses e da própria

integridade. Tal evidência, que não anula a existência de certo grau de equilíbrio entre Estados salvaguardado pelo direito internacional, acaba por estimular interpretações críticas referente à concepção de equilíbrio no plano internacional. Cabe destacar que o equilíbrio de forças entre potências, até certo ponto, pode conter a comunidade internacional no que tange a iniciativas belicosas, porém, a teoria do equilíbrio conduz, com efeito, a uma filosofia da organização social que gira em torno da noção utilitarista de interesses entre Estados soberanos. (MERLE; 81; 23)

### *1. Em torno do eixo Leste-Oeste*

Após a Primeira Guerra Mundial, o estudo das relações internacionais deixa de ser um interesse específico de diplomatas, historiadores e juristas, na medida em que estudiosos e pesquisadores passam a contribuir na confecção de um campo de estudos mais específico. O resultado positivo desse esforço analítico, que busca melhor definir as realidades no campo das relações internacionais, está na proposição de análises integradas, as quais, por sua vez, possam ir além das análises parciais produzidas pela Economia Internacional, pelo Direito Internacional, pela História Diplomática e pela Política Internacional<sup>16</sup>.

Não obstante, a disciplina das Relações Internacionais é um legado anglo-saxônico e o aprofundamento do estudo, a partir da II Guerra Mundial, retrata uma bem sucedida tentativa da Ciência Política norte-americana, em superar as contribuições descritivas e

---

<sup>16</sup>Para aprofundar, consulte: Shiguenoli Miyamoto. O Estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte, 1999. / Williams da Silva Gonçalves. Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

formais das abordagens historicistas e do direito internacional que tanto influenciaram a compreensão dos fenômenos da política internacional. Os teóricos norte-americanos procuraram avançar na construção de marcos analíticos que foram fundamentados na definição de categorias capazes de constituir paradigmas e teorias explicativas da ação do Estado e das motivações de sua *intelligentzia* política no sistema internacional. (VILLA, 2003; 8) Verifica-se que na academia norte-americana o estudo adquiriu um caráter aplicado e as Relações Internacionais foram pensadas para decidir sobre problemas concretos enfrentados pelo Estado, em detrimento da reflexão puramente teórica. A academia inglesa, por sua vez, teceu as bases de uma tradição de estudos das Relações Internacionais que atribuiu significativa importância aos fatores culturais nos componentes das Relações Internacionais, sem que fosse eliminada a consideração das “razões de poder” impulsionando as relações internacionais.

Como é de conhecimento amplo, no cenário da internacional do pós-Segunda Guerra, analistas e estudiosos passam a observar que a lógica das relações das relações internacionais e de seus intercâmbios diplomáticos e bélicos havia mudado, sobretudo em virtude da corrida armamentista. Em meio a guerra entre os dois principais atores do sistema internacional, Rússia e Estados Unidos da América, o paradigma da impossibilidade da vitória posto pela arma atômica alterou a lógica do sistema - como muitos estudos confirmaram. Este debate não escapa as preocupações deste estudo, sobretudo no que tange ao entendimento de diferentes abordagens das relações internacionais. Assim sendo, deparamo-nos com o pensamento de Hans J. Morgenthau, objeto de críticas contundentes de diferentes autores, particularmente naquilo que se refere à idéia de que os Estados perseguem seus respectivos interesses. Via de regra, a tônica do

argumento crítico recai sobre a primazia do político na obra *Politics Among Nations*<sup>17</sup>, visto que, Morgenthau adota por premissa a autonomia da esfera política na definição dos *interesses* do Estado e, estes últimos, como embasamento para a formulação da política externa. Melhor dizendo, os interesses são definidos em termos de poder e, a partir deste, a política externa deve ser formulada e conduzida, pois, se a definição do conteúdo do interesse é produto da história e poderá esvaecer ao longo do tempo, a adoção do interesse enquanto padrão é perfeitamente possível porque se trata de um fundamento perene.

Conforme estabelecido na teoria realista, o sistema internacional é composto por Estados nacionais que possuem recursos desiguais e, assim sendo, lutam para obter mais poder e, com isso, satisfazer os interesses nacionais. Nessa tradição localiza-se o pensamento de Edward Carr, que escreveu *Vinte Anos de Crise: 1929-1939*, com o objetivo de compreender a política mundial. Na referida obra, que se tornou referência no estudo das relações internacionais, Carr registra que o desejo passional de evitar a guerra determinou os percursos iniciais da matéria, contudo, após 1931, desencadeia-se um raciocínio crítico e analítico sobre os problemas internacionais. (CARR, 1981) Adicione-se o entendimento de que a antítese entre teoria e prática, entre utopia e realidade, está presente na oposição entre intelectuais e burocratas. O autor enfatiza a importância do papel desempenhado por Lenin e Mannheim naquilo que se refere à imparcialidade e objetividade do pensamento intelectual e, em oposição, critica o pensamento burocrático por entendê-lo como essencialmente empírico. Para Carr, em virtude de o burocrata pertencer à ordem vigente, segue o padrão de orientação que se inspira pela prática e não pela teoria, que torna a política em um fim em si mesmo. (CARR, 1981; 28)

---

<sup>17</sup>MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1948.

Não por acaso, verifica-se que no pensamento de Hans J. Morgenthau, os *interesses* exprimem o contexto político e cultural a partir do qual são formulados e, por isso, podem mudar em virtude das circunstâncias. Não obstante, a busca pelo poder é contínua, da mesma maneira que a transformação do mundo resulta da manipulação política dos interesses. Em virtude deste aspecto pragmático da política internacional, Morgenthau identifica e diferencia o interesse nacional em *nível vital* e *nível secundário*. Os primeiros interesses conferem ao Estado segurança, liberdade e independência, a proteção de suas instituições e ainda, a observação dos valores. Igualmente, os interesses vitais não cedem lugar a concessões e representam questões sobre as quais o Estado está disposto a defender uma guerra. De outra parte, os interesses secundários por definição, complexidade e transitoriedade são mais difíceis de serem apresentados, porém, pode-se dizer que são aqueles que implicam o fazer concessões e negociar. Por eles, no exercício da política, admite-se abrir mão de aspirações com fins morais e universais, já que, em determinadas circunstâncias a paz só poderá existir como resultado da negociação dos diferentes interesses dos Estados.

Vale lembrar que, Raymond Aron não poupou críticas a Morgenthau no tocante ao papel da guerra e na definição dos interesses do Estado. No tocante a guerra, ou melhor, do lugar que a guerra ocupa nas relações internacionais, os autores diferem inteiramente porque, para Aron, a análise das relações entre os Estados se faz mediante aplicação de método histórico-sociológico, em cada caso particular e a partir daquilo que ele considera como a especificidade das relações internacionais. Vejamos essa concepção:

“A guerra contém a legitimidade e a legalidade do recurso à força armada por parte dos atores, nas civilizações superiores essas relações parecem ser as únicas, dentre



todas as relações sociais, que admitem o caráter normal da violência.” (ARON, 1980; 321)

Em Hans Morgenthau, a guerra é uma possibilidade latente, no entanto, interpretou que no cenário pós-Segunda Guerra prevaleceu à reprovação moral da mesma. Deste modo, a arte de governar, bem como a busca pela satisfação de interesses<sup>18</sup>, se orienta no sentido de evitar a guerra. Evidente que os idealistas formularam críticas a esta linha de pensamento, por entenderem que o enfoque contribuiu para uma tradição política que conduz à guerra. Logo, segundo os seus críticos, Morgenthau não distingue entre poder como um fim e poder como um meio para conquistar um fim; do mesmo modo, a neutralidade teórica estaria comprometida, considerando que a descrição da realidade não estaria dissociada das formulações da política externa americana.

Do ponto de vista da análise das variáveis econômicas nas relações entre os Estados, a leitura de Morgenthau corresponde à primazia da política sobre a economia. Nos termos propostos pelo pensamento morgenthaliano, chega-se ao entendimento de que a *luta pelo poder* é contínua, porém difere quanto às condições morais, políticas e sociais. Adicione-se que, em sua concepção, a política interna e a política internacional nada mais são do que duas manifestações diferentes do mesmo fenômeno: a luta pelo poder. (Morgenthau, 2003; 49) Do mesmo modo que acontece na política internacional, na política interna *a luta é pelo poder*, e como poder no contexto do pensamento morgenthaliano é *poder político*, esse se dará na relação entre aqueles que o exercitam e aqueles sobre os quais é exercido. Em termos de decisões em política externa, a teoria e a prática correspondem aos limites da política de poder.

---

<sup>18</sup>No caso dos Estados, os interesses são determinados pelo conjunto de valores e ideologias dos diferentes grupos que compõe uma sociedade.

Em virtude dessas concepções, ao escrever a crítica às teorias econômicas do imperialismo, Hans Morgenthau<sup>19</sup>, recupera determinados acontecimentos históricos na tentativa de desmontar a idéia de que imperialismo e capitalismo estão associados, da mesma maneira, insiste em argumentar que o ímpeto ao imperialismo não advém de motivações econômicas, mas sim de poder e, para exemplificar, cita Alexandre Magno e Adolf Hitler. Embora reconheça que o imperialismo pode sim levar à guerra, argumenta no campo defensivo das idéias que, por abalar as economias nacionais, a guerra não conta com o apoio dos capitalistas. Deste modo, Morgenthau obscurece o papel dos grupos econômicos, em particular dos norte-americanos, por terem satisfeitos e ou aumentados seus interesses em virtude da política externa.

Enfim, não há dúvida de que o pensamento morgenthaliano é um marco da tradição realista ocidental que o coloca na condição de referencial permanente, com inclusão de sua estreita ligação com a Guerra Fria. Entretanto, concorda-se que tendo sido um dos formuladores da política externa americana sua produção teórica não é destituída de valores ou ideologias. Ou seja, ao teorizar sobre a ação do Estado no sistema internacional, ou indicar padrões de atuação diplomática, não ignora as condições favoráveis dos países potências em determinados contextos históricos.

Nesse debate, vale lembrar que, quando os sinais do fim da Guerra Fria já eram notáveis, Aron analisava que *a política prevalece, mas a economia é uma razão importante*, sugerindo uma linha de diálogo entre as abordagens realistas do pós-Segunda Guerra e outras possibilidades de abordagem no pós-Guerra Fria. Por ora, nos interessa dar ênfase a idéia de que uma teoria não pode ser tomada como inadequada ou superada em virtude do surgimento de novos fenômenos, na verdade, acreditamos que é preciso ter cautela nas

---

<sup>19</sup> Para aprofundar, consulte: MORGENTHAU, Hans J. A luta pelo poder. pp. 87-145. 2003

afirmativas quanto à inadequação de uma teoria, visto que, contemporaneamente convivemos tanto com o poder político-militar quanto com poder político-econômico. Se por um lado, a teoria realista possibilita a compreensão de um conjunto de fenômenos e comportamentos presentes no sistema internacional, por outro lado, temos resistências quanto ao tratamento em separado, por oposição, entre política externa e política interna, respectivamente *política alta* e *política baixa*. Conforme este quadrante, as questões de *política alta*, concernentes à segurança e política externa seriam hierarquicamente mais importantes que as questões de *política baixa*, relativas a questões econômicas e sociais, sendo que, as primeiras correspondem aos aspectos fundamentais da política de poder.

Os teóricos da escola de Frankfurt, por sua vez, acreditam que a complexidade do sistema internacional demanda novos projetos de pesquisa, já que, o legado desta corrente foi demonstrar a aparente neutralidade científica dos estudos na área, bem como o papel desses na produção e reprodução do sistema internacional. Os herdeiros dessa escola, formuladores da chamada *teoria crítica* em relações internacionais, admitem ter por preocupação e objetivo a emancipação humana, que infere uma conotação política a produção do conhecimento. Nas palavras de Cox:

“Critical theory is directed to the social and political complex as a whole rather than to the separate parts. As a matter of practice, critical theory, like problem solving theory, takes as its starting point some aspect or particular sphere of human activity. But whereas the problem solving approach leads to further analytical sub-division and limitation of the issue to be dealt with, the critical approach leads towards the construction of larger picture of the whole of which the initially contemplated part is just one component, and seeks to understand the processes of change in which both parts and whole are involved.” (COX, 1981; 278)

Em meio às questões abordadas por essa linha investigativa, destaca-se a ampliação dos limites de pesquisa e a inovação na base teórica dos estudos nessa área do conhecimento, face atender a interpenetração Estado/sociedade civil; a consideração do caráter ideológico do realismo; e a crítica quanto a apreender o cenário internacional como quadro de ação a-histórico<sup>20</sup>. Acrescente-se que essa teorização busca suplantar a divisão entre política interna e política externa, bem como a cisão entre política internacional e economia internacional.

Marcel Merle, entre outros não-marxistas, foi um dos teóricos contemporâneos das relações internacionais que pôs em destaque a contribuição da crítica marxista quanto a demonstrar que atrás da neutralidade aparente das regras do direito escondiam-se fenômenos de dominação social. Do mesmo modo, enfatizou o rigor e poder de síntese dessa teorização, que detém a capacidade de desnudar a interdependência dos fenômenos políticos e econômicos, internos e externos, e de discernir através da aparente incoerência dos fatos, a marcha inexorável em direção à universalização das relações internacionais. (MERLE, 1988; 62) De maneira distinta, Merle, não deixou de mencionar sua discordância em relação à perspectiva marxista de análise das relações internacionais. A saber: Primeiramente, porque não foi dado o devido valor ao fator político, ou melhor, quanto ao papel do Estado no meio internacional e, em segundo, porque o tratamento dado ao fator tecnológico infligiu importância menor a esse determinante, como se fosse um subproduto da expansão capitalista. Para o autor, ao se ocupar em separar os Estados socialistas dos Estados capitalistas, a teoria marxista comete o equívoco de não ressaltar que o nível de desenvolvimento tecnológico serve de critério para estabelecer a escala de poder entre os

---

<sup>20</sup>Sobre essa temática, destacamos: Mônica Herz. Teoria das Relações Internacionais no pós-Guerra Fria. Dados [online]. 1997, vol.40, n.2 ISSN 0011-5258.

Estados, elemento que pode ser utilizado na clivagem que separa os países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos.

Pertinentes, as críticas de Merle possibilitam colocar a reflexão em um outro patamar, ou melhor, nos permite questionar até que ponto à teoria marxista contribui o entendimento sobre o sistema de Estados e a modernidade capitalista. Considerando que, contemporaneamente, as relações internacionais permanecem fortemente balizadas tanto pela lógica da geopolítica, quanto pelo desenvolvimento desigual, a teorização das relações entre o sistema de Estados e o capitalismo, talvez, possa elucidar o que existe ou não de novo no *modus operandi* entre Estados e mercado. Longe de querer crer que o alcance da *economia política internacional* (de inspiração neo-gramsciana) circunscreve-se unicamente as questões econômicas, somos prudentes quanto a se obter, no curto prazo, um maior entendimento sobre a ocorrência do domínio político do capital no meio internacional, mesmo sabendo que este não é preponderante ao domínio político estatal.

Isso posto, concordamos com Velasco e Cruz quanto à existência de afinidades entre teorias normativas das relações internacionais com as chamadas teorias críticas, especialmente aquelas de vertente neo-gramsciana que propõe o debate sobre as relações entre Estado e sociedade civil com desdobramentos ou interface de natureza externa. Todavia, conforme mencionamos, não pode ser negligenciado o papel do Estado no *próspero* liberalismo-econômico, tanto para a política interna, quanto para a política externa. Sob o prisma das relações internacionais, o liberalismo econômico não pode ser tratado de maneira ambivalente, mesmo porque, é preciso considerar que, em economias políticas periféricas, o liberalismo estará associado a orientações que favoreçam de maneira ordenada sua consolidação compromisso com as economias capitalistas do centro. Nas potências hegemônicas, por sua vez, ele aparecerá em aliança com falcões e realistas,

denunciando em conjunto o ‘idealismo’ do ‘internacionalismo liberal’. (VELASCO E CRUZ, 1998; 33)

## ***2. Espaços geopolítico e geoeconômico no cenário contemporâneo***

Apesar de terminada a Guerra Fria, permanecemos utilizando como referência que os Estados são unidades competitivas que interagem no sistema internacional. Do mesmo modo, interpreta-se que o sistema internacional não é homogêneo, visto que a estrutura de poder mundial permanece um de condomínio das grandes potências, onde países periféricos e ou em desenvolvimento enfrentam condições de inserção desiguais que acabam por caracterizar a interdependência assimetria entre os primeiros e os segundos<sup>21</sup>. Contudo, no caso dos países potências, a ocorrência de assimetrias se manifesta no aumento da precarização da condição de vida das camadas populares e dos trabalhadores, sem apresentar riscos a posição de poder ocupada na estrutura mundial. No caso dos países periféricos, além de agravar o grau de carências nas condições de vida da população, especialmente nas camadas inferiores, e crise no mercado de trabalho, a posição de poder do país tende a ser afetada em virtude do aumento da vulnerabilidade produtiva do país em questão.

Nesse sentido, concorda-se que os Estados são os atores manifestos do sistema e a igualdade formal entre os mesmos está garantida pela concepção e reconhecimento da soberania. Entretanto, o nexos formal da ordem internacional não nos impede de refletir sobre a dinâmica das relações internacionais, considerando que essas são permeadas por

---

<sup>21</sup>Para aprofundar, consulte: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro Inserção Internacional do Brasil. Economia e Sociedade. pp. 1-31. Caderno. No.17. Campinas: 2001. (p. 13)

interesses políticos e econômicos divergentes. Dependendo dos objetivos nacionais refletidos na política externa, a satisfação ou não dos interesses dependerá não somente do conteúdo e da atuação do país, mas também de sua repercussão no sistema internacional, refletida em apoios ou contestações por parte de outros Estados. Assim sendo, é pertinente que se incorpore à reflexão os aspectos referentes a heterogeneidade entre os Estados<sup>22</sup>, para melhor compreender a dinâmica do sistema mundial contemporâneo e incorporar na análise a concepção de economia de mercado. O pressuposto adotado compreende as *mudanças* como um processo lento e de larga duração, inconclusas historicamente. Mesmo porque, a história do capitalismo é marcada por longos períodos de crise, estruturação e recomposição da economia capitalista.

No que diz respeito às comunicações entre os distintos mercados do centro e da periferia e sem abandonar a preocupação com o tema do crescimento econômico dos países periféricos e atrasados, retomamos Giovanni Arrighi, que procura analisar no campo das relações internacionais o processo de disputa entre os Estados e não somente entre os capitais. Sua investigação coloca em evidência que, no final da década de 70 o volume de transações monetárias *offshore*, muitas vezes, ultrapassou o valor do comércio mundial e, por conseguinte, os moldes da expansão financeira das décadas de 1970/80 fortaleceram a tendência de acumulação de capital em escala mundial. No diálogo com Kevin Phillips assinala que, do ponto de vista da expansão financeira, seja qual for o país, somente uma pequena parcela da elite nacional compartilha os lucros da bolsa, dos bancos mercantis e das corretoras de valores. De outra parte, a supremacia da indústria, do transporte e do comércio, acarretar uma prosperidade nacional mais ampla. De maneira análoga, quando o

---

<sup>22</sup> Vale lembrar que os Estados divergem na sua idade, nos regimes políticos, pelo seu tamanho; no contingente populacional; pelas riquezas naturais; por seu desenvolvimento tecnológico; na distribuição de renda e nas condições de vida da sociedade.

capital produtivo cede espaço ao capital financeiro altera-se o processo de desenvolvimento econômico, as classes médias perdem poder de compra, modifica-se o *status quo* dos grupos sociais e se evidenciam os efeitos polarizadores da *financeirização*, na qual, a distância entre pobres e ricos fica mais acentuada, já que diminui o número de pessoas na camada intermediária ou média.

Contrariando a visão hegemônica e em sintonia com autores como Braudel e Hobsbawm, Giovanni Arrighi apresenta em *Longo Século XX* uma reflexão sobre a dinâmica da crise global, onde assinala a aproximação entre o poder do Estado e o do capital, para os significados da aliança entre Reagan (EUA) e Thatcher (Inglaterra) e ainda, para o distanciamento da política monetária de Bretton Woods e adesão aos princípios e à prática da moeda forte. Disposto desta forma, não é difícil perceber que as mudanças na economia política global refletem um processo de reorganização do sistema mundial que altera a natureza dos seus integrantes, sua maneira de se relacionar uns com os outros e a maneira como funciona e se reproduz. Tempos de mudança sistêmica, em que é visível a interferência do processo econômico mundial de reestruturação da produção, de circulação de mercadorias e de fortalecimento da hegemonia do capital financeiro no interior do Estado nacional<sup>23</sup>.

Giovanni Arrighi, pensador heterodoxo, analisa o processo de transição hegemônica de acumulação de capital sob a perspectiva ciclos sistêmicos, demonstrável em cada processo produtivo, negociador e financeiro. Nessa linha interpretativa, historicamente permanece a tendência de transições hegemônicas desde o séc. XVII, primeiro com a transição da hegemonia holandesa para a britânica; seguida da transição da hegemonia

---

<sup>23</sup>Sobre essa temática, destacamos SILVER, J. Beverly; SLATER, Eric. As origens sociais das hegemonias mundiais. pp. 161-225. 2001.



britânica para a norte-americana no séc. XIX; e, no séc. XX, se estruturou o *capitalismo de corporações* até o final da Primeira Guerra Mundial e, após esse marco, a ascensão do *capitalismo com padrão de dominação global*.

Em termos analíticos, para melhor apreender o escopo das relações de interdependência entre Estados e ou entre empresas e Estados, importa demonstrar que o *modus operanti* entre Estado x capitais fortalece a tendência de polarização entre núcleo orgânico e zonas periféricas, onde se situa a América Latina. Nos países potências se concentra o maior número de inovações tecnológicas e, apesar da intensificação da concorrência, as empresas reiteradamente obtém ganhos acima da média alcançada por empresas dos países em desenvolvimento, favorecendo a manutenção da hegemonia dos países centrais no sistema econômico mundial. Sob essa perspectiva, pode-se pensar que na construção e reconstrução do sistema internacional está presente a dissolução ou não da contradição entre a acumulação de capital e a organização do espaço político. No entanto, por ora, nota-se que a reorganização do espaço político-econômico mundial tem sido realizada pelo Estado capitalista.

Na verdade, em Arrighi, a busca de poder no sistema internacional é parte constituinte do processo que definiu a estratégia e a estrutura dos Estados como organizações. Apesar de se saber que, contemporaneamente, o sistema é dotado de um conjunto de regras e práticas que visam regular o jogo político, a despeito dos riscos envolvidos, não é raro acontecer à violação das regras e acordos entre Estados, que torna ainda mais duvidosa a capacidade de auto-regulação do sistema. Assim sendo, pode-se inferir que as *mudanças* na ordem internacional passam pela aprovação, violação ou transgressão das regras estabelecidas e, por isso, a margem de manobra nesse processo será maior para aqueles Estados dotados de maior poder. Ocupa o centro de nossa reflexão as

questões referentes ao exercício da função hegemônica<sup>24</sup> que, de maneira antagônica a concepção de supremacia (exercida pela coerção), implica em algum tipo de *cooperação* entre as partes, não importando para o seu consentimento o quanto o poder entre elas é assimétrico. A maximização do poder de um perante aos outros Estados, hipoteticamente, ocorreria em duas situações diferenciadas: (ARRIGHI, 2007)

- i. Quando um Estado detém a força motora de uma expansão universal do poder coletivo dos governantes perante os súditos;
- ii. Quando ocorre a expansão do poder de um Estado em relação a alguns ou a todos os outros Estados, representando o interesse geral de todos os súditos de todos os Estados.

O próprio Giovanni Arrighi reconhece que as afirmações acima se tornariam verdadeiras somente em situações de caos sistêmico<sup>25</sup>, ou seja, essas hipóteses dizem respeito a uma situação de completa, e aparentemente irremediável falta de organização. Trata-se de uma situação que surge porque o conflito aumenta progressivamente e suscita tendências antagônicas. Além disso, na medida em que o caos sistêmico aumenta generaliza-se a demanda por “ordem”, e nesse rumo, o Estado que satisfizer a demanda do sistema obterá a oportunidade de se tornar hegemônico. (ARRIGHI, 2007; 230)

Sob essa linha de raciocínio, na abordagem sobre a reorganização do sistema interestatal do pós-Guerra Fria, não é razoável separar as mudanças ocorridas na economia

---

<sup>24</sup>No pensamento weberiano, a hegemonia é uma forma de poder com legitimidade reconhecida; em Rousseau, refere-se ao sistema político em que a força se transformou em um direito e a obediência se tornou um dever. Considerando o léxico marxista, a hegemonia é uma forma estável e duradoura de dominação, que depende da capacidade das forças dominantes para evitar o exercício da violência. O pressuposto está nas formulações de Antonio Gramsci sobre o modo de garantir o controle dos aparelhos ideológicos que moldam os valores, as normas e os comportamentos numa sociedade moderna ou no sistema internacional. A transposição do conceito de hegemonia em Gramsci para a análise das relações internacionais designa uma forma de dominação mediante a combinação de consentimento, cooperação e coerção.

<sup>25</sup>O sistema moderno de Estados soberanos pode ser considerado como um sistema anárquico, porém, com princípios, regras e normas de procedimentos que configuram uma ordem anárquica.

mundial, das decisões políticas tomadas pelos países potências. Dito em outras palavras, o processo de internacionalização do capital está associado às relações de poder entre as nações. Ponto de inflexão de nossa pesquisa porque, de uma parte, corresponde ao fim da ordem internacional bipolar, predominante durante a Guerra Fria e, de outra parte, o início da manifestação das concepções universalizantes pela liberalização dos mercados nacionais, intensificação do livre comércio e reformulação do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), que culminou na constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse conjunto de processos, indiscutivelmente, causou impactos na Agenda política e econômica internacional.

Na observação do sistema internacional contemporâneo, é possível perceber que os países não hegemônicos e em desenvolvimento, por exemplo, o Brasil, a Argentina e o Chile, ocupam na hierarquia de poder uma posição relativa; no campo econômico, por ora, ocupam posições de maior proeminência, porém, relativas à realidade da interdependência assimétrica. Se considerarmos o nexo desses dois planos, econômico e político, o cenário que persiste é o da heterogeneidade entre países. Sob essa perspectiva, as considerações que aqui expusemos refletem a preocupação em considerar a dimensão dos desafios enfrentados pelo nosso país frente ao cenário de crise no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Antes de finalizar a parte dedicada a abordagem do sistema internacional, que contempla uma determinada perspectiva teórica que reconhece a existência de limites ao exercício do poder de Estados, embora isso não signifique dizer que os limites não possam ser infringidos, recuperamos três aspectos assinalados por Samuel Pinheiro Guimarães quanto os rumos da política externa brasileira. Toma-se por referência a função desta política de Estado na satisfação dos *interesses nacionais* tendo em vista o desenvolvimento. Em suas palavras, como segue:

- i. Os objetivos das Grandes Potências em relação aos grandes Estados da periferia é garantir que seu desenvolvimento político, militar e econômico não afete seus interesses locais, regionais e mundiais;
- ii. No processo de implementação de seus objetivos, [as Grandes Potências] procuram manietar a capacidade dos grandes Estados da periferia de executar estratégias de superação do subdesenvolvimento e da dependência, pois essas podem afetar seus interesses, através da construção de uma teia de acordos e de agências que consagrem aqueles privilégios e dêem a eles natureza e status jurídico internacional, revestidos da sacralidade do princípio “*pacta sunt servanda*”<sup>26</sup>;
- iii. De um lado, está sempre presente a idéia de desintegrar territorialmente ou desarticular politicamente os grandes Estados periféricos pelo estímulo a rivalidades regionais, raciais e religiosas onde existem, e de outro lado, a impedir que os grandes Estados se articulem, em nível regional ou em nível internacional, para enfrentar a ação e a pressão das Grandes Potências.

As observações de Samuel Pinheiro Guimarães nos conduzem a um determinado entendimento sobre as relações internacionais, pois, denotam ao pós-Guerra Fria a natureza inconclusa do ciclo histórico. Adicione-se que a complexidade do tema exige rigor na abordagem; e ainda que, no sentido concreto, tático, os “desfechos” no espaço internacional não foram realizados, uma vez que, rigorosamente não temos uma nova configuração mundial de poder.

Samuel Pinheiro Guimarães, deixa claro que se depender da lógica hierárquica do poder mundial a previsão é que o Brasil, bem como todos grandes Estados da periferia se satisfaçam com uma posição subordinada na qual se conserve os privilégios de que gozam os interesses comerciais, financeiros e de investimentos estrangeiros das Potências nos Estados periféricos. Evidente que a estratégia quanto à participação dos Estados periféricos

---

<sup>26</sup>Expressão em latim, refere-se à obrigatoriedade das partes cumprirem um pacto, um trato ou acordos.

na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Conselho de Segurança da ONU (como membros não-efetivos), não só adensa a idéia de que os países hegemônicos são portadores de interesses universais, mas também intensifica as assimetrias nas relações entre Estados periféricos e centrais. Nos anos 90, para além da sujeição da maioria dos países aos domínios da economia globalizada, sugere-se que houve um aumento no diferencial de poder entre os países centrais e os países periféricos do sistema capitalista mundial, visto que, o enfraquecimento e a modificação do papel do Estado nos países periféricos<sup>27</sup>, incluído o Brasil, foi muito mais devastador do que o praticado nos países centrais.

O colapso do sistema soviético e o fim da Guerra Fria transformaram a geometria de poder e as relações internacionais e, como vimos, algumas questões de natureza política ganharam uma outra complexidade e provocam o questionamento de conceitos e teorias utilizados no campo das relações internacionais. Nesse sentido, retomamos as considerações de Luciano Martins, com o intuito de avançar no entendimento sobre a ordem internacional, tendo em vista a trama de relações que caracteriza o sistema internacional tanto como um espaço organizado em termos de interesses nacionais e a capacidade de satisfazê-los, quanto disposto pela interdependência assimétrica entre as unidades do sistema<sup>28</sup>.

Para balizar a reflexão, considere-se que na *perspectiva horizontal* realiza-se a abordagem das relações competitivas entre os Estados e nela, a hegemonia assumiu uma função estabilizadora; por outro, na *perspectiva vertical*, é possível chegar à estrutura (e situações) de poder no espaço internacional. A dificuldade continuar a ser quanto ao

---

<sup>27</sup>Faz-se referência às privatizações, abertura econômica, sucateamento da maioria das Forças Armadas, em especial na América Latina.

<sup>28</sup>Para aprofundar, consulte: MARTINS, Luciano. Ordem Internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. p. 62-85. 1982.

recorte, abordagem e, sobretudo, qualificação da chamada dimensão *transnacional* das relações internacionais. Situada no campo do intercâmbio econômico, as intersecções das relações político-diplomáticas entre Estados, entre empresas e entre Estados e empresas são produzidas na esfera transnacional. Em Arrighi, temos a seguinte assertiva:

“As empresas capitalistas são cada vez mais dependentes – e também cada vez mais perturbadoras – do poder do Estado Hegemônico.” (ARRIGHI, 2001; 108)

Quando observado de um determinado ponto de vista, o volume e a dinâmica de capitais no mercado mundial, não só reflete a multiplicidade das relações transnacionais, mas também que determinados temas como meio-ambiente, desenvolvimento sustentável, geração de energias, entre outros, ultrapassaram o limites da discussão doméstica e alcançaram a esfera da política internacional. Certamente que essa movimentação provocou mudanças na agenda diplomática, uma vez que, esses temas passaram a integrar a esfera pública. Do mesmo modo, as decisões relativas a investimentos, transferências financeiras, correntes comerciais, etc., capazes de afetar o funcionamento interno de economias nacionais, passaram para o domínio do “privado-transnacional”. (MARTINS, 1992; 79)

Observado de um outro prisma, o avanço da dimensão *transnacional* demonstra que no espaço internacional não somente os diplomatas e os soldados detêm a capacidade de atuar no meio, já que, entre outros, cientistas, serviços de inteligência, unidades produtivas, entidades de classe, partidos políticos e grupos de interesses competem pelo mesmo objetivo quanto à atuação, apesar da ausência de coesão entre os mesmos. Adotada a referência de que toda relação de interdependência tende a ser também uma relação assimétrica, o pleito sobre ganhos mútuos (das vantagens comparativas) perde força porque a dinâmica é competitiva e as partes envolvidas, necessariamente não estão preocupadas

quanto a minimizar o desequilíbrio distributivo entre os beneficiários. Nesse eixo, o padrão das relações transnacionais mostra-se menos cooperativo e mais competitivo e, por isso, cabe examinar em que medida essas relações arranham as relações entre Estados com interesses conflituosos ou divergentes, bem como nos blocos econômicos constituídos em resposta a essa demanda.

Desse entendimento, decorrem duas certezas: a primeira é que as diferenças entre Estados e empresas não podem ser desprezadas na análise do sistema internacional, porquanto, os Estados não organizam e não controlam as atividades econômicas que estão alocadas em suas jurisdições. De fato, o controle e a maximização dos lucros são realizados pelas empresas. Estamos dizendo que, por enquanto, o comando da dimensão cumulativa dos capitais está sob o controle das empresas transnacionais que fazem do sistema econômico mundial um espaço de competitividade desigual que, por conseguinte, favorece a manutenção da posição de dominação dos países centrais em relação aos países periféricos. A segunda interpretação remete a depreciação da importância do Estado Nação enquanto Ator exclusivo na construção e manutenção da estabilidade da ordem internacional.

Considerada a tendência de as grandes potências procurarem reordenar as relações de poder a seu favor, e o avanço da interdependência assimétrica em detrimento as vantagens comparativas nas relações econômicas, a apreciação sobre recursos de poder e margem de manobra dos países periféricos recoloca a reflexão em um outro patamar. Nesse sentido, o desenvolvimento da análise nos transporta ao campo de questões concernentes à inserção internacional do Brasil a partir dos anos 90, período em que foi definida uma nova estratégia econômica de desenvolvimento para o país e, em virtude dessa escolha, vimos mudanças na política externa brasileira.

## Capítulo II - Desenvolvimento e inserção internacional: um cenário de crise e reformas.

“A economia, o desenvolvimento, tem que ter um sentido, quer dizer, a história, que é a sociedade em marcha, tem de saber para onde vai, tem de buscar um sentido. Não que esse sentido seja inerente; são os homens que têm que dar um sentido à história.” (RICUPERO, 2000; 43)

O mundo contemporâneo apresenta realidades sócio-econômicas profundamente heterogêneas e, em nossa interpretação, a dinâmica do sistema internacional não se revela como um processo de homogeneização. Realizar uma discussão voltada para o sentido político-econômico desse processo na América Latina<sup>29</sup>, com especial atenção aos países membros do Mercosul<sup>30</sup>, permite adotar o pressuposto em que *homogeneidade* e *heterogeneidade* não são apreendidas como pares, e sim como elementos fundantes de diferenciações sociais no interior dos Estados. É congruente reconhecer que a realidade dos países latino-americanos apresenta uma gama de diversidades social, política e cultural; bem como, constitui a mesma realidade desigualdades de ordem econômica, social, cultural

---

<sup>29</sup>Nas duas últimas décadas, ganhou força na produção acadêmica o uso da classificação “América do Norte” e “América do Sul”. A primeira correspondente à América do Norte, Caribe e América Central; e a segunda, constituída por 11 países independentes e os territórios da Guiana Francesa e Ilhas Malvinas não independentes. Não obstante, manteremos o uso da expressão “América Latina” por entender que essa denominação aguça o sentido crítico da reflexão quanto aos temas sócio-econômicos nos países da região.

<sup>30</sup>Mercado Comum do Sul – União Aduaneira composta por 04 Estados-parte: Argentina e Brasil, no eixo principal, Paraguai e Uruguai, no eixo secundário. Atualmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru compõem o quadro de Estados associados. A adesão da Venezuela, desde a assinatura do PROTOCOLO em 2006, é matéria controversa no contexto da integração latino-americana e, por isso, objeto de ajustes e negociações no interior do bloco. A incorporação da Venezuela ao Mercosul foi aprovada no Senado brasileiro em dezembro de 2009, obtendo 35 votos favoráveis e 27 contrários.



e militar. Assim sendo, entende-se que os estudos de política e relações internacionais não devem ignorar os aspectos referentes às diversidades e desigualdades constitutivas da realidade latino-americana porque, deste prisma, pode-se aprimorar a compreensão da estrutura de poder no sistema internacional.

A propósito, reafirme-se que por sistema internacional se compreende o espaço em que os Estados se organizam e se relacionam observada a hierarquia decorrente da diferenciação econômica, política e tecnológica das Unidades políticas. De acordo com os apontamentos de Kenneth Waltz, se compreende o sistema como uma estrutura onde os Estados se acomodam, bem como se movimentam no sentido de aumentar sua margem de manobra e espaço de ação. Adiciona-se que correspondem a essa interpretação discussões de natureza política e econômica relativas à ascensão e o declínio dos Estados à frente do sistema internacional. No marco econômico-financeiro, nota-se que são breves os momentos de expansão generalizada decorrente de uma linha desenvolvimento definida. Pela análise de Silver e Slater (2001), as mudanças econômicas no pós-Guerra Fria, apesar do seu alcance e sofisticação técnica, disseminadas com a formação de blocos, de organismos internacionais e crescentes corporações empresariais, reafirma a tendência de acumulação do capital em escala mundial. Apesar de países como Brasil, Índia, China e outros países asiáticos procurarem meios para se transformar em *players* econômicos, verifica-se que a concentração da maior fatia do produto mundial por parte de empresas oriundas de países desenvolvidos<sup>31</sup> corrobora para que esses mesmos Estados detenham o domínio do poder econômico na mesma escala.

---

<sup>31</sup>Atualmente, potências detentoras de estrutura produtiva e tecnológica intensa; apresentam alta atratividade de corporações transnacionais, capital financeiro e renda per capita alta; e, constituem poder militar com alcance e envergadura mundial.

Contribui para esse debate, Giovanni Arrighi (2007), ao destacar a importância de se observar a competição entre Estados e a competição inter-empresas e as diferentes formas que essas podem assumir porque, trata-se de como o moderno sistema mundial funciona. Historicamente, na construção e reconstrução do sistema está presente a resolução ou não da contradição entre a acumulação de capital e a organização do espaço político, sendo que, a reorganização do espaço político-econômico mundial tem sido realizada pelo Estado capitalista. Em outras palavras, o sistema interestados tornou-se cada vez mais capitalista no sentido de que todos os seus membros foram rigorosamente submetidos à lógica do poder dos capitais. Conforme observações de Houtart, após a Guerra Fria,

“la situación esta totalmente cambiada, porque los mecanismos de apropiación de ganancia por el capital no exigen mas territorios sino espacios económicos. Existe una competencia feroz en este campo, pero las guerras "calientes" son exportadas a las periferias, como Irak, Afganistán, Colombia, Sudan, Congo, etc.”  
(HOUTART, 2007)

Se representação da cena internacional não é destituída de sentidos; para melhor apreendê-la, é preciso que os atores sejam caracterizados, analisados os seus interesses e a correlação de força entre eles, assim como definidos os seus recursos de poder. Estamos apontando que, em relação aos temas da Agenda internacional nota-se o adensamento das relações entre atores estatais e não estatais. Ainda que nas relações internacionais contemporâneas a preponderância seja dos Estados, se intensificou o papel dos atores não-estatais, sendo que, cada vez mais setores da sociedade se organizam em função de seus interesses e da discussão dos temas de natureza internacional. Significa que basta uma análise em termos descritivos da atual estratificação de poder, pois é indispensável a ela acrescentar as dinâmicas dos processos e atores. (MARTINS, 2002; 05)

Nesse sentido, cabe recordar que após a desintegração do bloco socialista; o esgotamento dos partidos comunistas na Europa; no ápice da crise da dívida externa dos países latino-americanos; vimos ressurgir com novas roupagens no cenário mundial, velhas idéias liberais pautadas por uma visão clássica e monetarista dos problemas econômicos. A época, a leitura um tanto simplificada sobre o fim da Guerra-Fria e advento de uma “nova ordem” mundial, inadequadamente difundiu que uma das características da economia de mercado seria a horizontalidade na interdependência econômica, bastando aos Estados promover a abertura dos seus mercados para desfrutar os lucros gerados. Em virtude dos interesses envolvidos, tanto do governo, quanto das empresas, quis se fazer acreditar que os países passariam a competir em igualdade de condições, não obstante, o que vimos foi a manutenção de barreiras tarifárias e não-tarifárias por parte dos países desenvolvidos, medidas restritivas quanto a exportação de tecnologia e o aumento de contenciosos entre países, por vezes, discutidas no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Na medida em que se intensificou a internacionalização do capital, a interdependência assimétrica assegurou a manutenção das posições dos países na estrutura mundial de poder. Face à problemática que estamos tratando, com o intuito de demonstrar a face negativa da interdependência assimetria no interior da Nação, recuperamos os resultados apresentados pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e o Departamento de Economia da Universidade de Brasília no Seminário Liberalização Comercial e Mercado de Trabalho no Brasil<sup>32</sup>. Tendo por objetivo calcular a *variação no emprego*, bem como a *variação na produtividade do trabalho* durante os períodos 1990/93 e 1993/95, a pesquisa revelou que no caso da *Indústria de Transformação* a taxa de desemprego foi negativa 2,8% e o índice de produtividade de 4,0% no primeiro período. No quadrante subsequente,

---

<sup>32</sup> Texto N°. 843. (Caderno) IPEA/2001.

embora a taxa de desemprego no segmento tenha subido para 1,8% o índice de produtividade subiu para 7,4%. O resultado líquido confere a redução de 1% do emprego na Indústria de Transformação, comprovadamente causado por aumentos da produtividade que alcançaram 11,4%. Ainda de acordo com a pesquisa, no setor de automóveis, caminhões e ônibus a redução de postos de trabalho corresponde a 28% em cinco anos (1990/95). Os resultados finais confirmam que, no período, a liberalização econômica proporcionou o aumento da produtividade em todas as atividades; da mesma maneira, resultou em queda da taxa de emprego. No plano geral, verifica-se que o avanço da produtividade do trabalho levou à perda de 3,7% do emprego; e o aumento das importações associado aos baixos níveis de exportações, gerou a perda de 1,9% do emprego<sup>33</sup>.

Uma segunda possibilidade de visualização de assimetrias derivadas as interdependência entre Estados, consta do Relatório de Identificação de Barreiras Externas às Exportações Brasileiras elaborado pelo Departamento de Negociações Internacionais (DEINT/SECEX), que tem por base o levantamento realizado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), em 1999. O documento sobre *Barreiras Externas às Exportações Brasileiras*<sup>34</sup> é enfático quanto a afirmar que, a partir de 1990, unilateralmente o Brasil iniciou o processo de liberalização econômica, com eliminação de barreiras não tarifárias e aceleração da redução de tarifas as importação. Prova disso é que no começo da década a tarifa média estava em 32% e cinco anos depois, a proteção tarifária havia sido reduzida em dois terços. À época, nos Estados Unidos mais de 130 itens estavam sujeitos a tarifas acima de 35% e outros 311 itens, estavam acima de 15%. Um pacote de 35 o produtos eram tarifados entre 70 a 350% e outros 29 produtos, entre 50 e

---

<sup>33</sup>A pesquisa teve como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

<sup>34</sup>RELATÓRIO Barreiras externas às exportações brasileiras. MDIC/SECEX-CNI/2001.

70%. Além das medidas de desgravação tarifária, em virtude do estabelecido em negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), não era, e não é facultativo ao Brasil praticar tarifas acima do teto de 55% para produtos agrícolas e de 35% para produtos industriais. Não por acaso, no final da década, a Secretária de Comércio Exterior asseverava que:

“O atual processo de abertura de mercado é assimétrico: enquanto os países em desenvolvimento abriram seus mercados (sempre com algum custo), integrando-se à economia mundial, os países desenvolvidos implementaram medidas protecionistas crescentemente sofisticadas, dificultando o acesso dos produtos agrícolas e industriais de países como o Brasil.”<sup>35</sup>

Na verdade, o processo de abertura do mercado brasileiro não observou os mesmos princípios praticados pelas potências mundiais quanto à obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais. Os órgãos governamentais responsáveis pelo processo não negociou a inclusão de cláusulas de salvaguarda contra concorrência desleal ou passível de desorganizar mercados, nem a desgravação tarifária paulatina. Conforme o audacioso relato do então diplomata Paulo Nogueira Batista<sup>36</sup>, “passamos a ver o desenvolvimento brasileiro como uma função do comércio exterior”. (BATISTA, 1994; 81) Ao criticar as decisões sobre o encaminhamento do processo de abertura do mercado brasileiro, analisou que:

“Para nos inserirmos no mundo, abrimos nosso mercado abrupta e unilateralmente sem levar na devida conta que as trocas comerciais entre Nações são cada vez mais

---

<sup>35</sup>MDIC/SECEX-CNI, 2001. (p 07)

<sup>36</sup>Ex-membro da Delegação Permanente do Brasil junto à ONU; atuou junto ao GATT e a UNCTAD, bem como representou o Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Montevidéu (1993-1994).

reguladas, seja informalmente pelas práticas comerciais restritivas das multinacionais, seja formalmente por influência dos próprios governos dos países mais desenvolvidos, livres agora dos constrangimentos políticos dos tempos da guerra-fria, mas, ao mesmo tempo, com menores possibilidades de subsidiar suas empresas, sob o argumento de necessidades de defesa nacional.” (BATISTA, 1994; 81)

Nessa mesma direção, temos ponderações de Rubens Ricupero referentes ao processo negociador. Em entrevista, ele disse:

“Você só deve aceitar a discussão de interesses alheios, se eles, proporcionalmente, aceitarem os seus. Não se deve fazer nenhuma concessão que não seja compensada por uma concessão equivalente.” (RICUPERO, 2001)

### ***1. Mudança no ordenamento internacional***

A arena de ponderações e campo analítico de nossas pesquisas circunscreve-se ao cenário mundial pós-Guerra Fria e ao problema da inserção internacional do Brasil e dos países latino-americanos a partir desse período, quando se redefiniram estratégias econômicas de desenvolvimento nos países da região. Consoante à orientação da pesquisa, atenta-se para o binômio política externa e desenvolvimento nacional, tendo em vista aprimorar nosso conhecimento sobre as decisões de política externa brasileira durante os anos 90. Deste modo, no período em tela, a importância do Mercosul refere-se ao alargamento do intercâmbio econômico entre os Estados-parte; ao mesmo tempo que, a participação do Brasil no bloco reflete o interesse do país em aprofundar e ampliar a sua presença na região.

Nesse sentido, de acordo com as declarações do ex-Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, José Botafogo Gonçalves, o Brasil é:

“Grande demais para não exercer certo ativismo regional, mas limitado em seus recursos e projeções para fazê-lo sozinho, e a Argentina é o parceiro mais natural nessa tarefa.” (GONÇALVES, 2003; 21)

Segundo o entendimento do então Ministro Botafogo Gonçalves, para se compreender a natureza do ativismo brasileiro basta reconhecer que o esforço de liderança regional não é incompatível com maior papel do Brasil em outros domínios. Para ele, as opções não são excludentes, ao contrário, a presença internacional do Brasil, a sua imagem como ator relevante em contextos mais amplos, só tende a crescer quanto maior for o ativismo brasileiro nas relações com a Argentina e no seu entorno imediato.

Sob um outro enquadramento, recobra-se as interpretações de Paulo Nogueira Batista quanto ao Mercosul e os interesses do Brasil, especialmente no aspecto referente ao desenvolvimento econômico nacional dever incidir não somente sobre a capacidade de competição das empresas, mas especialmente na capacidade de competição do país em termos de política de desenvolvimento nacional. Em suas palavras:

“Uma política de desenvolvimento supõe a existência, ao menos implícita de um projeto econômico nacional, ainda que imprecisos os seus contornos; e a capacidade de definir, minimamente, o que o país se considera em condições de produzir, a médio e longo prazo, com capitais próprios ou estrangeiros; com tecnologia nacional ou importada. [...] A aptidão para estimar o grau de inserção desejável na economia mundial para que a economia nacional opere não só em condições otimizadas de competitividade, mas também com segurança de abastecimento, mormente em áreas estratégicas.” (BATISTA, 1994; 79)

Nos anos 90, a idéia representada pelo *slogan* um mundo sem fronteiras e empresas sem nacionalidades alcançou patamares de aceitação inimagináveis, visto que, tanto serviu para manipular o imaginário social local, quanto influenciou os debates políticos sobre retomada do crescimento econômico e inserção competitiva dos países da América Latina. A disseminação das idéias formuladas nas *Business Management Schools* em favor da liberalização da economia, sobretudo financeira, foi veloz de tal modo que, em um curto espaço de tempo aumentou consideravelmente a participação de empresas transnacionais nas economias nacionais da região, bem como reduziu a presença de empresas estatais.

No caso da América Latina, as mudanças puseram em evidência a alteração de concepção do modelo de desenvolvimento nacional, sobretudo quando associadas às alterações no papel do Estado no que tange a formação de políticas interna e externa. O balanço das análises sobre o tema referente àquele período revela que, de uma parte, o pensamento crítico via com preocupação o esgotamento do desenvolvimento endógeno no final do séc. XX, sobretudo porque a onda neoliberal parecia sugerir que os países da região não tinham outra opção senão regredir a sua infância social e econômica. De outra parte, entusiastas da chamada globalização, diziam acreditar que, para alçar o desenvolvimento econômico nacional bastaria incidir sobre a capacidade de competição das empresas. O empresário Geraldo de Figueiredo Forbes<sup>37</sup>, por exemplo, defendia que:

“O motor de nossa integração no mundo desenvolvido – para mim [dizia ele] não restam dúvidas – deve ser o comércio internacional. Sei que ainda há dinossauros contrários à expansão das trocas comerciais com o exterior, e favoráveis, em seu lugar, à expansão do mercado interno.” (FORBES, 1992; 128)

---

<sup>37</sup>Presidente da FINACORP; ex-membro do Conselho Diretor do IEA/USP e integrante do GACINT/USP.



A questão central nessa discussão refere-se a notar que, os países desenvolvidos não somente exploram suas vantagens comparativas em relação aos países em desenvolvimento, mas também controlam os mecanismos competitivos, visto que, são detentores de tecnologia avançada, alta produtividade e capacidade de desterritorialização da rede produtiva, que reduz custos e facilita a comercialização e distribuição de mercadorias e ou produtos.

Para o Brasil e demais países em desenvolvimento, os desdobramentos quanto a abandonar a idéia que confere ao mercado interno a capacidade de ser o núcleo dinâmico da economia, tanto pode aumentar a fragilidade da economia nacional em relação às empresas transnacionais, quanto aprofundar as desigualdades sociais superpostas à heterogeneidade regional em termos de desenvolvimento. Do ponto de vista geoeconômico, a finalidade da agenda neoliberal se referiu a recomposição de taxas altas de crescimento dos países centrais, notadamente membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Observa-se ainda que, as nações que no passado foram potências (econômicas, militares e tecnológicas) mantiveram suas posições no sistema internacional, isto é, a estrutura de poder mundial permaneceu hierarquizada. Igualmente, nota-se que os Estados nacionais, dependendo do tema ou arena de decisões, prosseguem a almejar o desenvolvimento econômico, a melhoria de suas condições de defesa ou mesmo de exercício de sua liderança. Logo, a diferença está em como alcançar esses objetivos, dado o processo de internacionalização do capital e a onda avassalante do neoliberalismo nos anos 90.

Nesse contexto de mudanças localizamos o Brasil que, ao longo do século XX, passou de um modelo agrário-exportador para um modelo de desenvolvimento de padrão industrial, ao mesmo tempo em que consolidou sua trajetória de atuação internacional na

condição de país em desenvolvimento e na posição de país periférico. Com a política de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), o país recorreu a múltiplas estratégias e, mesmo que de maneira breve, fizeram parte desse processo momentos de maior intervenção do Estado (ora órgão regulador, ora agente empresarial), de incentivos fiscais e oferta de crédito e a garantia não só da reserva, mas de exclusividade para a empresa privada nacional. A proteção que deveria ter sido setorial e temporária acabaria generalizada e perene, desestimulando ganhos de produtividade capazes de tornar a indústria nascente apta a andar com as próprias pernas. Uma postura paternalista que não preparou o país para a defesa, em bases mais sofisticadas, da indústria já estabelecida em condições competitivas. (BATISTA, 1994; 80)

O modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) começou a emitir sinais de esgotamento em meados dos anos 80, mas o cenário de crise consolidada corresponde ao final da década, que conferiu ao país novos desafios, tanto de sustentação do padrão de desenvolvimento industrial com crescimento econômico, quanto pela continuidade da inserção internacional favorável. Registre-se que, a despeito das dificuldades derivadas da rapidez do processo de internacionalização do capital, bem como da redução da importância geopolítica da América Latina no pós-Guerra Fria, o Brasil prosseguiu atuando no cenário internacional de maneira autônoma. Sob essa perspectiva, compreende-se que o desenvolvimento nacional e inserção internacional são dimensões da realidade que se encontram e se influenciam no campo de atuação definido pela política externa.

Essas reflexões contribuem para pensar o Mercosul de maneira crítica, visto que, trata-se de um projeto de integração regional que transcende os aspectos exclusivamente comerciais e adquire dimensões sócio-econômicas significativas, pois, em suas raízes

encontram-se determinantes históricos definidos pela crise dos Estados nacionais. Nos anos 80, após a crise da dívida, a realidade latino-americana adquiriu uma configuração que correspondia ao subdesenvolvimento, endividamento externo, contração da atividade produtiva nacional e aumento da economia informal. Visto da perspectiva do sistema internacional, esses elementos configuram a questão social como um componente crítico-negativo ao desenvolvimento das nações latino-americanas e um diferenciador das reais condições de inserção internacional.

Todavia, salienta-se que mesmo que os governos não tenham uma estratégia clara, resultante de um plano de intervenção na atividade econômica, de alguma maneira, os Estados acabam produzindo estratégias para o desenvolvimento, porque elas são expressões das relações de poder entre as forças políticas que operam na sociedade. Nesse sentido, as estratégias para o desenvolvimento se distinguem do próprio processo de desenvolvimento e, na verdade, as diferentes estratégias são tentativas de moldá-lo. (SALLUM, 2001; 322)

## ***2. Market-oriented-reforms e continuidades***

Na América Latina, a tônica neoliberal orientou o discurso e a prática das elites nacionais e equipes governamentais porque, a época, esses grupos entenderam que o maior acesso ao capital internacional e aos mercados seria propiciado a partir da implementação da nova versão do receituário liberal. Por essa razão, *market-oriented-reforms*<sup>38</sup> foram implementadas nos países da região com ritmo e intensidade diferentes, acontecendo na Bolívia em 1985, no México em 1988, na Venezuela e no Peru em 1990. Na Argentina, que

---

<sup>38</sup>Sobre essa temática, destacamos: MORAES, Reginaldo C. Corrêa. Liberalismo e Neoliberalismo: uma introdução comparativa. Primeira Versão. No. 73. Campinas: IFCH/Unicamp, 1997.

passou por um processo desindustrializante, as reformas voltadas para o mercado aconteceram durante o governo de Carlos Saúl Menem que, com Domingos Cavallo à frente do Ministério da Economia, implementou sucessivos pacotes econômicos com medidas fiscais, cambiais e monetárias. O ajuste ao modelo neoliberal na Argentina, observado o impacto no médio prazo, alterou e fragilizou a estrutura macroeconômica do país, gerou um déficit social alto e ainda afetou de maneira negativa o curso das negociações para o aprofundamento do Mercosul.

Comparativamente, se considerarmos a temporalidade em que ocorreu no Chile e no México, a introdução de reformas voltadas para o mercado no Brasil é tardia, da mesma maneira que se for observada a amplitude e intensidade das reformas praticadas no país, veremos que não apresentam o mesmo grau de racionalidade alcançada nos países vizinhos. Todavia, são perceptíveis no caso brasileiro as alterações no papel do Estado quanto a definir estratégias para o desenvolvimento sócio-econômico, especialmente pela ausência de medidas que pudessem evitar o desmonte de parte do parque industrial nacional, particularmente das pequenas e médias empresas, bem como de setores produtivos menos competitivos no cenário da globalização. Verifica-se, na verdade, que não foram poucos os que apoiaram a proposição neoliberal para o país e em diferentes instâncias governamentais, partidos políticos, centrais sindicais e grupos de interesse privado, forjaram o consenso que garantiu a Agenda das reformas. Pela análise de Cerro, o *consenso neoliberal*<sup>39</sup> demandava a implementação de parâmetros de conduta e o mundo parecia uniformizar-se tanto no aspecto ideológico, quanto nos aspectos político, econômico e estratégico. Em suas palavras:

---

<sup>39</sup>Sobre essa temática, destacamos: FONSECA, Francisco. O Consenso Forjado: a imprensa e a formação da Agenda Ultraliberal no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

“Os dirigentes latino-americanos dos anos noventa, o abraçaram de corpo e alma, quase sempre de forma acrítica, diante de uma opinião pública dominada por pressões da imprensa, cuja informação vinha impregnada com os novos princípios.” (CERVO, 2001, p. 280)

O diplomata Marcílio Marques Moreira, por exemplo, afirmara que o Brasil, a Argentina e, de certa maneira, a América do Sul precisavam definir políticas que levassem em conta a reconfiguração da economia mundial. Numa posição de concordância com a implementação das reformas voltadas para o mercado, dizia que:

“Se formos incapazes de redefinir nossa presença no mundo, poder-se-ia vir a confirmar a vocação periférico-marginal da região, que se arrisca a permanecer uma espécie de apêndice solto no mundo. Poderemos ver esse periferismo extremamente acentuado - ou mesmo transformando em marginalismo, em função dos deslocamentos e reagrupamentos do poder econômico mundial -, se não nos dispusermos alcançar patamar qualitativamente mais bem colocado não só de entrelaçamento de nossas economias, mas também de sua inserção dinâmica na economia internacional; dito de outra maneira, senão soubermos responder, à altura, ao crucial desafio da modernidade.” (MOREIRA, 1992; 118)

Levando em conta as declarações do ministro da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil durante o governo Fernando Collor de Mello, verifica-se a tendência por defender uma política externa que confirmava os preceitos do neoliberalismo, visando com a abertura e desregulamentação dos processos econômicos, concertar diferenças com países potências e receber reconhecimento, quiçá recompensas, pela cooperação. Como bem salientou Rojas Aravena (1997), não se pode desprezar na

avaliação das estratégias de inserção internacional o peso variável que têm os atores e os formuladores nos processos decisórios.

A inflexão neoliberal do Chile, nos anos 70, antecede a todos os outros países latino-americanos na implementação de reformas voltadas para o mercado. Sob regime ditatorial, após o golpe que derrubou o Presidente Salvador Allende Gossens (1973), inexistiam formas de participação democrática e popular nas instâncias institucionais de decisão. No entanto, o governo Pinochet estava motivado para a implementação do modelo de crescimento econômico que se traduziu em liberalização da economia; incremento às relações de comércio exterior; e privatização de empresas estatais. Em congruência com as medidas internas, a política externa chilena apresentava um alto grau ideológico e marcadamente anticomunista que, em 1976, não só retirou o Chile do Pacto Andino<sup>40</sup>, mas também, assumiu uma posição de isolamento em relação aos países da região. Segundo Aravena, a decisão teve impacto altamente negativo para as relações exteriores do país, uma vez que contribuiu para incrementar as crises de vizinhanças de meados da década de 70 (ARAVENA, 1997; 59) Vale lembrar que, a mudança do regime político no Chile contribuiu para a ascensão da tecnocracia neoliberal junto ao governo militar. Os *Chicago boys* passaram a controlar a equipe econômica do governo e, em 1975, empreenderam as reformas estruturais. A conjugação do liberalismo econômico com o autoritarismo político foi sustentada pelo governo e pela tecnocracia neoliberal de duas formas: a primeira, através do discurso, que colocava sobre o modelo econômico de desenvolvimento antecedente a incapacidade de solucionar os problemas econômicos do país. A segunda, pela ação do governo militar na desarticulação das organizações políticas dos segmentos

---

<sup>40</sup>Pacto Andino: Bloco econômico criado em 1969 pelo acordo de Cartagena, originalmente integrado pelos países Peru, Equador, Chile, Colômbia e Venezuela. Em 1996, a denominação Pacto Andino foi alterada para Comunidade Andina (CAN).

sociais, sabidamente comprometidos com o projeto de desenvolvimento inspirado nas idéias cepalinas dos anos 60 e iniciado nos anos de governo de Salvador Allende. Dito em outras palavras:

"El renacimiento del Estado en Chile se llevaría a cabo través de un doble proceso de cambios en el terreno político y económico que se expresaría en la privatización de la economía y la estatización de la política." (SILVA, 1992; 151)

Com esse breve resgate da história recente do Chile, pretende-se destacar que o arco de reflexões referente à adoção de políticas de natureza neoliberal nos países latino-americanos, a nosso ver, não deve negligenciar a mudança do modelo econômico como uma tentativa de resposta ao esgotamento do modelo de desenvolvimento de cunho nacionalista. O tratamento dessa problemática, como dissemos, refere-se à crise do capitalismo nos anos 80, bem como ao aprofundamento do endividamento externo, quando os países latino-americanos sofreram pressões por parte dos bancos credores internacionais como forma de fazer cumprir as metas estabelecidas para pagamento da dívida e acesso ao crédito. Por essa razão, importa trabalhar com a dimensão estrutural do desequilíbrio sócio-econômico criado na América Latina, a partir de decisões que levaram a cabo a liberalização das economias. A crise da dívida serviu de justificativa para que governos dos países da região implantassem planos de estabilização econômica e promovessem reformas liberalizantes na primeira metade da década de 90. Destarte, esse encaminhamento não contribui para a melhoria do desenvolvimento sócio-econômico das nações, ao contrário, fez aumentar as assimetrias entre os países da região.

Para refletir sobre o impacto da liberalização dos mercados na Economia Política Internacional e os efeitos das pressões geradas sobre os países em desenvolvimento da

América Latina, aponta-se que o agravamento dos desequilíbrios no âmbito interno aumentou as assimetrias entre os Estados da região em termos econômicos, tecnológicos e sociais. Os efeitos domésticos das transformações ocorridas no sistema internacional influenciam o posicionamento externo dos Estados, no entanto, é variável a decisão sobre a posição que será levada a cabo, podendo ser de rejeição ou aceitação, negociação ou agravo, coalizão ou isolamento, entre muitas outras possibilidades a depender do tema e suas circunstâncias.

A propósito recordamos o Consenso de Washington, conhecido resultado do encontro onde foi produzido o documento que apresentava o conjunto de reformas tidas como necessárias para a continuidade das relações entre os Estados Unidos e as instituições presentes no encontro, com os países da América Latina. A época, o documento causou impacto na região porque significou não só adesão à doutrina neoliberal, mas também do seu pragmatismo, na medida em que recomendava a implementação de reformas voltadas para e pelo mercado. De tal modo, as reformas abrangeram áreas específicas, como: redução dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; investimento estrangeiro; privatizações; desregulamentação do mercado interno e de propriedade intelectual, entre outras. É correto pensar que os países da América Latina necessitavam de disciplina fiscal e de políticas austeras para conter o processo inflacionário, sobretudo, para retomar o caminho na direção do desenvolvimento auto-sustentável, porém, a implementação das medidas pelo Consenso de Washington constituiu o que se convencionou chamar de condicionalidades. De acordo com Moniz Bandeira, as condições impostas pelas instituições financeiras, em troca de assistência, solaparam a soberania dos países da América Latina e de outras regiões, conforme reconheceu Joseph Stiglitz, ex-



diretor do Banco Mundial e prêmio Nobel de Economia (2001). (MONIZ BANDEIRA, 2004; 51)

Na busca de respostas sobre o que significou a implementação das reformas neoliberais, em relação à inserção internacional dos países latino-americanos, deparamo-nos com um leque de questões referente ao tema e com respostas bastante diferenciadas quanto aos efeitos desse processo na região. No trabalho elaborado por Eduardo Lora, encontramos uma tipificação das políticas neoliberais, que nos permitiu entender a dimensão das reformas proferidas nos países da América Latina. Com uma periodicidade de 10 anos, entre 1985 e 1995, o trabalho contempla cinco áreas de reformas, assim delineadas: Comercial, Tributária, Financeira, Privatizações e Trabalhista. Trata-se de um estudo realizado no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que oferece subsídios para reflexão e análise do cenário de reformas praticadas ao longo dos anos 90, embora, seu objetivo tenha sido medir o que foi classificado como o grau de neutralidade das políticas. Para tanto, considerou-se que: El objetivo primordial de las reformas estructurales en la área económica há sido la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos mediante la eliminación o reducción de las distorsiones originadas en políticas que limitan el funcionamiento de los mercados o que imponen costos a las transacciones o las actividades productivas. (LORA, 1998; 30)

De acordo com os resultados da pesquisa, no intervalo de entre 1985 e 1995, verifica-se o avanço das *market-oriented-reforms* no âmbito das 18 nações avaliadas, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela. Neste ínterim, as áreas *comercial* e *financeira* apresentam maior liberalização e respondem, respectivamente, pelo índice médio de 80% e

60% países pesquisados. Observada a proporção de 100% dos países pesquisados, a adoção de reformas na área *tributária* apresenta significativa variação em virtude da heterogeneidade do sistema tributário de cada Estado, todavia, a média no índice de aplicação é de 25% dos países. Segundo revelou a pesquisa, as *privatizações* concentram-se em um número reduzido de países e, por essa razão, o indicativo gira em torno de 20%. Até aquele momento, a área *trabalhista* havia sofrido alterações diminutas, oscilando próximo do índice zero. Com os dados da pesquisa, se formulou uma disposição em que os 18 *países reformadores* aparecem distribuídos em dois grandes grupos que correspondem a estar *acima* ou *abaixo da média* no que se refere especificamente a *velocidade* de implementação das medidas. Sob esse enquadramento, na posição de países que se situam *acima da média* temos Argentina e Chile, como *reformadores antigos*; e, como *reformadores graduais* aparecem Uruguai e Colômbia. *Abaixo da média*, entre outros, aparecem a Bolívia, o Paraguai e o Peru, classificados como *reformadores recentes*; e, como *reformadores lentos*, encontra-se o Brasil, o Equador e a Venezuela.

O cenário brasileiro no início dos anos 80 era de transição política do regime militar para o governo civil e, no final da década, correspondia à consolidação do regime democrático, particularmente no que tange as eleições diretas para todos os cargos parlamentares e à Presidência da República. No início dos anos 90, a transição político institucional estava concluída, entretanto, outros desafios se colocavam ao país, uma vez que, era preciso realizar mudanças na orientação de sua estratégia para o desenvolvimento, bem como de sua inserção internacional. Desde o princípio, a opção do governo Fernando Collor de Mello foi pelo mercado, ou melhor, pela liberalização da economia e pela adoção das reformas de inspiração neoliberal. Collor assumiu a Presidência prometendo a modernização do Brasil e sua inserção no Primeiro Mundo, a partir da implementação de

medidas recomendadas pelo do Consenso de Washington. A época, o propósito fora acabar com a política de industrialização, empreendida pelos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel, visando substituir importações. Decorridos os anos, convém realizar uma avaliação sobre o conjunto de reformas implementadas no Brasil com o objetivo de apreender não somente o que foi modificado, mas, sobretudo, se ocorreu geração de benefícios para o país no sentido de superação do atraso histórico em relação aos países desenvolvidos ou, contrariamente, se fragilizou a atividade produtiva nacional. Em nosso levantamento, verificamos certa congruência entre os resultados do estudo da CEPAL e a abrangência maior das reformas para o mercado se referirem às áreas comercial e financeira, já que, apresentam maior grau de liberalização.

A abertura *comercial* aconteceu em dois períodos diferenciados: o primeiro entre 1990/93 (governo Fernando Collor de Mello e governo Itamar Franco), tendo o segundo acontecido em 1994/95, caracterizado pela implementação do Plano Real (governo Itamar Franco e governo Fernando Henrique Cardoso). As diretrizes da política econômica durante o intervalo de tempo correspondente aos referidos Governos, favoreceram maior entrada de capital estrangeiro na economia brasileira. Isto teve por resultado, a adoção de novas estratégias competitivas no mercado; bem como a redução de barreiras alfandegárias, com o conseqüente aumento da exposição dos produtores domésticos à concorrência dos produtos importados. Este conjunto de medidas alterou o sentido do desenvolvimento que, de prioridade à área produtiva passa a valorar a liberalização comercial. O programa de liberalização comercial iniciado no governo Collor, alterou completamente o sistema de proteção às importações e modificou os incentivos às exportações.

O processo de abertura *financeira*, entre outros temas, refere-se aos aspectos relacionados à regulamentação do capital estrangeiro no país. Nessa matéria, no Brasil,

temos como base duas leis que disciplinam o capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e um decreto que as modifica e regulamenta; como segue: Lei de Capitais Estrangeiros, nº. 4.131; a Lei nº. 4.390; e, o Decreto nº. 55.762 que regulamenta as anteriores. Diga-se que, essa trilogia permanece como referência legal sobre o tema, contudo, nas últimas três décadas, houveram alterações legislativas realizadas por intermédio de decretos, leis e até uma medida provisória (MP). A partir deste escopo, o capital estrangeiro é definido do seguinte modo: consideram-se capitais estrangeiros, os bens, máquinas e equipamentos entrados no país sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços; bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior. (Lei Nº. 4.131) Além disso, fica instituído, no Banco Central do Brasil, um serviço especial de registro de capitais estrangeiros, qualquer que seja sua forma de ingresso no país, bem como de operações financeiras com o exterior. (Lei Nº. 4.131)

Após o processo de abertura do mercado nacional, conforme determinações do Banco Central do Brasil (BACEN), para os investimentos em moeda deixou de ser necessária a autorização preliminar do Governo para a sua realização. Para subscrever o capital ou adquirir uma participação em empresa brasileira já existente, basta remeter os investimentos através de estabelecimento bancário autorizado a operar com câmbio. De acordo com a Resolução 2.689, do Conselho Monetário Nacional, qualquer investidor, pessoa física e jurídica, não residente, individual ou coletivo, pode investir nos mercados brasileiros (financeiro e de capitais). Desta forma, sobre investimentos no mercado de capitais, as Sociedades de Investimento, o Capital Estrangeiro, as Carteiras e os Fundos de Renda Fixa foram substituídos por um meio único, isto é, os recursos externos ingressados

no país, por parte de investidor não residente, poderão ser aplicados nos instrumentos e modalidades operacionais do mercado financeiro e de capitais disponíveis ao investidor residente, seja em renda fixa ou em renda variável. O investidor não precisa registrar a origem do capital, do mesmo modo que, o investidor não residente passa a ter o mesmo registro para operar nos mercados de renda fixa e variável, podendo migrar livremente de uma aplicação para outra. A rigor, depois da abertura econômico-financeira deixam de existir restrições à distribuição de lucros e sua remessa ao exterior. As remessas relativas a lucros devem ter sua destinação registrada no Módulo RDE-IED, tendo em vista a participação no total de ações ou quotas que compõem o capital social integralizado da empresa receptora do investimento.

É importante distinguir que, o capital estrangeiro registrado no Banco Central do Brasil poderá ser repatriado à seu país de origem, a qualquer tempo, sem qualquer espécie de autorização prévia. Ou seja, em conformidade com a regulamentação vigente, os valores em moeda estrangeira registrados no BACEN como investimentos realizados por não-residentes podem ser repatriados sem a incidência do imposto de renda na fonte. Nesse caso, os valores em moeda estrangeira que ultrapassarem, proporcionalmente, o investimento originalmente realizado (ganho de capital) estarão sujeitos ao imposto de renda na fonte à alíquota de 15%. No caso específico de repatriamentos de capital, conforme estabelecido na legislação, o procedimento indica examinar o patrimônio líquido da empresa envolvida, tomando por base seu balanço patrimonial. Se o patrimônio líquido for negativo, o Banco Central do Brasil pode considerar que ocorreu uma diluição do investimento, negando, assim, autorização para repatriamentos em um montante proporcional ao do resultado negativo apurado. Significa que existe um mecanismo impeditivo de fuga de capitais no caso de empresas insolventes e/ou em débito com o fisco

brasileiro, porém, quando a situação é de endividamento junto às instituições bancárias no Brasil ou exterior, não há como detectar e impedir que a remessa de capital seja efetuada. Nessa matéria, destaca-se que o Brasil assinou tratados para evitar dupla tributação com diferentes países, entre outros citamos: Suécia, Japão, Portugal, Bélgica, Espanha, Alemanha, Itália, Argentina, Canadá, França, República Checa, Índia e China.

Cabe ainda mencionar que, diversamente dos procedimentos e da legislação que regulamenta os investimentos internos, as participações societárias detidas por um investidor estrangeiro em empresa brasileira podem ser alienadas, cedidas ou transferidas no exterior, sem qualquer tributação no Brasil, independentemente do preço pago. Basta somente que o investidor estrangeiro efetue a mudança no número de registro do Módulo RDE - IED do Banco Central do Brasil, para constar o nome do novo investidor estrangeiro, permitindo-lhe remeter/reinvestir lucros e repatriar seu capital.

No Brasil, a reforma em curso na área *tributária* parece ser a mais imponderável quanto à extensão e efetividade, especialmente porque em sua avaliação é preciso levar em conta variações quanto à natureza ou tipificação do tributo. Conforme os apontamentos de Balthazar (1999), a denominação “reforma tributária” possui sentidos diferentes, entretanto, há certa unanimidade quanto a considerar que essa designação implica no reconhecimento de que a renda, o patrimônio e o consumo correspondem a sua base econômica. O relatório “*Doing Business in 2006: Creating Jobs*”, no ranking que mede a facilidade para desenvolver negócios, indica o Brasil na 119ª posição entre os 155 países pesquisados. Segundo consta na avaliação, o país ocupa essa posição em virtude da carga tributária e, nesse quesito, perderia apenas a Serra Leoa e Burundi. Além disso, o tempo gasto para atender às exigências tributárias soma 2.600 horas de trabalho, levando o país a ocupar a 7ª. pior posição. Cabe dizer que, se compreendida como reforma do conteúdo constitucional, a

reforma tributária refere-se à distribuição das competências tributárias fixadas pela Constituição, com abrangência do núcleo do sistema tributário brasileiro, modificado o número de tributos a cargo dos estados da Federação. (RIBEIRO; NAKAYAMA, 2004). O centro da polêmica nessa matéria gira em torno da reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), sendo factível o embate entre estados, municípios e o governo Federal referente à arrecadação e uso dos recursos. No país, o ICMS é cobrado pelo princípio de origem, enquanto que no exterior vale o princípio do destino. Na prática, esse princípio de arrecadação acaba por não corrigir distorções quanto ao incentivo às exportações e, de certa maneira, dificulta ainda mais as negociações no Mercosul.

Na verdade, temos o mais complexo e pesado sistema tributário entre os países do bloco, que decorre não somente da chamada “guerra fiscal” entre os estados da Federação, mas sobremaneira do chamado efeito cascata das contribuições fiscais. Por exemplo, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a contribuição ao PIS-PASEP, fundo resultante da unificação de recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), entre outros encargos e tributos. Não por acaso, a carga tributária constitui um dos pontos mais debatido entre os analistas no âmbito da reforma e, mesmo assim, está longe de alcançar consenso jurídico e político. Em entrevista, quando Secretário-geral da UNCTAD, o ex-Ministro da Fazenda Rubens Ricupero afirmara que, uma vez fundada no reforço às exportações, a economia brasileira pecava por manter as estruturas burocráticas muito pesadas e muito lentas. Em suas palavras: “também acho que é preciso melhorar o contato e a colaboração com o setor privado. Eu nunca recebi aqui [em Genebra] uma delegação empresarial brasileira.” (RICUPERO, 2001)

Paralelamente às reformas anteriormente citadas, se observou um complexo processo de *privatização* de empresas estatais brasileiras e, embora tenha apresentado um ritmo moderado se comparado à Argentina, foi contínuo. De acordo com o demonstrativo do Fundo Nacional de Desestatização (FND), entre 1990 e 2002, as privatizações alcançaram a soma de US\$ 105,5 bilhões entre receita de venda e transferência de dívida pública. Os dados coletados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS) comprovam que o Programa de Privatização atingiu mais de dez setores produtivos do seguinte modo:

#### **TABELA 01**

Setores Produtivos Privatizados

<b>SETORES PRODUTIVOS PRIVATIZADOS</b>	<b>%</b>
<b>Telecomunicações</b>	<b>32%</b>
<b>Energia Elétrica</b>	<b>30%</b>
<b>Siderúrgico</b>	<b>8%</b>
<b>Mineração</b>	<b>8%</b>
<b>Petróleo e Gás</b>	<b>7%</b>
<b>Financiamento</b>	<b>6%</b>
<b>Petroquímico</b>	<b>4%</b>
<b>Transporte, Saneamento e Outros</b>	<b>5%</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento  
(Elaborado pela autora - 2008)



Conforme demonstrado na Tabela 01, as privatizações atingiram os principais setores produtivos da economia, colocando em risco a capacidade competitiva da economia nacional, visto que, setores estratégicos foram privatizados, transferidos ao capital internacional.

É lamentável afirmar que, faz parte do legado do desenvolvimento industrial tardio na América Latina, conferir ao estrangeiro a produção de ciência e tecnologia. No Brasil, durante o período desenvolvimentista as empresas estatais de grande porte que operavam no setor de siderurgia, energia elétrica, petróleo, comunicações e outros, se propuseram a produzir tecnologia ao lado de institutos de pesquisa e universidades públicas. Não obstante, a autonomia relativa constituída sob este diferencial foi perdida com o processo de privatizações, ainda que as empresas privadas não detivessem tecnologias próprias. No sentido diametralmente oposto às privatizações, as empresas estatais poderiam ter servido de apoio para empreendimentos nacionais (e regionais) se projetarem internacionalmente, alcançando envergadura e competitividade necessárias.

Em virtude da privatização, setores estratégicos da atividade produtiva estatal foram repassados à iniciativa privada, majoritariamente empresas transnacionais, aumentando com isso nossa vulnerabilidade externa, na medida em que uma maior fatia da atividade produtiva doméstica se internacionalizou. Nesse sentido, registra-se que as remessas de lucros e dividendos de empresas estrangeiras para fora do país saltaram de US\$ 5,2 bilhões em 2002 para US\$ 16,4 bilhões em 2006<sup>41</sup> Esse tipo de prática tornou-se possível porque após a abertura comercial e financeira - conforme vimos - não há impedimentos quanto à remessa de capitais ao exterior por parte de empresas multinacionais ou transnacionais.

---

<sup>41</sup> Editorial. Lucros fora. Jornal Folha de São Paulo, 29/01/2007.

Tampouco há regulamentação ou mecanismos que coíbam prejuízos à indústria nacional em virtude de estímulos às importações de concorrentes estrangeiros.

De acordo com o exposto nos trabalhos de Adriano Benayon, grande parte das transações do comércio internacional se dá entre transnacionais; 1/3 entre a matriz e a subsidiária da mesma empresa e mais de 1/3 entre firmas distintas. Isso expressa que as matrizes determinam às subsidiárias transferir recursos, fixando elevados preços nas importações e preços baixos nas exportações de bens e de serviços, reais ou fictícios. Dessa maneira, acredita Benayon, as transnacionais controlam o mercado interno, impõem seus preços nele e transferem para o exterior os lucros reais<sup>42</sup>. Para as empresas transnacionais instaladas no Cone Sul os salários são diminutos, quando comparados aos salários pagos na matriz; a energia e demais insumos locais são de custo baixo e subvencionado, oferecidos pelos governos nacionais para as empresas. Salienta-se que, na legislação brasileira vigente, as transferências de capital realizadas por empresas transnacionais não caracterizam remessa de lucro ao exterior e, por isso, não geram receita à União.

No caso das reformas na área *trabalhista* as alterações permanecem em curso e continuas. A reforma na área trabalhista envolve interesses distintos entre trabalhadores e empregadores e, por essa razão, sua implementação localiza-se muito além da discussão sobre gastos com folha de pagamento e temas afins, já que, tem como ponto de inflexão o tema das relações de trabalho. A reforma pretendida, por concepção, contesta o direito do trabalho enquanto base do sistema de social, portanto, a autonomia sindical; contratação coletiva; flexibilização dos direitos, entre outros, são temas que compõe a agenda liberalizante. A problematização dessa questão está em considerar dois processos

---

<sup>42</sup>Sobre essa temática, destacamos: Adriano Benayon. *A Globalização das Transnacionais*. In “Globalização versus desenvolvimento”. São Paulo: Escrituras, 2005.

antagônicos, porém, correlatos: reestruturação produtiva x desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas que, na verdade, corresponde a inesgotável contradição capital x trabalho. Conforme demonstrado nos estudos de Andréia Galvão, a discussão sobre a reforma trabalhista apresenta uma agenda conservadora, sendo que, seu encaminhamento após o Plano Real (1994), prioriza a agenda de flexibilização das relações de trabalho e minimiza a urgência da reforma sindical. O estudo enfatiza que a concretização do liberalismo se constitui como um projeto da burguesia, em especial a industrial paulista, com apoio de uma parcela de trabalhadores e de organizações sindicais. (GALVÃO, 2007) No final de 2002, a análise sobre a reforma trabalhista indicava a continuidade da estrutura oficial, a saber: de um lado, o setor empresarial pretendia que a relação de emprego pudesse ser adaptada à lógica de competitividade das empresas; de outro lado, agentes sociais do trabalho pretendiam perpetuar a estrutura sindical corporativa.

Aqueles que defenderam a implementação das reformas voltadas para o mercado nos países latino-americanos e, não raramente, evocam por sua manutenção ou avanço, utilizam argumentos que tendem a mostrar ineficiência na administração e aplicação dos recursos públicos, bem como imaginado monopólio estatal que, em ambos os casos, prejudicariam o funcionamento do mercado. Na estrutura funcional do Mercosul, por exemplo, citamos a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) que, no total de 08 comitês técnicos, o de número 4, denominado Comitê de Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade (CT 04) tem por atribuição:

“Identificar as medidas no âmbito de políticas públicas, vigentes em cada Estado Parte, que possam distorcer as condições de concorrência de modo a beneficiar os agentes econômicos localizados no país que as pratica.”<sup>43</sup>

Em nome da estabilidade econômica e do aumento do volume de comércio exterior no interior da integração, proponentes no Bloco defendem a manutenção de estruturas e mecanismos de controle e, com isso, fazem surgir instâncias como Comitê-04 da *Comissão de Comércio (CCM)*. Evidente que o tipo de competitividade proposta pelo Comitê-04 refere-se aquela que aprofunda a interdependência assimétrica entre os Estados-parte, embora possa favorecer as empresas transnacionais instaladas na região, em virtude de suas maiores vantagens e melhores condições de competitividade.

Do ponto de vista do Mercosul, pode-se cotejar que os Estados implementaram as reformas neoliberais com o propósito de se tornarem solventes nos mercados financeiros mundiais; de liberalizar o mercado regional com o intuito de facilitar a entrada e saída de capitais; bem como, alavancar o desenvolvimento das economias nacionais, notadamente das empresas dos países constitutivos do bloco. No entanto, a formação do bloco acontecia ao mesmo tempo em que a dinâmica do capitalismo passava a ser impulsionada por corporações transnacionais. Conforme demonstrado por Giovanni Arrighi, o capitalismo de empresas gigantescas surgiu e tornou-se dominante em circunstâncias históricas mundiais muito diferentes daquelas que prevaleciam no momento de formação do mercado mundial, período das companhias de comércio, ou mesmo do pós Revolução Industrial. Nesse sentido, ainda que seja possível interpretar as empresas transnacionais como um subproduto deste processo, a diferença incide sobre três aspectos. (ARRIGHI; BARR; HISAEDA, 2001; 153) Como segue:

---

<sup>43</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 20/94. § 2.

- i. São organizações que se especializaram funcionalmente para atuar através da jurisdição territorial de nações soberanas;
- ii. São organizações que se criaram e se reproduziram com base na competitividade de unidades da mesma organização, ou seja, intra-firma;
- iii. Essas organizações são resultado e instrumento do mais poderoso aparato militar-industrial que o mundo já conheceu.

Se dermos preferência ao entendimento deste processo como aquele que apresenta *mudanças com continuidades*, concordaremos que os aspectos acima tanto indicam a continuação da dinâmica de concorrência empresarial mundial, quanto sugere alterações nas relações entre o capital e o Estado. Desse modo, a transnacionalização das empresas estadunidenses, sucedida pela transnacionalização de empresas da Europa Ocidental e do Leste da Ásia, favoreceu o surgimento de “um sistema global de produção, intercâmbio e acumulação não sujeito a nenhuma autoridade estatal e com o poder de submeter as suas próprias ‘leis’ até as nações mais poderosas, inclusive os Estados Unidos.” (ARRIGHI, BARR; HISAEDA, 2001; 155) Em contrapartida, verifica-se o abrandamento da capacidade reguladora do Estado, tanto no nível da economia mundial, quanto no nível nacional. Desse modo, verifica-se que o processo de liberalização das economias, sobretudo quanto associado às demais reformas para o mercado, favorece a descentralização da produção das empresas transnacionais, sem impedir que, crescentemente essas organizações controlem os mercados e a alocação dos recursos não só financeiros, mas também tecnológicos.

Adicione-se a argumentação prévia, referente à impossibilidade das reformas liberalizantes gerarem um desenvolvimento do tipo histórico-social, os indicativos da pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

(SECEX/Depla) sobre a estrutura produtiva industrial brasileira no período 2003/2004. Os resultados confirmam que permanece hierarquizada a estrutura industrial, bem como altamente concentrada na região sul-sudeste. Continua a ser factível a liderança da *grande empresa* na participação do valor exportado por porte de empresas que, em 2004, respondia por 89%, seguida da *média empresa* com 8,1%, a *micro e pequena empresa* por 2,6% e, por fim, *pessoa física* 0,2%. A distribuição espacial das empresas exportadoras no país também não apresenta expressiva mudança após as reformas, sendo que, 39,1% delas estão situadas em São Paulo; 12,1%, no Rio Grande do Sul; 9,3%, no Paraná; 7,6%, em Minas Gerais; 6,5%, em Santa Catarina; 5,5%, no Rio de Janeiro; e 3,1%, na Bahia. A tendência ao multilateralismo comercial se mantém e, naquele mesmo ano, o principal bloco de destino das exportações brasileiras foi a União Européia que recebeu 25,0% do total exportado, na ordem decrescente, temos os Estados Unidos que receberam 21,1%, para a Ásia se exportou 15,1%, para ALADI 11,2%, Mercosul 9,2%, África 4,4%, Oriente Médio 3,8% e para a Europa Oriental 2,6%. Com base nos dados, constata-se que o Mercosul não corresponde a mais importante plataforma exportadora brasileira, do mesmo modo, após as reformas nas economias nacionais, o bloco não se constitui enquanto projeto estratégico de complementação produtiva, que poderia alimentar o desenvolvimento auto-sustentado no Brasil e no bloco.

A pesquisa realizada pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sobre o destino das Exportações da América do Sul no intervalo de tempo de nove anos (1995-2004), dividido em dois períodos, 1995/96 e 2003/04, temos que, nem o destino, nem o maior volume das exportações da América do Sul recaem sobre o Mercosul. Os índices da pesquisa revelam que, de fato, a menor fatia das exportações abarcou o Mercosul, sendo que, do 1º. para o 2º. Intervalo de tempo houve retração no montante exportado.

## Tabela 02

Exportações da América do Sul por regiões de Destino, em %.

DESTINO	1º PERÍODO.	2º. PERÍODO	Exportações %
	1995/1996	2003/2004	Balanco
América do Sul	24,9%	18,2 %	Queda 6,7 %
Mercosul	15,0 %	- 6,99 %	Queda 8,0 %
Estados Unidos	24,2 %	25,1%	Aumento 0,9 %
União Européia	22,8 %	20,5 %	Queda 2,3 %

Fonte: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

(Elaborado pela autora - 2008)

Tendo por base a Tabela 02, sugere-se que o Mercosul não ofereceu alternativas de cooperação produtiva para o desenvolvimento da região latino-americana, que constituísse uma plataforma econômica com maior grau de autonomia em relação ao capitalismo de caráter global. Para reiterar essa afirmativa, recuperamos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) sobre o Saldo Anual da Balança Comercial Brasileira com o Mercosul em bilhões US\$ no período entre 1991-2004 para indicar que, exceto nos quatro primeiros anos em que o saldo foi positivo, a balança comercial brasileira com o Mercosul amiúde apresentou saldo negativo. A evolução das exportações dos países sul-americanos no intervalo de 1995 a 2004 revela a tendência de redução da importância do Mercosul e da América do Sul como destino das exportações e o aumento do peso dos Estados Unidos, China e México para a região. No período em tela, o Mercosul perdeu importância para seus membros porque aumentaram as assimetrias estruturais e de competitividade; sobretudo na área industrial entre o Brasil e demais Estados-parte. Além disso, a bilateralidade Brasil - Argentina aumenta a

insatisfação dos países menores; no caso do Uruguai, maximizada pelo conflito com a Argentina; e, no caso do Paraguai, pelos contenciosos na fronteira com o Brasil.

### ***3. Interdependência e assimetrias***

Mediante ao entendimento de que a escolha pela abertura econômica se mostrou ineficaz no quesito modernização das economias sul-americanas, a ponto de torná-las fortemente competitivas no plano internacional, argumento utilizado por seus defensores; bem como foi insuficiente para elevar o Brasil à condição de país produtor de diversificados itens de alta tecnologia, o que melhoraria nossa inserção internacional; faz sentido ponderar sobre o impacto das medidas liberalizantes aplicadas no âmbito do Mercosul, previstas no ANEXO I do Tratado de Assunção. De maneira paulatina e contínua, as restrições e entraves quanto à atuação das empresas estrangeiras nos mercados internos foram eliminadas e o acúmulo de investimento estrangeiro cresceu significativamente na região integrada. Se por um lado, pode-se afirmar que as taxas de crescimento subiram, tendo em vista o volume de capital circulante; por outro lado, identifica-se maior grau de internacionalização da economia dos países do bloco. Assim, visando demonstrar não somente o alcance das concepções, mas também o pragmatismo neoliberal no Mercosul apresenta-se a estrutura econômica liberalizada da integração e por países. Como segue:

Naquilo que se refere ao *regime de importações e pagamentos*, além da redução tarifária no comércio de mercadorias entre seus Estados-parte no período de transição, desde 1995, com relação às importações de países não signatários, prevalece a Tarifa



Externa Comum (TEC), apesar de existirem as listas nacionais de exceções. Havendo ainda barreiras não-tarifárias aplicadas, caso do setor automobilístico. No Brasil, todo e qualquer importador deve ser registrado na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC). Via de regra, as importações dependem de registro no Sistema Integrado de Comércio Exterior<sup>44</sup> (Siscomex) e de Declaração (DI) ou Licença de Importação (LI). As importações financiadas com prazo maior que 360 dias devem ser registradas no BACEM, sendo que prazo máximo para a liquidação do contrato de câmbio é o mesmo. Como signatário do Mercosul, as observações referentes a TEC são também pertinentes para o país. Na Argentina, salvo restrições adotadas pelos governos, os outros produtos e bens importados devem ser financiados por um prazo maior ou igual a 360 dias. Caso o importador detenha fundos em moeda estrangeira (disponíveis no exterior), as importações podem ser pagas antecipadamente. Eventualmente, matérias primas, bens intermediários e bens essenciais, desde que definidos pela Secretaria de Indústria e Comércio, podem ser pagos antecipadamente. Valendo o mesmo para a TEC. No Paraguai, a Tarifa Externa Comum também se aplica, entretanto, a lista de exceções abarca itens que incluem bens de capital, de telecomunicações e itens referentes ao turismo; 10% para bens de consumo, exceto automóveis, que têm taxas de 15% ou 20%. No Uruguai, as importações podem estar sujeitas a um registro (válido por três meses) e, salvo as exceções, igualmente se aplica a TEC.

No Brasil, as operações voltadas para *exportação e internalização de receitas*<sup>45</sup> são registradas no Siscomex, que possibilita aos exportadores, corretoras, transportadoras e

---

<sup>44</sup>O Siscomex é integrado pelos subsistemas Exportação e Importação, sendo administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF/MF), pela SECEX/MDIC e pelo BACEM.

<sup>45</sup>As receitas devem ser repatriadas, ou seja, vendidas a bancos autorizados, de acordo com as taxas do mercado financeiro.

demais operadores deste campo de atividade, a viabilizarem as suas atividades junto a SECEX/MDIC. Na Argentina, as receitas de exportação obedecem a prazo de 60 a 180 dias para repatriamento, dependendo do tipo de produto. No Paraguai, a maior parte dos produtos exportáveis está livre de restrição ou autorização prévia, excetuando situações que ferem padrões estabelecidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Padronização, Ministérios da Indústria e Comércio, da Saúde Pública e outros. Um exemplo refere-se a madeiras e produtos correlatos, submetidos à quota de exportação para proteção das reservas. Não há obrigatoriedade de repatriação de receitas de exportação. No Uruguai, também é facultativa a repatriação das receitas de exportação, assim como não há documentação específica para realizar exportações.

O *capital estrangeiro* no Brasil, conforme foi apresentado, está definido como bens e equipamentos ingressados no país sem cobertura cambial ou recursos financeiros trazidos por pessoa ou firmas residentes ou domiciliadas no exterior. As remessas de lucros não mais estão sujeitas a *withholding tax* e as transferências são realizadas diretamente nas instituições bancárias. Na Argentina, às companhias estrangeiras podem investir no mercado interno sem prévia autorização governamental, com igualdade de condições com as empresas domésticas. Não há obrigatoriedade de conversão de moedas estrangeiras em moeda nacional por parte dos tomadores de empréstimos. A empresa multinacional ou transnacional tem permissão para operar em qualquer área da atividade econômica, não sendo obrigadas a se associarem ao parceiro local. Para o setor bancário e de seguros, está garantido o acesso às licenças em igualdade de condições a investidores nacionais, requerendo-se unicamente que mantenham escritório de representação e domicílio na Argentina. Os investidores estrangeiros estão habilitados a repatriar seu capital (o montante total investido) e transferir seus lucros ao exterior sem necessidade de autorização

governamental. No Paraguai, a repatriação de capitais deve ser realizada através da rede bancária ou casas de câmbio, mas, é necessária autorização prévia do Banco Central. Embora, o país conceda isenção de impostos e de sobretaxas de importação para investimentos. No Uruguai, a circulação de capital estrangeiro é livre tanto para residentes, quanto para não-residentes, exceto para transferências arroladas na legislação de investimentos externos.

Paralelo ao processo harmonização de políticas macroeconômicas na consolidação da união aduaneira, nota-se que os mecanismos de *transmissão de capitais* no interior do bloco tornaram-se rápidos, variados e autônomos, o que torna seus agentes poderosos. No interior do Mercosul *competitividade* passou a ser a palavra de ordem<sup>46</sup>, a desregulamentação e liberalização econômica facilitaram o envolvimento dos bancos com o financiamento de posições nos mercados de capitais e isto permitiu às corretoras, fundos e bancos de investimento altos níveis de participação em operações financeiras e lucratividade com a integração. No caso Brasil, em particular, o governo Fernando Collor de Mello extinguiu a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), do Banco do Brasil e do Conselho de Comércio Exterior (CONCEX), á época, órgão colegiado com ministros de todas as áreas. Em 1995, criou-se Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), com a função de coordenar todas as áreas de comércio exterior a partir do Planalto, junto da Presidência e chegou a ser dirigida por técnicos, economistas e diplomatas. Em 2002, a natureza da CAMEX foi modificada e, de órgão consultivo, passou a executor da política de comércio exterior, abrigado do Ministério do Desenvolvimento. A Câmara de Comércio Exterior,

---

<sup>46</sup>Esclarecemos que a Câmara Internacional de Comércio do Cone Sul (CICCOM) é um órgão não-governamental, constituído dentro das finalidades legais de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública e integrada de forma livre por profissionais científicos, técnicos, comerciantes e produtores de bens, serviços e investimentos dos países participantes do Mercado Comum do Sul. Por definição, atua como elo de ligação entre a vontade política e normativa dos governos e o objetivo comercial dos empresários.

desde então, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens, serviços e turismo. Considerando o leque de atividades comerciais exteriores, a presidência da CAMEX está a cargo do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; contudo, o Ministro Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão também a integram.

Ao fim deste capítulo, cabe mencionar o estudo realizado por Marcelo Passini Mariano, que pesquisou sobre a forma como o Mercosul está inserido no conjunto da política externa brasileira e como esta influenciou o desenvolvimento do bloco. Embora a análise desenvolvida por Mariano esteja voltada para a estrutura institucional da integração, ao considerar a estratégia da ação externa brasileira, parte do entendimento que existe “um modelo de Mercosul presente na política externa brasileira, que em geral não privilegia o aprofundamento da integração, mas a sua expansão para o restante da América do Sul”. (MARIANO, 2007; 6) Concordando que a abertura econômica alterou significativamente a composição dos interesses no âmbito nacional, bem como intra-regional, acredita que o “desenvolvimento nacional enquanto meta da política externa se apóia no Mercosul, mas este apoio foi instrumentalizado no sentido de se consolidar uma plataforma, mesmo que não exclusivamente brasileira, para gerenciar a atuação nas grandes negociações comerciais internacionais.” (MARIANO, 2007; 200)

Adicionalmente, assinala-se a sincronia entre o modelo econômico liberalizante e as diretrizes da política externa dos nos 90, particularmente no Mercosul. Sincronismo semelhante se faz presente no Mercosul, sendo que o modelo econômico liberalizante passa a inspirar as estratégias político-econômicas do bloco, após a Assinatura do Tratado de Assunção. Se adotarmos por referência o tipo de desenvolvimento, conseguiremos aferir

que as reformas voltadas ao mercado deixaram como legado aquilo que Florestan Fernandes (1967) classificou de *ordem social competitiva* no interior das nações e entre elas.

Do ponto de vista do Mercosul, as estratégias do desenvolvimento dos Estados-parte estiveram voltadas para o crescimento econômico a ser obtido por meio de exportações e por intermédio da atração e captação de capital externo, apesar de se saber que seria desencadeado um processo desnacionalização da estrutura produtiva da região latino-americana. Em relação ao Brasil, verifica-se que a tomada de decisões sobre o modelo de desenvolvimento liberalizante e quanto às diretrizes da política externa adotadas pelos Governos de Fernando Collor de Melo, de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso contaram com o apoio das elites política e empresarial na condução das reformas.

### Capítulo III - Inserção internacional do Brasil: o caminho das escolhas.

“Na América Latina, as relações externas constituem uma determinação essencial; entram decisivamente na definição do perfil da Nação. Uns falam em interdependência, parceria, associação, etc.; outros se referem à subordinação, perda da soberania, administração externa. Podem mudar as interpretações, mas todos reconhecem a importância das relações externas na conformação externa e interna tanto do Haiti como do México, do Paraguai como do Brasil.” (IANNI, 1998; 18)

No pós-Guerra Fria, não foram poucos os que classificaram o instrumental da Teoria da Dependência como insuficiente para refletir a estrutura e os processos que ocorrem na sociedade nacional e no sistema internacional. A rejeição por esse aparato teórico ainda hoje é feita por aqueles que acreditam não mais existir uma estrutura hierarquia de poder no sistema internacional, por entenderem que a prioridade de temas na agenda internacional, necessariamente não se define pela força militar de um Estado. Nessa direção, situa-se a análise de Marie-Claude Smouts sobre o desmonte do Bloco Soviético e sua pretensão em demonstrar que, desde então, não se trata de considerar os Estados no sentido clássico (um território, uma população, um governo efetivo) como no tempo do concerto europeu, mas sim de conjuntos regionais de fronteiras imprecisas e de países desestruturados cuja coexistência deve ser organizada<sup>47</sup>. Em suas palavras:

---

<sup>47</sup>Para aprofundar, consulte demais publicações de Marie-Claude Smouts: *L'international sans territoire*, (avec Bertrand Badie, dir.), Paris, L'Harmattan, 1996 (Numéro spécial, Cultures et Conflits); *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 1998; Smouts, Marie Claude. *Le*

“Le territoire offre évidemment encore à l'État des modes de contrôle souverain sur les hommes et sur les biens, mais sur de moins en moins de biens et tout en en retirant de moins en moins d'allégeance citoyenne”. (SMOUTS, 1998; 84)

Na interpretação da autora, os fundamentos tradicionais da geopolítica se encontram abalados, uma vez que a definição do território e suas funções tornaram-se aleatória, o território estatal não é mais um espaço exclusivo e prioritário no subsídio dos recursos (em geral) e na divulgação dos valores e do poder nacional. Nessa linha interpretativa, acredita que a Ásia oriental revela ao mundo como as dinâmicas sociais e os fluxos transnacionais voltam a marcar os espaços, onde as empresas multinacionais e as redes comerciais privadas atravessam livremente as fronteiras entre Estados. Logo, para Smouts, região é um espaço auto proclamado, subjetivo. A noção de governança possibilita enfrentar novos modos de construção das normas sociais e jurídicas que preenche o fosso que separa o direito público internacional e um direito transnacional construído pelos operadores privados, voltado para a observação da concorrência e incremento dos negócios.

Considerando as referências acima, vê-se que um dos pontos problemáticos para a adoção da perspectiva analítica da governança está na abdicação de critérios pragmáticos das relações entre Estados. Dito de outra maneira, reconhecemos que o exercício da coação e o emprego da força são o último dos recursos das relações entre Estados, porém, interpretamos que o poder econômico continua a ser um eficiente instrumento de pressão e controle sobre os países periféricos, estejam esses estagnados ou em desenvolvimento. Na medida em que o direito público internacional ceder espaço para que o direito privado internacional se sobreponha nas relações interestatais, os interesses específicos de grupos e

---

*retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, (avec Bertrand Badie), Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, 1999, (3e édition).

empresas privadas estarão acima dos interesses nacionais, públicos e da sociedade enquanto um todo. Do ponto de vista político, altera-se não somente a noção de soberania, mas também os domínios dos recursos de poder do Estado, e no extremo, aumenta a vulnerabilidade externa do país. Além disso, nessa reflexão, não se pode ignorar a competição entre países potências no que tange acesso aos recursos energéticos; monopólio de tecnologia; bem como a intensificação da internacionalização da produção.

Contemporaneamente a interdependência econômica<sup>48</sup> ficou maior e, com isso, os interesses do Estado se tornaram mais amplos e complexos. Não obstante, da mesma maneira que interdependência econômica nunca pretendeu ser sinônimo de equivalência, temos o seu correspondente quanto aos *interesses nacionais*, mesmo quando legítimo, legal e autêntico. Conforme adverte José Honório Rodrigues:

“A dúvida sobre o interesse nacional reside na sua interpretação, que é feita por forças minoritárias, representando infidedignamente à maioria nacional. Exatamente porque sua interpretação e sua aplicação são feitas minoritariamente é que os interesses nacionais têm sido, na nossa História, só os interesses da minoria e não os interesses do povo. Estes, que se resumem no seu bem-estar em geral, na educação e na saúde, que se obtém com o desenvolvimento econômico, foram destratados ou negligentemente tratados.” (RODRIGUES, 1966; 79)

Isto posto, para se dedicar ao exame das transformações do desenvolvimento e seus significados, considerando a formação de outros espaços geopolíticos e geoeconômicos no pós-Guerra Fria, é importante estabelecer aproximações entre a condição de dependência e a relação de interdependência assimétrica entre Estados, com especial atenção ao Brasil e a região do Cone Sul. Deste modo, a rigor, não seria o caso de rejeitar prontamente a “teoria

---

<sup>48</sup> Convém lembrar que, a *interdependência* é definida por Keohane e Nye como situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S *Power and Interdependence: world politic in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977. (p. 8)



da dependência”, mas de adotar cautela quanto a recorrer unicamente a esse enfoque teórico na análise das relações internacionais, uma vez que, trata-se de considerar a crescente atuação de atores privados no meio internacional, bem como refletir sobre a intensificação da interdependência no sistema internacional. Com essa aceção, se reconhece que no campo da Teoria da Dependência encontram-se argutas percepções e sólidos conceitos que permitem construir o caminho para o entendimento de como acontecem às relações entre países periféricos e centrais do sistema internacional.

### ***1. O sentido da mudança***

De certa maneira, é possível afirmar que a questão nacional está na base de diversas lutas e controvérsias essenciais dos países latino-americanos, uma vez que, desde o século XVIII permanece em curso a luta pela terra e o direito ao trabalho. Na região predomina a nação burguesa - predominantemente branca, pois que, ao longo da história na Bolívia, Equador, Guatemala, México, Paraguai e Peru, opõem-se índios, mestiços e brancos; e, no Brasil, os antagonismos aparecem entre índios, negros e brancos, revelando que há padrões e valores remanescentes na sociedade produzida pelo colonialismo e escravismo, subsistindo junto dos valores e padrões da sociedade de classes – organizada em bases que acomodam patrimonialismo e liberalismo. (IANNI, 1998)

No enfoque nacional, assinala-se a mudança de uma sociedade tradicional (agrário-exportadora) para a sociedade urbano-industrial ter acontecido no âmbito da política de massas, largamente analisada quanto a sua capacidade de constituir arranjos que acomodaram interesses de diferentes frações das elites. Nesse sentido, após os anos 30, a

burguesia industrial cria e amplia um mercado interno que, em algum grau, também beneficia os setores da agricultura que produzem matéria prima industrial<sup>49</sup>. O padrão de desenvolvimento do governo de Getúlio Vargas, entre 1947-1953, expressava a defesa de uma política econômica nacionalista, tanto que, data do período a campanha do petróleo nacional e a construção da Siderúrgica de Volta Redonda, no Rio de Janeiro. Quando Getúlio Vargas sancionou a lei que criou Petrobrás (1953) o processo de industrialização no país estava assegurado, uma vez que, o ato possibilitou a exploração do petróleo nacional por uma empresa estatal. Apesar disso, o momento em relação ao nacionalismo já era outro e a medida contrariou os interesses da burguesia industrial internacionalista, provocando o agravamento da crise política interna.

Segundo considerações de Sodré, em 1950, por força das condições do momento sem qualquer acordo prévio ou posterior, a corrente nacionalista militar e a corrente política que apoiava Vargas se compuseram e apoiaram aquela candidatura. Deste modo, sem que houvesse entendimentos minuciosos ou mais rigorosamente definidos, Getúlio Vargas contou com uma base de sustentação constituída entre por forças heterogêneas, afligidas de insuperáveis contradições. Constituiu um ministério em que a maioria das figuras se definiu por um passado comprometido com a reação e por dependência ostensiva com os trustes e monopólios estrangeiros, inclusive aqueles que se opunham mais violentamente à solução do monopólio estatal para a exploração petrolífera. O governo de Vargas, pois, surgia já visceralmente dilacerado, contendo germes de sua própria deterioração. (SODRÉ, 1990; 194) Não por acaso, em meados da década de 50, o governo de Juscelino Kubitschek encontrou uma saída conciliadora para a crise; taticamente permaneceu no campo da política de massas, criou meios de acelerar o processo de industrialização, gerou mais e

---

<sup>49</sup> Caso do algodão com a indústria têxtil.

novos empregos e, sobretudo favoreceu a associação do capital interno ao capital internacional.

Com essa reflexão, importa ressaltar que no início dos anos 60 o bloco agrário-industrial foi questionado e criticado por mais de um segmento da sociedade brasileira, seja através do desenvolvimentismo, da crise do poder ou da questão fundiária. Nesse campo de discussão, destacamos o pensamento de Florestan Fernandes, especialmente por suas contribuições quanto ao questionamento do bloco de poder. A partir da crítica às análises dualistas após os anos 30, predominantemente culturalistas<sup>50</sup>, Florestan rompe com a reflexão sociologia anterior e aponta questões referentes às peculiaridades da formação social brasileira, bem como para a especificidade de concretização do sistema capitalista no Brasil. Esse último aspecto, em sua concepção, foi distinto das experiências clássicas do capitalismo originário e das experiências nos países latino-americanos; já que, apesar da transição tardia ao capitalismo, o sistema brasileiro é dotado de um dinamismo que o diferencia dos outros países do continente, que resultou em uma base produtiva diversificada. Apesar disso, o modo pelo qual se funda a dominação e a condução política no país permaneceu como traço estrutural na sociedade brasileira, que não alcançou o patamar de superação entre a modernidade e o arcaísmo.

Indique-se que a passagem para o entendimento da crítica de Florestan Fernandes relativa à Revolução Burguesa no Brasil está na compreensão da questão do desenvolvimento nacional. (FERNANDES, 1967; 155) Segundo a sua interpretação, embora o Brasil tenha vivido dois ciclos revolucionários, um que pôs fim ao pacto colonial e conquistou a independência nacional; e, outro que, pôs fim à ordem social escravista e

---

<sup>50</sup>Observada as diferenças de enfoques, entre outros autores, citamos: Oliveira Vianna, Alberto Torres, Gilberto Freire, Sérgio Buarque Holanda.

coligou a economia nacional ao mercado mundial; aconteceu uma simbiose entre a produção agrária exportadora e os negócios de exportação e importação. A revolução burguesa, portanto, não garantiu autonomia econômica ao país, mas acabou por estabelecer um colonialismo em termos econômicos.

De acordo com Florestan Fernandes, a burguesia brasileira conquistou o seu espaço enquanto classe na estrutura social e, ao mesmo tempo, assegurou a sua posição política dominante. (FERNANDES, 1967) Nesse sentido, interpreta-se que a forma de organização da sociedade funda uma *ordem social competitiva* no interior das nações - e entre elas. Devido a sua natureza antagônica, pertencem à ordem social instituída dois tipos distintos de desenvolvimento. Como segue:

- i. *Estrutural-funcional*: corresponde à diferenciação das formas de integração da ordem social.
- ii. *Histórico-social*: refere-se ao modo pelo qual os Homens transformam socialmente a organização da sociedade.

De maneira concludente, Florestan Fernandes defende que o problema do desenvolvimento deve ser apreendido através de um conjunto de sociedades, e não isoladamente, porque correspondem ao mesmo padrão de civilização, com diferentes possibilidades de realizar o destino social comum. A chamada *civilização industrial* alcançou diferentes ritmos de crescimento em países como Argentina, Brasil, Inglaterra e Japão; determinando para uns, um sistema social diferenciado e instável, enquanto para outros, consolidou-se um sistema social mais homogêneo e estável. Adicione-se que os grupos de interesse, públicos e privados, comandam o processo de planejamento e mudança do modelo de desenvolvimento no âmbito interno. Nesse sentido, diz o nosso autor:

“A chamada “luta pelo poder político” representa uma luta pelo controle da mudança social, pois são seus efeitos que ditam o sentido, o alcance e a continuidade, a curto ou longo prazo, das alterações ocorridas no padrão de integração da ordem social vigente.” (FLORESTAN, 1967; 151)

Note-se que, do ponto de vista interno, a predominância do tipo estrutural-funcional assegura que o caráter da mudança social seja reformador e, de tal modo, preserve a estrutura econômica e de poder na sociedade. Além do mais, o regime de classes compromete a formação e o amadurecimento de movimentos sociais e procedimentos democráticos referentes às estratégias de desenvolvimento nacional.

Não obstante, o processo desenvolvimento possui uma tendência supranacional e, nessa dimensão, os países em desenvolvimento ocupam posições desvantajosas, genuinamente periféricas. Os interesses das nações desenvolvidas, melhor dizer, países potências, se sobrepõe aos interesses das nações em desenvolvimento ou não desenvolvidas, e dado o poder de influência das potências junto às instâncias decisórias nos processos internacionais, a estrutura de poder no sistema internacional se mantém verticalizada. Assim sendo, a lógica de exercício do poder é que nos oferece possibilidades de resposta para explicar às relações de subordinação, de ajustamento dependente, bem como de interdependência assimétrica entre os Estados.

A concepção e fonte inspiradora de Luciano Martins no estudo “*Pouvoir et développement économique*” (1976) não só finaliza, mas, sobretudo aprofunda a problematização posta por Florestan Fernandes, na medida em que insere como perspectiva analítica a *modernisation conservatrice*, que corresponde ao fato de país modernizar-se sem alterar as estruturas sociais. Sob esse prisma, Martins constrói uma reflexão aprofundada

sobre as condições históricas e a dinâmica social que permitiram às elites brasileiras tornar compatíveis os mecanismos de conservação e os mecanismos de transformação social; as formas políticas autoritárias e as práticas de mobilização política, com certo grau de mobilidade social e um elevado grau de elitismo; a manutenção de estruturas rígidas de dominação e a mudança econômica no país, no período de 1930 a 1964. A tese central apresentada no estudo é a de que, no Brasil, sob a égide autoritária de uma coalizão formada pelas elites agrárias, industriais, comerciais e burocráticas realiza-se a passagem de uma economia voltada para a exportação de produtos primários para uma economia centrada na industrialização. A coalizão das elites é movida por interesses comuns, contrários aos interesses das massas urbanas, embora se reconheça que as elites frequentemente tenham êxito ao mobilizar o apoio das massas. A partir de Martins, compreende-se que uma característica da modernização conservadora é a modificação de uma economia e não de uma sociedade, Na leitura de Tullo Vigevani, a contribuição deste estudo está em demonstrar que parte do embasamento da modernização nos anos 40 encontra-se na organização da representação política das elites, não obstante, *“esta organização corporativa não se dá entre iguais, mesmo se considerado apenas o pólo das elites.”* (VIGEVANI, 1989; 147)

Para avançar na linha de interpretação crítica da realidade sócio-econômica dos países latino-americanos pós-Guerra Fria, em particular do Brasil, torna-se imprescindível refletir sobre as condições políticas, ou melhor, sobre as relações de poder entre grupos de interesse privados, elites políticas e frações de classe sociais que determinam o desenvolvimento econômico. Em verdade, é preciso ter em conta que existe uma significação política dos modelos de desenvolvimento nas Nações; ou, como bem disse

Octavio Ianni, o problema básico na interpretação do desenvolvimento diz respeito à forma pela qual se relacionam a estrutura econômica e a estrutura de poder. (IANNI, 1989; 163)

A problematização dos modelos desenvolvimento, uma vez rejeitada a análise de conjuntura, nacional ou mundial, leva em conta o papel desempenhado pela burocracia, empresários e elites políticas, quanto às decisões sobre o modelo de desenvolvimento nacional e a inserção internacional do país. Isso posto, avalia-se que, nada garante que a industrialização ou políticas econômicas nacionais implique em melhoria das condições de vida das massas urbanas, nem que afete positivamente as condições sócio-econômicas dos trabalhadores rurais<sup>51</sup>. E por quê? Porque o desenvolvimento econômico não é um acontecimento espontâneo. Se assim for, a análise política do desenvolvimento de uma nação implica na observação das questões sociais e históricas dos processos econômicos. Logo, a análise das condições de desenvolvimento da nação, necessariamente inclui a observação das relações internacionais do país<sup>52</sup>.

Do ponto de vista interno, é preciso refletir sobre o papel e posicionamento das elites, já que, na versão cosmopolita, trata-se de modos de pensamento moldado à visão capitalista do mundo. Não estamos nos referindo exclusivamente ao aspecto ideológico do *pensamento dependente*, mas sim à sua manifestação cultural enquanto *cultura dependente*. Adotada a perspectiva da sociologia do conhecimento, interpreta-se o pensamento dependente como uma determinada *visão de mundo*<sup>53</sup> construída a partir de pontos de vista

---

<sup>51</sup>Pondere-se que a *industrialização substitutiva de importações* se mostrou insuficiente na superação da dependência econômica nacional face ao capitalismo mundial. Do mesmo modo, a industrialização não promoveu a emancipação econômica dos países latino-americanos no capitalismo mundial.

<sup>52</sup>O descarte da teoria da dependência pode ser imprudente, uma vez que o seu objeto de análise é o desenvolvimento. Com essa matriz teórica se realizam estudos nos quais se considera não somente o enfoque econômico, mas necessariamente o *approach* de elementos históricos, culturais, políticos e sociológicos.

<sup>53</sup>O conceito de ideologia ganhou sentido não somente ao longo da história, mas também no interior da corrente marxista. Nesse trabalho, adotamos para a reflexão a formulação de Karl Mannheim que definiu a ideologia como o conjunto das concepções, idéias, representações, teorias, que se orientam para a

vinculados aos interesses e às posições sociais de grupos ou classes sociais. No pensamento dependente, a *visão de mundo* refere-se aos grupos e frações da classe social interessadas em legitimar, justificar e defender ou manter a ordem social. Contrária ao pensamento dependente, a *visão social de mundo* refere-se aqueles grupos e frações da classe que adotam uma função crítica, negativa e, por vezes, subversiva à ordem estabelecida<sup>54</sup>. Nesse sentido, o conceito de dependência é concebido em uma perspectiva histórico-estrutural que ultrapassa a diferenciação pueril entre fatores internos e externos, visto que, essa formulação refere-se à indicação da simbiose existente entre os lados.

O termo globalização, desde o início dos anos 90, reporta à um tipo de interdependência econômica que não se refere exclusivamente aos fluxos de capitais, mas também de mercadorias, serviços e, em especial, de capital produtivo. Prova disso é o aumento do número de empresas de natureza transnacional que com a sua expansão alteraram a localização espacial da produção. Se mantivermos a mesma linha de raciocínio, considerando que houve modificações na configuração dos espaços geopolíticos e geoeconômicos no pós-Guerra Fria, a correspondência entre *condições de dependência* e relações de *interdependência assimétrica* é possível de ser apreciada. Por conseguinte, os mecanismos de absorção do capitalismo contemporâneo no âmbito nacional, bem como a dinâmica para o crescimento econômico e diferentes estágios do capitalismo no âmbito mundial, são aspectos constitutivos da origem das relações de interdependência e complementaridade das econômicas nacionais. A adoção desta formulação implica reconhecer que o desenvolvimento permanece como ponto de inflexão na análise das

---

estabilização, ou legitimação, ou reprodução, da ordem estabelecida. Para aprofundar, consulte: MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*, 1982.

<sup>54</sup>Sobre essa temática, destacamos: LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1994.



políticas internas e externas do Estado. Aprecie-se também que as relações entre os Estados têm sido balizada pelos interesses de atores não estatais, empresas e grupos de capital privado que, como dissemos, fazem lobby no sentido de influenciar as decisões de governantes ou parlamentares em favor de seus objetivos, e acabam por alterar as condições na tomada de decisões dos Estados.

Embora se constitua em um juízo relativamente simples e direto, muitos exames em torno do desenvolvimento ou mesmo de concessões internacionais, preferem ignorar o modo como um ou mais atores - que detém a capacidade de definir as “regras do jogo” - determinam os resultados de uma negociação em setores chave da vida internacional. Devido à observação priorizar intercâmbios, negociações comerciais e consensos, o enfoque analítico utilizado para pensar as relações internacionais contemporâneas acaba por ser alusivo de *cooperação* entre os atores envolvidos e, subseqüentemente, da solução de conflitos por meio de mecanismos flexíveis e coordenados. Essa perspectiva analítica reforça a idéia de que o Estado nação perdeu significância, uma vez que, interpretam que a importância das redes de comunicação e dos fluxos de bens e de capital no sistema internacional favorece o repensar das noções de segurança, interesse nacional, soberania e de espaço. A abordagem em termos de rede põe acento sobre o papel dos indivíduos, dos grupos sociais, dos grupos privados e dos mecanismos organizacionais para atuação no espaço mundial e minimiza o papel dos Atores estatais.

Discorda-se da noção de rede como método de análise das relações internacionais porque essa perspectiva não trabalha com categorias referentes à atual configuração mundial de poder e, em perspectiva, que um dos fundamentos do poder político tende a ser de ordem econômica e, por conseguinte, envolve interesses específicos de Atores estatais e não-estatais. Significa que a capacidade militar, bem como a manutenção e ou disputa por

uma posição poder continua permeando as relações e os conflitos interestatais, todavia, entende-se que o papel do Estado ganhou complexidade na arena internacional. Por exemplo, faz sentido considerar que a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) alterou a natureza do sistema mundial de comércio. No âmbito da OMC as negociações não se pautam unicamente pelo padrão de industrialização dos países, mas sobretudo pela confrontação das preferências e áreas de influência das Potências industriais e das empresas transnacionais. Na arena de negócios internacionais, dada à interdependência econômica e os mecanismos de poder e de controle econômico, o aparecimento de alianças entre países como o Brasil, a China e a Índia, mesmo quando não têm os mesmos interesses nem a mesma estratégia comercial, a formação representa uma estratégia conjunta para bloquear uma determinada negociação. Até mesmo as dificuldades de negociações entre países potências e periféricos são bastante consideráveis, pois, o segundo grupo não constitui um conjunto homogêneo e a liberalização dos seus mercados não obteve do primeiro grupo a contrapartida esperada. O que nos leva a considerar que o sentido da liberalização das economias nacionais não está para a complementaridade produtiva entre as nações. Essa conclusão nos alça à outro patamar de questionamentos, qual seja, o que significa ascender na escala internacional contemporaneamente?

Naquilo que se refere aos condicionantes internacionais para a ascensão internacional de um país, aponta-se que um dos fatores a ser considerado corresponde à natureza da geometria mundial de poder existente e da ordem internacional que dela emana. Um outro fator, corresponde à capacidade de cada país converter suas potencialidades produtivas em benefício do seu desenvolvimento econômico e social, assim como de neutralizar os seus efeitos negativos. (MARTINS; 1998) É parte integrante dessa discussão, a capacidade das elites dirigentes locais definirem, com clareza, as diretrizes de

inserção internacional e a sua capacidade de elevar ao máximo as oportunidades para implementá-las, tomando por base o seu potencial de país ou a partir do estabelecimento de alianças estratégicas, por exemplo, com a formação de blocos econômicos. No pós-Guerra Fria, a ordem internacional apresenta uma maior permeabilidade de participação à países como o Brasil, o que requer a intensificação da ação diplomática no plano de relações bilaterais, na ampliação estratégica das alianças e, do mesmo modo, na formação de acordos multilaterais. Aprecie-se que nas condições dadas pela internacionalização do capital, o processo de *upgrading* implica perda de autonomia decisória do país, com risco de retrocessos.

Não por acaso, a interdependência econômica entre países e a posição privilegiada adquirida pelas empresas transnacionais na arena internacional, diferencia o poder econômico nominal de um país de seu poder econômico real. Devido à proporcionalidade de internacionalização da produção e dos circuitos financeiros, surgiu uma outra lógica na cena internacional quanto a não mais coincidirem os desígnios políticos e estratégicos dos governos dos países e os objetivos de uma determinada corporação transnacional ou de operadores de instituições financeiras internacionais onde essas empresas têm sede ou matriz. A idéia do Estado como ator exclusivo na edificação e estabilidade da ordem internacional mostra-se insuficiente, uma vez que, esse papel tem sido compartilhado com outros Atores não estatais (empresas, operadores financeiros e bancos, sindicatos, organizações não-governamentais, entre outros) em termos de contribuição para a “constância” na ordem internacional.

Como resultantes da natureza multipolar da arena internacional contemporânea temos em cena os países potências; o crescimento econômico dos países de médio porte; assim como, a formação de blocos econômicos regionais. Ao que tudo indica, o desfecho

da Guerra Fria introduziu um novo padrão no modo do sistema internacional se transformar. Contextualizado ao processo de *upgrading*, surgem condições mais favoráveis para que certo número de países mude a posição relativa por eles ocupada no sistema, porque o uso de recursos de poder de natureza política ou econômica para impor uma hegemonia mundial encontra-se circunscrito pela interdependência estabelecida entre os diferentes atores do sistema internacional. Assim, os países que poderiam disputar uma posição hegemônica mundial são, ao mesmo tempo, competidores e associados econômicos. A interdependência entre as potências adquiriu concretude e, por isso, tornou-se imprescindível reconhecer que:

“O uso do poder econômico ou político por parte de governos dos países dominantes para bloquear a ascensão de terceiros países no sistema internacional tornou-se mais difícil porque pode ser coibido pelos complexos interesses cruzados, e mesmo divergente, criados em suas próprias sociedades. Seja em virtude da interdependência econômica do sistema como um todo, seja pelos conflitos internos de interesses gerados pela transnacionalização do capital. Uma grande potência pode tentar deter a possível emergência de países a potências de médio porte através de acordos regionais capazes de encapsular tal movimento, por exemplo. Mas a ação dessa grande potência não é mais imperativa e pode ser obstaculizada pela resistência do país visado, pela competição entre empresas transnacionais que operam na área, ou pela oposição interna por parte de influentes grupos de interesse. E isso possibilita aos países com capacidade potencial de ascensão o estabelecimento de alianças diversificadas com esses interesses, em paralelo às relações bilaterais entre governos.” (MARTINS, 1998; 84)

Concorda-se com os apontamentos acima, uma vez que indicam como foram redefinidas as bases de solução de determinados conflitos de interesse, equilíbrio de poder e assimetrias políticas e econômicas entre Estados. A importância crescente das arenas

multilaterais e a intensificação da interdependência entre Estados, alteram e determinam outras relevâncias na ordem do sistema internacional. Contemporaneamente, ascender no sistema internacional significa ter uma maior participação na economia internacional e, por conseguinte, estar mais vulnerável aos efeitos contraditórios da internacionalização do capital. De acordo com Luciano Martins, a mudança de posição de um país deu lugar ao que parece ser um paradoxo. Como segue:

“Ao contrário do que antes ocorria hoje a ascensão internacional de um país e a perda de parte de sua autonomia na cena internacional não são mutuamente excludentes. Ao contrário, essa parece ser condição para a ascensão.” (MARTINS, 1998; 85)

A internacionalização alterou o modo de organização espacial da produção capitalista. A realocação da produção e a intensificação de associações entre empresas transnacionais e firmas locais fizeram com que a produção internacionalizada crescesse mais rápido que o comércio exterior. Verifica-se também que muitas das transações comerciais internacionais ocorrem entre firmas, através de operações simultâneas e em múltiplos mercados. Assim sendo, importa enfatizar às consequências políticas de um processo ainda em curso, sobretudo na perspectiva dos países em desenvolvimento.

A partir dos anos 90, tornou-se por demasiado complexo conceber o desenvolvimento econômico em termos endógenos porque o fortalecimento das economias nacionais, paradoxalmente passa pela abertura da economia nacional com vistas a uma melhor inserção internacional. As vicissitudes do desenvolvimento endógeno se revelam de forma mais clara quando se compreende que, na economia mundial vigora uma forte interação entre os sistemas produtivos nacionais, porém, esse intercâmbio se revela

fortemente seletivo. Nesse sentido, a vulnerabilidade produtiva agrava as condições de inserção internacional dos países em desenvolvimento ou não desenvolvidos e, por vezes, os transforma em *emergentes mercados financeiros*. A falta de regulação dos fluxos financeiros, como vimos, favorece o livre trânsito de capitais nos mercados nacionais, sem que haja tributação ou maior controle. Não obstante, a prática de especulação e livre circulação dos capitais pode ocasionar crises internacionais e, conseqüentemente, tornar ainda mais vulneráveis os chamados *emergentes*.

Na verdade, estamos dizendo que, há sim maiores condições de inserção na economia globalizada, contudo, esta pode resultar na diminuição do grau de autonomia decisória do país. Mudaram os termos da ordem internacional, o *upgrading* de um país na cena internacional não mais está associado ao aumento do seu poder político - representado pelo aumento de sua capacidade decisória e margem de manobra para definir o futuro. A melhoria nas condições de inserção tem o seu ponto crítico, pois, pode vir a garantir uma melhor posição na escala econômica ou de prestígio, mas não necessariamente na escala de poder. (MARTINS, 1998; 87) O desafio está em fazer com que, em ambas as escalas as posições sigam por trajetórias que as façam coincidir. Sob esse prisma, precisamente, somos levados a compreender que a interdependência na política mundial não se caracteriza por gerar efeitos recíprocos entre os Estados e entre empresas de diferentes países. De fato, a interdependência resulta em assimetrias, visto que, sua lógica é paradoxal.

## ***2. Em torno das decisões***

Mediante ao contexto de interdependência assimétrica que permeia as relações entre os Estados, aprofundamos nossa discussão quanto à orientação da política externa brasileira a partir dos anos 90, tendo em vista a mudança de modelo de desenvolvimento econômico e as condições de inserção internacional do país. Em virtude dessa proposição, sem desprezar demais variáveis, entende-se que para compreender o funcionamento da *arena decisória* em política externa é preciso reconhecer a presença de interesses distintos em relação à ação exterior, por parte dos atores envolvidos. Estamos reafirmando que um país não prescinde dos interesses internos, quando se ocupa dos externos, porque à ação externa consiste amparar e promover os interesses internos.

No Brasil, a mudança do modelo de desenvolvimento endógeno de padrão industrial para o modelo de desenvolvimento com formato liberalizante, conforme visto no capítulo anterior, apesar de manter como característica a atividade industrial, implicou a adoção de medidas específicas que tiveram o objetivo de criar condições para implantação do novo tipo de desenvolvimento econômico. À época, essa decisão implicou o abandono do enfrentamento dos temas concernentes à diversificação, aumento e sustentabilidade da atividade econômica produtiva nacional; fomento à empregos com carteira assinada; bem como, maior e melhor distribuição de renda no país. Adicionalmente, a nova estratégia de desenvolvimento teve o propósito de alcançar o crescimento econômico através do aumento das exportações e pela atração e captação de recursos financeiros no mercado externo, aspectos que conferem à ação exterior a necessidade de obter certo desempenho combinado com a racionalidade do desenvolvimento.

O processo político que sustentou a escolha do modelo de desenvolvimento liberalizante provocou mudanças na política exterior brasileira, sendo possível essa percepção ao atentarmos para a natureza pragmática da diplomacia econômica nos Governos de Fernando Collor de Melo a Fernando Henrique Cardoso. No período de 1990 a 2002, o país se posicionou entre os Estados que competem pela captação de capitais no mercado internacional, negligenciam os projetos de desenvolvimento endógeno de padrão industrial e corroboram com fatores que provocam a desnacionalização da economia. Para o então Ministro Economia, Fazenda e Planejamento Marcílio Marques Moreira, por exemplo,

“A nova inserção do Brasil no mundo convida a um exercício de reflexão para identificar os principais desafios econômicos que o país terá que superar para atingir um grau de modernidade social e política comensurável com as potencialidades brasileiras em cenário internacional.” (MOREIRA; 1996)

Sublinha-se que, no final da década de 80, com o intuito de controlar o processo inflacionário e retomar o crescimento econômico, o Brasil precisava renegociar a dívida externa, mas também conseguir de recursos financeiros para sanear o Estado. Ou seja, em meio às pressões e demandas internas e externas, era preciso retomar o desenvolvimento e decidir sobre uma estratégia econômica que garantisse o intento. Como era previsto, o processo envolveu os principais atores e instituições que compõem a arena de formulação política nacional, em virtude das concepções e dos interesses dos atores envolvidos. Em virtude do seu papel enquanto política de estado, seria incorreto desenvolver a análise da política externa brasileira dos anos 90 dissociada do processo político que definiu as mudanças no modelo econômico.



Mesmo porque, as mudanças internas posicionaram o país em relação às mudanças em curso no cenário externo, quando ganhava força o processo de reestruturação do sistema produtivo coligado ao processo de alteração das regras multilaterais do sistema internacional de comércio. Nesse cenário, qual seria a melhor estratégia de inserção internacional para o Brasil? Para responder a essa indagação foi preciso considerar que o modelo liberalizante aumentou a vulnerabilidade externa, bem como restringiu a margem de manobra do país na estrutura econômica mundial. Apesar de a capacidade produtiva brasileira ser um diferencial em relação a outros países periféricos, especialmente do Cone Sul, indagamos: até que ponto a escolha da estratégia econômica fez por melhorar nossa posição periférica?

As perspectivas analíticas sobre política externa, de modo geral, diferem no enfoques quanto a estabelecer se a política exterior é resultado dos determinados sistêmicos, dos determinados domésticos ou da combinação desses. Nesse sentido, na perspectiva clássica, temos o tratamento do Estado como unidade<sup>55</sup> indivisível de decisão na busca de satisfação dos interesses nacionais, ao mesmo tempo, tem relevância menor se as preferências serão definidas pelo contexto interno ou externo. Na perspectiva político-social, diferentemente, interpreta-se que as preferências são dadas por determinantes internos, já que, a formulação da política externa é um processo político. Por conseguinte, a política exterior resulta de concordâncias e discordâncias entre diferentes atores, na dinâmica da atuação da burocracia estatal e de *grupos de interesse*<sup>56</sup>. Segundo

---

<sup>55</sup> A rigor, Estado e Governo não se diferenciam, assim como o Estado antecede a sociedade.

<sup>56</sup> Considerando as formulações de Karl Deutsch, *os grupos de interesse* podem ser compreendidos como um conjunto de pessoas que compartilham algo em comum, são capazes de cooperar e atuar enquanto grupo, sendo que, os interesses remetem a uma expectativa de recompensa. Destaca o autor que, os grupos de interesse específico, almejam um único objetivo e, possivelmente sua composição seja mais homogênea. Um grupo de interesse mais amplo, está constituído por mais de uma elite e, nesse sentido, os interesses podem ser mais gerais e difusos. Para aprofundar, consulte: DEUTSCH, Karl W. *El analisis de las relaciones*

considerações de Karl Deustsch, a política externa<sup>57</sup> levada a cabo contemplará uma ou mais referências em termos de interesses, a preservação da independência e segurança do Estado, bem como a conquista e proteção dos interesses econômicos nacionais, especialmente aqueles que correspondem aos grupos mais influentes<sup>58</sup>.

Sob a perspectiva político-social, temos os trabalhos de Leticia Pinheiro, que busca superar os limites do modelo clássico que toma o Estado com um ator unitário e monolítico e, por isso, parte da idéia que o processo de formulação das decisões é passível de configurar seu próprio conteúdo. (PINHEIRO, 2000: 450) Segundo interpretação da autora, os conflitos e dissensos ocorridos durante o processo de formulação de decisões influenciam a definição da política externa, sendo que, o uso de *Unidades de Decisão*<sup>59</sup> como instrumento de análise do processo possibilita explicar o quê acabou por ser considerado como expressão do interesse nacional. Nesse sentido, são duas as premissas a

---

*internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 1970 / DEUTSCH, Karl W *Política e Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

<sup>57</sup> Em termos de *política exterior*, uma vez definida a diretriz para as relações externas do país, no caso de discordâncias e desequilíbrios internos entre grupos e organizações e o traçado pelo governo, a tendência será relativizar e diminuir o peso das discordâncias para não haver desequilíbrio interno. A conduta do Estado será a busca dos fins, ou melhor, perseguir a finalidade estabelecida como diretriz. Nesse sentido, quanto mais amplo o sistema político, a comunicação e participação democrática, mais difícil será para as elites e grupos de interesses manter-se firmes em sua posição, sendo mais provável que se modifique o equilíbrio entre os seus níveis ou frações. Desse modo, embora os interesses de um país devam ser buscados e defendidos por sua política exterior, a intensificação da interdependência entre os Estados e, por consequência, a geração de interesses diferentes, quando não divergentes, entre diferentes grupos de interesse e ou níveis da elite nacional, acaba por relevar que embora suscite interesses que justificam o esforço, não há como controlar o processo que, possivelmente, gere conflitos. Segundo Karl Deutsch, também nesse ponto o conflito internacional é resultado da falta de controle. Para aprofundar, consulte: DEUTSCH, Karl W *Política e Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

<sup>58</sup> Cabe indicar que, Karl Deutsch considera improvável que a primazia da política externa sobre a política interna continue a ser exercida do mesmo modo, pois, na atualidade as elites ainda fazem à política, mas a política - em termos de demanda e resultado - faz com frequência às elites, ou então muda a sua coesão e seu poder, bem como as relações entre os grupos de elites. DEUTSCH, Karl. *El analisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 1970. (p. 136)

<sup>59</sup> *Unidades de decisão*: são aqueles atores que, enquanto funcionários do governo, detêm autoridade para comprometer recursos da sociedade e do Estado com vistas à tomada de uma decisão que não pode ser facilmente revertida. Para aprofundar, consulte: PINHEIRO, Leticia de A. *Foreign Policy decision-making under the Geisel government: the President, the military, and the foreign ministry*. London, 1995.

serem observadas no funcionamento da arena decisória em política externa no Brasil. Como segue:

- i. A autorização presidencial é o parâmetro regulador dos graus de liberdade ou autonomia relativa detidos pela diplomacia.
- ii. O perfil da agência responsável pela formulação e conteúdo da política externa no Brasil, ou melhor, o insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), detentor da capacidade institucional, adaptabilidade, complexidade, coesão e autonomia para atuar e responder por essa área do Estado brasileiro.

Registre-se, primeiramente, que cabe exclusivamente ao Presidente da República do Brasil o controle sobre a diplomacia e do processo diplomático; como também de celebrar tratados, convenções, atos internacionais e no cumprimento da agenda diplomática. A legitimidade atribuída ao Executivo fortalece não só o seu poder de decisão em matéria de política externa, como também favorece pressões e disputas por influência junto à instância decisória. Em segundo, não menos importante, indica-se que o Itamaraty<sup>60</sup> se distingue das demais agências do Estado na formulação e condução da política externa. O corpo diplomático brasileiro, altamente qualificado, detém capacidade para desenvolver uma perspectiva estratégica de longo prazo, com vistas aos interesses nacionais de natureza permanente<sup>61</sup>. A ocorrência de maior ou menor poder de influência e participação no processo de formulação de política externa por parte dos parlamentos, de setores organizados da sociedade civil e de grupos de interesse privado, dependerá de uma série de fatores políticos e dos mecanismos institucionais que comandam a política externa, no entanto, apesar das variações, concorda-se que uma regra tende a impor-se universalmente:

---

<sup>60</sup> O Ministério das Relações Exteriores foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília em 1971, com o nome da primeira Secretaria de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Casarão do Barão de Itamaraty.

<sup>61</sup> Para aprofundar, consulte: LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña, 1994.

atrás de aparentes variações, os negócios exteriores são tratados, em cada país, à escala mais alta da hierarquia política. (MERLE, 1988; 223)

No Brasil, em fins da década de 70, embora não houvesse consenso entre os analistas quanto à “precisão” na definição das categorias analíticas sobre o processo decisório da política externa, havia concordância quanto a pluralidade de atores atuando na arena decisória brasileira, particularmente quanto ao papel do presidente da República, do Conselho de Segurança Nacional e, sobretudo, do Itamaraty na formulação desta política ao longo do período militar. De acordo com Pinheiro, o dissenso nos estudos daquele período estava em identificar o que se definia por formulação ou implementação, por poder de decisão ou por influência. Assim, sem pretender apresentar uma tipologia das ações relacionadas à arena de política externa, a autora sugere linhas de definição para orientar as pesquisas. (PINHEIRO, 2000: 453)

- i. Que se chame de *formulação* a concepção de uma conduta que se expresse em atos ou palavras, com relação a um tema de natureza internacional, por iniciativa ou reação, por parte de *atores privilegiados na arena decisória* e que esta se traduza, em última análise, como a posição do governo em questão.
- ii. Que se chame de *implementação* a mera aplicação de uma decisão, desde que neste processo não se acrescente ou se altere substantivamente o conteúdo da mesma.
- iii. Deverão ser considerados como *decisores*, única e exclusivamente, os chamados funcionários do governo.
- iv. Nenhum cidadão privado, não importa quão poderoso, deverá ser tratado como decisor, a menos que esteja na ocasião à frente de uma agência federal.
- v. Exclui-se da categoria de decisor o papel porventura desempenhado por partidos políticos, grupos de interesse e/ou quaisquer agências não governamentais.

A partir desse escopo, a identificação sobre quais seriam as unidades últimas de decisão no processo de formulação de uma determinada política pode ser realizado com o estabelecimento da *correlação* existente entre as *áreas* e os *temas* (econômico, político, militar) e a presença de determinadas *unidades de decisão*. Leticia Pinheiro argumenta que, ultrapassado os limites estritos da qualificação substantiva das questões, é possível classificar as decisões conforme a sua importância específica no quadro geral do processo de formulação da política externa. A premissa analítica adotada supõe que, em maior ou menor grau, o conteúdo das políticas implementadas está associado às agências formuladoras das decisões segundo sua condição de estratégica, tática ou implementação. Essa concepção vai além do entendimento de que algumas questões tendem a serem encaminhadas por certas unidades de decisão e não por outras, em virtude da associação dos temas às áreas.

O conteúdo de determinadas decisões referente à política externa, necessariamente não reflete o ponto de vista da unidade de decisão última, porque os pontos defendidos entre os atores envolvidos durante o processo de identificação e ponderação das alternativas podem ter configurado o conteúdo da política levada a termo. Bem por isso, argumenta-se que para alcançar o melhor entendimento sobre o processo de formulação da política externa é preciso apreender o conteúdo das decisões implementadas. Nesse sentido, embora se reconheça que determinantes externos podem estimular e justificar uma alteração de rumo, as mudanças na política externa partem de determinantes internos e acontecem dentro da arena decisória. Significa compreender que para se efetivar uma mudança na política externa de um governo, os agentes devem atuar no processo decisório, porque no âmbito da formulação das decisões é que se poderá obstruir ou facilitar a mudança.

De acordo com os apontamentos de Letícia Pinheiro, em termos de formulação de política externa os estudos identificam os seguintes tipos de atores como os mais recorrentes. (PINHEIRO, 2000; 455) A saber:

- i. *Líder Predominante*: quando um único indivíduo detém o poder de escolher uma linha de conduta e de impô-la aos seus opositores;
- ii. *Grupo*: quando um conjunto singular de indivíduos, pertencentes a um único grupo, seleciona coletivamente uma linha de ação capaz de obter total aquiescência;
- iii. *Múltiplos Atores Autônomos*: quando um conjunto de indivíduos, grupos ou facções, com existência relativamente autônoma, é incapaz de, separadamente, comprometer os recursos do Estado/sociedade com vista à adoção de uma linha de conduta sem a aquiescência dos demais.

Tomado por referência os lineamentos acima, consegue-se identificar o do tipo de unidade de decisão que predomina em relação a determinadas questões ou ao longo de um período. Sendo possível realizar uma dupla avaliação: a primeira, quanto as *variáveis*, e a segunda, quanto às *conseqüências* no padrão de comportamento de cada unidade decisória em relação às decisões tomadas. Cabe o registro de que, quando *Múltiplos Atores Autônomos* chegam a uma decisão após intensa negociação, o resultado tende a ser de alto comprometimento; afinal, por serem unidades decisórias, possivelmente a legitimidade do processo ganha maior proteção.

Neste estudo, adota-se que a partir do governo de José Sarney<sup>62</sup>, prevalece como referência na formulação da política externa o conjunto de *Múltiplos Atores Autônomos*. Após a Constituição de 1988, além do Presidente de República, o conjunto de atores

---

<sup>62</sup>José Sarney de Araújo Costa assumiu interinamente a Presidência da República, em 15 de março de 1985. Com a morte de Tancredo Neves, ocorrida em 21 de abril daquele ano, Sarney foi efetivado no cargo, tendo exercido o mandato até 15 de março de 1990.

privilegiados que caracteriza o desenho da arena decisória é constituído pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), da Fazenda, da Defesa, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e pelo Banco Central do Brasil (BACEN), tendo em vista aqueles que trabalham diretamente na área de relações internacionais e temas correlatos. Igualmente, analisa-se que o Itamaraty é a agência responsável pela formulação e conteúdo da política externa no Brasil, assim como os funcionários do governo alocados nos Ministérios e instituições são os decisores da política externa.

Isso posto, argumenta-se que a dinâmica do processo de formulações de decisões foram cruciais para a implementação de mudanças na política externa brasileira nos anos 90. Para a abordagem dessa questão desenvolvemos como hipótese de trabalho que, a opção por um determinado modelo de desenvolvimento econômico e sua implementação no âmbito interno, confere significados à política exterior. Nessa direção, toma-se por base a seguinte definição: “a política exterior pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos [...], formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.” (PINHEIRO, 2004; 07)

Na segunda metade dos anos 80, no plano internacional, a desaceleração do comércio mundial, a queda dos preços internacionais e a insuficiente competitividade da indústria brasileira mediante ao novo padrão tecnológico dos países desenvolvidos, contribuíram para o aumento da vulnerabilidade externa do país. No plano interno, a crescente alta dos índices inflacionários, a impossibilidade de pagamento dos juros da dívida externa e o fracasso dos *Planos de Estabilização* - Cruzado, Bresser e Verão -, compuseram o cenário da crise econômica brasileira. Neste cenário, considerado os planos interno e externo, a busca pela estabilidade acabou sendo utilizada como uma das

justificativas para a escolha da estratégia econômica de desenvolvimento com modelo liberalizante, que resultou na implementação de reformas voltadas para o mercado. Decidiu-se pela adoção de estratégia econômica que levou à abertura do mercado brasileiro para bens, serviços e capitais, desregulamentação da economia e privatização das empresas estatais, como vimos no capítulo anterior. A partir de então, apesar do Itamaraty conseguir resguardar certa autonomia na formulação da política externa<sup>63</sup>, a eleição de Fernando Collor de Melo à presidência da República tornou preponderante a *inserção competitiva* do Brasil. Como segue:

- i. Adesão aos regimes internacionais de comércio;
- ii. Promoção da integração regional;
- iii. Negociações multilaterais;
- iv. Defesa da democracia como um valor universal;
- v. Defesa dos direitos humanos e do meio ambiente em fóruns internacionais.

Se concordarmos com a idéia de que, no Brasil, a satisfação dos interesses nacionais sempre buscou o objetivo do desenvolvimento e ainda que, a estratégia de inserção internacional do país continuamente procurou alcançar ganhos, mesmo quando relativos, podemos trabalhar com a hipótese de que um leque de fenômenos tanto influencia, quanto é influenciado pela política exterior naquilo que corresponde à acepção dos *interesses*. Como bem indicaram Dougherty e Pfaltzgraff (1993), nos planos interno e externo, observa-se a tendência de expandir o conceito “do político” para incluir as convergências que despontam na economia, na ciência e tecnologia, na educação, na cultura. Isso porque as relações

---

<sup>63</sup>Nas afirmativas de Fonseca Jr., do governo José Sarney até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa foi influenciada pela perspectiva do final da Guerra Fria e pela idéia da possibilidade de fortalecimento da *cooperação internacional*. Para aprofundar, consulte: FONSECA Jr., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais, 1998.



internacionais abrangem o funcionamento das empresas transnacionais, das balanças comerciais, das comunicações por satélites, entre outros segmentos, na medida em que essas relações possuem aspectos de natureza política.

Não por acaso, vários estudos das relações internacionais buscam construir uma ponte para transpor a divisória entre o internacional e o nacional, entre a ordem política e a econômica, com o objetivo de sobrepujar os conceitos de interdependência e regimes internacionais. Contudo, é importante balizar que quanto maior for o grau de interdependência, mais sensíveis e vulneráveis aos impactos de mudanças econômicas e tecnológicas estarão às Nações. O que torna ainda mais evidente as manifestações de influência mútua entre os planos interno e externo. Nessa acepção, o encontro dessas dimensões é um dado estrutural na formação do Estado, porém, a verificação de intensidade dessa articulação em torno dos temas da agenda, bem como a escolhas dos interesses apreciados ou não, serão determinados no processo decisório da política externa.

Em continuidade, aponta-se que o pensamento diplomático tem por função o discernimento sobre a realidade, tanto no que ela tem de novo, quanto no que se apresenta como variações de uma tendência que pode interferir nos interesses do Estado. No Brasil, uma parcela da diplomacia demonstra acreditar que, os critérios estruturais permitem formulações de política externa com alcance maior. Nesse sentido, considera-se no processo de formulações àquelas realidades relevantes para o país, muitas vezes correlatas a um interesse geopolítico, outras a um interesse de natureza geoeconômica. Durante uma entrevista em canal de televisão nacional, o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, respondia a uma indagação sobre a satisfação dos interesses nacionais:

“Evidentemente que eu tenho princípios, mas o mundo não é o lugar onde só existem países “perfeitos”, não podemos julgar a democracia de nenhum país, engajamento progressivo ou positivo. Temos que melhorar ou salvaguardar a nossa posição, o encaminhamento depende da situação e sua circunstância.” (AMORIM, 2009)

O jornalista continuou: *O Sr. está querendo dizer que o Estado não tem amigos, só interesses?* Ao que ministro respondeu:

“Estou dizendo que é de interesse do Estado ter amigos.” (AMORIM, 2009)

A essa linha compreensiva, somam-se as considerações do ex-embaixador Rubens Ricupero. Reconhecido formulador de estratégias para nossa política externa, enfatizava que em virtude do Brasil ter dimensões continentais, um território fisicamente difícil de controlar e aquilatar e ainda, com boa parte de sua população concentrada em metrópoles,

“cabe melhor na categoria de países como a Rússia, China e Índia do que na mesma classe com a Argentina, Chile ou a Venezuela, o que não deixa de afetar as perspectivas da política externa e dos projetos de inserção na economia mundial.” (RICUPERO, 1995; 203)

Corroborar para esse entendimento, José Flávio Sombra Saraiva, ao apontar que um dos déficits que se projeta de forma clara no comércio exterior do Brasil é sua assimetria interna. Para Saraiva, concentra-se o comércio externo em certas unidades subnacionais em detrimento de outras, isto é, concentram-se as exportações nacionais em certas regiões em desfavor de outras. Essa tendência, que embora tenha mudado sutilmente a partir de 2000, foi tendência histórica da industrialização brasileira – concentrada no sul e no sudeste – e da expansão também concentradora do agronegócio. (SARAIVA, 2004; 16)

### ***3. Política externa brasileira nos anos 90***

Contudo, nos anos 90, segundo o discurso que caracterizou a campanha e o governo Fernando Collor de Mello, iniciava-se um ciclo de modernização a partir da abertura econômica e pelo processo de privatização de empresas públicas. A época, as diretrizes da política econômica passaram por alterações substanciais e, em virtude das reformas propostas, encerramos um ciclo de políticas destinadas a estimular a produção e os negócios voltados para o mercado interno. Além disso, o país sofreu o impacto dos planos de estabilidade econômica, que tinham por objetivo reduzir os altos índices inflacionários e modernizar a economia, numa tentativa de ajuste aos moldes da globalização. Para Marcílio Marques Moreira, a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República significou que:

“o povo, havia votado por um programa de Governo, ou de sociedade, que se propunha a eliminar a inflação, extirpar a corrupção, a redefinir o Estado, a inserir o Brasil no mundo moderno.” (MOREIRA, 1996; 25)

A mudança da moeda nacional, o confisco da poupança, a entrada de uma avalanche de produtos importados - sobretudo no setor de informática -, atingiu não só o mercado consumidor interno, mas também a indústria brasileira, que imediatamente apresentou retração de suas atividades. O recuo na atividade industrial antecedeu o processo de insolvências e quebra de muitas das nossas pequenas e médias empresas. Determinados setores produtivos - tal como, têxtil e de brinquedos – quase foram sucateados e o índice de desemprego na atividade industrial iniciou a sua trajetória ascendente, até atingir patamares

estruturais. Além disso, como vimos, os sindicatos se mostraram despreparados para constituir e atuar em uma nova arena de negociações, sendo que, não conseguiram mobilizar de maneira significativa os diferentes segmentos da classe trabalhadora atingidos negativamente pela dinâmica da economia liberalizada.

O governo Collor promoveu as reformas voltadas para o mercado, numa ação confluyente aos propósitos indicados pelo *Consenso de Washington*. A liberalização da economia e a criação de mecanismos que favoreceram o aumento de operações com capitais financeiros, entre outras medidas, ganharam relevância na agenda de crescimento estabelecida para o país. O governo, através da chancelaria<sup>64</sup>, anunciava sua decisão de acomodar as diretrizes da política externa ao modelo liberalizante e, a partir de então, o Ministério das Relações Exteriores passou divulgar nos foros internacionais o posicionamento do Brasil a favor do fortalecimento do multilateralismo, visando firmar o papel de *global trader* do país. Nas palavras do ex-Ministro do governo Collor, temos a seguinte menção para a atuação da diplomacia brasileira:

“A inserção pretendida requeria um esforço perseverante para liberalizar o comércio externo, para manter uma taxa de cambio realista e para normalizar as relações financeiras do país com o FMI, o Clube de Paris e os bancos credores comerciais.” (MOREIRA, 1996; 27)

No mesmo período, acontece o distanciamento da experiência de integração inaugurada pelo Brasil e Argentina que, diferente dos processos anteriores<sup>65</sup>, estava orientada por um andamento cauteloso e firme, com diretrizes que almejavam o

---

<sup>64</sup>Durante esta gestão de Governo estiveram no cargo de Ministro das Relações Exteriores; primeiro o embaixador Francisco Rezek e em segundo, o embaixador Celso Lafer.

<sup>65</sup>Menciona-se as experiências de integração vivenciadas nas décadas de 60 e 70, sob a formação do tipo CEPAL e ALALC.

crescimento econômico do conjunto de países do cone sul. Todavia, por decisão conjunta do governo brasileiro, representado pelo Presidente Fernando Collor de Mello e do governo argentino, representado pelo Presidente Carlos Saul Menen, ocorre o aceleração do processo de integração regional, que alterou substancialmente os objetivos do projeto Mercosul<sup>66</sup>. (Ver Cronologia Mercosul, 1ª. Fase. ANEXO I)

O acordo regional estabelecido entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, alterou o ritmo do processo de integração, modificou as tarifas comerciais, os preços e os padrões de produção e de consumo. Destarte, quando o governo brasileiro assina o *Tratado de Assunção*<sup>67</sup>, acreditava-se que mercado nacional seria favorecido pela unificação dos mercados dos quatro países, criando um território econômico comum. Em discurso, Fernando Collor de Mello, enfatizava o potencial de negócios em um mercado de 200 milhões de pessoas. De maneira apoteótica, o presidente do Brasil, afirmava na cerimônia em Assunção que:

“A transnacionalização das relações econômicas e financeiras, fortalecidas pelo impulso de megablocos e pelos influentes centros pós-industriais, não havia opção à modernidade.” (COLLOR DE MELLO, 1991)

Contrariando os prognósticos otimistas do Presidente Collor, embora alguns estados brasileiros tenham alcançado superávits na balança comercial com o bloco, caso do Mato Grosso do Sul, em outros estados parece que o Mercosul nunca existiu. O Paraná e o Rio Grande do Sul que estão em posição geográfica privilegiada em relação a Argentina,

---

<sup>66</sup>Inicialmente, o prazo de estabelecimento do Mercosul previa de 10 anos, ou seja, o gradualismo foi substituído pela antecipação, não somente dos prazos, mas também das decisões.

<sup>67</sup> Assinado em 26 de março de 1991

Paraguai e Uruguai, contabilizaram déficits sucessivos na balança com os países-Membros nos últimos anos da década de 90<sup>68</sup>.

O fim do mandato do presidente Fernando Collor de Mello marcado pelo seu *impeachment*, no âmbito nacional e internacional, gerou expectativas e incertezas quanto aos rumos que o país seguiria a partir da posse do seu vice-presidente da República. Assim, em meio a controvérsias, Itamar Franco<sup>69</sup> assumiu a Presidência do Brasil e, prontamente buscou pontuar não só o rompimento político com o seu antecessor, mas também, um novo governo para o Brasil. Naquele momento, se vivenciou um período de alterações de quadros no poder Executivo que modificaram as estratégias da política externa. Como bem pontuou Amado Luiz Cervo, com a posse do presidente Itamar Franco, “voltou a público no âmbito da política externa brasileira, o pensamento precursor do processo de integração do Cone Sul, aquele que o subordinava não em primeiro lugar à criação de um mercado ampliado mais ao apoio logístico aos sistemas produtivos nacionais num esforço de desenvolvimento sustentado.” (CERVO, 1997; 21)

Cabe apontar que o processo de liberalização econômica não foi suspenso durante o governo Itamar Franco, mas a atenção quanto ao comércio multilateral tornou-se importante para a política externa brasileira. A discussão sobre os rumos do Mercosul convergiu na mesma direção, sendo que, a concepção do Itamaraty sobre o bloco referia-se a um grupo econômico voltado para a competitividade externa. A característica de *global trader* do país, somada ao aquecimento do comércio no âmbito regional, estimularam o presidente Itamar Franco a apresentar em reunião do *Grupo do Rio*<sup>70</sup> a proposta de

---

<sup>68</sup>Mercosul Muda Perfil Comercial. Editorial. Gazeta Mercantil, 17/10/00.

<sup>69</sup>Estiveram no cargo de Ministro das Relações Exteriores: Fernando Henrique Cardoso, sucedido por Celso Amorim.

<sup>70</sup>Realizada em Outubro de 1993.

formação da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA). Tendo por núcleo o Mercosul, a ALCSA visava congregar em um prazo de 10 anos os países de Iniciativa Amazônica, do Grupo Andino e o Chile. O primeiro passo nessa direção ocorreu com a negociação que culminou no *Acordo* de inclusão do Chile<sup>71</sup> e posteriormente da Bolívia<sup>72</sup> ao Mercosul, estratégia que aumentou o grau de mobilidade latino-americana frente no cenário econômico hemisférico, bem como mundial. Um outro destaque na estratégia formulada pelo Brasil na intensificação do processo de integração, foi o estreitamento de relações entre o Mercosul e a União Econômica Européia (UEE). Por iniciativa e liderança da diplomacia brasileira, em 1994, foi assinado o Acordo Inter-regional entre os blocos.

Como se sabe, a proposta americana de criação da Área de Livre Comércio Hemisférica (ALCA) foi recebida pela diplomacia brasileira com prudência, por fomentar dependência econômica aos Estados Unidos e restringir autonomias da política nacional de desenvolvimento junto ao Mercosul e ao projeto ALCSA. Os EUA adotaram a estratégia de ignorar o Mercosul e negociar separadamente com cada país a formação da Alca, compondo maior poder de pressão. Do ponto de vista da política regional, para além do caráter comercial dessa negociação, a negociação em bloco – igualmente liderada pela diplomacia brasileira – fortaleceu não só a unidade nacional, mas também o conjunto de países membros. (Ver Cronologia Mercosul, 2ª. Fase. ANEXO I) O ex-ministro de Relações Exteriores do Brasil no governo Itamar Franco, embaixador Celso Amorim, mais de uma vez afirmou que, tendo por núcleo o Mercosul, as propostas brasileiras visavam criar mecanismos regionais que favorecessem o desenvolvimento sul-americano. Assim, é notável que durante o governo de Itamar Franco, a política externa brasileira estabeleceu

---

<sup>71</sup> A área de livre comércio entre Mercosul e Chile teve início em 01/10/1996.

<sup>72</sup> A área de livre comércio entre Mercosul e Bolívia teve início em 10/06/1996.

prioridades diferentes na condução dos temas da Agenda externa, naquilo que se referia a integração regional e a atuação multilateral. Do ponto de vista da estrutura de poder no sistema mundial, o Brasil não alterou sua posição periférica, mas do ponto de vista do desenvolvimento, no tocante a política externa, o país buscou ampliar e melhorar a sua participação no cenário de multipolaridade econômica.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciou sua gestão de governo com uma significativa representatividade popular e forte apoio calcado em alianças políticas conquistadas pela positividade dos resultados do Plano Real, que assegurou estabilidade econômica ao país. Em 1995, o recém empossado Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia anunciava que os objetivos definidos para a projeção internacional do Brasil buscariam a ampliação da base externa econômica<sup>73</sup>. Segundo Lampreia, que considerou a globalização como um mecanismo ordenador das relações internacionais, o país deveria mover-se para abrir acesso aos mercados internacionais, alargando o leque de parcerias operacionais e atraindo investimentos externos. Ou seja, a decisão do Governo FHC<sup>74</sup> foi de aprofundar o processo de liberalização da economia, assim como de internacionalizar a atividade produtiva nacional, haja vista a intensificação do processo de privatizações, bem como de concessões e incentivos fiscais às transnacionais, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Nos dois períodos desse governo, 1998 a 2002, o modelo liberalizante foi aprofundado e, em perspectiva, a política externa brasileira manteve correspondência com o projeto econômico e apresentou uma estratégia de inserção internacional voltada para a abertura de novas frentes de comércio internacional e maior liberalização de fluxos de

---

<sup>73</sup>A Política Externa do Governo Fernando Henrique. Luiz Felipe Lampreia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 08/01/1995.

<sup>74</sup>Com a saída do Ministro Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer volta a assumir o MRE.



capital financeiro. A gestão FHC relacionou-se em um ambiente internacional que se dizia cooperativo e deu “crédito” a idéia de relativa democratização das instituições internacionais, especialmente na área comercial. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), o crescimento econômico internacional durante a década de 1990, particularmente o desempenho norte-americano na administração Clinton, parecia dar fundamento a essa percepção. Segundo esses autores, o Governo “apostou” na boa relação pessoal com o Presidente Clinton e, embora tenha criticado o unilateralismo norte-americano após o “11 de setembro”, havia uma posição mais favorável em relação à Alca. A Agenda externa de FHC privilegiou as relações com os Estados Unidos e, por vezes, com a União Econômica Européia, em detrimento das relações sul-sul. De certa maneira, o Mercosul foi utilizado como espaço de disputa política e econômica, tanto que as negociações do Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) receberam maior atenção<sup>75</sup>.

A renegociação da dívida externa e um novo e intenso fluxo de capital de curto prazo retiraram a aspiração de grandes superávits comerciais da agenda externa, contrariando a projeção dos formuladores de política econômica nos anos 90. A partir de 1994, a âncora cambial instituída pelo Plano Real, cumpriu importante papel na política de combate à inflação, pressionando para baixo os preços dos produtos. Todavia, a crise no México no final de 1994 e o estouro nas importações brasileiras em 1995, suscitaram críticas a política cambial e comercial do governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar disso, o Governo manteve em alta a taxa de juros com o objetivo de manter economia estável e as importações em baixa, porém, além de facilitar a entrada de capital externo, acabou por provocar o aumento da dívida pública. No final de 1998, a dívida interna líquida

---

<sup>75</sup>Para aprofundar, consulte: MELLO, Flavia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da Política Externa Brasileira nos anos 90*. Tese de doutoramento em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2000.

totalizava R\$ 360 bilhões, sendo que, a despesa com o pagamento dos juros, comprometeu itens do orçamento da previdência, saúde e infra-estrutura. Além das pressões da alta do *Risco Brasil*<sup>76</sup>, a crise financeira asiática em 1997, seguida da moratória russa em meados de 1998, apressaram a mudança de regime cambial com a introdução de bandas cambiais.

Cabe lembrar que, após o período de transição, apesar de todo seu êxito na área comercial, o Mercosul iniciou um período de complexidade nas negociações e de definições quanto a suas prioridades. As decisões e entendimentos no interior do Mercosul, frequentemente tiveram suas tensões aumentadas e confluíram para a chamada crise do Mercosul, em 1989. Para o então embaixador do Brasil em Londres, ex-coordenador do Mercosul, Rubens Barbosa<sup>77</sup>, a seleção de prioridades deveria levar em conta a sobreposição das agendas de negociação com a Alca e a necessidade de que o avanço dos temas mais importantes refletisse um equilíbrio de interesses entre os quatro países membros. Para ele, conforme ficou decidido na Declaração Ministerial de San José, referendada pela Cúpula Presidencial de Santiago, o Mercosul, como uma união aduaneira, vai além da Alca e, portanto, continuaria a existir de forma independente. Contudo, do ponto de vista econômico-comercial, poderia se indagar quanto ao impacto da criação da Alca sobre o Mercosul a médio e longo prazo. De fato, o Itamaraty duvidava que os EUA permitissem que o suco de laranja ou o aço brasileiro, entre outros produtos, tivessem livre acesso ao seu mercado. (Ver Cronologia Mercosul, 3ª. Fase. ANEXO I)

De acordo com Moniz Bandeira, tanto Celso Lafer, quanto Fernando Henrique Cardoso, tinham consciência que a Alca não oferecia maiores vantagens ao Brasil. Em

---

<sup>76</sup>Risco financeiro de países de economia aberta. O risco é medido por várias instituições internacionais, que levam em conta indicadores como o tamanho da dívida pública (externa e interna), a sua capacidade de pagamento e o tamanho do déficit público.

<sup>77</sup>Caminhos cruzados: o Mercosul e a Alca. Rubens A. Barbosa. *Jornal Gazeta Mercantil*, 23/04/1998.

visita ao Presidente George W Bush, em Washington, FHC asseverou que nas negociações para o estabelecimento da integração hemisférica seria preciso considerar os interesses brasileiros e ver como resolver o que poderia torna-se um conflito. Para Moniz Bandeira, mesmo que os Estados Unidos atendessem às condições apresentadas por Fernando Henrique Cardoso, não se propiciaria maior ganho em termos de mercado, visto que, quase metade do comércio exterior brasileiro já se realizava no âmbito dos países da Alca. Em suas palavras:

O problema não consistia, portanto, em saber se o Brasil exportaria mais ou menos para os Estados Unidos, se haveria ou não desequilíbrio no comércio entre os dois países. Consistia nas consequências econômicas e políticas, na incompatibilidade entre os interesses estratégicos do Brasil e as normas da ALCA, que lhe restringiriam a autonomia e a capacidade de decidir sobre as políticas a adotar, de conformidade com as suas necessidades. (MONIZ BANDEIRA, 2004; 212)

A partir da ativação dos mecanismos de liberalização econômica, tendo em vista o interesse do país em se firmar como *global trader* no cenário internacional, a atuação diplomática brasileira firmou posição favorável ao comércio multilateral e especial interesse no processo de integração regional. Em relação a nossa posição e mobilidade no plano internacional, as diretrizes da política externa brasileira foram orientadas para as negociações de acordos internacionais que buscaram aumentar a participação do país no livre comércio mundial. Ainda que se possa compreender essa diretriz como uma estratégia para minimizar os efeitos negativos produzidos pela atuação dos países potência e empresas transnacionais na economia política internacional, é preciso reconhecer que, substancialmente foi modificado o conteúdo daquilo que se denomina por desenvolvimento nacional. O embaixador Rubens Ricupero, no desempenho do papel de Secretário-Geral da

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), lamentava que os latino-americanos liberalizaram seu comércio de modo radical, enquanto os países desenvolvidos relutavam em abrir seus mercados nas áreas em que são menos competitivos. Nesse sentido, dizia ele:

“O maior problema do Brasil não é acesso aos mercados, mas oferta pequena em diversidade e qualidade”. (RICUPERO, 1998)

O comércio exterior brasileiro resulta da conversão de uma série de políticas, destacadamente a política externa, e evoluiu de modo diferenciado por regiões da economia internacional. Desse modo, o padrão de comércio com Estados Unidos, além do suco de laranja, passou a ser o de calçados, já concorrendo com fornecedores asiáticos. A União Européia ampliou suas compras de produtos básicos; a Europa e a Ásia representam mercados crescentes para óleo de soja, açúcar cristal, couros e peles, além dos semi-manufaturados de ferro e aço. Para o Mercosul, predomina as vendas brasileiras de veículos, autopeças e motores. O desenho do nosso comércio exterior revela uma inserção do país aos circuitos mundiais de comércio que, por um lado, oferecem oportunidades de ampliação das escalas de produção para bens exportáveis, bem como possibilidades de aquisição de equipamentos e tecnologias que estejam acompanhando a renovação tecnológica no exterior; por ou outro, apresenta fortes desafios concorrências e, em vários casos, desestimuladores da produção nacional. Estamos afirmando que, em virtude do padrão de desenvolvimento industrial brasileiro, bem como do modelo liberalizante, o contraponto do aumento de exportações refere-se à inibição de investimentos de capital para expansão produtiva e tecnológica nacional que, no extremo, pode ocasionar a

desindustrialização e a desnacionalização de determinados setores ou segmentos menos produtivos ou “sensíveis” como são conhecidos.

De fato, em termos de desenvolvimento, para melhorar a competitividade do Brasil seria preciso que os responsáveis pelo superávit da balança comercial brasileira fossem os produtos eletrônicos, de telecomunicação e petroquímica. Se for verdade que a abertura impulsionou a especialização em linhas de produto ou em segmentos da produção, isso não impediu o aumento de importação de produtos, componentes ou insumos com maior conteúdo tecnológico. Nessa linha de discussão, quando questionado sobre a fórmula para o equilíbrio econômico do Brasil, o embaixador Rubens Ricupero respondeu que:

“Quando fui ministro, o problema crucial era a estabilidade de preços. Isso foi superado. Depois, o problema passou a ser o regime cambial. Hoje, a questão crucial é o desequilíbrio do setor externo. Porque da conta-corrente, na parte de remessas de lucros e dividendos, ou pagamento de juros, fretes, serviços, vamos ter déficit muito tempo. O desafio é diminuir o déficit do comércio, que é um dos elementos das contas-correntes. [...] É preciso não só remover obstáculos, mas diversificar a oferta, muito voltada a produtos intermediários. Precisamos de juros mais baixos, uma estrutura tributária mais racional, que não castigue a exportação, e um esforço sistemático para diminuir os custos da infra-estrutura. Mas isso depende de nós, não adianta culpar os outros. Não há nenhum país estrangeiro que nos impeça de fazer a reforma tributária. Se nós não fizermos, a culpa é nossa. Enquanto se tem déficits comerciais grandes, não se diminui a dependência em relação ao exterior. Você está sempre precisando trazer capitais de fora para cobrir o buraco. Esses capitais são nervosos. Em qualquer momento de crise, passam a fugir.” (RICUPERO, 2001)

Isso posto, a avaliação sobre as contribuições do comércio exterior para o desenvolvimento mais autônomo, ou menos dependente, esta sujeita às ações de investimento nacional pelos agentes públicos e privados na especialização da produção

nacional; em política de promoção da complementaridade produtiva regional; pelo aumento de investimento e financiamento de pesquisas em ciência e tecnologia; assim como, da capacidade de implementação de políticas fiscais, cambiais e monetárias convergentes com uma política industrial.

A observação da trajetória de inserção internacional do Brasil através da gestão dos Governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, nos permite compreender que as estratégias definidas para a política externa têm correspondência com as matrizes do desenvolvimento liberalizante, embora se avalie que no curto período do Governo Itamar Franco, diferenças ocorreram não só em termos de inversão de prioridades na Agenda, mas também de idéias. O então Ministro Celso Amorim<sup>78</sup> chegou a criticar a maneira unilateral e abrupta, que o governo Collor realizou a liberalização comercial e os prejuízos ao desenvolvimento do país. Não obstante, a queda do Presidente Fernando Collor de Mello não ocasionou uma crise político-social ou econômico-financeira no país. Segundo analisou Moniz Bandeira, ao assumir a Presidência, Itamar Franco que não era entusiasmado pelo neoliberalismo, “nem reverteu o programa de reformas econômicas, que Collor de Mello, atabalhoadamente, começara nem modificou as diretrizes da política exterior.” (MONIZ BANDEIRA, 2003; 487) A gestão FHC manteve e aprofundou as reformas liberalizantes, deu prosseguimento à participação brasileira no Mercosul nos moldes do Tratado de Assunção, apesar das tensões constantes com a Argentina. Ao final do mandato presidencial, devido ao racionamento de energia, juros

---

<sup>78</sup>Diplomacia e Desenvolvimento. Celso Amorim. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 09/04/1994.

altos e o déficit de aproximadamente US\$ 1 bilhão na balança comercial do Brasil, entre outros componentes, o Governo sublinhava a necessidade de incremento às exportações<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup>Sobre essa temática, destacamos: MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Capítulo XXV*. pp. 571-597. In “Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870/2003).” 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

## **Capítulo IV – Modernização e competitividade industrial: as escolhas da Confederação Nacional da Indústria.**

“Não quisemos ou não pudemos compreender, até hoje, que tratados de reciprocidade, baseados na cláusula de nação mais favorecida, contendo condições jurídicas e teoricamente iguais para ambas as partes contratantes, acarretam, de fato, sob o ponto de vista econômico, uma progressiva vassalagem da nação menos aparelhada à nação mais poderosa” (SIMONSEN, 1937)

A menção a Roberto Simonsen, em parecer apresentado ao Conselho Federal de Comércio Exterior em setembro de 1937, remete não somente às idéias, sobretudo a um projeto que ambicionava uma sociedade brasileira mais próspera, possivelmente mais bem distributiva, na qual, a industrialização era um meio para atingir esse objetivo. Como bem aponta Fábio Maza, em estudo recente, no referido parecer Simonsen estabelece correspondência direta entre a indústria nacional com destacáveis interesses da nação. Além do fortalecimento do mercado interno, Simonsen argumentava que o processo de industrialização favoreceria não somente a indústria, mas também a agricultura, já que a política econômica movimentaria a atividade produtiva do país. (MAZA, 2004; 190)

A citação inicial, portanto, confirma uma preocupação pelos problemas nacionais, quanto à necessidade de industrialização do país e as dificuldades referentes ao desenvolvimento e comércio exterior, ou seja, reúne um arco de questões que apontam para



as condições de modernização e atuação internacional do país. A propósito, de acordo com Fábio Maza, Roberto Simonsen participou veementemente dos debates, quando da primeira e da segunda guerra mundial. A saber:

“Sua posição não variou quanto ao papel do Estado. Esse teria um papel de destaque no impulsionar das condições necessárias à industrialização do país. Enquanto, no final dos anos 1910, Simonsen dá ênfase à organização científica do trabalho como forma de enfrentar a realidade surgida do pós-guerra, no decorrer dos anos 30 amplia a sua crítica ao liberalismo, em sua forma de livre-cambismo principalmente, e passa, de uma defesa difusa da intervenção do Estado nos problemas sociais e econômicos, a um projeto mais elaborado, substanciado na planificação econômica.” (MAZA, 2004; 151)

A despeito daquilo que nos separa da primeira metade do século XX, a contemporaneidade do debate está em reconhecer que, tal como nos anos 30, a atual crise do capitalismo mundial e as alterações nas configurações dos pólos de poder no sistema internacional, reconduzem a discussão para as relações entre Estado e sociedade, bem como sobre tratar de maneira articulada as dimensões interna e externa.

Neste ponto de nosso estudo, a unidade analítica consiste em analisar o posicionamento de uma fração da elite<sup>80</sup> brasileira sobre desenvolvimento e inserção internacional do Brasil no pós-Guerra Fria. Igualmente, o trabalho versa sobre a primazia dada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) às mudanças no campo da economia política brasileira, como o apoio oferecido à execução dos programas de estabilização e

---

<sup>80</sup>De acordo com Karl Deutsch, uma elite constitui um grupo muito pequeno, menor que uma classe, mas que possui muito em relação à imensa maioria da população. Diferentemente do proletariado, em termos de classe, são identificadas como importantes em todos os países. Na realidade, as elites se superpõem, ou seja, a elite econômica tem grande poder político e ainda ocupa lugares de destaque em termos de *status quo* e prestígio. Bem por isso, os membros da elite são aqueles que pertencem ao governo, aos principais partidos políticos, aos mais importantes grupos de interesse e as mais influentes organizações profissionais. Para aprofundar, consulte: DEUTSCH, Karl. O poder das elites. In Política e Governo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

reformas voltadas para o mercado, implementadas ao longo dos anos 90. Ressalte-se que, desde os anos 80, empresários participavam da campanha pela retirada do Estado da economia e pela abertura política do regime militar, na expectativa garantir maior espaço no processo decisório. (DINIZ, 1990; 91)

A partir deste contexto, ocupamos-nos de tornar compreensível a atuação de um conjunto de empresas representadas pela Confederação Nacional da Indústria, tendo em vista as opções relativas à política do desenvolvimento e inserção internacional do país no período que abrange os Governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Aprecia-se a hipótese de que o referido processo de mudanças reafirma a tradição da elite no Brasil quanto à modernização conservadora, que implica abordar a concepção da CNI quanto ao papel do Estado, bem como o do segmento industrial no processo modernizador. Por essa razão, selecionamos para a análise os posicionamentos relativos à abertura econômica, intensificação do livre comércio e interesses específicos projetados na política externa brasileira, por parte da entidade empresarial.

Em resumo, trata-se de tornar compreensível a atuação do segmento industrial organizado enquanto um grupo de empresas nacionais representadas pela CNI, em relação aos seus interesses quanto à modernização do país e a Agenda externa brasileira. Essa abordagem implica dois complicadores de natureza interpretativa, considerando que, por um lado, exige o emprego alternado de diferentes níveis de abstração apropriado a dimensão interna e externa do Estado. Por outro lado, implica reconhecer que essas dimensões não se encontram dissociadas, ao contrário, sua articulação torna-se evidente quando se leva em conta o arranjo de temas e de interesses específicos por parte dos atores envolvidos na política externa. Nossa reflexão situa-se no intrincado terreno das mediações, caracterizado pelas relações que dinamizam as dimensões interna x externa, crescimento x

desenvolvimento, entre outras questões relativas ao enfrentamento do binômio política externa e desenvolvimento nacional, por parte dos grupos de interesse<sup>81</sup>.

A alusão às elites brasileiras, particularmente de um grupo industrial, demanda uma explicação mais específica quanto a sua acepção. De acordo com Luciano Martins em sua tese de doutoramento, na qual discorre sobre o tema do poder e do desenvolvimento no Brasil<sup>82</sup>, a referência às elites significa designar os grupos e os indivíduos colocados no patamar mais elevado nas escalas de prestígio, influência e poder existentes no interior de uma determinada estrutura de dominação no âmbito da sociedade brasileira. (MARTINS, 1976; 20-22). Adota-se essa concepção porque, igualmente se busca identificar formas de exercício de poder e a dinâmica do processo decisório na política externa brasileira nos anos 90.

Nessa direção, vale conferir as considerações de Eli Diniz relativas às alterações no espaço de participação política no país. Como segue:

“No que se refere à administração da crise e à implementação da agenda neoliberal de ajuste, no decorrer das décadas de 1980 e 90, o Brasil revelaria um padrão de reforma induzida e controlada pela cúpula tecnocrática, sem existência de arenas institucionais de negociação voltadas para a articulação de pactos e acordos de teor amplo ou restrito. A articulação da elite empresarial com o Estado assumiu predominantemente a forma de vínculos pessoais sem a mediação institucional.” (DINIZ, 1990; 75)

É importante assinalar que, no período em tela, a atuação das elites em relação à política externa reflete a orientação, quiçá um projeto, das elites brasileiras em relação ao

---

<sup>81</sup>Em termos de poder político, segundo Karl Deutsch, os governos têm o poder de decidir, valendo-se do direito da coação de suas ordens, porém, os *grupos internos* têm interesses específicos e podem estar mais ou menos organizados quanto a isso. Ver: DEUTSCH, Karl. Política e Governo. Brasília: UnB, 1983.

<sup>82</sup>MARTINS, Luciano. Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Éditions Anthropos; 1976.

país, tendo em vista a satisfação de interesses específicos de grupos. Dito com outras palavras, a ação das elites reflete não somente os objetivos, aquilo que foi almejado, mas também garantir a continuidade daquilo que foi construído, desde os anos 30, e distingue o papel desempenhado pelas elites no Brasil em termos de desenvolvimento.

No momento, reconhecemos não dispor de tempo e espaço suficiente para resgatar de maneira adequada a lenta e demorada transformação das heranças sociais no Brasil<sup>83</sup>. No entanto, além de não ignorá-la, considera-se que nos processos de modernização do país o aporte dado pelas elites refere-se ao prolongamento do seu status, manutenção do poder econômico e de influência política que, por vezes, exerce maior interferência no âmbito do Estado, tanto na agenda Legislativa, quanto na agenda do Executivo. Sem embargo, concordamos que no caso brasileiro as modificações tendem a se realizar em um *circuito fechado*<sup>84</sup>.

Em continuação aos acontecimentos dos anos 30 e 50, na década de 90 a implementação do modelo de desenvolvimento liberalizante significou uma mudança, porém, trata-se novamente da passagem de uma economia à outra, mas não na estrutura da sociedade. Segundo Luciano Martins, o entendimento para esse aparente paradoxo está presente nos estudos desenvolvidos por Jacques Lambert, adotada a seguinte concepção para o dualismo das estruturas sociais:

---

<sup>83</sup>Para aprofundar, consulte: Miyamoto. Integração Nacional e Políticas Públicas. pp. 407-469. (2008) / Velasco e Cruz & Moraes. Estado e Nação no Brasil: velhas questões, novos desafios. pp. 147-167. (2010)

<sup>84</sup> Como ressalta Florestan Fernandes, um dos alicerces da dominação e do poder na sociedade brasileira procede da incompletude dos processos históricos. O circuito fechado permite que aconteça movimento contínuo do manter, renovar e modificar para melhor manter. FERNANDES, Florestan. Circuito Fechado. São Paulo: Hucitec, 1976; A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

“N’est pas conçu ici comme un obstacle au développement, mas comme la condition même de la réussite de ce type particulier de développement.” (MARTINS, 1976; 25)

Isso posto, verifica-se que a modernização conservadora assegura às elites o direito de participar de maneira ativa e modo autoritário do processo de mudanças. Conforme demonstrado por Eli Diniz e Renato Boschi, independente do regime político em vigor, a atuação do empresariado brasileiro desenvolve-se pragmaticamente através do privilegiamento das organizações representativas de seus interesses e do acesso direto ao aparelho burocrático estatal. (DINIZ, BOSCHI, 2000; 24)

Ao longo do tempo, as elites brasileiras se tornaram aptas a proceder de maneira rápida à sucessão de seus membros ao topo das hierarquias do poder, conseguindo com isso interferir e tomar parte nos processos de tomada de decisão em torno das mudanças político-econômicas ocorridas na história do país. Abastados e com recursos políticos, os grupos de interesse permanecem no exercício de poder e influência em diferentes esferas do Estado.

A centralização administrativa, o desmonte das arenas corporativas de negociação entre os setores público e privado, bem como o insulamento burocrático nas decisões estratégicas, procedentes da gestão Collor de Mello e afiançadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, desencadeou uma relativa dispersão na representação dos interesses do empresariado. Em virtude dessas mudanças, os estudos de Eli Diniz e de Renato Boschi, apontam que os empresários passaram a difundir o seu apoio por vários partidos políticos; a prática do lobby como instrumento de pressão tornou-se generalizada; e, foi acentuada a tendência de fragmentação da representação de grupos de interesse.

De fato, caminhou-se para uma estrutura híbrida e multipolar de representação dos interesses empresariais. Nas palavras de Eli Diniz:

“A falta de um perfil nítido e a ausência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente e alto teor de representação, capaz de funcionar como porta-voz da classe empresarial como um todo, persistiram como traço distintivo dessa estrutura organizacional, perpetuando um traço historicamente enraizado.” (DINIZ, 1990; 81)

A atuação política dos empresários brasileiros a partir do governo Collor, se analisada sob a perspectiva da organização dos seus interesses, rigorosamente não implicou a ruptura com o padrão de atuação anterior, nem na eliminação da estrutura tradicional de representação. O que se confirma é a representação de interesses dentro de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela continuidade das organizações corporativas no interior de uma estrutura federativa, que se tornou mais diversificada e complexa. (DINIZ, BOSCHI, 2000; p. 26)

### ***1. Representação de interesses***

É possível confirmar a efetividade das relações entre o Estado e grupos de interesse em relação à política externa brasileira, na medida em que os segmentos envolvidos passam a manifestar e defender não somente pontos de vista, mas também o mérito das decisões. Sob essa perspectiva, temos o propósito de compreender o nexos das relações existentes entre a Consideração Nacional das Indústrias (CNI) e o Ministério das Relações Exteriores

(MRE) relativo aos interesses específicos dos atores na agenda externa, particularmente quanto ao Mercosul.

Não podemos deixar de mencionar que, embora se confirme à composição do empresariado industrial brasileiro em torno da política de estabilização econômica e demais reformas voltadas para o mercado, constitui parte do ônus desse processo a desativação de alguns setores produtivos, bem como a desnacionalização de outros<sup>85</sup>. Durante a década de 90, não foram poucas as modificações na estrutura produtiva empresarial, sendo que, as fusões, incorporações e aquisições caracterizam uma gama de transações que ultrapassou a marca de US\$ 30 bilhões no ano de 1997. Evidentemente, esse processo de reestruturação alterou o arranjo na representação dos interesses empresariais. Destarte, ingressam no cenário empresarial brasileiro,

“De um lado, os grandes conglomerados capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e micro empresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, que dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente.”  
(DINIZ, 2004; 93)

A complexidade e volubilidade do quadro acima, correspondem às fissuras e divergências existem no meio empresarial. Por conseguinte, em virtude do conjunto de mudanças procedidas, e, embora continue a ser uma entidade de cúpula do empresariado industrial brasileiro, a partir dos anos 90 a CNI deixou de ser a instância maior aglutinadora capaz de contornar desavenças e articular uma visão consensual da indústria. Como dissemos, a estrutura híbrida e multipolar de representação dos interesses empresariais,

---

<sup>85</sup>Cita-se, entre outras, a indústria têxtil, calçadista, de peças e de autopeças.

esvaziou o seu papel de porta voz da classe, contudo, permanece representando um conjunto de interesses de um grupo de organizações empresariais.

Desde o fim dos anos 80, nota-se que outros órgãos de representação industrial ganharam visibilidade pública, por serem os emissários primeiros dos interesses de determinados setores produtivos e exportadores do país. Deste modo, localizadas nas regiões sul e sudeste do país, entre outras associações empresariais, menciona-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), a Associação Brasileira da Indústria de Autopeças (Abipeças).

Isto posto, compreende-se que de maneira manifesta e combinada à multipolaridade, a Confederação Nacional da Indústria continua a ser representante dos interesses do setor industrial. Além disso, sem pretender ser o marco regulatório, a entidade confederativa constitui um ponto de referência para as relações entre organizações empresariais, um agente no diálogo empresarial na composição de objetivos quanto à modernização econômica do país, ainda que tenha a atenção centrada nas relações do trabalho, competitividade industrial e maior inserção internacional da indústria brasileira. Assim sendo, consideramos a atuação da CNI como entidade de classe que ajuíza a defesa de interesses específicos de um grupo de organizações industriais privadas em relação à política externa brasileira.

Em sua afinidade com o Estado, no período que se estende dos anos 30 ao final dos anos 70, a CNI conduziu sua atuação para as diferentes políticas públicas que, em comum, favoreceram a criação e ampliação de uma estrutura industrial ampla, relativamente



diversificada e, em alguma medida, politicamente integrada em virtude do papel desempenhado pela própria. No início dos anos 90, o segmento industrial avaliava ter uma estrutura produtiva consolidada, no entanto, considerando os padrões de produtividade e concorrência modificados nos moldes da globalização, a entidade confederativa passou a defender que o objetivo principal do setor deveria se voltar para a melhoria dos índices de competitividade da indústria nacional e sua integração à economia mundial.

A consolidação da Confederação Nacional da Indústria acompanhou a do parque industrial brasileiro, notadamente a parte controlada pelo setor produtivo privado. Atualmente, a dinâmica de funcionamento da instituição corresponde a um *sistema* que pretende exercer a representação da indústria brasileira de forma integrada com as Federações estaduais e articulada com as Associações de classe de âmbito nacional. Nas últimas décadas, os empresários que ocuparam a Presidência da entidade foram Albano do Prado Pimentel Franco (1980-1994); Mario Amato (1994-1995); Fernando Luiz Gonçalves Bezerra (1995-2002); Armando Monteiro Neto (2002-2010). A recém empossada Diretoria tem na presidência, Robson Braga de Andrade, e na 1ª. Vice-presidência, Paulo Antonio Skaf. (2010-2014).

A entidade confederativa congrega um conjunto formado pelas 27 Federações de Indústria dos Estados e do Distrito Federal, por 1.016 sindicatos patronais e ainda incorpora o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Segundo os seus idealizadores, conforme registro, o sistema CNI engloba as entidades administradas da instituição e tem por intuito se assemelhar ao papel que desempenham as câmaras de comércio européias, que

desenvolvem atividades de excelência nas áreas de desenvolvimento tecnológico, formação profissional, oferta de infra-estrutura e prestação de serviços sociais e educacionais.<sup>86</sup>

Para melhor compreensão do tamanho e complexidade da instituição, cabe assinalar que, a Confederação Nacional da Indústria<sup>87</sup> é constituída por um sistema diretivo que se organiza da seguinte forma:

- i. Conselho de Representantes<sup>88</sup>: órgão colegiado, formado por dois representantes de cada uma das 27 Federações de Indústria Estaduais.
- ii. Diretoria: Eleita pelo Conselho de Representantes, além do Presidente é integrada por um 1º Vice-Presidente, 11 Vice-Presidentes, dois Diretores-Secretários, dois Diretores-Tesoureiros e 17 Diretores suplentes.
- iii. Conselho Fiscal: integrado por três membros efetivos e três suplentes

Esclarecemos que o Presidente da CNI acumula as funções de Presidente do Conselho Nacional do SENAI, do Conselho Superior do IEL e de Diretor do Departamento Nacional do SESI. Em termos de rotatividade e participação, a estrutura diretora deve ser renovada a cada quatro anos, podendo o presidente concorrer uma vez à reeleição. Para melhor visualização do funcionamento organizacional da entidade, segue modelo.

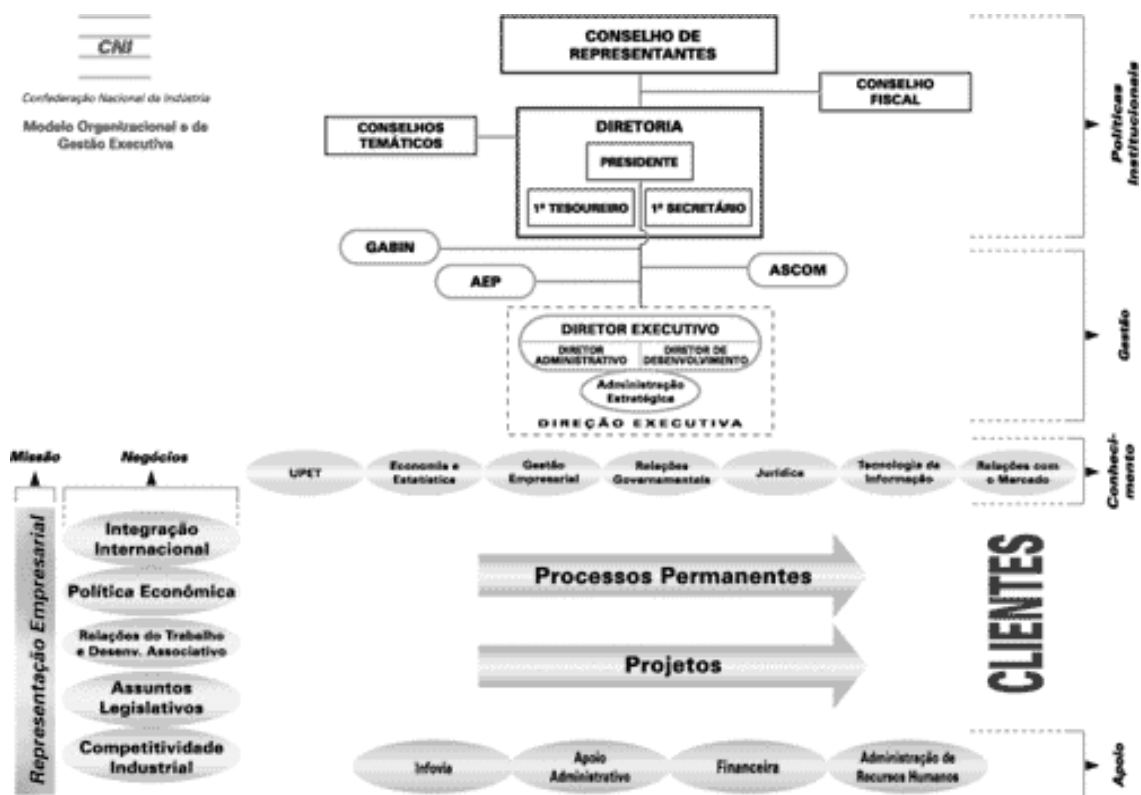
---

<sup>86</sup>CNI.doc institucional 2006.

<sup>87</sup>Fundada em 12 de agosto de 1938, possui sede em Brasília e escritório no Rio de Janeiro.

<sup>88</sup>Ocupam a posição de Conselheiros eméritos da CNI Albano do Prado Franco e Mario Amato.

## MODELO ORGANIZACIONAL



FONTE: Confederação Nacional da Indústria (2006)

Operando na estrutura de trabalho acima, o sistema busca alcançar seus objetivos na representação dos interesses da indústria e prestação de serviços, a partir daquilo que é formulado no âmbito da Diretoria e submetido aprovação das Federações, por meio de seus representantes.

Observa-se que seja qual for o tema em pauta, o posicionamento da entidade requer anuência das Federações, isto é, nenhum grupo empresarial, sindicato, federação ou associação isoladamente determinará o conteúdo final de uma deliberação, todavia, os mais organizados e influentes aumentam as chances de participação nas decisões. A unidade orgânica da Confederação está na existência de suas partes e não no sentido contrário,

como se poderia acreditar. As partes, por sua vez, têm mobilidade e autonomia em sua constituição e no exercício de representação e defesa de interesses próprios. Todavia, se pensarmos que a CNI tem por função exercer poder hegemônico de um determinado grupo de interesses, de uma fração da elite, pode-se interpretar que seu maior papel consiste em aumentar a força política e ideológica da instituição no âmbito do Estado.<sup>89</sup>

De todo modo, tendo por objetivo dar atendimento ao conjunto de áreas de interesse do segmento industrial brasileiro, como Política Econômica Industrial, Comércio Exterior e Integração Internacional, Relações do Trabalho, Ação Legislativa e Infra-estrutura e Informação, entre outras, o Sistema CNI conta com o suporte das *Unidades de Acompanhamento*. Os referidos setores desenvolvem atividades no campo econômico, jurídico, legislativo, de relações do trabalho, comércio exterior, competitividade industrial, comunicação institucional e de informação. Conforme demonstrado no QUADRO I.

#### QUADRO I

<b>DIRETORIA / UNIDADES</b>	<b>ATUAÇÃO E DESEMPENHO NO SISTEMA CNI</b>
<b>Diretoria Executiva</b>	Coordena os processos relacionados à representação de interesses, a prestação de serviços, gestão e suporte administrativo e operacional.
<b>Unidade de Gestão</b>	Assessoria Especial da Presidência (AEP): staff da Presidência atua na gestão estratégica, articulação confederativa, integração e ação política.
<b>Unidade de Gabinete</b>	GABIN: suporte às atividades de representação política e institucional do Presidente e supervisiona as atividades administrativas da Presidência.  ASCOM: Comunicação Social
<b>Unidade de Negócio</b>	<i>Integração Internacional</i> : Representa a indústria e presta serviços nas

<sup>89</sup>Para aprofundar, consulte: GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

	<p>áreas de comércio exterior, investimentos internacionais e integração econômica, visa apoiar a inserção do país na economia mundial.</p> <p><b>Política Econômica:</b> Formula propostas de natureza macroeconômica e de política industrial; informação e análise econômica.</p> <p><b>Relação do Trabalho e Desenvolvimento Associativo:</b> Coordena os projetos de negócio; formulação de políticas e prestação serviços envolvendo assuntos nas áreas de relações do trabalho e desenvolvimento associativo.</p> <p><b>Assuntos Legislativos:</b> Coordena projetos que visam à representação, bem como presta serviço referente assuntos legislativos.</p> <p><b>Competitividade Industrial:</b> Coordena projetos de voltados à competitividade industrial (qualidade e produtividade, tecnologia, design, meio ambiente, infra-estrutura, pequenas e médias indústrias).</p>
<b>Unidade de Conhecimento</b>	<p><b>Economia e Estatística:</b> Disponibiliza conhecimento nas áreas de economia, estatística e documentação.</p> <p><b>Unidade Jurídica:</b> Disponibiliza conhecimento jurídico e exercer a representação judicial do Sistema CNI.</p> <p><b>Tecnologia da Informação:</b> Disponibiliza conhecimento e recursos de informática.</p> <p><b>Relações com o Mercado:</b> Disponibiliza conhecimento relativo à área de relações com o mercado.</p> <p><b>Unidade de Prospecção, Análise e Difusão de Informações em Educação, Trabalho e Tecnologia:</b> Identifica tendências nas áreas citadas que tenham impacto sobre as empresas.</p>
<b>Unidade de Apoio</b>	<p>INFOVIA: Apoio tecnológico, implementação e operação de rede privada de telecomunicações.</p> <p>Financeira: Apoio logístico e operacional nos campos financeiro, contábil e orçamentário.</p> <p>Administração de Recursos Humanos</p>

FONTE: Confederação Nacional da Indústria (2008)

Elaborado pela autora

Considerando a estrutura organizacional, bem como o modo de funcionamento do Sistema CNI acima demonstrado, relacionamos no QUADRO II as áreas de atuação da entidade confederativa.

## QUADRO II

<b>ÁREAS DE INTERESSE</b>	<b>ATUAÇÃO DO SISTEMA CNI</b>
<b>Política Econômica e Industrial</b>	Análise de conjuntura e formulação de propostas; Negociação com Executivo e Congresso Nacional; Sondagens e Pesquisas Estatísticas; Banco de dados <i>Indicadores Econômicos</i> .
<b>Comércio exterior e Integração internacional</b>	Formulação de Propostas voltadas ao Comércio Exterior; Política de Atração de Investimentos Externos; Suporte às negociações de integração regional e hemisférica; Banco de dados Comércio Exterior; Participação em Conselhos e Comitês bilaterais e multilaterais e de Acordos internacionais de cooperação.
<b>Relações do Trabalho</b>	Estudos e pesquisas sobre relações trabalhistas e mercado de trabalho; Sistema de Acompanhamento de Negociações Coletivas; Participação em fóruns nacionais e internacionais tripartite; Promoção de encontros nacionais setoriais; Formação e treinamento de negociadores.
<b>Ação Legislativa</b>	Acompanhamento de projetos e ação de influência e mobilização; depoimentos no Congresso e Agenda legislativa; Banco de dados <i>Legisdata</i> .
<b>Qualidade, Produtividade e Tecnologia</b>	Convênios nacionais e internacionais de cooperação técnica; Prêmio <i>Incentivo à Qualidade e Produtividade</i> e de <i>Gestão do Design</i> ; Cursos, acompanhamento e disseminação de informações das normas ISO 9000; Participação no Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP); Formação de mão-de-obra qualificada; Métodos de gestão organizacional.
<b>Meio Ambiente</b>	Informações sistemáticas sobre as normas ambientais ISO 14000 Acompanhamento do Grupo de Apoio à Normalização Ambiental Elaboração de projetos e estudos e formulação de política de gestão ambiental e apoio a programas de controle de poluição

	Participação no Programa Nacional de Saúde Ocupacional e Meio Ambiente
<b>Infra-estrutura</b>	Acompanhamento das mudanças institucionais dos setores de telecomunicações, transportes e energia; informativo Infra-Estrutura; Seminários e elaboração de documentos técnicos.
<b>Sistemas de Informação</b>	Sistema web nas áreas de Negociações Internacionais, Desregulamentação e Barreiras Externas às Exportações; Sites; Sistema Tesouro e Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior; Publicações em meio eletrônico, download e newsletters.

FONTE: Confederação Nacional da Indústria (2008)

Elaborado pela autora

Para melhor compreensão da dinâmica do Sistema CNI é necessário registrar que, além do *Conselho de Representantes*, são mantidos *Conselhos Temáticos Permanentes* que tem por função compor nas decisões de seus órgãos institucionais. Não por acaso, a composição dos Conselhos Temáticos é feita por líderes empresariais, representantes da Federação ou da Associação setoriais da Indústria. Deste modo, entre outros, a entidade mantém em constância:

- i. O Conselho de Integração Nacional
- ii. O Conselho de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social
- iii. O Conselho de Assuntos Legislativos
- iv. O Conselho de Infra-estrutura
- v. O Conselho de Meio Ambiente

Em virtude do nosso objetivo em demonstrar as relações entre a Confederação Nacional das Indústrias e o Ministério das Relações Exteriores quanto as decisões em torno

da política externa brasileira, enfatizamos o papel desempenhado por três outros Conselhos Permanentes, a saber:

- i. *O Conselho de Política Econômica* se ocupa das mudanças na política econômica nacional; de estabelecer prognósticos a partir do qual formula propostas que visam atender os interesses da indústria; e, por isso, acompanha sistematicamente a conjuntura nacional com o objetivo de avaliar e propor medidas referentes as áreas monetária e fiscal.
- ii. *O Conselho de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico*, por sua vez, acompanha a elaboração e aplicação das políticas nacionais que dizem respeito à formulação e condução da política nas áreas correlatas a atuação deste.
- iii. *O Conselho de Integração Internacional* cumpre o papel de analisar a política de comércio exterior do país, assim como norteia o relacionamento da CNI com órgãos governamentais responsáveis<sup>90</sup> por sua implementação. Formula, apresenta e divulga propostas de novas políticas que atendam os anseios do segmento empresarial; acompanha a atualização da legislação; e ainda, promove a integração da indústria brasileira com o mercado mundial.

Adicionalmente, registra-se que a Confederação criou um sistema eletrônico e de consultas *on line* de Negociações Internacionais<sup>91</sup> com informações sobre temas de negociação em que o Brasil está envolvido. O público em geral tem possibilidade de acesso ao site, entretanto, as informações disponibilizadas sobre as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Mercosul e na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) visam constituir um instrumento de trabalho da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Esta última, por definição, tem o objetivo de coordenar a mobilização do setor empresarial brasileiro quanto a projeção e representação de interesses junto aos processos que envolvem negociações comerciais internacionais.

---

<sup>90</sup> Para aprofundar, consulte considerações sobre o tema apresentadas no Capítulo III.

<sup>91</sup> O endereço para acesso é [www.negociacoesinternacionais.cni.org.br](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br)



Em relação à Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)<sup>92</sup>, constituída em 1996, verifica-se um sistema aberto à participação de empresas ou mesmo organizações empresariais de qualquer setor econômico que mantenham ou queiram iniciar sua participação em negócios internacionais. A adesão livre e voluntária mostra-se crescente, sendo que, no ano 2000 a coligação contava com mais de 170 organizações empresariais. A finalidade da CEB é exercer poder de mediação nas negociações comerciais internacionais, a partir do consenso interno, mantido o diálogo com o governo brasileiro por meio de seus representantes legais, leia-se, diplomatas e técnicos. Igualmente, além da disseminação de informações e organização de grupos de trabalho temáticos, procura organizar a participação empresarial em foros empresariais internacionais, por exemplo, o Foro Empresarial Mercosul-Europa.

Cabe ainda registrar que, embora a Secretaria Executiva da CEB esteja a cargo da Confederação Nacional da Indústria, o Conselho de Orientação Estratégica (COE)<sup>93</sup> atua em separado. Além da CNI, integram a Coalizão Empresarial Brasileira a Confederação do Comércio (CNC), a Confederação das Instituições Financeiras (CNIF), a Confederação da Agricultura (CNA) e a Confederação dos Transportes (CNT), a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) e o Conselho de Empresários da América Latina (CEAL).

---

<sup>92</sup> As informações referente a CEB foram coletadas junto a CNI.

<sup>93</sup> O COE é constituído por 25 membros que representam as organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais.

## ***2. Market-oriented-reforms e competitividade industrial***

Os discursos, pesquisas, boletins e relatórios produzidos e veiculados pela Confederação Nacional da Indústria após 1989, via de regra, contemplam um conjunto de temas interdependentes que correspondem aos interesses do segmento industrial privado quanto ao desenvolvimento econômico e inserção internacional do Brasil. Assim sendo, para facilitar a compreensão, recorreremos à divisão da matéria em dois blocos que serão apresentados em separado, sendo que, um logo a seguir e o outro no capítulo subsequente a este. Cabe esclarecer que, o primeiro bloco de temas corresponde a Agenda das Reformas, notadamente os aspectos relativos à abertura econômica; as condições de competitividade da indústria; bem como, a imputação de prejuízos causados à indústria pelo chamado “Custo Brasil”. O segundo bloco contempla os temas concernentes às Negociações Internacionais do Brasil, designadamente o Mercosul, a União Econômica Européia (UEE) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Para a indústria, em fins dos anos 80, o processo de transição para a modernidade significava acabar com o ciclo de inflação, pacotes e choques econômicos, assim como o baixo crescimento econômico. Denotava instituir um novo padrão produtivo e tecnológico para acompanhar os níveis de produtividade internacional e melhorar as condições de competitividade, bem como restringir as ações do Estado na economia, a partir das privatizações, desregulamentação da economia e ajustes macro econômico. Ou seja, uma concepção coerente com os propósitos das reformas aplicadas pelo e para o Mercado.

No primeiro biênio dos anos 90, quando o governo brasileiro deu início ao conjunto de reformas voltadas para o mercado<sup>94</sup>, o apoio do segmento empresarial, em destaque o da CNI, pautava-se pelo objetivo de difundir novas bases para a produção nacional. A época, o país caminhou no sentido da estabilidade monetária e diminuiu vertiginosamente a taxa de inflação para um dígito ao ano, não obstante, as empresas nacionais ficaram expostas à competição mundial, particularmente a pequena e média empresa.

Nesse contexto, as indústrias começaram a rever seus índices de produtividade e a encampar modificações relacionadas ao denominado processo de flexibilização produtiva que, novamente, atingiu as relações Capital x Trabalho. A diferença é que, dessa vez, acordos como demissão voluntária, banco de horas, contratação temporária, entre outros, passaram a acontecer diretamente entre empresas e trabalhadores, isto é, sem a mediação do Estado no desempenho do papel de conciliador. Adicionalmente, a própria intervenção dos sindicatos de classe e centrais sindicais aconteceu de maneira distinta, conforme demonstrado anteriormente.

Registra-se a ocorrência de mudanças na maneira de mobilização da classe trabalhadora, já que, diferentemente da estratégia utilizada na década de 80, as ações sindicais apontam para a descentralização da negociação<sup>95</sup>. Nesse sentido, do ponto de vista das relações trabalhistas, vê-se a desarticulação do poder de mobilização dos sindicatos e centrais sindicais; retratada na segmentação setorial em termos de negociação de salários ou benefícios; no aumento de negociações diretas entre a empresa e seus empregados; entre

---

<sup>94</sup>Conforme apresentado no capítulo II quando demos tratamento ao tema das reformas

<sup>95</sup>Para aprofundar, consulte: ZYLBERSTAJN, Hélio. et al.. “Mudanças no Mercado de Trabalho e Reformulação dos Sistemas de Relações Trabalhistas.” PARTE 2. pp. 101-219. (1996); VIGEVANI, Tullo. MERCOSUL: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos. São Paulo: Ltr, 1998.

outros. Claro está à intensificação da tendência de desregulamentação dos direitos trabalhistas e precarização das condições de trabalho e do vínculo empregatício.

A amplitude desta reflexão ganha expressão maior na medida em que incorporamos à argumentação a distinção entre fatores de produção e variações de renda, visto que, os ganhos quanto a eficiência econômica alcançados pela liberalização econômica, necessariamente não correspondem ao aumento dos postos de trabalhos, nem elevação da renda da classe trabalhadora. Segundo considerações de Tullo Vigevani, a questão envolve uma dimensão de outra natureza:

“A liberalização contém uma lógica que escapa à razão de ser da organização sindical, que ainda se constituiu em veículo de reivindicação salarial e de defesa do emprego em âmbito nacional. Conclui-se, portanto, que da forma em que se encontram organizados hoje, os sindicatos não tem condições de interferir, com capacidade real de interlocução e legitimidade de representação, em processos tão complexos como a abertura da economia e a liberalização/ globalização.”  
(VIGEVANI & VEIGA, 1996; 227)

Se adotarmos a lógica liberal de interpretação em que, qualquer país ou cultura, sempre haverá forças políticas beneficiadas por instituições que favorecem o desenvolvimento econômico e outras que serão prejudicadas por elas, concluiremos que, de alguma maneira, o desenvolvimento acaba por ser determinado pela forma como se equaciona esse embate político.

Conforme Carlos Pio, as instituições são cunhadas para convir aos interesses daqueles que possuem poder de barganha para criar novas regras. (PIO, 2002) Nesse sentido, tomando por base que os grupos de interesse têm preferências institucionais, no caso de empresas privadas, a expectativa quanto ao papel que essas instituições

desenvolvem em relação ao desenvolvimento, entre outros preceitos, destacam-se as regras que:

“Asseguram um amplo leque de liberdades individuais, especialmente direitos de propriedade, para que os indivíduos sejam estimulados a usar eficientemente seus ativos (materiais e imateriais) a fim de realizar suas preferências, assumindo plenamente os riscos desse emprego, mas dispondo de garantias de apropriação de maior parte dos benefícios gerados pelo uso que fizer desses ativos.” (PIO, 2002; 64)

Para confirmar o quanto é significativo o papel das instituições nas condições do desenvolvimento e em relação aos respectivos grupos de interesse, registra-se que na solenidade de posse da Presidência da CNI, Fernando Bezerra, dirigiu-se ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso e protestou. Na ocasião, reclamou da falta de diálogo entre o setor privado e o governo, sobretudo em torno das políticas de liberalização comercial no Brasil. Em discurso, proferiu:

“Como entidade de cúpula do setor industrial, o nosso programa estará centrado nas questões macro que afetam o desenvolvimento da indústria e do país, isto é, a prioridade de criação de incentivo ao desenvolvimento produtivo.”<sup>96</sup>

Mais adiante, asseverou:

“A CNI faz parte da sociedade organizada e agiremos como um grupo de pressão que se orienta pela lógica da ação coletiva e não pela fragmentação de interesses que terminam por ameaçar as modernas sociedades industriais.”<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup>Discurso de Fernando Bezerra na posse da Presidência da CNI, Brasília, 18/10/1995.

<sup>97</sup>Idem, 1995.

Em todos os momentos que o tema das reformas voltadas para o mercado ocupou lugar central na agenda nacional, de maneira recorrente a Confederação Nacional da Indústria defendeu componentes da modernização específicos. Desde meados dos anos 90, em diferentes fóruns, meios e veículos de comunicação, a instituição empresarial passou a defender que para o país impetrar a estabilidade da moeda, seria preciso alcançar o equilíbrio de receita nas contas públicas, reformas institucionais, regulamentação da ordem econômica, bem como redução do “Custo Brasil”.

Observa-se que o arco de questões respectivo às condições de modernização defendida pela CNI, desde então, apresenta como elementos edificadores da modernização a desregulamentação econômica; a revisão da legislação trabalhista; a redução da taxa de juros para financiamentos e empréstimos na rede bancária; a revisão da carga tributária; melhoria da infra-estrutura nacional; prioridade a educação, enquanto um direito inalienável.

Assinale-se que no Fórum “Reformas: a Nação tem Pressa”, a CNI encaminhou as discussões no sentido de aceleração das condições de modernização, já que, no entendimento da instituição, a morosidade no processo de reformas paralisaria a competição da indústria brasileira nos moldes da globalização. Nas palavras da Presidência da entidade:

“Nossas exportações estão caindo, num tempo em que as economias se abrem. [...] E não é por falta de empenho da classe empresarial e dos trabalhadores, pois a produtividade industrial aumentou 30% nos últimos cinco anos e o Brasil é campeão de ISO 9000 em toda a América Latina. A modernização da indústria é um fato. E, mesmo assim, crescemos pouco – 3 % ao ano.”<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup>Anais do Fórum “Reformas: a Nação tem Pressa”, realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em 23/06/1997. São Paulo - São Paulo, Brasil.

Na avaliação da CNI, a capacidade de concorrência da indústria brasileira foi - e continua a ser - limitada pelo custo de transporte, tributos e encargos sociais que inviabilizam a comercialização e, em conjunto, compõe o Custo Brasil e ainda prejudicam as exportações brasileiras no quesito concorrência. Pode-se afirmar que, em dado momento, a instituição empresarial pautou suas preocupações e interesses a partir dos indicativos da pesquisa realizada pela CNI/CEPAL 1996/97<sup>99</sup>, como segue:

- i. 14% dos industriais brasileiros diziam estar investindo o necessário para fazer crescer os seus negócios;
- ii. 46% acreditavam que os investimentos estariam muito aquém do potencial de mercado;
- iii. 40% dos entrevistados consideraram seus investimentos razoáveis.

Mediante os dados da pesquisa, que revelou o baixo investimento dos industriais brasileiros, a CNI rebateu críticas ao segmento produtivo argumentado que, embora o mercado interno, potencialmente, possua uma massa de 160 milhões de consumidores, o dobro do México; 5 vezes mais do que a Argentina e mais de 9 vezes do Chile, nada poderia ser modificado sem a contrapartida do governo. Contrária ao adiamento das reformas econômicas para 1999, proposta do Governo FHC, a entidade confederativa protestava ao afirmar que uma espera por dois anos seria intolerável para a indústria brasileira, porque neste prazo se perderia terreno para os competidores internacionais.

No relatório da pesquisa sobre *Investimentos na Indústria Brasileira*<sup>100</sup>, a CNI denominou a primeira metade dos anos 90 como o período em que se erigiu um “miniciclo

---

<sup>99</sup>Pesquisa sobre características e determinantes do investimento da indústria, realizada pela CNI/CEPAL de 1996/97.

<sup>100</sup>Pesquisa Investimentos na Indústria Brasileira, realizada pela CNI/CEPAL 1998 / 2002.

de modernizações”. A expressão denota o tipo de investimento que predominava, ou melhor, inversões voltadas à redução de custos e melhoria de qualidade da produção, pela via da modernização. Some-se a interpretação da entidade, a suposição de que foram os problemas macroeconômicos que dificultaram a entrada em um ciclo longo de modernização voltado à expansão da capacidade produtiva privada. Em termos de desenvolvimento nacional, a atuação da CNI pró-reformas conjugou o novo e o velho, já que, de um lado, saudou a valorização da indústria brasileira associada ao potencial exportador do país; de outro, houve reclamações quanto à escassez de crédito e uma política de financiamento com juros baixos e a longo prazo para capitalizar os investidores nacionais e privados.

Durante a “Jornada de Competitividade”<sup>101</sup> promovida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, a atuação da CNI demonstrava certa preocupação com o processo de internacionalização da produção. A época, advertia o segmento industrial sobre o domínio de um padrão tecnológico internacional muito a frente do padrão nacional, que ameaçava a produtividade da indústria brasileira. Além disso, a entidade confederativa manifestava preocupação com a expansão de investimentos diretos advindos de empresas transacionais. Não por acaso, naquele momento, foi lançada uma campanha de *orientação estratégica para a indústria brasileira* que pretendia garantir o andamento de três ações objetivas.

- i. A primeira, deveria gerar novas competências no campo tecnológico e educacional.

---

<sup>101</sup>Anais da “Jornada de Competitividade”, promovida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, em 7/11/1995. Porto Alegre - Rio Grande do Sul, Brasil.



- ii. A segunda, obedecia a intenção de criar condições de concorrência no mercado internacional e ampliar a participação dos produtos brasileiros no exterior.
- iii. A terceira, com efeito, referia-se ao empenho em demonstrar que determinados obstáculos ao desenvolvimento industrial decorrem do “Custo Brasil”.

A título de interpretação, a primeira diretiva visava aumentar a produtividade, concomitante a formação de mão de obra qualificada para trabalhar em novos equipamentos e tecnologias. Para a efetivação do intento quanto à concorrência internacional, a Confederação Nacional da Indústria intensificou os argumentos a favor da desoneração das exportações, melhores condições nos financiamentos bancários e ainda, mais acesso as oportunidades de negócios e tecnologias. Adicione-se a solicitação da criação de instrumentos de proteção e salvaguardas concernentes à abertura comercial. Quanto ao Custo Brasil, conforme elaborado pela entidade, congrega “as péssimas condições das estradas no país; hidroelétricas deficitárias ou paralisadas; e, entre outros, excesso de regulamentações e taxas tributárias sobre a produção.”<sup>102</sup> A tentativa de homogeneização do discurso empresarial, visava não somente aumentar a coesão entre diferentes setores, mas também fortalecer o poder de pressão e negociação do grupo junto ao governo e instâncias de decisões.

Elucidados os objetivos acima, fica mais fácil estimar que o *slogan* da Confederação Nacional da Indústria batizado como *posicionamento para a ação* em prol da modernização, objetivamente significou a mobilização por mais reformas. Cabe mencionar um pequeno trecho do documento que corrobora para esse entendimento, como segue:

---

<sup>102</sup>Cartilha Custo Brasil. (1995)

“As ineficiências e distorções associadas às relações entre Estado e setor privado, estão expressas em graves deficiências no provimento de bens públicos e em uma legislação inadequada.”<sup>103</sup>

Registra-se ainda que, em boa parte da década de 90, o tema do Custo Brasil foi recorrente no âmbito da Confederação Nacional da Indústria, comumente discutido numa vinculação com a plataforma de reformas defendida para o país, visando maior participação internacional da indústria.

### ***3. Custo Brasil e infra-estrutura nacional.***

Em meados dos anos 90, a Confederação Nacional da Indústria preparou uma Cartilha com o intuito de apresentar à sociedade os elementos básicos de composição do passivo produtivo brasileiro, que acarretariam dificuldades para a competitividade das empresas nacionais.

De acordo com o que foi apresentado pela instituição empresarial, são quatro os componentes que afetam negativamente o denominado Custo Brasil.

- i. O *sistema tributário* nacional, que agrega sobretaxa para o setor industrial, tanto nos investimentos quanto nas exportações.
- ii. O *custo financeiro* presente nos encargos dos financiamentos e empréstimos.
- iii. A *legislação trabalhista*, na medida em impõe o cumprimento de obrigações trabalhistas, bem como dificulta as negociações diretas entre trabalhadores e empresários avancem para negociação livre.
- iv. *Infra-estrutura*. Sobre esse aspecto, pleiteou-se a ampliação das privatizações em nome de uma maior participação do setor privado na prestação de serviços

---

<sup>103</sup>Anais da “Jornada de Competitividade”, 7/11/1995. Porto Alegre - Rio Grande do Sul, Brasil.

públicos, notadamente no setor de transporte rodoviário e portos. Apresentou-se um diagnóstico de deterioração das telecomunicações e estrangulamento no sistema energético.

Com base nos elementos apontados, a Confederação Nacional da Indústria estabeleceu uma agenda para a discussão do Custo Brasil e, a partir dela, propôs uma plataforma de reformas à sociedade brasileira, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo.

Durante o “Encontro Nacional da Indústria”, em maio de 1996, o então Presidente da Confederação Nacional das Indústrias, Fernando Bezerra, ao apresentar a referida plataforma, defendia a necessidade de aprofundamento do processo de “modernização do país” por meio de políticas que, em última instância, deveriam cotejar o fortalecimento e a expansão da indústria brasileira. Naquele momento, a entidade reafirmou sua posição pela intensificação reformas estruturais, pela redução do Custo Brasil e pela implementação de uma política macroeconômica e industrial favoráveis ao setor privado da economia. Dirigindo-se aos empresários, Fernando Bezerra dizia que:

“Não podemos mais passar o tempo lamentando o fato de vivermos numa sociedade fraca, com um Estado forte.”<sup>104</sup>

Ao discorrer sobre urgência das reformas sublinhava que, tudo o que estava sendo proposto para o Brasil outros países da América Latina ou da Ásia já haviam realizado ou estavam realizando<sup>105</sup>. Conforme afirmado pelo seu Presidente, a CNI não desejava o retorno à economia fechada e sob tutela do Estado, não obstante, esperava dos poderes

---

<sup>104</sup>Discurso de Fernando Bezerra na Conferência de Abertura do “Encontro Nacional da Indústria”, realizado em 22/05/1996, Brasília-DF, Brasil.

<sup>105</sup>Anais do “Encontro Nacional da Indústria”, 22/05/1996.

Executivo e Legislativo o abandono de políticas que “elevam o custo da produção ou reduzem a capacidade de competição em igualdade de condições [porque] são rapidamente materializadas em menor produção, menos empregos e menos investimento.”<sup>106</sup>

Na presença de aproximadamente 2000 empresários, o Presidente da CNI enfatizou a crença da instituição nos valores e princípios da economia de mercado e ainda exemplificou:

“Não significa que os estados nacionais não tenham um papel a cumprir. Eles têm e uma das nossas tarefas neste momento é situá-lo.”<sup>107</sup>

Vale registrar que, no Palácio da Alvorada, foi entregue ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso um documento com as resoluções do Encontro da Indústria. Novamente, a instituição empresarial manifestou sua expectativa e dizia aguardar:

“Prioritária preocupação do Governo com a estabilização da economia [...] agora, por um forte compromisso com os anseios e reivindicações da indústria brasileira, aqui manifestados através de suas lideranças mais expressivas.”<sup>108</sup>

Segundo o entendimento da CNI, o Brasil precisaria criar instrumentos de apoio ao desenvolvimento da indústria, como políticas de elevação da competitividade; fomento à inovação; apoio à pequena e média empresa e redução das disparidades de desenvolvimento entre regiões. Para a entidade, esse conjunto de temas interdependentes deveria fundar estratégias que favorecessem a indústria nacional nos quesitos concorrência e

---

<sup>106</sup>Discurso de Fernando Bezerra na Conferência de Abertura do “Encontro Nacional da Indústria”, 22/05/1996.

<sup>107</sup>Fernando Bezerra em conferência no “Encontro Nacional da Indústria”, 22/05/1996.

<sup>108</sup>Solenidade de encerramento do “Encontro Nacional da Indústria”, realizado em 22/05/1996, Brasília-DF, Brasil.

transformações tecnológicas. Todavia, a entidade defendeu que essa concepção não prescindia da ação do Estado. Ao contrário,

“Exige-o de uma outra forma: com menos interferência nas ações de produção e decisões alocativas e maior ênfase na criação do ambiente favorável à operação da empresa (competitividade sistêmica) e no desenvolvimento de condições que afetam positivamente a capacidade de investimento das empresas.” (CNI, 2002; 30)

Na avaliação da CNI, entre outros aspectos, constitui barreiras ao crescimento industrial a tributação em cascata; os juros elevados; parte das normas trabalhistas e a deficiência na infra-estrutura do país. Assim sendo, as políticas públicas precisariam garantir condições de custo para a produção, haja vista, não só o aumento das exportações brasileiras, mas em perspectiva, o crescimento da oferta exportável. Adicionalmente, cabe a referência de que, quando perguntado à Sandra Polónia Rios sobre a atuação da CNI em termos de apoio aos exportadores, a consultora permanente da instituição respondeu:

“Prioritariamente estamos insistindo com as questões da reforma tributária e do Custo Brasil porque os altos impostos tiram à competitividade dos produtos brasileiros. Defendemos também uma ampla reforma estrutural que seja capaz de desburocratizar as exportações. Neste sentido, criamos uma Rede de Centros Internacionais de Negócios, que funcionam nas Federações de Indústrias dos Estados brasileiros, e que prestam serviços e informações sobre a formação de consórcios, feiras, eventos, etc., aos interessados. E, sobretudo, temos participado nas negociações internacionais e atuado junto ao Governo brasileiro para atender às necessidades do exportador.”<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup>Entrevista concedida por Sandra Polónia Rios ao Portal GLOBAL21 em abril de 2000, ainda no exercício do cargo de coordenadora da Unidade de Integração da CNI.

Não se pode negar que a economia brasileira passou por uma grande transformação na década de 90, com a abertura comercial, desregulamentação econômica e as privatizações que modificaram fortemente o dinamismo da economia e os padrões de consumo no país. Após a introdução do Plano Real (1994) e do bem sucedido programa de estabilização, agravou-se a situação do déficit nas contas externas porque o dólar barato criou um subsídio às importações e inibiu as exportações e, do ponto de vista da indústria, o Brasil perdeu participação no comércio mundial. Todavia, a desvalorização da moeda (real) e a mudança no regime cambial no início de 1999 fizeram mudar significativamente o quadro econômico.

Com a implementação de mudanças, a economia voltou a crescer, as exportações aumentaram e a taxa de juros interna diminuiu. A época, tendo apoiado a implementação das medidas, a Confederação Nacional das Indústrias defendeu um projeto mais amplo que contemplasse além das reformas no campo fiscal-tributário, a articulação de uma política industrial que promovesse o aumento de investimentos, desenvolvimento tecnológico e a expansão das exportações com maior valor agregado. Em reconhecimento as iniciativas em andamento, a entidade apontava como positivo o fortalecimento da Camex<sup>110</sup>, a criação da agência de promoção de investimentos, a aprovação da Lei de Informática<sup>111</sup> como sinalizadores da mudança de enfoque das ações do Governando Fernando Henrique Cardoso.

Nessa direção, ajuizando uma guinada no crescimento econômico, empresários defendiam junto ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia uma maior determinação e coordenação para que não houvesse a interrupção ou uma crise motivada por carência de

---

<sup>110</sup> Conforme apontado no Capítulo II.

<sup>111</sup> Para aprofundar, consulte: VIGEVANI, Tullo. O contencioso Brasil - Estados Unidos da Informática: uma análise sobre a formulação de política exterior. São Paulo: Alfa Omega e Edusp, 1995.

recursos externos. Nas palavras do ex-diretor presidente do grupo Siemens no Brasil, Hermann H. Wever, à época, membro Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia:

“A articulação do Estado, através da implantação de políticas industrial, comercial, ciência e tecnologia, são fundamentais para influenciar as decisões do setor privado. É preciso fazer com que o potencial do nosso enorme mercado interno seja um elemento de vantagem competitiva na estratégia de inserção externa de uma forma mais ativa.” (WEVER, 2001)

A atuação do Conselho de Infra-estrutura (COINFRA) da CNI demonstra que, um dos seus objetivos é defender junto ao governo e para a sociedade o estado de envelhecimento e obsolescência de grande parte da infra-estrutura nacional, e a necessidade de atendimento às demandas geradas, especialmente em função do crescimento das exportações em fins dos anos 90.

Na visão do COINFRA, a infra-estrutura de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário, de saneamento e de energia elétrica, necessita de investimentos tanto de manutenção, quanto de expansão. Nesse sentido, a atuação do Conselho foi no sentido de influenciar o Governo no encaminhamento de superação desse quadro, que passaria pela consolidação de um marco institucional favorável à recuperação do investimento em infra-estrutura, notadamente pelo setor privado. Conforme o ensino da instituição empresarial, no Brasil, seria preciso estabelecer marcos regulatórios compatíveis com a experiência internacional, oferecer segurança jurídica e ainda prioridade no orçamento público para ocasionar a retomada do investimento.

Assumida a posição contrária ao crescente endividamento do Estado e também a Constituição de 1988 que, conforme registro do COINFRA<sup>112</sup>, redirecionaram os usos dos recursos orçamentários para cobertura das despesas financeiras e de custeio compulsórios, tornando-os incompatíveis com a necessidade de investir, a CNI assinalava que foram acentuadas as demandas não satisfeitas. A intenção era demonstrar certa incapacidade do Estado e, por conseguinte, que estava depreciado o capital físico acumulado anteriormente, sem renovação de mínima qualidade. Nessa situação, procurava-se comprovar que o impacto do déficit da infra-estrutura nacional refletia diretamente no resultado das empresas, ao elevar custos e comprometer prazos de entrega.

Para a Confederação Nacional da Indústria, as necessidades de recursos para a infraestrutura seriam maiores ou menores a depender do ritmo de crescimento da economia do país, todavia, utilizando avaliações provenientes de diferentes áreas, sugeriam investimentos anuais na ordem de 38 bilhões de reais, distribuídos em energia, saneamento, rodovias e portos, entre outros<sup>113</sup>. Nessa direção, os interesses lançados pelo COINFRA reportavam, principalmente para a abertura ao capital externo. Sobre a matéria, defendia-se que empresas e bancos de investimentos internacionais estariam aptos a captar e disponibilizar vultosos montantes de recursos para investimentos, desde que houvesse garantia de retorno aos financiamentos através de regras claras e permanentes, dentro do arcabouço jurídico do país. A conferir:

“Diversas instituições têm anunciado ofertas de recursos para aplicação no Brasil: US\$4 bilhões (Banco Mundial), US\$1bilhão (BID), US\$3bilhões (Governo da

---

<sup>112</sup> Relatório COINFRA.doc CNI (2004)

<sup>113</sup> Idem



China) e outros, conforme tem sido divulgado na imprensa por autoridades nacionais ou dirigentes dessas instituições.”<sup>114</sup>

No mesmo documento, o COINFRA reconhecia que, no âmbito interno, o Banco Nacional de Investimento (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF) faziam referência à reserva de montantes apreciáveis dos seus orçamentos para aplicação em infra-estrutura. Apesar disso, contestava-se que em vez de serem utilizados em infra-estrutura, como planejado, sabia-se do redirecionamento de recursos, como no caso da CIDE<sup>115</sup> que gerava cerca de R\$ 7 bilhões naqueles anos (2001/2004).

No final dos anos 90, a Confederação Nacional da Indústria atuou em favor da implementação de medidas que julgava necessárias à modernização da infra-estrutura nacional e, por isso, defendeu o estabelecimento de marcos regulatórios e instrumentos jurídicos para a gestão dos investimentos, que pavimentassem o caminho para que recursos privados, estrangeiros ou não, chegassem às obras. Nesta direção, a entidade defendeu que todas as formas legais disponíveis deveriam ser utilizadas, desde que a viabilidade para a alocação de recursos contemplasse alternativas com rentabilidade, que pudessem ser realizadas exclusivamente através do investimento privado, por meio das concessões, ou alternativas diferenciadas, com soluções do tipo Parceria Público Privada (PPP).

Durante os anos 90, o êxito na satisfação dos interesses do segmento industrial converge para o consenso em torno da mudança do modelo econômico. De modo geral, os interesses conflitantes não se configuraram em antagonismo do segmento industrial, a

---

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> A Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) foi criada por emenda constitucional em 2001, no Governo do então presidente FHC. A CIDE é cobrada sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás e álcool etílico. Em dezembro de 2002, por intermédio de Projeto de Lei vinculou-se 75% dos recursos para investimento em transportes. Para aprofundar, consulte: Ministério da Fazenda, legislação/CIDE.

harmonização de interesses contribuiu para a manutenção de posição da elite na estrutura da sociedade brasileira. Em relação ao desenvolvimento, no caso da Confederação Nacional da Indústria temos que, por um lado, o Estado permanece como Ator essencial para o encaminhamento do conjunto de reformas e tratamento da questão referente a infraestrutura, mas por outro, a entidade instava que o papel do Estado deveria ser modificado, tendo em vista colocar um ponto final no ciclo desenvolvimentista e avançar na caminho da modernização, na direção do capital internacional.

Segundo os princípios da doutrina neoliberal, para que se possa gerar e garantir o crescimento econômico é preciso mudar o papel do Estado, pois, com isso, o setor privado e o mercado adquirem forças de gerenciamento econômico. Uma vez modificado o papel do Estado, cede-se espaço para que o mercado possa ser o principal agente da economia e superada a crise de produtividade. A concorrência entre as empresas e entre Estados tornou-se uma ideologia que corrompe a vida particular e da coletividade. De acordo com Henrique Rattner (2009): como todas as ideologias, também a da competitividade expressa os interesses de quem a promulga, defende e dela se beneficia no contexto de uma determinada estrutura econômica e política.

## **Capítulo V – Política externa brasileira e participação empresarial na agenda do Mercosul.**

“A política externa refere-se à conjugação de interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.” (PINHEIRO, 2004; 7)

Apreciada a referência acima, aviva-se que um Estado estabelece relações com outros Estados através da política externa, que busca ocupar espaços em que possa desenvolver meios para satisfazer os interesses nacionais. Adicione-se que, no Brasil, a “satisfação dos interesses perseguiu estratégias econômicas diferentes, mas sempre em busca do mesmo objetivo: o desenvolvimento.” (PINHEIRO, 2004; 8) Nesse sentido, uma das expressões do binômio política externa x desenvolvimento refere-se à tomada de decisões que asseguram coerência entre o modelo econômico definido no âmbito interno e as estratégias de inserção internacional.

Deste modo, interpreta-se que o modelo de desenvolvimento econômico nacional norteia a política externa de um país porque, tanto amplia, quanto limita as possibilidades de negociação e modos de inserção internacional. Verifica-se também que as decisões referentes ao desenvolvimento econômico não se encontram apartadas das relações de poder e, por isso, é preciso computar a presença de interesses específicos e conflitantes que guiam as ações dos atores envolvidos no processo, sejam eles estatais ou não-estatais. Neste

sentido, mesmo que a razão seja econômica, a arena decisória sobre o desenvolvimento de um país corresponde ao campo de decisões políticas. Com essa designação, está implícito que decisões de poder incidiram na escolha e decisão do modelo de desenvolvimento liberalizante praticado no Brasil a partir dos anos 90. Some-se a esse entendimento que as decisões sobre estratégias de inserção internacional compreendem dispositivos relacionados à dinâmica da política e de interesses do Governo, das instituições, dos partidos, dos trabalhadores e dos empresários, visto que, em todos os segmentos da sociedade é possível identificar confluências e divergências de objetivos em relação à política externa do país.

Isto posto, se definirmos o Mercosul a partir da perspectiva econômica, podemos afirmar que o bloco representa a criação de um pólo de aglutinação de negociações comerciais no Cone Sul. Para tal entendimento, basta considerar que a corrente de comércio entre o Brasil e os seus parceiros do Mercosul saltou de US\$ 2,8 bilhões de dólares em dezembro de 1988 para US\$ 4,6 bilhões de dólares em dezembro de 1991, atingindo US\$ 13,5 bilhões em 1999<sup>116</sup>, ou seja, desde o início a integração ocasionou resultados comerciais positivos para as economias envolvidas. Não obstante, se adotarmos a perspectiva da política, veremos que a criação de um mercado comum entre países periféricos impõe uma avaliação cautelosa. E por quê? Em primeiro lugar, porque as economias não são complementares, os Estados possuem características sócio-culturais diversas, recursos de poder variados e pretendem satisfazer interesses próprios. Em segundo, porque em se tratando de economias em desenvolvimento, algumas industrializadas outras não, o peso e o significado das relações econômicas externas são altamente relevantes para as economias nacionais, mas isso não significa que as relações

---

<sup>116</sup> SECEX/BACEN (2008)

econômicas intra-regionais superam em importância e complementaridade as relações extra-regionais. Conforme veremos, em seguida.

O Mercosul, ao longo de sua trajetória cultivou o arranjo intergovernamental, forte atuação das burocracias governamentais tanto na arena decisória quanto na estrutura de funcionamento, assim como convive com os mais diferentes grupos econômicos, que divergem por força dos interesses corporativos e setoriais e, reiteradamente alimentam o potencial de crise no interior da formação. Nesse cenário, a interdependência assimétrica e a falta de políticas voltadas para o desenvolvimento industrial e complementaridade produtiva no âmbito da integração são componentes negativos às condições de inserção internacional dos Estados-parte. No entanto, sabe-se que a expectativa do ordenamento econômico mundial pautado em blocos regionais, repetidas vezes condicionou as estratégias de inserção internacional de países pequenos ou em desenvolvimento. Como exemplo, basta citar as mudanças de posição do Chile quanto a se tornar membro permanente do Bloco e as pressões contrárias exercidas pelos Estados Unidos da América e empresas transnacionais norte-americanas instaladas no país.

Cabe observar que em meados da década de 80, ao mesmo tempo em que se redemocratizavam, o Brasil e a Argentina sofriram o impacto das novas tendências da economia internacional. As mudanças na agenda de política externa não tardaram e, por iniciativa dos Governos de ambos os países, se iniciou um processo de cooperação econômica e convergência de interesses em aprofundar as relações bilaterais<sup>117</sup>, que acabou por desencadear ações voltadas para a integração regional. Assim sendo, em 1985, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín assinaram a *Declaração de Iguazu* que posicionou

---

<sup>117</sup>Alterando os rumos do histórico processo de disputa pela Hegemonia Regional.

os países na defesa de interesses comuns em foros internacionais e aproveitamento de recursos. No entanto, o estreitamento das relações só aconteceria no ano seguinte com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) <sup>118</sup>, que em seus 24 protocolos enfatizava o intercâmbio nos setores de bens de capital e siderúrgico, incremento ao setor de abastecimento alimentar e ainda, dar início ao processo de cooperação no setor tecnológico (especificamente na construção conjunta de aeronaves).

Em entrevista concedida à autora, o ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987), negociador do Brasil na Declaração de Iguazu e na preparação do PICE, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, quando perguntado sobre o significado do Mercosul para o Brasil, respondeu:

“Eu vou falar um pouco do que aconteceu antes do Collor porque eu participei do grupo que tratava do Protocolo de Cooperação Brasil-Argentina que foi, na verdade, uma espécie de embrião do Mercosul. Em meados dos anos 80, isso começou quando o [Dílson] Funaro era Ministro da Fazenda e o Samuel Pinheiro Guimarães era Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty e Presidente da ALADI [...] mas, então, nesse período a discussão do Protocolo se concentrou primeiro nas relações comerciais porque tinha o problema da lista dos produtos excluídos que estariam fora [do Tratado] porque era, na verdade, um embrião de uma zona de livre comércio e não foi uma discussão simples, até porque os dois países estavam em crise em Balanças de Pagamentos, muito séria. Crise de endividamento externo e com inflação alta. Aliás, os dois países tinham acabado de fazer seus planos de estabilização. Nós procuramos ir um pouco além da idéia da zona de livre-comércio. Criamos no Protocolo uma série de cláusulas que eram mais manifestações de intenções, como exemplo a criação do Banco de Investimentos Bi-nacional e de um sistema de intercâmbio de estudantes entre os dois países. Nós achávamos que a integração tinha que ir realmente além de uma mera zona de livre comércio, na verdade, deveria caminhar para a integração de uma zona financeira e

---

<sup>118</sup>A Ata de Integração foi assinada em julho de 1986.

produtiva. Mas, na verdade, essa proposta foi atropelada. O Sarney tinha grande empenho nessa proposta, ele se empenhou mesmo. Mas, a proposta foi atropelada.”<sup>119</sup>

Em virtude do exposto, perguntamos a Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo: Quais as maiores dificuldades nas negociações para o PICE?

“Os problemas maiores eram da divisão do trabalho entre os dois países porque o Brasil tinha um grau de industrialização mais avançado que a Argentina, e os argentinos tinham muito receio de que isso os transformasse em exportadores de bens primários e o Brasil se transformasse num provedor de produtos industriais. Isso era o mais grave porque a Argentina vinha de um processo de estagnação longa e também de perda de substância industrial. Porque eles fizeram antes, a política cambial que nós fizemos depois, nos anos 90, então eles estavam em desvantagem, realmente. Desvantagem grande em relação aos produtos manufaturados brasileiros porque eles deixaram o cambio valorizar. Ao mesmo tempo tínhamos alguns problemas internos, por exemplo, o problema do trigo no Rio Grande do Sul e da maçã, em Santa Catarina. Mas eram problemas locais, sobretudo na região sul. Posso dizer que esse foi o embrião do Mercosul. Mas depois, o Collor precipitou a criação do Mercosul.”<sup>120</sup>

Brasil e Argentina, em novembro de 1988, assinaram o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* que tinha por objetivo estabelecer em dez anos um espaço econômico comum que se traduziria na eliminação de tarifas comerciais e de serviços, assim como promoveria a convergência entre as políticas macroeconômicas. Vimos que, a época, a Comissão Permanente que negociava a integração bilateral dava prosseguimento aos princípios do *gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria*. Em seguida, quando da assinatura do PICE, a *assimetria* já não consta dos princípios observados, sendo substituída

---

<sup>119</sup> Realizada em 26/02/2007.

<sup>120</sup> Entrevista concedida em 26/02/2007.

pelo realismo. Mediante a essa circunstância, perguntamos: qual explicação para essa mudança?

“É porque a simetria era impossível de ser superada. A relação já era assimétrica. [...] Depois, verificamos que os conflitos comerciais, de fixação de cotas e etc., começaram a se multiplicar. O acordo do Mercosul não avançou muito, durante esse tempo todo, depois do Collor não avançou na área de integração produtiva e financeira. E aí é difícil, por que ainda hoje a lógica da integração comercial.”<sup>121</sup>

Considerando que a simetria constava dos princípios norteadores das negociações entre 1985/86, pode-se pressupor que havia no projeto de integração uma maior preocupação com os resultados gerados por ela, especialmente nos setores de atividade produtiva de ambas as economias. Se assim for, questionamos em que medida a retirada do princípio da simetria representava o enfraquecimento do enfoque de política industrial na condução do processo de negociações. Em concordância com o nosso argumento, Belluzzo complementou dizendo:

“Ademais, em 88, as crises brasileira e argentina, tinham se aprofundado e houve um recuo até nos pontos que estavam listados no projeto inicial”<sup>122</sup>

Tendo em vista o contexto de crise e assimetrias em ambos os países, perguntamos ao nosso entrevistado, como havia sido a participação dos empresários brasileiros e argentinos durante as negociações. E o mesmo nos respondeu:

“Não houve apoio imediato. As relações com os dois empresariados foram difíceis. [...] Sim, desde o início. Mas sobre o empresariado brasileiro, que eu me lembre, eles sabiam que as situações eram díspares e que o acordo seria interessante para

---

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Ibidem.



eles. Sobretudo, por exemplo, as empresas automotivas, em boa medida se interessaram a começar a investir no Brasil porque viam a possibilidade da extensão do mercado para a Argentina. Assim como nos anos 90, eles pensaram no Mercosul. Mas, então, aqui no Brasil não houve tanta grita, nem tanta oposição, mas na Argentina sim, porque a economia argentina e a indústria argentina estavam mais fragilizadas.”<sup>123</sup>

De acordo com Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, durante as negociações no Governo Sarney, havia uma preocupação quanto a criar instituições que beneficiassem projetos de integração produtiva. Como segue:

“Eu achava, como o Samuel [Guimarães] também, que a ordem correta era criar um banco de investimentos como o BNDS. A idéia era que com a administração conjunta das reservas (do Brasil e da Argentina) nós poderíamos fazer o Banco para financiar projetos. Não só projetos bi-nacionais e tri-nacionais industriais, se fosse o caso, mas também para financiar a integração da infra-estrutura, sobretudo de rodovias e ferrovias.”<sup>124</sup>

A partir dessas afirmativas, questionamos quanto ao aspecto da crise e, em especial sobre a falta de liquidez do Brasil e da Argentina. Ao que o ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, respondeu:

“Sim, havia o problema de escassez de dólares, mas se o Banco conseguisse prover as economias, seria um impulso grande e a viabilização de um projeto muito maior em termos de integração e complementaridade produtiva.”<sup>125</sup>

Acontece que Collor e Meném, no início de 1990, recém eleitos presidentes do Brasil e da Argentina decidem pela antecipação do Mercosul. Os Governos brasileiro e

---

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> Ibidem.

argentino não só alteraram os objetivos e projetos a serem desenvolvidos na integração, mas também orientaram a política externa de seus países para as negociações de natureza comercial, bem como para a construção de acordos que favorecessem o livre comércio. Na perspectiva brasileira, os encaminhamentos do Governo denotou a política externa um caráter fundamentalmente pragmático na condução de negociações de natureza econômica.

O *Tratado de Assunção* foi o marco que estabeleceu a reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-parte, bem como criou as condições necessárias para a integração. Sob novos moldes, deu-se prioridade a:

- i. Livre circulação de bens de serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação de direitos alfandegários e restrições tarifárias à circulação de mercadorias;
- ii. Estabelecer a coordenação de políticas macroeconômicas com programas específicos e setoriais entre os Membros;
- iii. Estabelecer a Tarifa Externa Comum (TEC), a partir de uma política comercial comum entre os países signatários.

Verifica-se que a estrutura institucional de funcionamento do Mercosul apresenta a característica de acompanhamento político por parte de cada Estado-parte, devido à formação intergovernamental das instâncias organizacionais e a adoção do voto de consenso na tomada de decisões. Desse modo, o Conselho Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC) desempenham a função ordenadora da integração, sendo que, ambas as instâncias detém poder de decisão. (Ver Estrutura Institucional do Mercosul - ANEXO II)

Na integração partiu-se do entendimento que acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados e, por isso, decidiu-se que os Acordos Setoriais seriam um dos

instrumentos de harmonização de objetivos comuns aos Estados-parte. Ao longo do período pesquisado, pudemos conferir nas Atas das Reuniões do CMC e do GMC que as menções de apoio e concordância quanto ao imperativo dos Acordos Setoriais no âmbito da integração são recorrentes. Abona a nossa afirmativa, as atribuições do Conselho Mercado Comum nessa matéria, pois, por definição cabe ao CMC <sup>126</sup>:

- i. Fornecer aos setores produtivos um marco normativo para servir como ponto de referência para a formulação dos aludidos Acordos Setoriais;
- ii. Garantir a faculdade soberana dos Estados Parte de subscrever Acordos Setoriais;
- iii. Garantir que o objetivo principal dos Acordos Setoriais é acelerar a integração e favorecer a racionalidade na especialização intra-setorial, baseada nas respectivas vantagens comparativas, na complementação intra-mercados e na associação para competir eficazmente em terceiros mercados.

É importante esclarecer que o Grupo Mercado Comum (GMC)<sup>127</sup> cumpre funções designadas pelo (CMC), e entre outras atribuições tem por responsabilidade coordenar e orientar as tarefas dos *Subgrupos de Trabalho*, bem como considerar as recomendações por eles transmitidas, sempre em caráter consultivo, nunca deliberativo. Os subgrupos de trabalho foram constituídos pelo GMC e compete a este último acompanhar as atividades, receber recomendações e convocar reuniões com cada um. Atualmente, são onze os subgrupos de trabalho<sup>128</sup>, mas o de Nº. 07 consiste no subgrupo *Política Industrial e Tecnológica*<sup>129</sup> que tem por função<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> MERCOSUL/CMC/DEC No. 03/1991

<sup>127</sup> Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum. Capítulo II, artigo 4º. ANEXO à Decisão MERCOSUL/CMC/DEC No. 4/91.

<sup>128</sup> Subgrupos de Trabalho, nomeadamente: 01 - Assuntos Comerciais. 02 - Assuntos Aduaneiros. 03 - Normas Técnicas. 04 - Política Fiscal e Monetária. 05 - Transporte Terrestre. 06 - Transporte Marítimo. 07 - Política Industrial e Tecnológica. 08 - Política Agrícola. 09 - Política Energética. 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas. 11 - Relações Trabalhistas, Emprego e Social Seguridade Social.

<sup>129</sup> Constituído por um coordenador nacional, designado pelo Estado-parte, funcionário público, autárquico ou de instituição descentralizada, dependendo de cada país.

- i. Negociar acordos de complementação em *setores prioritários*<sup>131</sup>, a saber: siderúrgico, automotriz, eletrônico, petróleo, petroquímica e química fina, papel e celulose e agroindustrial.
- ii. Harmonizar políticas de qualidade e produtividade.
- iii. Observar legislação sobre patentes e propriedade intelectual.
- iv. Analisar políticas de investimentos e promoção industrial, inclusive extra-bloco.

No interior dos subgrupos de trabalhos as recomendações ao GMC são encaminhadas somente quando houver decisão de consenso com a presença de todos os representantes dos Estados-parte, além disso, necessariamente a recomendação deve se referir a um único tema. Cabe destacar que a participação do setor privado no subgrupo de trabalho poderá ocorrer durante a etapa preparatória do tema, já que, a etapa decisória está reservada exclusivamente aos representantes de Estado. De acordo com o previsto no artigo 27º do Regulamento Interno do GMC<sup>132</sup>, os *subgrupos de trabalho* poderão promover junto do setor privado seminários que tendam a ampliar a análise dos temas tratados. No entanto, as delegações de representantes do setor privado que participam desta etapa serão integradas por, no máximo, três membros do setor privado correspondente de cada Estado-parte. O registro de entidades representativas do setor privado é realizado pela Secretaria Administrativa do GMC.

Durante a fase de transição (ver ANEXO I), entre as decisões do Conselho Mercado Comum que aprofundou o processo de antecipação da conformação do Mercosul para 31 de

---

<sup>130</sup> Ata da 1a. Reunião do GMC e dos Subgrupos Técnicos. Rio de Janeiro, abril de 1991.

<sup>131</sup> Segundo consta em Ata da IIIa. Reunião do GMC, realizada em Assunção, em outubro de 1991, decidiu-se que o subsetor agroindustrial fosse considerado pelo SGT 08 em coordenação com o SGT 07 e SGT 03 quando couber.

<sup>132</sup> Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum. Capítulo VII. ANEXO à Decisão MERCOSUL/CMC/DEC No.4/91.

dezembro de 1994, se decidiu pela indicação de *Temas de Ação Imediata*<sup>133</sup> para cada um dos subgrupos de trabalho, incluídas as datas correspondentes às medidas de harmonização.

No caso do subgrupo *Política Industrial e Tecnológica* os temas se referiram a:

- i. Harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial;
- ii. Política tecnológica comum;
- iii. Harmonização da legislação nacional e estadual sobre meio ambiente;
- iv. Harmonização das políticas de qualidade e produtividade;
- v. Políticas para pequenas e médias empresas;
- vi. Diagnóstico da competitividade setorial em nível de Mercosul.

Lembra-se que em seu período inicial o Mercosul passou por um processo de desgravação alfandegária, isto é, cumpriu um programa de redução automática das barreiras tarifárias entre os Estados-parte no intuito de criar o mercado comum, com vistas a União Aduaneira. Nesta direção, dado o favorecimento ao processo de unificação comercial, o *Cronograma de Las Lenãs* priorizou itens relativos ao comércio exterior, haja vista o empenho demonstrado para a harmonização e liberalização das economias nos Estados-parte, assim como a atenção voltada para a solução de polêmicas e desacordos na área de política comercial.

O efeito econômico da criação de uma área de livre comércio corresponde ao incremento do nível de comércio, com expansão das exportações e dinamização de fluxos comerciais nacionais e facilitação das importações nas economias integradas. Sob a perspectiva liberal, os argumentos favoráveis quanto aos efeitos decorrentes da área de livre comércio, grosso modo, referem-se às possibilidades de aumento da competitividade,

---

<sup>133</sup> MERCOSUL/CMC/DEC No.01/1992. ANEXO

aumento de investimentos e renovação tecnológica e a redução da intervenção estatal na econômica. No sentido contrário, indica-se que esse leque de possibilidades não contempla estratégias de fomento da capacidade produtiva em setores frágeis ou ausentes na estrutura produtiva regional. Além do mais, antecede a discussão sobre os benefícios da liberalização comercial, a consideração dos “riscos de uma integração comercial envolvendo economias disparem em termos de magnitude e nível de desenvolvimento.” (Costa Vaz, 1992; 103)

Estamos afirmando que, ao longo dos anos 90, as políticas de promoção industrial tiveram prioridade secundária para o processo de integração no Mercosul. Embora fossem evidentes as assimetrias entre o Brasil e a Argentina, devido às disparidades de suas estruturas produtivas faltou uma estratégia industrial para o Mercosul. Na verdade, o tratamento da questão industrial apresentou insuficiências, na medida em que se aceitou a indicação de uma orientação industrial comum, definida por uma simples redução de assimetrias pontuais, que reafirma o desinteresse por uma política industrial ativa na agenda de negociação. Como exemplo, está correto afirmar que a Tarifa Externa Comum (TEC) favoreceu o aumento do comércio intra-regional, porém esse instrumento não gerou o mesmo efeito em relação à reconversão industrial no interior do bloco. Assim sendo, em relação às diretrizes da política externa do Brasil para o Mercosul, verifica-se que não escaparam da tônica comercial na formulação dos conteúdos.

O aprofundamento dessa reflexão está em considerar que a eliminação das barreiras alfandegárias intra-regionais, num contexto de interdependência assimétrica e desníveis de competitividade, tanto altera o rol de produção das empresas por meio de fusões e associações, quanto modifica a localização industrial no interior da região. Ocorre que com a ausência de políticas efetivas de promoção industrial, a busca por uma melhor inserção internacional das economias nacionais gera pressões para a adoção de políticas domésticas

que, não raramente se convertem em obstáculos ao processo de integração. Em primeira instância, significa que a integração industrial do Mercosul constituída por empresas oriundas dos países do bloco é precária. Em segundo, tendo em vista o desenvolvimento, não se vislumbra uma estratégia visando o incremento e complementaridade produtiva intra-bloco.

No Brasil, em virtude do modelo econômico de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) adotado no país até 1990, o envolvimento do setor empresarial nas negociações no âmbito do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) era relativamente tímido. No entanto, a adoção do modelo de desenvolvimento liberalizante, a assinatura do *Tratado de Assunção* que incrementou as negociações comerciais no Cone Sul e a adesão do Brasil à Organização Mundial do Comércio (OMC) alteraram o cenário e a agenda externa do Brasil e, por conseguinte provocaram mudanças de postura do setor privado brasileiro. De acordo com o ex-presidente do Conselho de Integração Internacional da CNI, Osvaldo Douat:

“As negociações internacionais e a política de comércio exterior passaram a assumir um papel de destaque no programa de trabalho das organizações empresariais.”<sup>134</sup>

Adotada a postura reativa, conforme consta no documento “A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento”<sup>135</sup>, a Confederação Nacional da Indústria infere que o Brasil possui capacidade para superar a pobreza e a desigualdade social com base numa sociedade democrática e de uma economia de mercado competitiva. Por essa razão, a CNI defendeu que o projeto econômico do país deveria vislumbrar ações consoantes aos fluxos

---

<sup>134</sup>Pronunciamento de Osvaldo Douat no Seminário “A indústria brasileira e a Rodada do Milênio da OMC”, 07/04/1999.

<sup>135</sup> A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. Brasília: CNI, 2002.

internacionais de comércio e investimentos, bem como de favorecimento a construção de uma plataforma manufatureira de alta produtividade e capacidade tecnológica. Nesse sentido, a agenda de crescimento previa “ações em múltiplas direções e coalizões políticas com capacidade de garantir a sua implementação, integrando empresas, setores e regiões às oportunidades mais dinâmicas.”<sup>136</sup>

Em um outro momento de avaliação<sup>137</sup>, a Confederação Nacional da Indústria analisou a política de comércio exterior do Brasil e registrou que o país passou por transformações relevantes no que se refere à política de exportação que, em alguma medida, favoreceu a atividade com o financiamento às exportações; melhorou o aparato institucional de promoção comercial e coordenação das ações dessa política. Ao mesmo tempo, melhorias ocorreram no ambiente de importações, considerando-se alterações de alíquotas do imposto de importação e a adoção de mecanismos *antidumping*, compatíveis com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Apesar disso, a CNI apontava a existência de problemas de gestão pública de comércio exterior em virtude do baixo grau de convergência de interesses entre as instâncias governamentais.

### **1. *Diplomacia e participação empresarial no Mercosul***

De certo modo, podemos afirmar que desde a assinatura do *Tratado de Assunção* as crises são manifestas no processo de integração regional. No Mercosul, não foram poucas as contendas envolvendo o sistema de licenciamento às importações; a adoção de medidas que

---

<sup>136</sup> Indústria sustentável no Brasil: agenda 21: cenários e perspectivas. (Relatório). *Sustainable industry in Brazil: agenda 21: scenarios and perspectives*. Brasília: CNI, 2002. (p. 11)

<sup>137</sup> Sondagem realizada pela CNI, nov./2001 à jan./2002, quanto à participação das empresas por porte: PROEX – Grande: 60%. Média: 26%. BNDS-Exim – Grande: 70% Média: 24% . CNI.doc 25/04/2002.



acabavam por criar obstáculos às importações; a mudança no sistema cambial no Brasil desfigurou a estrutura de preços na região; o fim das salvaguardas comerciais para setores competitivos; entre outros temas, geraram polêmicas e soluções distintas, copiosamente conjunturais. De fato, nota-se que as negociações no interior do bloco envolveram acordos setoriais voltados para as soluções paliativas de restrição de exportações, bem como soluções *ad hoc* quando efetivamente comprovado danos à indústria em um dos Estados-parte. Como a política industrial ocupa lugar secundário na integração, no período em tela não se verifica medidas de enfrentamento ao problema das assimetrias entre os Estados, permanecendo em aberto a discussão de temas de caráter estrutural e de longo prazo, que implicaria a formulação de projetos voltados para complementação produtiva e especialização industrial no Cone Sul.

Cabe assinalar que, em 1999, quando o Brasil mudou o sistema cambial as relações comerciais com a Argentina sofreram forte impacto. Em contrapartida, em uma decisão unilateral do então ministro da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, a Argentina reduziu tarifas de importação de uma série de produtos de fora do Mercosul (eletrônicos, de informática, máquinas agrícolas e bens de capital em geral), eliminando as preferências alfandegárias dos países do bloco. Com o passar do tempo, comprimidos pela crise na Argentina e pela desvalorização da moeda brasileira, Paraguai e Uruguai reagiram com medidas protecionistas e, por isso, optaram por aumentar suas tarifas de importação em 10% (para mais de 300 produtos) e 3% (para o universo dos produtos), respectivamente<sup>138</sup>. A época, as importações brasileiras de produtos argentinos caíram no primeiro trimestre 25%, as importações argentinas de produtos brasileiros tiveram uma queda de 25,7%. Evitando mencionar o cenário de crise na integração, Flávio Castelo Branco, coordenador

---

<sup>138</sup> MDIC/SECEX. (2009)

adjunto da Unidade de Política Econômica da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sustentava que "os números estão refletindo o momento em que o dólar esteve mais valorizado diante do real"<sup>139</sup>.

A conjuntura desfavorável levou os empresários argentinos a defenderem junto ao governo medidas para compensar o ganho de competitividade que os produtos brasileiros tiveram no mercado argentino. Atendendo à pressão dos empresários, a Argentina criou uma linha de crédito para as exportações nos moldes do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) brasileiro. Foi oferecido financiamento com prazo de 360 dias e um redutor de 9,5% sobre os juros praticados no país. De parte a parte procederam às ameaças, a tensão era grande e varias reuniões do Subgrupo 07 aconteceram, mas acabou prevalecendo à idéia de esperar a estabilização da cotação do dólar no Brasil para analisar o desempenho do comércio bilateral. A posição do Itamaraty nesse episódio foi defender que "o monitoramento conjunto é a melhor forma de avaliar os efeitos do câmbio no movimento comercial dos dois países"<sup>140</sup>.

Não obstante, a partir daquele momento a Argentina adotou medidas de caráter unilateral para inibir importações, como a consulta prévia para importações superiores a US\$ 800, que gerou profundo mal-estar entre os exportadores e o governo brasileiro. A Argentina chegou a anunciar o fim de sua adesão ao sistema de Convênio de Crédito Recíproco (CCR) para o comércio com o Mercosul, que levou o Brasil a reagir prontamente e, com isso, sustar a intenção Argentina em relação aos demais países do bloco. Com o decorrer do tempo, preocupados em preservar o fluxo de comércio no bloco que movimentava o superior a US\$ 15 bilhões por ano, o empresariado brasileiro partiu para o

---

<sup>139</sup> *Fragilidades que a crise aprofunda*. Jornal Gazeta Mercantil. 15/04/1999

<sup>140</sup> José Alfredo Graça Lima, subsecretário-geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty. MRE/BILA (1989)

caminho das negociações diretas com seus parceiros no país vizinho, em busca de acordos capazes de “acalmar” o mercado. O empresário brasileiro Dickson Esteves Tangerino, consultor de investimentos brasileiros no Mercosul nas áreas de alimentos, siderurgia, supermercados e *home centers*, explicava que "para não perder volumes de venda, num mercado em recessão como o da Argentina, é preciso comercializar mais barato. Essas são oportunidades de curto e médio prazo para enfrentar a crise."<sup>141</sup>

A época, o empresário Osvaldo Moreira Douat, enquanto membro do Conselho Industrial do Mercosul (CIM), confirmou negociações em curso “em vários setores industriais, principalmente nos mais sensíveis como alimentos, têxtil e confecções”<sup>142</sup>. Para a consultora argentina Beatriz Nofal, da Eco-Axis, e ex-subsecretária de Desenvolvimento Industrial do governo Alfonsín, alguns setores enfrentam sérios problemas de competitividade, que com a desvalorização da moeda brasileira, acentuaram-se. Em entrevista a consultora examinava que "assim como o Brasil tem um atraso competitivo importante em laticínios, existem outros setores, como calçados, tecidos e confecções, nos quais a brecha é favorável aos brasileiros. Acho que esses setores deveriam fazer acordos empresariais, de cooperação tecnológica e de especialização, que permitam reduzir a lacuna de competitividade entre os países”<sup>143</sup>.

O Itamaraty, por sua vez, preferiu manter uma posição neutra em relação a iniciativas privadas, conforme afirmativa de José Alfredo Graça Lima: "Não condenamos, mas também não incentivamos iniciativas desse tipo"<sup>144</sup>. Do lado argentino, Felix Peña, ex-subsecretário de Comércio Exterior da Argentina, defendia que o Mercosul precisa reforçar

---

<sup>141</sup> Bloco enfrenta mais desafios. Jornal O Estado, dezembro de 1999.

<sup>142</sup> CNI. Negociações Internacionais. Declaração de Osvaldo Moreira Douat enquanto presidente da seção brasileira do Conselho Industrial do Mercosul (CIM).

<sup>143</sup> Entrevista concedida por Beatriz Nofal à revista argentina Mercado, em junho de 1999.

<sup>144</sup> Entrevista concedida por José Alfredo Graça Lima, em maio de 1999 ao Jornal do Brasil.

sua credibilidade externa. Para ele, o bloco deveria focar temas relacionados com os “novos setores”, ou seja, serviços, compras governamentais e assuntos voltados para a coordenação macroeconômica. Na avaliação de Felix Peña, seria preciso “mandar um sinal claro para o mercado sobre como atingir um patamar de coordenação macroeconômica. Só assim poderemos negociar em bloco com a União Européia (UE), Estados Unidos e países sul-americanos”<sup>145</sup>. O ex-Secretário de Relações Econômicas Internacionais da Chancelaria da Argentina, Jorge Campbell, analisou que todo o esforço negociador se concentrou nos temas vinculados à crise e à desvalorização da moeda brasileira, ou seja, o Mercosul não ficou paralisado, mas as discussões giraram em torno da desvalorização do real. Durante entrevista, chegou a dizer:

“A questão principal é que não se pode pretender que o Mercosul seja mais sábio, mais puro ou mais ordenado que as sociedades que o compõem.”<sup>146</sup>

Em fins da década de 90, o empresário Osvaldo Moreira Douat analisa que a crise do bloco havia sido causada pelas dificuldades macroeconômicas enfrentadas pelos maiores sócios, pelas alterações de preços relativos em suas duas maiores economias e pelo fim do Regime de Adequação. Todavia, conforme recomendação, para o setor industrial brasileiro o aprofundamento da integração seria o melhor caminho para a superação da crise. O representante da CNI reafirmava que a solução de curto prazo, obrigatoriamente passaria pela negociação do contencioso comercial e, no médio prazo pelo tratamento de temas como coordenação macroeconômica, institucionalização, reestruturação de atividades produtivas e redução de assimetrias. Em suas palavras:

---

<sup>145</sup> Declaração de Felix Peña ao jornal Clarín em maio de 1999.

<sup>146</sup> Entrevista concedida por Jorge Campbell ao Jornal El Cronista, em junho 1999.

“O Mercosul é um processo de integração que tem favorecido o incremento dos investimentos na região, o intercâmbio comercial, uma maior especialização produtiva e o prestígio internacional dos países membros. Além disso, o desafio da integração hemisférica, do acordo com a União Européia, assim como as negociações no marco da OMC, que exigem uma forte posição conjunta dos países, são outros dos aspectos chaves para a motivação e para a determinação de um avanço político no Mercosul.”<sup>147</sup>

Na mesma época, o Deputado Federal Luiz Fernando Mainardi (PT), membro da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul (Brasil), avaliou a integração dos países do Mercosul como uma das únicas alternativas possíveis para a inserção competitiva dos Estados envolvidos na esfera das relações econômicas e políticas de âmbito internacional. Mas, segundo ele, para consolidar o Mercosul e superar as históricas desconfianças entre nossos povos seria preciso avançar na construção de instituições, ou melhor, “enquanto a integração ficar restrita às burocracias governamentais e aos grandes grupos econômicos, continuaremos a enfrentar divergências com potencial para se transformarem em crises. É de fundamental importância garantir os direitos essenciais dos trabalhadores, adotando medidas orientadas para a promoção do emprego de qualidade, das condições saudáveis de trabalho, do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores, assegurando a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social.”<sup>148</sup>

No entendimento de Jorge Lorenzetti, à época, Diretor geral da Escola Sindical Sul da CUT – Brasil, o fortalecimento do Mercosul era a condição necessária para que os países, em bloco, tivessem maior força nas negociações da Alca. Caso contrário, os

---

<sup>147</sup> Osvaldo Moreira Douat. Relatório Especial Mercosul. UNIR. Nº. 003/2000.

<sup>148</sup> Boletim Mercosul. Escola Sul da CUT, 1999.

interesses das transnacionais norte americanas prevaleceriam e, por isso, provavelmente teríamos a intensificação da reestruturação produtiva, o aumento do desemprego e mais problemas sociais. Segundo afirmou:

"Fortalecer o Mercosul é uma necessidade imperiosa diante dos resultados das reuniões da OMC e da Alca. Um Mercosul que organize as economias do Cone Sul para uma inserção competitiva no mercado internacional, com democracia, preocupação ambiental e respeito aos trabalhadores, na perspectiva da globalização dos direitos sociais."<sup>149</sup>

De outra parte, o Conselho Industrial do Mercosul, organismo de cooperação entre a União Industrial Argentina (UIA), a Confederação Nacional da Indústria do Brasil (CNI), a Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU) e a União Industrial Paraguaia (UIP), chegou a firmar um comunicado em que as entidades membros reconheciam que o vigoroso crescimento do comércio intra-regional não incentivou a criação de instrumentos e mecanismos que permitissem respostas aos problemas surgidos no final da década de 90. De acordo com a declaração, a crise vivida pelo Mercosul impunha uma revisão de agenda e de métodos de trabalho e, para tanto, tornava-se imprescindível:

“Avançar rapidamente na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, condição essencial para a existência de um mercado comum. Enquanto isto, é necessário que os setores sensíveis que preocupam os empresários sejam objeto de um tratamento realista e efetivo por parte dos governos.”<sup>150</sup>

O Conselho também aprovou a retomada do diálogo oficial através do "Relançamento do Mercosul" e para contribuir com o projeto propôs desenvolver uma

---

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Comunicado Conjunto do CIM, em 01/03/2000.

agenda de trabalho para o ano de 2000, organizada em tona de dois eixos: temas para seguimento permanente e temas para desenvolvimento de propostas específicas<sup>151</sup>.

Embora a crise do Mercosul tenha sido profunda no final dos anos 90, tanto o Itamaraty, quanto os grupos privados brasileiros, em especial o segmento industrial empenharam-se na continuidade do bloco, demonstrando em suas atitudes que a integração expressa uma escolha estratégica da política externa brasileira. Assim sendo, indica-se que a atuação diplomática brasileira demonstrou sensibilidade no trato de temas que afetaram o equilíbrio de investimentos internacionais e comércio intra-regional. Prova disso foi o acordo bilateral de livre comércio de automóveis em março de 2000. A época, após ser nomeado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, negociador especial Mercosul, o embaixador José Botafogo Gonçalves assegurou que o Brasil iria concordar em fazer acordos de comércio que equilibrasse os interesses dos segmentos industriais conflitantes<sup>152</sup>. Segundo declarou a um jornal argentino, nas negociações é preciso considerar que "em um processo de integração, os problemas de um país é uma preocupação para os outros países do bloco."<sup>153</sup> Nessa mesma direção, a Confederação Nacional da Indústria divulgou por meio da imprensa afirmando não haver dúvidas sobre o papel que caberia ao Brasil no relançamento do Mercosul, já que, o bloco era a:

“Condição sine qua non para agir como tal no âmbito da Alca e para o Brasil exercer influência compatível com seu peso econômico no continente.”<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Ata da XXVIII Reunião do CIM realizada no Rio de Janeiro 01/03/2000.

<sup>152</sup> Citamos, entre outros, têxteis, calçados, químicos, alimentos e automóveis.

<sup>153</sup> El Mercosur Vuelve a Retomar Su Impulso. Clarín, 09/04/2000.

<sup>154</sup> CNI.doc Clipping imprensa. (2002)

Questionada sobre as dificuldades de implementação da União Aduaneira no Mercosul, Sandra Polónia Rios, então coordenadora da Unidade de Integração da CNI, respondeu que:

“O Brasil sempre foi o maior interessado na União Aduaneira porque a alíquota externa comum beneficia o país com o maior nível de desenvolvimento industrial dentro do bloco. E o Brasil é quem tem este peso. Além do que estes conflitos no Mercosul não são causados pela União Aduaneira. Aliás, sem a TEC, a Argentina terá mais liberdade ainda para aplicar medidas anti-dumping contra o Brasil.”<sup>155</sup>

Na mesma direção, Osvaldo Moreira Douat, ocupando a vice-presidência da Confederação Nacional da Indústria, argumentava que era preciso enxergar o Mercosul no longo prazo, pensando em aprofundar a harmonização da legislação aduaneira e também facilitar os negócios entre empresas. Segundo comentou, “o embaixador para Assuntos do Mercosul no Itamaraty, José Botafogo Gonçalves, [estava] tendo muita paciência e esforçando-se pela retomada das negociações.”<sup>156</sup> Embora reconhecesse que a integração estivesse atravessando um mar extremamente turbulento e, por isso, as negociações não avançavam com a rapidez desejada, o empresário e negociador da CEB dizia acreditar no Mercosul como um projeto político importante para o Brasil.

Em meados de 2000, o segmento industrial têxtil ocupava lugar de destaque na agenda de negociações e a proposta da diplomacia brasileira requeria à Argentina que eliminasse, em definitivo, salvaguardas que protegiam a sua indústria. Entretanto, no encaminhamento da proposta não foi previsto o encontro direto entre o Itamaraty e

---

<sup>155</sup> Entrevista concedida ao portal GLOBAL21 por Sandra Polónia Rios, coordenadora da Unidade de Integração da CNI, em abril de 2000.

<sup>156</sup> Entrevista concedida ao Portal GLOBAL21 por Osvaldo Moreira Douat, ex-vice presidente da Confederação Nacional da Indústria, em Maio de 2000.



empresários têxteis brasileiros com a iniciativa privada da Argentina para a busca de soluções que contemplasse a demanda de ambos os grupos empresariais. Se tivesse ocorrido, a importância dessa negociação não fazia referência somente ao esforço de “relançar o Mercosul”, mas corresponderia a um sinal de mudança no tratamento de questões estruturais, visto que, a dificuldade de concorrência da indústria têxtil confirmava os problemas de competitividade do país e só fazia piorar a crise sócio-econômica da Argentina. Ora, esse quadro em nada favorecia as condições de integração do Mercosul, nem melhorava as condições de inserção internacional dos países do Bloco.

De qualquer forma, quando se comemorou dez anos de Mercosul, apesar das complicações no interior do bloco, boa parte dos empresários do segmento industrial envolvidos na integração se posicionava pelo seu fortalecimento. Em entrevista ao jornal Clarín, Roberto Pons, economista-chefe da divisão Mercosul da União Industrial Argentina (UIA) disse que “eliminar o Mercosul seria uma atitude extrema, que não traria benefícios a nenhum dos países do bloco.”<sup>157</sup> A empresa brasileira Klabin, líder em produtos florestais na América Latina, na época com fábricas na Argentina e no Brasil, por meio de seu diretor geral, Josmar Verillo, divulgava não enfrentar dificuldades para vender naquele mercado cerca de 35 mil toneladas/ano de produtos de papel (papel higiênico, toalhas, sacos de cimento, envelopes). As medidas protecionistas do Paraguai e do Uruguai também não afetaram Klabin, que comercializa nesses mercados produtos não fabricados localmente. De fato, disse Josmar Verillo, “os consumidores é que estão pagando mais caro”<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Declaração de Roberto Pons ao jornal Clarín, julho de 2000.

<sup>158</sup> Empresários querem fortalecer o bloco. Gazeta Mercantil Latino Americana. 30/07/2001.

Outra parte de empresários brasileiros argumentava que a União Aduaneira prejudicava o Brasil, e que o “ideal seria voltar a uma zona de livre comércio imperfeita”<sup>159</sup> Na avaliação da Associação do Comércio Exterior do Brasil (AEB) o país se encontrava preso a um projeto ambicioso de União Aduaneira sem que as condições primordiais de livre comércio tivessem sido alcançadas. Embora a AEB reconhecesse o esforço desenvolvido pela cúpula do Mercosul em redesenhar as ações visando revitalizar seu desempenho e aplainar arestas, o julgamento indicava que faltou visão de mercado. De acordo com Mauro Laviola, Membro do Conselho Técnico da entidade,

“Postergada, ainda que informalmente, a implantação da União Aduaneira no Mercosul, e a incapacidade do bloco em implementar novos acordos com desenvoltura, cabe indagar que papel irão protagonizar seus integrantes individualmente num cenário internacional de acirrada competição sem fronteiras.”<sup>160</sup>

Durante o Seminário “Promoção de Investimentos no Paraguai e Uruguai”, o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, enfatizou que a iniciativa de divulgar oportunidades de investimento no Paraguai e no Uruguai se reverteria em fortalecimento do Mercosul. Na ocasião, o embaixador brasileiro ressaltava a necessidade de se estabelecer um processo de cooperação que possibilitasse às empresas da região organizar-se para a competição em nível global. Inclusive, advertia que se não fosse possível oferecer esta perspectiva de forma concreta aos agentes privados, de nada adiantaria os esforços dos governos. Reafirmou também que:

---

<sup>159</sup> Declaração de Michel Alaby, presidente da Associação de empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul (ABEDIM). (Resenha Econômica, 143, 30/07/2000)

<sup>160</sup> Relançamento do Mercosul não mobiliza o Brasil. Valor Econômico, 18/08/2000

“O Brasil mantém inalterado o compromisso com a construção da União Aduaneira, que representa uma etapa necessária na formação do Mercado Comum, forma mais avançada de integração que deve permanecer como a meta superior a ser alcançada pelos quatro sócios do Mercosul.”<sup>161</sup>

Em seguida, após reconhecer o leque de dificuldades que pôs à prova a consistência do processo de integração, o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, revelou que o Representante Especial do Presidente da República para o Mercosul, embaixador Botafogo Gonçalves, havia mantido consultas com o Vice-Chanceler argentino, Horacio Chighizola, a respeito da intenção recíproca de perseverar na consolidação e aprofundamento do bloco. No momento, também foi antecipado sobre o seu encontro de trabalho com o Vice-Chanceler uruguaio, Guillermo Valles, para consulta semelhante. Por fim, o embaixador brasileiro reiterou aos presentes que:

“Uma das principais virtudes do Mercosul consiste na sua capacidade de adaptar-se às circunstâncias sem perder a coerência e o sentido de finalidade. Recentemente, em função de circunstâncias conjunturais, os sócios concordaram com uma série de medidas excepcionais e temporárias exigidas pela situação argentina. Flexibilizaram-se temporariamente as normas da TEC, mas não se comprometeu à essência do projeto.”<sup>162</sup>

Significa que na interpretação do Itamaraty, a TEC é um elemento que confere sustentabilidade ao Mercosul.

---

<sup>161</sup> Intervenção do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, na abertura de Seminário sobre promoção de investimentos no Paraguai e Uruguai. Rio de Janeiro, BNDES, 21 de maio de 2001.

<sup>162</sup> Intervenção do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 2001.

## ***2. O Mercosul e a União Econômica Européia (UEE)***

Não custa lembrar que, no pós-Guerra Fria, a Europa passou a observar com maior atenção o papel do Brasil na região latino-americana e também na cena internacional. Nesse sentido, a importância do mercado brasileiro e também a atuação do país como *global trader* chamava a atenção dos negociadores do bloco econômico europeu, especialmente quanto às possibilidades de atuação do Brasil nas negociações entre o Mercosul e a UEE. Não por acaso, no Brasil e na Argentina, as empresas européias se sobressaíram em participação nas privatizações, particularmente as espanholas. Ao longo dos anos, instalaram-se na região do Mercosul a Telefônica, a Repsol, a Endesa, a BBVA, o Santander, entre outras empresas e, bem por isso, a Bolsa de Valores Latino-americana (Latibex) tem sede em Madri, na Espanha.

Em meados dos anos 90, a Confederação Nacional da Indústria recebeu do embaixador da Espanha, Carlos Blasco Villa, o convite para integrar um encontro entre embaixadores da União Econômica Européia (UEE), Governo e diplomatas do Brasil. Na ocasião, a entidade confederativa apresentou determinada linha argumentativa a propósito da política externa brasileira em relação ao Mercosul e ao tema do relacionamento comercial do bloco, e do Brasil, com o bloco econômico europeu. A apresentação da CNI enfatizava que o Brasil havia realizado mudanças na dinâmica de funcionamento da sociedade em virtude de:

“Uma significativa redução do papel do Estado nas atividades econômicas e a revalorização dos agentes econômicos privados, além de uma firme abertura comercial, acelerando a articulação da nossa economia com o mundo”<sup>163</sup>

A CNI afirmou compreender o Mercosul como um projeto que conferiu mudanças nas relações comerciais do Cone Sul, visto que, em seus cinco primeiros anos o salto no comércio do Brasil com os parceiros do bloco praticamente triplicou. Bem por isso, os países do Mercosul passaram a ocupar uma posição de destaque nas relações comerciais externas brasileiras, todavia, a Confederação Nacional da Indústria enfatizaria uma linha de própria de interesses da indústria nos processos de integração regional. Como segue:

“A concepção de uma integração baseada em uma demanda regional cativa foi substituída por um modelo voltado para a geração de uma crescente capacidade de oferta de bens e serviços, não só no mercado sul-americano, mas, sobretudo, para o conjunto do mercado internacional.”<sup>164</sup>

Com a perspectiva de ampliação das relações comerciais externas brasileiras, enfatizado o fortalecimento do multilateralismo comercial, a CNI se referiu a:

“Relevância das relações do Mercosul com a UEE e com os USA, especialmente pelo Brasil e pela Argentina que têm mantido uma trajetória de *global trader* no mercado internacional.”<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup>Pronunciamento da CNI na cerimônia de abertura do Encontro promovido pelos Embaixadores da União Econômica Européia, em 23/05/96. Brasília-DF, Brasil.

<sup>164</sup>Fernando Bezerra em pronunciamento no Encontro promovido pelos Embaixadores da União Econômica Européia, em 23/05/96.

<sup>165</sup>CNI em pronunciamento no Encontro promovido pelos Embaixadores da União Econômica Européia, em 23/05/96.

A entidade industrial destacava também que, no caso das exportações brasileiras à União Econômica Européia, o desempenho da indústria sofria uma desvantajosa concorrência com o produto europeu, apoiado pelo sistema local de “subsídio à agricultura, e pelas barreiras não-tarifárias, tais como direitos niveladores de preços para produtos agrícolas, direitos antiduping e anti-subsídio, medidas sanitárias e fitosanitárias, bem como acordos de restrição voluntária, além de restrições na área ecológica”<sup>166</sup>. Considerando que esse conjunto de restrições penalizava as exportações do Brasil, o segmento da industrial argumentou que os temas correspondentes deveriam pautar todo e qualquer diálogo bilateral e ou entre os blocos econômicos.

Na oportunidade, foi declarado aos embaixadores da União Econômica Européia que ao integrar conjunto de nações industrializadas, o Brasil pretendia alcançar um novo padrão de comércio mundial. Neste sentido, além do aprofundamento das relações comerciais entre os blocos Mercosul e UEE, os industriais representados pela CNI requeriam a transferência de experiência em integração comercial. Desse modo, o Mercosul deveria receber informações voltadas para a “área de normas técnicas e padrão de qualidade, controle aduaneiro, reconversão industrial e infra-estrutura energética e de transportes”<sup>167</sup>.

Apesar do empenho dos diplomatas e técnicos representantes do bloco Mercosul, com destacada participação da seção brasileira, no sentido de aprofundar as relações com a União Econômica Européia, foi tímido o avanço das negociações no que se refere às relações comerciais. Conforme a apreciação da consultora Lúcia Maduro da Unidade de

---

<sup>166</sup>Fernando Bezerra em pronunciamento no Encontro promovido pelos Embaixadores da União Econômica Européia, em 23/05/96.

<sup>167</sup> CNI em pronunciamento no Encontro promovido pelos Embaixadores da União Econômica Européia, em 23/05/96.

Integração Internacional da CNI, a oferta de liberalização comercial dos europeus ficou aquém das expectativas do empresariado do Mercosul. Primeiro porque foram excluídos muitos dos produtos de interesse do Mercosul, especialmente os agrícolas e os agroprocessados. No âmbito industrial, embora a oferta tenha sido mais abrangente, verifica-se que dos 7.500 produtos brasileiros da lista daqueles que seriam tributados com tarifa zero, 1.700 já se encontravam nessa situação, antes da proposta européia. Concretamente, a abertura comercial na versão européia propôs a liberalização imediata para o comércio de produtos com tarifas baixas e a abertura paulatina, com prazo em torno de 10 anos, para os produtos mais competitivos do Mercosul.

Na avaliação sobre o cronograma de reduções tarifárias proposto pelo bloco europeu, com abertura imediata aos produtos mais competitivos, mais demorada àqueles menos competitivos, industriais e serviços, a representante da CNI, Lucia Maduro afirmou:

“Temos de ter claro que estamos negociando com países altamente desenvolvidos. Então perguntamos: por que as propostas teriam de ser recíprocas, em total equilíbrio de um lado e do outro, ou se teria de falar em assimetria de interesses, como no acordo que a Europa fez com o México? Nossa proposta de abertura do mercado também foi modesta e, em lugar de ter só ofertas, incluímos demandas, como a cláusula de desenvolvimento, medidas sanitárias e fitossanitárias.”<sup>168</sup>

Cabe indicar que o agravante nessa negociação refere-se à indisponibilidade dos europeus para discutir a questão dos subsídios e dos direitos específicos no âmbito do Mercosul, mesmo porque, eles reportam essa pauta de negociações para as reuniões multilaterais que, como se sabe, ocorrem no âmbito da OMC. Dessa forma, está posta a controvérsia, já que, trata-se do choque de visões sobre comércio e desenvolvimento, bem

---

<sup>168</sup> Entrevista concedida por Lúcia Maduro ao Portal GLOBAL21 em agosto de 2001, ainda como economista da Unidade de Integração da CNI.

como de interesses político-econômicos divergentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, possuidores de quotas comerciais e de peso bastante diferenciado entre si na economia mundial.

No entendimento Francisco Panizza, pesquisador de política latino americana da *London School of Economics and Political Science*, durante os anos 90 o Mercosul correspondeu a um determinado consenso que abarcava economias de mercado, democracia liberal e integração regional. Essa última, correspondia ao modelo de liberalização econômica, melhor dizendo, um modelo de integração que previa abertura ao capital estrangeiro e baixas tarifas externas, abalizada em relações de mercado. Em entrevista, quando perguntado sobre a visão da Comunidade Econômica Européia sobre o Mercosul, respondeu.:

”Até a pouco o Mercosul era percebido na Europa como um grande sucesso e levado a sério pelo mercado. Se falava em investimentos no Mercosul e, não, no Brasil, Argentina, Uruguai ou Paraguai, isoladamente. O que se vê hoje é triste: o Mercosul corre o risco de se desmanchar. Os governos dos países envolvidos têm que perceber que a união é o melhor caminho para a inserção na economia global, a melhor opção para os países da região que enfrentam uma série de problemas. É hora de se deixar de lado interesses setoriais para retomar o caminho do crescimento.”<sup>169</sup>

Registra-se que, no período em tela, boa parte das exportações brasileiras para a União Européia correspondia aos produtos básicos e semimanufaturados<sup>170</sup>, porém produtos com maior valor agregado começavam a ganhar espaço na pauta de exportações, em virtude

---

<sup>169</sup>Entrevista concedida por Francisco Panizza ao Portal Global 21 05/10/2001.

<sup>170</sup>Cita-se soja, café, minérios de ferro, entre outros.



da venda de aviões e transporte com motor a diesel<sup>171</sup>. Apesar do incremento na corrente de comércio do Brasil com a UEE, a CNI recomendava cautela ao Mercosul nas negociações com o bloco porque entendia a oferta de desgravação como tímida na área agrícola e contraproducente nas trocas de bens industriais, por "não contemplar esquemas diferenciados de liberalização, pautados no princípio de reciprocidade assimétrica, em contraste com o que ocorreu nas negociações europeias com o México e África do Sul"<sup>172</sup>.

Na reunião do GMC do Mercosul, realizada em 11 de junho de 2001, em Assunção, não houve consenso quanto à proposta de redução tarifária a ser apresentada a União Econômica Européia. À época, o Uruguai defendia a formulação de uma proposta de redução de tarifas, o Itamaraty defendia que se deveria preparar uma proposta de pré-requisitos que antecederiam a discussão da desgravação tarifária, posição que contava com o apoio do Paraguai e da Argentina. Nesse ínterim, a apreciação do secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa foi que:

"Estive em Bruxelas na semana passada e procurei estimular os europeus a apresentarem sua proposta. Mas eles ainda não sabiam se iriam abrir o jogo porque o Mercosul não fez seu dever de casa. Não definiu uma forma do que seria o acordo comercial ideal com a União Européia"<sup>173</sup>

Durante a quinta rodada de negociações de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, em Montevideu, a expectativa era que os europeus apresentassem uma proposta de redução tarifária aos países latino-americanos. Os europeus tinham uma delegação de 50 negociadores, sendo que o principal deles era o francês Guy Legras, diretor-geral de Relações Exteriores da Comissão Européia. A delegação de

---

<sup>171</sup> Novos produtos na pauta de exportação para a UEE. Gazeta Mercantil, 03/07/2001.

<sup>172</sup> UNIR/MRE, Resenha n°. 095/2000, 19 de setembro de 2000.

<sup>173</sup> Embaixador diz que Europa deve "abrir o jogo". Valor Econômico. 03/07/2001.

Mercosul contou com 80 pessoas, 20 de cada um dos quatro países que compõem o bloco, sendo que negociador do Brasil era o embaixador José Botafogo Gonçalves. Os europeus chegaram a apresentar uma proposta geral sobre comércio de bens e acesso a mercados, mas na avaliação do Itamaraty o texto não oferecia detalhes sobre redução de tarifas nem sobre prazos para que ela ocorresse. De outra parte, o governo brasileiro havia se comprometido em avaliar os pedidos de proteção feitos por setores industriais que se sentissem prejudicados pelo acordo de livre comércio entre Mercosul e UE. Lytha Spíndola, representante da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento do Brasil, afirmara:

“Fabricantes de manufaturados dizem que a abertura a produtos europeus pode provocar um forte aumento das importações e conseqüentes danos à produção nacional. Não vamos negociar nada sem falar com os setores produtivos”<sup>174</sup>,

Em virtude dos impostos menores e maior competitividade das empresas, a produção na Europa e nos EUA tem um custo menor que no Brasil. Na avaliação de Luis Carlos Delben Leite, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), “sem a proteção das tarifas de importação no Mercosul, as empresas européias poderiam ganhar ainda mais escala e reduzir as atividades das subsidiárias no Brasil, optando por exportar os bens de capital.”<sup>175</sup> Segundo estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas, a indústria brasileira de máquinas teria uma retração de 7% com um possível acordo entre Mercosul e União Européia, sendo que as

---

<sup>174</sup> UNIR/MRE. Resenha Econômica 124, 03/07/20001.

<sup>175</sup> UNIR/MRE. Resenha Econômica 124, 03/07/20001.

importações cresceriam em até 18%. "É desvantagem para nós"<sup>176</sup>, disse Elias Mufarej, diretor de comércio exterior do Sindipeças.

A oferta da União Econômica Européia, feita em julho de 2001, foi considerada "acanhada"<sup>177</sup> pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), porque mais de 165 produtos agroindustriais continuariam sujeitos ao pagamento de direitos específicos (proteções adicionais às tarifas "ad valorem" de importação) para entrarem na UE. Outros 55 itens agrícolas também permaneceriam sofrendo essa mesma restrição de acesso ao mercado europeu. O conjunto de restrições atingiu praticamente toda a pauta de exportações agropecuárias do Brasil para a Europa. Ou seja, a proposta de liberalização comercial apresentada pela UE pouco contribui para alterar o quadro anterior. Do mesmo modo, que excluiu da proposta de desgravação de produtos agrícolas e agropecuários relevantes para as exportações brasileiras e do Mercosul, como a soja.

### ***3. O Mercosul e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)***

Durante a XXXIII Assembléia Geral da Associação dos Industriais Latino-Americanos<sup>178</sup> (AILA), a discussão sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) era o tema central da agenda de trabalho no encontro. A posição da CNI apresentada para debate na Assembléia foi significativamente cautelosa, pois segundo a instituição empresarial, não havia informações suficientes sobre o impacto desse processo de integração nas economias nacionais. Nessa direção, a CNI considerava que os industriais

---

<sup>176</sup> Empresários querem proteção contra europeus. Valor Econômico, 03/07/2001.

<sup>177</sup> Para Coalizão Empresarial Brasileira, a oferta de desgravação tarifária da UE é "tímida", Gazeta Mercantil, 16/10/2001.

<sup>178</sup> A Assembléia ocorreu em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, em 12/05/1997.

latino-americanos precisavam ter “uma clara consciência de que a integração Hemisférica não deve ser um fim em si mesmo, mas um meio para apoiar o desenvolvimento econômico e social dos países”<sup>179</sup>. Em outra ocasião, no III Fórum empresarial das Américas, que contou com a participação do embaixador Paulo de Tarso e também do então Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, Francisco Dornelles, a CNI revelou uma posição mais favorável a Alca. Como segue:

“Com etapas bem definidas, com o adequado tratamento no tempo a acesso a mercados e com um sistema equilibrado de negociação estaremos engajados e aptos para enfrentar o desafio de integração Hemisférica.”<sup>180</sup>

O segmento industrial brasileiro dizia reconhecer a importância do comércio intra-regional e, portanto, reafirmam o compromisso com a construção do Mercosul e os seus decorrentes acordos de livre comércio, mas no caso da Alca reivindicavam que:

“A participação do setor privado é fundamental nas negociações internacionais e um processo complexo como a Alca pode ser ferido, pela ilegitimidade, caso esta representação não esteja adequadamente construída.”<sup>181</sup>

Em meados de 1998, o embaixador brasileiro Rubens Barbosa publica um artigo no jornal *Gazeta Mercantil*<sup>182</sup> assegurando que, do ponto de vista brasileiro, a conclusão das negociações para o lançamento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), apresentaram uma grande novidade em termos de plena participação do setor privado, da classe política, entre outros. Conforme o artigo, nunca houve tamanha participação da

---

<sup>179</sup> CNI.doc pronunciamento na XXXIII Assembléia da AILA, em maio de 1997.

<sup>180</sup> CNI.doc III Fórum empresarial das Américas, Belo Horizonte, 14/05/1997.

<sup>181</sup> CNI.doc III Fórum empresarial das Américas, Belo Horizonte, 14/05/1997.

<sup>182</sup> BARBOSA, Rubens. Caminhos Cruzados: o Mercosul e a Alca. *Gazeta Mercantil*, 23/04/1998.

sociedade civil na preparação de posições e nas conversações propriamente ditas, ao longo de um processo negociador. Na avaliação do embaixador, o setor privado atuou de forma firme e competente através da relevante contribuição oferecida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que coordenou trabalhos de representantes de diferentes entidades de classe interessadas; forneceu importantes elementos de informação e criou o Sistema de Negociações Internacionais<sup>183</sup>, pelo qual entidades empresariais vinculadas à indústria podem obter informações necessárias às negociações internacionais de comércio e processos de integração.

De acordo com as considerações do então presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Carlos Eduardo Moreira Ferreira, o Brasil não poderia esperar a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), prevista para 2005, para resolver seus problemas comerciais com os Estados Unidos. Conforme declarou o presidente da entidade:

“A Alca será um avanço e as empresas que têm eficiência e competitividade vão sobreviver, apesar da escala da economia dos países que integram o Nafta.”<sup>184</sup>

Durante seminário sobre Área de Livre Comércio das Américas promovida pela Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Sandra Polônio Rios, que ocupava o cargo de coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria, disse que com a Alca o Brasil poderia acabar com barreiras que incidem tanto sobre produtos industrializados, como os têxteis, calçados, produtos da agroindústria e o aço, quanto sobre *commodities* agrícola. Na avaliação da economista, a Alca atenderia mais

---

<sup>183</sup> Conforme indicado no Cap. IV.

<sup>184</sup> Esperar a Alca não é Bom Negócio. Jornal Valor Econômico, 19/09/2000.

interesses econômicos do Brasil do que um acordo de livre comércio com a União Européia. Em suas palavras:

“A Alca vai beneficiar tanto a indústria quanto a agricultura brasileira, enquanto um acordo de liberalização comercial com a União Européia vai beneficiar basicamente o setor primário, cujos preços são regulados no mercado internacional e, atualmente, estão em queda generalizada.”<sup>185</sup>

Para o Presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, os principais protagonistas do debate sobre a Alca eram os Estados Unidos e o Brasil. Fazendo referência ao documento encaminhado pela Coalizão Empresarial Brasileira aos ministros diretamente envolvidos na formulação das posições brasileiras, reiterava que para a CEB a estratégia de enxugamento da agenda poderia levar o Brasil a aceitar prematuramente à idéia de que os ganhos de acesso a mercados para suas exportações, decorrentes do acordo, seriam ilimitados. A ausência de avanços no disciplinamento da utilização de medidas antidumping, com fins protecionistas, por exemplo, poderia inviabilizar as exportações de setores competitivos no Brasil. Para a CNI, o momento era propício para um debate nacional sobre essas negociações.

“É importante que o Brasil adote posturas coerentes com seus objetivos de afirmação de liderança na América do Sul, aumento significativo das exportações e cautela em compromissos que impeçam a adoção de políticas voltadas para preservar e expandir sua capacidade produtiva. Esses elementos parecem sugerir que nosso país precisa ser capaz de construir estratégias que permitam agregar

---

<sup>185</sup> País ganharia mais com acordo com a Alca. Declaração de Sandra Polônio Rios, jornal O Estado de São Paulo, 03/07/2001.

interesses do Mercosul e dos demais países latino-americanos e construam caminhos que permitam a superação de impasses.”<sup>186</sup>

Durante o 8º Fórum Empresarial das Américas, encontro que reuniu cerca de 800 empresários dos 34 países das Américas, em Miami, Soraya Rosar, coordenadora da Unidade de Integração Internacional da CNI, dizia que:

"Os empresários brasileiros continuam interessados em uma Alca abrangente e profunda, que garanta livre acesso aos mercados para nossos produtos e que ofereça regras claras e justas para desenvolvermos nossos negócios"<sup>187</sup>

Segundo avaliou Osvaldo Douat, presidente da CEB, as negociações para a formação da Alca são difíceis porque envolvem os interesses de países com estruturas sociais e econômicas diferentes. "É natural que países com estruturas de produção diversificadas tenham maiores dificuldades em assumir compromissos em algumas áreas"<sup>188</sup>

Representado o segmento industrial têxtil brasileiro, Paulo Skaf, quando presidente da Associação Brasileira das Indústrias Têxteis (ABIT), enfatizava que o setor tinha interesses diretos na Alca e estava preparado para a competição hemisférica, visto que haviam investido US\$ 8 bilhões em equipamentos, novas tecnologias e capacitação profissional. De acordo com Skaf, “são 30 mil fábricas, a maioria pequenas e médias, que produzem desde algodão, fibras, peças de vestuário e confecção. Para se ter uma idéia, o mercado de camisetas dos EUA é de 3,4 bilhões de peças e o Brasil tem uma cota de

---

<sup>186</sup> Alca - problemas e estratégias. Declaração de Armando Monteiro Neto, jornal O Estado de S. Paulo, Seção Espaço Aberto, 19 de outubro de 2003.

<sup>187</sup> CNI: desafio é conciliar propostas divergentes de Mercosul e Canadá. Gazeta Mercantil, São Paulo, 18/11/2003.

<sup>188</sup> Idem.

exportação de somente 23 milhões de peças. Isto é ridículo porque Bangladesh, por exemplo, tem uma cota de 100 milhões de peças, 4 vezes superior.”<sup>189</sup> A expectativa do empresário era que a Alca proporcionaria alta na cota de exportações têxteis do Brasil.

A abertura comercial unilateral, a desregulamentação econômica e a privatização de setores estratégicos, como vimos, acarretaram um aumento no grau de desnacionalização da economia brasileira, em especial da atividade industrial. Se não houvesse resistência e negociações contínuas levadas a cabo pela diplomacia brasileira, a Área de Livre Comércio das Américas favoreceria ainda mais às empresas transnacionais no Brasil ou no interior do Mercosul. Registre-se também que, uma das explicações do investimento estrangeiro na região integrada está na intenção de suplantar as barreiras aduaneiras. Ou seja, além de usufruírem as vantagens referentes a isenções fiscais, doações ou concessões de terra e ou instalações, bem como de mecanismos de desregulamentação financeira, as transnacionais passam a produzir no país, bem com a escoar a sua produção sem qualquer ônus ou tributação diferenciada, compatível a uma empresa estrangeira com sede no país, conforme apresentado no capítulo II e III.

No final da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, numa posição diametralmente oposta às preocupações postas acima, a Confederação Nacional da Indústria entregou ao Governo um documento que reunia as propostas do segmento industrial brasileiro para a saída da crise. Conforme o registro da Instituição empresarial<sup>190</sup>, as atenções estavam voltadas para a vulnerabilidade da economia do país, de maneira especial com as oscilações do mercado financeiro internacional, que dificultava a captação de recursos externos em termos de custo e de qualidade. Neste sentido, a pauta de interesses

---

<sup>189</sup> Entrevista concedida por Paulo Skaf, então presidente da Associação Brasileira das Indústrias Têxteis ABIT à GLOBAL21, janeiro de 2001.

<sup>190</sup> CNI. A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. Brasília, 2002. (p. 13)



representados pela CNI apresentava como prioridade do empresariado industrial brasileiro a manutenção do regime de flutuação cambial; prioridade estratégica às exportações e adotar projetos de substituição competitiva de exportações; políticas de estímulo ao setor de Turismo no país; uma política agressiva de atração de investimentos, com ênfase no setor de bens comerciáveis. Por fim, abrindo mão da discussão sobre estratégias de desenvolvimento industrial endógeno, assim como de complementaridade produtiva no Mercosul, a CNI atribuiu o comércio exterior como ponto cardinal da política industrial. Como segue:

“A política de comércio exterior deve assumir o papel de destaque como eixo da política industrial.”<sup>191</sup>

Ao final deste capítulo, cabe indicar que para o Brasil, o Mercosul é uma plataforma de negociação doméstica, regional, hemisférica e global. Doméstico porque, em certa medida, pauta as discussões, negociações e interesses de setores organizados da sociedade; regional, porque fortalece a posição brasileira de liderança sub-regional; hemisférico porque resguarda o país das ações hegemônicas norte-americanas<sup>192</sup>; global porque favorece o exercício do papel de player na medida em que pode alargar, bem como resguardar as relações com outros países.

Não obstante, a qualquer tempo a esfera de influência do Mercosul poderá ser ampliada, fortalecida e orientada para o aumento de mobilidade e autonomia da região latino-americana, caso houver uma tomada de decisões nessa direção por parte das unidades nacionais, Estados-parte, associados ou não da integração. A efetividade dessa

---

<sup>191</sup> CNI. A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. Brasília, 2002. (p. 33)

<sup>192</sup> Não se pode desprezar que, em maior ou menor grau, dependendo do período, a região latino-americana não deixou de estar sob a área de influência norte-americana nos campos militar, cultural, econômico e financeiro.

possibilidade está no potencial de desenvolvimento sócio-econômico e recursos de poder dos países latino-americanos, bem como na capacidade de negociação dos Estados nacionais e de seus grupos de interesse e poder.

## Considerações finais

Hipoteticamente, ou melhor, idealmente podemos imaginar que nos regimes democráticos está aberto o espaço de participação de diferentes segmentos sociais com interesses na formulação da política externa. Contudo, esse raciocínio pode ser apressado e, entre outros entendimentos equivocados, pode nos fazer acreditar que os interesses são universais. A ideologia do universalismo uma vez associada à democracia representativa, transforma em fim aquilo que deveria ser meio, ou seja, no lugar da democracia enquanto valor universal, estaríamos conquistando democraticamente direitos políticos e sociais promovidos por meio da política externa. Quem sabe, construindo um projeto de nação com perspectivas de inserção internacional mais autônoma, melhor sustentada.

Não obstante, conforme demonstrado ao longo deste estudo, a formulação da política externa é um processo político. Trata-se de uma política de estado, e se observada da perspectiva político-social, nota-se que em sua formulação as preferências são dadas por determinantes internos, ou seja, transcorre na arena decisória de política exterior um conjunto de tradições, ideologias e de interesses específicos dos diferentes atores envolvidos. Bem por isso, no contexto de um regime democrático, é pouco provável que o resultado final de uma decisão contemple os interesses de um único ator, pois, embora a tendência seja de buscar o consenso, os segmentos que estiverem mais bem organizados e exercerem pressão em grau maior, acabarão por influenciar as negociações em torno do conteúdo levado a termo.

Ao mesmo tempo, as diretrizes da política externa correspondem aos objetivos da nação, faz parte do seu escopo salvaguardar a integridade territorial e política da unidade, leia-se, salvaguardar a soberania, legitimar sua segurança e melhorar as condições internacionais para o crescimento econômico nacional, o que implica abarcar o modelo de desenvolvimento definido para o país. Nesse sentido, é de suma importância atentar para o papel dos atores estatais e não estatais envolvidos na formulação da política externa porque, em determinado momento histórico, eles estarão definindo o conteúdo daquilo que significará os interesses nacionais. Nem por isso, o Estado deixará de requerer o controle de si próprio e, nesse sentido, em termos de política externa, a tomada de decisão será realizada única e exclusivamente pelos funcionários do Governo, todavia, expressará certo *concerto* entre o sentido dos acontecimentos, a obtenção de informações substanciadas e os interesses dos grupos mais influentes e organizados.

A partir dessa perspectiva analítica, buscamos evidenciar que para o melhor entendimento sobre o processo de formulação da política externa é preciso apreender o conteúdo das decisões implementadas. Considerando que o nosso propósito fora demonstrar a correspondência entre os interesses de diferentes atores em relação à política exterior, procuramos confirmar nossa hipótese de trabalho quanto à opção por um determinado modelo de desenvolvimento econômico, e sua implementação no âmbito interno, conferir significados à política exterior. Desse modo, a escolha dos atores foi dada pelo protagonismo do Ministério das Relações Exteriores na formulação e execução da política externa brasileira, assim como da Confederação Nacional da Indústria na representação de um importante grupo de empresas do segmento industrial brasileiro, ambos com interesses próprios no processo de modernização econômica e na inserção internacional do Brasil nos anos 90.

Cabe registrar que a justificativa de se colocar as diretrizes da política externa brasileira para o Mercosul como referência da pesquisa está ancorada no entendimento de que os temas, acordos e tratados desenvolvidos na ação externa provocam desdobramentos no âmbito interno e alteram, em alguma medida, as condições de vida da sociedade enquanto um todo. Do ponto de vista dos interesses do Governo, bem como do empresariado organizado na CNI, tanto a interdependência econômica assimétrica, quanto a diversificação da Agenda de negociações comerciais internacionais do Brasil, acentuaram as disputas e os dissensos no âmbito da arena decisória, tendo em vista a distribuição dos ganhos ou perdas decorrentes das decisões externas. Deste modo, nossa investigação possibilita o desenho de um conjunto de ações interligadas que revela no processo de formulação de decisões a dimensão internacional de uma determinada realidade nacional.

Isto posto, falta dizer que, não restam dúvidas que a escolha por determinados acontecimentos, a triagem de informações e o recorte do objeto de pesquisa são procedimentos que em si, implicam certo grau de subjetividade ao estudo científico. De outra parte, acreditamos a abordagem de determinados aspectos das relações internacionais pode ser construída a partir da designação dos Atores (estatais e não estatais) e de um conjunto de relações (diplomáticas, econômicas, comerciais, ou outra), que na análise se entrecruzam. A partir desta construção, primeiramente, consideramos que as relações políticas definem as relações internacionais, e em segundo, que é viável dar tratamento analítico aos diferentes Atores envolvidos na formulação da política externa do país. De fato, os Estados são Atores manifestados do sistema internacional, porém, é igualmente verdadeiro que os Atores não-estatais desenvolvem significativo papel no âmbito dessas relações e influenciam os seus rumos. Nesse sentido, a ordem de interesses envolvidos num determinado processo de natureza internacional não são exclusivamente militares ou

político-estratégicos, são também privados, decorrentes de grupos de interesse ou de um determinado segmento social.

Ao assumir como pressuposto a articulação entre política interna e política externa, contrariamos a continuidade daqueles estudos que se alimentam e, ao mesmo tempo, perpetuam a tradição de isolar a política externa para proceder à pesquisa no campo das relações internacionais. Mesmo porque, conforme vimos, na medida em que se estabelece oposição entre a política interna e a política externa cria-se uma radicalidade que produz uma visão parcial das relações internacionais. No sentido oposto, suscetível de explicar fenômenos aparentemente contraditórios, rejeita-se qualquer perspectiva que separe de maneira definitiva os problemas nacionais dos problemas internacionais, para admitir-se que a unidade da sociedade nacional não é rompida pela sua dimensão interna ou externa. Adversa aos interesses dos Atores estatais ou não-estatais, a natureza da sociedade revela-se nas dimensões interna e externa.

Tendo em vista os propósitos deste estudo, com a sua finalização, esperamos estar contribuindo para uma melhor compreensão das decisões em política externa brasileira nos anos 90, visando demonstrar que as relações político-econômicas entre os Governos e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) foram pautadas no modelo de desenvolvimento liberalizante, que acabou por se constituir em plataforma de inserção internacional do Brasil. Ao mesmo tempo, reconhecemos a importância estratégica do Mercosul para o Brasil, todavia, reiteramos que as economias não são complementares, são muitas as assimetrias no interior do bloco e o significado das relações econômicas externas são mais relevantes que as relações intra-bloco.

Não obstante, a esfera de influência do Mercosul poderá ser ampliada, fortalecida e orientada para o aumento de mobilidade e autonomia da região latino-americana, caso haja

uma tomada de decisões nessa direção por parte das unidades nacionais e dos Estados-parte, associados ou não da integração. Por ora, no Brasil, no Mercosul e no conjunto da América – Latina a ordem social continua a ser competitiva no interior das nações e entre elas. Seja como for, um dos rumos estratégicos da política exterior do Brasil continuar a ser a América do Sul.

## Referências Bibliográficas

ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1997. p. 49-75. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, IBRI, Ano 40, N<sup>o</sup>. 2, 1997.

ARRIGHI, Giovanni; BARR, Kenneth; HISAEDA, Shuji. A transformação da empresa capitalista. p. 107-159. In *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (org's) Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. As três hegemonias do capitalismo. pp. 227-273. In Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais. Stephen Gill (org). Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. *O Pensamento Realista de Hans Morgenthau*. Disponível em <http://www.moraesjunior.edu.br/noticias/cade10/eco107.doc>. Acesso em 03/12//2005, 23hs22min.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: UNB, 1979.

\_\_\_\_\_. *Ensaio Político*. pp. 317-335. Brasília: UNB, 1980.

\_\_\_\_\_. A Guerra é um Camaleão. pp.173-208. In *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Vol. 2. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BALTHAZAR, Ubaldo (org.) *Reforma tributária & MERCOSUL: a instituição do IVA no Direito tributário brasileiro*. p.1-4. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BASTOS, Élide Rugai. Florestan Fernandes e a construção das Ciências Sociais. pp. 143-156. In Paulo Henrique Martinez. (Org.) *Florestan ou o sentido das coisas*. São Paulo: Boitempo, 1998.



BATISTA, Paulo Nogueira. *O Mercosul e os interesses do Brasil. Estud. av.* [online]. 1994, vol.8, n.21, pp. 79-95.

ISSN . doi: 10.1590/S0103-40141994000200006. Acesso em 27/08/2008, 15h10min.

\_\_\_\_\_. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos.* São Paulo, PEDEX, Caderno 06, 1994.

BARATTA, Giorgio. Povo, nações, massas no horizonte internacional. pp. 39-64. *As rosas e os Cadernos: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci.* [trad.] Giovanni Semeraro. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio Sobre o Capitalismo no Século XX.* São Paulo: Ed.Unesp, 2004

BIANCHI, Álvaro. Croce, Gramsci e a "autonomia da política". *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2007, n.29, pp. 15-30. ISSN 0104-4478.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica.* Brasília: Editora Unb/IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939.* Brasília: UNB, 1981.

CASTRO, Antonio Barros de. (org). *O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI.* Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. pp. 5-26. In *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasília, Ano 40, Nº. 02,1997.

\_\_\_\_\_. Apogeu do Estado desenvolvimentista, cooperação internacional e Guerra-Fria 1947-1979. pp. 97-144. In *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* Brasília: IBRI, 2001.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capita*. São Paulo: Xamã, 1999.

COSTA VAZ, Alcides. O componente comercial da iniciativa para as Américas sob a perspectiva Latino-americana. pp. 101-107. Brasília, *BILA*, 07, out-dez, 1992.

COX, Robert W. Social Forces, States, and World Orders: beyond international relations. pp. 274-308. (1981). In *A Reader in International Relations and Political Theory*. HOWARD, Williams; MOORHEAD, Wright; EVANS, Tony. Buckingham: Open Univerity Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. pp. 115-123. In *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Stephen Gill (org). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

CROSSMAN, Richard Howard Stafford. A revolução inglesa. pp. 39-62. In *Biografia do Estado Moderno*. Tradução de Evaldo Amaro Vieira. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980.

CUNHA, Paulo Ribeiro da. *Um olhar à esquerda: a utopia tenentista na construção do pensamento marxista de Nelson Werneck Sodré*. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2002.

DEL ROIO, Marcos. *O Império Universal e seus Antípodas: a ocidentalização do mundo*. São Paulo: Ícone, 1998.

\_\_\_\_\_. *Marxismo e Oriente: quando as periferias tornam-se centros*. (org). São Paulo: Ícone; Marília, 2008.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. 2ª. edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato, SANTOS, Fabiano. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adnauer, 2000.

DEUTSCH, Karl W. *El análisis de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 1970.

\_\_\_\_\_. *El nacionalismo y sus alternativas*. Buenos Aires: Paidós, 1971.

\_\_\_\_\_. *Política e Governo*. Brasília: Editora UnB, 1983.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Roberto L. Política, economía y la interdependencia. pp. 37-39. *Teorias em Pugna em Lãs Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoameicano, 1993.

FERNANDES, Florestan. O desenvolvimento como problema Nacional. pp.149-163. In *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. A concretização da revolução burguesa. pp. 203-221. In *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIORI, José Luís. Sobre o Poder Global. pp. 61-72. In *NOVOS ESTUDOS*. São Paulo: CEBRAP, 2005.

FONSECA, Francisco. *O Consenso Forjado: a imprensa e a formação da Agenda Ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FORBES, Geraldo de Figueiredo. A inserção do Brasil no mundo desenvolvido. pp. 123-134. In *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria*. José Álvaro Moisés (org). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. pp. 149-171. In *Revista de Economia Política. Brazilian Journal of Political Economy*. Vol. 21, número 04 (84), outubro-dezembro, 2001. São Paulo: Editora 34, 2001.

GALVÃO, Andréia. Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

GILL, Stephen. Epistemologia, ontologia e a “escola italiana”. pp. 65-99. In *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Stephen Gill (org). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 3ª. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. .

GRUPPI, Luciano. *O Conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: UFGRS, 1999.

\_\_\_\_\_. *Inserção Internacional do Brasil. Economia e Sociedade*. pp. 1-31. Caderno. No. 17. Campinas: Unicamp, 2001.

\_\_\_\_\_. Reflexões sul-americanas. Prefácio. Luiz Alberto Moniz Bandeira. *Conflito e integração na América do Sul – Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Mauricio. *Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. pp. 2-25 (dossiê). Vol. 2. Ano 2. Rio de Janeiro: CEBRI, 2003.

GONÇALVES, Williams da Silva.. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

HOUTART, François. Los aspectos actuales del imperialismo. 2007-06-22. *América Latina em Movimento (ALAI)*.

Disponível em <http://alainet.org/active/18216&lang=pt%3Cfont%20color=> Acesso em 03/04/2008, 11h31min.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados* [online]. 1997, vol.40, n.2 ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52581997000200006. Acesso em 21/07/2008.

IANNI, Octavio *O Colapso do Populismo no Brasil*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

\_\_\_\_\_. *Sociologia da Sociologia: o pensamento sociológico brasileiro*. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. A questão Nacional na América Latina. pp. 03-40. In *Estudos Avançados*, IEA/USP, Vol.02, No. 01, São Paulo, 1998.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre; São Paulo: L&PM, 1989.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston Little, Brown And Company , 1977.

LAIDI, Zaki. *Vers un monde multipolaire ?* pp. 297-310. *Etudes*: October, 2003.

Disponível em <http://www.laidi.com/papiers/1003.pdf>.. Acesso em 16/01/2008, 23h47min.

LAMBERT, Jacques. Persistências, após a independência, de estruturas rurais manoriais e de estruturas nacionais “dualistas”. Segunda Parte. pp. 119-411. In *América Latina: estruturas sociais e instituições políticas*. Lólio Lourenço de Oliveira (trad.) 2ª. edição. São Paulo: Ed. Nacional / Ed. Da Universidade de São Paulo, 1979.

LANGONI, Carlos Geraldo. *A nova América Latina: ajustamento e modernização*. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LIMA, Heitor Ferreira. Roberto Simonsen e os problemas econômicos nacionais. pp. 149-197. In *3 industrialistas brasileiros: Mauá Rui Barbosa, Roberto Simonsen*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. pp.31-46. In *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, 1994.

LORA, Eduardo. Una década de Reformas Estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo medirlo. pp. 27-53. In *Pensamento IberoAmericano. Revista de Economia Política*, AECI/Cepal, Volumem extraordinario, 1998.

LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MARIANO, Marcelo Passini. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – campus Araraquara - Faculdade de Ciências e Letras - UNESP. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2007.

\_\_\_\_\_. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneira, 2000.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Éditions Anthropos; 1976.

\_\_\_\_\_. Ordem Internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. pp. 62-85. In *Revista Política Externa*, Vol. 1, Nº.3. São Paulo: EDUSP, dezembro de 1992.

\_\_\_\_\_. A condição de país emergente no contexto das transformações globais. pp. 79-89. In Revista *Política Externa*, v.7, N° 2. São Paulo: EDUSP, 1998.

\_\_\_\_\_. A (des)ordem internacional, o fenômeno das terrorismos e as instituições democráticas. pp. 2-16. *Estudos e Pesquisas*, No. 26. Rio de Janeiro: INAE, 2002.

MATHIAS, Meire. *Paradoxos de uma política externa: porque o Mercosul?* Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

MATHIAS, Meire. ; RODRIGUES, Thiago. *Política e Conflitos Internacionais: interrogações sobre o presente*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

MAZA, Fábio. *O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da Nação*. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.

MELLO, Flavia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da Política Externa Brasileira nos anos 90*. Tese de doutoramento em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP, 2000.

\_\_\_\_\_. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002

MERLE, Marcel. *Sociologie des Relations Internationales* (1974), 4ª ed., Paris, Éditions Dalloz, 1988 (trad. port., *Sociologia das Relações Internacionais*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1981)

MIYAMOTO, Shiguenoli. A inserção do Brasil no Sistema Internacional. pp. 25-30. *In São Paulo em Perspectiva*, Vol. 5, N° 3. São Paulo: SEADE, 1991.

\_\_\_\_\_. *O Idealismo e a Paz Mundial*. pp. 01-48. Primeira VERSÃO. N° 82 Campinas: UNICAMP, 1999.

\_\_\_\_\_. O Estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte. pp. 83-98. In *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba/Pr, UFPr, N° 12, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. O Brasil e as Negociações Internacionais. pp. 119-137. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, UNB, N.º. 43, vol. 1, 2000.

\_\_\_\_\_. *Cooperação, Competição e Integrações Regionais: o difícil entendimento*. pp. 01-26. Primeira VERSÃO. N.º. 95. Campinas: UNICAMP, 2001.

\_\_\_\_\_. Integração Nacional e Políticas Públicas. pp. 407-469. In *Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas*. (org) Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenopli Miyamoto. Ijuí:Unijuí; Teresina: Universitária da UFPI, 2008.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As Relações Perigosas: Brasil - Estados Unidos (De Collor a Lulla, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870/2003)*. 2ª. Edição Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *As regras do jogo - Plano Real: 1997-2000*. 3ª. edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

MOREIRA, Marcílio Marques. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. pp. 105-122. In *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria*. José Álvaro Moisés (org). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e o novo contexto econômico internacional*. pp.13-46. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). *SESSENTA ANOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1930-1990): Diplomacia para o Desenvolvimento*. Volume II. São Paulo: NUPRI/IPRI/FAPESP, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz*. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Unb, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ipri, 2003.

\_\_\_\_\_. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1948.



MORAES, Reginaldo C. Corrêa. *Liberalismo e Neoliberalismo: uma introdução comparativa*. Primeira Versão. Nº. 73. Campinas: IFCH/Unicamp, 1997.

MORSE, Richard M. *O Espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado Nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PINHEIRO, Leticia de A. *Foreign Policy decision-making under the Geisel government: the President, the military, and the foreign ministry*. Tese de doutoramento, London, LSE, 1995.

\_\_\_\_\_. Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão. pp. 247-270. In *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993.

\_\_\_\_\_. Unidades de Decisão e processo de formulação de política externa durante o Regime Militar. p.449-474. In *SESSENTA ANOS DE POLÍTICA EXTERNA (1930-1990). Prioridades, atores e políticas*. (Org. José Augusto Guilhon Alburquerque). Coleção Sessenta anos de política externa 1930-1990; v.4. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PIO, Carlos. Grupos de interesse, instituições e desenvolvimento econômico. pp.47-66. In *Relações Internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002.

RAMIS, Leonardo César Souza. *A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações

Internacionais, 2005. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

RATTNER, Henrique. Os limites da competitividade. REA, Vol. 9, Nº.99, *Revista Espaço Acadêmico*, Agosto de 2009. (Disponível em <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewArticle/7879> )

RIBEIRO, Maria de Fátima. ; NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. pp. 214-249. Soberania e reforma tributária no Brasil. In: Sidney Guerra; Roberto Luiz Silva. (Org.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*. São Paulo: Freitas Bastos, 2004.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RIOS, Sandra Polônia; VEIGA, Pedro da Motta. *AMÉRICA DO SUL: a Integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?* p. 1-12. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Série BRIEF, nº 88, julho-setembro de 2006.

RODRIGUES, José Honório. Interesse Nacional e Política Externa. pp. 76-93. In *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics* . Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHULTZ, George. *A economia mundial em transformação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil*. pp. 2-33. In *Rev. Bras. Polít. Int.* 47 (2), 2004.

SMOUTHS, Marie Claude. Du bon usage de la gouvernance en relations internacionales. pp. 81-89. *Revue internationale des sciences sociales*, v 50, s 1. Paris, Presses de Sciences, 1998.

SALLUM Jr, Brasílio. Liberalismo e desenvolvimento no Brasil dos anos 90. pp. 311-347. In *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. Glauco Arbis; Mauro Zilbovicius; Ricardo Abramovay (organizadores). São Paulo: Ed. UNESP; Edusp, 2001.

SILVA, Patricio. Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras. p. 139-166. *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIV, N<sup>o</sup>. 1, enero-marzo, 1992.

SILVER, J. Beverly; SLATER, Eric. As origens sociais das hegemonias mundiais. pp. 161-225. In *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (org's.) Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.

SODRÉ, Nelson Werneck. Populismo. pp. 165-202. In *Capitalismo e a Revolução Burguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

TRINDADE, Hélgio. Estado Nacional lógica liberal y representación política em Brasil. pp. 41-50. In *¿ Qué queda de la representación política?* Argentina: CLACSO/ NUEVA SOCIEDAD, 1992.

VÁRNAGY, Tomás. El pensamiento político de Jonh Locke y el surgimiento del liberalismo. pp. 41-76. In *La Filosofía Política Moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO & Eudeba, 2000.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. *Estado e Economia em tempo de crise: política industrial e transição política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Ed. Universidade de Campinas, 1997.

\_\_\_\_\_. *Um outro olhar: sobre a análise Gramsciana das Organizações Internacionais*. Primeira versão. no. 79. CAMPINAS: IFCH/Unicamp, dez/1998.

VELASCO E CRUZ, Sebastião; MORAES, Reginaldo. Estado e Nação no Brasil: velhas questões, novos desafios. pp. 147-167. In *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Unesp, 2010.

VELLOSO, João Paulo dos Reis; FRITSCH, Winston. *A nova inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

VIGEVANI, Tullo. *Questão Nacional e Política Exterior. Um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira*. Tese de doutoramento em história, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP, Programa de Pós-graduação em História econômica, 1989.

\_\_\_\_\_. Mercosul: interesses e mobilização sindical. pp. 66-82. In *MERCOSUL: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*. São Paulo: Ltr, 1998.

\_\_\_\_\_. As centrais sindicais do Mercosul. pp. 83-103. In *MERCOSUL: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*. São Paulo: Ltr, 1998.

\_\_\_\_\_. Os ciclos longos da sociedade internacional e suas conseqüências contemporâneas. p. 5-53. In *Revista Lua Nova*, No. 46. São Paulo: CEDEC, 1999.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internaciona*. [online]. 2007, vol.29, n.2, pp. 273-335. ISSN 0102-8529. doi: 10.1590/S0102-85292007000200002

VIGEVANI, Tullo. VEIGA, João Paulo. MERCOSUL: Interesses e Mobilização sindical. pp. 223-248. In *Processos de Integração Regional e a Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

VILLA, Rafael A. D.. Apresentação. In *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 20, p. 7-11, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. A Segurança Global Multidimensional. pp. 98-118, In *Revista Lua Nova*, São Paulo, 46, 1999.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEBER, Max. *Textos Selecionados*. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

ZYLBERSTAJN, Hélio. et al.. Mudanças no Mercado de Trabalho e Reformulação dos Sistemas de Relações Trabalhistas. PARTE 2. pp. 101-219. In *Processos de Integração Regional e a Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

### **Outras referências**

CNI. *A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*. Brasília: CNI, 2002.

CNI. *A palavra da indústria: coletânea de pronunciamentos 1995-2002*. Brasília: CNI, 2002.

CNI. *A Visão da CNI sobre o Estado da Infra-Estrutura Nacional*. (Relatório). Comissão de Infra-estrutura da CNI (COINFRA) Brasília: CNI, 2004.

CNI. *Barreiras externas às exportações brasileiras para Estados Unidos, Japão e União Européia 2001*. Brasília: CNI/ MDIC/SECEX, 2001.

CNI. *Cartilha Custo Brasil. Confederação Nacional da Indústria*. São Paulo/Brasília: CNI, 1995.

CNI. *Indústria sustentável no Brasil: agenda 21: cenários e perspectivas*. (Relatório). *Sustainable industry in Brazil: agenda 21: scenarios and perspectives*. Brasília: CNI, 2002.

CNI. *Características e determinantes do investimento da indústria, 1997/1997*. (Relatório) Brasília: CNI/CEPAL, 1998.

CNI. *Investimento e reformas no Brasil: Indústria e Infra-estrutura nos anos 90*. (Relatório) Brasília: CEPAL/CNI/IPEA, 2002.

CNI. *Os problemas da empresa exportadora brasileira*. Brasília: CNI, 2002.

CNI. *Participação das empresas por porte – PROEX e BNDS-Exim, nov./2001 a jan./2002*. (Relatório) Brasília: CNI, 2002.

CNI. MCDI. *Barreiras externas às exportações brasileiras, 1999*. MDIC. Secretaria de Comércio Exterior. Brasília: CNI; Rio de Janeiro, FUNCEX, 1999.

IPEA. *Texto para discussão N.º 843*. (Caderno) ISSN 1415-4765. Rio de Janeiro: IPEA/UNB, 2001.

*Doing Business in 2006: Creating Jobs*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank A copublication of the World Bank and the International Finance Corporation. (2006)

MCDI/SECEX. *Pesquisa A Estrutura Produtiva Industrial Brasileira 2003/2004*. (Relatório) Brasília: MCDI/SECEX/Depla), 2004.

Seminário de Brasília (1994; Brasília). *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

SUMMARY. Tradução de Maria Irmina Ribeiro Rodrigues da Cunha.

### ***Jornais***

JORNAL DO BRASIL. *Diplomacia e Consenso*. Roberto Abdenur. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 08/07/94.

JORNAL DO BRASIL. *A Política Externa do Governo Fernando Henrique*. Luiz Felipe Lampreia. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 08/01/1995.

GAZETA MERCANTIL. *Caminhos cruzados: o Mercosul e a Alca*. Rubens A. Barbosa. Gazeta Mercantil, 23/04/1998.

GAZETA MERCANTIL. *Fragilidades que a crise aprofunda*. Reportagem. Gazeta Mercantil. 15/04/1999.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Bloco enfrenta mais desafios*. Comércio Exterior e Transporte. Jornal O Estado, dezembro de 1999. (Relatório Especial UNIR, Nº. 06/99)

GAZETA MERCANTIL. *Os desafios da diplomacia*. Jamil Chade. Gazeta Mercantil, 18/01/2000.

CLARÍN. *El Mercado Común del sur está en camino seguro*. Richard Leslie Ramsay. Suplemento Económico, Clarín. 26/03/2000.

CLARÍN. *El Mercosur Vuelve a Retomar Su Impulso*. Ismael Bermudez. Clarín. Suplemento Económico, 09/04/2000.

GAZETA MERCANTIL. *O Mercosul e a defesa da democracia*. Luiz Fernando Furlan. Gazeta Mercantil, 11/07/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Mercosul é muito mais do que uma simples União Aduaneira*. Editorial. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Nº. 220, 17-23/07/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Países do bloco adotam novas diretrizes*. Claudia Mancini. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Nº. 221, 24-30/07/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Brasil quer exportar mais carne bovina*. Jornal Gazeta Mercantil Latino-Americana, 18/09/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Indústria Uruguaia busca maior competitividade*. Gazeta Mercantil Latino-Americana, 18/09/2000.

VALOR ECONÔMICO. *Esperar a Alca não é Bom Negócio*. Carlos Eduardo Moreira Ferreira. Jornal Valor Econômico, 19/09/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Caminhos para a economia Argentina*. Albert Fishlow. Gazeta Mercantil, 25/10/2000.

GAZETA MERCANTIL. *Por que o Brasil precisa de uma política industrial*. Hermann H. Wever. Gazeta Mercantil. 25/04/2001.

RELNET. *Embaixador diz que Europa deve "abrir o jogo"*. Declaração do ex- Secretário - Geral do Ministério das Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Jornal Valor Econômico. (RelNet. Resenha Econômica, 124. 03/07/2001)

RELNET. *Novos produtos na pauta de exportação para a UEE*. Reportagem. Jornal Gazeta Mercantil. (RelNet. Resenha Econômica, 124. 03/07/2001)

RELNET. *Empresários querem proteção contra europeus*. Jornal Valor Econômico. (RelNet. Resenha Econômica, 124. 03/07/2001)

ESTADO DE SÃO PAULO. *País ganharia mais com acordo com a Alca*. Sandra Polônio Rios, jornal O Estado de São Paulo, 03/07/2001.

GAZETA MERCANTIL. *Empresários querem fortalecer o bloco*. Gazeta Mercantil Latino Americana. Caderno. Brasil, 30/07/2001.

RELNET. *Para CNI, proposta de acordo da UE deve ser vista sem entusiasmo*. Jornal Valor Econômico, agosto 2001. (Relnet. Resenha Econômica, Nº. 156, 16/08/2001)

GLOBAL 21. *Para Coalizão Empresarial Brasileira, a oferta de desgravação tarifária da UE é "tímida"*. Gazeta Mercantil. 16/10/2001. Portal Global 21, outubro de 2001.



ESTADO DE SÃO PAULO. *Alca - problemas e estratégias*. Armando Monteiro Neto, jornal O Estado de S. Paulo, 19 de outubro de 2003.

GAZETA MERCANTIL. *CNI: desafio é conciliar propostas divergentes de Mercosul e Canadá*. (Declarações) Soraya Rosar & Osvaldo Douat. Gazeta Mercantil, 18/11/2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Lucros fora*. Editorial Jornal Folha de São Paulo, 29/01/2007.

### ***Entrevistas***

RICUPERO, Rubens. O Estado de São Paulo, em 28/08/1998. Entrevista concedida ao jornal Estado de São Paulo.

NOFAL, Beatriz. Revista Mercado, edição de junho de 1999. Entrevista à revista Mercado.

MOREIRA, Benedito Fonseca. Portal Global 21, edição de dezembro de 1999. Entrevista de concedida ao Portal Global 21.

RIOS, Sandra Polônia. GLOBAL21, edição de abril de 2000. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

DOUAT, Osvaldo Moreira. Portal Global 21, edição de Maio, 2000. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

SKAF, Paulo. Portal Global 21, edição de janeiro de 2001. Entrevista ao Portal Global 21.

PROENÇA, Renan. Portal Global 21, edição de Junho 2000. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

RICUPERO, Rubens. Revista Amanhã, edição N°. 168, de julho de 2001. Entrevista concedida à Revista Amanhã.

MADURO, Lucia. Portal Global 21, edição de agosto 2001. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

AMARAL, Sérgio. Portal Global 21, edição setembro de 2001. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

PANIZZA, Francisco. Portal Global 21, edição de outubro de 2001. Entrevista concedida ao Portal Global 21.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. São Paulo, 26/02/2007. Entrevista concedida à autora.

AMORIM, Celso. "Roda Viva", TV Cultura, exibido em 22 de junho de 2009. Entrevista concedida ao programa "Roda Viva".

### *Documentos*

**Acordo de Complementação Econômica (ACE) N.º 18**, firmado na ALADI entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 29/11/1991.

**Acordo de Complementação Econômica (ACE) N.º 35**, 25/06/1996. (Mercosul/Chile)

**Acordo de Complementação Econômica (ACE) N.º 36**, 17/12/1996. (Mercosul/Bolívia)

**Acordo de Complementação Econômica (ACE) N.º 59**, 30/06/2006.

(Mercosul/Venezuela)

**TRATADO DE ASSUNÇÃO** (Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai). Assunção, 26/03/1991.

**PROTOCOLO DE OURO PRETO** (Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul). Ouro Preto, 17/12/1994.

*Discurso* do Presidente da República, Fernando Collor de Melo, por ocasião da assinatura do Tratado para a Constituição do Mercosul, em 26/03/1991.

***Sites consultados (links)***

**Banco Central do Brasil**

<http://www.bcb.gov.br>

**Confederação Nacional da Indústria**

<http://www.cni.org.br>

**Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comercio Exterior**

<http://www.mdic.gov.br>

**Ministério da Fazenda**

<http://www.fazenda.gov.br>

**Ministério das Relações Internacionais**

<http://www.mre.gov.br>

**Portal Global 21**

<http://www.global21.com.br>

**Portal Mercosul**

<http://www.mercosur.int>

## ANEXO 01

**Cronologia Mercosul (1990-2002):** Para melhor compreensão dos marcos históricos no processo de integração referente ao período de nossa pesquisa, optamos por uma cronologia que se divide em quatro fases:

1. A primeira fase compreende o período de aproximação entre os quatro Estados-membros. De 1985 até a assinatura do *Tratado de Assunção* em 26/3/1991.
2. A segunda fase tem início com o *Tratado de Assunção* e prolonga-se até a assinatura do *Protocolo de Ouro Preto*, em 31/12/1994.
3. A terceira fase inicia-se em 01/01/1995 e marca o período de consolidação da *União Aduaneira* e até 31/12/1999.
4. A quarta e última fase, corresponde a consolidação da Tarifa Externa Comum (TEC) e estende-se até dezembro de 2002.

---

### 1ª FASE

**30/11/1985** - Os presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, assinam a *Declaração de Iguazu*, na qual expressam sua vontade de intensificar o processo de integração bilateral.

**29/7/1986** – Brasil e Argentina assinam a *Ata para a Integração Argentino-Brasileira*, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

**13/8/1986** - Brasil e Uruguai assinam acordos de expansão das trocas comerciais e um convênio de cooperação científica e tecnológica.

**6/4/1988** – Os presidentes da Argentina, Brasil e Uruguai, assinam a *Decisão Tripartite*, dando início à integração entre os três países.

Destaque: a coordenação do processo fica a cargo dos ministros de Relações Exteriores.

**29/11/1988** – Brasil e Argentina assinam o *Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento*.

Destaque: o Tratado que estabelece a criação de um mercado comum entre os dois países estabelece o prazo de 10 anos para a remoção de barreiras tarifárias.

Destaque 2: Declaração sobre Cooperação em Programas Espaciais.

**6/7/1990** - Os presidentes do Brasil, Fernando Collor de Mello, e da Argentina, Carlos Saúl Menem, pela *Ata de Buenos Aires*, **antecipam** para 31/12/1994 **o prazo** para a constituição do Mercado Comum entre os seus países.

Destaque: O chanceler argentino Domingo Cavallo; chanceler brasileiro é Celso Lafer.

**Agosto, 1990** - Os ministros das Relações Exteriores e da Economia do Brasil, Argentina e Uruguai definem a conformação do mercado comum. O Paraguai foi formalmente convidado a aderir.

**Setembro, 1990** - Os países-membros do Mercosul apresentam proposta de negociação à Iniciativa para as Américas.

Destaque: a proposta encaminhada reivindicou acesso a tecnologia norte-americana; redução da dívida externa regional, fim das barreiras comerciais e liberalização de políticas de investimentos no continente.

**Dezembro, 1990** - Os presidentes Menem e Collor de Mello estabelecem o calendário para a redução das tarifas alfandegárias entre os seus países. O *programa de desgravação* começa a vigorar em 01/01/1991, com a aplicação de uma preferência tarifária mútua de 40%, com eliminação, até 31/12/1994.

Destaque: o Uruguai segue cronograma diferenciado.

## **2ª FASE**

**26/3/1991** - Os presidentes da Argentina, Carlos Saúl Menem, do Brasil, Fernando Collor de Mello, do Paraguai, Andrés Rodríguez, e do Uruguai, Luis Alberto Lacalle, assinam o *Tratado de Assunção*, visando à constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a partir de 31/12/1994.

**19/6/1991** - Os chanceleres dos países-membros do Mercosul e o chefe do Departamento de Comércio dos EUA, assinam em Washington (EUA) o “**Acordo 4+1**”. Destaque: criação de um Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimento entre USA e Mercosul.

**7/8/1991** - Em São Paulo é assinado em São Paulo *acordo empresarial* entre a Federação de Indústrias de São Paulo – FIESP e a União Industrial Argentina (UIA) para elaborarem propostas conjuntas para o Mercosul.

**19/9/1991** - Criada a *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*. Constituída por deputados e senadores da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Destaque: a Comissão tem caráter consultivo e não deliberativo

**29/11/1991** – Assinado o Acordo de Complementação Econômica N.º18, no âmbito da Associação Latino-americana de Integração - ALADI.

**17/12/1991** – 1ª Reunião do Conselho Mercado Comum (CMC)

Cria-se o *Subgrupo de Trabalho N.º11* - Assuntos Trabalhistas; firma-se o *Protocolo para Solução de Controvérsias*; cria-se o Conselho Industrial do Mercosul – CIM.

**31/1/1992** - A *União Industrial Argentina* – UIA – discorda da decisão do Brasil de reabrir linhas de crédito para o financiamento das exportações e os investimentos em atividades industriais.

**27/6/1992** – 2ª Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC)

Aprovado o *Cronograma* de Medidas que fixou prazos para a aceleração do processo de implantação do Mercosul até dez. de 1994, Declaração de *Las Leñas*. Na ocasião, é ratificado o pelo Brasil e pela Argentina o *Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas*.

**14/10/1992** - O presidente Itamar Franco, mantém os compromissos do Brasil face ao Mercosul.

**4-5/2/1993** - Aprovado o regimento interno do Comitê Binacional Permanente de Implementação e Acompanhamento das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas.

**24/4/1993** - Entra em vigor o *Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias*.

**1/7/1993** - Os presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai aprovaram o *Regulamento contra Práticas Desleais de Comércio*, que favoreceu a coordenação de políticas comerciais e a garantia da concorrência.

**31/8/1993** - O governo brasileiro adota *medidas de reciprocidade* em relação aos processos *antidumping* e de salvaguardas aplicadas pela Argentina.

**6/1/1994** - Reunião do Grupo Mercado Comum – GMC. Aprova documento relativo às políticas de apoio às micro, pequenas e médias empresas do Mercosul.

**17/1/1994** - A Bolívia integra o Mercosul como sócio observador.

Destaque: presidente brasileiro, Itamar Franco, encaminha a proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-americana - ALCSA.

**20/5/1994** - Os bancos nacionais da Argentina, Brasil e do Uruguai assinam acordos de cooperação na área da intermediação financeira.

**5/8/1994** – Aprovado o projeto da *Tarifa Externa Comum*, a partir de janeiro de 1995, que consolidará a União Aduaneira.

Destaque: cria-se a *Comissão de Comércio do Mercosul* de caráter intergovernamental..

**28/9/1994** - Mercosul e União Européia iniciam conversas sobre cooperação econômica.

**4/10/1994** - Mercosul propõe ao Chile a criação de uma zona de livre comércio no prazo máximo de dez anos.

**7/10/1994** – Cria-se a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

Destaque: órgão intergovernamental designado a assistir o GMC quanto a aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-parte para o funcionamento da União Aduaneira.

**11/12/1994** - Aprovada a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas ALCA.

Destaque: A Cúpula das Américas reuniu 34 presidentes e primeiros-ministros americanos, atendendo ao convite do presidente norte-americano, Bill Clinton.

**16-17/12/1994** – Assinado o *Protocolo de Ouro Preto*, que garante personalidade jurídica ao Mercosul.

**26/12/1994** – Decreto N.º 1343 coloca em vigor a **Tarifa Externa Comum**; divulga-se listas de exceção e as respectivas convergências dos setores de bens de capital, informática e telecomunicações.

### **3ª FASE**

**31/12/1994** – A partir de 01 de janeiro de 1995, fica extinta a alíquota do imposto de importação de produtos intercambiados entre os países do Mercosul.

**9/3/1995** - O estudo da língua portuguesa passa a ser obrigatório nas escolas secundárias da província de Buenos Aires.

**31/3/1995** - O Grupo Mercado Comum (GMC) aprova pela Resolução n.º 8/95, a revisão da lista básica de exceção.

Destaque: O ministro da Fazenda do Brasil, Pedro Malan, diz que o país irá exigir o certificado de origem dos produtos que ingressarem em território brasileiro pelo Mercosul.

**26/4/1995** - O Grupo Mercado Comum, reunido em Assunção, aprova a flexibilização da lista básica de exceção à Tarifa Externa Comum (TEC), que permitiu ao governo brasileiro administrar as taxas de juros conforme sua política anti-inflacionária.

**Agosto/1995** – Em Reunião do Conselho do Mercado Comum – CMC é assinado o *Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Industrial no Mercosul em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominações de Origem* (Decisão n.º 8/95).

Destaque: Seis centrais sindicais da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai entregam documento aos presidentes dos países-membros do Mercosul pedindo urgência no processo de constituição do Foro Consultivo Econômico-Social.

**Agosto/1995** - Ministros de Comércio dos países integrantes do Grupo Andino, Mercosul e do Chile reúnem-se no Rio de Janeiro para analisar o processo de integração da América do Sul, destacando a participação do setor privado nesse processo.

### **Outubro/1995**

O governo brasileiro decide manter em 70% a alíquota de importação de carros a partir de janeiro, contrariando o acordo vigente com os demais membros do Mercosul, que estabelecia uma alíquota de 62%.

**1/12/1995** - Empresários do setor exportador da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai formalizam a criação *do Conselho do Comércio Exterior do Mercosul*.

**15/12/1995** - **Acordo Inter-regional** de Cooperação entre o Mercosul e a União Européia.

**22/1/1996** - Decidida a *Constituição do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*.

Destaque: representando Grupos de interesses brasileiros, participam do Foro a Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); as Associações Brasileiras da Indústria Química (Abiquim), da Indústria de Máquinas (Abimaq) e da Indústria Eletrônica (Abinee).

**25/6/1996** – Assinados o acordo de adesão do Chile ao Mercosul e o pré-acordo de adesão da Bolívia.

**16-17/12/1996** - Assinado acordo que estabeleceu a sede *da Secretaria Administrativa do Mercosul* em Montevidéu.

**28/3/1997** - Os países-membros do Mercosul criticam o Brasil pela Medida Provisória 1.569



O ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, declara que não discorda da Medida, nem a considera discriminatória; esperava, apenas, ter sido avisado com antecedência sobre sua decretação. O ministro da Economia do Uruguai, Luis Mosca, avaliou que a Medida brasileira afeta mais da metade das exportações uruguaias, especialmente os setores têxtil e de confecções.

Destaque: O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, admitiu estabelecer exceções aos países do Mercosul.

**3/4/1997** - O ministro da Fazenda do Brasil, Pedro Malan, anuncia mudanças na Medida Provisória 1569, permitindo um tratamento especial para os países signatários do Tratado de Assunção, no que concerne ao financiamento das importações, objeto da referida Medida.

#### **04/1997 – Administrando a crise:**

De um lado, o Brasil amplia a entrada de veículos provenientes da Argentina, sem cumprir as exigências do acordo automotivo existente entre os dois países: a cada dois veículos argentinos exportados para o Brasil, apenas um brasileiro poderá ingressar naquele mercado. Do outro lado, as concessões argentinas consistem na eliminação da tarifa de importação do café solúvel brasileiro, na redução de 15% para 8% da tarifa de exportação de couro para o Brasil, no aumento da cota de importação de pneus e na eliminação da exigência de um selo bordado para os produtos têxteis importados do Brasil.

**15/5/1997** - Durante o III Foro Empresarial das Américas, a União Industrial Argentina (UIA) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) decidem criar um *foro empresarial* permanente do Mercosul.

#### **Setembro, 1997 – Mais crise.**

A Câmara de Deputados do Brasil ameaça proibir a entrada de trigo argentino no Brasil em retaliação à medida argentina que elevou a alíquota de importação do açúcar.

**18-19/4/1998** - 2ª Cúpula das Américas em Santiago do Chile, reunindo as autoridades máximas de todos os países americanos.

Destaque: A Cúpula aprova o Plano de Ação de constituição da Alca.

#### **13/1/1999 – Crise financeira no Brasil**

O governo brasileiro enfrenta a crise financeira desvalorizando o câmbio, o que afeta as exportações dos países-membros do Mercosul para o Brasil.

### **15/1/1999 – Dolarização na Argentina**

O presidente da Argentina, Carlos Menem, sugere a dolarização como alternativa às crises econômicas latino-americanas, referindo-se particularmente ao Brasil.

### **Janeiro, 1999 – Administrando a crise no Mercosul.**

Delegações dos governos dos países do Mercosul decidem que, os argentinos reduzirão os preços do petróleo e do trigo que vendem ao Brasil, em contrapartida o governo brasileiro revisará incentivos às exportações para a Argentina e as barreiras às importações daquele país.

### **13/2/1999 – Mercosul em crise.**

Os presidentes da Argentina, Carlos Menem, e do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, encontram-se com o objetivo de buscar soluções para a crise comercial entre os dois países desencadeada pela desvalorização cambial brasileira. O resultado do encontro está *Declaração de São José dos Campos*, que cria um grupo especial de acompanhamento sob a responsabilidade da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio do Brasil e da Subsecretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia da Argentina.

Destaque: o grupo deve acompanhar os fluxos comerciais e avaliar possíveis efeitos derivados das mudanças operadas nas economias dos dois países. Foi decidido, pelo Brasil, a exclusão dos bens de consumo exportados para o Mercosul dos benefícios do Programa de Financiamento das Exportações (Proex).

### **Março, 1999 – Crise política no Paraguai.**

O presidente do Paraguai, Raúl Cubas, renuncia ao cargo, possibilitando uma rápida saída à crise desencadeada pelo assassinato do vice-presidente Luis María Argaña.

### **Maió/1999 – Crise na Argentina**

Crise econômica e financeira da Argentina aprofunda a crise no Mercosul, deflagrada desde a desvalorização cambial brasileira.

## **4ª FASE**

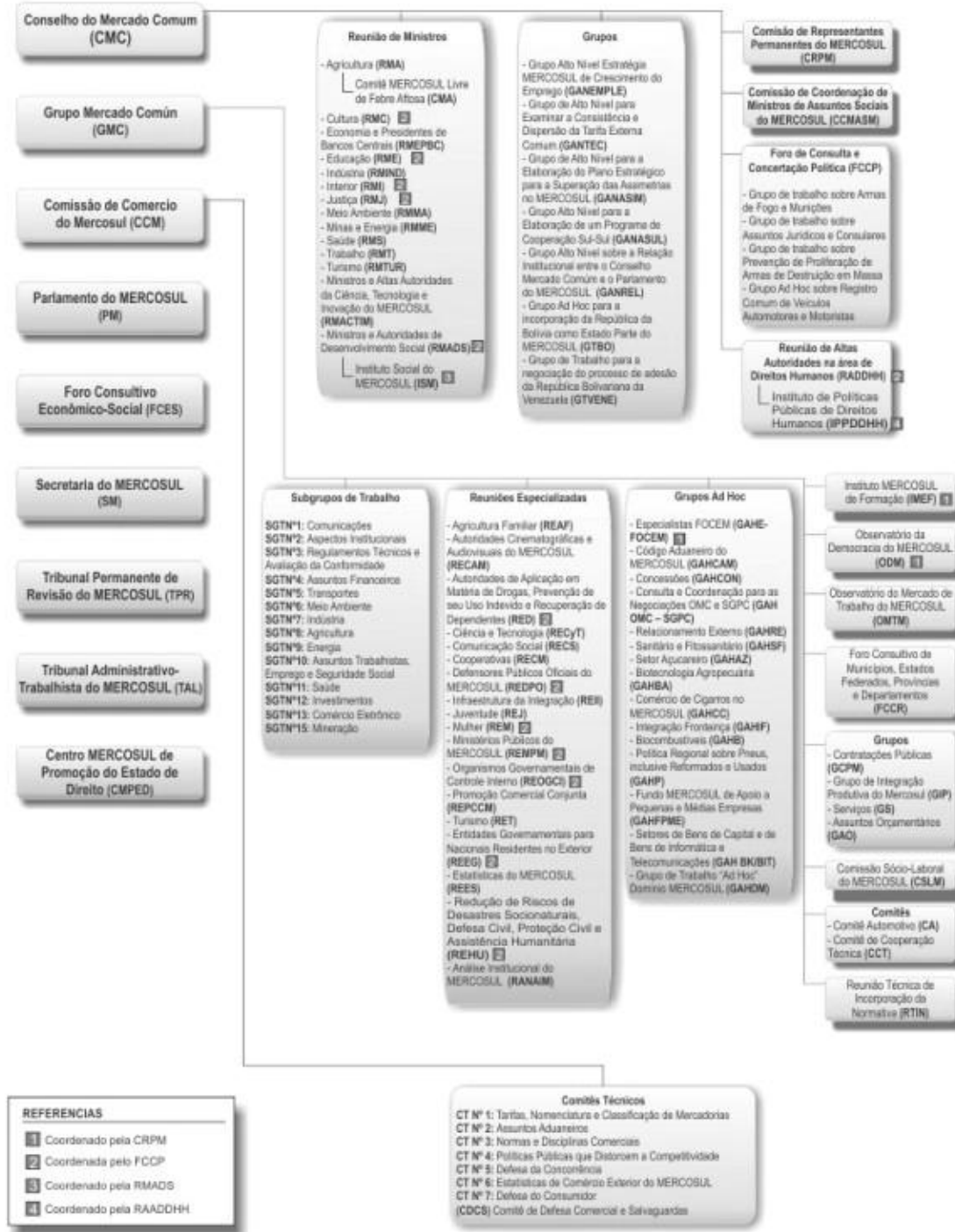
### **2000- A CRISE DO MERCOSUL**

**Junho, 2001** – Relançamento do Mercosul, com flexibilização.

---

# ANEXO 2

## Estrutura Institucional do MERCOSUL



FONTE: Mercosul/MRE (2010)