

**O MERCOSUL**  
NO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

*MARCOS COSTA LIMA*



**UNICAMP**

TESE DE DOUTOURAMENTO  
IFCH- UNICAMP

ORIENTADOR  
*JUAREZ BRANDÃO LOPES*

*1998*

L628m

43478/BC



UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
Marcos Ferreira da Costa **SEÇÃO CIRCULANTE**

# O MERCOSUL NO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

Tese de Doutorado apresentada ao  
Departamento de Ciência Política  
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
da Universidade Estadual de Campinas,  
sob a orientação do  
Prof. Dr. Juarez Rubens Brandão Lopes

Este exemplar corresponde  
à redação final da tese  
defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em

07 / 05 / 99

Prof.(a). Dr.(a)

Prof.(a). Dr.(a)

Prof.(a). Dr.(a)

Prof.(a). Dr.(a)

Prof.(a). Dr.(a)

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
**SEÇÃO CIRCULANTE**

UNICAMP

BIBLIOTECA CENTRAL  
**SEÇÃO CIRCULANTE**

DEZEMBRO /1998

Rec. 61364

## RESUMÉE

Ce travail cherche à comprendre le MERCOSUL, un projet d'intégration économique qui est mis en place par le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay depuis 1991, par le Traité d'Assunção, et qui évolue d'une Union Douanière à devenir un Marché Commun, avec une très forte inspiration de la Communauté Européenne.

La première partie de cet étude est surtout théorique, elle discute les principaux changements du système capitaliste depuis le dernier quart de siècle, à savoir, les changements dans la base techno-productive, dans le secteur financier, mais aussi l'accroissement de l'amplitude des corporations multinationales, et ses effets sur les pays de la périphérie.

L'affermissement des blocs régionaux, est en ce sens, une des principales questions qui résulte des changements apportés par la globalisation du marché mondial. Le MERCOSUL, idée qui puise ses origines dans la CEPAL, représente avant-tout, une réponse des pays d'Amérique du Sud, pour surmonter la marginalisation qui a frappé la région pendant la "décennie perdue".

La deuxième partie de la thèse scrute l'Amérique Latine à partir des tentatives comme ALALC et ALADI – qui ont été des associations de commerce plurinationales, en passant par des politiques économiques d'ajustement introduites dans la région, jusqu'à l'hégémonie victorieuse du "Consensus de Washington", qui a établi un modèle de gouvernement, structuré par "l'État Minimum", par la privatisation des entreprises publiques, par l'ouverture commerciale et par la survalorisation des taux de change.

La dernière partie du travail, approfondit la dynamique du MERCOSUL, tout en soulignant l'action des "acteurs prioritaires" engagés dans le processus d'intégration, comme l'État et les Entrepreneurs, de même que Centrales Syndicales et de la Société Civile. Elle finit en évaluant l'ALCA et les possibilités ouvertes par le MERCOSUL dans ce nouveau contexte, qui est, en même temps, un défi. Savoir si le MERCOSUL va devenir un bloc consolidé, capable d'établir une unité sous-régionale vis-à-vis de l'ALENA, c'est encore une question ouverte.

## ABSTRACT

This work seeks an understanding of the MERCOSUL, a project of economic integration, whose setting is now in progress and has been evolving from a customs union to a common market, with a clear inspiration in the European Community.

The first part of the study is mainly theoretical and discusses the most significant trends of changes that have been taking place in the capitalist system during this last quarter of century: changes in the technoproductive basis, in finance, in the widening range of power of big multinational corporations, and its effects over the peripheral countries.

The consolidation of regional blocks is, in this context, one of the main issues which point out the wide and complex changes that have characterized the globalization of the world market. The MERCOSUL, an idea first conceived by the CEPAL, is a response to these changes, an attempt from some South American countries to overcome the marginalizing effects that hit the region during the "lost decade".

The second part of the thesis approaches Latin America, from past attempts, such as the ALALC and the ALADI trade arrangements, to more recent policies of economic adjustment adopted by the region, including the hegemony resultant of the "Washington Consensus". This is, in its turn, examined in its definition of a prominent pattern of government structured by a minimum State, privatization of public enterprise, commercial overture and overvalued exchange rates.

The last part deepens the analysis of the MERCOSUL dynamics, privileging the action of the main parties involved in the integration process, such as the State and entrepreneurs, besides trade unions and civil society, highlighting their strategies. It ends by appraising the ALCA and the challenging alternatives the MERCOSUL faces in this new context. Whether the MERCOSUL will evolve into a consolidated block, conquering a better and more independent position in the globalized community and establishing a leadership and a subregional unity vis-a-vis the NAFTA, is a question for the future.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SECÃO CIRCULANTE



Selo com bandeira do MERCOSUL

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

LIMA, Marcos Costa

O MERCOSUL no Contexto da Nova Ordem Mundial / Marcos Costa  
Lima.

1. Regionalização 2. Globalização 3. Política e Economia Internacional 4.  
Blocos de Integração Comercial 5. América Latina 6. MERCOSUL -  
Aspectos Políticos, Econômicos e Sociais 7. Atores Sociais 8. ALCA

Campinas - São Paulo : UNICAMP/IFCH – Tese de Doutorado  
Orientação : Prof. Dr. Juarez Rubens Brandão Lopes  
Dezembro de 1998

Arte Final : Maria de Jesus de Britto Leite  
Editoração: Jarbas de Vasconcellos Reis Pereira Júnior

Marcos Costa Lima

E-mail : [mlima@nlink.com.br](mailto:mlima@nlink.com.br)

Tel-fax: (081) 2685965 – fone: (081) 4410236 / 976. 99.46

# SUMÁRIO

Relação de Tabelas	vi
Relação de Quadros	ix
Relação de Figuras	x
APRESENTAÇÃO	xi
I. INTRODUÇÃO	2
1.1 O Quadro Geral e a Situação do Problema	5
1.2 A estruturação temática	15
II. GLOBALIZAÇÃO	20
2.1 A Reinvenção do Pensamento Liberal	25
2.2 Cenários da Globalização	31
III. A NOVA ORDEM MUNDIAL	35
3.1 Antecedentes	35
3.2 A Crise do Keynesianismo	38
V. DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	45
4.1 Totalidade ou Fragmentação?	45
4.2 O Conceito de Região	50
4.3 A Regionalização	54
4.4 As lições práticas do exercício da Integração nos países periféricos	57
V. A UNIÃO EUROPÉIA	65
5.1 A União Européia Hoje e os Fundos de Reestruturação	73
VI. AMÉRICA LATINA. PARA ONDE?	82
6.1 Uma Visão Geral	82
6.2 As Políticas de Ajuste	87
6.2.1 A Abordagem do Consenso de Washington	89
6.2.2 O Tamanho do Estado	93
6.2.3 A Abordagem da Crise Fiscal	96
6.2.4 A Abordagem Neo-estrutural	97
VII. O MERCOSUL COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO	102
7.1 As Tentativas de Integração Latino-Americanas	102
7.2 A Integração Brasil-Argentina	104
7.3 Mercosul: Institucionalização, Mecanismos para Implementação, Processos de Negociação	107

**UNICAMP**  
**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**SEÇÃO CIRCULANTE**

VIII.	ATORES SOCIAIS NO MERCOSUL	115
8.1	O Itamaraty	119
8.2	Os Empresários	128
	8.2.1. Setores Econômicos Preponderantes	134
8.3	Os Trabalhadores	137
8.4	A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL e a Sociedade Civil	138
		156
	8.4.1 A Opinião Pública	158
	8.4.2 Grupos de Interesse e de Pressão	158
IX.	PANORAMA DOS SETORES ECONÔMICOS BRASILEIROS NO MERCOSUL.	168
X.	AS REGIÕES BRASILEIRAS E O MERCOSUL	224
10.1	O Estado de São Paulo e o MERCOSUL	231
10.2	Os Estados da Região Sul do Brasil e o MERCOSUL	233
XI.	O MERCOSUL NA ENCRUZILHADA: Entre o Mercado Comum e a ALCA	240
11.1	A Iniciativa para as Américas	
11.2	A ALCA: um processo irreversível ?	240
11.3	A participação dos Empresários e de setores da Sociedade civil brasileiros na ALCA	246
11.4	A Polemica dos Resultados	254
11.5	Mercosul, uma estratégia que avança – a parceria Chileno-boliviana	255
11.6	O Mercosul e o Pacto Andino	257
11.7	El Más Allá	260
		264
XII .	CONCLUSÕES	267
XIII.	BIBLIOGRAFIA	277
	ANEXOS	314

# RELAÇÃO DE TABELAS

## CAP 1

Tabela 1.1. Investimento Externo Direto (FDI) em Países em Desenvolvimento (1976/1992)	11
Tabela 1.2. Valor das Importações e Exportações: Estados Unidos e América Latina (1980-1990)	13

## CAP 2

Tabela 2.1. Produção das Indústrias Manufatureiras Mundiais (1880-1980)	21
---	----

## CAP 3

Tabela 3.1. Crescimento do PIB das Economias Avançadas (1962-1977)	37
Tabela 3.2. Bancos Americanos na Europa (1965-1972)	39
Tabela 3.3. Produção Industrial: Média Anual de Crescimento (1960 – 1990)	39
Tabela 3.4. Origem do Investimento Externo Direto – países OECD(1960 –1989)	41
Tabela 3.5 Participação das Importações no Mercado dos EUA (1972-1986)	41
Tabela 3.6 Resumo das Características de uma Fábrica de Montagem: EUA, Japão, U.E	43-A

## CAP 4

Tabela 4.1 Blocos Regionais: Exportações Intra-Blocos – 1992	49
--	----

## CAP 5

Tabela 5.1 União Européia: Financiamentos do Orçamento Geral por Estados membros –1996	74
Tabela 5.2 União Européia: Classificação de Regiões Seleccionadas por nível Médio de Desenvolvimento. PIB/per capita – 1993/1995	76
Tabela 5.3 União Européia : Distribuição dos Fundos Estruturais por objetivos – 1994-99	78
Tabela 5.4 União Européia : Distribuição dos Fundos Estruturais por países – 1994-99	78
Tabela 5.5 União Européia: Projetos de Iniciativa da Comunidade – 1994-99	79
Tabela 5.6 União Européia: Blocos Regionais – Exportações Intra-Blocos – 1992	79

## CAP 6

Tabela 6.1. América Latina: Coeficiente de Investimento (1980-1989)	83
Tabela 6.2. América Latina: Evolução do PIB por Habitante (1990)	84
Tabela 6.3. Investimento Externo Direto Países Desenvolvidos e Subdesenvolvidos (1967-1989)	84
Tabela 6.4. Indicadores Macroeconômicos mundialmente agregados (1979-1987)	92

Tabela 6.5. Dívida e Serviço da Dívida (1979-1982)	92
Tabela 6.6. Indicadores sobre o Tamanho do Estado (1951-1990)	95
<b>CAP 7</b>	
Tabela 7.1. Balança Comercial Argentina – Brasil (1976-1980)	104
Tabela 7.2. Balança Comercial Brasil –Argentina – crescimento das Exportações (1980-1987)	105
<b>CAP 8</b>	
Tabela 8.1. Natureza da Integração do MERCOSUL	129
Tabela 8.2. Objetivo do MERCOSUL	129
Tabela 8.3 Opinião de Empresários do MERCOSUL – condições para enfrentar a competitividade	130
Tabela 8.4. Opinião de Empresários do MERCOSUL e a Concorrência	131
Tabela 8.5. Avaliação da Participação do Brasil no MERCOSUL – empresas brasileiras em São Paulo – 1997	132
Tabela 8.6. Principais Problemas do Brasil, segundo empresários argentinos (1997-1998)	134
Tabela 8.7 Custo Horário da mão-de-obra no setor manufatureiro – vários países (1993)	155
Tabela 8.8 Participação dos Encargos Sociais no custo unitário do trabalho no setor industrial	155
<b>CAP 9</b>	
Tabela 9.1 Comércio Bilateral Brasil-Argentina (1991-1997)	168
Tabela 9.2 Composição da Produção Industrial do Brasil e Argentina em anos selecionados(1970-1988)	169
Tabela 9.3 Exportação de produtos primários e manufaturados – Argentina e Brasil (1970/1990)	169
Tabela 9.4 Brasil , Argentina e México: composição da produção em segmento da indústria manufatureira: metalmeccânico e eletroeletrônica (1980-1993)	171
Tabela 9.5. Perfil das Exportações Brasileiras Totais e para a Argentina (1997)	173
Tabela 9.6 Perfil das Importações Brasileiras Totais da Argentina (1997)	174
Tabela 9.7. Segmentos e faturamento do Complexo Químico Brasileiro (1997)	180
Tabela 9.8 Exportações Brasileiras – Seções e Capítulos da NCM – Química e Conexas (1997)	180
Tabela 9.9 Brasil: Exportação e Importação: Matérias Têxteis e suas Obras (1995-1997)	181
Tabela 9.10 Principais Produtores de Aço da América Latina (1997)	185
Tabela 9.11 Maiores Empresas Produtoras de Aço da América Latina (1996)	185
Tabela 9.12 Brasil: Consumo Aparente de Produtos Siderúrgicos (1997)	185
Tabela 9.13 Brasil: Metais Comuns e suas Obras –exportações e Importações (1995-1997)	187
Tabela 9.14 Brasil: investimentos confirmados em novas plantas de veículos automotores –1997	191

Tabela 9.15 Brasil: Automóveis, Tratores e Ciclos. Seções e Cap. Da NCM – exportações e importações (1995-1997)	191
Tabela 9.16 Brasil: Produtos Farmacêuticos – exportações e importações (1995-1997)	195
Tabela 9.17 Brasil: Celulose e Papel –exportações e importações (1995-1997)	196
Tabela 9.18 Evolução da Produção Agrícola Argentina – (1990-1996)	196
Tabela 9.19 Exportações de Produtos Agrícolas Argentinos (1996)	198
Tabela 9.20 Brasil :Agribusiness – exportações e importações(1995-1997)	200
Tabela 9.21 Brasil: Agribusiness – Importações da Argentina (1997)	201
Tabela 9.22 Maiores produtoras de petróleo da América Latina (1998)	203
Tabela 9.23 Brasil: Combustíveis, óleos e ceras minerais- exportações e importações (1995-1997)	203
Tabela 9.24 Gasoduto Bolívia-Brasil – Estrutura Societária	206
Tabela 9.25 Brasil: Consumo de energia elétrica primária (1996)	207
Tabela 9.26 Brasil: Móveis, mobiliário médico-cirúrgico- exportações e importações (1995-1997)	209
Tabela 9.27 Mercados Preferenciais Selecionados por 150 investidores globais– 1998	217
Tabela 9.28 Principais países “emergentes” receptores de IED entre 150 investidores globais	217
Tabela 9.29 Número de fusões e aquisições em Países Selecionados da América Latina –19976	218
Tabela 9.30 Intercâmbio Comercial Brasileiro com o MERCOSUL	220
 <b>CAP 10</b>	
Tabela 10.1 Brasil: Grandes Regiões. Produto Total Industrial e população	224
Tabela 10.2 Brasil: participação Relativa das Grandes Regiões no PIB-1986-1994	225
Tabela 10.3 Exportações Brasileiras para o MERCOSUL por Regiões e UF's (1993- 1998)	227
Tabela 10.4 Exportações Brasileiras Totais por Regiões (1995-1997)	228
Tabela 10.5 Importações Brasileiras para o MERCOSUL por Regiões e UF's (1993- 1997)	229
Tabela 10.6 Importações Brasileiras Totais por Regiões (1995-1997)	230
Tabela 10.7 Participação Relativa dos Estados no Total das Exportações para o MERCOSUL(1989-1995)	230
Tabela 10.8 Participação Relativa dos Estados no Total das Importações do MERCOSUL(1989-1995)	231
Tabela 10.9 Estado de São Paulo: Valor das Exportações para o MERCOSUL 1994-1997	231
Tabela 10.10 Estado de São Paulo: Valor das Exportações segundo os principais 14 países de destino	232
Tabela 10.11 Estado de São Paulo: Valor das Importações para o MERCOSUL	232
Tabela 10.12 Estado de São Paulo: Valor das Importações segundo os principais 14 países de destino	233
Tabela 10.13 Países Importadores do Rio Grande do Sul – 1996)	234

Tabela 10.14	Exportações do Rio Grande do Sul para os Países do MERCOSUL – (1989-1995)	235
Tabela 10.15	Países Importadores de Santa Catarina (1996-1997)	236
Tabela 10.16	Principais empresas exportadoras de Santa Catarina – (1994-1995)	237
Tabela 10.17	Exportações de Santa Catarina para os Países do MERCOSUL – (1989-1995)	237
Tabela 10.18	Participação dos Estados da Região Sul no Produto Interno Bruto do Brasil- Agropecuária (1980-1991)	237
Tabela 10.19	Participação dos Estados da Região Sul no Produto Interno Bruto do Brasil Indústria (1980-1991)	238
Tabela 10.20	Exportações do Paraná para os países do MERCOSUL (1989-1995)	238

## CAP 11

Tabela 11.1	Brasil: despesa com ciência e tecnologia e PIB (1993)	242
Tabela 11.2	East-Anglia: Gastos em Pesquisa e desenvolvimento – 1994	243
Tabela 11.3	Estrutura das Exportações Brasileiras por Mercado de Destino –1970-1997	245
Tabela 11.4	Intercâmbio Comercial Chile-MERCOSUL	258
Tabela 11.5	Exportações Chilenas por principais países de destino (janeiro-julho 1996)	258
Tabela 11.6	Exportações Chilenas para os Países do MERCOSUL(1990-1995)	259
Tabela 11.7	Balança Comercial Brasil-Chile (1993-1997)	259
Tabela 11.8	Exportações Brasil-CAN (1993-1997)	262
Tabela 11.9	Importações Brasil-CAN (1993-1997)	262

## *RELAÇÃO DE QUADROS*

CAP 1	Quadro 2.1. Países onde o movimento operário Europeu superou os 50% dos votos nas eleições parlamentares 1966-1986	24
CAP 7	Quadro 7.1 Tarifa Externa Comum no MERCOSUL: propostas e critérios apresentados pelos países (1993)	109
CAP 8	Quadro 8.1 Situação dos Atores Segundo o Nível e o Círculo de Influência	117
	Quadro 8.2 Ponto de Vista de empresários do MERCOSUL sobre seus pontos fortes e fracos	130
	Quadro 8.3 Principais propostas de reforma do sistema de relações de trabalho (1996)	144
	Quadro 8.4 Cientistas e Engenheiros em P&D por setor de estudos em países do MERCOSUL	165
CAP 9	Quadro 9.1 Argentina: empresas privadas agrícolas e de alimentos Vendidas – total ou parcialmente ao capital estrangeiro – a partir de 1991	197

	Quadro 9.2 Brasil e Argentina: rendimento médio por hectare- 1994	199
	Quadro 9.3 Gasodutos do Cone Sul – 1998	204
	Quadro 9.4 Critérios de Alocação dos IED	217
CAP 11	Quadro 11.1 Interesses dos EUA na América Latina e do MERCOSUL nos EUA	245
	Quadro 11.2 Grupos de trabalho do ALCA e Países coordenadores	253
	Quadro 11.3 Principais Produtos – Perfil das Exportações e Importações na Balança Comercial Brasil-Chile (1997)	260

## *RELAÇÃO DE FIGURAS*

	Selo com Bandeira do MERCOSUL : Patrimônio Histórico das Missões	lii
CAP 5.	Mapa da América do Sul	xv
	Figura 1. Evolução do Mapa da União Européia: 1952/1995	71
	Figura 2. Disparidades Regionais : PIB por Habitante nas regiões da União Européia (em padrões de poder de compra, EUR 15 = 100) 1993	77
CAP 9	Figura 3. Mapa dos Gasodutos no MERCOSUL	205
	Figura 4. Mapa da Indústria Automobilística no MERCOSUL	192
	Figura 5. Brasil : Entradas e Saídas de IED	214
	Figura 6. Brasil: Distribuição Setorial do IED – 1990/1996	215
	Figura 7. Brasil: Origem Geográfica do IED – 1990-1996	216
	Figura 8. Distribuição das Exportações dos Países do MERCOSUL	219
	Figura 9. Distribuição das Importações no MERCOSUL	219
	Figura 10. Participação do MERCOSUL no PIB da América Latina	219
	Figura 11. Indicadores Gerais dos países do MERCOSUL	231
	Figura 12. Exportações dos 4 países do MERCOSUL	232
CAP 11.	Figura 13. Composição Percentual do PIB da ALCA (1987/1996) Exportações dos Países da ALCA em 1996	249
	Figura 14. Setores "Sensíveis" nos Países do Pacto Andino	263

# APRESENTAÇÃO

Este trabalho foi realizado como Tese de Doutoramento em Ciências Sociais a ser apresentada e defendida junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas- IFCH da Universidade Estadual de Campinas –UNICAMP , e tem como principal objetivo compreender o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, um projeto de integração econômica que está sendo implementado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai desde 1991, a partir da assinatura do Tratado de Assunção .

A primeira parte do estudo é, sobretudo, teórica e caracteriza as principais mudanças na base técnico-produtiva da indústria, no setor financeiro, bem como na ampliação do raio de atuação das multinacionais e seus efeitos em relação aos países da periferia, nos últimos vinte e cinco anos deste século.

A consolidação de blocos regionais é, neste contexto, um dos principais fenômenos decorrentes das mudanças introduzidas pela globalização do mercado mundial. O MERCOSUL, por sua vez, vem a ser uma resposta de um grupo de países da América do Sul, na tentativa de superar a marginalização da região nos anos 80, durante a "década perdida" .

A segunda parte da tese, compreende a América Latina desde as primeiras tentativas de formação de uma unidade econômica regional, a ALAC e a ALADI; trata das políticas de ajuste introduzidas na região, até à vitoriosa hegemonia do "Consenso de Washington" ; aponta os significativos avanços do comércio intra-regional e as oportunidades de ampliação da proposta, que já inclui , como associados o Chile e a Bolívia, bem como, os primeiros passos de aproximação com a Comunidade Andina. Destaca ainda, o problema dos desníveis regionais internos ao Brasil , à medida em que articula-se no Sul-Sudeste do país, um novo espaço de sinergia com os parceiros do Cone Sul.

A última parte , aprofunda a dinâmica do MERCOSUL, ressaltando a ação dos principais atores engajados no processo de integração – o Estado, os Empresários, ao mesmo tempo que ressalta a participação das Centrais Sindicais e da Sociedade Civil. O documento é concluído com uma avaliação da Associação de Livre Comércio das Américas – ALCA – e as oportunidades e impasses neste novo quadro.. Investiga por fim, as principais tendências de consolidação do MERCOSUL enquanto um Bloco capaz de estabelecer uma unidade sub-regional *vis-à-vis* o NAFTA.

## In Memoriam

De Oswaldo Lima Filho , meu pai,  
um político brasileiro com espírito público,  
que exerceu a política com dignidade,  
no sentido que a atribui Hannah Arendt .  
Se considerava  
um socialista - fabiano;  
e dedicou grande parte de sua vida, de sua energia,  
a combater as injustiças sociais, a intolerância, a prepotência,  
a impunidade, ainda tão presentes entre nós.  
Lutou por um país, onde todos pudessem  
usufruir dos frutos do trabalho  
e da criatividade humana.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

A Juju,

arquiteta e urbanista de rara sensibilidade,  
que leu com dedicada atenção este trabalho,  
e o revisou tecnicamente.  
E muito mais pelo carinho,  
apoio e paciência,  
por ter criado um ambiente,  
de calma, de harmonia,  
de estímulo à produção intelectual .

## AGRADECIMENTOS

A decisão de realizar um Curso de Doutorado e chegar à sua conclusão, com a defesa da Tese, representa um bom período de vida – alguns anos – de quem a comete. Neste percurso, diversas pessoas contribuíram para a realização deste trabalho, a quem sinceramente agradeço. A minha intenção, que ao passar do tempo revelou-se uma pretensão, é de que pudesse ser lida de forma prazerosa, sem o peso e o ranço que em geral são atribuídos às teses. De qualquer modo, nunca é demais buscar a singeleza, a simplicidade, de um personagem de Italo Calvino: *“Mas Marcovaldo, apesar de todas as derrotas, nunca é pessimista, está sempre pronto a redescobrir, dentro do mundo que lhe é hostil, a fresta de um mundo feito à sua medida; ele nunca se rende, está sempre pronto a recomeçar”*. .

À CAPES/PICD – Programa de Capacitação Docente que garantiu bolsa ao longo de quatro anos; aos que fazem a UNICAMP – um exemplo de que no Brasil também se faz Universidade com qualidade; aos colegas professores do Deptº de Ciências Sociais da UFPE, que se desdobraram na minha ausência, ao Prof. Marcelo Medeiros. A Ciro Menegassi pelo envio constante das Informações Seleccionadas – MERCOSUL; à alma boa do MICT/SECEX, que me enviou dados indispensáveis sobre o comércio exterior brasileiro; às bibliotecárias das excelentes bibliotecas do IFCH e do Deptº de Política Científica e Tecnológica/IG/UNICAMP.

À Reitoria da UFPE e ao Conselho Britânico que, juntos, me propiciaram uma visita de trabalho a Europa, para conhecer de perto alguns projetos da União Européia e a aplicação dos Fundos Estruturais em regiões de menor desenvolvimento, bem como à acolhida generosa e ao eficiente programa de trabalho organizado pelo Dr Suranjit Saha (Universidade de Wales-Swansea), Dr. Malcom Mosley (Universidade de Cheltenham – Leader Program) e o Dr Graham Howes, de Cambridge .

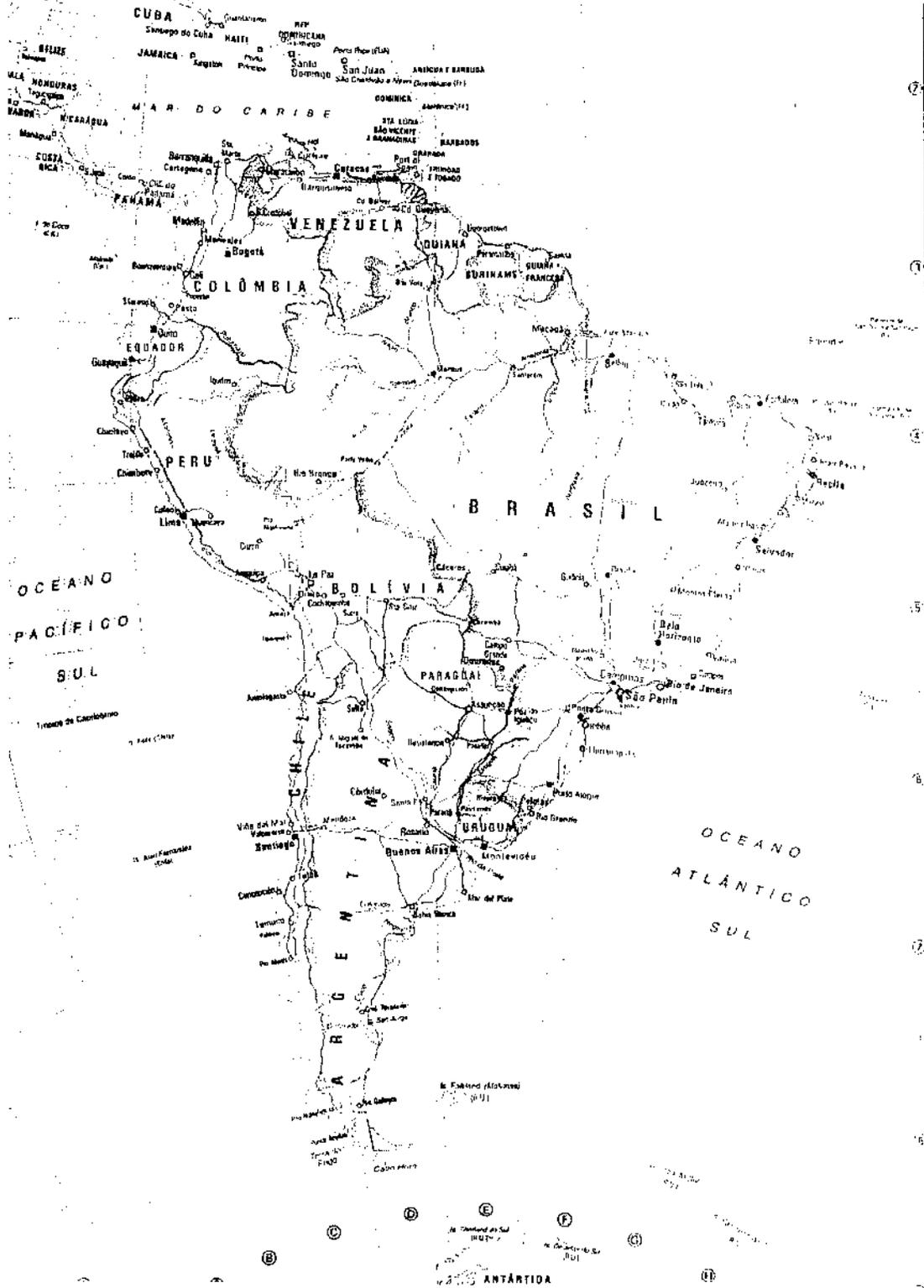
No Curso do Doutorado, aos amigos Mônica Meyer (UFMG), Wilson Barp (UFPA), Andréa Zhouri (UNICAMP), Maria Orlanda Pinassi (UNICAMP), Ighes Vitorino (UFPB), Sergio Lessa (UFAL), Maria Odete Santos (UFSC), Elba Lima Rego (UNICAMP) que além das boas conversas, soubemos criar a *Temáticas*. Aos professores Vilmar Faria, Octavio Ianni, André Vilalobos, Arlete Moysés Rodrigues, Ruy Quadros Carvalho, Jorge Tápia, André Furtado.

Em especial ao Prof. Francisco de Oliveira que discutiu as primeiras idéias desta tese e apontou caminhos.

Ao Prof. Juarez Rubens Brandão Lopes, principalmente, que além de grande figura humana, tem muitos saberes – como diria um conterrâneo seu – o mineiro Guimarães Rosa ; sociólogo engajado, no melhor sentido da expressão, pesquisador atualizado, que escuta, avalia, compara, sempre buscando novos ângulos do problema. Jamais impondo suas idéias e constantemente solidário. Sem falar do seu bom humor. Devo muito ao Prof. Juarez, não só durante a elaboração da tese, mas durante os seus cursos na UNICAMP que me abriram várias portas para novas áreas de pesquisa na Sociologia, e isto não tem preço.

Aos amigos mais próximos, Adriano, Adriene, Mariza, Vanessa, Rita, Monteiro, Beto, pelos indispensáveis sábados – mar do Pina; a M<sup>ª</sup> José DE Biase ; a Valdeci Monteiro pela solidariedade e leitura de alguns capítulos; aos irmãos Gustavo – também sociólogo, com quem discuti algumas idéias da tese, e Maria Edite; a minha mãe, pelo zelo e proteção. A Jarbinhas, que conhece de computadores como um grande cirurgião e que perdeu horas preciosas de sono para não me deixar na mão. E, finalmente, aos meus filhos Julia, Rafael e Alice, e também a Pedro e João, pela alegria, estímulo , pela tranqüila convivência ao longo da jornada.

Agradeço, ainda, ao meu médico, o clínico Dr. Aderson Luna e ao cardiologista Carlos Henrique Meneses, pela pressão ótlima de cada dia, que tanta gana me dá de escrever, pesquisar, em busca de melhores livros, de um mundo melhor.



*" Na minha opinião, a ortodoxia é a morte do conhecimento, uma vez que o progresso do conhecimento depende inteiramente da existência de desacordos".*

Karl Popper

# I. INTRODUÇÃO

O estudo da formação, dos desdobramentos e das perspectivas de um projeto de integração sub-regional como o MERCOSUL é, pelos inúmeros aspectos que o compõem, uma tarefa complexa. A princípio, depara-se com questões teóricas relevantes, a exemplo do estágio e natureza das transformações do sistema capitalista de produção, passando pela importância e o retorno do conceito de territorialidade; pelo problema da identidade, da herança cultural e capital cultural distintos (BOURDIEU, 1989); pela factibilidade de soberanias compartilhadas de recorte regional e dos atuais impasses do Estado Nação (HABERMAS, 1995). Em seguida, são questões de cunho mais instrumental que se apresentam, a exemplo da inserção de países periféricos na nova ordem mundial; dos mecanismos de intervenção do Estado e seu papel atual; da articulação e integração de economias bastante assimétricas; da reestruturação e reconversão de parques industriais como condição para atingir um patamar de competitividade sistêmica; dos embates e transformações na conjuntura política interna de cada um dos países membros; das políticas de emprego e renda; dos atores privilegiados em relação à integração econômica, a exemplo das companhias transnacionais (BIELSCHOWSKY, 1992). São pontos que influenciam diretamente as estratégias para a consolidação de um espaço regional no Cone-Sul.

As questões assinaladas cruzam, necessariamente, fronteiras de disciplinas acadêmicas e as tentativas para compreender seus significados implicam em incursões sociológicas, políticas e não apenas econômicas, muito embora o esforço inicial para a integração tenha, inexoravelmente, uma forte determinação econômica, relacionada ao intercâmbio comercial.

Em termos acadêmicos, existe hoje, na chamada América Latina, um grupo de autores que, sem fazer escola, vêm consolidando toda uma reflexão sobre políticas culturais, processos de transculturalização, culturas híbridas que são de extrema importância teórico-prática para o processo de integração regional. (RAMA, CANCLINE, 1989; QUIJANO, 1992; ORTIZ 1994; ACHUGAR, 1994;)

Por parte dos Governos nacionais é muito comum que o tratamento dado às questões culturais, tenha, no mais das vezes, uma compreensão tradicional e retórica, quando não está associada ao supérfluo. Uma visão mais abrangente do significado de cultura há que considerar as diversas expressões de um lugar, suas raízes históricas, seu linguajar, seu temperamento, sua procedência dominante, se urbana ou rural, suas manifestações religiosas, sua criatividade. Ela é o elemento que estabelece a identidade de um determinado grupo social, que permite uma maior coesão, capaz de construir uma unidade naquilo que tem de próprio, de

específico. A dimensão da cultura num mundo permeado das homogeneidades da cultura de massa, da forma "pasteurizada" e burocratizada que provocou o desencanto weberiano de mundo, faz da dimensão cultural um elemento estratégico, em função do predomínio da razão instrumental (HABERMAS, 1991).

São diversas as áreas temáticas que podem ser assinaladas no sentido de aprofundar a Integração Regional no campo da Cultura, desde os aspectos vinculados à imagem e ao simbólico (no sentido do reconhecimento de brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios enquanto cidadãos do MERCOSUL), ao conhecimento mútuo pelos cidadãos dos Estados-Parte, da evolução histórica de cada um, de suas características comuns, até ao enfrentamento de problema tão grave quanto o avanço da fragmentação dos espaços regionais no interior de cada um dos países membros — estimulados pela globalização, como a Região Nordeste do Brasil ou a Patagônia na Argentina. Não há como negar que o processo de integração aproxima e articula-se num espaço territorial que vai de Buenos Aires ao *Triângulo das Bermudas*, no Brasil.

Contudo, o carácter predominante da esfera econômica no projeto MERCOSUL obliterou, quando da assinatura do Acordo Marco de Assunção, os aspectos referentes às políticas culturais e, o que até o presente foi realizado com relação a esta dimensão, trata da compatibilização de currículos e sistemas de revalidações de diplomas, o que é muito pouco. Algumas Universidades<sup>1</sup>, vale salientar, têm realizado um esforço significativo para avançar no conhecimento do MERCOSUL, tanto em questões mais abrangentes quanto específicas, porém, ainda, sem maiores repercussões (ACHUGAR, 1994, MOROSINI, 1994).

Mesmo reconhecidos nos termos do Tratado de Assunção de 26/03/91 como aspectos-chaves, "*convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico*", estes elementos de cultura, tão decisivos no contexto da globalização econômica e indispensáveis no desafio da competitividade industrial, têm sido pouco explorados, seja ao nível dos recursos destinados, formação de equipes científicas, seja na realização de projetos comuns<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A CAPES em 1993, realizou uma pesquisa junto às universidades brasileiras com o objetivo de identificar as modalidades de intercâmbio em andamento e os instrumentos em vigor. Ficou detectado que a cooperação com os países do MERCOSUL vem se desenvolvendo de maneira informal e pouco sistemática, totalmente carente de mecanismos regulares de apoio.

<sup>2</sup> Estudo da CEPAL de 1992 aponta os baixos índices de ciência e tecnologia na América Latina, comparativamente aos países da OCDE, do Leste da Ásia e os países agrupados como Sul da Europa: (Espanha, Portugal, Turquia, Grécia e Iugoslávia). Em termos hab/dólar para P & D, a América Latina gasta 10, a OCDE 448; a Ásia 23 e o Sul da Europa 44. Em relação aos gastos em P & D/PIB tem-se: A Latina 0,5%; 2,5% para a OCDE; 1,4% para a Ásia e 1% para o Sul da Europa. Os graduados universitários sobre 100.000 hab, perfazem 156 na A Latina; 592 na OCDE, 478 na Ásia e 191 no Sul da Europa. In: CEPAL-UNESCO(1992), Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL, 269 p.

O Mercado Comum do Sul — o MERCOSUL — guardadas as diferenças de escala<sup>3</sup>, reflete, em grandes linhas, os acontecimentos e as tendências presentes no contexto internacional. Contudo, um problema subjacente à estrutura deste trabalho e também um desafio, é contribuir para esclarecer se os processos de regionalização e globalização são contraditórios ou complementares, ou ainda, se certos movimentos de regionalização funcionam como estratégias defensivas de determinados grupos de países que buscam, além de um melhor posicionamento, se “abrigarem” das intempéries prevalecentes na atual anarquia financeira mundial. Portanto, uma das hipóteses a ser testada nesse trabalho é saber se, diante do avanço da globalização - aqui não restrita a uma compreensão apenas técnico-produtiva, mas também política - ainda faz sentido pensar em bloco regional a partir da premissa de Prebisch, que desde os anos 50 ressaltava a importância da consolidação de um mercado regional latino-americano:

*“Não se trata somente de um problema de produtividade, por si só muito importante. Existe outro aspecto que gostaria de acentuar: é a vulnerabilidade econômica dos países latino-americanos (...) Não vejo outra solução para este grave problema e para o alto custo do processo de substituição de importações, do que romper com esse modelo anacrônico através da formação gradual e progressiva do mercado comum e a conseqüente diversificação de importação e exportações”.*(Nações Unidas, 1959)

Quase quarenta anos nos separam das palavras do mentor da CEPAL, e muitas tentativas foram encetadas no continente, sempre baseadas na ampliação do mercado regional e na consolidação de uma estratégia comum de industrialização que fossem capazes de superar as “trocas desiguais”. Seja por disputas de hegemonia e sentimentos nacionalistas, seja, como dizia o próprio Prebisch (1968, p.16:17) porque o progresso da industrialização na região, construído em compartimentos fechados, criara interesses e preconceitos que se opunham ao interesse recíproco, ou ainda pelo quadro recorrente de instabilidade institucional na região, que impediu-lhe o êxito.

É importante assinalar, desde a chamada “pré-história” do MERCOSUL, até o início de 1998, que o projeto de Integração esteve ameaçado. Pode-se inclusive, para efeito de metodologia, estabelecer *cortes temporais* que apresentem características predominantes em termos de concepção e enquadramento dos problemas:

- ❖ Antecedentes da ALALC a ALADI (1960-1980);
- ❖ Formulação da Redemocratização ao Tratado de Assunção (1985 a 1991);
- ❖ Transição do Cronograma de Las Leñas ( 2º Conselho) ao estabelecimento das bases da Tarifa Externa Comum

<sup>3</sup> A União Européia tem um PIB de 8.219,5 bilhões e população de 371,9 milhões, enquanto o NAFTA têm PIB de US\$ 8.061,4 trilhões e mercado consumidor de 387,4 milhões/hab; ao passo que o MERCOSUL tem PIB de 971, 59 bilhões e população de 204 milhões. MERCOSUL Informações Seleccionadas, Set-Dez 1996-nº19, Banco Central do Brasil.

- ❖ Constituição – Montevideu (3º Conselho), à Ata de Buenos Aires (1992 a 1994);  
Formação de uma Área de Livre Comércio e uma União Aduaneira parcial : 85% da pauta de produtos;
- ❖ Consolidação A partir de 1995.

### 1.1. O QUADRO GERAL E A SITUAÇÃO DO PROBLEMA

As mudanças e os ajustamentos sem precedentes que vêm ocorrendo nas relações internacionais desde os fins dos anos 60, sobretudo a partir da Crise do Petróleo em 1973, por suas características inovadoras e pela perplexidade gerada, foram enfeixadas, a princípio, por jornalistas econômicos, no termo *globalização*. Com forte acentuação ideológica, representando um processo avassalador que submete continentes, países e pessoas, configura um mundo novo, sem fronteiras, onde o fim dos Estados-Nação é eminente e grandes conglomerados são apátridas, a *globalização*, além de benéfica, é tida como irreversível. Tornada moeda corrente nas escolas americanas de administração de empresas, ganhou notoriedade nas obras de especialistas em marketing e estratégia, entre os quais, Kenichi Ohmae (1996) e M. Porter (1993). Termo polissêmico, tem provocado nos meios científicos e acadêmicos uma grande quantidade de estudos, que não se circunscrevem apenas às análises econômicas, mas à geografia, à sociologia, à política, à filosofia e chegam a conclusões muitas vezes diametralmente opostas (FEATHERSTONE, 1990), (ORTIZ, 1994). Neste sentido, a demarcação do "campo" de análise torna-se uma condição indispensável para conferir consistência ao conceito.

Se as mudanças efetivadas nas relações internacionais de produção — processo de *globalização* — estão diretamente articuladas ao processo atual de *regionalização*, de forma contraditória ou não, a abordagem do problema e suas implicações para os países periféricos, ainda que de forma prospectiva e não conclusiva, se faz necessária. Em trabalho recente, Christian Palloix aborda a dificuldade teórica que tem tanto a corrente neoclássica — o mercado é a totalidade — quanto a corrente clássica, de fundar o conceito de *mundialização* - *globalização*, na medida em que estas escolas ainda não são capazes de estabelecer os fundamentos do conceito de totalidade e de coordenação mundial. Desta forma, "*Sob a ideologia e as práticas da mundialização-globalização dos anos 90, exprimem-se, de um lado, o relaxamento da formação da totalidade do espaço nacional, com a exacerbação dos processos de separação/atomização desse espaço e, portanto, do desmembramento das sociedades nacionais e, de outro, a ausência de formação de uma nova totalidade, a totalidade mundial que completaria a primeira. Tal carência, plena de novos desmembramentos, explica a reativação da nation gendarme hegemônica, os Estados Unidos*". (PALLOIX, 1998, p.61)

Um livro antecipador e de fôlego sobre o tema, datado de 1974, *The Global Reach*, tratando basicamente da emergência e consolidação da grande empresa multinacional, já apontava alguns delineamentos da questão que, pela atualidade de suas observações vale ser citado:

*"Os homens que dirigem as **empresas globais**, são os primeiros homens na história que possuem a organização, a tecnologia, os recursos e a ideologia para fazer uma tentativa plausível de administrar o mundo como uma unidade integrada".(BARNET & MÜLLER, 1974:13)*

Citando Aurélio Pecci, um dos diretores da FIAT e organizador do Clube de Roma, que declarava no período, que a empresa global era "o mais poderoso dos agentes ora existentes para a internacionalização da sociedade humana", os autores apontam a tendência dominante da década de 70 que veio a ser a instalação da produção dos grandes conglomerados nos países de baixa renda (op.cit. BARNET & MÜLLER, 1974:14)

Barnet & Muller apontam as dificuldades da regulação dos mercados em função da presença e do volume de negócios estabelecidos por esses grandes conglomerados:

*"No processo de desenvolvimento de um mundo novo, os administradores de firmas como a GM, IBM, Pepsico, GE, Pfizer, Shell, Volkswagen, Exxon e algumas centenas de outras tomam diariamente decisões de negócios que produzem maior impacto do que decisões da maioria dos governos soberanos, sobre onde as pessoas viverão, que trabalho, se algum, virão a fazer, o que comer, beber e usar, que tipos de conhecimentos as escolas e universidades devem encorajar e que tipo de sociedade deixarão a seus filhos e conclui (...) "o aspecto mais revolucionário da empresa mundial não é seu tamanho, mas sua visão mundial. Os administradores das empresas globais estão tentando por em prática **uma teoria de organizações humanas que alterará profundamente o sistema da nação-estado**, em torno do qual a sociedade se organiza há mais de 400 anos". (Ibidem, BARNET & MÜLLER:15).*

George Ball, antigo Secretário de Estado norte-americano e presidente da Lehman Brother dos EUA afirmava categoricamente: "De que modo pode um governo nacional elaborar confiantemente um plano econômico, se uma diretoria reunida a 8.000 quilômetros de distância pode, alterando seu padrão de compras e produção, afetar de forma profunda a vida econômica do País?"(Ibidem, BARNET & MÜLLER:21)

Para esta tese, é fundamental caracterizar o fenômeno da globalização, muito mais do que explicá-lo, o que exigiria um tratamento exaustivo da questão, o que não se propõe aqui. Nos capítulos II e III do trabalho, buscar-se-á sobretudo, de forma abrangente, apontar as transformações que se processam no capitalismo e nas relações econômicas internacionais, como forma de contextualizar o MERCOSUL, uma vez que os processos de integração regional a partir da década de 80 ganham novas características em relação ao período do pós-guerra.

O fenômeno da Regionalização pós- 2ª Guerra Mundial é aquele que retoma vigor na Segunda metade dos anos 80, vêm atender objetivos e estratégias distintas.

Em abril de 1951, seis países europeus assinaram o tratado que estabelecia a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, que respondia basicamente a uma tentativa de evitar os equívocos da guerra e criar as condições de cooperação, sobretudo entre a França e a Alemanha<sup>4</sup>. Sé em uma escala muito reduzida, poderia se afirmar que tratava-se de responder à nova hegemonia mundial instalada pelos Estados Unidos<sup>5</sup>.

No caso latino-americano, a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, vinha responder à idéia de integração regional inspirada na CEPAL ( Comissão Econômica para a América Latina) e na assinatura do Tratado de Roma, que em 1957 cria o Mercado Comum Europeu<sup>6</sup>.

A ALALC previa em doze anos chegar a constituição de um Mercado Comum regional, quando a Zona de livre Comércio estivesse consolidada. O insucesso da iniciativa deve-se sobretudo a dois fatores principais. Em primeiro lugar, o nacionalismo econômico presente na maioria dos projetos de industrialização na América Latina. Em segundo lugar, à falta de harmonização das políticas macroeconômicas de cada país membro (ARAÚJO JR., 1990).

O regionalismo dos últimos vinte anos do século, também atendeu a objetivos distintos daqueles firmados após o fim da 2ª Guerra Mundial, muito mais como distintas respostas ao processo de globalização, de abertura comercial e queda das barreiras alfandegárias, provocadas tanto pela expansão das grandes corporações transnacionais quanto do capital financeiro, apoiados pela novo sistema de informação e de tecnologia.

No caso europeu, buscava aprofundar a integração entre os países membros e à expansão do bloco, consolidando uma estrutura supranacional

diferenciada dos governos nacionais<sup>7</sup>. Este aprofundamento, no novo contexto internacional, representa muito mais que uma resposta interna, uma resposta externa, "defensiva" em face da globalização.

---

<sup>4</sup> O BENELUX, união aduaneira entre a Bélgica, Luxemburgo e Holanda, entrou em vigor em 1948 e, embora não instituindo organismos supranacionais, serviu, contudo, de fundamento e modelo às experiências ulteriores de integração européia.

<sup>5</sup> Neste período (1945-1950) a doutrina Truman e o Plano Marshall representavam os alicerces da atuação norte-americana em termos mundiais. A urgência política era representada pela ameaça comunista, pelo bloqueio de Berlim, pela vitória de Mao na China, pela invasão da Coréia do Sul, que fizeram apressar a organização do plano de reconstrução econômica da Europa.

<sup>6</sup> Em 1958 e 1959, a CEPAL organiza reuniões de consulta sobre Política Comercial do Sul do continente, chegando-se finalmente a elaboração de um projeto de Zona de livre-comércio entre a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, recebendo a adesão do Paraguai, Peru e Bolívia.

<sup>7</sup> Duas datas são decisivas neste retomada: 1979 e 1986. Em 1979 tem lugar a 1ª eleição direta para o Parlamento Europeu por sufrágio universal, portanto, consolida-se democraticamente o processo de

Nas Américas, tanto a criação do NAFTA ( Acordo de Livre Comércio da América do Norte) em 1992, quanto o MERCOSUL, em 1991, também são estratégias de enfrentamento, que respondem muito mais ao contexto global que ao local.

Nos anos 50, a Europa procurava superar as fraturas e conflitos internos, os EUA sobretudo neutralizar o avanço comunista, enquanto a América Latina, correr contra o atraso, consolidando um parque industrial. A partir dos anos 80, a questão é principalmente responder satisfatoriamente à competição internacional, é um enfrentamento de fortes conotações econômicas.

As reservas de ouro dos Estados Unidos, neste período, equivaliam a 70% da liquidez mundial. Mais do que isto "a exacerbação da demanda de dólares, por parte de governos e empresas estrangeiras, significou que o controle norte-americano da liquidez mundial tornou-se muito maior do que estaria implícito nessa extraordinária concentração de ouro monetário (ARRIGHI,1996,:284).

Na década de 80, os Estados Unidos, muito embora soberano na arbitragem da *Pax Americana*, via-se economicamente confrontado pelo avanço tecnológico e pela competitividade japonesa e alemã.

James O'Connor em livro que se tornou um clássico na matéria, apontava já em 1973, uma das questões mais difíceis enfrentada pelos Estados Unidos para garantir, em termos mundiais, a hegemonia de sua indústria monopolista e da sua superioridade militar, a crise fiscal. O crescimento do setor monopolista exigia a expansão do setor estatal, a ampliação dos gastos militares e das despesas sociais em transporte, P & D, educação, saúde e previdência, de forma inflacionária, fazendo com que o Estado tomasse empréstimos a si mesmo, ampliando a dívida pública ( O'CONNOR, 1973)<sup>8</sup>

Neste sentido, é fundamental estabelecer as principais características da globalização e as resultantes desse processo que em grande medida estabelecem novos contornos às integrações regionais de hoje.

- ❖ Mudança do padrão tecnológico, em produto e processo, apoiada na telemática, na informatização, nos sistemas de satélite;
- ❖ Um novo paradigma de produção industrial – a automação flexível; novas bases da competitividade – com ênfase na informação, no conhecimento e na alta tecnologia;

---

integração. Em 1986, quando da Ata Única, define-se o prazo para a formação do mercado único para 1993, representando o êxito da coesão econômica e social.

<sup>8</sup> Os gastos militares nos EUA em 1955,1965,1972, aumentaram respectivamente de US\$ 42,3 bilhões para US\$ 59,3 bilhões e US\$ 85,6 bilhões. "As despesas com "sustentação de rendas", nos mesmos anos foram de US\$ 15,1 bilhões, US\$ 34,6 bilhões e US\$ 84,6 bilhões. Entre 1964 e 1972, as despesas sociais, sob a forma de assistência social estatal, Medicare e Medicaid, subiram de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 9,8 bilhões e de US\$ 0,2 para US\$ 12,4 bilhões respectivamente. (O'CONNOR,op.cit.:155)

- ❖ Criação de um sistema de inovações tecnológicas com grande poder de propagação;
- ❖ Formação de Blocos de Mercados Pluri-Nacionais - União Européia, NAFTA; MERCOSUL entre outros;
- ❖ Centralização dos capitais - grandes conglomerados; crescimento do Setor Terciário, sobretudo os Serviços;
- ❖ Reorganização do mercado de trabalho com maior seletividade da mão de obra;
- ❖ Ampliação do desemprego;

Significativa é a compreensão de BARNET & MÜLLER, antecipando a "financeirização da riqueza", de um fenômeno que veio dar lugar ao deslocamento dos bancos norte-americanos para fora dos Estados Unidos, consolidando um mercado de euro-moedas independente dos bancos centrais e que garantiu, a partir dos meados da década de 70, o movimento das grandes corporações no estrangeiro: "as 298 maiores companhias globais sediadas nos EUA, estudadas pelo Deptº de Comércio, obtêm 40% de seus lucros totais fora do país" (*Ibidem*, BARNET & MÜLLER:21).

São diversos os depoimentos de gerentes de grandes conglomerados que já naquele período atacavam diretamente a regulação dos Estados-Nação. Jaques Maisonrouge, da IBM afirmava que o problema crítico da época estava no conflito conceitual entre a busca de otimização global de recursos e a independência das nações-estados. A Business International advertia seus clientes em um relatório de Pesquisas datado de 1967, portanto alguns anos antes da crise do petróleo de que: "a nação-estado está-se tornando obsoleta. Amanhã, em qualquer sentido significativo estará morta — e o mesmo acontecerá às empresas que permanecerem essencialmente nacionais" (*Ibidem*, BARNET & MÜLLER: 19).

Esses poderosos oligopólios globais atuando em todos os grandes mercados têm faturamento muito superior a inúmeros países desenvolvidos, fazendo com que suas presenças em qualquer país os transformem em atores políticos fundamentais. Sabe-se, por exemplo, que as 10 maiores empresas industriais dos EUA têm um faturamento superior ao PIB do MERCOSUL.

As disparidades no custo da mão-de-obra foi, sem sombra de dúvidas, um dos motivos desse movimento de transnacionalização nos anos 60/70, quando o salário médio mensal do trabalhador norte-americano chegava a 1220 dólares e na Coréia e em Taiwan não passava de 68 e 45 dólares respectivamente.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Representantes da AFL-CIO, central sindical norte-americana em depoimento afirmaram que entre 1966 e 1971 a Divisão Americana da Fábrica Global perdeu 900.000 empregos, sendo muitos os exemplos de transferência da produção para o exterior: a Westinhouse fechou fábrica de receptores de TV em New Jersey e se transferiu para o Canadá e o Japão; a Emerson Radio fechou a fábrica de Jersey City e transferiu a produção de operação da Admiral para Formosa; a Motorola fechou a fábrica de tubos de TV e vendeu maquinária para a subsidiária da General Telephone & Eletronics em Hong Kong; A Warwick Eletronics deixou a Arkansas e Illinois para o México; a Zenith Radio dispensou mais de 7.000 operários e mudou-se para Formosa; a Singer e a Burroughs que produziam calculadoras de mesa foram fabricá-las no Japão; inclusive empresas vinculadas ao setor militar, como a Lockheed e a Northrop estavam

Também relevante é o que os autores chamam de *obsolescência do movimento sindical norte-americano*, que posteriormente veio a fragilizar a maioria dos movimentos sindicais em todo o mundo. Nos EUA, neste período de consolidação do mercado global pelas grandes corporações, travava-se um embate entre o trabalho organizado, AFL-CIO e a empresa mundial, não apenas pelo emprego de mão-de-obra em condições espoliativas e de precarização, mas por afetar o trabalho em suas tradicionais armas de barganha, ao ponto de um porta-voz da central sindical afirmar que a transferência para o exterior de empresas americanas está transformando os EUA "em uma nação de barracas de hambúrguer" (Ibidem, BARNET & MÜLLER:302.). De fato, as maiores firmas globais americanas, como a Ford, ITT, Chrysler, Kodak e Procter & Gamble tinham, no início da década de 70 mais de um terço de sua força de trabalho fora dos EUA.

O aprofundamento da internacionalização de grandes grupos econômicos e do capital financeiro, apoiado num vertiginoso processo de inovação tecnológica de base micro-eletrônica (FREEMAN,1982) e de novos métodos de produção e gestão dos anos 70 (CASTELLS,1987), deu lugar a uma nova concentração do capital nos países de alta renda nos anos 80, seja em função da crise da dívida dos países em desenvolvimento, seja em função do aprofundamento da concorrência intercapitalista por parte dos países da Tríade (Arrighi,1994). Nos anos 90, os contornos e a cristalização desse processo são mais nítidos, caracterizando um estágio de internacionalização que agora não mais se circunscreve ao econômico, mas tem rebatimentos significativos na vida política, social e cultural de países e regiões. Esta tendência de ampliação da mobilidade geográfica do capital requer uma compreensão mais abrangente (KENNEDY,1993), capaz de apontar as novas tendências mundiais e os seus reflexos para as economias menos desenvolvidas.

A nova realidade mundial, ao mesmo tempo, apresenta uma série de tensões, que, primeiro, se manifesta no elevado déficit em conta corrente na balança de pagamentos dos EUA, e na redução da taxa de poupança dessa economia, que representa hoje, um terço da média da taxa de poupança dos países da OECD (Organização para a Cooperação Econômica de Desenvolvimento) e menos de um quarto das taxas de poupança do Japão (FURTADO,1992).

Os EUA deixaram de ser o maior credor e provedor mundial de capitais, e ocupam a posição de maior devedor, com uma dívida externa de mais de um trilhão de dólares (THURLOW,1993). Este desequilíbrio estrutural do país líder da economia mundial, afetou profundamente os países centrais da América Latina, a Argentina, o Brasil e o México.

O segundo foco de tensão está na desarticulação das economias do Leste-Europeu, que continuarão a absorver poupanças dos países desenvolvidos, sem a curto prazo terem possibilidade de remunerá-las

---

produzindo mísseis e aviões em Hong Kong e Formosa, respectivamente".(Barnet & Müller, 1974:302:303)

adequadamente. Esses países representam uma futura fronteira dinâmica da economia capitalista, sobretudo europeia e asiática, com posição vantajosa – seja em termos de qualificação da mão-de-obra, seja na proximidade geográfica, na concorrência, por exemplo, com os países da América Latina. Os empréstimos da Alemanha à Rússia em crise e os acordos preferenciais de Comércio por parte da União Europeia com a Polônia, Hungria, República Tcheca e a Eslováquia, confirmam a assertiva.

O terceiro foco de tensão, a revolução telemática, caracterizada pelo impacto da incorporação das novas tecnologias ao processo produtivo, tem acelerado a ampliação do desemprego em escala mundial por um lado e, no bojo da 3ª Revolução Industrial, a produção dos novos materiais, provocando, em parte, a substituição de exportação de matéria-prima oriunda dos países periféricos, reduzindo vantagens comparativas, com a conseqüente perda nos preços dos produtos primários desses países.

Se considerado o comércio mundial hoje, fica patente a marginalização da economia latino americana, que em 1960 representava a parcela de 10.9% das exportações mundiais, passando para 5.43% em 1975 e apenas 3% em 1990 (CEPAL,1991).

Tomando-se o total dos investimentos estrangeiros diretos (FDI), também houve queda considerável na região durante os anos 80, que absorvia 15.3% dos investimentos, em 1975, e passa a 9.1% dos mesmos em 1985, o que significa que embora a globalização, a transnacionalização e o crescimento do comércio externo mundial tenham se acelerado nos últimos vinte anos, esse processo se desenrola muito mais entre os países da Triade e dos Tigres Asiáticos, com expressiva marginalização dos países latino-americanos.<sup>10</sup>

*"No início dos Anos Noventa, o estoque dos investimentos diretos externos existentes apenas em Singapura, na Indonésia e em Hong Kong, chegava a 87.4 bilhões de dólares, bem mais do que os 67.4 bilhões de dólares que representavam o estoque de FDI do México e Brasil juntos"*(GONÇALVES,1994,:53).

Esta situação fica ainda mais evidenciada quando se verifica a evolução da entrada de FDI em bilhões de dólares nos países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina.

Tabela 1.1

	INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (FDI)					
	(Em Bilhões de Dólares)					
	1976-80	1981-85	1986-90	1990	1991	1992
	Países em desenvolvimento					
Ásia	2.1	4.9	13.3	18.6	24.0	28.0
América Latina	4.1	5.0	6.3	7.3	12.0	13.0

FONTE: in Reinaldo Gonçalves; 1994, p.43; Bank for International Settlements 63rd Report, Basileia, 14<sup>th</sup> June, 1993 p.90.

<sup>10</sup> Charles OMAN (1994:84) indica o sentido assimétrico dos investimentos externos, que "explodiram" depois de 1985 na Europa e nos EUA, e diminuíram para os países em desenvolvimento. Este fluxo de FDI caiu para 20% do FDI global entre 1980-84, e para 10% entre 1985/1989.

É no âmbito desse contexto que se torna importante avaliar tanto as possibilidades de inserção da América Latina no Mercado Mundial, como a tentativa de formação de bloco regional como estratégia para superar o atraso tecnológico e retomar o desenvolvimento à luz de experiências como o MERCOSUL - Mercado Comum do Sul, estabelecido em março 1991, através do Tratado de Assunção e que iniciava em janeiro de 1995, uma união adoaneira entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai (ALMEIDA, 1993).

Na última década, as transformações tecnológicas e as mudanças organizacionais que tiveram lugar nos países centrais coincidiram com um período de estagnação e crise da economia brasileira (LOPES & GOTTSCHALK, 1990)<sup>11</sup>, ampliando nosso atraso tecnológico, inclusive nos setores mais dinâmicos, que em sua grande maioria são controlados por empresas transnacionais sob a forma de oligopólios. Ao mesmo tempo, estas empresas transnacionais controlam o "núcleo duro" do avanço tecnológico recente, ou seja, são setores que criam e difundem as inovações. A transnacionalização da economia brasileira tem tido um impacto significativo sobre o processo político interno do país.

Nesse sentido, é necessário levantar algumas questões fundamentais, muitas delas certamente ainda por responder e que correspondem, metodologicamente, à construção de todo um campo de análise e de articulação entre temáticas muito próximas, algumas convergentes, outras contraditórias, mas que, sem dúvida, sua melhor compreensão ajudará a iluminar o campo central de análise, a exemplo dos processos de regionalização em curso - Comunidade Européia e NAFTA (*North American Free Trade Agreement*); do papel dos Estados Nacionais (Skocpol, 1989); do confronto entre modelos social-democrata e neoliberal; do avanço da transnacionalização; das relações Norte-Sul; enfim, buscar as modalidades histórico-concretas pelas quais o sistema produtivo internacionalizado se articula aos subsistemas produtivos nacionais.

Não é ocioso lembrar a advertência metodológica de Castells & Henderson (1987), de que a reestruturação mundial se manifesta diferentemente em diferentes contextos e que, portanto, deve-se introduzir o tema sumariando o perfil básico do processo em análise, enfatizando algumas tendências espaciais - locais e regionais - que apareçam como tendências gerais.

*"Seria absurdo pretender que uma forma espacial específica derive automaticamente de características do modelo de desenvolvimento capitalista implícito no processo de reestruturação. Formas espaciais específicas e processos resultarão da interação entre políticas de reestruturação historicamente concretas e dos atributos de cada sociedade, incluindo sua base territorial".(CASTELLS & HENDERSON, 1987,:2)*

<sup>11</sup> LOPES, J.R Brandão & Andréa GOTTSCHALK, "Recessão, Pobreza e Família: A Década Pior do que Perdida", *São Paulo em Perspectiva*, 4 (1) (Janeiro/Março 1990), págs.100-109.

Será uma falsa questão, o ressurgimento dos regionalismos num mundo em progressiva interpenetração de capitais e de globalização financeira? Será que o NAFTA (*North America Free Trade Agreement*), ou mesmo a "Iniciativa para as Américas", passada a Guerra Fria representam a formação de um espaço regional para os EUA, quando é sabido que a América Latina, ao longo da década de 80 e início dos 90 significa cada vez menos para a economia dos EUA? (PASTOR, 1992), (TULCHIN, 1993), (VALLS PEREIRA, 1991).

Os dados da tabela 1.2 deixam evidente que a região não esteve, nos últimos anos, entre as prioridades dos EUA e que, inversamente, os EUA desempenham um papel preponderante nas relações com a região:

Tabela 1.2  
IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA  
(1980-1990)

	ESTADOS UNIDOS		AMÉRICA LATINA	
	IMPORTAÇÕES da AMÉRICA LATINA	EXPORTAÇÕES p/ AMÉRICA LATINA	IMPORTAÇÕES dos EUA	EXPORTAÇÕES p/os EUA
1980	15%	18%	43%	42%
1990	10%	14%	57%	52%

FONTE: a partir de GATT(1989-90), *International Trade* e Tulchin, J.(1993), "Os Estados Unidos e a América Latina". *Política Externa*, v.2, n.2.:102:132.

Diversos analistas afirmam que o NAFTA, a médio prazo, englobará todas as regiões do continente, do Alasca à Terra do Fogo. No entanto o conceito básico do NAFTA é de livre mercado, enquanto o MERCOSUL, inspirado na Comunidade Européia, busca uma integração muito mais profunda, que não é só comercial. O Brasil lançou, em 1994 a proposta de criação da ALCSA, a Associação de Livre Comércio Sul Americano, fortalecido pelo sucesso do MERCOSUL; e tem dado demonstrações, em sua Política Externa, de pretender, estrategicamente, a liderança do sub-continente, ocupando o vácuo deixado pelos EUA, hoje muito mais empenhado nas relações de comércio com a Ásia e a Comunidade Européia.

Se o NAFTA apresentou inúmeros impasses e dificuldades<sup>12</sup> (ALIMONDA, 1994), entre elas a crise do México, o MERCOSUL vem a cada ano ampliando seus objetivos, inclusive já estabelecendo acordos preliminares com o Chile e a Bolívia que caminham para a Integração sub-Regional. (CASTAÑEDA, 1995), (BELLUZZO, 1995).

Consolidado institucionalmente e funcionando desde 01 de janeiro de 1995, o MERCOSUL aprofunda a tendência de intensificar o comércio entre os países membros, as associações empresariais e a expansão dos investimentos. De qualquer modo, não pode passar despercebida a vulnerabilidade externa dos dois países centrais do bloco, em função:

<sup>12</sup> Um dos pontos críticos dos debates sobre o NAFTA, questionava se o livre comércio com o México geraria desemprego nos EUA. O Partido Democrata e os sindicatos – adversários do livre-comércio, quase impediram o seu sancionamento. Também no México, a esquerda tradicional, alguns sindicatos e parte da burocracia se opuseram ao NAFTA. (Veja, 1992), (Ricúpero & Amaral, 1993).

- ❖ de uma política cambial valorizada, que prejudica as exportações e provoca déficits na balança de pagamentos : em 1997 este déficit no Brasil atingiu de 8.5 bilhões;
- ❖ de uma política de juros altos para atrair poupança externa, que retrai a atividade econômica, provoca desemprego, amplia o déficit e a dívida pública<sup>13</sup>.

O crescimento econômico, tanto na Argentina quanto no Brasil, não tem uma base sustentável a médio prazo, e qualquer aumento da taxa de juros nos EUA ou especulação à la Asiática, podem vir a prejudicar o avanço do MERCOSUL. Um outro limitador do processo de integração pode vir a ser o Acordo Multilateral de Investimentos (MAI), que seria submetido aos países da OCDE em abril de 1998 e que, posteriormente, seria apresentado aos governos dos países periféricos, que em grande parte já aprofundam as medidas pró-globalização. O acordo representará a mais forte medida de desregulamentação econômica já adotada em escala mundial, atribuindo aos capitais estrangeiros poderes jurídicos para acionarem governos nacionais em tribunais que escolherem. Segundo a economista Conceição Tavares (1998) o projeto em pauta provocará a *"absolutização dos direitos dos investidores estrangeiros; a prevalência subjetiva dos critérios dos investidores estrangeiros e a abdicação da potestade do Estado"*.

Contudo, o MERCOSUL, em que pesem suas inúmeras fragilidades, já tem demonstrado seus resultados, a julgar pelo recente *embróglio* diplomático entre brasileiros e norte-americanos em torno da ALCA – Associação de Livre Comércio Americana. Considerado-se o relacionamento comercial brasileiro por Blocos Econômicos, verificar-se-á que as exportações do Brasil para o MERCOSUL mais que quadruplicaram entre 1989 e 1996, saltando de 3.559 para 15.563 milhões de dólares. A União Européia, maior comprador do Brasil, recebe 26.9% das exportações do país, enquanto o NAFTA 22,0%; o MERCOSUL representa 15,3% do destino das exportações brasileiras, valendo ressaltar que a composição e perfil das exportações brasileiras para os seus parceiros na América do Sul é de produtos com maior valor agregado. Em que pese o Brasil ser tido como um *global trader*, o Mercado sub-regional já é muito significativo para o nosso país, haja visto que hoje em dia, as exportações brasileiras para o MERCOSUL são mais de duas vezes aquelas endereçadas para o Japão.

Em termos de Importações, o Brasil compra praticamente o mesmo valor em dólar da União Européia e do Nafta, que representam 26% das importações nacionais cada. O MERCOSUL vem logo em seguida como o 3º bloco, representando 15.5% das importações brasileiras em 1996. (BANCO CENTRAL, 1996, Set / Dez)

<sup>13</sup> O Déficit público de 1997 no Brasil atingiu US\$ 52.4 bilhões – quase 6% do PIB; enquanto a Dívida Pública a US\$ 306 bilhões, ou 34% de um PIB de US\$ 900 bilhões. In: ZINI, Álvaro (1998), Rumo ao Impasse Fiscal, 1º de março, Caderno Dinheiro, Folha de São Paulo

## 1.2. A ESTRUTURAÇÃO TEMÁTICA

Esta tese propõe apresentar as linhas gerais do processo de integração no MERCOSUL, evitando, no possível, os aspectos descritivos e de evolução histórica, não por considerá-las enquanto aspecto menor, mas por entender que esta tarefa já está relativamente cumprida, o que não quer dizer que não recorrerá à fenomenologia dos acontecimentos, quando a argumentação lógica e a evidência empírica assim reclamarem<sup>14</sup>.

Está dividida em três (03) partes, com a seguinte distribuição:

- 1ª Parte: os capítulos II a V;
- 2ª Parte: os capítulos VI e VII;
- 3ª Parte: os capítulos VIII, IX, X, XI e a conclusão.

Na primeira parte, discute-se questões de cunho teórico, sendo aprofundados os conceitos e as teses referentes ao processo de globalização da economia e regionalização, as principais abordagens sobre processos de integração econômica, vantagens comparativas e competitivas e a formação de blocos econômicos. No capítulo II, relativo ao fenômeno da globalização, articula-se o conceito econômico com a sua formulação política – ou a reinvenção do pensamento liberal, presente em Hayek e Von Mises, entre outros, não omitindo-se a controvérsia e a pluralidade de entendimentos sobre o tema. (KRUGMAN, 1997), (THUROW, 1993)

No capítulo III, aborda-se o período que antecede – e os elementos que corroboram – a crise do Keynesianismo, bem como a resposta à desarticulação da economia mundial, introduzidas pelo avanço técnico-produtivo do Japão e da Alemanha, que passam a rivalizar a supremacia econômica norte-americana. Neste momento, o Brasil ainda apresentava taxas vertiginosas de crescimento e uma política substitutiva de importações sustentável.

O capítulo IV trata, em termos genéricos, da Integração Econômica, avaliando os efeitos da totalidade e da fragmentação, discute os conceitos de região e de regionalização, vis à vis a globalização.

A 1ª parte do trabalho se encerra com o capítulo V, onde investiga-se a evolução da Integração Européia, referência fundamental, na medida em que o MERCOSUL inspira-se no processo europeu, que avança do pequeno BENELUX ao Tratado de Roma, até alcançar uma união política, econômica e monetária de *"jure"* e de *"facto"*, após Maastricht.

A 2ª parte da tese introduz os capítulos VI e VII – sobre a América Latina e as políticas de ajuste econômico que vem enfrentando desde o esgotamento da política substitutiva de importações, até a hegemonia do

<sup>14</sup> Cf. ALMEIDA, 1993; LAVAGNA, 1991; MOTTA VEIGA, 1993;

"Consenso de Washington"<sup>15</sup>. O capítulo VII, historia as primeiras tentativas de integração latino Americanas, ALALC e ALADI, sob a inspiração da CEPAL; a aproximação argentino-brasileira, como decorrência da redemocratização e do enfrentamento do novo quadro mundial, apontando ainda o processo de institucionalização do MERCOSUL, o estabelecimento dos mecanismos de implementação, a princípio, de uma União Aduaneira.

A 3ª e última parte, consta dos capítulos VIII, IX, X, XI e a conclusão. O capítulo VIII trata dos atores sociais no MERCOSUL, aprofundando sobretudo aqueles considerados chave: o Estado, na figura decisiva do Itamaraty e a formulação de um discurso sul-americano; o empresariado da média e grande empresa do Sul-Sudeste do país, inventariado através de algumas pesquisas de opinião sobre o entendimento e expectativas que tinha sobre o MERCOSUL, com a respectiva situação dos setores industriais em relação ao comércio e aos investimentos, o vertiginoso crescimento do comércio, principalmente entre o Brasil e a Argentina; os trabalhadores, a partir da atuação das centrais sindicais de cada país, da articulação conjunta estabelecida através da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul e finalmente, o Parlamento, e demais atores sociais, como as universidades, associação de Estados e Cidades.

O capítulo IX, procura dar conta dos principais setores econômicos no MERCOSUL, privilegiando a indústria brasileira, introduzindo ainda o retorno dos Investimentos Externos Diretos ao Brasil, ao longo dos anos 90 e indicadores sócio-econômicos centrais sobre a evolução do Bloco.

O capítulo X, apresenta o peso relativo dos Estados brasileiros em seu comércio com o MERCOSUL, indicando que a consolidação do bloco tende a aprofundar as desigualdades regionais internas, o que, fatalmente terá que ser enfrentado a médio prazo por políticas regionais, a exemplo daquelas já em aplicação na Comunidade Européia.

O capítulo XI analisa o MERCOSUL em dois movimentos estratégicos: o primeiro, um esforço de consolidação do que pode vir a ser, a princípio, uma região de livre comércio entre os países da América do Sul, já denominada de AMERCOSUL. O segundo movimento, o posicionamento do MERCOSUL em relação à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que tem sido, até então para o Brasil, uma estratégia bem sucedida de ganhar tempo, adiando o início da formalização da ALCA para 2005, enfrentando a pressão do governo norte-americano. O desenrolar deste processo está, sem sombra de dúvidas, a depender da evolução da crise financeira detonada a partir da Ásia, em setembro de 1997, da moratória russa, em 1998, e dos ataques especulativos intermitentes à América do Sul, que têm exposto a fragilidade econômica dos países da região.

---

<sup>15</sup> Neste sentido, vale apontar o "descolamento" mexicano da região, em função da adesão ao NAFTA. A dependência desse país nas suas relações comerciais com os EUA – ultrapassando 70% do total do valor do comércio, faz do México, uma estrela a mais na bandeira americana, sem as vantagens de ser um estado da federação, a exemplo da "borderline" com a Califórnia.

É evidente que a abordagem do MERCOSUL não pode prescindir de análises, seja da "grande política", seja dos atores e grupos sociais mais diretamente envolvidos no processo e, em se tratando de um *work in progress*, tendo em vista que não é um processo acabado, serão apontados os cenários futuros mais prováveis, que em certa medida sinalizam para o embate político-diplomático em torno da criação da ALCA - Área de Livre Comércio das Américas - acertada em dezembro de 1994 em uma reunião de presidentes de países americanos em Miami, nos EUA. Pelo acordo, os 34 países das Américas - com exceção de Cuba - eliminariam a cobrança de taxas comerciais entre si no ano 2005.

Em termos metodológicos, o foco sobre o objeto de análise, incidiu muito mais sobre a "floresta" do que sobre "a árvore". Tentou-se, a partir de um enquadramento macro-socioeconômico e, praticando uma abordagem multidisciplinar, dar conta de um fenômeno complexo - a formação de um mercado econômico comum entre países em desenvolvimento, no contexto de mudança acelerada do sistema capitalista mundial, ao fim do século XX.

Trata-se, portanto, de uma abordagem de conjunto, mas que está atenta aos aspectos *meso* e *micro* do problema, tendo o Brasil como pólo central de análise, entendendo que o conhecimento mais aproximado do MERCOSUL, mesmo delimitando o seu campo de análise, há que considerar metodologicamente tanto as relações internas ao mercado comum, a política econômica vigente no interior de cada um dos quatro países-membros e destes com o espaço sul americano de ampliação, quanto as relações externas, indissociáveis do fenômeno da globalização; com os blocos econômicos preponderantes - União Européia, Nafta e Asean; com os países hegemônicos da Tríade.

Concluindo, este trabalho é uma contribuição no sentido de esclarecer o papel de setores da burocracia do Estado Brasileiro na consolidação do MERCOSUL, e mais ainda, de salientar a sua importância, não apenas enquanto instância regulatória, mas de definição de uma política externa que, mesmo sem contar com uma política industrial definida, estabelece limites e parâmetros entre o regional e o global. Se não é antitética à globalização (força centrífuga), a regionalização (força centrípeta) tem funcionado como uma rede protetora à fragmentação e à desregulamentação, efeitos danosos e desagregadores do *laissez-faire* sobre países de menor poder industrial, técnico-científico e financeiro.

É necessário dizer que quando esta tese não representava mais que um esboço, em 1993, o MERCOSUL era olhado com descrédito, como pura retórica, mais um projeto megalômico, sem futuro e que o processo de globalização não permitiria a consolidação do bloco. É bem verdade que durante o período Collor a abertura sem peias então desenvolvida, entrava em contradição com a idéia originária de criação de uma união aduaneira capaz de fortalecer e preparar, de forma gradual, a indústria brasileira para o desafio da redução tarifária e da luta competitiva.

As hipóteses originárias desta tese, são, em primeiro lugar, que o processo de regionalização que se estabelece a partir da década de 80 responde diferentemente aos processos de regionalização vigentes na década de 50, sendo uma resposta à globalização, no sentido dos Estados Nacionais criarem regras à fúria do mercado, mesmo que ao custo da perda de certas prerrogativas<sup>16</sup>.

Decorrente desta primeira hipótese, o enfraquecimento do papel predominante do Estado-nação, da dimensão geopolítica, da soberania, está vinculado aos países mais fracos, e não aos mais fortes, como os EUA e a Alemanha, que se fortalecem, muito embora a interpenetração dos grandes capitais, as fusões e aquisições, bem como a fluidez do capital financeiro em termos mundiais, estabeleça uma virtual fragilidade global.<sup>17</sup> A aceitação do fato não significa dizer que as respostas à crise sejam idênticas e paradigmáticas.

A Segunda hipótese, é que o MERCOSUL representa – em que pesem seus percalços e os ainda incipientes níveis de estruturação, uma estratégia “defensiva” exitosa de países sul americanos para enfrentar a nova ordem mundial. Nesta empreitada, foram decisivas a atuação dos Estados-partes, sobretudo o Brasileiro, que soube contemporizar os interesses dos parceiros<sup>18</sup>, apoiando e dando continuidade ao projeto, mesmo quando ainda não harmonizadas as políticas macroeconômicas entre os parceiros. No processo, o concurso do Itamaraty e de setores da iniciativa privada foram decisivos.

---

<sup>16</sup> O estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) é necessariamente um instrumento de defesa de países mais frágeis em termos econômicos para defenderem suas indústrias. Estas tarifas, contudo, são dificultadas à medida em que o grande capital detém o controle de setores estratégicos da indústria, induzindo, necessariamente ao circuito das importações intra e interindustriais. Não há como negar a transferência patrimonial das empresas do setor de autopeças de capital nacional para o grande capital internacional.

<sup>17</sup> A exemplo da crise detonada a partir da Tailândia em 1997, atingindo proporções globais.

<sup>18</sup> A Argentina, por diversas vezes ameaçou abandonar o projeto, em troca de uma adesão ao NAFTA.

*"Quando os economistas reivindicam o laissez-faire, quando pedem que se reduza a nada a influência do Estado e que a concorrência seja liberada de qualquer freio, eles também não apoiam suas demandas sobre leis cientificamente induzidas".*

Émile Durkheim

## II. GLOBALIZAÇÃO

Poucos séculos na história da humanidade passaram por transformações tão radicais, em termos econômicos, sociais e culturais, quanto o século XX. Em 1916, Vladimir Lenin dizia que a Alemanha, há meio século, não passava de um país miserável, em comparação com a força capitalista da Inglaterra. O Japão, por sua vez, era igualmente insignificante, se comparado com a Rússia. Se incluídos nestes comentários o crescimento da indústria, das cidades, da população mundial e dos meios de comunicação, que teve lugar cinquenta anos após a afirmativa do líder comunista, sobressai o profundo contraste entre o início e o fim deste século. Ainda mais se consideradas as ascensões do Japão e da Alemanha, que passam a compor a Tríade, ao lado dos EUA, após a destruição ocorrida na Segunda Grande Guerra Mundial.

Hoje, às vésperas do ano 2.000, há uma certa convergência de pontos de vista entre historiadores, filósofos, economistas e sociólogos, no sentido de que os países líderes estão passando por uma verdadeira revolução e inaugurando uma Nova Ordem Internacional que, ainda nebulosa em muitos de seus aspectos e criadora de perplexidades, já tem alguns de seus contornos delineados, algumas tendências sendo estruturadas.

É importante salientar que a constatação do fenômeno não representa uma unidade de entendimento quanto às causas, efeitos e desdobramentos deste processo; nem que as construções teóricas que dão suporte a estas elaborações sejam homogêneas; pelo contrário, existe uma série de trabalhos nas ciências sociais e na filosofia que são indicadores da variedade e riqueza do debate <sup>19</sup>. Globalização, Terceira Revolução Industrial, Mundialização — não importa o nome que seja dado ao fenômeno — muito provavelmente representa uma nova fase do capitalismo e têm características próprias, particulares, que o distingue das fases anteriores.

Em primeiro lugar, pode-se assinalar o espetacular aumento da produção mundial das indústrias de manufaturas:

<sup>19</sup> Ver os trabalhos de Samir Amin (1991); Piore & Sabel (1984); Boyer (1987); Lipietz (1988); Attali (1991); dos historiadores Braudel (1985) e Paul Kennedy (1989); Habermas (1987); Wallerstein (1987); Sunkel (1992) e entre nós: Celso Furtado (1992); M<sup>a</sup> da Conceição Tavares (1992); Ianni (1994); Milton Santos (1994) entre outros.

Tabela 2.1  
 PRODUÇÃO DAS INDÚSTRIAS MANUFATUREIRAS MUNDIAIS (1880 -1980)

ANO	Produção Total	Total do Crescimento Anual %
1880	59.4	1.8
1900	100.0	2.6
1913	172.4	4.3
1928	250.0	2.5
1938	311.4	2.2
1953	567.7	4.1
1963	950.1	5.3
1973	1.730.6 -	6.2
1980	3.041.6 -	2.4

FONTE: Paul Kennedy (1989, pp.394).

Paul Bairoch, que estudou os níveis internacionais de industrialização de 1750 a 1980, afirma que nos vinte anos, de 1953 até a crise de petróleo, auge do ciclo virtuoso de crescimento, a produção industrial mundial foi comparável em volume à de todo o século e meio que separava 1953 de 1800. Não obstante, o comércio internacional na primeira metade do século XX apresentava uma escala irrisória, se comparado ao salto quantitativo ocorrido a partir de 1960 (BAIROCH, 1982).

Outro aspecto fundamental no início deste surto de industrialização foi a prosperidade norte-americana, no início do século, sobretudo a partir da sua indústria de bens duráveis de consumo. Considerando, por exemplo, a produção relativa de veículos motorizados, particulares e comerciais, verificou-se que as 4 principais nações européias produziram 702.000 veículos em 1929, ao passo que os Estados Unidos produziram 5.4 milhões naquele ano fatídico (ROSTOW, 1974). Este exemplo é significativo, sobretudo por duas razões: primeiro, por demonstrar a consolidação dos EUA como principal economia mundial já naquele período; segundo, por se tratar da indústria automobilística, do "paradigma" da era de consumo de massa; uma indústria germinadora que dá lugar a um conjunto de transformações do processo de trabalho, intimamente ligadas às mudanças nas condições de existência do trabalho assalariado, inaugurando uma norma social de consumo e uma tendência à institucionalização do conflito capital X trabalho, através da negociação coletiva, o Fordismo (AGLIETTA, 1976) <sup>20</sup>.

De forma sintética, procurar-se-á apresentar as principais características deste processo de globalização, chamando a atenção para a densa complexidade da temática, pois a velocidade da transformação econômica global não é uniforme. O ritmo da inovação tecnológica e do crescimento é irregular, gerando as especificidades, particularidades e descontinuidades, quer seja entre países, quer seja entre setores industriais. Não será ociosa a ressalva epistemológica de que todo esforço de generalização implica, em

<sup>20</sup> Trabalhos que ajudam a perceber a emergência de um novo quadro legal de relações industriais nos EUA é o de David Brody: *Workers in Industrial America (1980)*; o *Unions in Transition*, organizado por S.M. Lipset em 1983, sobretudo cap.3; *Adeus ao Proletariado* de André Gorz (1987) e o livro de Kaplinsky & Hoffman (1988), *Driving Force*, para o setor automobilístico (cap.5).

certa medida, num reducionismo e empobrecimento da realidade. Mesmo assim, é possível assinalar as características mais relevantes deste novo cenário mundial:

- ❖ Uma ampla transnacionalização da economia mundial efetivada pelos grandes conglomerados multinacionais, a princípio e, posteriormente, pelo sistema bancário;
- ❖ A dificuldade de regulação dos Estados Nacionais pela criação de um sistema financeiro internacional privado e fruto da interpenetração dos capitais forâneos, levando ao esgotamento do modelo Keynesiano de Pleno Emprego e do Bem Estar Social;
- ❖ A formação de Blocos Econômicos Regionais como mecanismo de defesa ao acirramento da concorrência mundial;
- ❖ Uma Revolução Tecnológica baseada no complexo *computrônico* (DREIFUSS, 1997), gerando um novo paradigma de produção industrial — a automação flexível integrada — que se articula com mudanças radicais na organização dos processos de trabalho. Novamente vale a ressalva de que é muito mais adequado se falar em tecnologias, do que em tecnologia (ROSEMBERG, 1982);
- ❖ fenômeno hoje conhecido como *jobless growth* ou crescimento econômico com desemprego que está diretamente vinculado à intensificação da competição global, forçando as empresas a se tornarem "magras" como condição para se tornarem mais eficientes. As altas taxas de desemprego sobrecarregam os programas sociais dos governos; reduzem os rendimentos dos impostos; aumentam as disparidades de renda; acirram os sentimentos contra imigrantes; impedem ou retardam a entrada no mercado de trabalho de jovens e mulheres.<sup>21</sup>

Este processo, embora com características diversas da crise dos anos 60/70, tem elementos de continuidade com o passado, que precisam ser explicitados para possibilitar uma compreensão mais abrangente do fenômeno. São variadas as interpretações sobre o estancamento do ciclo virtuoso do capitalismo nos anos que se seguiram à 2ª Guerra Mundial. A Escola Francesa da Regulação entendeu que o núcleo da crise estava associado ao crescimento dos sindicatos, à sua organização, num período — os anos 60 — onde as taxas de desemprego eram muito baixas, fazendo diminuir a taxa de rentabilidade do capital. O peso crescente das

<sup>21</sup> Este fenômeno vem sendo muito mais acentuado nos países europeus, onde as grandes corporações têm demitido em massa. A FIAT, maior empregadora da Itália, despediu 22.000 trabalhadores de 1989 até 1994. Na Alemanha, a indústria metal-mecânica está cortando 600.000 postos de trabalho e vem procurando reduzir a jornada semanal de trabalho (*Time*, feb,7, 1994). O problema tem se espalhado como uma mancha de óleo, atingindo da península Ibérica aos fjords noruegueses. A causa, de acordo com a maioria dos economistas neoliberais, está nos altos impostos e no gasto social, que desestimulam o investimento, detêm a contratação e já não poupam sequer os trabalhadores qualificados (Howes, 1997).

remunerações, aliado ao incremento relativo da carga fiscal por conta do *Welfare State* e à saturação de setores que impulsionavam o conjunto da indústria, pressionavam a taxa de rentabilidade (*profit-squeeze*) (AGLIETTA, 1979).

As despesas públicas, nos itens de saúde, educação e previdência, tiveram um crescimento significativo no período, entre os países da OECD<sup>22</sup>.

Na Europa, entre 1960 e 1973, os salários reais aumentaram a uma taxa anual acelerada: 5.3% na Alemanha Ocidental; 6.5% na Itália; 5.0% na França e 3.3% no Reino Unido (BOYER, 1986). Nos Estados Unidos, em um quarto de século – 1947 a 1973 – os salários semanais reais aumentaram, em média, 1.8% ao ano (PETERSON, 1992).

Entre 1968 e 1976 houve uma redefinição das relações capital - trabalho no processo de produção e no Estado, nos países centrais. Essas intervenções obrigaram os empresários dos países capitalistas mais importantes a compartilharem parte de seu controle sobre o processo produtivo, com os trabalhadores. As vitórias trabalhistas atestam a afirmação:

- ❖ Grã-Bretanha (1974/75/76): ampliação dos direitos dos trabalhadores nos locais de trabalho; limitação das demissões;
- ❖ França (1973 /75/77): ampliação dos direitos dos trabalhadores quanto à informação, assistência médica, proteção e previdência;
- ❖ Alemanha (1969/70/72/73/76): ampliação dos direitos dos operários no local de trabalho e outorga aos conselhos dos trabalhadores das empresas do direito de participar da tomada de decisões;
- ❖ Suécia: (1976): aprovação da legislação que obrigava o empresário a negociar com os trabalhadores cada decisão empresarial de peso.

A força do movimento trabalhista fica patente no quadro 2.1:

Quadro 2.1

PAÍSES ONDE O MOVIMENTO OPERÁRIO EUROPEU SUPEROU OS 50% DOS VOTOS NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES (1966-1986)

PAIS	ANO DE ELEIÇÕES
Áustria	1971, 1975 e 1979
França	1981
Finlândia	1966
Grécia	1981
Suécia	1968, 1970, 1982
Noruega	1969
Espanha	1982, 1986
Portugal	1979

FONTE: Therborn, G. (1984), "The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism". *New Left Review*, n. 145:8

<sup>22</sup> Desde 1960 as despesas públicas totais, no conjunto dos sete maiores países da OECD passaram de 14% para 24% do PIB em 1980. Na Alemanha, de 19 para 26%; na França, de 16 para 25%; na Itália, de 16 para 23%; na Holanda, de 16 para 30% e na Bélgica, de 16 para 28%. (*Dépenses Sociales: érosion ou évolution?*) (L'observateur de l'OECD, nº126, janvier. Paris:OECD)

A reação dos capitalistas veio sob diversas formas, notadamente da racionalização técnica e da racionalização administrativa e gerencial, bem como da busca alternativa de novos mercados, tanto interno ao país, quanto externo. No caso Interno, pode-se exemplificar a transferência de grande número de indústrias do *snow belt* no Norte dos EUA, para o *sun belt*, no Sul deste país. Indústrias que deixaram Michigan, Illinois, Pensilvânia e Nova York, para se instalarem na Califórnia e no Texas. No caso externo, a proliferação das multinacionais pelo mundo.

*"A internacionalização da produção foi a principal resposta do capital ante a força do movimento operário". (NAVARRO, 1995, :98)*

A indústria automotora foi o exemplo mais acabado desse processo. O surgimento do carro global, da produção global, significou a transferência de postos de trabalho de áreas com movimentos operários fortes, para áreas com sindicalismo inexpressivo ou os *green fields*.

Em 1982, todas as empresas norte-americanas de automóveis estavam produzindo no México: a Ford em Chihuahua, a Chrysler em Ramos Arizpe, a American Motors em Torreón. "O emprego na indústria automobilística nos EUA alcançou seu mais alto nível em 1978 com 1.004.900 postos de trabalho e reduziu-se para 704.800 postos em 1983, cifra inferior à de 1951" (NAVARRO, op.cit, :98), (CASTELLS, 1989; 322:3).

Entendendo que os aspectos de política econômica e de política social estão intimamente articulados, pode-se dizer que o declínio da rentabilidade do capital nos países centrais esteve associado a um conjunto de mudanças na década de 60, que vão desde a Revolução de Paris em 1968, que se propagou dos *boulevards* para todo o mundo, à radicalização nos meios operários; aos movimentos de contra-cultura e pacifistas; à derrota militar dos EUA no Vietnã e até à instauração dos regimes autoritários na América Latina.

O cientista social norte-americano de esquerda Michael Harrington, escrevia em 1969, na introdução de um livro importante para a época, uma frase que por muito tempo se fez ouvir: "O sistema americano já não parece funcionar. Afirmam seus estadistas que tudo o que desejam é simplesmente erradicar a guerra, a fome e a ignorância do mundo, e, no entanto, seguem políticas que tornam os ricos mais ricos, e os pobres mais pobres e incitam a violência no globo".(HARRINGTON, 1969, : 191).

A ofensiva da direita aos "anos rebeldes" surge nos discursos de seus intelectuais, que atribuem a origem da crise e da Ingovernabilidade, aos excessos do intervencionismo estatal e à democracia. Samuel Huntington(1992) falava então de *overloaded government*.

O Estado de Bem-Estar nos EUA sempre foi muito inferior, em termos de resultados, ao europeu. Em 1967, o Conselho dos Consultores Econômicos do Governo Norte-americano informava que apenas 22% dos pobres tinham assistência pública; em 1966, a maioria das crianças indigentes dos EUA não tinha o amparo das leis, omissão que atingia mais de dez milhões de

menores. (op.cit.HARRINGTON: 63).

Em um período onde os Estados Unidos viviam um surto de progresso sem precedentes, os dados acima chegam a impressionar e desmistificam o *overloaded government* das políticas keynesianas de bem estar, como afirmava o conservador Huntington. A "sobrecarga" não estava apenas nas políticas sociais, mas no *warfare* - como dizia Marcuse<sup>23</sup>.

A crise do petróleo foi o elemento que faltava para a abertura e consolidação dos "Tempos Conservadores" e de hegemonia do neoliberalismo.

## 2.1. A REINVENÇÃO DO PENSAMENTO LIBERAL

Esta reinvenção é fiel, em suas grandes linhas, filosófica, política e econômica, às raízes do pensamento de Locke, Mill, Smith e Tocqueville<sup>24</sup>. No campo filosófico, centra-se na apologia da liberdade individual, baseada na premissa dos direitos individuais naturais que, conforme esta concepção, antecede à formação do poder político. No campo político, à crença nas liberdades formais como garantia contra a impaciência prometeica ou a ambição totalitária, como dizia Raymond Aron. No campo econômico, implica na restrição ao controle estatal e no estímulo à liberalização do mercado como fator determinante da poupança, dos investimentos e da

produtividade<sup>25</sup>. É princípio constante e característico desta doutrina que o Estado é tanto mais liberal, quanto mais reduzidos forem os seus poderes - "o Estado Mínimo dos anglo-saxões".

Uma questão relevante, quando se debate as transformações das relações entre o Estado, a Sociedade e o Mercado, é a Democracia. Um estado liberal - em que pesem as diversas significações que se atribuem ao termo - não é necessariamente democrático. Em geral, tem-se realizado, historicamente, em sociedades nas quais a participação no governo é restrita, limitada às classes possuidoras. Mas, com isso, não se quer dizer que o liberalismo é antitético à democracia.

<sup>23</sup> A questão é enfiada numa ampla discussão teórica na época, sobre a opção entre a aplicação dos recursos públicos em armamentos ou políticas sociais em Baran e Sweezy. in: O Capital Monopolista e p.ex. Galbraith in: The New Industrial State.

<sup>24</sup> "(...) o único fim pelo qual é justificável que a humanidade, individual ou coletivamente, se intrometa na liberdade de ação de qualquer um de seus membros, é a própria proteção da liberdade". (Mill, J.S. (1984) Sobre la Libertad. Madrid: Sarpe

<sup>25</sup> Keynes, por temperamento um aristocrata e, partidário da classe média por convicção, em carta a Hayek em 1944, dizia que: "o planejamento moderado estará seguro se os responsáveis por ele forem bem orientados nas suas mentes e corações para o aspecto moral". Acreditava, por um lado, que as sociedades anônimas abrandariam o nível do egoísmo das empresas, e por outro que o Estado criaria órgãos com espírito público, cujas deliberações excluiriam os motivos da vantagem privada. (Harrington, 1969, :109) Um ponto de vista mais realista está em Galbraith (1983: caps 26 e 35.)

Tocqueville, um dos pilares da concepção liberal, discutia o "problema da Democracia", que teria como ameaça implícita, a tirania da maioria; o perigo que a democracia representaria com a progressiva realização do ideal igualitário, gerando um nivelamento, cujo efeito seria o despotismo. Daí, a questão de Tocqueville : poderá a liberdade sobreviver na sociedade democrática?

*"Por acaso existe alguém capaz de pensar que a democracia, depois de ter destruído o feudalismo e vencido os reis, retrocederá diante dos burgueses e dos ricos? Será possível que interrompa sua marcha justamente agora que se tornou tão forte e seus adversários tão fracos?" (TOCQUEVILLE, 1961, t.I, v. 1.XLIII-339).*

Hayek, economista austríaco – não por acaso Nobel no ano de 1974 – e talvez o "decano dos neoliberais", após a crise do petróleo expressou em diversos trechos de suas obras, opiniões muito próximas ao pensamento de Tocqueville. Para Hayek, um governo não teria o direito de exercer a coerção, exceto para garantir a aplicação das regras gerais e, por isso, também, não teria o direito de promover um ideal substantivo de justiça distributiva. Como teórico, argumentou fortemente contra o Estado de serviços ou de bem estar, insistindo na indissolubilidade entre liberdade econômica e liberdade sem adjetivos. Atribuía à democracia um valor instrumental e à liberdade individual um valor intrínseco (BOBBIO, 1988).

As "forças espontâneas ordenadoras" seriam suficientes para realizar o equilíbrio macro-social. Na ação do Estado estava a causa do desequilíbrio: "O liberalismo - dizia Hayek - exige que todo poder – e portanto o da maioria – esteja submetido a limites. A democracia, ao contrário, chega a considerar a opinião da maioria como o único limite aos poderes governativos" (HAYEK, 1944:59-60).

Percebe-se, portanto, na concepção dos neoliberais puros<sup>26</sup>, a incompatibilidade de uma coexistência pacífica entre democracia e capitalismo, realizada através da intervenção estatal. Von Mises, fundador da escola neoliberal austríaca, também combatia a ampliação da esfera do governo, na medida que isso significava interferir na propriedade privada e na liberdade dos indivíduos, roubando-lhes espaço, transformando-se em concorrente do capital:

*"Em nenhum ponto fica mais claro e mais fácil demonstrar a diferença entre o raciocínio do velho liberalismo e o neoliberalismo, do que no tratamento da igualdade. Os liberais do séc. XVIII, guiados pelas idéias da lei natural e do iluminismo, exigiam para todos a igualdade nos direitos políticos e civis, porque pressupunham serem iguais todos os homens(...) No entanto, nada mais infundado do que*

<sup>26</sup> A Escola Neoliberal Austríaca foi criada por Von Mises (1881-1973), tendo como precursores Carl Menger e Von Böhm-Bawerk. A pedra angular desta escola foi a teoria da utilidade marginal de valor subjetivo. Essa teoria articula todos os fenômenos econômicos, simples ou complexos, às ações dos indivíduos, sendo cada uma delas executadas como resultantes de valores pessoais subjetivos. (Von Mises, 1987)

a afirmação da suposta igualdade de todos os membros da raça humana". (VON MISES 1987:33)

Mesmo considerando-se as diferenças entre os diferentes matizes neoliberais da escola de Chicago; da escola austríaca; da escola virginiana do *public choice* de Buchanan, ou ainda do anarco-capitalismo, é possível alinhar o núcleo de definição básico dos neoliberais:

- ❖ Superioridade do livre mercado;
- ❖ Individualismo metodológico;
- ❖ Contradição entre liberdade e igualdade;
- ❖ Conceito abstrato de liberdade.

Isaiah Berlin (1981:137), em crítica à argumentação neoliberal, afirmava que de nada valia este conceito de liberdade para homens analfabetos, subnutridos e doentes: *"esses homens precisam de instruções ou de cuidados médicos antes de poderem entender ou utilizar uma liberdade mais ampla. O que é liberdade para aqueles que não podem dela fazer uso? – E arremata: "O que desnorteia a consciência dos liberais do ocidente, a meu ver, não é a crença de que a liberdade buscada pelos homens difira, segundo as condições sociais e econômicas de cada um, mas do que a minoria que a possui chegou a ganhá-la através da vasta maioria que não a possui, ou, pelo menos, escapando à visão dessa maioria"*.

O alvo preferencial dos que defendem esta tendência passa a ser o Estado de Bem Estar Social, sobretudo a partir do movimento de instabilidade da economia, na década de 70.

*"A partir dos anos 70, o número dos que defendem o planejamento, a regulação estatal, o distributivismo das políticas sociais, o universalismo da proteção pública, diminui sensível e progressivamente. Também aumentou muito a desconfiança na eficiência dos sindicatos e dos partidos em perseverar na estabilidade política e no funcionamento auto-controlado dos sistemas democráticos"* (FIORI, 1992a).

Um defensor intransigente da nova direita, o monetarista Milton Friedman faz um ataque veemente aos programas sociais que, segundo ele, ameaçam os interesses e liberdades individuais, inibindo a atividade privada e levando à crise econômica (FRIEDMAN, 1977). Mas, será na década de 80, com os governos ultra-conservadores de Reagan e Margaret Thatcher, que a ideologia neoliberal não só se torna hegemônica, como apresenta-se como paradigma universal do crescimento econômico.

Mais recentemente, no plano das definições políticas, os neoliberais, ao tratarem do problema da governabilidade, defendem que o sistema democrático esteve carregado de participantes e de demandas, as quais não satisfeitas, fomentavam a ingovernabilidade. Para Michel Crozier (1975), a ingovernabilidade estava consubstanciada à democracia, por propiciar a entrada de um número maior de pessoas na participação do sistema político. A legitimação do próprio *ethos* democrático inviabilizava hierarquias

tradicionais. Huntington(1970), ainda mais radical, afirmava que o excesso de igualdade tendia a deslegitimar a autoridade e os líderes. Há, contudo, um forte teor autoritário nesta concepção, na medida em que um Estado neoliberal, ao ser menos proprietário e interventor na economia, não significará, necessariamente, ser fraco politicamente.

A Economia Política dos neoliberais, à diferença dos clássicos, está imune a qualquer filosofia moral. O desperdício, o consumo conspícuo, o hedonismo, o utilitarismo, a maximização das vantagens, desde que garantindo o interesse individual, são tornados valores incondicionais. O próprio Friedman afirmava que lhe interessavam os resultados e não os meios de alcançá-los. As desigualdades, os desequilíbrios, a massificação, a violência, a destruição ambiental têm sido os resultados dessa dinâmica alucinante de um sistema no qual a acumulação de capital tem se transformado num fim em si mesmo. É a sociedade do simulacro, como apontaram Weber e os Frankfurtianos.

Não é preciso muita argúcia para se perceber que este sistema tem, em escala crescente, marginalizado uma vasta parcela da humanidade à fome endêmica, à miséria e à exclusão política e cultural. Esta razão crítica não parte daqueles que têm uma compreensão funcionalista e instrumental do Estado Democrático de Direito; nem tão pouco dos que acreditam na utopia da sociedade do trabalho, ou ainda numa concepção fechada e evolucionista da história. Os ideais também precisam de uma referência real, a custo de perderem sua força orientadora da ação; e este foi o caso do socialismo real .

Pensadores de diferentes matrizes teóricas tão diversas quanto Habermas, Hirschman, Hanna Arendt e Dahrendorf são unânimes em reconhecer que o resultado da síntese do progresso nesse final de século tem sido a instabilidade, a imprevisibilidade, a intransparência. Em ensaio que se tornou célebre, Habermas, ao se referir à maré montante do neoconservadorismo, afirma que estes tentam vender a idéia do mercado sob o manto das palavras de ordem "liberdade e democracia" e realizam uma política que não tem nada a ver com democratização. Uma política que, ao contrário, promove uma crescente desarticulação entre a atividade do Estado e a pressão legitimadora da esfera pública, e que entende por liberdade não a autonomia do conjunto da sociedade, mas a liberdade da ação dos investidores públicos (HABERMAS, 1987).

Dahrendorf, ao ser perguntado em entrevista sobre a possibilidade de liberdade sem justiça social, respondeu que *"Não há liberdade se não houver direito à cidadania e a cidadania é mais do que um passaporte. A cidadania é o direito de desempenhar um papel ativo no mercado e no processo político, e exige uma certa posição econômica e social"* (BOVERO, 1993:147).

É difícil , no contexto deste trabalho, esgotar as questões relacionadas ao ciclo social-democrático, na crise do Estado, no retorno do liberalismo ao cenário político. De qualquer forma estas questões estarão presentes, na

medida em que uma das preocupações centrais é compreender as experiências de transposição do pensamento e das práticas neoliberais nos países de desenvolvimento tardio, especificamente aqueles que, na América Latina e através do MERCOSUL buscam uma melhor inserção de suas economias no atual mercado mundial.

Estas reflexões tentam responder a uma perplexidade crescente ante ao longo processo de crise social e de experiências de ajuste na região latino-americana, que têm resultado numa desarticulação das economias e dos Estados nacionais, a ponto de obscurecer a dimensão das soberanias, as alternativas e o futuro dos países da região.

De par com esta perplexidade caminha outra, que vem a ser o avanço, entre os amplos setores da inteligência progressista e de esquerda do continente, da proposta neoliberal, ou do seu matiz, a sua racionalização em nome da modernidade, do *leaping-frog* capaz de realizar uma rápida integração à nova ordem internacional.

Sabe-se do caráter intrinsecamente retórico implícito nas linguagens discursivas, sobretudo nas ciências humanas, e acredita-se que, metodologicamente, elas ajudam a diferenciar a categoria "objetividade" como algo fundado na experiência, e a "verdade", como baseada na validade discursiva. A "objetividade", no caso, pode ser entendida como uma série de medidas estabelecidas na dimensão sócio-político-econômica dos países latino-americanos desde a década de 80 que têm agravado as condições de vida da maior parcela da sua população. E mais! A região viveu quase 50 anos de crescimento econômico e modernização ininterruptos, sem que o caráter desigual de distribuição da riqueza se amenizasse. Isto para reduzir a premissa à sua estrutura básica.

Parece incrível, contudo, que toda essa miséria histórica nada represente e que os "velhos argumentos" liberais sejam apresentados como o mais recente produto da 3ª Revolução Tecnológica. A desideologização da política, o "fim da história", em nome da eficiência e da competência, é um simulacro. É sabida a importância e o papel que teve a social-democracia para o controle da violência do mercado e para o bem estar dos cidadãos nos países europeus. Apontar os equívocos do Estado é importante, mas acreditar num discurso supostamente social-democrata numa região com massas famintas, Estado Mínimo e judiciário afeito à impunidade dos crimes de colarinho branco é, para dizer o essencial, hipocrisia. Num quadro social tão dilacerado, como diz a economista Conceição Tavares, "*não há social-democracia viável abaixo do Equador*". (TAVARES, 1991).

É sintomático, portanto, que no Brasil, a coligação dos "social-democratas" se dê com os setores mais conservadores das oligarquias regionais, os quais sustentaram e se auto-sustentaram ao longo de todo o período de excessão do "Estado-Intervencionista-ditatorial" e hoje, quando o aliado principal é o capital internacional, reproduzem as máximas do Estado Mínimo.

É fundamental, avaliar os diferentes diagnósticos sobre a crise na região. As considerações aqui desenvolvidas, não implicam na execração, quer do mercado, quer dos direitos e liberdades individuais, desde que sejam temperados pela democracia e por um Estado que garanta a ampliação das oportunidades e do consumo social.

Acredita-se que a derrocada do socialismo real e o fim da Guerra-Fria exercerão, em um tempo não muito longo, uma modificação no atual debate. Sem a existência de governos socialistas, o estatuto da crítica à sociedade capitalista não será o mesmo e tenderá a ganhar dimensão. Uma série de trabalhos de relevante significação teórica já vêm sendo construídos nesta linha<sup>27</sup>.

O processo vertiginoso de mudanças no 1º. Mundo tem diversos fatores agravantes para os países periféricos. De forma sintética, é possível dizer que estes países trazem uma herança histórica colonial — que não cabe tratar aqui — cujo traço mais marcante é a exclusão de importantes segmentos da população dos mercados de bens primários da indústria, sem qualquer qualificação profissional, debilitados na saúde, levando uma existência da "mão à boca" — como diria Amartya Sen — num momento em que a exigência maior da economia mundial é a informação e a alta habilitação técnica (SEN, 1988).

Somando-se a essa "herança", a perda de certas vantagens comparativas, quer ao nível do trabalho barato, pela intensividade do capital, quer pela substituição de matérias-primas sintéticas e um conjunto de novos materiais que diminuem o uso industrial do aço, do cobre, entre outros, ter-se-á a caracterização de um impasse histórico.

O quadro de referência ou o pano de fundo deste trabalho é o processo de ajuste neoliberal que passa a ser implementado em quase toda a América Latina, a partir do início da década de 80, hoje conhecido por "Consenso de Washington", e que tem como objetivos principais, a promoção da estabilização da economia através do ajuste fiscal e a adoção de políticas ortodoxas, tendo como peças-chave, o mercado e a redução do tamanho do Estado. É intenção, nesta tese, além de expor analiticamente o enfoque deste "Consenso", confrontá-lo com a alternativa *soi-disant* "social-democrática" e com a abordagem "neo-estruturalista", sendo esta última, ao contrário da primeira, fundamentada no processo histórico, no desvelamento das raízes dos conflitos políticos, nas expectativas dos atores e grupos sociais.

É evidente que o processo de desenvolvimento do capitalismo nos países da região possui suas invariantes, mas as assimetrias de natureza política, econômica, geográfica e populacional impedem generalizações simplistas. Neste sentido, o contexto é relevante, a situação histórica possibilita as especificidades. É a maneira pela qual uma determinada forma

<sup>27</sup> Houve um rico debate levado a cabo por pensadores de tradição marxista, social-democrata e liberais —democratas sobre as possibilidades de síntese entre socialismo e liberalismo, partindo da premissa de que a justiça social é condição de liberdade individual: Perry Anderson, Bobbio, Bovero, Habermas, Anthony Giddens, Francisco Oliveira, entre outros.

institucional do sistema político e , uma certa política econômica, acabam se articulando. Assim, impõe-se evitar-se a transposição automática de experiências históricas vividas por outros países, conforme pretendem os neoliberais.

O eixo norteador desta tese partiu, por conseguinte, de três questões centrais a serem trabalhadas:

1. A transnacionalização global esgota as possibilidades de reação dos Estados nacionais nos países de capitalismo tardio ? (TAVARES, 1993);

2. É factível uma articulação defensiva da América Latina visando uma inserção dinâmica e positiva no processo da 3ª. Revolução Industrial, a exemplo do MERCOSUL? (CANO, 1993);

3. É possível uma transformação da economia da América Latina com equidade?

Para melhor atingir os objetivos, parte-se da premissa de que é necessário sumarizar um quadro retrospectivo das principais mudanças havidas na economia mundial após 1945, tendo em vista que a periferia do sistema (a América Latina) está submetida, não mecanicamente, à lógica desta expansão capitalista.

## 2.2 Cenários da Globalização

O Escritório Central de Planejamento do Governo Holandês (CPB), publicou em 1992 um estudo sobre os possíveis cenários da evolução do processo de globalização do mercado mundial, de 1990 a 2015, partindo de duas premissas básicas: ou o comércio mundial avançaria em sua característica liberal e multilateral, ou desviaria para um processo de rivalidade entre os Blocos comerciais.

Para dar suporte a cada uma dessas premissas, foram estabelecidos 04 cenários diferenciados, num diapasão mais próximo, seja da globalização, seja da regionalização.

No 1º cenário, intitulado de "Mudança Global ", o Japão e os Tigres Asiáticos tornavam-se fortemente ligados a uma orientação de livre mercado. Os EUA retomariam seus altos índices de produtividade, reduziriam seu déficit público e a economia seria novamente florescente. Na Europa, as reformas econômicas permaneceriam pela metade, prevalecendo o avesso ao risco e diminuindo a atividade econômica, com a perda de terreno de importantes setores industriais. Tensões políticas e sociais resultantes da recessão seriam agravadas por movimentos migratórios de massa para a Europa Ocidental.

No 2º cenário, intitulado de "renascimento europeu", o crescimento da competição global levaria à emergência de oligopólios mundiais e alianças estratégicas, apoladas por governos, num clima onde a "coordenação" mais que o livre mercado jogaria um papel dominante na regulação da

economia. A integração europeia avançaria rapidamente, criando condições favoráveis para os negócios europeus. Os negócios norte-americanos, ao contrário, seriam incapazes de retomar as fórmulas do passado. O crescimento do déficit comercial dos EUA aumentaria a inclinação protecionista. O Japão e os Tigres reorientariam seus interesses para o mercado interno e para a Europa .

No 3º cenário, "Crise Global", nem a economia dos EUA nem a europeia conseguiriam prosperar. O crescimento asiático e a impotência dos outros dois blocos assegurariam um aprofundamento das tensões comerciais com as principais regiões do mundo degenerando em antagonismo e fechamento dos blocos. Impedidos de garantir seu padrão de vida pela produção para o mercado mundial, a armadilha demográfica em muitos países em desenvolvimento se fecha e uma crise mundial de abastecimento alimentar ocorre.

No 4º e último cenário de "crescimento estável", um forte impulso na direção do desenvolvimento sustentável e forte dinamismo tecnológico, constituem-se em forças dominantes. As reformas em quase todos os países levam a um renovado crescimento econômico, facilitando atitudes abertas e cooperativas nas negociações de comércio internacionais. Tanto o livre mercado, quanto o elemento de coordenação representam papéis decisivos, ao nível doméstico, ao nível mundial .(BPC,1992) (JUNE, 1995,:4:5)

Mesmo levando-se em conta que um terço do período de abrangência dos cenários já se passou, a metodologia traz dificuldades, seja por estabelecer padrões antitéticos, convergentes e semelhantes, que nunca ocorrem sob a forma de tipo ideal, seja por definir como simplificação de uma determinada realidade o padrão ( +, -, = ), quando a fenomenologia dos acontecimentos têm múltiplas determinações, além de um grau de articulação que impede o isolamento do "puro fato social" . De qualquer forma a metodologia dos cenários tem suas vantagens, à medida que, ao antecipar e simular situações, estimula a elaboração de estratégias e a definição de propostas para o enfrentamento das dificuldades e oportunidades futuras.

Em relação aos cenários apresentados, a recente crise asiática, seguida pela moratória russa, demonstrou sua improbabilidade. Há elementos dos quatro cenários trabalhando articuladamente, pois tamanha é a amplitude da integração na Tríade, que é difícil supor um longo período recessivo na Ásia – não previsto – sem que afete a economia dos EUA. Além disso, hoje em dia, tanto a economia norte-americana floresceu, quanto a União Europeia vem se consolidando, não representando soma zero.

Outra formulação cenarista sobre a evolução das relações econômicas mundiais foi consolidada num projeto intitulado Mesa Redonda de Berkeley sobre a Economia Internacional, também conhecida como os cenários

BRIE<sup>28</sup>, , que definiu três possibilidades: 1. Multilateralismo administrado ; 2. Regionalismo produtivo e, 3. Regionalismo de confronto. (JUNE,1995,:6:7)

No "multilateralismo administrado", o comércio não seria totalmente liberalizado, os governos estariam aptos a estabelecerem regras controladoras do sistema de comércio mundial, relativamente liberais, com o mercado decidindo os resultados.

O "regionalismo benigno" ou "protecionismo defensivo" indica uma situação onde diferentes regiões vivem com maior independência *vis-à-vis* as outras, com baixo nível de sensibilidade e de vulnerabilidade em relação às demais regiões.

Por fim o "regionalismo de confronto", quase um retorno ao regionalismo mercantilista do princípio do século, com governos mais preocupados com suas posições relativas nas relações internacionais, do que com ganhos de bem estar.

Em relação aos três cenários, o 2º é o mais improvável, tendo em vista a intensidade e amplitude do comércio mundial, sendo que os dois outros estão a depender da evolução da crise do sistema financeiro. De qualquer forma, nesta última década do século e do milênio, a economia mundial presenciou a queda no ritmo de crescimento do Japão e dos Tigres Asiáticos; a emergência de um novo e poderoso contendor na arena capitalista, a China; a retomada do crescimento e dos índices de produtividade dos EUA, que resgataram sua hegemonia econômica; uma crise de profundas conseqüências na Rússia; uma orquestração defensiva da Europa, que politicamente retorna a um socialismo mitigado, ancorado no sucesso da união monetária e na ampliação de seus membros, com a futura e programada incorporação da Polônia, Repúblicas Tcheco e Eslováquia, Hungria e Romênia.

A América do Sul, que desde o início dos anos 90 torna a receber novos fluxos de investimento de países do G7, vive a ameaça de estagnação e crise financeira que, a depender das formas de seu tratamento, podem redundar, seja no aprofundamento da recessão, com repercussões globais, seja no estabelecimento de novos mecanismos regulatórios, capazes de garantir a geração de emprego, o crescimento econômico e social, além da elevação do patamar de consumo e bem estar dos países na periferia do sistema.

<sup>28</sup> Berkeley Round Table on the international Economie (BRIE). SANDHOLTZ, Wayne et al. (1992), The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System. New York: Oxford Univ. Press

*"O progresso parece óbvio e assegurado somente durante aqueles períodos em que predomina a ciência normal".*

Thomas Kuhn

# III. A NOVA ORDEM MUNDIAL

UNICAMP

BIBLIOTECA CENTRAL

SEÇÃO CIRCULANTE

## 3.1. ANTECEDENTES

Com o término da Segunda Guerra Mundial, os EUA passam a desempenhar um novo papel, qual seja, o de Potência Hegemônica a estabelecer o ritmo e o desempenho econômico do novo quadro internacional. É nesse período que se constitui a Organização das Nações Unidas e, a partir da Conferência de Bretton Woods (1944) são criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), com explícita liderança dos EUA.

Em 1947, em função dos sucessos obtidos pelos comunistas, a partir da planificação econômica e por conta das vitórias dos PCs no Ocidente, os EUA definem a doutrina Truman contra o comunismo, e se dispõem a ajudar os países que se definissem pelo combate ao perigo vermelho; a partir daí, passam a apoiar a reação aos movimentos de libertação da Grécia e da Turquia.

Como parte dessa doutrina, foi aprovado em junho de 1947 o Plano Marshall, que destinava recursos para reconstrução da Europa, após terem sido dissolvidos, na Itália e na França, os governos de coalizão, que resultaram no afastamento dos comunistas das Frentes Nacionais. Iniciava-se assim, o período da Guerra Fria e desenhava-se uma nova geopolítica mundial.

Nesse contexto, reconstruir principalmente a Alemanha e o Japão, situados na fronteira estratégica, era tarefa urgente e prioritária. Albert Hirschman, então economista do Federal Reserve Board e que trabalhara, na época, na reconstrução da França e da Itália, bem como em diversos planos para a integração econômica européia, deixa transparecer, em um de seus ensaios, que, a princípio, havia uma certa intenção, por parte dos administradores do Plano Marshall, de buscar a desconcentração do poder econômico, nas mãos dos grandes grupos financeiros europeus, sobretudo alemães: *"Tornei-me particularmente sensível à propensão dos países grandes e poderosos no sentido de dominar os Estados mais fracos por meio de transações econômicas"* (HIRSCHMAN, 1986: 85).

Só a partir de meados da década de 50 é que se iniciou a concorrência inter-capitalista, sob hegemonia norte-americana, com a expansão das filiais das grandes corporações manufatureiras, após a etapa prévia de exportação de mercadorias e do endividamento financeiro das nações européias e do Japão, em favor dos EUA<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> É interessante observar, no Brasil, durante o período JK, a ofensiva de grandes empresas européias, já se contrapondo à hegemonia comercial nort-americana: a implantação das marcas Sinca-Chambord; DKW-Vomag; a Volkswagen; a Mercedes Benz, a Alfa Romeo, a Willys Overland, pioneiras na indústria automobilística do país.

A situação do Japão no pós-guerra é diferenciada da europeia, e impressiona, pela velocidade com que operou a sua transformação econômica. O Japão tinha sido o primeiro país asiático a tentar copiar - a partir da Revolução Meiji, em 1868, considerada por alguns cientistas sociais como uma Revolução Burguesa - o modelo econômico, militar e imperialista ocidental (OKABE,1974). Território ocupado depois de 45, dependente da ajuda norte-americana, a sua situação começou a mudar a partir de 1950, com os altos gastos dos EUA na guerra da Coreia. "A Toyota, por exemplo, corria o risco de falir, quando foi salva pela primeira encomenda de caminhões do Dept<sup>o</sup>. de Defesa dos EUA e o mesmo aconteceu com muitas outras companhias" (KENNEDY,1987:397).(6)

A influência desta guerra para a alavancagem da economia japonesa foi decisiva, pois era a única economia próxima ao conflito, com razoável industrialização e identificada com os EUA. Entre 1950 e 1955, a princípio, enquanto supridor de material bélico e serviços para a ONU e, após julho de 1953, quando do armistício, como fornecedor de equipamentos para a reconstrução da Coreia do Sul. Estima-se que foram injetados na economia japonesa, um valor em torno de US\$ 3.6 bilhões. Isto representou, no período, o equivalente a mais ou menos 60 a 70% de todas as exportações japonesas (MONTHLY REVIEW,1992).

Esta imprevista expansão da demanda foi significativamente forte nas indústrias têxteis, siderúrgicas e na automobilística; justamente os setores que conduziram o surto de exportação japonês durante as duas décadas de 50 e 60. (ANGEL,1991).

Para ter-se uma idéia da indústria japonesa no período, se comparada com aquelas dos países líderes, os Estados Unidos produziam em 1955 a quantidade de 9.200.000 veículos automotores; a Alemanha Ocidental, 909.000 e a França, 725.000, enquanto o Japão não passava das 70.000 unidades. Este número é menor do que aquele da Ford Motor Company, antes mesmo do lançamento do famoso modelo T em 1912 (CUSUMANO,1985).

Os dados acima tornam-se ainda mais significativos quando se percebe que, já em 1980, os japoneses produziam mais de 11 milhões de veículos e que, entre 1960 e 1984, sua parcela na produção mundial de carros passou de 1% para 23%.

Em 1951, o PNB total do Japão era de 1/3 da Grã-Bretanha e 1/20 dos EUA. Três décadas mais tarde, o PNB japonês era o dobro do britânico e quase metade do americano (KENNEDY,1989,398:443). Pode-se, portanto, ao fazer uma análise da evolução da indústria e da economia japonesa a partir da 2a. Guerra Mundial, estabelecer-se a existência de dois períodos: o que vai de 1953 a 1973 e o que começa da crise do petróleo até os dias de hoje. Apesar da queda da taxa média anual de crescimento de 9.5% no primeiro período para os 3.2% atuais, este país continuou a apresentar o

melhor desempenho industrial entre os países ricos, até os primeiros anos da década de 90, que evoluiu até a recente crise financeira de 1997<sup>30</sup>.

O período que vai de 1945 a 1973 foi o de maior desenvolvimento econômico do capitalismo até o tempo presente, o que pode ser aquilatado pela tabela 3.1, verificando-se que o Japão, por exemplo, atinge média de crescimento do PIB, em dez anos, de 1962 a 1972, de 10,3% ao ano. Este crescimento se deveu, em grande parte, à tendência de integração das economias centrais, como resultado:

- 1º do dismantelamento das barreiras protecionistas, estimulando a complementaridade entre essas economias;
- 2º do estilo tecnológico que se impôs por toda a parte, traduzindo as condições específicas do desenvolvimento da economia norte-americana, fazendo convergir a homogeneização dos mercados com os níveis de produtividade e dos padrões de vida (auge do fordismo e da economia de escala);
- 3º da expansão da economia norte-americana sob duas formas: penetração no exterior das empresas dos EUA, sobretudo na Europa Ocidental;
- 4º abertura do mercado interno dos EUA a novas importações, o que beneficiou sobremaneira a Alemanha e o Japão.

Tabela 3.1  
CRESCIMENTO DO PIB REAL DAS ECONOMIAS AVANÇADAS (TAXAS ANUAIS)

Países	Média Anual 1962/1972	1973	1974	1975	1976	1977
EUA	4.0	5.5	-1.4	-1.3	6.0	5.2
Japão	10.3	9.8	-1.3	2.4	6.3	5.5
Alemanha	4.5	4.9	0.4	-2.5	5.7	4.0
França	6.0	5.4	2.3	0.1	5.2	3.0
Reino Unido	2.4	6.1	0.0	-1.6	1.5	1.0
Itália	4.6	6.9	3.9	-3.5	5.6	2.2
Canadá	5.5	7.5	3.7	1.1	4.9	3.0
Países Industrializados	4.6	6.0	0.0	-1.0	5.4	3.5

FONTE: Coutinho/Beluzzo, 1982:25

A integração dos mercados gerou um forte dinamismo no setor industrial, que se apoiava em economias de escala e/ou estava na vanguarda tecnológica, induzindo a transformações de outros setores e abrindo caminho para a elevação dos salários reais, o que realimentou a busca por técnicas intensivas de capital.

<sup>30</sup> Em 1997, o Ministério das Finanças admitiu que os empréstimos problemáticos totalizavam US\$ 630 bilhões. Lincoln (1998), Japan's Financial Mess. Foreign Affairs, v.77, nº3.

O processo de transnacionalização de significativo grupo de empresas possibilitou reduzir custos, mediante a incorporação de fatores de mais baixa remuneração localizados no exterior, mas, ao mesmo tempo, gerou pressões sobre a balança de pagamentos do país líder – os EUA – e o desemprego chamado estrutural, que tem aumentado desde então e vem alcançando níveis alarmantes na fase denominada de globalização da economia.

A consequência da articulação desses fatores foi o declínio do peso relativo do mercado interno dos EUA, ao mesmo tempo que aumentava a importância relativa do faturamento no exterior das vendas dos conglomerados norte-americanos.

### 3.2 A CRISE DO KEYNESIANISMO

*"Estamos sendo atingidos por uma nova doença, a respeito da qual alguns leitores ainda podem não ter ouvido falar, mas sobre o qual ouvirão muito falar nos próximos anos ou seja, o desemprego tecnológico".*

Keynes, 1930

Já nos fins dos anos 60, explicitava-se a crise americana, em seus aspectos comercial, fiscal e militar (Guerra do Vietnã). Havia uma contradição implícita entre o papel dos EUA como centro monetário emissor de moeda internacional e os interesses do Estado Nacional Americano. O comércio exterior e os investimentos estrangeiros haviam suplantado o ritmo de criação de reservas -- e apolava-se crescentemente nos déficits americanos, no balanço de pagamentos.

Sendo a economia norte-americana a economia líder, que por seu peso possibilitava a dinâmica geral do sistema capitalista, a diminuição do seu déficit provocaria um enxugamento da base monetária, ou da liquidez do sistema internacional, ou melhor, da quantidade de dólar no mercado, provocando, por este mecanismo, uma desaceleração do ritmo de expansão do comércio mundial e, portanto, do crescimento econômico.

A solução para o impasse foi a saída dos bancos americanos para o exterior, criando, assim, o mercado de eurodólares que garantiu a expansão da produção e do comércio europeus, independente das políticas monetárias de seus bancos centrais. O volume de giro do "Euromonedas" cresceu, por sua vez, de 57 bilhões de dólares, em 1969, para quase 230 bilhões em 1975.

Esse episódio ficou caracterizado pelo fim do padrão-ouro em 1971, que é considerado por muitos, como um divisor de águas no papel hegemônico exercido até então pelos EUA. (MONTHLY REVIEW, 1992: Nº43).

Tabela 3.2

## BANCOS AMERICANOS NA EUROPA

ANO	Nº de BANCOS	Nº de AGÊNCIAS
1965	13	188
1968	27	340
1972	106	580

FONTE: a partir de Coufinho/Belluzo(1982: 21).

Dessa forma já se pode vislumbrar um dos principais elementos da crise, a saber: a atividade crescente das transnacionais e do sistema financeiro que, escapando, em grande medida, ao controle dos centros de decisão nacionais e plurinacionais existentes, transformaram-se em focos de instabilidade, anulando os possíveis instrumentos de regulação de política monetária, fugindo aos sistemas de controle e de coordenação existentes, pondo em xeque as medidas corretivas – quer anti-inflacionárias, quer de geração de emprego e de Bem Estar, que viessem a ser exercidas isoladamente por qualquer país.

A quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, exigiu ajustes macroeconômicos em todos os países industrializados. O Japão, extremamente vulnerável em termos de matéria prima e petróleo, buscou a eficiência industrial para aumentar as exportações, através de uma transformação tecnológica centrada na eletro-eletrônica de ponta; em mudanças radicais nos processos de trabalho e manutenção do pleno emprego. Iniciou mudanças consistentes no padrão de acumulação, começando pela base técnica, pela estrutura produtiva, pelos mecanismos de alocação de recursos. (JOHNSON,C./1982).

Tabela 3.3

## PRODUÇÃO INDUSTRIAL: MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO

Anos	MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (%)		
	1960-70	1970-80	1980/90
USA	4.9	3.3	2.6
Japão	15.9	4.1	3.9
Alemanha Ocidental	5.2	2.3	1.8
França	6.0	3.0	1.0
Itália	7.3	3.3	1.3
Reino Unido	2.9	1.1	1.8

FONTE: Monthly Review, feb, 1992:9 - calculated from indexes in the Economic Report of the President, 1986 and Economic Report of the President, 1991. (a) Só para os EUA, a produção de 1990 foi calculada na 1ª metade deste ano.

Na tabela 3.3 destaca-se, sobretudo, o excepcional crescimento do Japão até 1980, bem como a queda do ritmo da atividade industrial no 1º Mundo e a quase estagnação da economia mundial na década de 80, em que pesem – et pour cause – os grandes investimentos na reestruturação industrial.

Se confrontados os dados acima com a atividade bancária mundial, fica mais difícil entender o fenômeno constatado. Os japoneses e os alemães

entram na área financeira e se tornam grandes exportadores de capitais, pondo fim ao predomínio norte-americano.

Na metade dos anos 60, o volume da atividade bancária internacional era equivalente a 1% do PIB das economias desenvolvidas do mundo. Esta percentagem cresceu vertiginosamente durante os anos 70 e 80 e chegou aos meados dos anos 80 representando 20% do PNB das economias de mercado.

A manutenção dos déficits na balança de pagamentos dos EUA e os sucessivos superávits do Japão no mercado norte-americano tem provocado o deslocamento e a internacionalização das Keiratsu-grandes corporações – e dos bancos japoneses, através de dois mecanismos: em primeiro lugar com os investimentos em carteira e, posteriormente, com investimentos diretos no comércio, no turismo, no lazer, no ramo imobiliário; em segundo lugar, através de filiais em áreas onde previam imposições de barreiras comerciais: automobilística, eletro-eletrônica de consumo e "joint-ventures" em setores estratégicos (TIMES, 1986, 11 march).

O desempenho positivo da economia japonesa ao longo da segunda metade do século é tão avassalador, que modificou, por completo, a hegemonia das finanças internacionais. Em 1990, dos vinte maiores bancos mundiais, 14 são japoneses, liderados pelo Dai-ichi-Kangio, com US\$ 414 bilhões de ativos internacionais. Dos bancos norte-americanos, só o CITICORP consta da lista (TIMES, 1990, 21, may)<sup>31</sup>.

Em 1992, os investidores japoneses detinham US\$ 180 bilhões da dívida pública do governo dos EUA, 30 vezes mais do que os alemães. Além disso, estima-se que as empresas de capital japonês nos Estados Unidos, como a Honda, Toyota, Toshiba, Sony, Mitsubishi, entre outras, são responsáveis pela criação de 600.000 empregos, dos quais 400.000 no setor manufatureiro (TIMES, 1992, 10 Feb).

A Tabela 3.4 ilustra, de modo insofismável, a força do Japão e da Alemanha, sobretudo a partir de 1973, como grandes investidores internacionais, sendo que a Alemanha destaca-se, principalmente, no mercado europeu e o Japão, nos Tigres Asiáticos e nos EUA.

É digno de nota a perda de importância relativa do Reino Unido e da Holanda, importantes centros financeiros que, juntos, em 1960, detinham quase 30% dos investimentos externos diretos, retrocedendo para quase 20% em 1989.

<sup>31</sup> Ver também (TIMES, 1986, 27 de April): "The New Global Banker : Tokyo and its mighty money.

Tabela 3.4

## ORIGEM DO INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (%)

País de Origem	1960	1973	1989
USA	47.1	48.0	28.3
Canadá	3.7	3.7	4.8
Europa	45.2	39.0	50.2
Reino Unido	18.3	13.0	16.7
Alemanha	1.2	5.6	9.1
Itália	1.6	1.5	3.8
França	6.1	4.2	5.3
Holanda	10.3	7.5	6.1
Resto da Europa	7.7	7.2	9.3
Japão	0.7	4.9	11.5
Todos os Outros	3.2	4.4	5.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Monthly Review/Feb, 1992:12 in: International Trade Administration, US Depto. of Commerce. For 1960 and 1973 data, "Direct Investment Update:Trends in International Direct Investment Staff Report, sept, 1989:for 1989 data, Trends in International Direct Investment, Staff Paper, n.91-5 July 1991

*"Em 1983, o fluxo líquido de capital para fora do Japão foi de 17.7 bilhões de dólares; em 1984 saltou para 49.7 e em 1985 pulou novamente para 64.5 bilhões, fazendo do Japão a maior nação credora do mundo. Em 1990 o diretor do Institute for International Economics previa que o resto do mundo teria a espantosa dívida com o Japão de 500 bilhões de dólares"*(KENNEDY, 1989,:442).

Os EUA, após duas décadas em que alimentaram a liquidez mundial através do aumento de seus déficits na balança de pagamentos, passaram a absorver liquidez, capital e tecnologia da Europa e, sobretudo, do Japão.

Tabela 3.5

## PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NO MERCADO DOS EUA (%)

INDÚSTRIAS	1972	1985
Automobilística	13.0	31.0
Eletrônica de Consumo	32.3	70.0
Máquinas Ferramentas	9.5	44.0
Semicondutores, Computadores e Copiadoras	13.0	30.0
Têxtil	7.0	20.0

FONTE: Miranda e Teixeira (1990:37) : MIT: Made in America

Miranda e Teixeira, no seu excelente trabalho "A Economia Mundial no Limiar do séc. XXI", onde é analisado, prioritariamente, o desenvolvimento das economias americana, japonesa e alemã, dizem que "o mercado das empresas automobilísticas americanas declinou sensivelmente nos anos 70 e 80. Em 1987, 31% dos carros vendidos nos EUA foram importados". As importações do Japão, sobretudo, e da Coreia, dominaram a faixa de carros populares e, as européias, a de alta renda.

Estes dados são importantes aqui, porque demonstraram, no tempo, a superioridade do modelo japonês, provocando uma mudança drástica, quer

tenha sido no alcance, quer na natureza da competição internacional. As inovações acumuladas na organização da produção – a produção flexível – e as constantes inovações em produtos, fizeram do Japão, o principal motor da economia mundial.

A tabela 3.6 resume alguns indicadores da superioridade produtiva do chamado "modelo japonês".

Impressionam na tabela, sobretudo os níveis de produtividade e qualidade, os baixos estoques, a alta rotação de trabalho, o tempo na formação dos novos trabalhadores, que são resultantes da revolução na organização da produção japonesa, que tornaram imbatíveis aqueles produtos de consumo moderno, dos automóveis aos microcomputadores, das máquinas fotográficas aos eletrodomésticos.

Há toda uma vasta e competente literatura sobre a chamada produção flexível e os elementos que compõem a nova metodologia: Qualidade-total, Zero-Defeito, Empresa Magra, Just.in.Time, Tempo-rápido de ciclo, Controle pelos Olhos; que não dão condições de serem apresentadas no contexto deste trabalho (WOOD, 1991, CORIAT, 1991). Contudo, existe por trás de todos os componentes do "novo paradigma", uma série de fatores estruturais que garantiram as vantagens competitivas do Japão. São eles:

1. O papel do MITI (Ministério da Indústria e Comércio Exterior), que promoveu a partir da crise do petróleo a indústria de tecnologia de ponta e a reestruturação dos setores obsoletos;
2. O grande volume em P & D que passou dos 2.6% do PNB em 1980 para 3.5 % em 1990, chegando ao ponto de competir com os EUA nos gastos de P & D por horas-homem, se excluídos os gastos não militares (CARVALHO, 1992);
3. O altíssimo nível de poupança no Japão, o que o diferencia bastante dos EUA, levando-se também em conta que no Japão tem de se poupar muito mais para a velhice, em face de uma política de bem-estar mais severa;
4. Uma política protecionista, garantindo um mercado interno significativo, o que vem se reduzindo em razão da globalização da economia, sobretudo a partir da maior interpenetração da economia japonesa e americana. Desde 1985, as exportações dos EUA para o Japão mais do que dobraram. A economia norte-americana exportava, em 1992, mais para os nipônicos do que para a Alemanha, França e Itália juntos. O Japão importava US\$ 394 dólares per capita dos EUA e estes, US\$ 360 per capita do Japão. (TIME, feb 10, 1992).

Em que pesem as transformações radicais no sistema capitalista mundial, assinaladas em alguns de seus aspectos ao longo deste capítulo, pode-se afirmar, com certeza, que estas mudanças foram muito mais concentradas no Primeiro Mundo e em alguns dos NICs asiáticos. Não se trata de afirmar aqui que os países periféricos estão marginalizados do processo.

Ao contrário. Na verdade, só a América Latina e o Caribe transferiram para os países ricos, entre 1982 e 1990, a bagatela de US\$ 223 bilhões de dólares (CEPAL, 1990), o que é uma demonstração inequívoca de que se o mundo mudou, aprofundaram-se também os desníveis entre o Centro e a Periferia do sistema, no sentido de queda ou estagnação do PNB dos países subdesenvolvidos; da sua participação na indústria mundial; do poder de consumo; da qualificação profissional; do nível tecnológico. Estes desníveis caracterizaram a "Década Perdida" na região.

Dados recentes das Nações Unidas atestam que o PNB *per capita* do Terceiro Mundo (incluindo os Tigres Asiáticos e a China - comparado com aquele dos países avançados) veio caindo dramaticamente de 8.7% em 1960, para 7.4% em 1970 e chegando a 6.1% em 1987. O mais grave é que esta tendência não é verdadeira somente para o Terceiro Mundo como um todo, mas para praticamente cada região subdesenvolvida (MONTHLY REVIEW, 1992).

Tabela 3. 6

RESUMO DAS CARACTERÍSTICAS UMA FÁBRICA DE MONTAGEM (PRODUTORES DE VOLUME, 1989) MÉDIA P/FÁBRICA, P/REGIÃO

ITENS	JAPONESAS NO JAPÃO	JAPONESAS NA A. DO NORIE	AMERICANAS NA A. NORIE	TODA EUROPA
<b>1. Rendimento:</b>				
• Produtividade(hora/veículo)	16.8	21.2	25.1	36.2
• Qualidade(defeitos de montagem/100 veículos)	60.0	65.0	82.3	97.0
<b>2. Distribuição do Espaço:</b>				
• Espaço(pés quadrados/veículo/ano)	5.7	9.1	7.8	7.8
• Tamanho da área de reparação(em % do espaço de montagem)	4.1	4.9	12.9	14.4
• Estoques(dias p/8 peças de amostra)	0.2	1.6	2.9	2.0
<b>3. mão-de-obra:</b>				
• % de trabalhadores em equipamento	69.3	71.3	17.3	0.6
• Rotação de Trabalho ( 0 = nenhuma; 4 = frequente)	3.0	2.7	0.9	1.9
• Sugestões p/empregados	61.6	1.4	0.4	0.4
• Formação de Novos trabalhadores da Produção (Horas)	380.3	370.0	46.4	173.3
• Absenteísmo	5.0	4.8	11.7	12.1
<b>4. Automação:</b>				
• Soldagem (% dos passos diretos)	86.2	85.0	76.2	76.6
• Pintura (% dos passos diretos)	54.6	40.7	33.6	38.2
• Montagem (% dos passos diretos)	1.7	1.1	1.2	3.1

FONTE: Cohen, Stephen (1993) :36

*"Em conjunto com uma antropologia pessimista, o neoliberalismo nos acostuma dia a dia a uma situação mundial em que desigualdade e exclusão passam por fatos naturais. Ao longo dos dois últimos séculos, nossas constituições haviam incorporado uma perspectiva bastante diversa. Precisaremos, talvez, de uma linguagem renovada para que, contra a mera adequação a imperativos funcionais, essa visão normativa das coisas não caia de vez em esquecimento."*

*HABERMAS*

## IV. DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

### 4.1 - TOTALIDADE OU FRAGMENTAÇÃO?

As dramáticas transformações que vêm ocorrendo no sistema econômico internacional deram novo impulso ao Regionalismo e estão a exigir a retomada de certas discussões fundamentais. Os efeitos destas transformações não podem ser entendidos de forma clara se não se recorrer ao desmonte do socialismo real e ao fim da Guerra Fria. Embora ainda transitórias, estas mudanças sinalizam para novas formas e expressões de poder, hegemônias diferenciadas a partir do fim da bipolaridade Leste-Oeste.

No universo das polaridades definidas que caracterizava a Guerra Fria, seria equivocado entendê-lo como estático, em que pese o processo vertiginoso da debâcle da URSS ter deixado a maior parte dos analistas políticos estupefatos. Ainda sob a vigência da bipolaridade, surgiram fatos novos a demonstrar que a agenda internacional não se circunscrevia ao confronto Washington X Moscou.

A temática Norte/Sul inscreveu-se aí, e mesmo contaminada pela polarização maior, criou especificidades na arena internacional. Ao mesmo tempo, o fortalecimento de novas áreas de poder com estratégias distintas, a exemplo da Comunidade Européia, liderada pela Alemanha, e a "Comunidade Asiática", tendo a frente o Japão, na imagem da revoada dos cisnes, são confirmações do reequilíbrio das forças econômicas e da capacidade de geração de projetos próprios, multipolarizando o sistema internacional, em termos econômicos e geo-políticos.

Lester Thurow, citando um dos mais respeitados especialistas de Harvard em globalização e mercados internacionais, o professor George C. Lodge, afirma que está em jogo uma competição entre duas formas de capitalismo: de acordo com Lodge, a forma de capitalismo individualista anglo-saxão se defrontará com as variantes do capitalismo comunitário alemão e japonês (THUROW, 1993, p.33).

*"Um dos processos marcantes dessa evolução é a dinâmica da integração regional. De fato, hoje, mesmo depois da Rodada Uruguai, a tentativa de saber se prevalecerão, no sistema econômico, forças globalizantes ou regionalizantes, permanece atual. Outro ponto, ainda ligado à integração é o de indagar como **funcionam** os pólos econômicos no mundo pós-Guerra Fria". (LAFER, C & FONSECA JR, 1994, P.53)*

É interessante a reflexão desenvolvida por Lafer e Fonseca Jr., quando apontam para dois momentos Pós-Guerra Fria, compondo o primeiro, um quadro otimista, onde a articulação do liberalismo de mercado e a

democracia se tornariam universais, em uma dinâmica de forças centrípetas; e o segundo momento, de decomposição, de fragmentação, de retorno dos nacionalismos em dinâmica de forças centrífugas. No primeiro pós-Guerra Fria, a visão iluminista prevaleceria, com a expansão da razão, do fortalecimento da globalização com maior poder das instituições internacionais, como as Nações Unidas. A segunda etapa Pós-Guerra Fria se inaugura com a decomposição da URSS e a ressurgência dos nacionalismos, bem como a fragmentação da Iugoslávia. Esta fase estaria associada ao Romantismo, enquanto expressão filosófica, reforçando as identidades nacionais e a auto-determinação. Aqui prevalece a lógica da fragmentação (LAFER & FONSECA JR., 1994, p.60). Mas não seria apenas a constatação dos nacionalismos étnicos a vicejar : quando se percebe as dificuldades encontradas pela União Européia de fazer valer os planos estabelecidos em Maastricht ou ainda os desentendimentos quando do fechamento da Rodada Uruguai do GATT. O processo de globalização se depara com interesses nacionais específicos, quando os Estados vêem diminuídas suas possibilidades de formular políticas monetárias ou de regular suas economias.

A questão do papel do Estado no contexto dos movimentos de globalização e fragmentação, como afirmou-se anteriormente, é um elemento central. No limite, poder-se-ia afirmar que o Estado sofre pressões em diversos sentidos, ora por medidas protecionistas, ora por medidas de livre-comércio. O exemplo recente do plano Real, de sustentação da moeda brasileira explicita bem a questão. Uma outra questão de relevo neste contexto, é avaliar em que medida os Estados nacionais, periféricos ou não, serão capazes de interferir sobre a força de poderosas transnacionais, com grande espectro de autonomia em diversos países, ou ainda sobre o mercado financeiro global e os fluxos especulativos e voláteis do "hot money".

Embora considerando a intensa dinâmica da globalização – sobretudo dos processos financeiros – também não se pode dissociar os aspectos da incerteza, da transitoriedade e da instabilidade que presidem hoje, a ordem econômica mundial. Trata-se, portanto, de um fenômeno complexo, eivado de contradições e muito mais nebuloso do que se fazia crer quando derrubaram o Muro de Berlim e teve fim a polarização Leste-Oeste.

O economista e Prêmio Nobel da Economia James Tobin, há poucos anos atrás, propôs um imposto global para transações financeiras de curto prazo em moeda estrangeira. Esta alíquota sobre a massa diária de *hot money* geraria, em um ano, a bagatela de US\$ 1,4 trilhão, o que seria mais do que suficiente para financiar programas sociais nos países da periferia. (Jornal do Comércio, Joelmir Beting, 19/03/95, :8).

Uma outra questão de destaque quando se discute o percurso entre as lógicas da unificação ou da fragmentação é o progresso tecnológico, que está na raiz da globalização – as novas redes de informação – e que deve ser encarado, tanto em seus aspectos positivos, quanto pelos efeitos perversos que produz.

Avaliando os prováveis cenários da economia mundial o SELA<sup>32</sup> fez recentemente o seguinte diagnóstico:

*"Em sua essência, o processo de globalização não conduz a um impulso gerador de um incremento uniforme do progresso e do desenvolvimento, ao contrário, tem favorecido somente a certas regiões, países e áreas destes países. Surge uma globalização fragmentada que concentra as vantagens do desenvolvimento em uma porção relativamente reduzida da população mundial, contribuindo para criar profundas brechas - em termos de situação de riqueza e pobreza, qualidade de vida, acesso a bens econômicos, políticos e culturais - entre diferentes segmentos das sociedades nacionais nos países industrializados, em desenvolvimento e entre ambos grupos de países".(SELA, 1993,n. 13)*

Na contra-corrente da globalização, está um núcleo de estudiosos que não aceita - por falta de evidência empírica - este processo, enquanto representando um novo estágio qualitativo no desenvolvimento do capitalismo internacional. Para estes autores a economia mundial é aquela em que as principais entidades são os Estados Nacionais, e envolve o processo de crescentes interconexões entre economias nacionais. Outro aspecto importante, e decorrente da premissa anterior, é o fato de as corporações transnacionais, as maiores agentes na economia mundial, terem clara base nacional e estarem sujeitas à regulação no país de origem (HIRST,P., 1992;ANDERSON,B.,1992).

Existem ainda argumentos mais categóricos sobre a temática:

*"A idéia de que a globalização incorpora alguma lógica histórica predeterminada que caminha inexoravelmente, seja para a criação da sociedade mundial, seja para alguma forma de governo mundial não se sustenta. A evidencia histórica se posiciona contra ela. A globalização estimula as forças de oposição que caminharão justamente no sentido da fragmentação, desde que as interconexões e desconfianças entre países diferentes alimentarão a tensão e o conflito" (MCGREW,1992,p.23).*

A dificuldade em se estabelecer um sistema multilateral de comércio exterior estável e transparente, se reflete na aceleração da formação de blocos regionais. Embora o artigo XXIV do GATT permita uniões alfandegárias, os blocos regionais ferem o espírito do GATT. Toda a idéia de livre mercado está muito associada à crença, segundo a qual, a competição é a mola mestra do crescimento e da dinâmica econômicas. A teoria do livre comércio, a partir de Adam Smith e seus discípulos era uma teoria unilateral: compraremos pelo melhor preço onde quer que seja. Era uma idéia atraente para um país que possuía vantagem competitiva tão grande em novos produtos industriais, que não precisava preocupar-se com o mercado de exportação.

A reciprocidade fez valer seus direitos e a idéia básica de tratamento a nações mais favorecidas foi consagrada no tratado anglo-francês de 130

<sup>32</sup> Sistema Econômico Latino Americano, com sede em Caracas.

anos atrás. O protecionismo tinha fortes defensores na maioria dos países, dentre eles, os Estados Unidos e, se observados os níveis de comércio internacional na primeira metade deste século, verificar-se-á que são ínfimos em relação à segunda metade, levando-se ainda em consideração que, no período entre as duas guerras mundiais, este comércio praticamente desabou.

Nos últimos anos tem havido significativa mudança no comércio exterior, no sentido da sua liberalização e, para alguns autores, sejam quais forem as razões, há um novo estado de espírito e uma abordagem mais pragmática e menos ideológica da participação na economia mundial, que todos os países reconhecem ser essencial para seu desenvolvimento e prosperidade. Goran Ohlin (1992) e Monica Arroyo (1993) acreditam que a oposição entre o movimento de globalização e regionalização é apenas aparente. Blocos de comércio não devem ser encarados como alternativas ou ameaças a um sistema aberto de comércio exterior, mas sim como blocos construtivos de um sistema de comércio mais liberal. O Regionalismo, controlando o protecionismo nacional, pode também promover a liberalização externa, sobretudo quando os parceiros estiverem fortemente empenhados no comércio mundial, tanto quanto no comércio dentro da região.

Os números do comércio mundial confirmam as avaliações – elevando-se de 11.9% em 1965, para 19.0% em 1987, sem falar nas transações financeiras internacionais que deram o salto de 1.5%, em 1965, para 24.9% em 1987(FUNCEX,1991).

Segundo dados do FMI e do Banco Mundial, até 1980 os movimentos de capital correspondiam a 14.3% do PIB dos países desenvolvidos e, em 1992, já somavam 89% (Folha de São Paulo,19/03/95,p 1-8). Ao mesmo tempo em que se ampliava, esse comércio se concentrava. No ano de 1989, mais de 80% do comércio mundial foi realizado entre os países da OECD. Já em relação aos investimentos diretos externos (FDI), o grupo dos Cinco Países Mais Ricos (G.5) receberam 75% do total. Portanto, pode-se inferir desses números, que o processo de globalização atua de forma não homogênea, e com velocidade diferenciada sobre o conjunto das economias nacionais.

Apenas para se ter uma noção da disparidade do volume do investimento internacional privado entre países e, tomando o Brasil como comparação, país de economia mediana, sabe-se que, como sócio menor da globalização, o país conseguiu absorver 1.1% da oferta de crédito privado mundial em 1993 – o equivalente a 10.9% dos recursos destinados aos chamados países emergentes. Naquele ano, US\$ 85.4 bilhões foram emprestados aos países emergentes e outros US\$ 80 bilhões ingressaram como investimento direto.

O espetacular crescimento do comércio mundial esteve por sua vez associado à redução das tarifas alfandegárias nos principais países industrializados. Em 1987, a tarifa média ponderada para as importações era

somente de 4.3 nos EUA; 6% na CEE e 2.9% no Japão. Ao lado da interdependência entre países, a concorrência entre empresas extrapola para a concorrência entre países, estimulando o processo de integração regional.

A força do Regionalismo fica evidente quando sabe-se que a Europa Ocidental, em 1980, transacionou 67,5% do total de suas exportações e importações na própria Europa Ocidental, passando para 71,9% em 1990.

Tabela 4.1

BLOCOS REGIONAIS: EXPORTAÇÕES INTRA-BLOCOS - 1992 (%)

BLOCO	EXPORTAÇÕES
América do Norte	33.4
Bloco Europeu	71.9
Espaço Asiático	40.5

FONTE: GATT 1993

O confronto entre os três grandes polos econômicos, centrado basicamente no controle das tecnologias-chave e no fortalecimento da competitividade industrial de alto conteúdo tecnológico, tem provocado o fortalecimento e a criação de mercados regionais: CEE, EFTA, NAFTA, ASEAN, MERCOSUL, PACTO ANDINO, CORECOM, MAGRHEB, entre outros.

Exemplos recentes sobre conflitos de interesses entre nações não faltam, como o litígio nas relações econômicas entre Japão e os EUA, na década de 80. Em 1986, os EUA impuseram tarifas anti-dumping contra os chips de computador japonês. Diversas leis norte-americanas sobre comércio exterior foram aplicadas nesta década. O artigo 301 da Lei de Comércio Exterior de 1974 e sua emenda sancionada em 1988, a Super 301, possibilitam aos EUA retaliarem terceiros países contra o que consideram práticas desleais de comércio, mesmo que tais práticas firmem qualquer compromisso mundial.<sup>33</sup>

A formação de blocos regionais poderia ser considerada como um esforço para ampliar a segurança econômica de países imersos na instabilidade do sistema econômico mundial. Os blocos regionais poderiam vir a defender um grupo de países contra mudanças imprevisíveis exteriores ao bloco e aumentar a capacidade de um país, para resistir a pressões explícitas vindas de fora do bloco.

<sup>33</sup> O governo Bill Clinton impôs sanções à Argentina no dia 15/04/97 para punir este país por sua lei de patentes de medicamentos. A Argentina havia postergado para 2001 uma alteração em sua lei, passando a pagar pelas patentes registradas em outros países somente a partir deste ano. A represália norte-americana se fará pelo aumento da alíquota de importação nos EUA para 133 produtos argentinos que perdem os benefícios derivados do Sistema Generalização de Preferência. As sanções incluem produtos químicos, manufaturados, metais e agrícolas o que pode representar um corte de US\$ 260 milhões nas exportações do país aos EUA. Sabe-se que a origem deste contencioso está no interesse das multinacionais de fármacos norte-americanas em enfraquecer a indústria argentina de medicamentos. Folha de São Paulo, 16/04/97 Caderno Dinheiro, p.5.

Pierre Bourdieu, em sua obra *O Poder Simbólico*, escreveu todo um capítulo onde desenvolve uma reflexão crítica sobre a idéia de região, importante num trabalho que tem como eixo central a formação específica de um bloco regional, o MERCOSUL. Como é próprio do autor, a discussão inicial gira em torno dos usos e apropriações do conceito de região pelas ciências sociais, mais diretamente pelos geógrafos, economistas e sociólogos. Bourdieu, portanto, tem como objetivo submeter os instrumentos de uso mais comum nas ciências sociais a uma "crítica epistemológica alicerçada na história social da sua gênese e da sua utilização, que encontra no conceito de região uma justificação particular". (BOURDIEU, 1989, :107)

O sociólogo estabelece, a princípio, 3 campos de utilização do termo

- ❖ campo literário – estereótipo dos romancistas regionalistas;
- ❖ campo universitário – unidade física e social delimitada pelos historiadores, pelos geógrafos, pelos politólogos;
- ❖ campo social – unidade política reivindicada pelos movimentos regionalistas.

No campo universitário, o conceito de região, está em jogo, como objeto das lutas entre os cientistas. Os geógrafos, por estarem diretamente ligados à questão do espaço, aspiram ao monopólio da definição legítima; os historiadores, etnólogos sobretudo — desde que existem políticas de "regionalização" e movimentos "regionalistas"— os economistas e sociólogos. O autor chama a atenção para a diferença de abordagens entre os geógrafos, por um lado, e os economistas e sociólogos, por outro. Os primeiros fariam uma abordagem que privilegiaria o pequeno, o particular, o concreto, a descrição. Já os segundos, o grande, o geral, o abstrato e a teoria.

A Segunda observação de Bourdieu diz respeito aos aspectos simbólicos que permeiam o conceito:

*"A procura dos critérios "objetivos" de identidade "regional" ou étnica não deve fazer esquecer que, na prática social, esses critérios (p.ex, a língua, o dialeto ou o sotaque) são **objetos de percepção** e de apreciação, de conhecimento e de reconhecimento em que os agentes investem os seus interesses e os seus pressupostos, e de **representações "objetuais"**, em coisas (emblemas, bandeiras, insígnias, etc.), ou em atos, estratégias interessadas de manipulação simbólica que têm em vista determinar a representação mental que os outros podem ter destas propriedades e de seus portadores"(BOURDIEU, op.cit: 112).*

As lutas ou os embates regionais têm a função de se fazerem ver e de se fazerem crer, de marcar uma diferença, impor uma definição legítima das

divisões do mundo social, mas, para tal, necessitam se impor ao conjunto de um grupo, realizar o sentido e o consenso sobre a identidade e a unidade do grupo. Neste sentido, a região é um espaço estigmatizado.

A definição etimológica de REGIÃO estabelecida por Emile Benveniste (1969), descreve a palavra *regio*, como conduzindo ao princípio da divisão, ato mágico, propriamente social, de *diaocrisis* que introduz "por decreto" uma descontinuidade decisória na continuidade natural (não só entre as regiões do espaço mas também entre as idades, os sexos, etc.). (BOURDIEU:113)

*Regere Finis, o ato que consiste em "traçar as fronteiras em linhas retas", em separar "o interior do exterior, o reino do sagrado do reino do profano, o território nacional do território estrangeiro", é um ato religioso realizado pela personagem investida da mais alta autoridade, o rex, encarregado de regere sacra, de fixar as regras que trazem à existência aquilo por elas prescrito (...) A regio e as suas fronteiras (finis) não passam do vestígio apagado do ato de autoridade que consiste em circunscrever a região, o território (que também se diz finis), em impor a definição (outro sentido de finis legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e de território, em suma, o princípio de divisão legítima do mundo social".(BOURDIEU:114)*

Portanto, não parece haver o que se possa chamar de região natural mas, o que se denomina região fabricada por autoridade: "As classificações mais "naturais" apoiam-se em características que nada têm de natural e que são, em grande parte, produto de uma imposição arbitrária, quer dizer, de um estado anterior de relação de forças no campo das lutas pela definição legítima". E ainda: "Nada há, nem mesmo as "paisagens" ou mesmo os "solos", caros aos geógrafos, que não seja herança, quer dizer, produtos históricos das determinantes sociais".(BOURDIEU:115)

Para Bourdieu, a região, ao se reconhecer como espaço estigmatizado, como "provincia" em relação a um "centro", em termos de distância econômica e social (e não geográfica), ao se reconhecer despossuída de capital (material e simbólico) concentrado na capital, reivindica a sua existência: "é porque existe uma unidade negativamente definida pela dominação simbólica e econômica que alguns dos que nela participam podem ser levados a lutar para alterarem sua definição (...) e que a revolta contra a dominação em todos os seus aspectos - assume a forma de reivindicação regionalista. (BOURDIEU:130).

Ao discutir o critério de tamanho do território - conforme faziam os teóricos marxistas, para determinarem a viabilidade dos Estados, no sentido de serem capazes de oferecer um mercado suficientemente extenso e diversificado e de se auto-protegerem, Bourdieu aponta para uma questão bastante atual, ou seja, à medida em que se generaliza a dependência dos Estados em relação à economia internacional e em relação às empresas internacionais, esta nova ordem internacional acomoda muito bem essas unidades oficialmente autônomas, que se tornam incapazes de impor constrangimentos aos capitais estrangeiros - visto que os poderes locais

podem encontrar ganhos evidentes em cederem a sua dependência às grandes potências econômicas.

Do ponto de vista marxista – que tem escassa formulação sobre o conceito de região, num sistema de base capitalista – existe uma tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer “desaparecer” as regiões (OLIVEIRA, 1978, :27).

A bem da verdade, a questão do desaparecimento das regiões pelo avanço da homogeneização não é privilégio dos marxistas. Lévi-Strauss, num pequeno grande livro de 1952 já chamava a atenção para o lugar da civilização ocidental, para a sua “superioridade técnica” :

*“Desde a século e meio, a civilização ocidental tende, quer na totalidade, quer para alguns dos seus elementos-chave como a industrialização, a expandir-se no mundo; e que na medida em que as outras culturas procuram preservar alguma coisa de sua herança tradicional, esta tentativa reduz-se geralmente às super-estruturas, isto é, aos aspectos mais frágeis e que podemos supor serem varridos, pelas profundas transformações que se verificam.”*  
(LÉVI, STRAUSS, 1952:59)

Para Francisco de Oliveira, o “fechamento” de uma região só acontece quando suas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação. *“A “abertura” da região, por sua vez, e a conseqüente “integração” nacional, no longo caminho até a dissolução completa das regiões, quando a relação social não pode mais ser reproduzida, e por essa impossibilidade, percola a perda da hegemonia das classes dominantes locais e sua substituição por outras, de caráter nacional e internacional”* (OLIVEIRA, 1978, 31:32) .

Se a afirmativa do economista é verdadeira, o Brasil teria já ultrapassado a questão regional, uma vez que a integração nacional tenha se consumado. O assunto , por si só é polêmico, pois a presença do Regionalismo ainda é forte na vida nacional. Leve-se em conta que ao nível da esfera política, os candidatos a presidente da República na eleição deste ano, estabeleceram alianças regionais a partir da região mais desenvolvida – o Sudeste lançou o presidente, e o Nordeste, região atrasada e com forte perfil oligárquico, mas com grande número de eleitores, indicou o vice-presidente. Da mesma forma a composição da Câmara Federal: é necessário reportar-se ao artigo 58 da Constituição Brasileira de 1946 que , sob o argumento de solidificar o federalismo no país, funcionava mais como uma articulação das oligarquias dos Estados maiores com os menores, a fim de restringirem a representação dos setores emergentes dos grandes centros urbanos e industrializados. O artigo, ao superdimensionar a bancada nordestina, com perfil majoritariamente oligarca, serviu como instrumento para impedir medidas que por ventura pudessem favorecer os interesses dos trabalhadores (LIMA, 1985;122:125) .

O Nordeste brasileiro estaria , portanto, "integrado" à economia nacional e à uma certa divisão social do trabalho, muito embora as oligarquias locais reforcem o discurso dos desníveis regionais como condição para a barganha política e econômica de classe. Contudo, no momento, o Estado, em função do processo de globalização , não mais consegue implementar um projeto político nacional, que não tem o controle cambial e monetário, muito menos está apto a implementar uma política regional interna. O "definhamento" de sua histórica instituição para o desenvolvimento regional, a SUDENE, é prova maior do argumento. À falta de uma política para a região, seus Estados componentes passam a disputar, via incentivos fiscais de toda ordem, os investimentos privados nacionais e internacionais, abandonando por completo o pertencimento regional.

É possível, talvez, no contexto global, que mesmo a integração nacional já não seja mais suficiente para dar conta da reprodução social pelas classes dominantes nacionais, o que exigiria uma articulação mais abrangente e plurinacional, como o MERCOSUL. Portanto, o MERCOSUL seria um novo espaço estigmatizado que busca realizar sua identidade.

O que determina, enfim as regiões ? O que estabelece esta ou aquela diferença ? As regiões participam diferentemente do processo de acumulação de capital em escala nacional (quando o Estado é forte), e multinacional (quando os Estados são fracos economicamente). A região aparece ao evidenciar as formas de inserção específicas na matriz produtiva nacional , com as respectivas diferenças em nível de organização da produção e das relações de trabalho, pela regionalização efetiva dos processos econômicos e sociais (CORRAGIO, 1980).

Admitindo-se que o movimento do capital realize-se através de dois processos simultâneos e complementares, a saber – concentrador (irradiador de diferenças que estabelecem a heterogeneidade espacial e, homogeneizador (da reprodução do capital e de suas formas), pode-se inferir que a *"definição de região deve pressupor a mudança de seu recorte espacial-territorial, o seu desaparecimento e o surgimento de novas regiões"* (CARLEIAL, 1993,:43).

A questão regional está sendo recolocada de forma acentuada ao nível mundial, não só enquanto problema de países *late-commers*, a exemplo da reestruturação do Estado no Reino Unido – processo conhecido como *devolution*, no qual a Escócia e o País de Gales recuperam em níveis distintos, poderes de Estado soberano. *"Os governos Conservadores falharam em se ajustar às novas realidades políticas, por exemplo, quando de seu apego a tradicionais concepções de estruturas institucionais do estado-nação, no momento em que estavam pretendendo reformar o papel desse mesmo Estado. No processo, não reconheceram que no contexto da globalização, as comunidades regionais, fundadas em grande parte no contexto histórico das identidades nacionais, procuravam reafirmar suas autonomias cultural e política, e precisavam definir a própria capacidade, na promoção dos seus interesses econômicos. Por esta razão os Trabalhistas estão reformando radicalmente a estrutura de governo em relação a*

*Escócia e Gales, e potencialmente para as regiões inglesas, está completando o processo de ajuste do Estado Britânico no mundo moderno" (BRADBURY, 1997 :36).*

Em termos de região, a América Latina também vem passando por modificações substantivas, bastando sinalizar para a incorporação do México ao NAFTA, o que sem sombra de dúvidas altera a geopolítica regional, a consolidação do MERCOSUL e a virtualidade da ALCA, em fase de negociação. O avanço destes processos poderá criar novas regiões, redefinir a divisão inter-regional do trabalho e talvez redesenhar novos processos de concentração espacial da produção.

#### 4.3 . A REGIONALIZAÇÃO

O comentário mais genérico que se pode fazer sobre o processo de regionalização talvez seja a multiplicidade de suas formas, assimetrias que remetem para diferenças de dimensão geográfica, de população, de nível de industrialização e desenvolvimento, de regimes econômicos e políticos. Tão pouco é necessário recorrer a Aristóteles para afirmar a riqueza de definições sobre o conceito de integração econômica interpaises.

Para certos autores, o processo de integração econômica consiste na abolição total das barreiras aduaneiras entre diferentes unidades econômicas nacionais (Bela BALASSA, 1961, p.1). Esta abordagem foi historicamente definida por J. Viner, em 1950, que diferenciava os conceitos teóricos: criação de trocas comerciais e desvio de comércio. O primeiro efeito seria positivo e o segundo, negativo. Os efeitos líquidos de uma União Aduaneira sobre o bem estar econômico dependeria assim, do equilíbrio destas forças antagonicas.

Em termos gerais, o comércio internacional traz uma série de benefícios, por exemplo, quando torna disponível aos consumidores, produtos de menor custo. Mas, ao se formar uma zona de livre comércio, se estabelecem dois movimentos diferenciados: quando um parceiro compra ao outro um conjunto de produtos que antes produzia internamente, melhora sua eficiência pelo preço mais baixo dos produtos adquiridos, ainda que a criação de comércio exija processos de reconversão específicos, naqueles setores internos de baixa produtividade; contudo, o comércio também sofre um desvio, quando se deixa de comprar a um terceiro, para se comprar ao sócio. Agora, no momento em que um país se vê obrigado a comprar mais caro de um sócio, o que antes comprava de um terceiro por melhor preço, o desvio implicará em perda de bem estar. De qualquer forma, são muitas as possibilidades de sucesso quando da integração econômica: aumentar a eficiência, incorporar tecnologia, induzir economias de escala e novas inversões, elevar a competitividade internacional dos países membros.

*"Un intercambio comercial potenciado contribuiria a sentar las bases de esquemas de especialización y regimenes de competencia que facilitarían la transformación de las estructuras productivas de cada*

*país. De esse modo se explotarian mejor las ventajas comparativas intraregionales y las oportunidades de complementación sectorial y intrasectorial” (LAHERA,1992:47).<sup>34</sup>*

A abolição das barreiras inter-países deveria ser acompanhada da eliminação de todo tipo de obstáculo à mobilidade dos fatores – incluída a mobilidade social - ao nível nacional. Este ponto de vista foi sustentado por Gunnar Myrdal <sup>35</sup> em seu estudo *“Perspectivas de Uma Economia Internacional”*, quando a integração econômica internacional era entendida como *“a realização do mesmo ideal de igualdade de oportunidades nas relações dos povos de diferentes nações”* que, muito embora difícil de ser praticada em função da *pouca coesão e solidariedade ante as fronteiras nacionais e pelo fato de que a técnica para um convênio político internacional é (...) primitiva e escassamente eficaz.*(1967:32) Mesmo assim, Myrdal afirmava que a premissa específica de valor do seu estudo consistia em *afirmar que a integração econômica, nesse sentido – internacional ou mesmo nacional – é coisa desejável.* (op.cit:29)

A integração econômica pode igualmente significar a unificação de diversas economias , onde reinaria uma total mobilidade, bem como uma unificação total das políticas, sob a direção de instituições centralizadas. Este ponto de vista foi sustentado por J. Tinbergen em 1954, prêmio Nobel que publicou um livro intitulado *“A Integração Econômica Internacional”*, identificando-a com o livre comércio mundial de produtos industriais e agropecuários (TINBERGEN, 1968).

Ainda há aqueles que consideram os aspectos institucionais como cruciais e a integração como sendo, portanto, o processo pelo qual o Estado-Nação transfere determinados poderes à uma entidade maior (E.B.HAAS & PHILIPPE C. SCHIMITTER, 1966,P.25).

O impulso à integração poderia advir de acontecimentos políticos maiores, como se deu com a Comunidade Econômica Européia no período de reconstrução do pós-guerra (COHEN E ROSENTHAL, 1977,p.22). Os Estados Unidos logo após a 2ª. Guerra Mundial criaram uma organização intitulada *Economic Cooperation Administration* que, dirigida por Paul Hoffman, lutou com afincos para estimular os europeus a criarem uma unidade econômica, com dois propósitos: impulsionar o desenvolvimento econômico e barrar as veleidades expansionistas da União Soviética (CONESA, 1982,p.3).

A integração econômica visa criar uma estrutura capaz de trazer maior desenvolvimento às regiões, e ocorre através da supressão dos impostos aduaneiros, das restrições quantitativas e qualitativas às importações e de diversos entraves à livre circulação de fatores, no interior de uma área: produtos, força de trabalho e capital.

<sup>34</sup> Lahera,EugenioP.(1992), Fundamentos y Opciones para la integración de hoy. Revista de la CEPAL,nº47, agosto: Santiago de Chile:ONU

<sup>35</sup> Myrdal, Gunnar (1967), *Perspectivas de uma economia internacional*. Rio de Janeiro: Saga

A eliminação destas barreiras freqüentemente provoca prejuízos a uma série de setores econômicos e, portanto, é um processo que vem ocorrendo gradativamente, através de fases e estágios, no sentido da integração, a saber:

- ❖ Zona de Preferências - forma mais elementar e imperfeita de integração. Sabe-se que o Tratado Geral do GATT estabelece, em seu artigo 1º, a cláusula da nação mais favorecida, pela qual toda vantagem, ou privilégio comercial que um país signatário outorgue a outro, se transfere *ipso jure* aos demais países signatários. Ou seja, que as preferências comerciais estão proibidas pelo GATT. Muito freqüentemente, o Tratado não reza;
- ❖ Zona de Livre Comércio - abolição completa das barreiras ao comércio de mercadorias entre os territórios da área, embora conservem suas tarifas de importações aos países não membros;
- ❖ União Aduaneira - os Estados membros adotam uma política comercial homogênea em relação a países exteriores à União, consolidando uma Tarifa Externa Comum(TEC);
- ❖ Mercado Comum - quando se estabelece a livre circulação de fatores produtivos, capital e trabalho;
- ❖ União Econômica - harmonização das políticas econômicas dos Estados membros, passando-se a adotar uma só política monetária, fiscal, social e de desenvolvimento para todo o conjunto. Ao mesmo tempo delega-se a um órgão central, os poderes para elaborar e aplicar estas políticas.

Talvez a definição mais difundida de integração econômica seja a de Bela Balassa, que dizia tratar-se de "*processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um grupo regional*" (BALASSA, 1964).

Na literatura econômica ocidental, as discussões tratavam, sobretudo, das diversas etapas de integração. Iniciando-se com formas "inferiores" e evoluindo para formas "superiores", esta avançava através da liberação das trocas (*trade integration*), da liberação da movimentação de fatores, da harmonização das políticas econômicas nacionais (*policy integration*), até a unificação completa destas políticas (*total integration*). Estas definições foram contestadas, seja pelo papel que desempenhava o Estado nas economias de mercado, seja pelas situações particulares dos países em desenvolvimento (SID AHMED, A., 1992, p.69).

Alguns autores estabelecem, no plano analítico, uma distinção entre duas abordagens da integração: a micro e a macro (COHEN & ROSENTHAL, 1977, p.22).

A primeira integração, ao nível micro, ou a partir de projetos específicos e pontuais, visam promover a interdependência através de

atividades específicas. Estas, não necessariamente, levam a uma unidade mais importante. A segunda, ao nível macro ou globalizante, cobre todos os aspectos do desenvolvimento aos quais se aplica um tratamento comum. Visa promover a integração do conjunto do aparelho produtivo dos países participantes. Na abordagem macro pode-se distinguir duas variantes: uma, de carácter liberal e apoiada no mecanismo de mercado, e a outra, que implica numa participação ativa do Estado.

O que distingue, nitidamente, as abordagens macro ou micro é que esta, tida como complementar, não substituirá o esforço de desenvolvimento nacional, sendo essencial identificar os domínios de cooperação de interesse comum e criar as estruturas para a realização dos objetivos específicos estabelecidos. Portanto, não necessita de instituições regionais de características supranacionais. Já a abordagem macro visa promover a integração do conjunto do aparelho produtivo dos países associados.

#### 4.4 AS LIÇÕES PRÁTICAS DO EXERCÍCIO DA INTEGRAÇÃO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Um dos aspectos mais destacados das relações econômicas internacionais do pós-guerra são as numerosas tentativas de integração econômica tentadas por países em desenvolvimento na América Latina, África e Ásia. Os resultados, até então, jamais estiveram à altura das expectativas. Em certos casos alguns dos países abandonaram as tentativas como o Chile, no caso do Pacto Andino; Honduras, no caso do Mercado Comum Centro Americano; o Tchad, no caso do UDEAC, da mesma forma que muitas experiências não avançaram, como aquela do Mercado Comum Árabe.

*"Se nos anos 50 a integração era a melhor alternativa que se oferecia aos países em desenvolvimento para acelerar seu crescimento, um certo número de efeitos perversos ocorreram e puseram em perigo os processos em curso: distribuição desigual dos benefícios, protecionismo excessivo, transnacionalização das empresas, excessiva acentuação das atividades industriais, concentração de renda e da riqueza".(SID AHMED, 1992,p.72)*

De qualquer forma, podem ser considerados como efeitos positivos: as novas oportunidades de investimento, o estímulo à divisão de trabalho, o reforço às economias de escala, o crescimento da concorrência, o maior poder de negociação dos países membros em relação a terceiros países.

De acordo com J. Meade (MEADE, 1955,p.107), o bem estar econômico pode ser ampliado no contexto de um comércio regional se :

- ❖ as economias dos países membros são concorrentes mas potencialmente complementares;

## Comércio Administrativo

- ❖ a proporção das trocas comerciais entre membros em relação ao seu comércio total é grande;
- ❖ a proporção do comércio exterior de cada país membro em relação a seu mercado nacional é fraco.

O estudo clássico de Raymond Vernon sobre o ciclo do produto, o comércio intrafirma das sociedades transnacionais (que, segundo dados da UNCTAD-1993, representam 50% do comércio de bens e a propensão crescente que deriva da internacionalização das transações, a influência determinante da Pesquisa e Desenvolvimento (P & D) e o potencial científico e tecnológico na competitividade internacional) aponta alguns elementos que nuançam a relação entre **integração** e **desenvolvimento**. Neste contexto, um considerável volume do comércio internacional se realiza em acordos estabelecidos entre companhias transnacionais, dos países exportadores e empresas ou governos dos países importadores. Esses acordos, tidos como voluntários e conhecidos como "Voluntary Restraint Agreement" - VRA - têm sido cada vez mais utilizados como forma de resolução de conflitos setoriais, impedindo práticas como o *dumping* e os subsídios.

Estima-se hoje, que 40% do comércio internacional é administrado via VRA, a exemplo do Acordo Multifibras para os têxteis e com prazo de duração de dez anos; o Acordo multilateral do Aço, em negociação; o VRA sobre produtos alimentares na União Européia; o VRA sobre eletro-eletrônicos nos EUA e UE; o VRA sobre automóveis nos EUA e UE contra o Japão. "*Outro tipo de comércio administrado envolve acordos bilaterais setoriais como o de semicondutores e autopeças entre os EUA e Japão que inclui, além de restrições das exportações para os EUA, uma quota de 20% de compra de produtos americanos pelo Japão*" (THORSTENSEN, 1994, p.5).

Não é necessário entrar em maiores detalhes para se entender que países em desenvolvimento e, sobretudo aqueles que resumem sua pauta de exportação a um pequeno número de produtos ou que não pratiquem o multilateralismo no comércio exterior são muito mais frágeis para se defender das retaliações, pressões ou restrições dos países de maior volume de comércio, a exemplo da relação México/EUA. LIZANO (1983) afirma que a integração não tem o mesmo sentido para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para os países do Sul, a inserção num processo de integração oferece a vantagem considerável de se constituir em um meio termo, entre as estratégias de desenvolvimento autárquicas e as estratégias de exportação, fundadas sobre a exportação de alguns produtos de base. Da **autarquia**, a integração retém o princípio da proteção da zona integrada, em relação ao resto do mundo, via imposição de uma tarifa externa comum (TEC). Das **estratégias de exportação**, se retém o princípio da abertura dos mercados nacionais de cada Estado membro à competição regional. Assim, a integração nos países periféricos se parece mais com uma alternativa de desenvolvimento, onde a industrialização é o vetor. O essencial para esses países seria examinar as oportunidades que a integração abre ao crescimento e à diversificação de suas economias, entre

outras, a possibilidade de estabelecer novas atividades produtivas, sobretudo industriais (LIZANO, 1974).

A integração permite a promoção industrial a um custo inferior aquele da autarquia, reforçando o poder de negociação dos países membros em relação a terceiros países.

É necessário, também, compreender as condições específicas que dirigem o processo de inovação e as razões ou forças que estão por trás da integração.

O processo de integração econômica é, portanto, um fenômeno social, produzido em situações concretas, beneficiando ou desfavorecendo atores em função de interesses econômicos e políticos específicos. Os resultados da integração econômica não são neutros, sua legitimidade social dependerá dos resultados sócio-econômico-políticos que obtiver. É preciso ressaltar que a integração vitoriosa não significará *ipso facto* a redução da dependência.

Existe, de fato, diversas combinações possíveis, de alianças entre os grupos locais e estrangeiros que promovem o processo de integração e que podem fazer crescer a dependência ou gerar benefícios exclusivos

É indiscutível que a presença massiva das transnacionais torna o processo de integração nos países da periferia totalmente diferente do que foi na história das uniões aduaneiras ou de cooperações regionais. Anteriormente, a exclusão dos produtos de terceiros países, graças ao muro protetor comum, significava igualmente a exclusão física dos atores econômicos externos. Hoje, as transnacionais podem reforçar suas posições, se localizando ao abrigo do muro, no interior do espaço integrado.

Feitas estas considerações, pode-se dizer que a integração econômica, enquanto estratégia de desenvolvimento, não se limita à escolha de um certo número de instrumentos e a por em prática um quadro institucional capaz de valer para todos os países a qualquer momento. A integração econômica está mais próxima de um processo dinâmico, cuja legitimidade social e substância dependem das estruturas socio-políticas e econômicas herdadas; dos objetivos estabelecidos, concernindo as necessidades de desenvolvimento; das condições futuras e novas, incluindo a dinâmica interna e os efeitos da integração, bem como ressaltando os aspectos externos oriundos da globalização.

Isto posto, algumas conseqüências da integração em países periféricos assim podem ser expressas:

- ❖ a integração econômica deve se concentrar, prioritariamente, ao nível setorial ou intersetorial, na realização funcional das tarefas e objetivos específicos (a integração não é um fim em si mesma). Os grandes esquemas de integração global não são pertinentes, ao menos em seu início;

- ❖ toda política de harmonização prevista não pode ser mais que parcial e limitada à realização dos objetivos estabelecidos. Isto pode levar a certas incoerências, se levadas em consideração a interdependência dos fatores ao nível macroeconômico, sobretudo; estas políticas podem ser reduzidas a políticas de coordenação e de programação estritas. A escolha é portanto entre um custo de cooperação regional perfeitamente identificável e entre a ação das forças de desintegração de uma abordagem global;
- ❖ a integração econômica supõe que sejam selecionados os domínios onde existe uma possibilidade de expansão massiva da fronteira da produção do grupo, sempre consolidando as relações econômicas com o resto do mundo e notadamente as sociedades transnacionais, que poderiam vir a estabelecer, mediante acordos governamentais, núcleos de pesquisa em P& D nos países em que se instalem;
- ❖ os governos e as instituições suprarregionais são chamadas a jogar um papel central na etapa de integração. Um papel excessivamente importante do setor privado pode indicar um controle maior das sociedades transnacionais sobre as decisões econômicas dos países membros e a absorção dos benefícios da integração por estes últimos;
- ❖ a vontade política e suas manifestações concretas constituem uma condição *sine qua non* do sucesso do processo de integração.

Uma rápida tentativa de avaliar as experiências de integração nos países periféricos deve levar em consideração que não há nada mais em comum entre os novos países da Ásia e, por exemplo, os países da África Sub-Saariana que continuam marginalizados na economia internacional. Os países do SUL - como diz Philippe Hugon - "*aparecem pelo menos com três velocidades: novos países industrializados; países com alto potencial de industrialização e países em via de marginalização*" (HUGON, 1993, p.737).

De qualquer forma, em que pesem estas diferenças e a inadequação do conceito de Terceiro Mundo para realidades tão díspares, resta explicar, em termos de processos de integração regional em países periféricos, por que, ao menos no período que vai do início dos anos 60 até o fim dos 80, todas as tentativas de regionalização fracassaram.

*Se se acredita na abordagem neo-funcionalista-linear e cumulativa da integração - a manutenção do dinamismo do processo de integração implica no crescimento regular do número de atividades e de setores submetidos ao tratamento comum. No caso da América Latina, as tentativas do Mercado Comum Centro Americano, entre 1966 e 1975, visando ampliar o processo de integração para novos domínios, permaneceram fragmentários e sem difusão. Alguns sucessos ocorreram no tratamento conjunto de atividades diretamente ligadas ao comércio: infra-estrutura de estradas; estabelecimento de câmaras de compensação; estímulos fiscais para novas indústrias. Contudo, poucos sucessos foram obtidos em outros setores tais como, agricultura, energia, harmonização das políticas de desenvolvimento e de sistemas fiscais, política comercial exterior comuns (COHEN-ROSENTHAL, 1977, :33).*

Levando em consideração o caso da ALALC, Associação Latino-Americana de Livre Comércio, que reunia a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, estabelecida em 1960 sob os auspícios da CEPAL para estabelecer um mercado comum num prazo de 12 anos, os resultados também não foram auspiciosos. Tendo sido negociadas multilateralmente reduções tarifárias através de "listas comuns", bem como a extinção de restrições não-tarifárias, a integração pouco avançou até o final dos anos 70. No capítulo em que o MERCOSUL é analisado em detalhe, a ALALC e a ALADI são também mais discutidas.

O mesmo insucesso foi observado no CARICOM, Comunidade Caribenha de Livre Mercado, após as decisões tomadas pela Guiana e pela Jamaica, de restringirem suas importações da região, confrontadas que estavam pelos graves problemas de balança de pagamentos resultantes das altas do preço do petróleo.

No caso da Ásia, fenômeno semelhante ocorre com o comércio intra-membros da ASEAN - Malásia, Indonésia, Filipinas, Singapura e Tailândia - caindo de 27,6% para 17,3% entre 1960 e 1974 (Sid Ahmed, 1992, :80). À exceção de Singapura, os demais países do bloco ainda estão passando pela mudança da substituição de importações para a expansão das exportações, com o setor industrial ainda muito prejudicado pela fraqueza de suas estruturas. Estes são países fortemente nacionalistas, o que fez com que a ASEAN cooperasse mais sobre questões externas de interesse comum do que sobre questões intra-regionais. A incapacidade, senão a recusa, em oferecer um tratamento preferencial aos produtos dos projetos industriais comuns - que afetariam necessariamente as indústrias locais - inviabilizou a iniciativa: projetos como os dos motores a diesel, as máquinas ferramentas e os tubos de televisão não prosperaram.

Quanto ao Mercado Comum Árabe, criado em 1965 pela Síria, Iraque, Kuwait, Jordânia e Egito, cujo tratado se constitui numa cópia do Tratado de Roma, seus resultados foram ainda mais decepcionantes. Esta união visava não apenas a supressão das barreiras alfandegárias mas, igualmente, a instauração de uma tarifa externa comum para o resto do mundo; a livre circulação de pessoas e de capital, uma política monetária comum e o livre comércio. O Kuwait se retirou alguns meses após o tratado e os demais integrantes não souberam concretizar a união aduaneira, sendo que a livre circulação de mercadorias não passou de figura de retórica.

Algumas considerações podem talvez explicar os fracassos destas experiências de integração. Tudo se passa como se após um primeiro período de entusiasmo caracterizado pelo processo rápido, quiçá espetacular, sobretudo quando da formação dos livres mercados, a integração econômica nos países periféricos atinja seus limites "objetivos", e que antes de se propagar por outros domínios, tenha efeito regressivo.

Existe um paralelismo entre este processo e aquele da substituição de importações. Na fase inicial sucede a substituição mais complexa e mais

custosa no domínio dos bens intermediários e de bens de capital. Os impasses tecnológicos, de dimensão de mercado, de balança de pagamentos e de renda, estão na origem daquilo que os economistas latino-americanos qualificaram de esgotamento da substituição de importação.

A fraca interdependência econômica entre os países membros - histórica herança do colonialismo; o forte vínculo nas relações econômicas com um país ou um grupo de países desenvolvidos; o mecanismo das trocas desiguais, da dependência tecnológica; a não transferência pelos Estados-membros dos poderes necessários para a consolidação de instituições supranacionais com poderes de decisão, constituem alguns elementos explicativos do fracasso dos processos de integração entre os países periféricos.

Outro aspecto relevante diz respeito à redistribuição dos frutos da integração. A teoria das uniões aduaneiras ensina que um dos problemas mais difíceis da integração é que esta afeta diferentemente cada um dos membros integrantes, sendo as perdas desiguais. A questão da perda fiscal é uma delas: os bens antes taxados estão disponíveis na zona de livre comércio, donde ocorre a perda de receita aduaneira. A perda pode ser igualmente resultante do preço local mais elevado dos bens. Alguns países verão crescer a demanda por seus produtos, outros a estagnação da demanda ou mesmo sua diminuição. De fato, os benefícios são raramente distribuídos igualmente e eles são tanto menores quanto são desiguais os níveis de desenvolvimento dos Estados membros e forte a heterogeneidade que os caracterizam.

As assimetrias e a propensão rumo à polarização do desenvolvimento em favor de alguns países, sendo cumulativas, constituem-se em grandes óbices à viabilidade dos processos de integração. Como, nestas condições, regular a integração de modo a torná-la aceitável a todos?

A forma mais simples tem sido o pagamento de uma compensação fiscal corrigindo as desigualdades decorrentes do jogo de mercado. Esta fórmula tem, contudo, inconvenientes que são conhecidos e que precisam de novas avaliações.

De qualquer forma, os processos de integração têm virtualidades e se impõem por diversos motivos:

- ❖ como reforço do poder de negociação dos países da região num momento onde a regionalização das trocas mundiais se torna uma realidade cada dia mais concreta;
- ❖ não exclusivamente, como ganhos em economia de escala, podendo garantir especializações intra-indústrias, afim de criar em cada país membro certas capacidades tecnológicas e gerenciais;
- ❖ na implementação e partilha dos custos de grandes projetos de interesse comuns, a exemplo de hidroelétricas e pesquisas em tecnologia de ponta;

- ❖ num certo padrão de competitividade interno, ampliando-se a capacidade de inserção internacional, ou ainda no estabelecimento de níveis diferenciados de complementariedade comercial e industrial.

Sintetizando, a integração não deve basear-se apenas nas atividades cujo valor e contribuição possam ser apreciados em medidas de produção de bens e serviços. Algumas atividades comportam externalidades substantivas, notadamente as de padrão tecnológico, que exigem ênfase sobre processos de seleção de projetos e mecanismos de decisão, acordos intragovernamentais, avaliação de aspectos locacionais. Dessa forma uma estratégia avançada de integração reforçaria não apenas uma melhor alocação de recursos, mas a criação de novas fronteiras de produção, baseadas em saltos econômicos e tecnológicos, através de mudanças qualitativas nas estruturas produtivas e organizacionais. Para tanto, a definição conjunta de uma política de P & D com metas e agenda definidas seria uma estratégia oportuna. Neste caso, o papel do Estado mantém-se como crucial em todas as etapas do processo.

É essencial não super-estimar o papel das trocas comerciais na integração. As experiências passadas têm demonstrado que os países membros atingem rapidamente um teto nas suas exportações intra-regionais. Freqüentemente, a liberalização das trocas só faz progredir as substituições de importação superficiais, porque não levam a mudanças significativas nos aparelhos produtivos e nas tecnologias existentes. A liberalização das trocas indiscriminadas pode se tornar uma séria fonte de desintegração e desindustrialização. Por outro lado é fundamental insistir no fato de que o processo de integração em países da periferia é significativamente distinto daquele que ocorre entre países desenvolvidos, ou que têm países economicamente poderosos como locomotiva.

No caso latino-americano há que considerar as distâncias, em função da dimensão continental do Brasil e da região amazônica. Na Europa, as pequenas distâncias entre um grupo significativo de grandes capitais e cidades são portadoras de sinergia interpaises, o que é mais difícil no sub-continento americano. Portanto, não se trata apenas de racionalizar a atividade econômica e promover a especialização, mas de distribuir e acelerar o desenvolvimento. As profundas desigualdades estruturais das economias periféricas estão a exigir uma visão de longo prazo, articulada a objetivos mais precisos e factíveis.

*"Na América, a federação unia pessoas parecidas umas às outras, vivendo em Estados parecidos... Como fazer para construir uma federação de eslavos religiosos ou místicos revolucionários; de alemães ambiciosos; de ingleses desejosos de autoridade; de escandinavos ...; de franceses avaros; de italianos sofrendo uma crise de desenvolvimento... Como acalmar este balde de caranguejos que se beliscam todo santo dia? Triste Europa! Por que esconder o que a espera? Antes de dez anos ela mergulhará na guerra e na anarquia, como sempre fez duas a três vezes por século".*

*George Sorel (1908)*

## V. A UNIÃO EUROPÉIA

Se George Sorel esteve certo em sua previsão de curto prazo sobre o futuro da Europa, numa perspectiva de longo prazo, a razão ficou com Aristide Briand, primeiro estadista europeu a propor oficialmente a criação de um tipo de agrupamento europeu. Em um pronunciamento feito em Genebra, 1929, dizia:

*"Eu penso que entre os povos que são geograficamente agrupados, como os da Europa, deve existir uma espécie de ligação federal... Evidentemente, a associação funcionará sobretudo no domínio econômico, que é a questão mais urgente, mas eu estou certo de que tanto do ponto de vista político, quanto social, o elo federal, sem tocar na soberania comum das nações que venham a fazer parte de tal associação pode ser benfazeja"* (GERBERT, 1994, pp.35:36).

Durante todos os anos vinte, tanto o movimento "Pan-Europa", quanto a "União Econômica" foram bastante difundidos e tornaram-se uma idéia força em todo continente, sem alcançar, contudo, nenhum resultado prático. O único foco de resistência de peso partiu da Inglaterra que considerava a iniciativa incompatível com a Commonwealth. De certo modo, enquanto a Europa dominou o mundo, o problema da unificação só existiu quando o tema era a manutenção da paz entre os Estados europeus; a partir do momento em que a Europa se sentiu ameaçada pelo exterior, a necessidade de uma solidariedade européia se tornou mais evidente<sup>36</sup>.

Ao fim da 2ª Guerra Mundial, a Europa arruinada não representava mais um centro de potência mundial e, como afirma Pierre Gerbet, a necessidade de cooperação e de união se impunha com muito mais força que antes, para uma opinião pública desamparada e cujo nacionalismo estava consideravelmente enfraquecido. (GERBET, 1994, p.51).

Ao mesmo tempo, o fortalecimento de Stálin e a ameaça que representava para o continente também tinha o mesmo sentido, levando-se em consideração a nova geopolítica definida pelos EUA, que estabeleciam como condição de ajuda, o estabelecimento de um "cordão de isolamento anti-soviético".

Logo ao fim da guerra, os belgas e holandeses começaram a negociar um tratado de união aduaneira; os gregos e iugoslavos concluíram um

<sup>36</sup> No Brasil da 1ª República a questão do Pan-Americanismo esteve na ordem do dia, sendo abordada por autores como Alberto Torres (1865/1917). É importante salientar que a diplomacia brasileira naquela época, sobretudo com o Barão do Rio Branco, entendia que os Estados Unidos poderiam vir a ser um aliado fundamental, na hipótese de um confronto com a República Argentina. Este entendimento logo se desfez com o crescente expansionismo norte-americano, que passou a conjugar a Doutrina Monroe com uma visão imperialista, logo denunciada por intelectuais como Silvio Romero (1862 - 1914), Barbosa Lima (1862 - 1931) e Alberto Torres. O intelectual carioca assinalava em 1915: "cumprir insistir na idéia de que de forma alguma o Continente Americano deveria cogitar de uma organização política própria". In: *A Noite*, 9/08/1915, *A intervenção americana no México*. Ver também em Barbosa Lima Sobrinho: *Presença de Alberto Torres*, cap.XXX, pp433:450.

acordo comercial; os poloneses e tchecos criaram um comitê de coordenação. Diversos contatos entre representantes de países europeus tinham como meta a criação de uma comunidade europeia, mas os impasses criados em função da polarização entre soviéticos e norte-americanos impediam qualquer resultado. A única concretização efetiva no período foi a decisão da Bélgica, dos Países Baixos e de Luxemburgo de criar, após a liberação, uma união aduaneira, o BENELUX, em setembro de 1944.

Quando da conferência de Yalta , em fevereiro de 1945, a União Soviética controlava uma região que se estendia do Báltico ao Adriático, passando pelo quadrilátero da Boêmia, indo ainda além, ocupando a Alemanha Central. Mesmo Roosevelt e Churchill tendo conseguido que Stálin assinasse a "Declaração sobre a Europa liberada" , prevendo a constituição de governos democráticos, não tinham meios de impor estas decisões na Europa Oriental.

O Congresso de Haya, em maio de 1948 foi outro momento importante na história da construção europeia, que contou com a participação de personalidades de quase todos os países da Europa Ocidental: políticos, industriais, dirigentes sindicais, universitários, escritores, que se dividiam em duas grandes tendências: a tendência federalista, dominante sobretudo entre franceses, belgas e italianos e entre os sindicalistas; e a tendência unionista, defendida sobretudo pelos britânicos. Havia, contudo, outras clivagens, sobretudo entre os defensores do livre-mercado e os dirigistas .

Os trabalhos do Congresso, divididos em comissões políticas, econômicas, sociais e culturais, foram fundamentais para a elaboração de um Programa Mínimo de Organização Europeia, estabelecimento de objetivos gerais e definição dos meios de realização. A comissão econômica anunciando o leque de opções que viriam a conformar a pauta de opções da futura CEE , alertava para os perigos de uma reconstrução europeia , realizada sobre bases puramente nacionais; afirmava a necessidade de uma união econômica que evitasse os obstáculos ao comércio, em particular os direitos de aduana; a livre conversão de divisas; a coordenação de políticas macroeconômicas que assegurassem o pleno emprego, a mobilidade da mão-de-obra.

*"Tudo saiu do Congresso de Haya em 1948: as primeiras instituições europeias, parlamentares, jurídicas, culturais, técnicas, os princípios gerais do Mercado Comum" - dizia vinte anos depois um de seus participantes mais destacados (GERBET, 1994, p.56).*

O Congresso de Haya também criou o movimento europeu com o objetivo de estudar os problemas políticos que eram apontados à união europeia, a partir de reuniões especializadas e conferências, e definir o que poderia vir a ser uma política europeia.

O Congresso de Bruxelas, em fevereiro de 1949 avaliou a criação de uma assembléia européia, e de seus resultados, a criação do Conselho da Europa e sua Assembléia Consultiva.

Pode-se dizer que o surgimento da Guerra Fria teve um efeito decisivo para a cooperação européia. Em que pesem as diferenças entre os três grandes da Europa — a França, a Inglaterra e a Alemanha — para os americanos, a unidade européia surgia como a única possibilidade de resistir ao avanço soviético, de recuperar industrialmente a Alemanha e terminar com as guerras intra-europeias.

Três organizações econômicas foram estabelecidas em 1945 pelos governos europeus: a Organização Européia do Carvão, a Organização Européia dos Transportes Terrestres e a Comissão Econômica de Urgência para a Europa. Em março de 1947, o Conselho Econômico das Nações Unidas decidiu pela criação do primeiro órgão regional da ONU, a Comissão Econômica para a Europa. Em junho do mesmo ano, o secretário de Estado dos EUA, General Marshall, propôs um plano de ajuda econômica para a Europa, que, recusado pelos soviéticos, estabeleceu uma ruptura na unificação da grande Europa, dividida agora em campo ocidental e bloco soviético.

O Plano Marshall, que previa uma ajuda financeira de quatro anos e com previsão de término para 1952, forçou a criação, em abril de 1948, da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), assinada pela Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, além da assinatura dos comandantes militares das zonas ocidentais de ocupação na Alemanha. Os Estados Unidos e o Canadá se tornaram membros associados em 1950.

Com a convenção da OECE, os Estados signatários se dispuseram a desenvolver uma cooperação recíproca, diminuindo as restrições de trocas comerciais e monetárias e a estudar a possibilidade de uma união aduaneira e de livre mercado, entre outros pontos. A estrutura da OECE gerou grandes polêmicas sobre o nível ótimo de articulação entre países, se restritos à simples cooperação intergovernos ou ao aprofundamento da cooperação. O ponto de vista francês, defendido por Jean Monnet, propunha um amplo programa de recuperação européia e de modernização, bem como uma organização com certa autonomia *vis a vis* dos governos com um executivo forte e uma secretaria geral capaz de decidir em matéria de política econômica.

Já os ingleses, apoiados por pequenos países preocupados com a soberania, não aceitavam que a OECE pudesse desempenhar um papel autônomo. Vitoriosa a concepção inglesa, a capacidade de atuação da OECE ficou bastante limitada. De qualquer forma, a organização desempenhou um papel importante nos quatro anos de existência do Plano Marshall.

Em 1950, Robert Schuman, ministro francês das Relações Exteriores declarou a instauração da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que significou uma etapa capital na construção europeia, por representar a reaproximação francesa e alemã, condição *sine qua* para qualquer organização da Europa do oeste e, ao mesmo tempo, por estabelecer a primeira instituição supranacional europeia, ou a "Europa dos Seis", composta pelos países do BENELUX e pela França, Itália e Alemanha.

Jean Monnet, um dos pais fundadores da Comunidade Europeia, como Schuman e Adenauer dizia: *"Se colocarmos o nervo fundamental da guerra, quer dizer, o carvão e o aço, que servem para construir armamento - sob a autoridade de uma instituição comum, teremos eliminado em grande parte as tensões que têm enfrentado os povos da Europa"* (WESTENDORP, 1992, p.16).

A CECA, em funcionamento a partir de 1953, embora uma experiência de integração parcial, contribuiu definitivamente para a elaboração do Mercado Comum. O fracasso, em 1952, da implantação da Comunidade Europeia de Defesa, a princípio proposto pela França, que temia o rearmamento alemão, gerou um certo pessimismo. Dois anos após, já ratificado pela Alemanha e os países do BENELUX, foi rejeitado pela Assembléia Nacional Francesa.

O fracasso dos esforços de criação de organismos supranacionais, à exceção do carvão e do aço, não desmobilizou os homens públicos que defendiam a idéia da Europa Unida, que retomaram em 1955 o tema da integração econômica, demonstrando, estrategicamente, menor investimento sobre o plano institucional. Novamente se destaca a liderança de Jean Monnet, vitoriosa com a assinatura, pelos "Seis da Europa", dos Tratados de Roma que instituíam a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia (EURATOM), no ano de 1957.

*"O que está em via de ser bem sucedido, através do carvão e do aço dos seis países de nossa Comunidade, é necessário perseguir até o resultado final: os Estados Unidos da Europa...Nossos países se tornaram muito pequenos para o mundo atual, para a escala das técnicas modernas, em relação à dimensão da América e da Rússia de hoje, da China e da Índia de amanhã. A união dos povos europeus reunidos nos Estados Unidos da Europa é o meio de elevar o nível de vida e de manter a paz. Ela é a grande chance e a esperança de nossa época. Se nós trabalharmos incansavelmente, ela será realidade amanhã".*(GERBET, 1994, p.164)

A partir do Tratado de Roma, a Comunidade Europeia entra em uma fase de crescimento e consolidação.

Walter Hallstein, primeiro presidente da CEE, percebia a comunidade como um desenvolvimento funcional em três fases, sendo a primeira, a união aduaneira, que levaria a uma Segunda, a União Econômica Monetária, até alcançar a terceira fase da União Política. Esta compreensão tinha, de certo modo, o pecado de subestimar o processo político interno, os diversos

interesses entre países e no interior dos países. Ao entender o processo como uma sucessão de mecanismos automáticos, passava-se ao largo da vontade política.

A cronologia da CEE<sup>37</sup> é suficiente para ter-se a dimensão dos conflitos inerentes a um processo tão complexo quanto o da União Européia: é sabido que, já em 1961, a Grã-Bretanha, a Dinamarca e a Irlanda solicitaram a adesão à Comunidade, só confirmadas onze anos depois, em 1972. No caso, a não aceitação desses países era sustentada categoricamente pelo General De Gaulle.

A Grã-Bretanha, por sua vez, não aceitava a sua entrada na Comunidade através de uma união aduaneira com tarifa exterior comum, já que conformava uma união com os países da *Commonwealth* e do Império, sendo o mercado britânico, o principal comprador do trigo canadense, das ovelhas australianas, dos produtos lácteos neozelandeses, do açúcar antilhano. Propuseram, como alternativa, uma zona européia de livre comércio, que evitaria a tarifa externa comum, o que não foi aceito pelos seis integrantes da CEE. Deste episódio resultou a criação da EFTA (Associação Européia de Livre Comércio), em 1960, compreendendo sete países: Grã-Bretanha, Suécia, Dinamarca, Noruega, Suíça, Áustria e Portugal.

Nos anos sessenta e setenta, a Europa se defrontou com grandes dificuldades políticas internas e, ao mesmo tempo, com a instabilidade do sistema econômico mundial, tendo como causas, a crise do sistema de Bretton Woods, no fim dos sessenta e, o pós-choque do petróleo, em 1974.

O Mercado Comum avançou lentamente e, apesar do desaparecimento das tarifas que dificultavam a livre circulação das mercadorias, mantêm-se outros entraves ao intercâmbio, a exemplo das normas técnicas e das exclusividades nacionais para as compras públicas (FAUGÈRE, 1992, pp. 15:30).

A livre circulação de pessoas cresce ainda menos, sobretudo pela ausência de harmonização nas condições de acesso ao emprego. Por sua vez, a livre circulação de capitais só progredirá a partir de meados dos 80. A cúpula de Haya, em 1969, havia anotado alguns avanços, como a união econômica e monetária e a retirada do veto francês à Grã-Bretanha. Em 1970, instituiu-se a Comunidade com recursos próprios, independente da "boa vontade" de alguns governos nacionais.

Um problema que vem se associar ao desempenho do Mercado Comum diz respeito à ampliação do número de parceiros, que se realizará em três tempos:

- ❖ Em 1973, com a inclusão, de mais três membros;
- ❖ Em 1981, passando para dez, com a aceitação da Grécia;

---

<sup>37</sup> Cf. Figura 1

❖ Em 1986, com a aceitação da Espanha e Portugal em ~~1986~~, perfazendo 12 membros.

Foi necessário realizar um esforço de consolidação e aprofundamento das instituições comunitárias, como condição para a Comunidade prosseguir sendo o motor de construção da Unidade Européia.

Uma série de medidas de harmonização monetária e financeira foram adotadas, a exemplo do Fundo Europeu de Cooperação Monetária, e do estabelecimento de uma paridade fixa entre as moedas européias. Medidas foram tomadas para regular as condições de emissão de valores mobiliários e as condições de funcionamento dos mercados financeiros.

As dificuldades do dólar, com o fim da paridade do ouro, em abril de 1971, veio demonstrar que as concepções monetárias e econômicas dos seis países estavam ainda muito longe de uma ação concertada. Estes países, diante da crise, adotaram justamente políticas nacionais divergentes.

A década que vai de 1973 a 1983 ficou justamente conhecida como a década do "europessimismo".

Uma série de tentativas de política comunitária foram estabelecidas, em relação à ciência e tecnologia, às questões regionais, ambientais e ao desemprego, mas, ao mesmo tempo que a crise econômica mostrava a necessidade de ampliar estas políticas, as diferentes concepções econômicas dos países membros as restringiam.

A retomada da construção européia, na década de 80, se baseou numa avaliação da condição econômica fragilizada em que se encontravam os países da CEE, no mercado mundial. Aí se destacavam, a queda da posição comercial da Europa, o problema do desemprego estrutural.

O ano de 1985 produziu fatos importantes, que vão da terceira ampliação do número de países que compõem a Comunidade, com a adesão da Espanha e de Portugal, ao início da negociação da Ata Única. A Ata Única Européia foi a primeira reforma significativa do Tratado de Roma, representando uma reforma institucional, a superação de uma concepção exclusivamente econômica. Por seu intermédio, atribuiu-se mais poder ao Parlamento Europeu, que até então era uma Câmara meramente consultiva; acentuou-se o mecanismo da maioria qualificada no Conselho como sistema de decisão, quer dizer, a soberania se estabelece em maior medida, quando se renuncia à unanimidade como sistema de decisão dentro do Conselho. No antigo sistema de votação, um só país podia bloquear uma decisão comunitária, ao contrário do novo, onde somente um certo número de países, com um número determinado de votos, podem bloquear uma decisão, adotando-se, portanto, o voto por maioria qualificada.

**FIGURA 1**  
**EVOLUÇÃO DO MAPA DA UNIÃO EUROPÉIA: 1952 -1995**

1952 EUR 6



Criada por seis Estados — a Bélgica, a Alemanha, a França, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos —, a Comunidade Europeia alargou-se à Dinamarca, à Irlanda e ao Reino Unido em 1973, à Grécia em 1981 e a Espanha e Portugal em 1986. Em 1990, acolheu os novos *Länder* do Leste da Alemanha. Em 1992, os Estados-Membros decidiram instituir entre si uma União Europeia, que se alargou em 1995 à Áustria, à Finlândia e à Suécia.

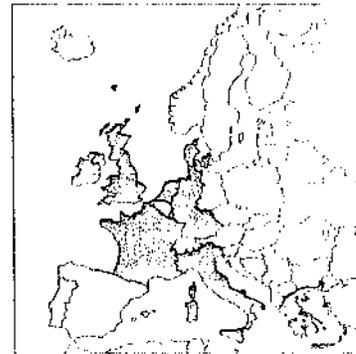
1973 EUR 9



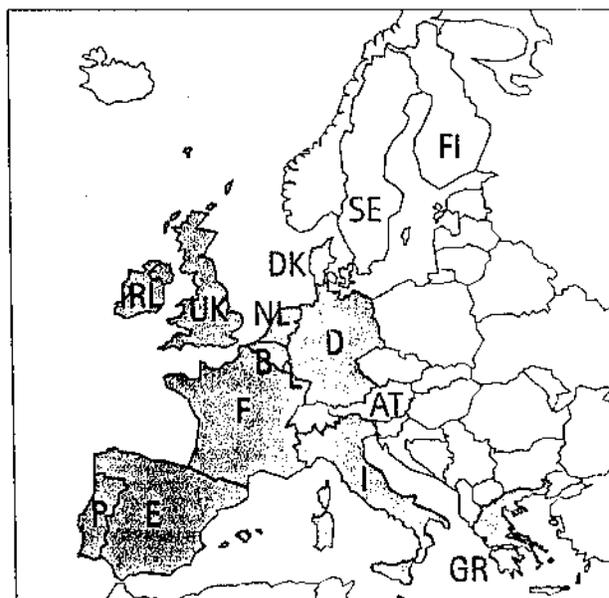
1981 EUR 10



1986 EUR 12



1990 EUR 12



1995 EUR 15

Após as modificações institucionais, que enumeram as disposições relativas aos fundamentos e à política da Comunidade, tratou-se de alcançar o "espaço sem fronteiras", até janeiro de 1993: pela eliminação das fronteiras físicas (controles e formalidades aduaneiras sobre mercadorias e pessoas), pela eliminação das fronteiras técnicas (harmonização das regulamentações nacionais sobre saúde, segurança, meio-ambiente, reconhecimento mútuo dos diplomas, abertura dos mercados públicos à concorrência, livre prestação de serviços, direito das sociedades) e das fronteiras fiscais. Para a consecução deste *espace sans frontières*, o conselho teria o papel da decisão, seja por unanimidade, nos casos mais sensíveis, seja por maioria qualificada com simples aval do Parlamento, seja por maioria qualificada em cooperação com o Parlamento.

A Ata Única deu à Comunidade a "capacidade monetária", ou seja, a base jurídica necessária para avançar em direção à união econômica e monetária, corolário indispensável ao mercado interno (GERBET, 1994, p. 425).

Segundo alguns analistas, o programa econômico da Ata Única viria consagrar as 4 liberdades que estão na origem de um mercado realmente integrado: as liberdades de circulação de pessoas, de capitais, de mercadorias e de serviços. A partir daí, em cinco anos de vida comunitária, adotou-se mais decisões que nos vinte anos precedentes (FAUGÈRES, 1992; PORTAENCASA, 1993).

O processo de ruptura do bloco soviético e os acontecimentos que se seguiram à queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, fizeram avançar e superar os impasses há muito tempo expostos da União política entre os membros da Comunidade e passaram a ser enfrentados a partir do Tratado de Maastricht, de 07 de Fevereiro de 1992, que estabeleceu a União Européia, reagrupando, por um lado, as atividades essencialmente econômicas e, por outro, a cooperação intergovernamental no que diz respeito à justiça, polícia e em matéria de política externa e segurança comum.<sup>38</sup>

A União Européia, como ficou conhecida a partir de Maastricht, se constitui num ente com vocação supranacional: uma unidade econômica e monetária, que está a exigir uma moeda comum, prevista para 1999. Uma moeda comum pressupõe não só uma economia comum, mas uma política econômica com poucas margens de diferença entre uns e outros e exige, ao mesmo tempo, tornar comum algo que até então é considerado como o último reduto das soberanias nacionais que é a própria moeda.

O Tratado de Maastricht manteve o mesmo enfoque de reforma institucional presente na Ata Única, sendo mais explícita a superação do

<sup>38</sup> A maioria qualificada: o Tratado de Maastricht reconhece um diferente peso institucional, um diferente peso político quando se trata de tomar decisões no Conselho entre os doze membros: 4 Estados têm 10 votos: Alemanha, França, Inglaterra e Itália; 1 Estado tem 8 votos: Espanha; 4 Estados têm 5 votos: Holanda, Bélgica, Grécia e Portugal; 2 Estados têm 3 votos: Dinamarca e Irlanda; 1 Estado tem 2 votos: Luxemburgo

plano econômico e sendo, de forma declarada, um programa político. Nele se consagrou a codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia e os distintos níveis de legitimidade democrática. O Conselho passa a ser um órgão tão legítimo quanto o Parlamento. A legitimidade do Conselho está baseada nos parlamentos nacionais e, de certo modo, essa contradição de níveis de legitimidade é o que caracteriza um projeto que pretende que o cidadão tenha, basicamente, três níveis de participação política, que são: o nível europeu, o nível do Estado e o nível das regiões, que aparecem reconhecidas pela primeira vez em Maastricht. Consagra-se um outro nível, o regional, através da criação do Comitê das Regiões. Quatro países selecionados passaram a receber transferência de recursos financeiros: a Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda. Cria-se um Fundo de Coesão destinado aos países que têm uma renda nacional que esteja abaixo dos 90% da média comunitária.

Se Maastricht representou um grande avanço na consolidação da unidade europeia, muitas dificuldades persistem. A recessão, no início dos anos 90, a crise das taxas de câmbio, são algumas destas dificuldades. No campo da política externa e da segurança comum, a crise Yugoslava e o recrudescimento dos nacionalismos nos Balcãs mostram o quanto resta a superar. Grandes assimetrias entre países e regiões são entraves significativos. Em termos de renda para o ano de 1990, os Produtos Internos Brutos por habitante - paridade do poder aquisitivo - apresentavam índices antitéticos, se tomados como média comunitária o número 100: enquanto a Alemanha indicava 114, a Grécia não mais que 54.

Em relação às disparidades regionais, estas são ainda maiores: enquanto as quarenta e sete (47) regiões europeias menos desenvolvidas apresentavam um PIB per capita inferior a 75% da média comunitária (100.0), as vinte e sete (27) regiões mais desenvolvidas superavam em mais de 20% esta média. Enquanto a região de Hamburgo alcançava 192,7, uma região grega como Voreio Algalo não passava de 48,8.

Já em relação à estrutura produtiva, enquanto a população agrícola ocupada na Inglaterra não passava de 2,4%, atingia 14%, na Espanha.

De uma certa forma, dificilmente se poderá alcançar um nível de coesão suficiente, capaz de garantir a médio prazo a viabilidade de uma Europa unida, se não forem reduzidas estas disparidades que, deixadas à própria sorte, tendem a se aprofundar (ZABALZA, 1992, pp. 44:45).

### *5.1 . A UNIÃO EUROPÉIA HOJE E OS FUNDOS DE REESTRUTURAÇÃO*

Poder-se-á constatar, ao longo desse trabalho, que houve um grande mimetismo na definição e estruturação institucional do MERCOSUL, em relação à Comunidade Européia.

Quando da explicitação da política comunitária europeia, do desenho de programas, na conformação do orçamento e na alocação dos recursos, verificar-se-á que o MERCOSUL, em que pesem seus avanços e, levando-se em consideração que o bloco ainda não criou nenhuma instância de nível supra-nacional, ainda tem um longo caminho a percorrer, se pretende seguir o modelo europeu.

Como ainda não acontece no MERCOSUL, a União Europeia define um orçamento Comunitário que é equivalente a 1.27% do PNB de todos os países do bloco, sendo a Alemanha, o maior contribuinte.

Tabela 5.1

UNIÃO EUROPEIA: FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL POR ESTADO  
MEMBRO - 1996

PAISES	%
Alemanha	30.0
França	17.6
Itália	12.1
Reino Unido	10.8
Espanha	6.4
Holanda	5.8
Bélgica	3.8
Demais	23.5
Total	100.0

Fonte: European Commission (1996), How does the European Union Work?. P. 17. Brussels: ECSC-EC-EAEC

Em termos globais, metade do orçamento Comunitário é gasto em Políticas Agrícolas Comuns (CAP), embora esta proporção esteja em queda, sendo o restante aplicado no fortalecimento da coesão sócio-econômica da Comunidade.

O entendimento de que algumas regiões europeias estavam em desvantagem e que, por diversas razões, tinham dificuldades semelhantes, embora em diferentes graus, deu lugar a amplos diagnósticos que apontaram dificuldades fundamentais:

- ❖ na inadequação da infra-estrutura (transporte/ telecomunicações /energia/água e proteção ambiental);
- ❖ em relação à má qualificação da mão-de-obra e no baixo nível de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
- ❖ no mercado financeiro local, que não respondia às necessidades de crédito de pequenas empresas.

Para enfrentar estes desafios, a Comunidade elencou prioridades econômicas e sociais, utilizando-se de 6 *objetivos de Desenvolvimento* baseados em critérios bem definidos:

Objetivo 1. Regiões onde o PIB per capita é menor que 75% da média comunitária, a partir de uma classificação de todas as regiões da

Comunidade, com nível de desenvolvimento médio inferior a 75%, a 80% e superior a 100%, (Cf.Tabela 5.2)

Objetivo 2. Áreas de declínio industrial, onde as taxas de desemprego e de desenvolvimento industrial são maiores do que a média comunitária e onde o emprego industrial está em declínio;

Objetivo 3. Áreas com desemprego de longo prazo, com alto desemprego de jovens e excluídos do mercado;

Objetivo 4. Áreas com trabalhadores afetados por mudanças no sistema de produção e na indústria;

Objetivo 5. Áreas com proprietários rurais e pescadores enfrentando mudanças na estrutura da produção;

Objetivo 5A. Áreas rurais vulneráveis, com baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico seguindo três critérios: 1. Alta proporção de emprego na agricultura ; 2. Baixo nível de renda; 3. Baixa densidade populacional ou alta emigração;

Objetivo 6. Áreas com muito baixa densidade populacional .

Tendo sido estabelecida uma classificação de países (Tabela 5.2) e definidos os 6 objetivos, os principais instrumentos comunitários para o enfrentamento dos desníveis regionais e do desemprego foram postos em prática através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que contribui para os grandes projetos de infra-estrutura nas áreas pobres; o Fundo Social Europeu (ESF), que apoia os programas de capacitação e treinamento, com especial atenção aos jovens; o Fundo de Garantia para a Orientação da Agricultura Européia (EAGGF), que dá suporte ao desenvolvimento agrícola e, desde 1993, o Instrumento de Financiamento para a Reorientação da Pesca (FIFG), que apóia a reestruturação do setor da pesca. Estes são os chamados Fundos Estruturais.

São ao todo 154.5 bilhões de Ecus , os recursos dos Fundos Estruturais para o período 1994/1999, representando quase 1/3 do orçamento comunitário (EU,1996, Regional Policy and Cohesion) .

O Fundo de Coesão foi estabelecido pelo Tratado de Maastricht para reforçar os Fundos Estruturais e foi pensado para apoiar aqueles países com PIB per capita inferiores a 90% da média comunitária em 1992. Esse fundo dá suporte aos projetos de transporte e meio ambiente em quatro áreas específicas da Comunidade (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal), e conta com 15.5 bilhões de Ecus para o período de 1993-99.

Há ainda os empréstimos do Banco Europeu de Investimentos (EIB), para os projetos urbanos de coesão sócio econômica regional, tendo disponibilizado , em 1994 , 12 bilhões de Ecus .

Tabela 5.2

UNIÃO EUROPÉIA: CLASSIFICAÇÃO DE REGIÕES SELECIONADAS POR NÍVEL DE MÉDIO DE DESENVOLVIMENTO (PIB PER CAPITA)

PAÍS	REGIÕES	PIB Médio per capita 1993/1995	População Total
EUROPA dos 15		100.0	373.690.8
França	Guadaloupe	39.9	414.0
Grécia	Ipeiros	43.1	364.6
França	Reunião	45.6	648.0
Portugal	Madeira	51.6	256.9
Espanha	Extremadura	54.9	1.072.4
Portugal	Alentejo	55.8	526.4
Espanha	Andalucía	57.3	7.096.5
Grécia	Peloponeso	57.5	663.7
Itália	Calábria	59.7	2.076.0
Espanha	Galícia	60.4	2.726.7
Espanha	Castilla-la-Mancha	64.8	1.686.9
Itália	Campania	67.2	5.754.1
Reino Unido	South Yorkshire	73.2	1.303.9
Itália	Sardegna	76.3	1.606.1
Reino Unido	Cornwall, Devon	79.6	1.541.5
França	Languedoc-Roussillon	81.8	2.218.0
França	Bretanha	87.3	2.884.5
Portugal	Lisboa e Vale do Tejo	88.4	3.309.6
Espanha	Madrid	96.1	5.008.5
Reino Unido	East Anglia	98.1	2.123.0
Bélgica	Liège	104.5	1.015.0
Itália	Toscana	109.8	3.524.6
Holanda	Utrecht	117.3	1.067.0
Dinamarca	Dinamarca	111.3	5.227.9
Alemanha	Dusseldorf	121.5	4.427.7
Suécia	Stockolm	122.6	1.717.1
Reino Unido	Londres	143.7	7.007.1
França	Paris	165.5	11.0091
Bélgica	Bruxelas	175.6	951.6
Alemanha	Hamburgo	192.7	1.707.3
Alemanha	Berlin	427.3	3.471.0

Fonte:

A distribuição dos recursos dos Fundos estruturais, relativamente aos 6 objetivos estabelecidos, prioriza o objetivo 1, que recebe 104.4 bilhões de Ecus, o equivalente a 68% do total.

FIGURA 2

PIB por habitante nas regiões da União Europeia  
( em padrões de poder de compra EUR 15 = 100 ) 1993

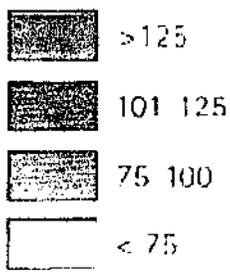
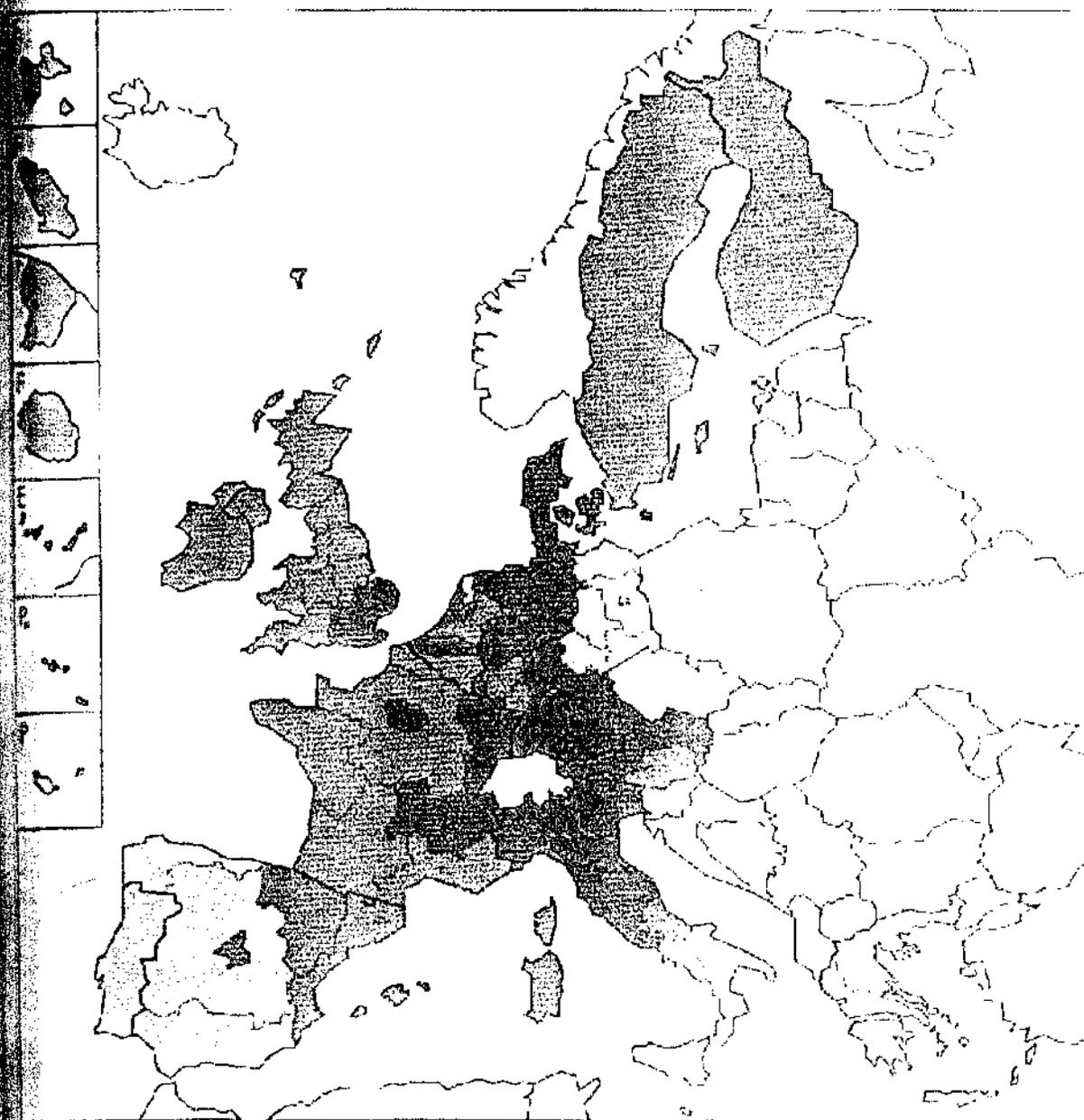


Tabela 5.3

## UNIÃO EUROPÉIA: DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS POR OBJETIVOS (1994-99)

Objetivo 1	67.6 %	Objetivo 4	5.0%
Objetivo 2	11.1%	Objetivo 5	4.9%
Objetivo 3	10.9%	Objetivo 6	0.5%

Fonte: European Commission (1996), Europe at the service of regional development. P.14 Regional Policy and Cohesion. Brussels

Em termos de países, esta distribuição apresenta a seguinte configuração:

Tabela 5.4

## UNIÃO EUROPÉIA: DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS POR PAÍSES (1994-99)

		BILHÕES DE ECUS	
Alemanha	21.724	Portugal	15.038
Grécia	15.131	Reino Unido	13.155
Espanha	34.443	Irlanda	6.103
França	14.938	Outros	10.860
Itália	21.646	Total	153.038

Fonte: European Commission (1996), Europe at the service of regional development. P.15. Regional Policy and Cohesion. Brussels

Os Programas da União Européia são de dois tipos, aqueles que são iniciativas nacionais e aqueles de iniciativa Comunitária. Os primeiros são desenhados com base em planos regionais de desenvolvimento que são submetidos pelos Estados Membros à Comissão da comunidade, já os segundos, são desenhados com base nas diretrizes estabelecidas pela própria Comissão Comunitária.

Para o período de 1994/99 a Comissão da Comunidade Européia aprovou 13 projetos de Iniciativa Comunitária, a saber:

Mesmo considerando a crise capitalista detonada a partir de 1997, a União Européia vem dando demonstrações de que avança na superação dos seus desníveis regionais e no combate ao desemprego. Existe hoje uma política macroeconômica para a Comunidade que tem rebatimento ao nível das políticas setoriais para a agricultura, a indústria e os serviços, para o mercado de trabalho e o meio ambiente, estruturadas a partir da definição dos *lände, das regiões*. O Bloco Europeu, constituído pela União Européia e pela EFTA (European Free Trade Association)<sup>39</sup> tem feito valer o seu espaço privilegiado de comércio:

<sup>39</sup> EU (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido) e EFTA (Áustria, Finlândia, Lichenstein, Noruega, Suécia e Suíça)

Tabela 5.5

UNIÃO EUROPÉIA: PROJETOS DE INICIATIVA DA COMUNIDADE EUROPÉIA 1994-99

Projeto	Valor alocado Em bilhões de Ecus	Objetivo
Intereeg II	3.447	Desenvolvimento de redes de energia, cooperação internacional na gerência de recursos hídricos
Leader II	1.722	Desenvolvimento local em áreas rurais
Regis II	0.600	Apoio às regiões mais distantes
Emploiment	1.784	Integração das mulheres, jovens, não qualificados e excluídos
Adapt e Adapt-BIS	1.623	Atualização da mão-de-obra
Rechar II	0.448	Conversão das áreas de minas de carvão
Resider II	0.564	Conversão das áreas de mineração
Retex	0.562	Diversificação de áreas dependentes da indústria têxtil
Konver	0.744	Diversificação das áreas dependentes de atividades militares
Smes	1.054	Melhoria da competitividade de firmas pequenas e médias
Urban	0.800	Restauração das áreas urbanas atingidas pela crise
Pesca	0.290	Reestruturação da indústria de pescadao
Peace	0.300	Apoio ao processo de paz e reconciliação no Norte da Irlanda e nos condados de fronteira da Irlanda

Fonte: European Commission (1996), Europe at the service of regional development. P.12. Regional Policy and Cohesion. Brussels

Em 1994, a chamada Europa dos 15 exportou 67.7% de seus produtos para a Europa e importou 67.1% da própria Europa, demonstrando que o regionalismo, muito mais que o multilateralismo, está em vigor na União Européia (EUROSTAT, 1996, 16:17).

Tabela 5.6

UNIÃO EUROPÉIA: BLOCOS REGIONAIS EXPORTAÇÕES INTRA-BLOCOS - 1992 - (%)

Blocos	Exportações
Bloco América do Norte	33.4
Bloco Europeu	71.9
Bloco Asiático	40.5

Fonte: Gatt:1993 In: Vera Thorstensen (1994), A Política de comércio Externo da União Européia e seu Impacto sobre o MERCOSUL, p.5. São Paulo: FIESP

A análise do desempenho do comércio internacional indica que os três blocos em conjunto, EU, ASEAN e NAFTA, que compreendem não mais de 31 países, são responsáveis por não menos que 85% das exportações mundiais em 1992, estimada em 3.7 trilhões de dólares. A tabela 5.6 evidencia a força das exportações intra-bloco e mais, que parte considerável do comércio internacional se realiza a partir de acordos setoriais: o multífibra, o acordo multilateral do aço, os acordos sobre eletroeletrônicos e alimentos, que segundo estimativa do GATT pode alcançar

40% de todo o comércio mundial. Portanto , é nesse contexto de comércio administrado que deve se dar a inserção do MERCOSUL na economia globalizada.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

*"A luta contra o subdesenvolvimento não se faz sem  
contrariar interesses e ferir preconceitos ideológicos".*  
Celso Furtado

## VI. AMÉRICA LATINA Para Onde ?

### 6.1. UMA VISÃO GERAL

Algumas economias da América Latina, sobretudo as do Brasil e da Argentina se constituíram, neste século, como projeções das economias européias e, em grande medida, estavam intimamente articuladas à lógica das transformações da economia mundial. Se tomarmos o período do "ciclo virtuoso", o PIB regional quadruplicou, entre 1950 e 1975 (CEPAL/1981).

Não sem um certo nível de arbitrariedade, é possível caracterizar 4 grandes momentos na economia da região :

1. A nuançada política de substituição de importações — que se esgotou com o choque do petróleo, em 1973;
2. O período de crescimento com endividamento externo, até 1981, ou modernização conservadora ;
3. A estagnação da "Década Perdida", nos anos 80;
4. A hegemonia do "Consenso de Washington", e o retorno do grande capital transnacional à América Latina, nos anos 90.

Estes quatro momentos estão diretamente sincronizados com os movimentos da economia mundial, por exemplo, na expansão das economias centrais para o 3.º Mundo, como forma de escapar ao esgotamento do crescimento interno e de ampliar as margens de lucro, na formação da dívida externa da América Latina, a partir da abundância de petrodólares; na retirada do capital internacional, respectivamente, ao longo da crise da dívida e da opção pelos mercados emergentes da Ásia; no retorno dos investimentos internacionais à América Latina, pelo acirramento da competição internacional.

As entradas de capital externo na região representaram 8 bilhões de dólares, em 1978; e continuaram altas até 1981, ano do canto do cisne, para os países do continente. A partir de 1979, a economia norte-americana restabelecia uma política de valorização do dólar, aumentando as taxas de juros, sinalizando para a futura asfixia da dívida externa. A partir de 1981, interrompe-se o fluxo de capitais externos, impossibilitando o refinanciamento dos devedores.

Após esse período, a região realizou excedentes comerciais surpreendentes, objetivando pagar o serviço da dívida, seguindo à risca as políticas restritivas do Fundo Monetário Internacional. Em 1985, a América Latina e o Caribe enviaram 31.6 bilhões de dólares para o exterior, valor da

diferença entre a transferência de recursos e a entrada líquida de capitais na região (CEPAL/dez 1990).

Os anos 80 apresentaram, portanto, uma queda vertiginosa nas altas taxas de crescimento dos 30 anos anteriores. Em 1987, o Produto Interno por habitante na região era inferior ao de 1977, enquanto que a taxa de investimento era um terço menor, comprometendo as possibilidades futuras de crescimento e geração de empregos.

Tabela 6.1

AMÉRICA LATINA : COEFICIENTE DE INVESTIMENTO (%) DO PIB

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A Latina	22.7	22.5	20.0	16.0	15.9	16.2	16.8	16.8	16.5	16.4
Argentina	22.2	19.6	15.1	14.0	12.4	11.5	11.8	13.2	11.7	9.9
Brasil	22.9	21.0	19.5	16.9	16.2	16.7	19.0	18.3	17.6	17.7
México	24.8	26.5	22.2	16.6	17.0	17.9	16.4	16.1	16.9	17.8
Colômbia	16.8	17.4	17.8	17.6	17.2	15.7	15.8	14.9	15.3	14.9
Chile	16.6	18.5	14.0	12.0	12.3	13.8	14.1	15.5	16.0	17.2
Peru	23.5	26.1	25.5	20.5	18.4	16.4	17.7	18.9	18.0	-
Venezuela	25.2	26.3	25.6	19.9	16.4	17.1	18.4	17.8	17.9	14.5

FONTE: a partir de CEPAL/1990 op.cit p.38

A tabela 6.1 demonstra a queda na disponibilidade de investimento da região, em função da deterioração dos termos de troca, do serviço da dívida e da diminuição da entrada de capitais externos. Assim, o coeficiente de investimento líquido caiu de quase 23.0%, em 1980, para 16.5%, em 1989.

Relacionando as grandes e médias economias da região, destaca-se o fenômeno da desindustrialização na Argentina, que, já a partir de 1981, não alcança a média da taxa de investimento da América Latina, chegando ao fim da década, com uma taxa de investimento público e privado duas vezes menor.

Já o Brasil, por ser o país com o parque industrial mais complexo, pela dimensão de seu mercado interno, conseguiu manter-se acima da média dos investimentos na região, o que não impediu uma queda no seu PIB por habitante, ao longo da década.

As situações do México, Venezuela e Peru espelham claramente a forte relação das exportações de petróleo, havendo uma queda brusca nos investimentos a partir da desvalorização internacional do preço do óleo, sendo altíssimas as quedas em seus PIBs por habitante no conjunto da década, conforme explicitado na tabela 6.2.

Tabela 6.2

## AMÉRICA LATINA : EVOLUÇÃO DO PIB POR HABITANTE

Discriminação	Percentual
América Latina	-8,3
Argentina	-23,5
Brasil	-0,4
México	-9,2
Colômbia	-24,7
Chile	9,6
Peru	-40,8
Venezuela	-24,9

FONTE: a partir de CEPAL(1990:22)

A perda de dinamismo provocada pelos fatores já assinalados, modificou a natureza e o grau de inserção da região, no mercado internacional. Em 1960, o valor das exportações totais da América Latina e do Caribe representou 7.7% das exportações mundiais. Vinte anos depois, este valor caiu para 5.5% e se reduziu a 3.9%, em 1988. Por outro lado, a participação das importações declinou de 7.6% (1960) para 5,9%(1980) e chegou a 3.3%, em 1988.

Estes indicadores são contundentes na demonstração da inadequação entre a estrutura da demanda, a produção e a tecnologia da economia internacional, se confrontados com a composição das exportações latino-americanas.

Um fator diretamente associado à queda da participação dos países da região no crescimento mundial é o investimento externo direto, conforme apresenta a tabela 6.3.

Tabela 6.3

## INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

[%]

Localização	1967	1973	1980	1989
Países Desenvolvidos	69.4	73.9	78.0	80.8
Países Subdesenvolvidos	30.6	26.1	22.0	19.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: Monthly Review, 1992 Feb: 14. U.S. Department of Commerce, International Trade Adm.: Trends in International Direct Investment Staff Paper n.91-5,july 1991

Esta discrepância acentuou-se justamente na década de 80, quando as economias centrais iniciaram uma reestruturação industrial radical puxada pelo Japão, a partir da mudança tecnológica, que está a ampliar-se nesta década de 90, pois a região não tem conseguido quebrar este círculo vicioso ao qual está submetida (LIMA, 1993).

É grave, portanto, que num período onde o centro do sistema se moderniza e prepara o futuro, a região amplie seu "gap" na base tecnológica. Esta "revolução em curso" re-introduz a questão do papel do

investimento estrangeiro – praticamente ausente, nos anos 80 – e das empresas nacionais, no processo de desenvolvimento. Os exemplos históricos têm demonstrado que não se delega a responsabilidade da mudança à base técnica (BENKO, 1996) (DREIFUSS, 1997).

Segundo Aldo Ferrer, *"não existem experiências significativas de avanços tecnológicos autônomos de subsidiárias que tenham enriquecido o acervo científico e tecnológico dos países do 3.º Mundo"*. O exemplo da indústria de informática no Brasil é eloqüente. As empresas brasileiras e estrangeiras participavam, aproximadamente, em partes iguais, no abastecimento do mercado interno de computadores e equipamentos periféricos. Mas, as primeiras empregam quase vinte vezes mais engenheiros e técnicos em investigação e pesquisa que as segundas (FERRER, 1987:80).

O peso da inércia recessiva dos anos 80, ampliado pela degradação da qualidade de vida, pela inadequação entre a estrutura da demanda externa (produtos intensivos de capital) e pela composição das exportações da região (alimentos, matérias-primas agrícolas e minerais); a obsolescência crescente das plantas industriais e de infra-estrutura física por conta do desmantelamento dos serviços públicos e redução dos investimentos, produziram um "caldo de cultura" extremamente pernicioso. A frustração de amplas camadas sociais e a falta de perspectiva ou de projetos alternativos têm gerado situações de apatia social, que estimulam a descrença no aparentemente único ganho político dos anos 80, que foi a consolidação democrática.

A dimensão do impasse está a exigir mudanças profundas capazes de, senão corrigir, ao menos alterar, o nível das assimetrias da inserção internacional da região, garantindo ampliação massiva e perdurável do acesso da população latino-americana aos bens e serviços essenciais (TIGRE, 1989).

A precariedade da base tecnológica da região foi revelada na década de 80, quando do imperativo dos superávites de exportação para rolagem da dívida externa. Desde então, propunha-se um objetivo fundamental para os anos 90, que seria o fortalecimento da inserção da região no sistema produtivo internacional. Mas, para esta tarefa, há que se considerar uma série de constrangimentos externos, entre eles, *"a enorme reconcentração econômica porque passaram os maiores grupos econômicos internacionais na década de 80, que lhes reforçou sobretudo o poder de controle de mercados, de tecnologia e de finanças"* (CANO, 1993:57).

O alerta do economista planteia, de imediato, a questão do grau de abertura comercial, para que se tenha uma estrutura produtiva competitiva. O discurso neoliberal vitorioso na região – estimulado pelas economias centrais – representa uma séria ameaça para amplos setores industriais, despreparados para enfrentar os altos índices de produtividade internacionais (DINIZ, 1993).

A redução do papel do Estado pelas políticas de privatização de setores estratégicos e o desaparecimento da função reguladora que exercia, sobretudo da forma como está sendo realizada, pode manter a situação de subalternidade da região no contexto das nações desenvolvidas, como fornecedora de matérias-primas essenciais, ou como "maquiladora", montadora de produtos desenvolvidos e pensados no exterior.

Valem aqui as ressalvas dos processos de transformação econômica do Japão e da Coreia, onde o Estado tem exercido um papel fundamental, bem como toda uma política protecionista que continua sendo exercida pelos países da Comunidade Européia. De qualquer forma, há que se considerar que o prolongamento, para além do necessário, das medidas protecionistas, funciona como um desestímulo à difusão do progresso técnico, enquanto variável relevante do desempenho das empresas.

Como afirma estudo da CEPAL de 1990, a adoção de uma política de abertura comercial não significa necessariamente estar determinada pelo *laissez-faire*. Esta política pode ser compatível com diversos graus de intervenção estatal, em outras esferas da economia.

Dentre as estratégias que buscam a transformação produtiva da região, aponta-se a potencialidade da integração econômica, até hoje muito mais virtual e constante das diversas propostas para a América Latina como um todo, do que uma realidade. O acirramento da concorrência entre os países centrais tem sido um elemento decisivo na consecução de articulações regionais, formalizadas ou não. O modelo mais acabado está na União Européia, desde os seus primeiros acordos, a exemplo da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, em 1951, passando pelo BENELUX, que articulava a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo; o EFTA, integrando a Áustria, a Suécia, a Finlândia, a Noruega, a Dinamarca, a Suíça e mais recentemente o NAFTA, a congregar os EUA, o Canadá e o México.

Um rápido olhar sobre o destino das exportações da Alemanha e do Japão dá uma dimensão das articulações dos blocos econômicos, institucionalizados ou não.

A Alemanha destinava, para a CEE e para o resto da EUROPA, o equivalente a 47.4% e 21.2% de suas exportações em 1985 (68.6% do total). Em 1976, as mesmas exportações representavam 46.8% e 22.8%, ou 69.6%, mantendo-se constante no intervalo. O Japão, por sua vez, exportava para os NICs asiáticos quase o mesmo valor que para a CEE, ou seja 9.9% em 1985 e 9.2% em 1976 (ONU).

No caso da América Latina, diante de tantas intenções de integração econômica, a partir da 2ª metade do século, cabe indagar por que não avançaram as medidas de interdependência recíproca? E hoje, com a inclusão do México no NAFTA, faz sentido falar-se em integração latino-americana? E os blocos sub-regionais? Serão compatíveis os compromissos sub-regionais com os acordos bilaterais existentes?

Com a liquidação das experiências socialistas, com o processo de reorganização política da Europa Ocidental, com a emergência do Japão, o fim da Guerra Fria, "cabe indagar que espaço de manobra haverá para os países latino-americanos e, particularmente, para o Brasil, no quadro desse novo policentrismo?" (FURTADO, 1992<sup>a</sup>,: 84).

## 6.2. AS POLÍTICAS DE AJUSTE

Se a década de 70 na América Latina pode ser caracterizada como a década do endividamento, os anos 80 se caracterizaram como os anos da crise<sup>40</sup>.

O fim da estagnação econômica no 1º Mundo e a retomada acelerada do crescimento, entre 1983 e 89, devem-se à *Reagonomics*, conjunto de medidas ultra-conservadoras adotadas por Ronald Reagan, que diminuíram a carga fiscal, beneficiando sobretudo as elites econômicas; que imprimiu corte drástico nos gastos sociais e ampliação inaudita do déficit público através da valorização do dólar, tornando a balança comercial dos Estados Unidos deficitária ao longo do período, como forma de recuperação da atividade econômica mundial<sup>41</sup>.

Outra característica marcante da era Reagan foi a aceleração dos gastos com defesa, que passaram a representar 35% do orçamento, quando o governo Kennedy, em plena vigência da Guerra-Fria não ultrapassava os 10%. É importante assinalar, contudo, a mudança no perfil dos gastos militares, crescentemente dirigidos para a investigação e o desenvolvimento de ponta: indústria aeroespacial, computação pesada, telecomunicações, novos materiais<sup>42</sup>.

A função da indústria bélica já foi bastante estudada pelos economistas, mas esquecem de dizer que esta indústria exerce o papel de um "keynesianismo patológico", que busca controlar o desemprego e as crises cíclicas, substituindo praças, hospitais, escolas, por sofisticados equipamentos de guerra, com o objetivo precípua de reafirmar a potência militar estratégica dos EUA e garantir a hegemonia tecnológica do país.

O aumento da dívida pública dos EUA – acumulação dos déficits públicos anuais – tem provocado o aumento das taxas de juros pagos pelo Tesouro, que crescem, em relação ao gasto público e, mais ainda, com a

<sup>40</sup> No Brasil, entre 1970 e 1979, o valor das exportações se multiplicou por 5,6, passando de US\$ 2.739 bilhões para US\$ 15.244 bilhões. A dívida externa total se multiplicou por 9,4, passando de US\$ 5.295 para 49.904 bilhões.

<sup>41</sup> O déficit do Tesouro dos EUA passa de 134 bilhões de dólares em 1982, para 230 bilhões de dólares em 1983, mantendo-se neste patamar até 1989, ou US\$ 237 bilhões. Fortune, 2/07/90)

<sup>42</sup> Os gastos militares dos EUA representaram 39,1% do PNB em 1945. Este número cai para 5,1% durante o pós-guerra. A guerra da Coreia eleva para 11,1% em 1955. O movimento dos direitos civis e do Programa Contra a Pobreza de Johnson fizeram-no cair para 9,5%. A luta contra a Guerra do Vietnã baixou esses números para 7,5% em 1970, 6,9 em 1972 e 5,4% em 1974 ao final da guerra. Permaneceram assim em 5% até a era Reagan, quando são elevados para 6,3% e permanecendo assim até 1989. É importante frisar que, além desses percentuais, outros gastos militares estão simulados dentro dos gastos com recursos humanos que se elevaram desde 1945.

queda da arrecadação pela diminuição dos impostos. Neste sentido, esta dívida está cada vez mais em mãos de estrangeiros, sobretudo os japoneses e alemães.

Dois fenômenos graves para o sistema acompanham este aumento da dívida:

1. O crescimento do setor financeiro que especula com a dívida (foi o superávit do comércio japonês com os EUA que permitiu a internacionalização dos bancos nipônicos, que hoje são os maiores);
2. A massa de papéis e títulos que circulam, provocam uma corrida especulativa de valores financeiros sem correspondência real com a produção. Em fins de 1987, havia na circulação financeira internacional cerca de 8 trilhões de dólares, que giravam a uma velocidade espantosa nos organismos financeiros privados (TAVARES,1991).

Esse processo, a ser continuado, provoca a médio prazo, uma desvalorização de ativos, sobretudo financeiros. A partir de 1987, japoneses e alemães passaram a desacreditar dos títulos do governo norte-americano, quando ficou evidente que os EUA tinham inventado a "galinha de ouro" e que, em vez de diminuir o déficit, tendiam a aumentá-lo.

*"Chegamos assim a um resultado paradoxal que parecia ter criado o paraíso na terra. Um governo que se endivida interna e externamente, mas que sua moeda em vez de desvalorizar-se, se valoriza! Um governo deficitário que aumenta drasticamente a demanda e não gera uma inflação de preços" (dos SANTOS,1992,:26).*

Sendo grande a dívida norte-americana, o enorme volume de juros pagos pelo governo forçava-o a restringir a taxa de juros. Assim, provocava uma fuga de capitais. A desconfiança nos títulos do governo dos EUA e sua menor atratividade pela queda dos juros direcionavam os capitais externos para a compra de ativos reais como imóveis, empresas, etc. A ponta do iceberg começa a aparecer quando os japoneses passam a fazer grandes aquisições na América.

A solução seria cortar o déficit público pela desvalorização do dólar, tanto para aumentar as exportações do país, quanto para desvalorizar os ativos nas mãos de estrangeiros. O problema não é tão simples como parece, porque, quando o dólar perde valor, o capital especulativo migra para moedas mais estáveis, como o yen ou o marco alemão, pois as quantidades de dólares excedentes no mundo são gigantescas, na Europa e na Ásia, o que debilita o poder financeiro dos EUA. Estas ameaças de desvalorização do dólar têm sido contidas pelas compras efetuadas pelos bancos centrais em Tóquio e Bonn. Aqui, surge uma questão de grande relevo para os países do 3º Mundo e que explica uma das bases da proposta neoliberal indicada pelo Consenso de Washington:

*" Se põe em questão o funcionamento do mercado financeiro altamente desvirtuado pela intervenção pública e pela especulação*

*derivada. Neste clima, o grande capital vem propondo uma saída a seu favor. Propõe e impõe - em nome do mercado! - que os Estados nacionais se desfaçam de seus patrimônios para pagar suas dívidas, dando substância assim a parte dos enormes excedentes especulativos existentes a nível mundial, buscando convertê-los em patrimônio dos especuladores financeiros. Este é claramente o princípio que orienta as chamadas conversões da dívida externa" (dos SANTOS, 1992:28).*

Segundo Theotônio dos Santos, estas "conversões" ou ajustes patrimoniais dos Estados nacionais transformariam papéis desvalorizados dos bancos, ou títulos das dívidas externas, em empresas e bens retirados do setor público. Tem sido uma forma bastante revigorante, para o grande capital internacional, de evitar a quebra generalizada de bancos e empresas privadas, substituindo-a pela "quebra" dos Estados nacionais (The Economist, 8/9/90).

#### 6.2.1. A Abordagem do "Consenso de Washington"

O ano de 1982 é um ano emblemático para a região latino americana. Em abril tem início a Guerra das Malvinas e , em setembro, o México declara sua moratória, logo seguido pelo Brasil. O terceiro grande país da região, a Argentina, já vinha desde meados de 1976 seguindo as recomendações de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional.

Nesse ano , também são suspensos os financiamentos de bancos privados e instituições internacionais de crédito para os países devedores, que são convocados a se ajustar, como forma de contribuir para a solução do problema da dívida externa.

Em novembro de 1989, o Institute for International Economics em Washington D.C. realizou uma conferência para retomar o curso das discussões sobre as políticas de ajuste econômico levadas a cabo pela América Latina e avaliar o conjunto de mudanças ocorridas em profundidade em alguns países da região, após meados de 1985. Especialistas de diversos países do 1º. e 3º. Mundo debateram a extensão dos resultados recentes das reformas, tomando como texto básico de referência, um artigo do economista John Williamson, que cunhou o termo "Consenso de Washington" (WILLIAMSON, 1990).

O Artigo define o que seria considerado em Washington como uma desejável política de reforma econômica na região, e expressa o conjunto ou "pacote" de medidas a ser "sugerido" aos países latino-americanos, com o aval dos organismos multilaterais de crédito, FMI e Banco Mundial, o Tesouro dos EUA, o FED (Federal Reserve -Banco Central dos EUA), dos vinte maiores

bancos mundiais e demais países do G.7<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Oswaldo Sunkel (1993) apresentou indicadores das discordâncias dos japoneses com as políticas neoliberalizantes de Washington para o 3º Mundo. O enfoque japonês dava ênfase a um papel mais destacado do Estado na economia e pretendia diminuir a pressão do Banco Mundial sobre os países

Para Williamson, uma descrição sumária do conteúdo do consenso se expressa em: 1. previdência macroeconômica; 2. orientação externa; 3. liberalização interna.

O diagnóstico da crise regional seria reduzido a, basicamente, dois problemas:

1. O excessivo crescimento do Estado, representado pelo protecionismo – modelo substitutivo de importações – pela excessiva regulação e por empresas estatais ineficientes e numerosas;
2. O populismo econômico, entendido como a incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais, tanto no setor privado como no setor público.

A abordagem de Washington, armada com diagnóstico tão exíguo e incompleto quanto pragmático, propõe 10 instrumentos de política econômica capazes – segundo o ponto de vista – de superar a crise e retomar o crescimento. São eles:

1. Controle do Déficit Fiscal : o Fundo Monetário Internacional, há já bastante tempo, fez da disciplina fiscal uma condicionante para a participação dos países membros nos seus empréstimos e avais; com a finalidade de eliminar o déficit público;
2. Priorização dos Gastos Públicos: aumentar gastos em saúde e educação e eliminar subsídios;
3. Reforma Tributária: aumentar os impostos se for inevitável;
4. Taxa de Juros: deve ser determinada pelo mercado e deve ser positiva, para enfrentar a fuga de capitais e aumentar a poupança;
5. Taxa de Cambio: também determinada pelo mercado, garantindo ao mesmo tempo que seja competitiva. Existe uma forte convicção em Washington de que a orientação "para fora" e a expansão das exportações não tradicionais seriam necessárias para recuperação da região (BALASSA, 1986);
6. Política Comercial: o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior. O acesso à importação de insumos intermediários a preços competitivos é considerado tão importante quanto a promoção das exportações, enquanto uma política de proteção das indústrias nacionais contra a competição internacional é vista como geradora de distorções que findam por penalizar as exportações e empobrecer a economia nacional;

---

endividados ( adoção de mudanças econômicas no sentido da desregulamentação como condição para terem acesso aos empréstimos). Também o Journal of Commerce ( 11/12/1990, Washington, 1<sup>o</sup>) "segundo fontes do Banco Mundial, o Japão está pressionando para que o BIRD modifique sua estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico no 3<sup>o</sup> Mundo, numa manobra que poderia levar a um conflito entre Tokyo e os Estados Unidos".

7. Investimentos Externos: não devem sofrer restrições;

8. Privatização : a sua principal defesa é a crença de que a indústria privada é administrada mais eficientemente do que as empresas públicas. Após o Plano Baker, em 1985, é que se tornou oficial, na política dos EUA, a promoção da privatização externa. O FMI e o BIRD, desde então, têm encorajado essas medidas no 3º Mundo . Segundo eles, a falta de um forte setor privado endógeno foi a razão que motivou alguns países a promoverem as estatais. Sendo uma motivação nacionalista, não é respeitada por Washington.

9. Desregulação : o resultado potencial desta medida pode ser muito grande na América Latina, a julgar pela opinião de Balassa:

*"A maioria dos grandes países da A.Latina está entre as economias de mercado mais reguladas do mundo; pelo menos no papel. Entre os mais importantes mecanismos regulatórios estão: controle para o estabelecimento de firmas e novos investimentos, restrições de fluxos de investimentos estrangeiros e de remessa de lucros; controle de preços, barreiras de importação, alocação discriminatória de créditos, mecanismos de redução de taxas, limites de despesa de empregados(...) em alguns casos a teia de regulação é administrada por pessoas mal remuneradas. O potencial de corrupção é enorme. A atividade produtiva pode ser regulada por legislação, por decretos de governo e caso a caso por decisões políticas. Esta última prática é disseminada e pernicioso na região e cria uma incerteza considerável e abre possibilidades para corrupção. Ela também discrimina pequenas e médias empresas que, embora importantes geradoras de emprego, raramente têm acesso aos altos escalões da burocracia"* (BALASSA, 1986).

10. Direito de Propriedade : que deveria ser garantido mais firmemente na região.

Estes 10 pontos programáticos podem ser sintetizados em 2 pontos básicos:

- a) Promoção da estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas ortodoxas, tendo o mercado como eixo central;
- b) Redução drástica do Estado.

A primeira crítica , e talvez a mais gritante, que pode ser feita ao "Consenso de Washington" é a completa omissão do problema da dívida externa como força motriz do déficit público nos países da região. É evidente que não se pode negligenciar os aspectos da gerência incorreta dos recursos pelos devedores, nem a súbita paralização dos fluxos financeiros, como fatores importantes para o problema da dívida.

Outros fatores relevantes neste processo foram a subida vertiginosa da taxa de juros norte-americanas e a queda dos preços das commodities. A taxa preferencial americana, a prime-rate subiu de 11.7%, em 1975, para 15%, em 1978, chegando a 21.5%, em 1979. Esta elevação afetava diretamente o

serviço da dívida, bem como servia de pressão para que os setores privados cancelassem seus débitos em divisas.

Tabela 6.4

INDICADORES MACROECONÔMICOS MUNDIALMENTE AGREGADOS 1970/1987  
PREÇO REAL DAS COMMODITIES - (1980=100)<sup>a</sup>

ANO	ÍNDICE
1979/79	115
1980	100
1981	96
1982	89
1983/87	84

FONTE: FMI e CEPAL: calculado em termos dos preços das exportações dos manufaturados nos países industriais.

O crescimento do serviço da dívida e a redução dos lucros de exportação resultou num desequilíbrio nas trocas externas.

Tabela 6.5

DÍVIDA E SERVIÇO DA DÍVIDA - AMÉRICA LATINA - 1979 / 82

	1979	1980	1981	1982
Dívida *	165	152	186	241
Juros e Amortizações*	27.9	25.4	32.9	40.3
Juros*	11.1	13.1	18.6	24.2

FONTE: FMI - <sup>a</sup>: países com problemas recentes no serviço da dívida

\*: como percentual das exportações de bens e serviços

Outra questão central, omitida pelo "Consenso de Washington", mas também decisiva, diz respeito à irresponsabilidade dos bancos internacionais em emprestarem recursos no volume em que fizeram, quando a avidez obscureceu por completo a cautela. Mais ainda, a parada abrupta dos empréstimos, que segundo Dornbush, foi o principal fator na crise da dívida (DORNBUSH, 1989).

Desde então, a região correu atrás de superávites para conseguir dólares para o serviço da dívida. Esses superávites são alcançados mediante depreciações substantivas e recorrentes das moedas, como forma de ganhar competitividade, restringindo as importações. Essa cadeia articulada de medidas fez declinar a formação bruta de capital, mingando os investimentos produtivos e estimulando a recessão.

O comércio mundial, segundo o analista financeiro Henry Kaufman foi afetado por esta crise, que, no seu entender, teve uma importância global:

*"A rápida organização de empréstimos para os países em desenvolvimento nos anos 70, deu à atividade econômica mundial um impulso temporário. Contudo, a atual negociação entre credores e devedores tem sido uma poderosa força a limitar a expansão econômica mundial. A restituidade desta dívida não pode ser negada.*

*Se o bloqueio da dívida não for facilitado, o crescimento da economia mundial continuará num ritmo lento, arriscando um grande revés nos negócios mundiais”(KAUFMAN & STALLINGS,1987:201).*

Estes são argumentos que demonstram a estreita correlação entre o processo econômico internacional e a crise latino-americana, condicionando-a e mesmo determinando-a.

A segunda crítica ao "consenso" é a sua completa visão a-histórica, igualando países heterogêneos, em termos de dimensão territorial, de populações, de estruturas político-sociais e industriais, de sua base de recursos.

A terceira crítica é que as políticas de estabilização proclamadas por Washington são recessivas, impedindo o retorno ao crescimento econômico.

A quarta é a liberalização interna, via desmontagem da estrutura tarifária, que pode produzir, conforme seja adotada, sérios desequilíbrios na balança de pagamentos, por uma lado ( as importações em expansão crescem rapidamente e as exportações, pelos baixos níveis de investimento, são mais lentas); e por outro lado, pode vir a sucatear parte significativa do parque industrial instalado. A Argentina foi um exemplo clássico de desindustrialização na região, entre 1976 e 1983.

As políticas de ajuste na América Latina não podem ser reduzidas ao fenômeno econômico. Os aspectos sociais e políticos internos, o contexto internacional, as assimetrias entre os países têm de ser levados em conta.

A última, mas não menos importante, a questão do Estado Mínimo, que pela importância que ocupa, seja no 1º e 3º Mundo, merece aqui ser destacada.

#### 6.2.2. O TAMANHO DO ESTADO

É senso comum, entre a maioria dos economistas norte-americanos, alinhados com a perspectiva neoliberal, atribuírem ao populismo econômico a causa do fracasso das reformas, ou da sua não aplicação. Por populismo econômico entendem uma abordagem econômica do Estado que enfatiza o crescimento e a distribuição de renda e relega os riscos da inflação, o déficit, os constrangimentos externos e as reações dos agentes econômicos à políticas agressivas anti-mercado . Uma definição mais política, destaca o aspecto de um conjunto de políticas reformistas elaboradas para promover o desenvolvimento sem um conflito de classe explosivo (DORNBUSH,1991). Como populistas são considerados os governos de Allende (Chile 1970/73); Peron ( Argentina 1973/76); Alan Garcia (Peru 1985/90); Sarney (1985/90); Luis Echeverria (México 1970/76); Carlos André Perez (Venezuela1974/78).

O conjunto dos argumentos é frágil, bastando reportar-se a duas considerações:

1. O populismo existe na América Latina desde as reformas de José Battle (1908) no Uruguai; as de Irigoyen na Argentina; as de Alessandri no Chile; as de Cárdenas no México e as de Vargas no Brasil, quando se inicia uma lenta e difícil transição de uma democracia liberal-oligárquica, de participação política limitada e , à bico de pena, para uma democracia de massas tumultuada e incerta. Foi dos anos trinta aos 70, sobretudo os anos 50 e 60, que a região mais cresceu. Portanto, não se pode atribuir à natureza equivocada do Estado a causa da crise na região;
2. Foram justamente com os regimes militares - anti-populistas à *outrance* - com projetos de modernização acelerada que, com o apoio irrestrito da política externa de Washington e , sob o patrocínio dos Chicago boys, que o déficit público se transformou em problema.

Uma das conseqüências da crise do capitalismo, no período entre as duas guerras mundiais foi a emergência do Estado em todo o mundo, tornando-se, a partir daí, o ator econômico institucional mais poderoso. Com a crise de 1929, a política do New Deal , implantada por Roosevelt em 1933, de um Keynesianismo *avant la lettre*, viria a incorporar a noção da tendência ao desequilíbrio , como inerente ao capitalismo e daí , a função da intervenção da esfera pública, que através de gastos em infraestrutura e obras sociais – as políticas anticíclicas – fariam retornar a economia ao crescimento.

A expansão do papel político tradicional dos governos para as atividades sociais e econômicas, criando o que depois veio a ser chamado de setor público, foi decisiva para o impulso que teve o capitalismo, tanto o "Estado Benefactor" existente nos países escandinavos, no Canadá e na Inglaterra, quanto as "economias sociais de mercado" da Alemanha , Itália, Bélgica e Holanda.

Na América Latina, o Estado também foi determinante para o processo de modernização e industrialização, através da expansão da infra-estrutura e dos serviços de educação, saúde, habitação, previdência, transportes, comunicação e energia, além de empresas públicas em atividades que não interessavam ou estavam fora das possibilidades do setor privado .

Uma das conseqüências da importância do Estado e do Setor Público na maioria dos países foi o aumento substantivo da participação do gasto governamental no Produto Interno Bruto, principalmente nos anos 60 e 70, conforme tabela 6.7.

Tabela 6.6

INDICADORES SOBRE O TAMANHO DO ESTADO - % GASTO / PIB - (1951-1990)

Países	1951/ 1954	1955/ 1960	1961/ 1965	1966/ 1970	1971/ 1975	1976/ 1980	1981/ 1985	1986/ 1990
Alemanha	15.4	14.4	13.7	16.0	25.8	29.8	31.3	30.3
Canadá	16.8	15.1	15.4	16.0	19.7	20.6	23.8	22.9
França	24.9	24.4	22.9	22.1	31.8	38.5	44.7	43.7
Itália	17.9	17.2	16.8	18.4	21.7	28.0	33.0	39.5
Noruega	21.1	18.6	18.5	20.4	32.2	38.5	37.7	47.6
Suécia	19.1	20.7	20.3	28.0	23.2	36.2	43.9	41.0
Reino Unido	29.5	27.4	27.5	30.3	34.0	37.2	40.3	36.7
E.U.A	18.4	19.0	18.0	19.2	18.4	21.2	24.2	23.6
Sud. Asiático								
Japão	21.6	19.7	14.1	12.0	11.4	13.7	18.1	16.8
Coréia	7.0	12.3	13.8	17.1	15.4	16.3	17.3	15.8
Malásia	-	15.6	19.5	22.5	24.9	29.3	35.2	30.2
Singapura	-	-	17.2	17.2	16.8	24.2	24.1	29.7
Indonésia	-	-	-	13.3	16.9	21.6	21.5	21.2
A Latina								
Argentina	-	-	-	12.5	18.1	17.5	21.1	19.0
Brasil	8.0	11.0	12.3	11.3	16.3	18.8	21.7	28.1
Chile	13.3	13.5	19.7	20.4	34.2	30.1	31.9	20.7
Colômbia	8.2	7.9	8.1	9.0	12.4	11.9	15.1	13.5
México	-	-	-	11.5	12.7	16.1	25.1	26.6
Venezuela	16.4	21.5	19.1	19.9	20.6	24.5	25.1	21.4
Oceania								
Austrália	23.6	21.6	21.7	22.8	20.1	25.0	26.4	27.1
Nova Zelândia	32.4	31.1	27.9	27.6	29.4	36.0	41.0	44.2
África								
Egito	-	-	-	-	39.6	48.6	48.1	41.6
Nigéria	-	-	7.3	10.4	9.7	13.5	12.7	21.9
Zâmbia	-	-	15.6	16.3	20.3	24.1	25.9	26.6
Marrocos	-	-	20.3	22.0	26.1	36.5	33.8	28.4

nota: os dados cobrem operações do governo central, orçamentárias e extra-orçamentárias e fundos da previdência social. FONTE: FMI

Verifica-se na tabela, as pesadas despesas dos Estados Europeus, se contrastadas com aquelas dos Estados Unidos e Japão, em se tratando de países no mesmo patamar de desenvolvimento. Na América Latina, chama a atenção, sobretudo, o incremento dos gastos públicos no Chile, entre 1976 e 1985, e a ampliação dos gastos públicos no Brasil e México, de 1981 a 1990.

Como já foi apontado anteriormente, a crise do Estado se inicia com a "financeirização" global, com a ampliação do raio de ação das corporações transnacionais e com o aprofundamento da oligopolização, quando, em torno de 600, destas corporações empresariais dominam o comércio mundial.<sup>44</sup>

O Estado, antes tido como a solução para o equilíbrio do sistema, em tempos de crise, passa a ser entendido como a razão da própria crise. Foi o padrão de financiamento público do Estado-Providência que entrou em

<sup>44</sup> Dez, entre estas corporações transnacionais, controlam 66% do mercado mundial de semicondutores; 9 delas controlam 89% do mercado mundial de telecomunicações, 10 empresas, a quase totalidade do mercado mundial de computação, 12 empresas por 78% da produção de automóveis; 6 empresas por 85% da produção mundial de pneus; 7 empresas por 90% da produção de material médico; 8 empresas por 50% da produção mundial de polipropileno. (Chesnais, 1996: :95). Ver também Dreifuss (1997).

colapso pelo continuado déficit público, tanto no 1º Mundo , quanto na periferia, e este colapso, como bem lembrou Francisco de Oliveira(1988), está associado, também, ao financiamento do setor privado, que funciona como alavanca da reprodução do capital, e não só da produção de bens sociais públicos, da forma como é sistematicamente lembrado pelos neoliberais.

James O'Connor definiu a crise fiscal do Estado como a impossibilidade e a incapacidade do Estado para atender às crescentes demandas de diversos setores da economia, particularmente dos setores mais modernos (1973). Aqui vale sublinhar a especificidade do Estado , na América Latina, onde o capital privado não tem a dimensão e a força das grandes corporações internacionais e não atingiu a etapa monopolista, a exemplo do 1º Mundo . Portanto, ao Estado caberia este papel incentivador, via subsídios, de garantir viabilidade à indústria nacional.

Quando o Estado "quebra" ou está muito próximo a isto, os empresários sonham com o ideário neoliberal, como se os fluxos financeiros internacionais retornassem à região , no volume e na forma desejados. As lideranças empresariais sempre criticaram o intervencionismo estatal de dia, e à noite articulavam a reserva de mercado, a concessão de incentivos, as isenções e subsídios, numa postura fortemente corporativa (DINIZ,1991).

### *6.2.3 - A Abordagem da Crise Fiscal*

A elaboração de uma concepção diferenciada da crise na América Latina, que não a liberal, foi apresentada por Bresser Pereira, que também a intitula de abordagem "social-democrática" (BRESSER-PEREIRA,1992).

Nesta interpretação, o ponto central é que o Estado foi à falência, esgotando-se a sua forma de intervenção : a política substitutiva de importações. O economista estabelece a diferença com a visão neoliberal, afirmando que o objetivo da abordagem social-democrática é recuperar o papel do Estado, enquanto a outra pretende reduzir, ao mínimo, o seu papel coordenador.

Segundo Bresser, e respaldado em O'Connor, o conceito de Crise Fiscal do Estado deve ser claramente diferenciado da simples indisciplina fiscal e do correspondente déficit público. A questão é estrutural. Os déficits acumulados levam à crise fiscal e, quando esta surge, o problema é bem mais grave.

Há um nítido avanço nesta concepção em relação ao projeto neoliberal, no sentido que atribui um papel suplementar ao Estado, em relação ao mercado, um papel estratégico na coordenação da economia, na promoção do desenvolvimento . Também quando acentua o peso da dívida externa na crise da região; da mesma forma, não deixa de sublinhar o caráter autoritário e elitista do capitalismo na América Latina, que tem, como resultado , a subordinação do Estado ao grande capital.

O curioso na argumentação do economista é que ele apresenta uma exposição coerente da crise, ilumina os pontos centrais, mas é tímido nas soluções apontadas. Após levantar algumas críticas decisivas sobre os equívocos neoliberais, chega a afirmar que "*Com esas reservas, el enfoque de la crisis fiscal concuerda básicamente com las propuestas del consenso de Washington*". (BRESSER PEREIRA, 1992:18)

Ao apontar as reformas necessárias, Bresser Pereira aparentemente comete uma contradição maior, confundindo o seu receituário com aquele do Consenso de Washington ao qual critica. Admite que "*la reforma econômica fundamental consiste en resolver la crisis fiscal, en reducir - en la práctica encontrar diversas formas de cancelar - la deuda pública*". (Bresser Pereira, 1992:26). Para chegar a esta solução, aponta o ajuste patrimonial do Estado, a sua redução de tamanho, a liberalização do comércio, enfim, as medidas neoliberais. Teoricamente, a única diferença entre as duas abordagens é que Bresser não considera a intervenção estatal nociva por natureza, mas de resto, quer o Estado praticando um papel menor. Só não explica como um Estado de tamanho reduzido, em países com elites empresariais corporativas e predatórias, poderá vir a se tornar o "Estado-David", capaz de promover uma política industrial tecnológica, proteger o meio ambiente, aumentar os gastos sociais, restabelecer a confiança nos agentes econômicos e na moeda nacional, promover o desenvolvimento.

Ao final, o nó gordo da questão vem à tona: não há consenso social. Quem paga a conta do ajuste? Ao levantar a proposição de uma distribuição dos sacrifícios entre todos os setores sociais, Bresser-Pereira já apresenta a sua resposta: apela para o Estadista, o "homem providencial", que pode antecipar o consenso. Não vai aqui nenhuma caricatura, mas a saída é à francesa!

#### 6.2.4. A Abordagem Neo-estruturalista.

Tendo apresentado em suas grandes linhas, as abordagens neoliberal e "social-democrática", faz-se necessária, uma breve exposição da abordagem neo-estruturalista, que tem forte influência do pensamento keynesiano e pós-keynesiano, de "institucionalistas" como Hans Singer, Kaldor, Nurkse, Myrdal e do "decano" dos heterodoxos, Albert Hirschman, bem como de estruturalistas como Prebisch, Furtado e Aníbal Pinto.

Mesmo considerando um tanto arbitrário os rótulos atribuídos a pensadores tão originais, é possível sintetizá-la em alguns pontos, que estão enraizados na produção intelectual cepalina.:

1. O papel central atribuído à formação de capital como fator determinante do crescimento;
2. A defesa da ampliação das fontes de financiamento através da canalização da poupança interna para bancos de fomento de empréstimos a longo prazo e da poupança externa como recurso

suplementar para acelerar a formação de capital e o progresso técnico;

3. O investimento público na infra-estrutura e nas indústrias estratégicas, também como fator de impulso para os investimentos privados, de integração nacional e de articulação regional e setorial.

De forma mais abrangente, a escola estruturalista inaugura um pensamento original sobre a região latino-americana, apontando a existência de uma heterogeneidade estrutural nas suas economias nacionais; a presença de desequilíbrios de diversa natureza; o papel decisivo das variáveis institucionais; a deterioração dos termos de intercâmbio, ou a troca desigual, determinada pela lógica da divisão internacional do trabalho; a instabilidade de diversa ordem que afeta economias pouco flexíveis e, com distribuição assimétrica, nas etapas tecnológicas.

*"Vários autores estruturalistas advertiram, oportunamente, sobre o esgotamento da etapa fácil de substituição de importações, o papel das economias de escala e a necessidade de estimular as exportações" (FRENCH-DAVIS, 1991:195).*

Em relação às multinacionais, também se apontou a necessidade de que viessem a exportar ao invés de se limitarem a operar para os mercados internos protegidos. O incremento das exportações para a América Latina ou para o 1º Mundo seria uma das condições necessárias para atingir as economias de escala e a utilização relativa da capacidade instalada, como forma de alcançar a produtividade global.

Na concepção dos formuladores da abordagem neo-estruturalista, duas críticas principais são feitas ao estruturalismo :

1. Havia pouca preocupação com a condução e o manejo das variáveis macroeconômicas de curto prazo, em relação aos déficits fiscais, à liquidez monetária e à regulação da balança de pagamentos que ocupavam papel secundário no pensamento estruturalista, sobretudo porque a médio e longo prazo e, após a 2ª Guerra Mundial, estas economias cresciam bem mais que as economias do 1º Mundo;
2. Decorre da primeira e trata da pouca reflexão articulando as políticas de médio prazo, relacionando o curto prazo com os objetivos nacionais.

Não se fez adequadamente uma avaliação dos determinantes dos investimentos. A excessiva preocupação com a política de substituição de importações fazia com que temas decisivos como a regulação do comércio exterior; a definição dos objetivos e regulação das empresas públicas; a organização do sistema financeiro; a regulação dos investimentos estrangeiros ocupassem um papel secundário no pensamento estruturalista.

Do ponto de vista mais operacional esta escola acredita que os equilíbrios macroeconômicos básicos são necessários, mas não suficientes, para o

desenvolvimento. O papel do Estado é decisivo e sua atuação deve ser seletiva, através de uma política econômica que articule o setor público com o setor privado, apoiando estruturas produtivas que estejam vinculadas a uma política nacional, como por exemplo, de empresas precursoras, que introduzem novos produtos, abrem novos mercados externos. Fernando Fanjnzylber, o mais entusiasta dos cepalinos, em relação à importância da transformação produtiva e da incorporação tecnológica na América Latina, apontava um dos principais problemas da região, ao longo dos anos 80: *"En la América latina de los ochenta, el servicio de la deuda há inducido un cambio en la estructura productiva, orientado a generar superávit comercial, lo que no implica necesariamente elevar la competitividad"*. Fanjnzylber indica 5 pontos-chaves na consolidação de um processo capaz de levar ao avanço tecnológico e à competitividade internacional:

1. *"Transitar desde lá "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta no perecible" de lá incorporación de progreso técnico al sector productivo;*
2. *Desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero, a los subsectores productivos que contribuyen a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo.*
3. *Favorecer la inserción internacional sobre la base de impulsar la elevación de la productividad y la competitividad en sectores específicos;*
4. *Introducir modificaciones en las instituciones y políticas públicas con el objetivo de de inducir en el sector privado, comportamientos coherentes con los criterios anteriores;*
5. *Promover un contexto institucional proclive a la colaboración estratégica entre gobierno-empresariado y sector laboral"* (1989,:109).

O Estado ainda é insubstituível para recuperar a credibilidade e a capacidade de exercer autoridade fiscal, bem como para minimizar os efeitos dos choques externos sobre os grupos sociais mais pobres e vulneráveis. Neste último aspecto, convém recuperar uma observação de Przeworski<sup>45</sup> sobre a fragilidade do Estado na América Latina, no tocante ao seu financiamento e, sobretudo, em relação ao imposto de renda: *"O ponto crucial é saber se um dado Estado é política e administrativamente capaz de arrecadar receitas tributárias daqueles que podem pagar: em vários países latino-americanos, notadamente na Argentina, o Estado está tão falido que a única forma de sobreviver no dia a dia é tomar emprestado daqueles que poderiam ser contribuintes"*.(1990,:20)<sup>46</sup>

Um outro aspecto central é a redução das transferências líquidas ao exterior, origem da crise da dívida pública que obriga a altas taxas de juros internas, desvirtuando o papel do sistema financeiro, que é o de apoiar o desenvolvimento produtivo. Neste ponto, existia uma proposta específica que era a suspensão parcial das transferências destinadas ao serviço da dívida externa, através de uma solução negociada com os credores e que representasse o deslocamento destes recursos para um fundo de reestruturação econômica e de desenvolvimento social.

<sup>45</sup> Ver ainda Przeworski, Adam (1990), "East-South system transformation". Chicago: University of Chicago.

O economista Dornbush acreditava ser esta uma proposta bastante factível, desde que algumas condições fossem negociadas como , o controle das contas fiscais, a elevação da arrecadação pública, que não representa restrição ao gasto, mas seletividade, priorização e melhor aplicação dos investimentos.

Por fim, uma política de exportação com melhor inserção internacional, que pressupõe uma política industrial capaz de promover competitividade, como esforço para se conseguir novas vantagens comparativas, pela melhoria da infra-estrutura pública de energia, transporte, portos, pela educação e saúde, pela ampliação da política tecnológica , entre outras.

Um objetivo que estabelece todos os parâmetros desta abordagem do desenvolvimento é a consecução da equidade e justiça social . Portanto, ela tanto se distancia das políticas "neutras" do neoliberalismo, como do intervencionismo arbitrário que tem visão de curto prazo (CEPAL, 1990a).

O distanciamento da característica principal do paradigma neoclássico é evidente , já que este se concentra nos equilíbrios macro e micro-econômicos de curto prazo.

John Kenneth Galbraith, um confesso *abinding* liberal é quem chama a atenção para os dois fatores que distorcem a visão do economista neoclássico quando analisa a sociedade industrial. A primeira é pensar como fixa a sua matéria de trabalho: mercados, relações de trabalho, papel do governo e das firmas comerciais. A segunda distorção é projetar uma imagem errada da sociedade econômica, através de numerosas firmas competitivas, subordinadas ao mercado e ao consumidor. Nesta visão, o monopólio, o oligopólio , nunca são a regra e sempre a exceção, imperfeição do sistema. A influência das grandes corporações sobre o Estado são aberrações. A permanecer essa imagem, diz Galbraith, "*deve-se esperar uma combinação de inflação e desemprego, pelo menos enquanto os programas fiscais e monetários forem os únicos instrumentos da política econômica*" (GALBRAITH, 1980:25).

Os fracassos e os custos sociais dos programas de ajuste na América Latina estão a demonstrar a urgência em reestruturar e reorientar as políticas sociais e econômicas para a perspectiva de um desenvolvimento em que os países pobres não precisem esperar enriquecer para combater a mortalidade e elevar a expectativa de vida . Os trabalhos de Amartya Sen, pela força dos exemplos práticos, "*desafia a opinião tantas vezes apregoada de que um país em desenvolvimento não tem condições de enfrentar gastos com saúde e educação, enquanto não ficar mais rico e não for mais saudável, do ponto de vista financeiro*". (SEN, 1993:142) .

*"Assim, as mercadorias enviadas de Porto Alegre a Montevideu chegam mais rápido ao destino se passarem por Hamburgo, e o mesmo ocorre com a lã uruguaia em viagem aos Estados Unidos: o frete de Buenos Aires a um porto mexicano do golfo diminui em mais da quarta parte se o tráfego se realiza através de Southampton. O transporte de madeira do México à Venezuela custa mais do dobro do que o transporte de madeira da Finlândia à Venezuela, embora o México esteja, segundo o mapa, muito mais perto".*

*Eduardo Galeano*

## VII. O MERCOSUL COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO

### 7.1. AS TENTATIVAS DE INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANAS

A América Latina, desde 1949, sob a influência dos estudos de Prebisch e da CEPAL, que estabeleciam a necessidade de incremento do comércio regional intra-latino americano, teve experiências frustradas de integração regional.

Raúl Prebisch, afirmava que a idéia de mercado comum vinha sendo elaborada há muito tempo, até que os governos da região solicitaram ao Comitê de Comércio da CEPAL, em novembro de 1956, a constituição de duas equipes de especialistas, uma para formular, numa visão gradualista, um regime de pagamentos multilaterais e outra, para definir as características do mercado regional.

Este mercado regional esbarrava, segundo Prebisch, na escassez de capital regional, o que exigiria um grande esforço para a modernização da agricultura e para avançar no processo de industrialização em todos os países latino americanos. Caso conseguisse ultrapassar essas dificuldades, acreditava que teria sido inútil o esforço se o processo de industrialização continuasse ocorrendo dentro dos limites relativamente estreitos de cada mercado nacional, bem como se cada país da região visasse chegar ao abastecimento completo de suas necessidades de produtos agrícolas, elevando, por conseguinte, seus custos para as massas consumidoras.

*"Não se trata somente de um problema de produtividade, por si só muito importante. Existe outro aspecto que gostaria de acentuar: é a vulnerabilidade econômica dos países latino americanos (...) Não vejo outra solução para este grave problema e para o alto custo do processo de substituição de importações, do que romper com esse modelo anacrônico através da formação gradual e progressiva do mercado comum e a conseqüente diversificação de importação e exportações"* Nações Unidas, 1959).

V. 2003  
DA 50

Percebe-se, portanto, que o pressuposto da Integração Regional estava relacionado com o processo de desenvolvimento econômico desses países, que englobava, necessariamente, um grau mais alto de industrialização, de tal forma que um mercado ampliado tornasse possível a implantação e consolidação de novos setores industriais, com maior intensidade de uso de capital. Esse tipo de concepção também implicava na adoção de políticas macro-econômicas que viessem a beneficiar a inversão industrial *vis-a-vis* de outros setores da economia.

A criação da Comunidade Econômica Européia, em 1957, através do Tratado de Roma, foi mais um impulso para a idéia de conformação do

espaço comum latino americano. Em 1960 foi criada a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), cujo objetivo último foi atingir a constituição de um mercado comum latino americano . A formação do Grupo Andino<sup>47</sup> em 1969, aconteceu como resultado de divergências e como forma de manifestação diferenciada de interesses dos países "médios" e "desenvolvimentistas" – o Chile, a Venezuela, a Colômbia, a Bolívia, o Equador e o Peru — e foi uma resposta aos "grandes" e "comercialistas" – a Argentina, o Brasil e o México, que naquela época advogavam o comércio multilateral.

A substituição da ALALC pela ALADI (Associação Latino Americana de Integração), em 1980, com a assinatura do Tratado de Montevideu, representou o contexto de um amplo processo de reestruturação dos objetivos e modalidades de integração econômica na região . A ALADI buscava ampliar o intercâmbio comercial através de mecanismos bem distintos, e mais realistas, do que aqueles estabelecidos pela ALALC, ao longo de seus vinte anos de existência. Três princípios básicos da antiga associação foram deixados de lado : a cláusula de nação mais favorecida, que estendia , obrigatoriamente , a todos os países sócios, as preferências comerciais negociadas bilateralmente; a meta de estabelecer uma tarifa externa comum para os países não-membros, e a exigência de prazos fixos para o cumprimento de etapas determinadas do processo de integração (ARAÚJO JR., 1990).

Com uma visão mais pragmática e flexível, a ALADI, prosperou, sobretudo, em relação aos acordos bilaterais, em que pese a tragédia que representou para a região, a "Década Perdida" dos 80.

Esta reconstituição das tentativas de integração no período 60 - 80 é importante para salientar as diferenças de natureza e de concepção, dos atuais processos de regionalização , que já não estão baseados em modelos de substituição de importações, nem tão pouco no estabelecimento de longos períodos de reserva de mercado, como principal indutor de novas inversões. É evidente que algumas questões estruturais continuam presentes e atravessam a maioria dos países do subcontinente , embora tanto a sua realidade, quanto a realidade mundial tenham passado por mudanças de grande envergadura.

O desafio maior do MERCOSUL nesse contexto, está em consolidar-se em meio a um processo crescente de abertura das economias nacionais à concorrência externa.

---

<sup>47</sup> O Grupo Andino constitui o acordo de integração sub-regional latino americano com maior experiência institucional e o mais antigo. Estabeleceu uma zona de livre comércio parcial, sancionou a elaboração de uma tarifa externa comum, aprovou acordos setoriais básicos para o desenvolvimento industrial, além de adotar tratamento uniforme para patentes e capital estrangeiro.

## 7.2. A INTEGRAÇÃO BRASIL - ARGENTINA

Em 1985, os presidentes Raul Alfonsín, da Argentina e José Sarney, do Brasil, aproveitaram a oportunidade da inauguração da ponte Tancredo Neves, que une os dois países e assinaram a "Ata de Foz de Iguazu", expressando a "firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral", pondo fim a uma longa rivalidade tradicional entre as duas maiores nações da América do Sul. Na verdade, desde a superação do contencioso sobre o aproveitamento do Rio Paraná, em 1979, as diplomacias argentina e brasileira se manifestavam de forma crescentemente amistosa. A humilhação sofrida pelo povo Argentino no episódio das ilhas Malvinas e o fim dos regimes militares, que exacerbavam as questões de segurança nacional nas regiões de fronteira, também contribuíram para que os dois países não mais se percebessem como ameaças mútuas.

As relações econômicas internacionais, o surgimento de novos centros de poder, o fim da Guerra-Fria, por outro lado, provocaram uma perda de expressão da região, em relação aos Estados Unidos. Os países do subcontinente, asfixiados pelo processo de endividamento externo e pelo bloqueio dos empréstimos internacionais, iniciaram toda uma articulação interna, baseada na ampliação de suas trocas comerciais bilaterais e, na retomada da idéia da integração, como uma possibilidade estratégica de responder ao processo de estagnação do desenvolvimento econômico regional.<sup>48</sup>

Nesse novo contexto havia, contudo, uma razão de força que impulsionava o acordo: a ampliação da assimetria no comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina, em consequência da decisão do governo argentino de "abrir" a sua economia em 1976, a partir da sobrevalorização cambial, produzindo uma queda nas suas exportações, entre outras consequências nefastas. Portanto, a necessidade de manter o atual mercado argentino, tanto em quantidade, como em qualidade, foi uma das razões fortes do Acordo de Iguazu, já que o Brasil vinha, após 1979, tendo saldos sucessivos neste intercâmbio bilateral, o que era preocupante, em função do princípio de reciprocidade, como atesta a tabela 7.1.

tabela 7.1

BALANÇA COMERCIAL ARGENTINA - BRASIL					1976-1980
Ano	1976	1977	1978	1979	1980
Exportações	429.0	453.1	544.4	896.0	756.6
Importações	331.0	373.0	348.8	718.0	1.091.5 ↑

FONTE: Monica Hirst y Miguel Lengay (1986), Las relaciones comerciales argentino-brasileñas. FLACSO

Ao longo da década de 70, o valor total do comércio argentino com o Brasil favoreceu aquele país. Até 1976, as exportações de manufaturas

<sup>48</sup> A Venezuela, que desde a alta do petróleo vivia em boas condições, estabelece com Carlos André Perez (1974-79) uma política de nacionalização - do petróleo, aço e cobre, avançando numa direção de autonomia em relação aos Estados Unidos, seu parceiro histórico.

argentinas representavam 36% do total das compras brasileiras, o que veio a despencar após a desindustrialização argentina.

A partir de 1979, deu-se a reversão, modificando-se a tendência de prevalência do mercado argentino, na composição do intercâmbio. As manufaturas exportadas pelo Brasil passaram a ser mais significativas, junto com os produtos semi-manufaturados. De fato, o Brasil iniciava a consolidação de significativas vantagens comparativas no campo industrial, não só em relação à Argentina mas, a todos os países da América Latina. Em 1978, as manufaturas brasileiras representavam mais de 80% das vendas para a região e os produtos primários baixaram até pouco mais de 10%.

Tabela 7.2

BALANÇA COMERCIAL BRASIL/ARGENTINA - CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES  
(1980 - 1987) US\$ 1.000

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Export	1.091.521	880.226	649.959	654.625	853.110	547.793	682.384	831.782
Import	756.487	586.580	550.437	358.070	511.060	468.865	736.988	580.062
Saldo	335.034	293.646	99.422	296.557	342.044	78.928	-56.604	251.720
Expor %	-	-19.4	-26.2	0.7	30.3	-35.8	24.6	21.9
Import %	-	-22.5	-6.2	-34.9	-42.7	-8.3	57.2	-21.3

FONTE: Cacex. Valor em US\$ 1000 FOB-

De qualquer forma, vê-se pela tabela 7.2 o quanto irregular foi o comércio Brasil-Argentina na década de 80, com exportações e importações brasileiras caindo de 1980 a 83, novamente crescendo em 84, para logo decrescer em 1985 e novamente subir, em 1986.

Traçar os antecedentes e a evolução do comércio bilateral até 1986, quando são assinados 12 Protocolos de cooperação, não é ocioso, sobretudo para entender as razões que levaram Buenos Aires e Brasília à decisão política de firmar os acordos. O chamado "Programa de Integração e Cooperação Econômica" (PICE), estabelecido pela "Ata para a Integração Brasil-Argentina" em 1986, vem a ser o embrião do "Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento", que foi assinado pelos dois países em 1988. Muito do que se desenrolou nesse período, determinou a criação do MERCOSUL, em 1991.

O Programa de 1986, sem detalhar-se os fatores políticos que o determinaram, tem um caráter pragmático pouco comum nos processos de integração regional. A idéia genérica foi a de buscar o crescimento e a modernização econômica comuns, entretanto, salientando o gradualismo presente no compromisso de estabelecer um prazo de dez anos para a consecução do espaço comum. Da mesma forma, aí se sublinhava o sentido de não se induzir à especialização das economias em determinados setores.

De 1986 a 1988, foram assinados vinte e três Protocolos e mais de quarenta Atas e Anexos, o que já apontava para a criação posterior de uma

união aduaneira, pela quantidade dos itens incluídos: setores tão amplos como bens de capital; criação de empresas binacionais; cooperação siderúrgica, nuclear, aeronáutica, transportes, entre outros. Mas, a substância do Tratado estava centrada em dois Protocolos: o de bens de capital (protocolo nº1), que abre a lista, e a venda de trigo argentino (protocolo nº2), em segundo; os protocolos de nº 3 e 4 a eles vinculados, tratavam da complementação do abastecimento alimentar e da expansão do comércio.

A escolha desses dois setores se justifica, principalmente, pela capacidade ociosa, sistematicamente observada no setor de bens de capital brasileiro, desde o início dos anos 80, refletindo capacidade de oferta a um custo relativo reduzido para os argentinos. Do lado brasileiro, os negociadores sempre se interessaram pelas vantagens comparativas do trigo e da carne bovina. De fato, o trigo era o único produto argentino que podia, rapidamente, aproximar os números gerais do intercâmbio, largamente favoráveis ao Brasil. Ademais, resta uma interrogação sobre o porquê do Brasil adquirir trigo no exterior a um preço muito mais alto, quando um seu vizinho possuía a melhor economia mundial de trigo e com capacidade para abastecer o país (!)

O protocolo do trigo (nº2) incluía o compromisso de compras pelo Brasil, que adquiriria na Argentina quantidades crescentes durante um período de cinco anos, até chegar a 2 milhões de toneladas, em 1991. Mas como afirmou Oscar Camillón, ex-ministro das Relações Exteriores da Argentina, o "coração do Tratado" era o protocolo 1, sobre bens de capital (CAMILIÓN, 1987)

Nesse setor, pôs-se em funcionamento um sistema original, sem precedentes em outras áreas, que tinha como mola mestra, a constituição de um tipo de união aduaneira para os bens incluídos nas listas de produtos que se negociavam e que, no primeiro momento, chegaram a 400 produtos. Esses bens teriam um tratamento recíproco de produto nacional no outro mercado, de modo que circulariam com tarifa zero e sem nenhum tipo de empecilho tarifário.

A opinião de Camillón é semelhante à de Renato Bauman, que toma como o aspecto mais inovador do Tratado bilateral, o fato de que a liberalização do comércio se iniciaria pelos bens de produção, o que o converte numa experiência inovadora, não só por se iniciar através daquelas indústrias, que possuem um elevado número de vínculos intersetoriais, e portanto um grande efeito multiplicador, mas também por definir, a priori, a necessidade de se expandir a liberalização em um horizonte de tempo previsto e, segundo uma lista que definia "o universo", além de definir, também, mecanismos para evitar o desequilíbrio do comércio (BAUMANN, 1989).

O equilíbrio bilateral do comércio definia um máximo de desequilíbrio admissível, fixado em 10% do volume total de transações setoriais. Até aí, se consideraria que o comércio estava em equilíbrio dinâmico. Caso um país tivesse um déficit superior a 10%, seriam acionadas as famosas cláusulas de salvaguardas, provenientes de financiamentos e, posteriormente, de recursos do *Fundo de Inversão Bilateral*. Quando o desequilíbrio ultrapassasse 40% ,

seriam adotadas medidas compatíveis com a situação geral do intercâmbio, o que é vago e remete para as instâncias de maior definição política.

No protocolo sobre bens de capital, se partia de um volume de comércio total de US\$ 200 milhões desses produtos em 1985, dos quais o Brasil vendia 150 e a Argentina 50. Se os compromissos fossem mantidos e como se esperasse um comércio total de US\$ 300 milhões para 1987, conforme planejado, isto faria supor um aumento significativo das vendas argentinas em bens de capital. Mas, para que houvesse equilíbrio dinâmico, o máximo permitido de diferencial era de 10%. Portanto, caso se pretendesse cumprir os compromissos para 1987, e de acordo com os termos estabelecidos, a Argentina deveria passar a exportar um valor muito mais alto em 1987 (CAMILIÓN, 1987).

Evidente, isto não se consegue por decreto nem em espaço de tempo tão curto. Portanto, ficava a dúvida sobre a implementação prática dos acordos. Além disso, permanecia a questão de como serem corrigidas as assimetrias existentes.

Por fim, há que se ter um maior conhecimento das necessidades das economias em integração, e do papel que desempenhará o capital estrangeiro nesse processo, que é um aspecto da maior relevância e que tem sido, se não negligenciado, ao menos pouco estudado ao longo da integração. Por tudo aquilo que foi afirmado anteriormente, sobre o peso que têm as corporações multinacionais no conjunto da economia subregional, não há como minimizá-lo, sobretudo no Brasil. O Brasil é o principal centro latino americano para as multinacionais. No setor químico, a título de exemplo, a dimensão da escala produtiva de filiais de mesma empresa, no país e na Argentina, tem diferença média de 6 para 1.

### *7.3. MERCOSUL: INSTITUCIONALIZAÇÃO, MECANISMOS PARA IMPLEMENTAÇÃO, PROCESSOS DE NEGOCIAÇÃO.*

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, definiu os princípios, mecanismos adotados e utilizados para sua implementação – o Conselho e o Grupo Mercado Comum – a dinâmica dos subgrupos de Trabalho, a forma de participação, quem e como participa; os processos de negociação e de solução de controvérsias; a agenda institucional do MERCOSUL; os problemas e desafios durante a transição; a evolução do quadro institucional de integração regional.

Para se ter uma idéia do nível de complexidade do que foi proposto para a fase de transição do Mercado, sabe-se que as decisões intragovernamentais foram encaminhadas via dois órgãos provisórios: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), sendo o Conselho, o órgão superior de condução política e o Grupo, o órgão executivo para cumprimento das decisões do Conselho. O GMC, por sua vez, constituiu seus próprios órgãos subordinados de negociação, de caráter técnico, chamados

Subgrupos de Trabalho, a princípio em número de 10<sup>49</sup>. As decisões de ambos os órgãos políticos – Conselho e Grupo Mercado Comum – são adotadas por consenso entre os Estados-Partes e na presença de todos os seus membros.

O Tratado de Assunção estabeleceu ainda mais 02 órgãos, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Quando da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foram criadas a Comissão de Comércio do MERCOSUL – (CCM) e o Fórum Consultivo Econômico e Social, totalizando 06 órgãos que compõem a estrutura organizacional atual do MERCOSUL.

A CCM foi criada por sugestão da Argentina, com o objetivo de administrar e zelar pela aplicação da Tarifa Externa Comum – TEC e os demais instrumentos de política internacional comum (as práticas desleais de comércio, as restrições não-tarifárias, o regime de origem, as zonas francas, os regimes especiais : automotivo, têxtil e açucareiro, etc.).

A CCM está subordinada hierarquicamente ao GMC e reúne-se, obrigatoriamente, pelo menos, duas vezes ao mês. Este órgão tem autoridade sobre as disputas comerciais e se pronuncia mediante diretrizes que são obrigatórias a todos os Estados-Membros. Está integrada por 10 comitês técnicos.

O Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), o órgão através do qual o setor privado (empresariado e trabalhadores) encaminha os seus pleitos ao GMC, tem função consultiva e se pronuncia por meio de recomendações. (HIRST, 1996:303).

A Comissão Parlamentar Conjunta – de caráter consultivo, deliberativo e propositivo – envia suas recomendações ao CMC através do GMC (sendo integrado por parlamentares escolhidos pelos Congressos dos respectivos países).

O Tratado de Assunção prescreveu a criação de uma Zona de Livre Comércio, com o prazo de ser estabelecida até 31 de Dezembro de 1994, através de um programa de liberalização comercial, de um regime geral de origem, de soluções de controvérsias e cláusulas de salvaguarda. Entrando em vigor no dia 29 de Novembro de 1991, os quatro países assinaram na ALADI, o "Acordo de Complementação Econômica Nº 18", que registra as preferências intercambiadas.

<sup>49</sup> Os subgrupos de trabalho criados inicialmente foram: Subgrupo 1: Assuntos Comerciais; Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros; Subgrupo 3: Normas Técnicas; Subgrupo 4: Políticas Fiscal e Monetária relacionados com o Comércio; Subgrupo 5: Transporte Terrestre ; Subgrupo 6: Transporte Marítimo; Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica; Subgrupo 8 : Política Agrícola; Subgrupo 9: Política Energética; Subgrupo 10: Políticas Macroeconômicas. Em dezembro do mesmo ano foi instituído o Subgrupo 11: de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. (Lima, 1996). Atualmente, houve uma mudança significativa nos Subgrupos: 1. Comunicações; 2.Minas;4. Assuntos Financeiros; 5.Transportes ; 6.Meio Ambiente e 10. Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

Para a consolidação da União Aduaneira, as decisões do CMC e GMC ocorreram na segunda metade de 1994, definindo-se, então, a Tarifa Externa Comum, as regras de origem, os tratamentos para as zonas francas e o perfil institucional do MERCOSUL.

Em relação à Tarifa Externa Comum (TEC), o "Cronograma de Las Leñas", de junho de 1992 – a agenda de negociação do MERCOSUL, passou a apontar o conjunto de temas substanciais para a consolidação do processo de integração:

- ❖ Redução das assimetrias nos instrumentos de política comercial;
- ❖ Aperfeiçoamento da coordenação de políticas macro e micro-econômicas, de forma a torná-las compatíveis com a formação de uma união aduaneira na região, a partir de 1994.

Em Setembro de 1992, os quatro países apresentaram suas propostas de TEC, que deveriam vigorar a partir de Janeiro de 1995.

#### Quadro 7.1

#### TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL PROPOSTAS E CRITÉRIOS APRESENTADOS PELOS PAÍSES

	Níveis Tarifários	Critérios
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 0% a 35%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0% - produtos exportáveis, sem produção nacional e/ou com custo de transporte elevado;</li> <li>• 5% - insumos básicos;</li> <li>• 10% - produtos agropecuário e intermediários;</li> <li>• 15% - bens intermediários;</li> <li>• 20% - bens de consumo, bens de capital e bens intermediários;</li> <li>• 25% - equipamentos com controle numérico;</li> <li>• 35% - produtos da área de informática, automóveis e outros produtos sensíveis</li> </ul>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 0% a 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A proposta não especifica a que grupos de bens;</li> <li>• Os níveis tarifários se aplicariam, à exceção de bens de capital que teriam alíquotas entre 0 e 4%;</li> <li>• Tarifas aduaneiras como instrumento de controle do poder de mercado de setores oligopolizados.</li> </ul>
Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 0% a 15%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0% - matérias-primas e insumos sem produção regional;</li> <li>• 5% - matérias-primas e insumos sem produção nacional em um ou mais países da região;</li> <li>• 10% - produtos em geral;</li> <li>• 15% - artigos de luxo (não especificados)</li> </ul>
Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 0% a 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A proposta não especifica a que grupo de bens se aplicariam as tarifas;</li> <li>• Taxas de proteção efetiva iguais para a agropecuária e a indústria</li> </ul>

FONTE: Deptº Técnico de Tarifas (DTT)-MICT

O processo de liberalização comercial suscitou, no Brasil, uma série de reações dos setores potencialmente prejudicados, receosos de que os níveis de proteção pudessem ser ainda mais reduzidos – agricultura, química fina, bens de capital, eletro-eletrônicos e automóveis. Na Argentina, houve idêntica reação, sobretudo em decorrência dos desequilíbrios dos fluxos comerciais entre os dois países. Naquele momento, em função do Plano de Conversibilidade Argentino de abril de 1991, a valorização do peso privilegiava o Brasil. De fato, havia diferenças marcantes entre os parques industriais argentino e brasileiro; este, vinha há mais de vinte anos implementando políticas industriais ativas, enquanto aquele, era gradativamente sucateado, perdendo o Estado, a tradição do papel de promoção da competitividade internacional.

O programa de desgravação tarifária automática e linear, fixado pelo Tratado de Assunção, previa para janeiro de 1995 a isenção de tarifas alfandegárias para a quase totalidade dos produtos, que como é sabido, não veio a se concretizar por inteiro. O comércio intrazona passou a receber uma preferência de 47%, a qual foi aumentando até se atingir os 100% em janeiro de 1995. Os Estados membros puderam estabelecer um tratamento alfandegário especial para um número reduzido de produtos, que constituiria um "regime de adequação final à união aduaneira". Os produtos então incluídos nesse regime, integravam as listas de exceção ou ficavam submetidos a salvaguardas. Estas exceções terminariam para o Brasil e a Argentina em quatro anos e, em cinco anos, para o Paraguai e o Uruguai.

Em relação às salvaguardas, a desgravação linear automática ocorreria em quatro anos. Para 90% do universo tarifário, ficou estabelecida a alíquota situada entre 0 e 20%. Para o restante dos produtos que compõem a lista de exceções, houve liberdade tarifária, que deveria, entretanto, convergir para uma TEC, até 2001 ou 2006, a depender dos produtos. No caso brasileiro, a discussão sobre as exceções foram acirradas, tendo em vista que as alíquotas nacionais eram muito mais altas para os bens de capital e produtos de informática, o que não ocorria com os demais parceiros. No primeiro caso, as tarifas brasileiras convergiriam para 14% até 2001 e os bens de capital que o país não tivesse maior interesse em produzir, as tarifas seriam zeradas naquela *deadline*. Em relação aos produtos de informática e telecomunicações, as tarifas oscilariam entre 0 e 12% e, os 24 produtos, incluídos no lote dos mais sensíveis – microcomputadores, centrais telefônicas e impressoras, estariam sujeitas à tarifa máxima de 16%, a partir de 2006. O Paraguai e o Uruguai fariam todas as suas convergências nestes produtos, até o ano de 2006.

A aprovação de uma TEC que preserve o objetivo de uma "integração aberta" parece demandar, a médio prazo, a definição e implantação de políticas convergentes de reestruturação e reconversão industrial, capazes de minimizar os impactos negativos gerados pelo processo integrativo e, de garantir o desenvolvimento da competitividade do parque industrial do MERCOSUL. (MACHADO, 1993)

Em relação às Listas de Exceções, o Brasil, a Argentina e o Uruguai não deveriam exceder 300 itens, incluindo-se aí os bens de capital, de informática e de telecomunicações. O Paraguai teve lista maior, com 339 itens tarifários, exclusive os produtos citados anteriormente. O Brasil apresentou a sua primeira lista ao final de 1994, constando de 233 itens, sobretudo alimentos, químicos, petroquímicos, petróleo e derivados, madeira e borracha. Alguns desses produtos já passaram por aumento tarifário, em razão dos déficits constantes na balança comercial, em função do aumento das importações, devendo ser incluídos nas listas de exceções definitivas. Os automóveis, produtos sensíveis, tiveram suas alíquotas de importação acrescidas, de 20 para 32%. Posteriormente, os automóveis e os eletrodomésticos tiveram um aumento, passando para 70%.

Em relação às Regras de Origem, já que o MERCOSUL ainda não conforma uma união aduaneira plena, o que ficou estabelecido é que os produtos comercializados entre os parceiros só terão isenção tarifária se, ao menos 60% de seus insumos forem originários dos países do bloco. Neste particular, o Brasil, por ter parque industrial maior e mais articulado, defendeu uma taxa de 70% do preço FOB (*Free on Board*) de exportação do produto final com insumos de origem, evitando a maquiagem de produtos. A Argentina defendeu taxa menor, de 50% e o Paraguai ainda menos, de 30%. As regras de origem serão aplicadas para os produtos não incluídos na TEC, para bens sujeitos a regimes especiais de importação e mercadorias submetidas a salvaguardas. Para os bens de capital, o índice será de 80% até 2001 e, para produtos oriundos do Paraguai e Uruguai, não superior a 50% até a mesma data (LIMA RÊGO, 1995:178).

Alguns produtos tidos como mais sensíveis, têm tratamento especial, sobretudo os do setor automotivo (i), açucareiro (ii) e do trigo (iii).

(i.) Quanto ao setor automobilístico, o Protocolo de Ouro Preto, de Dezembro de 1994, estabeleceu tratamento preferencial do Brasil para com a Argentina, sendo que o Brasil se obriga a importar um dólar, neste segmento, para cada dólar exportado, o que está provocando o renascimento da indústria automotriz argentina. O comércio permanecerá administrado até 1999, preservando-se um sistema de cotas e de comércio equilibrado. Contudo, nem tudo são rosas, a exemplo do contencioso ocorrido em junho de 1995, quando a diplomacia dos dois países teve que entrar em ação. O que está em jogo são as vantagens estabelecidas individualmente pelos sócios, para receberem novas plantas industriais das multinacionais já instaladas ou novas. A ação do governo brasileiro de conceder diversos subsídios à implantação de fábricas automotivas na região nordeste do país, para enfrentar um problema regional interno de estímulos temporários, provocou a ira dos argentinos (LIMA, 1996,<sup>a</sup>:14:15);

Mais recentemente, os diretores de 11 montadoras automotoras se reuniram em Buenos Aires com o presidente Menem, preocupados com o estabelecimento do regime automotivo a ser implantado a partir do ano 2.000, conforme declaração do presidente da Asociación de

Fabricantes de Automotores. *"Planteamos la necesidad de uniformar todos los criterios lo más rápido posible para que nuestros inversores tengan la certeza de cuáles serán las reglas del juego después del 2000"* (Clarín, 17/03/98).

(ii) O Setor Açucareiro passaria a receber um tratamento comum a partir de janeiro de 2001. Até lá, os quatro países adotariam tarifas aduaneiras diferenciadas e, pelo menos até 1995, a Argentina continuaria com o sistema de cotas. De fato, a Argentina vinha protestando contra os subsídios dados pelo Brasil ao setor açucareiro, alegando que o fato prejudicava a competitividade do produto argentino no país e no exterior. O Congresso Argentino aprovou, em Abril de 1997, uma nova lei açucareira que condicionava a redução do Imposto de Importações atualmente aplicado sobre o açúcar brasileiro (21% incluindo uma sobretaxa) à revisão dos subsídios aos usineiros, por meio do produtor de álcool). A lei havia sido vetada pelo presidente Menem, mas seu veto foi derrubado em Setembro pelo Senado.

No Brasil, a resposta do Congresso veio através do deputado Paulo Bornhausen (PFL-SC), que propôs criar barreiras ao trigo argentino. O ministro das Relações Exteriores da Argentina, Guido Di Tella declarou, na ocasião, que *"os brasileiros não deveriam fazer violações aos acordos do MERCOSUL por mais violações que existam do outro lado, Poderemos entrar em uma cadeia muito perigosa"* (Folha de São Paulo/Dinheiro, 9/09/97:2).

(iii) No caso do Trigo, a Argentina reivindicava que se estabelecesse uma sobretaxa variável sobre o produto proveniente de outros países (EUA, Canadá), sempre que o preço do trigo extra bloco fosse inferior, sob alegação de que aqueles países concediam subsídios ao produto. O que ficou confirmado foi a cobrança de uma sobretaxa de 10% para o trigo de outros países, até Abril de 1995, além da tarifa vigente de 10%, até que seja definido o tratamento comum a ser dado aos produtos sobre os quais incidem práticas desleais de comércio.

Outro ponto sensível é o relativo às Zonas Francas, no caso a de Manaus, pelo Brasil, e a da Terra do Fogo, pela Argentina. Os produtos provenientes destas zonas comerciais e industriais estão isentas da TEC, permanecendo como exceções, podendo trocar e intercambiar produtos, sem a cobrança de tarifas, até 2013.

Talvez em função da exiguidade dos prazos e de uma Agenda tão apertada, o Tratado de Assunção não definiu uma questão fundamental para o sucesso da iniciativa, ou seja, uma política de desenvolvimento conjunto, o que foi percebido por Aldo Ferrer, *ex-ministro de Estado argentino*: *"O Tratado de Assunção tem uma visão integrada, mas o processo não pode descansar somente no mecanismo de mercado(...) toda a concepção da política tecnológica, industrial, são elementos muito importantes do processo integracionista"* (Funcex, dez/1992:15).

Vale salientar , em relação à estrutura institucional , que, diferentemente da União Européia, o MERCOSUL não tem qualquer caráter supranacional. Quanto ao sistema decisório, da mesma forma que na fase de transição, manteve-se a decisão tomada, por consenso, muito embora a diplomacia brasileira venha defendendo que algumas questões devam ser decididas por votação ponderada (maioria qualificada), que reconheça o peso diferenciado das nações envolvidas. A presidência do bloco é atualmente rotativa , a cada ano exercida por um dos membros e estando hoje sob a responsabilidade da Argentina.

*\*Todo esto nos convierte en un mundo distinto, único,  
excentrico; somos y no somos Occidente*

*Octavio Paz*

## VIII. ATORES SOCIAIS NO MERCOSUL

Este capítulo investiga indiretamente a questão do poder e, diretamente a participação de grupos e segmentos sociais organizados que, de forma diversa, ora conflitiva, ora consensual e por mecanismos diferenciados investem energia, material ou discursiva no processo de integração do Mercado Comum do Sul. Privilegiam-se, nesta análise, os atores considerados como prioritários neste momento do processo, a saber: o Estado, a partir de sua representação legal-funcional – o Ministério do Exterior; os empresários – que embora formem um segmento não homogêneo, são decisivos no processo e, os trabalhadores, através das centrais sindicais, constituindo um grupo de pressão que, com menor força política hoje, ainda tem representatividade, relativa mobilidade e visibilidade social.

Além desses atores sociais, busca-se apresentar os diversos graus de envolvimento com o processo de Integração, a partir da Comissão parlamentar conjunta do MERCOSUL, a participação de políticos e dos partidos, além de outras esferas de organização social, a exemplo de Organizações Não Governamentais, as Universidades e os trabalhadores rurais e pequenos proprietários, associações de cidades e de Estados.

Esta priorização, em certa medida, não reflete uma ênfase unilateral no capitalismo ou no industrialismo, como as únicas forças dinâmicas significativas, envolvidas no processo, mas naquelas mais atuantes, na conjuntura analisada. É provável, e há indícios empíricos neste sentido<sup>50</sup>, que outros movimentos sociais venham a ganhar força no médio e longo prazo, a exemplo do "Terceiro Setor"<sup>51</sup> e organizações plurinacionais, que podem vir a ser estabelecidas ao longo da integração regional.

É importante assinalar aqui, embora de forma sucinta, que as alterações provocadas pela globalização também vêm alterando padrões na vida social e há um grupo de "cientistas sociais" que vem dedicando atenção especial a essas mudanças<sup>52</sup>.

*"O conhecimento novo (conceitos, teorias, descobertas, inovações), não torna simplesmente o mundo social mais transparente, mas*

<sup>50</sup> Movimentos Ecológicos, Pacifistas, Grupo de Investidores que buscam aplicar suas economias em empresas *Clean*, movimento de mulheres e minorias.

<sup>51</sup> O *Terceiro Setor* abrange entidades sem fins lucrativos que desenvolvem ações sociais em áreas como saúde, assistência social, educação e pesquisa, ambientalismo, direitos humanos, associações profissionais, cultura e recreação (International Society for Third-Sector Research- Johns Hopkins University)

<sup>52</sup> GIDDENS (1991,1997); HABERMAS (1995,1991,1990); LASH (1997); BECK (1997); CASTELLS (1998), entre outros.

*altera sua natureza projetando-a para novas direções"*( GIDDENS, 1991,:153)

Para Giddens, a posição do Estado-nação na ordem mundial está mudando, criando novas formas locais de organização, abaixo dele e, outras de um tipo internacional acima. Para o sociólogo, é razoável crer que novas formas de envolvimento tendam a emergir, que possam assumir a característica de grupos de pressão para participação democrática no local de trabalho, em associações locais, em organizações de mídia e em agrupamentos multinacionais de tipos diversos (op.cit,:167)<sup>53</sup>. O sociólogo inglês delinea uma ruptura, um conflito, no interior da modernidade sobre as bases da racionalidade – a sociedade industrial, a ordem social civil e particularmente o *Welfare State* e o Estado previdenciário. Por outro lado, na sociedade de risco, o lado do imprevisível e os efeitos perversos têm crescido – desmatamento de florestas, contaminação de alimentos, poluição e *stress*, que são linhas de conflito que questionam sobre o *que* e o *como* do progresso e estão se tornando capazes de organizar e de realizar coalizões que, de certa forma, representam uma reinvenção da política (BECK, 1997)<sup>54</sup>.

É neste sentido que GIDDENS afirma que a vida em uma sociedade pós-tradicional está a exigir uma "nova agenda da ciência social", na medida em que as ordens da transformação, *"a acelerada relação entre as decisões do dia a dia e os resultados globais, juntamente com seu reverso, a influência das ordens globais sobre a vida individual, compõem o principal tema da nova agenda"* ( GIDDENS, 1997: 75).

A teoria dos sistemas políticos, que concebe a sociedade como independente do sujeito, passa a ser contestada, o que caracteriza em certa medida, o vazio político das instituições, o político perdendo a sua polarização, que talvez seja condição para a sua continuidade e o resgate de sua qualidade utópica e criadora. As argumentações de Habermas, de Giddens, de Beck, de Castells, com toda as riquezas de nuances, apontam para estas novas expressões da política.<sup>55</sup>

O quadro 8.1, elaborado por GRANDI e BEZZOZZERO (1997:4), apesar de esquemático, auxilia na percepção da situação dos atores sociais e seus círculos de influência em relação ao processo de integração regional:

<sup>53</sup> "De fato, foi via Internet que o Subcomandante Marcos, o líder dos *zapatistas* em Chiapas, comunicou-se com o mundo e com a mídia, do interior da floresta de Lancandon, durante sua fuga em fevereiro de 1995" (CASTELLS, 1998, : 7)

<sup>54</sup> Há alguns anos seria improvável pensar no partido verde alemão como estabelecendo coalisção de governo com o SPD. Por outro lado, o desencanto de grande parte dos eleitores norte-americanos com o processo oficial de escolha de seus representantes, pode também significar uma nova individualização, que não seja sinônima de alienação. *"O "eu" está cada vez mais livres dos laços comunitários. É um programa forte de individualização(...). As estruturas sociais estão sendo substituídas pelas estruturas de informação e de comunicação"*(LASH, 1997:136).

<sup>55</sup> Num sentido mais amplo, –o enfoque de SEN, que é o enfoque do lado da pobreza, de regiões pobres, de um pensador que reflete sobre a desigualdade de oportunidades não difere e poderia ser entendido como o outro lado da moeda. O "enfoque da capacidade", que concebe a vida humana como um conjunto de atividades e de modos de ser – denominadas por ele de *efetivações* – relacionando o julgamento sobre a qualidade da vida à avaliação da capacidade de desempenhar funções e que foge de avaliações baseadas na noção de utilidade(1984)

QUADRO 8.1

SITUAÇÃO DOS ATORES SEGUNDO O NÍVEL E O CÍRCULO DE INFLUÊNCIA DO MERCOSUL

Círculos de influência			
	Primeiro	Segundo	Terceiro
Nível Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Governo;</li> <li>☐ Tecno-burocracia Ministerial;</li> <li>☐ Grupos Empresariais (Nacionais e Multinacionais);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Parlamento;</li> <li>☐ Partidos Políticos;</li> <li>☐ Seção Natural do Fórum Consultivo;</li> <li>☐ Associações de PIMES;</li> <li>☐ Centrais Sindicais;</li> <li>☐ Estados e regiões Centrais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Organizações Sociais;</li> <li>☐ Meios de Comunicação;</li> <li>☐ Forças Armadas;</li> <li>☐ Universidades;</li> <li>☐ Centros de Pesquisa e Escolas profissionais;</li> <li>☐ Regiões e Estados Periféricos;</li> </ul>
Nível Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Reuniões presidenciais;</li> <li>☐ Institucionalidade Central do MERCOSUL;</li> <li>☐ Tecno-Burocracia</li> <li>☐ Da Integração (SGT, Comissões, Comitês Técnicos);</li> <li>☐ Acordos e Instâncias Empresariais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Comissão Parlamentar Conjunta;</li> <li>☐ Fórum Consultivo Econômico e Social;</li> <li>☐ Centrais Sindicais nas Sub-regiões e Estados;</li> <li>☐ Acordos de regiões Centrais e Estados ( fronteiras e cidades)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Simpósios, Encontros, Manifestações;</li> <li>☐ Fóruns Estaduais e regionais;</li> <li>☐ Redes Universitárias;</li> <li>☐ Redes Midiáticas (imprensa, TV, Internet)</li> </ul>

Fonte: A partir de GRANDI e BEZZOZZERO (1997, :4), com pequenas alterações introduzidas por Marcos Costa Lima.

Em trabalho pioneiro, Hirst (1996)<sup>56</sup> na tentativa de compreender as tramas e conseqüências políticas do processo MERCOSUL, estabelece uma tipologia hierarquizada de atores envolvidos na integração : aqueles considerados de primeiro nível – a burocracia, os empresários e as principais lideranças políticas; e os de segundo nível – partidos políticos, organizações sindicais e os movimentos sociais. Há, do lado brasileiro, um outro ator de segundo nível e não apontado por Hirst, que se caracterizaria enquanto um *bloco regionalista interno*, representando um conjunto, mesmo que difuso, de forças sociais, insatisfeito com a participação da região Nordeste do Brasil na atual divisão nacional da produção e agora plurinacional. Trata-se de problema antigo e que tem se reciclado em

<sup>56</sup> Hirst, Monica (1996), "A Dimensão Política do MERCOSUL: atores, politização e ideologia". In: Tullo Vigevani, (org), vários autores, *Processos de Integração Regional e a Sociedade*. Pp. 272:305. São Paulo: Paz e Terra

função da globalização<sup>57</sup>. A autora, no contexto da burocracia, privilegia os *mercocratas* – corpo de funcionários dos Ministérios de Relações Exteriores e das agências econômicas especializadas – Bancos Centrais, por exemplo, que conduzem o processo de integração sub-regional. No lado brasileiro, ao menos, não há como negar o papel preponderante do Itamaraty e a contribuição de seus diplomatas, não só para o avanço técnico da integração, mas na defesa ideológica, se bem que matizada, dos princípios da integração regional.<sup>58</sup>

Tullo Vigevani e Motta Veiga (1996), em trabalho recente, estabeleceram as diferenças entre as diversas teorias e abordagens sobre integração regional, funcionalista, realista, liberal e marxista, que, embora admitindo como decisivas ou privilegiando, seja a criação de órgãos e burocracias supranacionais para a integração, no caso dos funcionalistas; seja a ênfase nas motivações econômicas, no nível da exposição ao comércio internacional, na alocação racional dos recursos e maximização dos ganhos individuais, no caso dos liberais; seja no reconhecimento de que os Estados continuam sendo os principais atores nas relações internacionais e os únicos capazes de atuar com uma tendência unitária, no caso dos realistas; ou ainda, no aprofundamento da internacionalização do capital sob a hegemonia do capital financeiro, que homogeneiza os espaços e circuitos, aprofundando desigualdades, no caso dos marxistas. De todo modo, reconhecendo-se as diferenças teóricas de maior ou menor intensidade, todas estas abordagens *“consideram relevantes os atores sociais, ainda que em diferentes níveis e sugerem que uma adesão significativa de pessoas, das classes, das corporações, das empresas, dos intelectuais, seja uma das condições para a obtenção de êxito nos processos de integração regional”* (VIGEVANI & MOTTA VEIGA, 1996, :228).

Outro ponto fundamental é de origem, ou seja, a criação do MERCOSUL foi idealizada, decidida e implementada no interior do aparelho do Estado, sendo, nesta fase inicial, muito reduzida a participação de outros atores sociais.<sup>59</sup> À medida que o processo foi se consolidando, sobretudo os setores do grande capital, multinacional e nacional, a presença e, mais do que isso, as pressões e proposições relativas aos encaminhamentos diplomáticos foram se fazendo mais presentes, adquirindo visibilidade. No Brasil, de todo modo, embora a temática da integração seja, hoje, um dos assuntos mais veiculados pela imprensa, a sua abrangência, a esfera de movimentação dos atores ainda se restringem aos escalões superiores do governo – o Ministério das Relações Exteriores, predominantemente; o Ministério da Indústria e Comércio, mais recentemente, e o Banco Central, apenas tecnicamente; os Governos Estaduais do Sudeste do Brasil e os setores do grande capital. A representação dos Trabalhadores, dos Pequenos e Médios Produtores, dos Políticos e Partidos, das Universidades e dos

<sup>57</sup> Um dos elementos da controvérsia sobre o acordo no setor automotivo entre o Brasil e a Argentina foi criado a partir de decisão unilateral do Brasil, de estimular, via subsídios, a implantação de novas indústrias do setor no Nordeste do país, um pleito dos *regionalistas*.

<sup>58</sup> Entre os embaixadores e diplomatas mais atuantes no processo: Rubens Antonio Barbosa, Paulo Roberto de Almeida, Paulo Nogueira Batista, Celso Amorim, Abdenur, Celso Lafer, entre outros.

<sup>59</sup> Na Europa, seja entre os partidos políticos, seja entre os sindicatos social-democratas majoritários na Alemanha, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, construiu-se, desde muito cedo, uma força pró-integração.

Intelectuais ainda é muito residual, tem pouca ou quase nenhuma força de influir, seja na definição das grandes estratégias, seja nas decisões políticas substantivas da integração.

No tocante à opinião pública brasileira, é ainda Maior o nível de distanciamento, para não dizer, de desconhecimento das tratativas mais significativas do processo. Este foi, inclusive, um dos grandes problemas vividos pela União Européia, quando da tentativa de ratificação do Tratado de Maastricht, assinado em Fevereiro de 1992 e ratificado pelo Parlamento Europeu em Abril do mesmo ano, após um difícil processo de aprovação, tanto nos Parlamentos, quanto nos Referendos Nacionais, com a negativa da Dinamarca e uma aprovação muito apertada na França – país chave no processo, com 51,04% de votos favoráveis à União e 48,95% de votos desfavoráveis, são exemplos desse “déficit de participação” (EEC,1992). “A ratificação do tratado de Maastricht, na qual os governos tinham se engajado em conseguir até o fim de 1992, demonstrou ser muito mais difícil do que se previa e representou uma verdadeira crise da construção européia (GERBET,1994 : 484).<sup>60</sup>

#### 8.1 ATORES PRIVILEGIADOS : O Itamaraty

A diplomacia brasileira, ao longo de sua história, sofreu a influência e a pressão dos ingleses (Século XIX), e dos norte-americanos, a partir da Segunda Guerra Mundial. Os Ingleses interferiram, no século passado, na questão da escravidão, e mais tarde, em relação à Bacia do Prata, para que o Brasil renunciasse ao Uruguai, evitando assim, já naquele período, as hegemonias regionais. Terminada a 1ª Guerra Mundial, a preponderância econômica dos EUA já se fazia sentir no país, através das importações de industrializados, investimentos em ferrovias e na eletrificação.

Getúlio Vargas, que substituiu a “política dos governadores” por uma política centralizadora de afirmação nacional, tanto em seu período autoritário, quanto na sua fase democrática, entendia que a proximidade física e financeira dos EUA era mais danosa (não só em termos de soberania, mas em relação à consolidação de uma indústria nacional), do que uma aproximação com a Europa. Juscelino Kubitscheck, ainda que populista e herdeiro da aliança Getulista, governara em plena afirmação da Pax Americana, já em outro contexto, de exacerbadas polarizações geopolíticas introduzidas pela “Guerra Fria”. Lançou a Operação Americana que tinha, como objetivo Maior, chamar a atenção dos EUA para um continente secundarizado pelos investimentos norte-americanos, os quais se dirigiam para a Europa e Ásia, em função do Plano Marshall e da Guerra da Coreia.

Com Jânio Quadros e, em seguida com Goulart, o Itamaraty inaugurou o período do “não alinhamento automático” de San Tiago Dantas, de

<sup>60</sup> EEC (1992), Treaty on European Union. Brussels.

simpatia e aproximação com os movimentos anticolonialistas da África e com Cuba.

O regime militar veio alterar radicalmente esta política externa independente, estabelecendo, em seu lugar, a "teoria da interdependência", que fez com que o Brasil viesse a participar, de forma lastimável, da operação comandada pelo governo dos Estados Unidos, de ocupação da República Dominicana. O governo Médice, por sua vez, inaugurou o "pragmatismo responsável". O Itamaraty passou, então, a apoiar, nos foros internacionais, a libertação dos países africanos do sistema colonial. A ruptura Maior se deu no governo Geisel, quando se desfez o Tratado de Cooperação Militar com o Pentágono e foi assinado um acordo de transferência de tecnologia atômica com a Alemanha.

Com o fim da Guerra Fria, tornou-se inócuo o alinhamento automático e ideologizado a um dos pólos de poder. Essa mudança não só provocou uma revisão dos interesses estratégicos dos EUA e das principais potências, mas também a necessidade, nos países periféricos situados no contexto desta lógica, de adotarem novas estratégias.

A evolução e os sucessos do processo de Integração Européia, desde o Tratado de Paris que instituiu, em 1951, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço e a Europa dos Seis (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo); até à Comunidade Européia de Defesa, ao Tratado de Roma de 1957 (que instituiu, entre os seis, a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica) e ao Tratado de Maastricht de 1992, vieram a estimular um movimento mundial de integração interpaises, de conformação de blocos econômicos de livre comércio – NAFTA (1989), APEC (1992); MERCOSUL (1991). Estes movimentos, que alternam momentos de grande vitalidade com períodos de marasmo, têm provocado, mundialmente, grande interesse sobre as possibilidades da integração econômica, e uma ênfase na política regional, que, em grande medida, teve fortes repercussões na política externa brasileira, chegando a configurar-se como a principal estratégia dos últimos governos – de Sarney a FHC – norteadora dos rumos das relações internacionais do Brasil.

A Diplomacia brasileira nos anos 70, em razão das altas taxas de crescimento da economia do país e dos superávites das exportações – a "oitava economia do mundo" – com o Brasil guindado e identificado como centro de poder emergente e país-chave na América Latina, por líderes e estudiosos norte-americanos, viveu momentos de distensão com os Estados Unidos, até que o freio no crescimento e a vulnerabilidade externa do país nos anos 80, viessem alterar a imagem internacional do país.

A partir da Reagonomics, a tese da reciprocidade específica passou a ditar as regras da política externa dos EUA, fazendo com que o acesso ao grande mercado do norte fosse estabelecido somente a partir de concessões de seus parceiros comerciais: o livre mercado, o fim da proteção industrial a setores sensíveis, o tratamento nacional aos investimentos estrangeiros, a proteção à propriedade intelectual e, mais

como figura de retórica, a proteção ao meio ambiente, passaram a funcionar como moedas de troca. A tendência dominante, portanto, da diplomacia comercial norte-americana com a América Latina e, mais fortemente com a Argentina e o Brasil, tem, desde os anos 80, destacado os conflitos sobre informática, patentes farmacêuticas e propriedade intelectual, de forma mais genérica.

O Brasil sofreu várias ações dos EUA baseadas na Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA, que dá poderes ao executivo de impor sanções aos países que estejam, segundo eles, adotando práticas desleais de comércio ou *pirataria* de marcas e patentes. Segundo Maria Helena Tachinardi, que desenvolveu estudo detalhado do tema, *"a agressividade das políticas comerciais norte-americanas na década de 80 deve ser também analisada no contexto da Revolução Científica e Tecnológica, porque a inovação e a P&D passaram a ter um papel fundamental no aumento da competitividade e na maior dependência dos países em desenvolvimento das tecnologias geradas nos países industrializados"* (1993:35).

Os setores mais visados pelos norte-americanos foram, então, o de informática e de fármacos, justamente setores de ponta e de alta tecnologia, que requerem altos investimentos em P&D e mercados ampliados. O embate chegou a tal nível de contundência que, não por acaso, no dia 7 de Setembro de 1985, o presidente Reagan anunciou a abertura de uma investigação sobre as dificuldades de mercado dos micro-computadores de seu país, em virtude da Lei de Reserva de Mercado do produto no Brasil, estabelecida em 1984. O fato chegou a criar embaraço diplomático, tendo merecido o seguinte depoimento do presidente José Sarney:

*"No meio das festividades de nossa independência, enquanto eu estava recebendo felicitações dos embaixadores de vários países, fui chamado de lado. Era para receber a notícia de que naquele momento preciso o governo norte-americano tinha anunciado uma investigação sobre todas as atividades da indústria de computadores no Brasil. Esta falta de tato, para dizer o mínimo, transtornou-me"* (TACHINARDI, idem:107).

A precariedade do diálogo EUA-Brasil continua presente, mesmo após o profundo processo de ajuste vivido pelo Brasil, que cedeu em relação às patentes, reduziu tarifas, estimulou a entrada de capitais externos, desregulamentou sua economia. De fato, o peso econômico do Brasil no sub-continente, a liderança que passa a exercer nos demais Estados, primeiro com o MERCOSUL e, em seguida, com a ampliação para o Pacto Andino, de certa forma colidem com os interesses mais imediatos dos EUA, como tem ficado evidente no caso da ALCA. Recentemente, em Washington, em seminário do *Economic Strategic Institute*, para comemorar os 50 anos da criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o Ministro da Indústria e Comércio do Brasil, embaixador José Botafogo Gonçalves desafiou o governo dos Estados Unidos a mudarem *"certos aspectos de sua legislação comercial, inconsistentes com a idéia de livre comércio"* (Gazeta Mercantil, 7/05/98).

O embaixador Denot de Medeiros, inventariando a trajetória histórica da América do Sul, que esteve marcada pela lógica da confrontação e do isolacionismo, entende que a mudança para um princípio de cooperação adveio da falência do processo de substituição de importações nos anos 80. *"Foi exatamente o esgotamento desse modelo de desenvolvimento, associado à consolidação da democracia no Continente (...) que levou o Brasil a se empenhar pelo revigoramento do processo integracionista regional"* (DENOT DE MEDEIROS, 1994:1) . Muito embora sejam elementos fundamentais para o processo integracionista, caberia assinalar ainda a marginalização progressiva vivida por estes países durante a "década perdida", resultante da Globalização financeira e industrial, tendo em vista que o seu efeito mais imediato na produção é fazer com que parcela crescente do comércio mundial passe a corresponder ao intercâmbio no interior das grandes corporações, às trocas intra-firmas, entre matriz e filiais ou, entre estas últimas.

As limitações e os constrangimentos resultantes do endividamento externo na maioria dos países da região e a restrição do Fundo Monetário, impedindo uma negociação pactuada conjunta dos devedores, provocava uma profunda desarticulação dos países em desenvolvimento, nos fóruns internacionais. Em conferência na Escola Superior de Guerra, o embaixador Luis Felipe Lampréia analisava a situação do período em questão: *"A competição ferrenha é a face econômica e mais ativa do processo de relativa desmobilização dos países em desenvolvimento no campo político. O chamado SUL, desde a crise dos anos 80, perde o controle da agenda política internacional"* (REIS, 1994, : 38) . ←

Poucos brasileiros sabem que, no texto da Constituição Brasileira de 1988, no capítulo dos Princípios Fundamentais, artigo 4, as relações com a América Latina são sublinhadas e singularizadas: *"A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações"*.

Algumas figuras que influíram no campo da diplomacia brasileira admitem, com todas as letras, esta definição de princípios ou linha norteadora em nossas relações internacionais: *"A América Latina, mais do que nossa esfera imediata de ação – é nossa circunstância e, como tal, a instância formadora de nossa sensibilidade diplomática e, hoje, plataforma por excelência de nossa inserção internacional"* (LAFER, 1992.) <sup>61</sup> LAFER

Outra não foi a postura, embora mais pragmática, do chanceler Saraiva Guerreiro: *"A América latina e, em particular a América do Sul estão e sempre estarão no centro das preocupações da chancelaria brasileira. É uma prioridade óbvia"* (Reis, 1994:91). <sup>62</sup>

<sup>61</sup> Lafer, Celso (1992), Conferência Pronunciada na Escola Superior de Guerra em 24/agosto . MRE

<sup>62</sup> in: Saraiva Guerreiro(1992), Lembranças de um Empregado do Itamaraty.

Um depoimento esclarecedor, do também chanceler Rubens Ricúpero, esclarece sobre determinadas contingências da diplomacia brasileira: "Crescer na proximidade de uma das duas superpotências foi o primeiro dos condicionamentos que contribuíram, em tempos modernos, para definir o perfil diplomático do Brasil. O segundo e mais importante, como fato gerador de sociabilidade ou gregarismo internacional, foi a situação do País roçado fisicamente de alto a baixo por vizinhos numerosos e diversos" (REIS, *ibidem*, :30).

O latino-americanismo expresso na nossa constituição, bem como na fala de ex-ministros das relações exteriores não é unânime no interior do Itamaraty e é motivo de dúvidas, que são boas a pensar: *"Por que a ênfase explícita no latino-americanismo em detrimento, por omissão, da vocação ecumênica que vem marcando nossa política externa há pelo menos duas décadas? Num mundo crescentemente transnacional, conviria pensar com categorias compartimentadas? Seria a moldura latino-americana adequada para resolver, por exemplo, problemas como o do nosso déficit de investimentos e tecnologia?"* (REIS, *ibidem*:10).

O argumento de Reis não deixa de fazer sentido, ao menos quando se conclui que o México foi "imantado" por força de uma proximidade geográfica com os EUA. O diplomata entende que a política externa do país deveria atuar em múltiplas frentes, de forma compatível com a diversidade e amplitude de nossos interesses. Não é diferente a posição do embaixador Italo Zappa, rotulado, a contrá-gosto, de Terceiro Mundista, e crítico da prioridade atribuída pela diplomacia brasileira à consolidação do MERCOSUL. Do seu ponto de vista, uma economia industrializada como a brasileira, não pode condicionar suas decisões aos interesses de países como a Argentina e o Uruguai. O Brasil só teria a perder. Fiel ao ideário protecionista e desconfiado em relação à Globalização – "mais um rótulo" – que só beneficiaria os Estados Unidos, num mundo unipolar, significaria a ampliação de sua zona de influência (Folha de São Paulo, Caderno Mais, 18/12/94,:6).

Também no interior do Itamaraty não há unanimidade sobre os efeitos da Globalização e do livre mercado. O ex-chanceler Celso Lafer – a quem não se pode atribuir o epíteto de radical – e Gélson Fonseca, desenvolvem uma argumentação bastante clara sobre o fenômeno da Globalização, numa época de polaridades indefinidas, de incertezas sobre se os pólos de poder conduzem à integração ou à desagregação, em termos da governabilidade das relações internacionais. Sendo um processo que obedece a lógicas diversas e é impulsionado por um punhado de países afluentes e suas empresas, *no mínimo deve-se ter cautela, quando o ponto de observação é aquele dos países em desenvolvimento:*

*"Ao se tocar nos problemas do Sul, é preciso evitar vinculações superficiais entre a lógica da fragmentação e mecanismos legítimos de afirmação nacional. Não podemos identificar automaticamente a Globalização com benefícios e vantagens para todos; da mesma forma que a integração pode confundir-se com mecanismos hegemônicos que podem ter efeitos perversos, especialmente para países em desenvolvimento".* (LAFER & FONSECA, 1994,:65)

Neste sentido, apontam como um alerta, o "contraste entre o discurso e a política liberais do mundo desenvolvido (que) é uma lição permanente de cautela diante de soluções doutrinárias que se apresentam como prontas e definitivas". (Idem, :66)

A conclusão desta daquela em que a diplomacia, enquanto expressão da soberania do Estado, se tornaria obsoleta. Ao contrário, as opções de política externa diante de um quadro de tendências contraditórias estariam a exigir um outro posicionamento: "a perspectiva nacional é que pode dar sentido equilibrado aos movimentos globalizantes, evitando o seu defeito maior, justamente o de fomentar desigualdades, reforçando a integração dos já integrados" (Ibidem :71) .

O ex-chanceler Celso Amorim também opina sobre isto que pode-se chamar de linha de força da argumentação de nossa política externa, há mais de 15 anos, a saber: o multilateralismo praticado pelo Brasil, a América do Sul como prioridade, desde o Governo Sarney e o combate ao protecionismo dos países desenvolvidos.

*"A política externa brasileira não tem vertentes exclusivas e excludentes. Isto evidentemente não exclui prioridades ou ênfases (...) A primeira prioridade é a América do Sul (...) estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, da integração no marco do MERCOSUL. Neste marco temos uma relação privilegiada como a Argentina, parceiro econômico e político fundamental". (AMORIM, 1994, :16).*

O Ministro das Relações Exteriores no Governo Itamar Franco, expôs a estratégia desenvolvida pelo Itamaraty de que o MERCOSUL, somado à Iniciativa Amazônica, de uma certa forma garantiria a formação de um espaço econômico sul-americano, que daria força à sub-região no cenário internacional, o que foi, de fato, proposto por Itamar Franco, em Reunião do Grupo do Rio, com a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA), que está na base da controvérsia entre o MERCOSUL e os Estados Unidos, em sua tentativa de antecipação da ALCA.

Em relação aos países desenvolvidos, o chanceler de então afirmava a intenção de aprofundar as ligações, tanto por serem fontes de investimentos e de mercados para nossos produtos, como por serem fontes de conhecimento tecnológico. Contudo, enfatiza a necessidade de "lutar para que sejam diminuídas e eliminadas as restrições ao acesso à tecnologia" (idem; 18).

Um depoimento significativo está presente no pronunciamento do embaixador brasileiro Roberto Abdenur, que expõe uma determinada linha do pensamento "progressista"<sup>63</sup>, no Itamaraty, articulando um certo "sentimento de exclusão", que permeia a formulação da política externa

<sup>63</sup> O embaixador norte-americano no Brasil, Anthony Motley cria o epíteto de *barbudinhos*, para indicar os diplomatas que, segundo ele eram esquerdistas inconseqüentes e inimigos do EUA. In Folha de São Paulo, Caderno MAIS, 18 de Dezembro de 1994: A Nova Geração do Itamaraty pp 4:13

brasileira no contexto da inserção econômica mundial; no nível interno, a crítica à desigualdade social e no externo, o protecionismo comercial dos países centrais. A citação, embora longa, é esclarecedora.

*“ Em período muito recente de nossa história, assistimos a um recrudescimento das formas mais negativas de sentimento autodepreciativo em relação ao Brasil. Em certos momentos, o Brasil foi tomado de verdadeiro “fetichismo primeiro mundista” com fortes traços de mimetismo em direção aos países desenvolvidos. O uso acrítico e repetido do conceito de “modernidade”- vista apenas através de seus símbolos mais superficiais – foi expressão mais concreta desse tipo de atitude. Hoje, felizmente estamos superando esse momento. Há consciência de que pertencer ou não ao 1º Mundo depende muito menos de esforços de identificação com os países desenvolvidos do que da superação das desigualdades sociais que, essas sim, fazem do Brasil um país do 3º Mundo”. (ABDENUR, 1994,:34)*

Ao apontar mudança na diplomacia brasileira dos anos 80, quando o país se associava a outros países em desenvolvimento para, sem resultados, questionar a ordem econômica internacional, filiando-se ao confronto Norte-Sul, Roberto Abdenur afirmou que a nova política externa brasileira continuou a criticar *“com toda ênfase, aspectos injustificáveis como o protecionismo comercial dos países desenvolvidos ou, ainda, as restrições à difusão de tecnologias de ponta” (idem:43).*

O nível de identidade das formulações na área diplomática brasileira, não só em relação ao tratamento prioritário do MERCOSUL, mas enquanto estratégia de integração do sub-continente, é bem forte. O embaixador Rubens Antônio Barbosa, hoje embaixador do Brasil na Grã-Bretanha e então, Secretário Geral de Assuntos de Integração Econômica e de Comércio Exterior, de certa forma antecipatória, afirmava, em 1991, sobre a prática e a evolução da integração: *“Acho que o processo de integração do MERCOSUL é um passo importante para a integração regional. A 2ª etapa será a negociação com outros grupos para fazer da América do Sul um espaço comum que beneficiaria a todos os países e mais adiante, dependendo da evolução da situação internacional, dependendo do que ocorrer nas negociações do GATT, quem sabe nós poderemos pensar numa grande integração hemisférica” (BARBOSA, 1991: 102).*

Paulo Roberto de Almeida, diplomata brasileiro que teve participação ativa na formulação e consolidação institucional do MERCOSUL, entende o acordo regional como uma nova forma de organização política e social capaz de alterar, de forma decisiva, a vida dos povos da região. Em avaliação após dois anos de estabelecimento do Tratado de Assunção diz que *“uma apresentação realista do significado do MERCOSUL para a sociedade brasileira indicaria, antes de mais nada, que ele converteu-se, sem dúvida alguma, num tema prioritário de política externa” (ALMEIDA, 1993,:10).*

Em outro artigo, avaliando a Globalização e a dimensão estratégica da Integração no Cone Sul, afirmou: *"A nova fase da integração regional adquire uma dimensão verdadeiramente estratégica num continente que estava sendo progressivamente alijado das grandes correntes do comércio internacional e dos rápidos processos de modernização tecnológica que estão alterando as vantagens competitivas das nações"* (ALMEIDA, 1992,:126)

O Instituto de Estudos Avançados da USP realizou em Agosto de 1995 um seminário , "Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade" que, entre outros resultados, produziu uma "mesa redonda" com a participação do então presidente da CUT, de representante dos empresários, de ONG internacional e de representante do Ministério das Relações Exteriores, José Botafogo Gonçalves, hoje Ministro da Indústria e Comércio e então Sub-Secretário Geral para Assuntos de Integração Econômica. Em seu depoimento, o embaixador deixa claro que a dinâmica do comércio exterior no MERCOSUL, se devia muito mais a uma estratégia de resposta à Globalização, do que a uma vontade política de integração entre a Argentina e o Brasil, sendo também importante a sua afirmação da relativa perda de regulação nacional sob o processo : *"Acredito que boa parte disso é consequência de uma mudança global nas políticas comerciais e econômicas dos países da América Latina, que reconheceram que havia um fenômeno da Globalização da economia e que era preciso abrir suas economias – integrá-las num processo com Maior eficiência produtiva para não ficarem excluídos do movimento que está ocorrendo pelo mundo. É portanto, um movimento, eu diria, um fenômeno mais amplo (...) e que não está totalmente sob o nosso controle"* (IEA/ABET;1996,362) .

Tratando da importância e da dimensão estratégica do Setor Serviços para o Comércio Mundial futuro e para o país, Botafogo Gonçalves deixa transparecer, ao mesmo tempo, uma preocupação nítida com a defesa do espaço da empresa nacional, e também, que não aceita uma inserção internacional passiva : *"Será que o Brasil é apenas um país que cederá espaços a serviços de empresas estrangeiras que aqui venham a se instalar com um processo de liberalização ou também teremos capacidade de negociar espaços nos grandes mercados de serviços da América do Norte, Japão e Europa?"* (op.cit;:368) .

A ampliação do espaço democrático de atuação da sociedade no MERCOSUL também foi sublinhada pelo embaixador, ao tratar da evolução do processo de integração, reportando-se não apenas aos novos temas que deveriam ser enfrentados, como também, ao incremento da complexidade do MERCOSUL, com a aproximação da Bolívia e do Chile e das tratativas com o Pacto Andino. *"Vamos entrar agora numa fase muito mais dinâmica de negociação envolvendo o temário das relações humanas, de saúde e de trabalho que antes tinham um papel mais reduzido na agenda do MERCOSUL.(...) Com relação à agenda externa, o problema é bem mais complexo e certamente justifica ainda muito mais um diálogo intensificado com os setores empresariais, com o setor sindical e o setor político,(...) sobretudo os respectivos Congressos e Parlamentos, que são elementos essenciais da representatividade democrática. Por que esta preocupação?"*

*Porque agora estamos tendo que fazer frente, querendo ou não, a um alargamento do processo de integração” (Idem :365) .*

Em Maio de 1998, o atual chanceler brasileiro, Luis Felipe Lampréia , reafirmou as diretrizes e as estratégias do governo brasileiro em relação à sua política externa, que, sem sombra de dúvidas, é mais coerente internamente, como formulação discursiva mas, também, como prática política, do que, por exemplo, a política econômica externa desenvolvida pelo governo, que atrela a principal peça de sua política de estabilização e os rumos da industrialização brasileira à entrada massiva de poupança externa. O ministro Lampréia, antes de completar um mês da cúpula de Santiago, onde formalmente foram abertas as negociações sobre a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), teceu considerações afirmativas e fortes, sobre as relações Brasil-Estados Unidos: *“Não é uma relação de vassalagem, sem direito à contestação”*. Sobre o MERCOSUL disse que *“não quer se tornar uma fortaleza fechada. O Brasil é um ponto natural e central de amarração na distribuição de bens e serviços por toda a América Latina”*. Sobre a ALCA afirmou : *“Não é prioridade nossa e só apoiaremos se houver vantagens para a participação de nossos produtos no mercado norte-americano”*. O chanceler ainda teceu críticas ao protecionismo *“e até xenofobia”* do Congresso Americano, *“incompatíveis com as leituras mais favoráveis da chamada Globalização”* (Gazeta Mercantil, 13/05/98) .

Percebe-se nitidamente, em que pesem algumas nuances, um discurso unitário, oriundo da chancelaria brasileira e de seus mais ilustres representantes, que a mais de quinze anos, converge nos seguintes pontos:

- ❖ O Brasil tem e defende uma estratégia para a América do Sul;
- ❖ Esta estratégia tem, como primeiro momento, a consolidação do MERCOSUL; em segundo lugar, trazer o Chile para a integração e buscar a adesão do pacto Andino; em terceiro lugar o protelamento da ALCA até que o subcontinente esteja melhor preparado e situado para uma aproximação com os EUA;
- ❖ Avançar, em termos do Tratado de Livre Comércio, com a União Européia, o que diminuiria, na região, a hegemonia norte-americana.

O MERCOSUL, portanto, neste contexto, passa a constituir-se em uma peça decisiva da estratégia diplomática brasileira para enfrentar o novo momento. Embora, num primeiro instante, apareça com forte conotação econômica e de comércio, seria incorreto minimizar os aspectos políticos, que para alguns analistas são mais importantes e decisivos que os econômicos (NOGUEIRA BATISTA, 1992; ALMEIDA 1994; AMARAL JR,1994) . A relevância da política está, por exemplo, tanto na decisão de estabelecer uma integração econômica, quanto na definição de sua profundidade, na tática gradualista, em seu ritmo : livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica.

*Os processos de integração mais profundos requerem comprometimento não apenas governamental, mas igualmente de toda a sociedade. Importa assim, a criação de instituições e*

*mecanismos de caráter não apenas intergovernamental, mas também diretamente representativos da vontade popular, capazes de sustentar, pela sua natureza democrática, a transição para estágios mais avançados de integração " (BATISTA, 1992, p. 175).*

## 8.2. ATORES PRIVILEGIADOS: Os Empresários

Qualquer análise que se faça da participação do setor empresarial<sup>64</sup> no processo de integração regional no Cone Sul, há que distinguir, ao menos, três momentos fundamentais :

- ❖ a etapa que poderia ser chamada de aproximação, até a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991;
- ❖ a etapa, que vai de 1991 até Dezembro de 1995, período de consolidação;
- ❖ a etapa, que vai da formalização da União Aduaneira, até os dias de hoje.

Poder-se-ia ainda, tratar de uma nova etapa, de ampliação, após 1997, com as tratativas em torno da ALCA e da aliança estratégica do MERCOSUL com o Pacto Andino (CAN). Estes momentos estão diretamente articulados com as mudanças econômicas, efeitos do ajuste e retomada cíclica dos investimentos diretos externos (FDI) que vêm ocorrendo, concomitantemente, ao processo de privatização das empresas estatais, a princípio, na Argentina e sobretudo no Brasil, a partir de 1995, com ênfase para 1996/1997 (Fig 3, 4 e 5). É nesse sentido que se entende a recente afirmativa do Ministro da Indústria e Comércio, embaixador José Botafogo Gonçalves, em seminário na Federação da Indústria de Santa Catarina: "O MERCOSUL é o eixo básico da política comercial brasileira. As empresas não devem considerar os países do bloco como parceiros, mas sim o bloco como um todo do qual o Brasil é a parte preponderante" (Dossiê Gazeta Mercantil, 28/05/98).

Pode-se afirmar, sem maiores dúvidas, que o MERCOSUL, durante sua 1ª etapa, de aproximação, pouco interesse despertou nos grupos empresariais brasileiros e multinacionais que, naquela época, entendiam a integração, *muito mais como um instrumento de retórica política dos governos do Brasil e Argentina, sobretudo, do que como um projeto com viabilidade a curto e médio prazo.* As assimetrias entre os países membros, as antigas rivalidades, a tradição autarcizante eram argumentos muito poderosas para serem combatidos apenas com belas palavras de *"irmandade sul americana"*.

Em Agosto de 1991, a empresa Coopers & Lybrand realizou pesquisa de opinião entre empresários dos quatro países do MERCOSUL, entrevistando

<sup>64</sup> Segundo a Associação das Empresas Brasileiras para a Integração no MERCOSUL (ADEBIM), seiscentas empresas instaladas no país – 42% pequenas e médias, 23% de grande porte e 35% multinacionais – estão investindo no bloco, construindo fábricas em um outro país, unificando o comando de suas operações, expandindo clientela, fazendo parcerias, adaptando suas unidades de distribuição (Gazeta Mercantil, 25 de maio de 1998)

presidentes, diretores e gerências de empresas selecionadas em 18 ramos de atividade: agropecuário, agro-industrial, automobilística, autopeças, eletrônico, eletrodoméstico, financeira, informática, farmacêutica, mecânica, mercado de capitais, metalúrgico, papel, petroquímico, químico, transportes, têxtil e turismo.

Embora o relatório final não apresente Maiores detalhes metodológicos, o resultado da pesquisa indicou alguns pontos interessantes: que as empresas ainda não se sentiam participantes do MERCOSUL e que, naquele momento, as regras do acordo que permitiram eliminar as diferenças macroeconômicas ainda não estavam definidas e deveriam ser determinadas em esfera governamental.

Instados a responderem sobre a natureza da <sup>integração</sup> integração, os empresários supunham que o MERCOSUL era um acordo ( Tabela 8.1):

Tabela 8.1  
NATUREZA DA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Político	Econômico	Político e Econômico	Entre Empresas
32%	53%	12%	3%

FONTE: Coopers & Lybrand

Enquanto objetivo central, o MERCOSUL seria uma proposta de benefícios e integração ( tabela 8.2):

Tabela 8.2  
OBJETIVO DO MERCOSUL

Beneficiar os Países da Região	Integrar a Região	Integrar a América
47%	34%	19%

FONTE: Coopers & Lybrand

Detectou-se que, tanto para a Argentina quanto para o Brasil, o MERCOSUL, na opinião dos empresários seria um passo intermediário para a integração de toda a América Latina, sendo que o Paraguai e o Uruguai, embora com expectativas positivas, preferiam que o acordo não ultrapassasse as fronteiras originais.

Sobre a opinião dos empresários se os países membros estavam em condições para enfrentar-se em um mercado competitivo, verificou-se o seguinte quadro:

Tabela 8.3

## OPINIÃO DE EMPRESÁRIOS DO MERCOSUL: CONDIÇÕES DE ENFRENTAR A COMPETITIVIDADE (%)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Sim. Totalmente	36	48	16	5
Sim. Parcialmente	29	48	57	75
Não	35	4	27	19

FONTE: Coopers &amp; Lybrand

No contexto do Cone Sul, os empresários brasileiros em maior número, se consideravam totalmente aptos a um enfrentamento competitivo. Os empresários uruguaios, os mais comedidos, se colocaram em posição intermediária, com 75% do total, se considerando parcialmente aptos e, surpreendentemente, os argentinos, que em 35% dos casos não se consideraram preparados para o desafio.

Em relação à avaliação sobre os resultados da futura concorrência a ser introduzida pelo MERCOSUL, os empresários dos Estados-membros afirmaram (tabela 8.4):

Tabela 8.4

## OPINIÃO DE EMPRESÁRIOS DO MERCOSUL E A CONCORRÊNCIA (%)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Têm a ganhar	45	82	41	19
Neutra	40	10	14	60
Têm a perder	15	8	45	21

FONTE: Coopers &amp; Lybrand

Os brasileiros são os mais otimistas, seguidos dos argentinos, sendo os paraguaios os mais descrentes com o processo de integração, com 45% do total afirmando que tinham a perder com o processo.

A pesquisa também sondou o ponto de vista dos empresários em relação às suas vantagens competitivas atuais e os seus pontos fracos, o que permitiu o seguinte quadro:

Quadro 8.2

## PONTO DE VISTA DE EMPRESÁRIOS DO MERCOSUL SOBRE SEUS PONTOS FORTES E FRACOS

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualificação da mão-de-obra;</li> <li>• Estrutura empresarial e Gerencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo energético;</li> <li>• Estrutura empresarial e gerencial;</li> <li>• Tecnologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo energético;</li> <li>• infra-estrutura viária;</li> <li>• estabilidade econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade da mão-de-obra</li> </ul>
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo energético;</li> <li>• Custo mão-de-obra;</li> <li>• Custo de frete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga Tributária;</li> <li>• Estabilidade econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de produtividade</li> <li>• tecnologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo energético</li> </ul>

Fonte: Coopers &amp; Lybrand

Finalmente, os empresários dos quatro países julgaram que os setores econômicos que mais se integrariam e no menor tempo seriam: o automobilístico e o de alimentos; o setor de turismo e financeiro e o de mercado de capitais.

De fato, para se compreender uma certa descrença inicial dos empresários no projeto de integração é fundamental reconhecer algumas questões:

- ❖ Em primeiro lugar, em função das estratégias industriais estabelecidas desde os anos 70, com o Brasil aprofundando o processo de substituição, enquanto a Argentina optava pela abertura comercial e por um conjunto de medidas nitidamente liberal;
- ❖ Em segundo lugar, com o Brasil, ao longo dos anos 80, adotando uma política de comércio exterior que privilegiou suas vinculações com os países industrializados, ao mesmo tempo em que a Argentina teve reduzida sua capacidade de importação pelo crescimento de suas obrigações financeiras internacionais.

*"De echo, en el período de ajuste las exportaciones aumentaron su participación en el producto mientras la inversión se desplomó. La Argentina pasó de invertir alrededor de 21% del producto al 13% y de exportar menos de 10% a hacerlo por más del 14% en promedio en los 80. Como consecuencia de la caída de la inversión, el crecimiento se resintió fuertemente instalándose una tendencia sistemática de reducción del producto per capita. Entre 1980 y 1988 éste declinó en un 15%." (FANELLI/FRENKEL, 1989, : 9)*

À exceção de 1986, o valor do comércio bilateral entre os dois países nesta década, sempre esteve favorável ao Brasil, além do que, não ultrapassou os US\$ 1.8 bilhão, alcançados em 1980. (ver neste trabalho, tabela ~~7.2~~ - Balança Comercial Brasil-Argentina 1980-87). As mudanças da política agrícola brasileira nos anos 80 também fizeram diminuir o caráter complementar das duas economias. Os argentinos receavam que o seu país consolidasse o perfil de exportador de produtos primários, enquanto o Brasil se responsabilizaria pelos bens manufaturados (HIRST, 1992).

Havia, ainda, um elemento muito poderoso na caracterização do contencioso entre o Brasil e a Argentina, que dizia respeito à formulação geopolítica básica entre os dois países, que apontava para a potencialidade do conflito. O então Deputado Federal do Rio Grande do Sul, Nelson Proença, que foi presidente da Comissão Parlamentar Conjunta da Integração - do lado brasileiro - em encontro sobre a Integração realizado pela UFRGS em 1991, relatava que, em 1983, em reunião com o Comandante do III Exército Militar, tomou conhecimento de que aquele comando pretendia ter um sistema de processamento de dados embarcado num caminhão, porque isto daria mobilidade ao exército, na hipótese de um conflito com os argentinos. O General no comando, afirmava: "Eu estou na zona onde nós provavelmente teremos um conflito, que é a zona do Rio Grande do Sul, onde nós teremos que segurar a invasão

argentina". O Deputado contou, ainda, que em 1985, quando o presidente Alfonsín fora convidado pelo presidente Sarney para uma reunião em Itaipú, o prócer argentino fora desaconselhado por todos os seus assessores militares a não aceitar o convite. O desprendimento do líder argentino foi fundamental para a assinatura posterior do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina) em julho de 1986 (PROENÇA, 1991:40:41).

O embaixador Rubens Antônio Barbosa, realizando um balanço do primeiro ano de existência formal – pós Tratado de Assunção – do MERCOSUL, dizia da principal mudança que ocorrera no meio empresarial "que, de atitude inicial de clara desconfiança e descrédito, está evoluindo para uma posição de interesse e, em alguns setores, para uma ação direta de engajamento e de apoio pelo efeito demonstração do fechamento de negócios concretos"; muito embora o intercâmbio intra-MERCOSUL ainda fosse muito reduzido, em relação ao comércio exterior total dos países membros. Esta relação tenderia a ampliar-se a partir da redução tarifária automática (BARBOSA, 1992:5).<sup>65</sup>

Uma pesquisa recente, realizada pela USP – Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – com o apoio do SEBRAE-SP, fez 839 entrevistas com empresários assim distribuídos: 400 micro-empresas, 210 pequenas, 128 médias, e 61 grandes empresas, sendo metade situada na Grande São Paulo. O trabalho visava saber se as microempresas tinham alguma estratégia em relação à abertura do mercado brasileiro e à Regionalização. Mesmo considerando que as micro-empresas tenham pouca participação no MERCOSUL, por estarem mais direcionadas ao mercado interno, o conjunto das respostas vem demonstrar, diferentemente da pesquisa de 1991 realizada pela *Coopers & Librand*, que, em termos de imagem, a avaliação feita pelo empresariado sobre o MERCOSUL é fortemente positiva, com 73.1% do conjunto dos empresários afirmando que o MERCOSUL beneficia o país, sendo digno de nota que os médios empresários são aqueles mais estimulados com o processo de integração (*Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 1998, Nº107, Maio,:10).

Tabela 8.5

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO MERCOSUL – EMPRESAS BRASILEIRAS EM SÃO PAULO - DEZ 1997

Brasil no MERCOSUL	Porte da Empresa				Total
	Micro	Pequena	Média	Grande	
Prejudica	14.8	12.5	7.0	11.5	12.7%
Não prejudica nem beneficia	18.4	10.6	8.6	11.5	14.2%
Beneficia	66.8%	76.9	84.4%	77.0%	73.1%

FONTE: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo(USP)

No Cronograma de Las Leñas, em Junho de 1992, inspirado no Ato Único Europeu de 1986, foi dado um passo definitivo para a consolidação do MERCOSUL, com a adoção de um cronograma de medidas necessárias à implementação dos objetivos e metas previstos no Tratado de Assunção, a

<sup>65</sup> In: Boletim de integração Regional nº4, Jan-Março 1992 5:6

serem cumpridas até 31 de Dezembro de 1994. Os principais temas a serem harmonizados para a conformação do MERCOSUL abrangiam todos os 11 sub-grupos de trabalho. Uma breve síntese do então sub-grupo de Nº 7, Política Industrial e Tecnológica, dá uma idéia da quantidade de sub-temas a serem tratados, bem como, da complexidade das tarefas de cada um deles. As tarefas do sub-Grupo 7 foram, em primeiro lugar, subdivididas em 6 tópicos:

1. Harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial, que por sua vez subdividia-se em 6 itens;
2. Política Tecnológica Comum, subdividido em 7 itens;
3. Harmonização da legislação nacional e estadual sobre meio ambiente, subdividido em 6 itens;
4. Harmonização das Políticas de Qualidade e Produtividade, também subdividida em 6 itens;
5. Política para as Micro, Pequenas e Médias Empresas, subdividida em 5 itens ;
6. Diagnóstico da Competitividade Setorial a Nível do MERCOSUL.

Na movimentação dos sub-grupos de trabalho é que os setores empresariais se faziam presentes, definiam posições e estabeleciam as pressões políticas.<sup>66</sup> À medida que os mecanismos do MERCOSUL se ajustavam e se tornavam mais claros, cresciam os projetos de empresas direcionadas para os países do bloco, o que se fazia, tanto pela estruturação de linhas comerciais, quanto pelo investimento direto nos países membros ou ainda, pela associação e *joint ventures*.

Uma terceira pesquisa de opinião vale ser sintetizada, por demonstrar a ampliação da confiança que os empresários argentinos hoje depositam no processo de integração comercial. Tendo sido contratada pelo Itamaraty, a consultora argentina Mora y Araujo Nogueira & Associados, com o objetivo de identificar a imagem do país entre os empresários argentinos, jornalistas, sindicalistas e representantes do setor cultural do principal parceiro brasileiro no MERCOSUL. A pesquisa, realizada de Novembro de 1997 a Janeiro de 1998, em relação aos empresários, entrevistou 12, ligados aos grandes grupos, 10 de empresas médias que têm negócios com o país, 10 de empresas médias sem negócios com o Brasil e 10 empresários de pequeno porte.

Para 95% dos empresários entrevistados, o MERCOSUL deve estimular a entrada de novos parceiros; 81% acham que dentre esses novos sócios, o Chile é o país com o qual a Argentina deve priorizar seus vínculos. Em relação às negociações com a ALCA, os empresários argentinos consideram mais

<sup>66</sup> Em agosto de 1993, p.ex., o sub-Grupo 7 do MERCOSUL realizou no Memorial da América Latina, em São Paulo um Seminário Empresarial, onde representantes de diversas áreas produtivas dos quatro países discutiram temas como os Certificados de Origem, documento que comprova a procedência de produtos exportados e capaz de evitar ações *anti-dumping*; a complementação industrial entre as economias do MERCOSUL e chegaram a assinar vários acordos setoriais, enviados aos respectivos governos para homologação. Neste encontro estiveram presentes os setores de produtos químicos, têxteis, bens de capital, metais não ferrosos, cabos, informática, farmácia, eletrodomésticos, móveis, madeira, papel, cimento, e borracha, entre outros.

vantajoso para a Argentina a negociação dentro do bloco do MERCOSUL. O MERCOSUL é visto como uma iniciativa certa para 64% dos entrevistados e o mesmo número deles acredita que o processo de integração irá gerar mais empregos. A confiança em relação ao Brasil é vista como se ampliando para 69% do total, muito embora 48% destes, têm algum receio em relação à excessiva dependência da Argentina em relação ao Brasil. Para o Presidente da Câmara de Comércio Argentino-Brasileira, Horácio Ives Freyre, esta dependência é mútua e a tendência é que aumente, lembrando que o fluxo de comércio entre os dois países não ultrapassava US\$ 3 bilhões em 1991, já beirando os US\$ 15 bilhões, em 1997 (Gazeta Mercantil, 18 Março, 1998, :A-6) .

A imagem e a associação que os empresários argentinos têm do Brasil é de potência/desenvolvimento (63%); país grande (45%) e praias (35%). Contudo, os aspectos negativos também foram assinalados, como pode ser averiguado na tabela 8.6.

Tabela 8.6

PRINCIPAIS PROBLEMAS DO BRASIL SEGUNDO EMPRESÁRIOS ARGENTINOS  
1997-98 - (%)

Pobreza	49,0
Situação econômica	37,0
Desigualdade Social	36,0
Insegurança	27,0
Nível Educacional	17,0
Delinqüência	10,0

FONTE: Admitindo múltiplas respostas . Gazeta Mercantil Latino Americana , 1998, nº101, Março, :9

A intenção do Ministério das Relações Exteriores, com a contratação da pesquisa é definir uma estratégia diplomática capaz de atingir, de forma mais eficiente, a sociedade argentina como um todo, apresentando o Brasil como um país em que se pode confiar.

### 8.2.1 Os Setores Econômicos Preponderantes

Durante os anos 80, segundo Eli Diniz e Renato Boschi, ocorreram mudanças na sociedade brasileira que causaram impacto sobre a organização e o comportamento político do empresariado. Em relação ao empresariado industrial, surgem organizações novas como o IEDI (Instituto de Estudos para o desenvolvimento Industrial) , o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e os Institutos Liberais do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Estas novas organizações passam a questionar as entidades tradicionais, como a FIESP<sup>67</sup>, que julgam ultrapassada, enquanto estrutura de representação, arcaica e pouco ágil, mal aparelhada

<sup>67</sup> "A FIESP, por exemplo, que poderia ser tomada como representante dessa grande burguesia, não o é, correspondendo apenas ao estatuto legal da organização da classe patronal. Na verdade, ela não faz a política das grandes empresas. A política das grandes empresas é definida no âmbito das associações de empresas, que é um fenômeno que vem ocorrendo a partir dos anos 70. Enfim, todas as associações - as Associações Brasileiras da Indústria Química, da Indústria Farmacêutica - é nelas que são definidas as políticas para o setor; é por aí que você pode pesquisar qual é o projeto dos grandes setores para o país, qual o projeto para o MERCOSUL, qual o projeto neoliberal (se existe!), qual é o projeto, em

tecnicamente e, portanto, sem condições de oferecer aos governos, uma base para a sustentação de políticas.

Estas novas associações surgiram sem interferência do Estado, espontaneamente, por iniciativa dos próprios empresários, como alternativas às estruturas oficiais. A filiação não é compulsória e a contribuição financeira, voluntária. Além do mais, tinham abrangência nacional, o que evitava uma visão fechada do setor e, na medida em que não têm obrigação de expressar interesses da classe empresarial em seus diferentes segmentos, as associações paralelas têm maior autonomia de ação e, internamente, são mais democráticas (op.cit:109).

Esses novos núcleos abrem, portanto, canais alternativos de participação à margem da estrutura oficial e têm muitos pontos consensuais, por exemplo, na noção de que o Estado deveria se restringir às funções sociais e de direcionamento geral da economia, evitando as posições extremadas, tanto em termos da sua onipresença, quanto em termos de sua retirada total; Também são consensuais na percepção do esgotamento do modelo industrial, onde o Estado é um empreendedor ativo, que regula excessivamente, gerando distorções do tipo cartorial, com baixa produtividade, atraso tecnológico e aversão ao risco (op.cit:104); e por fim, uma inclinação social-democrática quanto à promoção da justiça social e à redução das desigualdades, ressaltando o investimento maciço em educação, como suporte básico do novo modelo.

Em relação mais direta com o tema aqui tratado, ou seja, no que respeita à abertura para o exterior e às políticas de comércio exterior, o discurso mais geral é de superação da herança protecionista. Contudo, a abertura indiscriminada foi vista como prejudicial, por seus efeitos danosos em relação à capacidade instalada da indústria brasileira. Os novos empresários falavam, então, de abertura gradual, seletiva e programada, subordinada a uma estratégia geral. Este sempre foi um ponto forte, tanto para o PNBE, quanto para o IEDI que, guardadas as diferenças, têm na formulação de um novo projeto de desenvolvimento nacional pactuado, uma das suas lutas principais.

---

resumo, político, que eles têm. Porque A FIESP é uma grande enganadora. Ela funciona, sobretudo, para as relações capital x trabalho, porque, juridicamente, é por ela que passavam as negociações dessas relações, mas ela não tem mais essa importância, do ponto de vista de se saber o que pensa a grande burguesia nacional, sobretudo no que se refere ao grande setor concentrado em São Paulo. São as associações que hoje definem o novo estilo de competição, que definem a relação com o Estado. A FIESP faz alguns pronunciamentos que não têm o peso das associações. Agora, por causa da própria natureza das associações, que são associações civis, elas não podem substituir a FIESP e gera essa dubiedade, esse jogo paralelo. Mas, na verdade, a FIESP não mais é hoje a fiel representante dos grandes grupos econômicos. Feita esta observação, qual é o projeto que existe hoje da burguesia no Brasil, das grandes e médias e pequenas burguesias? Talvez Projeto Nacional... **Eu acho que seria necessário distinguir duas coisas: o projeto de um mercado nacional**, (e aí se perceberá que a grande maioria está muito atenta à defesa do seu mercado nacional, porque eles sabem por experiência própria, enfim, por viverem esta realidade, que este é o seu mercado privilegiado) e **um projeto nacional**. A antiga relação que era estabelecida, de equivalência entre mercado nacional e projeto nacional, essa equivalência desapareceu. Para a grande maioria dos setores ela não existe mais, ou continua a existir, apenas, para poucos e reduzidos grupos. Ela não existe mais em grande escala. A burguesia de São Paulo é muito cosmopolita, hoje". (in: Lima, Marcos Costa (1998), "MERCOSUL: Entrevista com Francisco Oliveira". Política & Trabalho nº14, 187:205,out. PPGS/UFPB).

Em relação ao IEDI, referências sistemáticas eram feitas à noção de competitividade sistêmica, à definição de uma política mais abrangente, ao lado de políticas complementares, a exemplo da modernização dos portos, das rodovias e do sistema educacional. Em dois depoimentos de empresários, um ligado ao IEDI e outro ao Instituto Liberal de São Paulo, vê-se com clareza a opinião sobre abertura econômica e competitividade:

*"Fala-se na abertura do país ao comércio internacional. Esse discurso vem atrás do discurso da modernidade, da modernidade do 1º Mundo; o que é essa modernidade que estamos querendo para o Brasil? É simplesmente redução de tarifas? Com isso nós vamos chegar ao 1º Mundo? Nós estamos correndo o risco, primeiro, de uma desindustrialização brutal no Brasil e de uma satelitização do país em relação aos mercados internacionais(...) Se o país, ainda internamente, está dando os primeiros passos no seu processo de abertura, desregulamentação, descentralização de setores econômicos, como é que ele vai entrar na competição internacional? Segundo, não existe uma estratégia de inserção do país no mercado internacional. Enquanto não houver essa definição de estratégia – que setores, de que forma, em que grau, em que velocidade? –, enquanto não houver essa estratégia nós não podemos começar a expor o Brasil de uma forma irresponsável". (DINIZ E BOSCHI,, P. 107, empresário do IEDI).*

Já o representante do Pensamento Liberal afirmava na mesma linha: "Ao fazer esse processo de abertura, nós temos que dar ao produtor nacional condições de se adaptar, se ajustar e se preparar para competir num mercado aberto (...) é preciso que haja um tempo de ajuste" (Idem: 107).

No que diz respeito à integração regional, os "novos empresários" entendiam que esta seria desejável como uma estratégia para a superação da crise e retomada do desenvolvimento. Contudo, a integração na época das entrevistas, Março 1991, era tratada como secundária e com pouca ênfase pelos entrevistados, haja visto que o MERCOSUL, como foi apresentado anteriormente, não mais representava que uma promessa, um *wishfull thinking*.

Estas novas lideranças consideraram, ainda recentemente, que a estrutura corporativa de representação da categoria está ultrapassada, assim como o esquema formal de representação da indústria, ineficiente. Para o presidente da Abimaq, Sérgio Magalhães "Hoje temos dificuldade em dialogar com o governo porque ele faz restrição às entidades de classe, acha que são cartoriais e não raciocinam em termos de País. Aqui, na Abimaq, temos a convicção de que só nos beneficiaremos setorialmente se, primeiro, forem atendidas as necessidades do país". Consultado sobre concorrer à presidência da FIESP, Magalhães foi taxativo: "não posso concorrer ao cargo se não acredito na entidade" (Gazeta Mercantil, Balanço Anual, 1996/97, São Paulo; 18).

Em 1995, em Seminário no IEA/USP, aqui já citado, o vice-presidente da ABIMAC, Mario Mugnaini deu um depoimento não só bastante esclarecedor, mas também paradigmático, de como amplos setores do empresariado

nacional encaram o processo de integração regional. "Nossas preocupações estão bem evidenciadas hoje em dia: são os problemas de proteção da indústria nacional. Quando falamos na palavra proteção, alguns podem imaginar que seja uma pretensão de volta ao passado, ou o problema da ineficiência, mas não é isso. (...) imaginamos, contudo, que a nível do setor industrial a integração não deverá trazer retrocessos para os países. Pelo contrário, trará mais vantagens para a zona" (IEA/ABET:350).

Sobre a convergência tarifária, Mugnaini afirmou que a sua aplicação, num patamar muito baixo, talvez o objetivo de alguns dos países membros, "poderia acarretar para o Brasil uma perda razoável de seu mercado para terceiros países, o que criaria um problema social bastante grande e complicado (...) é preciso ter uma identidade própria na negociação para evitar um avanço externo sobre o mercado brasileiro" (op.cit:351).

Em relação à política econômica mais adequada para o empresariado nacional, o representante da ABIMAC indica uma posição intermediária, entre o protecionismo adotado quando do modelo substitutivo de importações e o neoliberalismo, com o governo exercendo o papel de negociador: "O setor industrial brasileiro entende que neste momento o escancaramento comercial abriria uma crise Maior no país - o setor de autopeças está sofrendo uma crise deste tipo. Achamos que esta não pode ser uma discussão eminentemente protetora, pois cairíamos no problema do passado. Por outro lado, não poderemos assumir uma posição eminentemente neoliberal, de abertura pura e simples" (idem;351).

Constata-se, portanto, em relação aos setores do empresariado nacional, que são favoráveis ao processo de integração regional, que para a América do Sul pode trazer benefícios ao país e que estão preparados para a concorrência intra-MERCOSUL. Ao mesmo tempo, são muito claros quanto à necessidade de uma política industrial que, diferentemente do passado, não crie ineficiências pelo excesso de subsídios, mas que caminhe no sentido de uma abertura seletiva e gradual, que não comprometa a indústria de capital nacional.

### 8.3 O TRABALHADORES NO MERCOSUL

A dinâmica da economia mundial, nestes últimos 25 anos, tem provocado alterações violentas e substantivas no mundo do trabalho e, ainda estão muito longe de serem equacionadas. O problema do desemprego, necessário reconhecer, é um problema mundial a gerar insegurança, precarização, reduções salariais e desordem no mundo do trabalho. Na OECD, em 1970, havia 8 milhões de desempregados e, ao fim da década de 90, são 35 milhões, ou seja, em média, 10% dos trabalhadores. Países como a França, a Bélgica, a Dinamarca, têm taxas de desemprego de dois dígitos e, na Espanha, chega à violência de atingir a quarta parte dos trabalhadores. Nos Estados Unidos, que ao contrário da Europa têm conseguido gerar novos postos de trabalho, os salários reais

médios não têm crescido nos últimos 20 anos. As tendências do mercado de trabalho têm afetado particularmente as mulheres, os jovens e os adultos, com mais de 50 anos.

Se de fato estas mudanças são gerais, também é forçoso reconhecer que a crise apresenta diferenças regionais significativas e é mais dramática nos países em desenvolvimento, da África, da Ásia e da América Latina, em espaços onde a população rural continua sendo numerosa. Também o é nos grandes centros urbanos dos países da periferia, onde imperam trabalhadores com baixa qualificação, atuando no setor informal. Este é um mercado altamente segmentado, onde os salários variam, consideravelmente, de acordo com a idade, a educação, a qualificação e o sexo. Há países da periferia que nunca viveram experiências de pleno emprego a longo prazo e, ao contrário, onde o baixo salário e o desemprego sempre foram fatores crônicos. Portanto, é necessário reconhecer que, se o rebatimento da crise do trabalho não é homogênea, também as alternativas e os tratamentos, forçosamente, não têm que atender a modelos unívocos.<sup>68</sup>

No âmbito do MERCOSUL, para que se entenda a atuação e as estratégias definidas pelo sindicalismo dos Estado-partes, é fundamental considerar o processo de mundialização como um todo, pois em que pese o sensacional incremento comercial entre os sócios, em termos de mercado de trabalho, não houve reversão da crise. Também indispensável é levar em conta não só a história diferenciada do sindicalismo nestes países, como o fim das aberturas comerciais em resposta às políticas paradigmáticas de ajuste macroeconômico. Álvaro Comim sintetizou estes aspectos, ao diferenciar os diversos ciclos autoritários no Cone Sul.

*"Ao contrário do que se passou em outros países latino-americanos, notadamente a Argentina e o Chile, nos quais os ciclos autoritários resultaram em retrocessos das economias nacionais e particularmente em processos de desindustrialização, o ciclo militar no Brasil foi caracterizado por intenso esforço desenvolvimentista e industrializante (...) parte importante da classe trabalhadora brasileira foi assim forjada sob o regime político autoritário que combinava políticas setoriais contencionistas com garantia de um regime fAbri! despótico" (COMIM, 1994; :363).*

Na Argentina, o modelo de relações trabalhistas era definido por um alto grau de intervenção e regulação estatal; por uma forte centralização e, pelo poder institucional de exclusividade, para determinados segmentos dos trabalhadores nas negociações coletivas. Os trabalhadores estão representados em uma única central de nível nacional – a Confederación General del Trabajo, que contava com 80.000 filiados em 1943, 500.000 em 1945 e 1.510.000 em 1970 (NOVICK, 1996). O sistema de relações sindicais foi alterado desde 1970 com a ditadura militar, ao suspender-se o

<sup>68</sup> Há países que mantiveram a regulamentação no mercado de trabalho, a exemplo da Áustria e Holanda, que têm baixa taxa de desemprego, inferior a 5% da PEA, estabelecendo novas oportunidades de trabalho, a exemplo dos empregos *part-time*, sem a perda de direitos. (Pochman, 1995). Ver, ainda, Mattoso (1995) e Mattoso e Baltar (1996).

reconhecimento do sindicato como ator coletivo autônomo, a vigência das convenções coletivas e o princípio de determinação dos salários, entre outras atribuições.

Ao fim de 1983, com o retorno à vida democrática, houve a restauração das garantias constitucionais. Contudo, os principais elementos e institutos "fordistas" só foram recuperados após 1988. A partir desta data, passam a mudar não só as empresas, mas tem início, também, uma reestruturação no Estado, que inicia uma redução progressiva de sua presença e papel de antigo produtor e fornecedor de serviços sociais, com relativa qualidade e baixo custo. Conforme Marta Novick, após 1988, "*começaram a ser assentadas, na Argentina, as bases de um novo modelo econômico destinado a remover as barreiras que bloqueavam as novas condições de acumulação (...). Desarmou-se, progressivamente a antiga regulação estatal relativa a promoções, subsídios e tarifas e produção, e se liberou, comercial e financeiramente, o mercado interno*" (Ibidem, 106:107).

\*

Já em 1989, foi sancionada e promulgada, parcialmente, uma *lei de Emergência Econômica*, que entre outras medidas, concedia garantias de tratamento igual ao capital nacional e estrangeiro – sem necessitar de prévia anuência do Poder Executivo Nacional ou de outra autoridade – para investir capitais forâneos no país.

Em 1991, com o Plano de Conversibilidade, finalmente se definiu a nova forma de funcionamento da economia argentina, fixando-se a paridade da moeda nacional com o dólar, o que fez com que a oferta monetária fosse regida pelo nível das reservas de dólares acumulados no Banco Central. A estabilidade econômica, através da âncora cambial, as políticas de privatização das empresas públicas, a desregulação das atividades econômicas e a abertura à concorrência internacional são os componentes que prevaleceram nos países da região, fazendo parte do modelo de ajuste indicado pelo Fundo Monetário Internacional, com nuances no "varejo" de cada um desses países.

As mudanças no papel do Estado alteraram, por completo, as antigas relações trabalhistas, que passam a ser conduzidas a partir da "flexibilização do trabalho", eliminando a estabilidade, criando novas modalidades contratuais por prazo determinado, regulamentando o direito de greve nos serviços públicos, limitando esse direito para os setores considerados como essenciais: saúde, educação. Um dos resultados mais evidentes foi a deterioração dos salários, que passam por significativa queda, *vis-à-vis* a renda nacional. "*Estima-se que a participação dos assalariados na renda nacional reduziu-se de 43% nos anos 1970-73, para cerca de 30% na década de 90*" (NOVICK, op.cit. :114).

No tocante à representação sindical, a CGT, central histórica do movimento operário argentino vem sofrendo oposição interna, a exemplo do *Movimiento de los Trabajadores Argentinos* (MTA), criado em 1994 e que, embora permanecendo ligado à CGT, contesta a atuação da central de apoio à política de Menem. Esse movimento dissidente é liderado por Saúl

Ubal dini, ex-secretário Geral da CGT, e está integrado, sobretudo, pelos profissionais dos transportes coletivos, urbanos, aéreos e dos caminhoneiros (DI TELLA, 1995).

Em 1992, foi criado o *Congreso de los Trabajadores* (CTA), que reúne um grupo de dirigentes sindicais dissidentes da CGT, reunindo trabalhadores estatais e da educação. Segundo Novick, "a presença da CTA no campo da representação político-social tem tido mais força do que no da representação corporativa e na representação para negociações de temas trabalhistas mais específicos" (Novick, *idem*:122). Seus membros participam ativamente da conformação de uma força política de centro-esquerda, em oposição ao governo Menem – a Frente Grande e a FREPASO (Frente país Solidário) aliança eleitoral que teve 30% dos votos em 1995, quando das últimas eleições presidenciais.

A CTA ainda não conseguiu *personeria gremial*<sup>59</sup>, mas já realizou dois congressos e atua como uma central. "Seu crescimento tende a aprofundar ainda mais as divisões e a paralisia da CGT, cuja direção, para defender-se da ameaça, tem assumido posições cada vez mais governistas, sofrendo assim mais desgastes com as conseqüências de uma política que elevou a níveis nunca vistos a taxa de desemprego no país" (CASTRO, 1994,:12). P. DI TELLA

No Brasil, as possibilidades de representação sindical foram distintas da Argentina, tanto no passado quanto no presente. A industrialização brasileira, ao longo de todo este século, contou com uma reserva de mão-de-obra barata, concentrada no Nordeste do país. O Sul do país – notadamente, o Estado de São Paulo – viveu o problema da escassez de trabalhadores qualificados que vieram principalmente da Europa.

A Argentina, entre 1880 e 1930, teve até 30% de sua população oriunda do estrangeiro, enquanto o Brasil, durante o mesmo período, nunca ultrapassou os 6%. Mesmo nos Estados do Sul, onde é mais marcante a concentração de europeus e asiáticos, esta população jamais atingiu os níveis argentinos. A escassez de mão-de-obra na Argentina, desde muito cedo estimulou um sindicalismo com níveis próximos ao da Espanha, refletindo tendências anarquistas, socialistas e comunistas, o que permitiu, já em 1913, a vitória do Partido Socialista nas eleições em Buenos Aires, que se manteve combativo até o advento do peronismo. Segundo Torcuato di Tella, estas diferenças sociais fizeram com que a variante argentina do nacionalismo popular - o justicialismo, tivesse uma componente sindical muito mais consistente que o varguismo (DI TELLA, *op.cit.*,:1:2).

Fernando Fajnzylber, tratando da especificidade da industrialização da América Latina – que intitula de *síndrome do casillero vazio*, ou seja, de que nenhum país da região alcançou simultaneamente crescimento com equidade, dizia que a Argentina, de 1913 aos fins dos anos 50, tinha uma

<sup>59</sup> *Personeria Gremial*: Refere-se à personalidade jurídica que é concedida pelo Estado argentino para que uma organização possa exercer, com exclusividade, a representação sindical de um determinado segmento dos trabalhadores nas negociações coletivas. Na tradição do sistema corporativista brasileiro, seria o equivalente à "carta sindical" (Novick, *Ibidem*, :103).



veio a se consolidar em 1991, quando Medeiros funda a Força Sindical – assumindo um discurso de inspiração nitidamente liberal: Estado mínimo, sindicalismo apolítico, defesa do lucro e do livre mercado – provocando a ruptura com os comunistas remanescentes da CGT, que migraram para a CUT. Inaugura-se, a partir daí, uma nova fase no movimento sindical brasileiro.

As reformas econômicas implementadas por Collor de Mello, de abertura econômica radical, privatizações, redução do déficit público, contribuíram, decisivamente, para o enfraquecimento dos sindicatos – notadamente a CUT, tendo em vista a crise econômica, a recessão e a queda do PIB *per capita*. Segundo o DIEESE/SEADE, as taxas de desemprego, na grande São Paulo, atingiram 15% da força de trabalho em 1992.<sup>70</sup> Nessa conjuntura, a CUT – embora sem consenso interno – decide participar das negociações com o governo Collor, assumindo uma postura mais propositiva, nos fóruns tripartites. Da mesma forma, vários de seus sindicatos decidem participar das Câmaras Setoriais, demonstrando uma inovação nos padrões de ação do sindicalismo brasileiro (COMIM, 1996, :387). — não está no texto.

A sistemática das Câmaras de negociação, detalhadas e extensas, geraram acordos de mais longo alcance do que as tradicionais convenções e dissídios coletivos, além de exigir do movimento sindical, que estivesse preparado para uma agenda de “novos temas”: investimentos públicos/privados; impostos; regras para o comércio exterior; competitividade industrial; modernização tecnológica; requalificação profissional, muito distantes do padrão fortemente reivindicativo à que estavam habituadas.

Os debates no Brasil, sobre o Contrato Coletivo de Trabalho, com base na liberdade sindical, ampliou-se, no fim dos anos 80, com a Constituinte, que eliminou diversas formas de interferência do Estado nos sindicatos, mas legou um ordenamento confuso e contraditório, que mistura autonomia sindical e resquícios do sistema corporativista. — não está na bibliografia.

Segundo Siqueira Neto e Oliveira (1996; 308), no início de 1992 as posições de diversos grupos e atores sociais – sindicatos e entidades empresariais – sobre o Contrato Coletivo de Trabalho tornaram-se mais claras, destacando-se, então, dois fóruns: um promovido pela USP, Estudos Avançados sobre Capital e trabalho e outro, o Fórum Nacional de Debate sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, que aconteceram, em 1993, sob a coordenação do Ministério do Trabalho. Esses fóruns foram importantes, ainda que carecessem de resultados práticos, pois permitiram identificar as principais propostas de reforma para o sistema de relações de trabalho no país. Os autores em questão, estabeleceram um quadro, onde as entidades sindicais e empresariais se agruparam em torno de três linhas

<sup>70</sup> Segundo Márcio Pochman, em 1940 o Brasil tinha apenas 1/3 dos trabalhadores assalariados com registro, com carteira assinada e nos inícios de 1980, essa fração subiu para 2/3. Portanto, a industrialização foi muito favorável do ponto de vista do emprego. Já a década de 90 tem sido de destruturação do mercado de trabalho, de desemprego, de não assalariamento e de geração de ocupações precárias. No período Collor perderam-se dois milhões e duzentos mil postos de trabalho, tendo-se ainda agravado o nível do emprego formal de lá para cá. (Pochmann, 1997, Seminário Sudene/UFPE/SEPLAN-PE, Dez, no prelo). Segundo o IBGE, a taxa média de desemprego nacional, em Maio de 1998, atingiu 8,2% da PEA, a segunda maior desde 1982 (Gazeta Mercantil, 2/07/1998).

básicas principais, que vale ser transcrito, sobretudo por situar o teor das propostas e o posicionamento das entidades sobre estas. (p 144) *As mesmas*.

A participação que o sindicalismo brasileiro teve e tem tido face ao processo de integração regional foi influenciada por esta nova postura de atuação, e passou por três fases distintas: a primeira, de 1986 a 1991, com uma presença débil, afastada do debate, e que tem a ver com a conclusão da Rodada Uruguai do GATT, onde o multilateralismo prevalecia e a Regionalização igualava-se à Globalização. Uma segunda fase intermediária, de 1991 a 1993, a despeito de ser fortemente defensiva, buscava aproximar-se criticamente do processo e, por fim, uma terceira fase, ativa e propositiva, onde as centrais sindicais do MERCOSUL buscaram marcar posição e intervir no processo.

Tullo Vigevani e J. P. Veiga têm razão, quando afirmam que a integração regional do MERCOSUL foi idealizada, gerida e implementada no interior do aparelho de Estado, mas não estão certos quando entendem que *"diferentemente de outros processos, a intervenção inicial dos atores sociais e, em particular, dos sindicatos, foi quase nula"* (VIGEVANI E VEIGA, 1996::234).

Considerando-se a Europa dos anos 50, em seu processo de consolidação do Mercado Comum, os sindicatos social-democratas, majoritários na República Federal da Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, foram favoráveis ao processo de integração. A CGT francesa, ligada ao Partido Comunista e a CGIL italiana mantiveram-se, até 1973, quase durante 20 anos, em uma atitude crítica e sobretudo distante do processo de integração, que entendiam como de interesse dos Estados burgueses e das empresas transnacionais (Op.cit.:239).

No caso do MERCOSUL, desde muito cedo, os sindicatos do Cone Sul<sup>71</sup> passam a se posicionar, se bem que criticamente, à integração. Pode-se afirmar que o resultado de suas intervenções ou o grau de interferência e de obtenção de resultados – no sentido de ter capacidade para alterar o processo, tenha sido nulo, mas, de forma alguma, a intervenção ou a sua participação. Monica Hirst, inclusive, chega a afirmar exatamente o contrário, ao dizer que *"a princípio o MERCOSUL gerou ampla mobilização do sindicalismo"* (HIRST, 1996; : 284).

<sup>71</sup> A Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul – CCSCS, foi criada em 1986, já como uma resposta ao processo de Globalização.

Quadro 8.3

PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA DO SISTEMA DE RELAÇÕES DO TRABALHO(SRT)

Linhas Básicas	Entidades	Caráter Geral das Propostas
<p>Reforma Global</p> <p>Do</p> <p>SRT</p>	<p>CUT</p> <p>FS</p> <p>PNBE</p> <p>(CINFAVEA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rompimento c/o sistema corporativista ainda em vigor;</li> <li>• Adoção de um sistema democrático de relações do Trabalho baseado num regime de liberdades e de direitos coletivos;</li> <li>• Legislação de incentivos e sustento à livre organização e à contratação coletiva;</li> <li>• Garantia de direitos trabalhistas básicos.</li> </ul>
<p>Desregulamentação</p> <p>Do</p> <p>SRT</p>	<p>FIESP/</p> <p>CIESP</p> <p>CNI</p> <p>CNA</p> <p>ABRN</p> <p>(FENABAN)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento da negociação coletiva independentemente de leis de incentivo e sustento;</li> <li>• Redefinição do padrão institucional com prevalência do pactuado sobre a lei;</li> <li>• Rejeição às formas de organização institucionais generalizadas e ênfase na livre negociação e nos acordos coletivos;</li> <li>• Necessidade de desregulamentação prévia para vigência do CCT;</li> <li>• Flexibilização dos direitos trabalhistas (leis de mínimos com papel subsidiário)</li> </ul>
<p>Reforma Pontual</p> <p>Do</p> <p>SRT</p>	<p>CONTAG</p> <p>CGT – Central</p> <p>CGT-Confed.</p> <p>CNTI</p> <p>CNTN</p> <p>CNTC</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistência às mudanças estruturais no SRT;</li> <li>• São praticamente intocáveis: a Justiça do Trabalho, o poder normativo da Justiça do trabalho, o juiz classista e o papel do Estado nas relações de trabalho;</li> <li>• Adeptos do CCT somente em caso de mudança no sistema, mas sempre como acréscimo e não modificação do SRT</li> </ul>

FONTE: Oliveira, M.<sup>o</sup> e Siqueira Neto, J.F. (1996), "Contrato Coletivo de Trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil". In: Mattoso & Oliveira (orgs): *Crise e Trabalho no Brasil*.303:326. São Paulo: Scritta

Um fato relevante que não se pode omitir é que, tanto o sindicalismo argentino, quanto o brasileiro encontram-se, desde o início dos anos 90, em período de franca desmobilização e com pouca força para pressionar e interferir, de forma substantiva, no processo de integração.

O 4º Congresso Nacional da CUT, realizado em São Paulo em Setembro de 1991, produziu uma resolução sobre o MERCOSUL, bastante crítica e com alguns tópicos que merecem destaque : em primeiro lugar, o entendimento de que o acordo de integração deixara "em segundo plano as questões produtivas e tecnológicas e desconhecendo absolutamente a questão social". Em segundo lugar, a consideração de que o MERCOSUL havia estabelecido a 19 de Junho de 1991 um acordo 4+1 com os Estados Unidos que, "sem dúvida interferirá no processo em curso, além de constituir-se em um possível ponto de partida para a integração entre América do Norte e América Latina".

O Plano Bush da Integração do Alaska à Patagônia - a futura ALCA - já era percebido como uma ameaça, pelo sindicalismo de esquerda. Em terceiro lugar, critica a condução do processo de integração como não democrático e de trazer benefícios às multinacionais, uma vez que, inclusive, os empresários nacionais "têm sido consultados pontualmente apenas na confecção de listas comuns de produtos e, sobretudo os setores empresariais médios têm reivindicado uma instância organizada de participação . Os trabalhadores não têm sido considerados sob nenhum aspecto e, até hoje, o governo não forneceu nem as informações solicitadas" (4º Congresso Nacional da CUT set/1991).

A CUT defendeu a proposta de que o movimento sindical deveria assumir a responsabilidade imediata de intervir no processo, participando em fóruns sindicais a nível regional e exigir a participação nos organismos de decisão e gestão do processo. A Resolução do 4º Congresso sobre o MERCOSUL apresentou um conjunto de reivindicações, entre as quais, a elaboração de uma Carta Social de Direitos, a ser apresentada ao Conselho do MERCOSUL; a participação dos representantes das centrais sindicais, nos quatro países, no grupo de trabalho, que viesse a elaborar o projeto de normas trabalhistas e previdenciárias; a ratificação, pelos quatro países, dos convênios internacionais adotados pela OIT, que garantem um padrão mínimo de proteção dos direitos sindicais, salários, negociação coletiva e condições de trabalho.

Uma primeira vitória do movimento sindical foi a criação, em Dezembro de 1991, de mais um sub-Grupo de Trabalho, o de nº 11, no organograma do MERCOSUL, para tratar das questões trabalhistas, do Emprego e de Seguridade Social. Este sub-grupo, por sua vez, foi subdividido nas seguintes comissões temáticas: relações individuais; emprego; segurança e saúde do trabalhador; comissão de setores específicos; relações coletivas de trabalho; formação profissional; seguridade social e Comissão de Princípios.

A CUT brasileira, que desde 1989 havia criado um Grupo de Trabalho sobre integração econômica no MERCOSUL, passa, a partir de 1992 a ter uma atuação mais ativa e articulada, participando nos fóruns do MERCOSUL - à exceção do sub-Grupo nº 3 (SG) de Normas Técnicas. As demais centrais sindicais brasileiras, restringiram sua participação apenas à questão

trabalhista. Em 1993, a Força Sindical passou a integrar o sub-Grupo nº 7, de Política Industrial e Tecnológica.

Em Dezembro de 1992, a CUT, através de seu GT MERCOSUL, publicou um documento – “Elementos para a Estratégia da CUT no MERCOSUL” – onde aparece, em grandes linhas, a concepção da Central sobre o processo de integração, uma compreensão das determinações da ordem econômica internacional, que entendem como “ótica neoliberal”, não fazendo distinção entre a proposição inicial de Sarney-Alfonsin e a segunda fase Collor-Menem, o que não parece correto. Enquanto análise do processo e entendimento dos atores sociais, estabelece corretamente uma série de contradições entre o empresariado brasileiro – mormente entre os setores de produção voltados para o mercado interno (agroindústria, bens de capital, eletro-eletrônica) – que se opõem à abertura generalizada e, os setores hegemônicos do grande capital monopolista, que apoiam uma Maior abertura econômica. Contudo, mesmo entre os setores do grande capital internacionalizado, existiam diferenciações, como o das montadoras de veículos, com tendência ao protecionismo, e o da informática — onde já existia uma política para toda a região. (Cadernos da CUT, Jurídico e Relações Internacionais, nº8, 1993;:52:55)

Uma questão fundamental no documento da CUT parece ser fruto de um posicionamento radical e tem pouca sensibilidade para estabelecer as diversas matizes e nuances em jogo, no processo de Integração: “O MERCOSUL está fundado na mesma lógica dos modelos neoliberais que se quer aplicar nos países latino-americanos, qual seja: a diminuição do papel do Estado e o fortalecimento do mercado como fator de regulação das regras econômicas e sociais, incluindo as relações trabalhistas” (Op.cit.:53).

Uma das questões centrais que esta tese busca esclarecer, e que representa um dos pontos-chave do processo internacional contemporâneo, é estabelecer uma diferenciação entre a Globalização – que resulta da expansão do capital no plano mundial – e a Regionalização, que tem os Estados como atores decisivos e tem forte conteúdo político.

Para Luciano Martins, a Regionalização é uma tentativa do Estado Nação de impor regras à Globalização, ainda que perdendo algumas de suas prerrogativas tradicionais (Martins, 1993). Num sentido aproximado, Charles Oman afirma que Globalização e Regionalização são opostos, por um ser um processo centrífugo e o outro, centrípeto, pois o primeiro é conduzido por forças macroeconômicas, enquanto o segundo, por forças políticas. Contudo, Oman não vê os dois processos como antitéticos ou antagônicos(Oman, 1994 :35).

Um trabalho de Stanley Hoffmann sobre a possibilidade de existência de uma ordem ou *milieu* internacional afirma que esta seria constituída por duas realidades: a das relações inter-Estados nacionais e o das relações transnacionais. A primeira, seria regida por vontades nacionais autônomas, enquanto a segunda, transcendendo a essas vontades, poderia escapar à jurisdição desses Estados.

Hoffmann  
1) análise empírica  
2) Estado Nação, < Soberania (Escola Realista)  
3) Sistêmica - (Teia de relações estados nacionais)  
ORDEM INTERNACIONAL

Hoffmann considerava que as respostas às abordagens sobre a "ordem internacional" eram explicações estanques e as subdivide em três modelos – o das análises empíricas, centradas na descrição das práticas políticas e das instituições que garantem um mínimo de ordem no cenário mundial, sem estabelecer generalizações ou buscar os fundamentos destas relações; uma segunda abordagem que aprofunda as relações entre Estados, tendo como referência maior, o papel predominante do Estado Nação, a Geopolítica, a Soberania, típico da Escola Realista; e uma terceira, conhecida como abordagem sistêmica, que privilegia a teia ou rede de relações entre Estados Nacionais.

Para superar a visão segmentada da realidade mundial, caberia propor um modelo menos excludente, capaz de distinguir três dimensões que operam simultaneamente e articuladamente nas relações internacionais: uma horizontal (que estabeleceria as relações entre os atores principais do sistema, por exemplo, o G-7); uma vertical (que estabeleceria as relações entre países "fortes e fracos") e uma terceira, funcional (que estabeleceria a rede de relações transnacionais, sobretudo as de natureza econômica) (HOFFMANN, op.cit.:95). Esse modelo, ao articular estas três dimensões, daria conta de todo o contexto internacional.

A extraordinária evolução do sistema capitalista do pós-guerra e pós-Guerra Fria tem desafiado as abordagens mais unilaterais, tendo em vista a complexidade dos cenários, a exemplo do crescimento do comércio internacional e dos investimentos cruzados intra e inter empresas multinacionais<sup>72</sup>. A revolução nos sistemas de comunicação, a dimensão ecológica que oblitera fronteiras nacionais, são fenômenos que alteram o funcionamento e as respostas das economias nacionais, o que não quer dizer, tão pouco, que os estados nacionais periféricos tenham apenas uma única saída, em face da Globalização e, neste caso, os exemplos da China, da Índia e do Brasil, são exemplarmente distintos.

O movimento sindical entende a sua participação no processo de integração regional pela via realista, ou seja, pela presença mais forte do Estado-nação, perante as forças desagregadoras da Globalização que, em relação ao emprego e à capacitação profissional, "será direcionada pelas necessidades dos setores mais competitivos no mercado internacional e/ou, em função dos processos de reestruturação, e não em vista das necessidades regionais" (Cadernos da CUT). Entre outras possíveis conseqüências diretas para os trabalhadores, apontam "o debilitamento financeiro da previdência social e o rebaixamento dos benefícios; a tendência à flexibilização de direitos; a desregulamentação das relações coletivas; a alteração da correlação de forças entre patronato e trabalhadores" (Cadernos da CUT, op.cit.:54).

A CUT - Brasil lança algumas estratégias e a firme decisão de "reivindicar a participação nas negociações dos acordos setoriais (do MERCOSUL), que

<sup>72</sup> O comércio inter-intra firmas entre as 350 maiores empresas multinacionais foram responsáveis na década de 80 por nada menos que 70% do comércio mundial (Oman & Barros, 1991,:28)

*já envolvem vários segmentos econômicos e produtivos, para estabelecer um campo de atuação onde nossa capacidade de pressão e de intervenção seja mais concreta e real* " (op. cit :55). Para atingir este objetivo seria necessário – mas não suficiente – que a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul exercesse, de fato, um papel de articulação sindical; que a articulação parlamentar fosse capaz de constituir um Parlamento Latino- Americano.

As estratégias propostas pelo Grupo de Trabalho do MERCOSUL, da CUT, de certa forma incorporavam as deliberações apresentadas em dois encontros regionais promovidos por setores sindicais dos Metalúrgicos e dos Bancários, que tiveram lugar em Buenos Aires, nos meses de Setembro e Outubro de 1992.

Esses encontros, que contaram com a participação de representantes sindicais dos quatro países e mais uma representação chilena, reivindicaram uma dimensão social para o MERCOSUL, uma política industrial e a definição de uma política institucional que contemplasse, não apenas os Governos, mas o Legislativo e a Sociedade. Estes três pontos convergiram para uma Carta Social que desse conta de um marco mínimo obrigatório de condições de trabalho, evitando o "dumping social".

O tom das duas declarações produzidas é de denúncia e alerta: *"Advertimos para o perigo de que, a pretexto da eliminação das assimetrias, se utilize o projeto MERCOSUL para obter uma desregulamentação absoluta que favoreça os objetivos dos grandes grupos de capitais nacionais e transnacionais"* (Declaração do 2º Encontro dos Bancários- Buenos Aires). Fica evidente o entendimento, pelos bancários, da manipulação que pode sofrer o projeto de integração, por parte dos governos nacionais, para alterar condições de políticas internas. Neste aspecto, a proposta neoliberal de ajuste – condição para a Globalização – pode se confundir com a Regionalização.

Entre os metalúrgicos, as críticas ao processo de integração são contundentes e *"longe de promover a justiça social, ao contrário, tende a aumentar ainda mais o grau de miséria social"* (Declaração do 1º Encontro dos Metalúrgicos – Buenos Aires ,Cadernos CUT,nº8,1993:59).

A condução do processo demonstrava, para os metalúrgicos, que *"os governos de nossos países optaram por priorizar os credores externos, investindo na aplicação de políticas de "ajuste" impelidos pela competitividade como forma de inserção no mercado internacional, onde uma das políticas mais exemplificadoras é a forma como se estão produzindo as privatizações- a preços vis -, sem marcos regulatórios, sem mecanismos que evitem monopólios, com racionalizações selvagens"* .(Idem)

Esta intensa mobilização sindical em torno do MERCOSUL culmina em Dezembro de 1992 com a 1ª Carta das Centrais Sindicais aos presidentes dos países do MERCOSUL, com a Reunião do Conselho Mercado Comum, em

Montevideu, após o transcurso de um ano de vigência do Tratado de Assunção.

Muito embora reafirmem como necessária e fundamental a criação de uma área econômica, social e cultural dos países do Cone Sul, o balanço que as centrais sindicais fazem do processo é negativo, apontando limitações e questionando as estratégias adotadas. Entre os problemas, citam a ausência do Paraguai e Uruguai nos acordos setoriais homologados; a ausência de coordenação macroeconômica entre os 4 parceiros e, finalmente, o conflito regional interno a cada país, existindo fortes contrastes de oportunidades de trabalho e condições de vida, a exemplo da Província de Salta, na Argentina e do Nordeste do Brasil.

O posicionamento defensivo dos sindicatos, muito mais em relação aos efeitos da Globalização, guardadas as diferenças necessárias, são semelhantes às preocupações vividas, por exemplo, pelo sindicalismo sueco, quando de seu posicionamento sobre a entrada, ou não, na União Européia:

*"A questão da União Européia e a **integração** trazem consigo o problema fundamental da democracia – a distância em relação às autoridades públicas tomadoras de decisão, dificuldades de linguagem e de ampliação da coordenação. Mas não há como fugir do problema. A **integração** com a União Européia trará grandes problemas para o movimento sindicalista sueco; nós seremos forçados a lutar ainda mais por justiça. Mas, ao mesmo tempo, a **integração** pode prover a única chance para o crescimento econômico da Suécia. Este crescimento deve ser utilizado para melhorar as condições dos grupos que, em nossa sociedade são os mais vulneráveis". (LO, 1991; :7)*

Ao compararmos as duas cartas das centrais sindicais enviadas aos presidentes dos Países- membros do MERCOSUL, a de 1992 e a de 1994, fica nítida a impressão de que a primeira é mais analítica e a segunda, mais propositiva. Nesta última, ao reafirmarem que "la integración regional viene siendo una antigua aspiración de las centrales sindicales y de los movimientos populares"<sup>73</sup>, introduzem um novo tema, a criação de uma Zona de Livre Comércio das Américas a estar consolidada em 2005, pacto que foi assinado em Dezembro de 1994, em Miami. Desde já, as centrais lançam suas preocupações quanto às conseqüências futuras para a região .

Ao tratarem da recusa do Conselho do MERCOSUL em não estabelecer o Fundo de Apoio à Reconversão e Requalificação Profissional propostas pelas Centrais, assumem que *"desta manera, la decisión sobre la industrialización dependerá cada vez más de las estrategias de las empresas transnacionales, hacia donde se transfiere la competencia que antes se realizaba entre los países, afectando también la regulación de las relaciones sociales; que pesan a ser usadas como uno de los factores de competitividad, através de la pratica del dumping social"*.

<sup>73</sup> Documento mimeografado, endereçado aos quatro presidentes – Menem, Itamar Franco, Wasmosy e Alberto Lacalle e assinado por presidentes das Centrais Sindicais da Argentina (CGT), Brasil (CUT-Força Sindical), Paraguai (CUT), Uruguai (PIT-CNT) em 17 de Dezembro de 1994.

São as seguintes as proposições apresentadas pelas Centrais Sindicais:

- O atendimento aos problemas laborais e sociais, que além da Carta dos Direitos Fundamentais reivindicam algumas medidas imediatas: normas básicas de saúde e segurança do trabalho; comissões por empresas multinacionais e direito de organização e filiação sindical; realização de diagnósticos setoriais sobre os efeitos da integração no emprego e na qualificação profissional, entre outras;
- Hierarquização dos problemas dos setores produtivos;
- Fundo Social de Reconversão<sup>74</sup>, como instrumento de estímulo ao desenvolvimento e à complementariedade produtiva e à criação de um mercado de trabalho no espaço regional, com a geração de empregos qualificados e com capacidade de enfrentar os impactos da reestruturação e racionalização produtiva;
- Nova Institucionalidade do MERCOSUL, através da:
  - ❖ Criação de Foro Econômico e Social, com a participação de empresários e trabalhadores, como instância de consulta obrigatória;
  - ❖ Criação de 2 Comissões, com a mesma hierarquia da Comissão de Comércio, a saber: Políticas Produtivas e Mercado de Trabalho e Assuntos Sociais, Regionais e Meio Ambiente;
  - ❖ Fortalecimento da Comissão parlamentar Conjunta;
  - ❖ Melhoria dos Aspectos Jurídicos, definindo as instâncias jurídicas do MERCOSUL, como forma de ter instrumentos para a solução de controvérsias, de obter uma interpretação uniforme e além do controle da legalidade das decisões adotadas.

Um depoimento significativo sobre o MERCOSUL foi feito por Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, em Agosto de 1995, quando do Seminário organizado pela USP e aqui já citado. O Presidente da CUT apresentou não só uma nova postura da CUT, já menos reativa em relação ao processo de integração, e apontando para alguns pontos de convergência de interesses entre trabalhadores e empresários no processo:

*"Quando percebemos no Brasil e na Argentina a apreensão dos sindicatos e também entre os empresários no que diz respeito ao destino do setor de bens de capital de um país, da produção automotiva de outro, da produção de autopeças etc. e no concernente às decisões que fazem com que a tarifa de importação de autopeças pule de 34% para 0% e a de automóveis aumente de 40% para 70%, concluímos que a desregulamentação não é uma coisa equilibrada"* (VIGEVANI e alii, 1996:360).

O líder sindical declarou seu apoio ao processo de integração, deixando claro que a sua compreensão do processo passa por uma proposta capaz de unir os mais frágeis da região para uma inserção internacional mais fortalecida.

<sup>74</sup> Os recursos do Fundo Social seriam oriundos da criação de uma taxa única (%) aplicada sobre as importações de bens de consumo finais realizadas pelos países do MERCOSUL, de outros países.

*"Admitimos, e até concordamos que é necessária a existência de intercâmbio entre países do Cone-Sul e mesmo um processo mais abrangente, pois já está em marcha a integração da América para os próximos dez anos. Isto é imprescindível porque a guerra não acabou(...) Hoje a guerra é comercial, entre três grandiosos blocos(...) Da parte do movimento sindical, existe a predisposição de participar, de propor, de assumir a responsabilidade com o crescimento nacional e continental, desde que esse crescimento seja para a coletividade" (Op.cit :360).*

É importante tecer, ainda, algumas considerações a propósito do sindicalismo uruguaio e paraguaio, em relação ao processo de integração. Em relação ao Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT) do Uruguai, foi o primeiro no Cone Sul a enfrentar o problema do MERCOSUL, tendo, desde 1991, se pronunciado publicamente sobre a integração.

O Uruguai também sofreu um processo de abertura econômica que intensificou-se no período de 1988 a 1992, acarretando uma perda de mais de 50 mil postos de trabalho – o equivalente a 30% dos postos – e o fechamento de muitas indústrias. No período 1990/93, o PIB industrial caiu 9,5% e o volume físico da produção industrial, 11,2%.

O sindicalismo uruguaio é atípico em relação a América Latina, tendo uma única central, a PIT-CNT, que se manteve unida em função da forte autonomia dos seus sindicatos e à ausência de centralização. A PIT-CNT é autônoma e não necessita de registro para que seja reconhecida como interlocutor dos trabalhadores. O Estado exerce o papel de fiscalizador do trabalho. As negociações coletivas são por ramo de atividade, nacionais, locais, e também por empresas, tendo sido introduzida a produtividade como elemento da contratação salarial.

Para Maria Silvia Portela de Castro, o sindicalismo uruguaio, diferentemente dos seus parceiros no MERCOSUL, tem uma forte influência da OIT, bem como apresenta uma cultura laboral que é tributária de seu sistema de relações Industriais – *"autônomo, independente e com baixo regramento (...) que propiciou o desenvolvimento de formulações próprias de direito laboral, semelhante à italiana e espanhola. Em conseqüência, há no Uruguai um marcante desenvolvimento da matéria do direito laboral"* (CASTRO, 1994:30). Sem dúvida, isto explica o fato de que o país veio a adotar o seguro desemprego, em 1958, ao passo em que no Brasil, só foi instituído por lei, em 1986.

Em que pesem suas discordâncias iniciais com o processo de integração – que era visto, muito mais, como um instrumento para o desenvolvimento do país e para melhorar a qualidade de vida da população – a forma que vinha adotando o MERCOSUL, o pioneirismo do sindicalismo uruguaio, influenciou as centrais sindicais do Cone Sul, por exemplo, na

obrigatoriedade do cumprimento de uma lista ampla de convênios da OIT<sup>75</sup>, da aprovação de uma Carta Social, bem como no estabelecimento de uma agenda de temas fundamentais sobre os objetivos da integração, a participação do estado no processo, o papel dos empresários e quais suas estratégias para o MERCOSUL.

Uma questão importante apontada por Maria Sílvia Castro é proveniente das assimetrias entre os países que integram o MERCOSUL, das diferenças, por exemplo, do porte da indústria uruguaia, vis-à-vis o Brasil e Argentina, que ficaram explícitas na conduta mais moderada da PIT-CNI sobre aspectos fundamentais da conformação da Zona Aduaneira – a Tarifa Externa Comum e os Critérios de Origem.

*“É bastante forte o receio que a sociedade uruguaia – sejam empresários, sejam trabalhadores, sejam forças político e sociais têm da integração de um país com aquelas dimensões(...) Isso se reflete em uma série de aspectos na vida do país. Não por acaso, o Uruguai foi o único país onde a ratificação do Tratado de Assunção foi aprovado com votos contrários” (op.cit: 31).*

O Paraguai é, dentre os 4 parceiros, aquele que tem o movimento sindical menos combativo e estruturado. A um País de tradição agrária, com parca industrialização e forte presença do contrabando, soma-se a longa ditadura de Stroesner, que praticamente impediu a criação de sindicatos, que só passaram a existir, legalmente, ao fim deste período. As centrais sindicais são três:

- ❖ a Confederação Paraguaia de trabalhadores – CPT, oficialista, e alinhada aos governos;
- ❖ a Central Única dos Trabalhadores – CUT, criada em 1989, com forte linha oposicionista;
- ❖ a Confederação Nacional dos Trabalhadores – CNT, de oposição moderada.

O nível de organização sindical é por empresas e não existe o direito de representação no interior das mesmas. O direito de greve é garantido por lei, mas é limitado pela conciliação compulsória e a flexibilização laboral já funciona há muitos anos.(Cf. quadros comparativos Centrais Sindicais no MERCOSUL)

A atuação da CUT paraguaia nos fóruns do MERCOSUL tem sido muito tímida e, à exemplo dos empresários, quase que não participam das reuniões dos sub-grupos de trabalho considerados importantes pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSC).

A inexistência de partidos políticos de esquerda e de oposição fizeram com que a CUT ocupasse este espaço, o que tem privilegiado a atuação da Central, em questões internas ao país.

<sup>75</sup> Declaración del PIT-CNT sobre la integración regional. In: Talleres de elaboración programática por soluciones. Documento nº1. Instituto Cuesta Duarte, octubre, 1991.

*"Nas eleições de 1992, o Secretário Geral da CUT foi eleito prefeito de Assunção (...) assim como também o seu presidente teve que licenciar-se por ter sido eleito deputado constituinte. Posteriormente os sindicalistas da CUT voltaram a concorrer a eleições nacionais, tendo seu atual presidente concorrido a vaga de senador. (CASTRO, *Ibidem*:39) "*

De forma sintética, pode-se dizer que os quatro países vêm enfrentando, em termos de relações de trabalho, um processo de desregulamentação e flexibilização de direitos, o que provocou, em Janeiro de 1994, a formulação de uma Carta Social<sup>76</sup> pelas Centrais Sindicais do MERCOSUL – face à ausência, no processo de integração, de uma Agenda Social – que é um instrumento de defesa dos trabalhadores no MERCOSUL. Entre os quatro países-membros, a Argentina é a que apresenta maior flexibilização do mercado de trabalho, seguida pelo Paraguai, que, ademais, tem mais da metade de sua força de trabalho situada no setor informal (Cf Quadros Comparativos do Sindicalismo no MERCOSUL). *NAO ENTREM.*

Recentemente, o governo argentino entrou em confronto com as principais câmaras empresariais, reunidas em torno do Grupo dos Oito<sup>77</sup>, que há mais de três anos se opõem ao projeto de reforma do Ministério do Trabalho. O projeto do governo se estrutura em três pontos fundamentais:

1. a redução das indenizações, por demissão, para as novas relações trabalhistas (teto de 12 salários, quando hoje é um salário por ano de casa, sem teto);
2. a anulação dos contratos precários;
3. a eliminação da "ultra-atividade" – prorrogação – dos convênios coletivos, ou seja, a prorrogação automática dos acordos de trabalho que vencem e não são renegociados (sendo previsto um prazo de dois anos para a assinatura de um novo convênio).

O empresariado ameaça enviar um projeto próprio ao Congresso, propondo a manutenção dos contratos precários; a fixação de um limite de 12 salários para as indenizações e um prazo para o vencimento dos convênios. Defendem, ainda, o predomínio dos convênios por empresa, ante a presença forte da CGT que tem o apoio do governo.

O projeto de Menem também foi bombardeado pela oposição – articulação entre a União Cívica Radical e a Frente País Solidário (Frepasso) – que entende que não haverá solução para o desemprego, se não houver políticas ativas de apoio à pequena e média empresa, com promoção das

<sup>76</sup> Na apresentação da Carta Social, dizem os integrantes da CCSCS que para a formulação do documento se inspiraram nos processos de integração mais conhecidos, caso da União Européia que em 1989 aprovou uma Carta Comunitária dos Direitos Essenciais dos Trabalhadores da Comunidade Européia, assinada por onze países, à exceção do Reino Unido, e também na Carta Social Andina, adotada pelo Pacto Andino na década de 80.

<sup>77</sup> O Grupo dos Oito é integrado pela União Industrial da Argentina (UIA), a Sociedade Rural Argentina (SRA), a Câmara de Comércio Argentina (CCA), a Associação das Instituições Bancárias Argentinas (Adeba), a Associação de Bancos da República Argentina (ABRA), a Câmara de Construção Argentina (CCA), a Bolsa de Comércio e a União Argentina de Construção (UAC).

exportações. Segundo o deputado da Aliança Opositorista, Carlos Raimundi, não é possível diminuir as indenizações e, ao mesmo tempo, privilegiar o emprego estável : "Desse modo se premia a demissão e não a estabilidade" .O Fundo Monetário Internacional, segundo Michel Camdessus, também criticou o projeto do governo, por trazer mais rigidez que flexibilidade (Gazeta Mercantil Latino-Americana (GMLA), nº 106, Maio de 1998) .

Em Junho de 1998, a reforma trabalhista do governo argentino foi enviada para aprovação na Câmara dos Deputados, último desafio para transformá-la em lei, já que no Senado, a mesma foi aprovada por unanimidade. Contudo, muitos deputados afirmam que a votação deverá aguardar, ainda, alguns meses, sobretudo pelo resultado da reunião do Ministro do Trabalho Éрман Gonzáles, com a Organização Mundial do Trabalho.

A desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho, segundo o entendimento de Umberto Romagnoli, que analisa, sobretudo, o fenômeno europeu, mas com generalizações bastante plausíveis para outras regiões, respondem à "imponente reestruturação capitalista que redesenhou a geografia das atividades produtivas, e, conjuntamente, a tipologia das formas de emprego da mão-de-obra; terciarizou a economia e convulsionou o mercado de trabalho; mundializou os mercados e produtos e modificou, por efeito das novas tecnologias, também os trabalhos tradicionais" (SIQUEIRA NETO, 1996;332).

Esse processo é ainda mais violento nas periferias do sistema, a exemplo do Brasil e da Argentina, onde as relações trabalhistas são muito mais frágeis do que na Europa, seja pela alta rotatividade da mão-de-obra; pelo custo efetivo da mão-de-obra (tabela 8.44 ); seja pela precária base de previdência, assistência social e seguro desemprego insuficiente. Uma outra questão importante, é a participação dos encargos sociais no custo unitário do trabalho no setor industrial, que, segundo o prof. José Pastore, da USP , chegaria a mais de 100% do valor do salário no Brasil, o que não se confirma, quando se analisa a tabela 8.7 (ASSIS,1997: 58) .

Tabela 8.7

## CUSTO HORÁRIO DA MÃO-DE-OBRA NO SETOR MANUFATUREIRO - 1993 (em us\$)

País	Percentual	País	Percentual
Alemanha Ocidental	24,87	Nova Zelândia	8,19
Noruega	21,90	Taiwan	5,46
Suíça	21,64	Cingapura	5,12
Bélgica	21,00	Coréia do Sul	4,93
Países Baixos	19,83	Portugal	4,63
Áustria	19,26	Hong Kong	4,21
Dinamarca	19,21	Brasil	2,68
Suécia	18,30	México	2,41
Japão	16,91	Hungria	1,82
Estados Unidos	16,40	Malásia	1,80
França	16,26	Polônia	1,40
Finlândia	15,38	Tailândia	1,14
Itália	14,82	Filipinas	0,71
Austrália	12,91	Bulgária	0,68
Reino Unido	12,37	China	0,54
Irlanda	11,88	Rússia	0,54
Espanha	11,73	Indonésia	0,28

FONTE: Santos, Anselmo Luís (1996), "Encargos Sociais e Custo do trabalho no Brasil". In: Mattoso & Oliveira (orgs): Crise e Trabalho no Brasil. 221:252 São Paulo: Scritta

Tabela 8.8

## PARTICIPAÇÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS NO CUSTO UNITÁRIO DO TRABALHO NO SETOR INDUSTRIAL (EM %)

Países	1980	1993
Alemanha	21,0	22,8
Brasil	19,9	20,1
Canadá	10,6	15,6
EUA	19,1	22,6
França	27,3	28,5
Grã-Bretanha	18,0	16,5
Itália	29,3	30,6
Japão	11,4	13,1

FONTE: Pochmann, Márcio & Santos, Anselmo Luís (1996), "O Custo do trabalho e a Competitividade Internacional". In: Mattoso & Oliveira (orgs): Crise e Trabalho no Brasil. 189:220. São Paulo: Scritta.

Fica claro que, entre 1980 e 1993, a tendência foi de ampliação da participação dos encargos sociais no custo do trabalho, sendo mais significativa no Canadá e depois, nos EUA. A exceção da amostra é a Grã-Bretanha, onde houve queda. Articulando as duas tabelas perceber-se-á que, países com boas condições de competitividade internacional, a exemplo da Alemanha, da França, da Itália ou dos Estados Unidos, diferentemente do Brasil – no caso dos salários – se utilizam de outras medidas, que não a redução dos encargos ou salários, mas de medidas de melhoria da infra-estrutura de transportes e das comunicações, de energia, de portos eficientes, de taxas de juros compatíveis e realistas, de externalidades fundamentais, como educação e saúde de qualidade para

os filhos dos trabalhadores, que têm efeitos diretos e mais duradouros sobre a competitividade.

#### 8.4 . A COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL E A SOCIEDADE CIVIL

O Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17 de Dezembro de 1994, incluiu a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPCM) na estrutura institucional do Bloco e lhe conferiu funções e competências.

*"À luz do protocolo, à Comissão caberia acelerar os procedimentos internos correspondentes aos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas e emanadas dos órgãos do MERCOSUL, coadjuvar na harmonização de legislações(...) e encaminhar Recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão máximo do MERCOSUL" (DRUMMOND, 1998; :1)*

A referida Comissão foi inserida nos trabalhos do parlamento Brasileiro, por um diploma legal (Resolução nº1 CN, de 1995), que regulamentou a Representação do Congresso Nacional nesta Comissão Parlamentar Conjunta, outorgando-lhe competência para emitir relatório preliminar sobre toda a matéria de interesse do MERCOSUL que viesse a tramitar no Congresso.

Segundo DRUMMOND, assessora técnica parlamentar da Comissão, uma das tarefas mais relevantes a ser desempenhada pela Comissão no âmbito nacional, seria o de servir de canal de comunicação e caixa de ressonância entre a sociedade civil e os órgãos negociadores da integração. A tarefa seria considerada difícil, na medida em que o projeto de integração integraria diversos interesses, tanto nacionais, do conjunto da sociedade brasileira, quanto dos setores produtivos envolvidos, (op.cit.:1). Cabe assinalar, que no próprio documento da assessora técnica está consignado "o lugar de destaque ocupado pelo diálogo estabelecido por esta Comissão (Parlamentar Conjunta do MERCOSUL) com o setor privado, mediante a realização de audiências públicas, para a discussão dos temas de "defesa do consumidor", "agricultura e agroindústria", " indústria e MERCOSUL, entre outros" (op.cit. :4)

É no mínimo estranho – muito embora o processo de integração ainda tenha um perfil marcadamente comercial – que a assessora técnica desta Comissão estabeleça o privilégio da interlocução com o setor privado, sobretudo em se tratando da "Casa do Povo".

Até o presente, em relação ao MERCOSUL, são muito diluídas as linhas programáticas dos partidos políticos<sup>78</sup>. O posicionamento dos parlamentares brasileiros sobre o MERCOSUL, quando se dá, está muito mais associado à procedência regional, do que a concepções mais ideologizantes sobre a

<sup>78</sup> MEDEIROS (1998, 21:22) tenta estabelecer uma correlação ao nível da prática política entre os principais partidos políticos no Brasil e aqueles argentinos: a semelhança entre o PFL e o Partido Justicialista, entre o PDT e a União Cívica Radical, entre o PSDB e a FREPASO.

integração, o que se distancia fortemente da participação parlamentar no caso da consolidação da União Européia.

Em relação direta com o raio de ação da Comissão Parlamentar do MERCOSUL (CPCM), é significativa a opinião do Deputado Paulo Borhausen (PFL-SC), Presidente dessa Comissão na 50ª Legislatura, entendendo que à Comissão não havia sido determinada uma função legiferante, mas ficando evidenciado o seu papel viabilizador do processo político ( GMLA, 10/02/97). Sublinhando o caráter democrático do projeto de Integração, o senador por Santa Catarina defendia que os partidos políticos deveriam (...) *"procurar promover o intercâmbio com aqueles partidos políticos dos demais Estados-partes que se assemelham do ponto de vista da atividade política e das questões ideológicas"* (op.cit.) A intenção Maior seria caminhar para estabelecer um Parlamento do MERCOSUR, que demandaria uma mudança mais significativa na estruturação do projeto de integração no sentido da supra - nacionalidade <sup>79</sup>.

O Partido dos Trabalhadores no Brasil, a princípio, deu pouca atenção ao processo de integração regional, mas já em 1994, durante a Campanha Presidencial de 1994, passou a incluir o tema do MERCOSUL em seu programa de governo, buscando aprofundar, sobretudo, a crítica ao neoliberalismo e resgatar os aspectos sociais que haviam sido tratados de forma ligeira, até então . Em 1995, os parlamentares do PT votaram contra a ratificação do Acordo de Ouro Preto MERCOSUL. Entre as críticas mais contundentes no período, o papel subordinado, consignado à Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL e ao Fórum Consultivo Econômico e Social. Ao mesmo tempo, criticava a visão apenas economicista do processo de integração e o fechamento da questão em torno do Itamaraty.

São poucos, contudo, os parlamentares brasileiros que têm se destacado em seus pronunciamentos sobre o MERCOSUL. O Senador José Serra (PSDB/SP), ex - quadro da CEPAL ( 15/03/97; 25/08/97; 10/11/97) tem feito pronunciamentos regulares sobre a matéria; a economista Mª da Conceição Tavares (PT/RJ) (1993a); (1994,1995a 1995b), 1996), o Senador José Sarney (PMDB-RO), o Vice Presidente da República Marco Maciel (PFL-PE) e alguns parlamentares sulistas de menor projeção nacional, vêm discutindo e problematizando a questão da integração.

<sup>79</sup> Muito embora seja plausível, a longo prazo, imaginar um Estado Mercosuliano, é muito difícil, senão irrealista, pensar que, em poucos anos, os cidadãos brasileiros, ou argentinos se desfizessem de suas nacionalidades, em nome de uma racionalidade supra-nacional com pouca ou escassa ancoragem na história ou em identidades compartilhadas. Mesmo na EU, com mais de 30 anos de consolidação de um processo desta natureza, ainda restam muitas arestas a serem polidas. Em que pesem as dificuldades, a senadora argentina, candidata a disputa da presidência pelos radicais, Graciela Fernandez Meijilde - ELLA, entende que os parlamentos dos Estados- partes deveriam criar um espaço institucional capaz de exprimir as demandas e os problemas de cada região e dos setores sociais afetados pela integração; respondendo à complexidade dos temas em conflito e "sobretudo, serem capazes de tomar decisões que contem com a legitimidade suficiente para ser de caráter obrigatório para todas as partes" (GMLA,06/01/97).

#### 8.4.1. A Opinião Pública

Pesquisas sobre o MERCOSUL visando avaliar a visibilidade do projeto de integração e a adesão à proposta são escassas. O Instituto Gallup, no início de 1997 aferiu que 50% dos entrevistados numa enquete brasileira diziam conhecer o MERCOSUL. A agregação das opiniões por nível de escolaridade revelou que, entre as pessoas com nível de instrução elementar, apenas 25% afirmaram conhecer este Mercado Comum, 40% entre pessoas de nível secundário e 94% de nível superior.<sup>80</sup>

Os resultados não são de estranhar, tendo em vista o grau de desinformação da população de mais baixa renda, estimulada por um analfabetismo que beira a taxa dos 19%.

Na Argentina, uma pesquisa de 1996, realizada pelo *Centro de Estudos União para a Nova Maioria*, descobriu que 39% dos argentinos acreditam no sucesso do MERCOSUL, 24% que o projeto tende a perder importância e outros 37% que desconheciam o bloco. Estabelecido um corte por filiação (inclinação) partidária, o otimismo esteve mais presente entre os peronistas – partido Justicialista – onde 46% dos entrevistados confiam na consolidação do Bloco, caindo para 41% entre os radicais – partido da União Cívica – e para 33%, entre os partidários da FREPASO (Frente País Solidário)<sup>81</sup>.

A pesquisa revelou ainda que, tanto na Argentina como no Brasil, o nível de instrução é determinante no conhecimento do MERCOSUL, à diferença daquele país ter uma população muito mais educada do que a brasileira<sup>82</sup>. De qualquer forma, há que se estabelecer uma diferença entre os dois países no tocante à opinião pública, tanto relativo ao tamanho dos dois países e ao distanciamento que têm certas regiões brasileiras com maior presença rural – o Norte e o Nordeste, do espaço nuclear do MERCOSUL, muito mais afeto às regiões Sul-Sudeste.

#### 8.4.2. Grupos de Interesse e de Pressão

Ainda é cedo para se falar em uma sociedade civil mercosuliana. Contudo, já se fazem presentes movimentos e grupos organizados em função de uma maior participação nos rumos do processo de integração.

O Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) é uma inovação institucional a abrigar representantes dos setores específicos da sociedade. Instituído pelo artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, como uma das seis instituições do MERCOSUL, tem uma função estritamente consultiva e sua

<sup>80</sup> "Metade do país ignora o que é o MERCOSUL. Estabelecendo-se um corte por nível de renda (A<B<C<D), observou-se que 91% dos entrevistados do grupo A conheciam o processo de integração, caindo para 75% entre os do grupo B, 44% entre os do grupo C e apenas 20% entre os do grupo D. A pesquisa revelou ainda que 65% das respostas foram afirmativas das vantagens que o MERCOSUL traria ao país, o que sinalizava para uma imagem positiva do processo (Gazeta Mercantil 24/03/97).

<sup>81</sup> (Gazeta Mercantil, 02/01/1996: "População desconhece MERCOSUL").

<sup>82</sup> Entre a população com o 3º Grau na Argentina, 83% conheciam o projeto do Mercado Comum, 70% entre os do 2º Grau e 53% entre os de 1º Grau, este último percentual bem mais elevado do que no Brasil (Op.cit.).

participação se dá através de *Recomendações* ao Grupo Mercado Comum (GMC). A sua constituição integra 32 representantes, 8 por país, sendo a representação brasileira constituída pelas:

- ❖ Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- ❖ Confederação Nacional da Agricultura (CNA);
- ❖ Confederação Nacional dos Transportes (CNT);
- ❖ Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- ❖ Força Sindical;
- ❖ Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC);

As sessões dos demais países-membros têm uma conformação semelhante à brasileira, sendo relevante assinalar que não se encontra, nesse fórum, representantes das Universidades – (não sindicalizados), da Comunidade Científica Brasileira ou de Associações como a OAB, o CREA, ou o IAB.

Em 1994, foi criada em Porto Alegre a COPAM – Coordenação das Organizações de Pequenos Agricultores do MERCOSUL, que pretendia influenciar nas instâncias institucionais do Bloco para a definição de políticas agrícolas que fossem capazes de reduzir os custos sociais da integração. (ARAÚJO & SOUZA, 1995)<sup>83</sup>

Em Novembro de 1994, sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizou-se, em Buenos Aires, o II Seminário Internacional sobre o MERCOSUL y las ONG's, promovido pelo *Centro de Estudios y Promoción Agraria*, tratando precipuamente dos efeitos da integração sobre os grupos mais vulneráveis do setor agrícola, os produtores familiares e os trabalhadores rurais. Em síntese estabelecida por Carlos Gonzales sobre a situação e as atuais transformações sofridas por estes setores:

*"Quedan relegadas a un plano secundario la consideracion de múltiples consecuencias economicas, políticas, sociales y culturales: la aparición, desaparición o transformación acelerada de procesos productivos y el reacomodamiento que ello implica en las diversas actividades y áreas geográficas; los impactos territoriales resultantes de la alteración del mapa productivo actual; la valorización/desvalorización de recursos, los cambios en el mercado de trabajo y migraciones, las alteraciones en el sistema ambiental y en la realidad social; los cambios educativos y culturales; la repercusión en el resto de los países vecinos potenciales participantes en el proceso". (GONZALES, 1994:1)<sup>84</sup>*

Tratando da questão da Pequena produção Rural no Brasil, o Deputado Amaury Muller (PDT/RGS), então vice-Presidente da Comissão de Trabalho e Serviço Público da Câmara Federal, amplia o âmbito de sua crítica, apontando a natureza "elitista" das negociações oficiais:

<sup>83</sup> Cf. anexo desta tese: GONZALES (1994): "MERCOSUR: Interrogantes y desafios para los actores sociales del medio rural".

<sup>84</sup> Cf anexo desta tese: Declarações de Entidades de Organização dos Pequenos Produtores Rurais da Argentina, Brasil e Uruguai.

*"A falta de discussão mais profunda acerca do tema (da Integração) – em todos os segmentos da sociedade indica que o nível de informação deixa muito a desejar e pode comprometer o êxito da Integração. Nem o poder Legislativo pode discutir com a devida profundidade reservando-lhe um papel de homologação. Somente com a constituição da "Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL" no parlamento brasileiro foi possível obter alguns avanços nesse campo (...) Preocupa o fato de que, nestes casos, os interlocutores do lado brasileiro muitas vezes careciam de representatividade, ou por outra, não representavam todos os segmentos interessados na questão. **Na Maioria das vezes, os representantes brasileiros pertencem a setores hegemônicos dotados de condições para articular-se com seus vizinhos, criar joint-ventures ou outro tipo de associação.** Deixam de lado, assim, os problemas reais com que se deparam os pequenos produtores"(GONZALES, op.cit.p. 13).*

Em termos gerais, o diagnóstico que se estabelece a partir das Declarações Conjuntas dos Pequenos Produtores Rurais no MERCOSUL tem 4 pontos centrais:

- ❖ "Las actuales condiciones del sector agropecuario de nuestros países se caracterizan por la desigual e injusta distribución de la tierra; escasez de recursos destinados al crédito rural-inascesible a los pequeños y medianos productores; ausencia de tecnologías adecuadas disponibles, en la mayoría de los países, y falta de asistencia técnica, entre otros instrumentos de política, lo cual determina la concentración de la tierra en pocas y grandes empresas y el deterioro de los recursos naturales y el ambiente, comprometiendo la productividad y la calidad de vida";
- ❖ "Los avances en la apertura comercial establecida en el marco del Tratado de Asunción, encuentran pequeños y medianos productores y trabajadores rurales, sometidos a un proceso de expulsión de la tierra, en grave estado de descapitalización, miseria y marginalización social, como consecuencia de la aplicación de modelos económicos neoliberales, que se basan en la apertura de las economías y la reducción de la participación del Estado";
- ❖ "La integración en la forma no democrática que está siendo conducida por los gobiernos genera relaciones conflictivas entre los productores de los distintos países";
- ❖ "La estrategia actual de integración representa más marginalización y la exclusión de los pequeños agricultores(...) El MERCOSUR es la profundización de los graves problemas existentes en el campo".<sup>85</sup>

Um outro elemento que fortalece uma maior visibilidade da sociedade civil no MERCOSUL é uma certa retomada da questão federalista, em face

<sup>85</sup> Cf Anexo : Declarações de Montevideu (1993), de Córdoba (1994), de Porto Alegre(1994).

do processo de Globalização (guerra fiscal) e do processo de integração regional.

Os Estados da Federação <sup>86</sup> brasileira, os do Sul em maior intensidade e os do Sudeste, têm dedicado maior importância à dinâmica do MERCOSUL, da mesma forma que Prefeituras de médio e grande porte, criaram a associação das Mercocidades, estabelecendo toda uma ampla agenda de articulação, consubstanciada no delineamento de um novo espaço de sinergia, que tem como pontos nodais da poligonal, as cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideu, Buenos Aires, Santiago e Assunção.<sup>87</sup>

O Governador, Antônio Britto, de um estado que está no epicentro do MERCOSUL, o Rio Grande do Sul, um dos principais beneficiários do processo de integração e, historicamente, considerado como um Estado "isolado" do país por sua condição de fronteira, considera o processo como um *"imenso espaço para os municípios e os Estados da federação. Nós devemos ocupá-lo com um espírito de solidariedade e de respeito às normas jurídicas e diplomáticas mas ressaltando que a integração se realize ao nível dos Estados e municípios"*<sup>88</sup>.

Não é diferente a posição do Governador da Província do Chaco, Angel Rosas, ao afirmar que *"a integração econômica é importante e deve ser apoiada, contudo, a integração deve ser ampliada na direção das esferas cultural, educacional, ambiental, dos transportes e da saúde"*<sup>89</sup>

A compreensão, por líderes políticos das regiões mais próximas da fronteira, das imensas oportunidades abertas pelo MERCOSUL, estimulou a criação da rede CRECENEA-CODESUL, que reúne a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul, compostas pelos governadores das Províncias do Nordeste argentino e dos Estados do Sul e do Centro-oeste brasileiro. O objetivo maior da rede vai além das questões administrativas, constituindo-se numa iniciativa política de afirmação destes Estados, em relação ao processo de integração.

A Rede de Cidades do MERCOSUL-MERCOCIDADES, é o resultado de um esforço integrador de municípios com mais de 500.000 habitantes dos países do MERCOSUL (atualmente esta condição está sendo objeto de modificação). Foi fundada em Novembro de 1995, em Assunção, durante a *1ª Reunião de Cúpula das Cidades do MERCOSUL*. Nesta reunião, estiveram presentes 11 cidades (Rosário, Córdoba, La Plata, Montevideu, Porto Alegre,

<sup>86</sup> A organização política dos Estados - Partes do MERCOSUL assim se distribuem: **Argentina** (Estado federal), 23 províncias, 1 Distrito federal e mais de 1.000 municípios. Com governos eleitos. **Brasil**: (Estado federal) 26 Estados, 1 Distrito federal e quase 5.000 municipalidades. Com governos eleitos. **Paraguai** (Estado unitário) 17 departamentos e 212 distritos que têm o status de municipalidades. Com governos eleitos. **Uruguai**: (Estado Unitário, 19 departamentos, cujo status está a meio caminho entre a Província e a municipalidade. Com governos eleitos (MEDEIROS, 1998, :30).

<sup>87</sup> O Estado de Santa Catarina cria a Secretaria Extraordinária para Integração ao MERCOSUL bem como o Estado do Rio Grande do Sul. (Gazeta Mercantil 21/06/95),

<sup>88</sup> Cf. Gazeta Mercantil Latino-Americana, 24/06/96: "Uma oportunidade histórica na fronteira".

<sup>89</sup> Cf. Gazeta Mercantil Latino Americana, 24/06/96

Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Assunção), tendo sido aprovada a ATA de Fundação e a Declaração de Assunção<sup>90</sup>. Já em 1996, por ocasião da 2ª Reunião, 19 cidades se fizeram representar, tendo-se incorporado Buenos Aires, Mendoza, San Miguel de Tucumán, Belo Horizonte, Fortaleza, Ribeirão Preto, Concepción, Santiago do Chile.<sup>91</sup>

Hoje, o MERCOCIDADES incorpora 32 cidades do Bloco, tendo sido incluídas as cidades argentinas de : General San Martín, La Rioja, Mar del Plata e Rio Cuarto. No Brasil, passaram a fazer parte o Recife, Juiz de Fora, Londrina, Rio Claro, Santa Maria, Santo André e São Bernardo; no Paraguai Fernando de la Hora. Do ponto de vista operacional, foram criadas 9 Comissões Temáticas para garantir a participação das municipalidades envolvidas no processo.<sup>92</sup>

Concluindo este sub-capítulo sobre a constituição (embrionária) de uma sociedade-civil mercosuliana, caberia dizer algumas palavras sobre dois setores que, embora classificados no 3º nível de influência, em relação ao MERCOSUL, têm se destacado no acompanhamento deste processo, a saber, as Universidades e a Imprensa.

Por sua importância na determinação de sistemas de ciência e tecnologia, que são vitais para a consolidação de novas estratégias de desenvolvimento, as Universidades têm um papel preponderante a cumprir no processo de Integração e poderiam se beneficiar do intercâmbio científico e das pesquisas de ponta desenvolvidas na região. Em face do processo de Globalização financeiro-econômica, está a revolução tecnológica que, acompanhando-se CASTELLS (1998), vem redefinindo a vida em sociedade, através, de um novo sistema de comunicação, de uma nova linguagem universal, que tem integrado, globalmente, a produção e a distribuição de palavras, sons, imagens. São os computadores, estabelecendo redes interativas que crescem exponencialmente, criando novas formas de comunicação antes impensáveis. Trata-se, em suma de uma *Sociedade de Rede*, de complexos sistemas articulados, que para o seu desenvolvimento têm que contar com um sistema universitário capacitado, atualizado, aparelhado e integrado, direta ou indiretamente ao sistema produtivo. Para Castells, o futuro da economia mundial se decide na capacidade das sociedades e das instituições para produzir ciência, transformá-la em tecnologia e aplicar as inovações em usos comerciais rentáveis, socialmente úteis e ecologicamente equilibrados.

Francisco Sagasti amplia a compreensão de Castells para as regiões atrasadas:

<sup>90</sup> Cf. Anexo : Ata de Fundação de MERCOCIDADES.

<sup>91</sup> Nesta Reunião que também serviu para dotar a associação de um regulamento interno, reestruturou os trabalhos das Unidades Técnicas da Rede, definindo-se um plano de trabalho 96/97 esteve presente o alcaide de Bilbao (Espanha), representando a Rede de Cidades da União Européia,

<sup>92</sup> Mercocidades- Comissões Temáticas: Municípios e Universidades, Comércio e Tecnologia; Cultura, Turismo, Gestão Municipal e Planificação estratégica; Planificação Urbana Ambiental Desenvolvimento Social, Legislação Política e Fiscal.

*"As mudanças operadas a nível internacional deveriam incluir também uma cooperação Major entre os países subdesenvolvidos em assuntos relacionados com a ciência e a tecnologia. Em última análise, uma colaboração mais intensa abrirá caminho para uma integração científica e tecnológica mais eficaz. Todavia,, a experiência tem demonstrado que os acordos de cooperação são relativamente fáceis de se conseguir quando se trata de assuntos de natureza puramente científica, mas quando os programas de cooperação e integração implicam atividades de pesquisa que possam ter aplicação econômica direta – e que beneficiariam a um país ou inclusive a uma empresa particular – o acordo é muito mais difícil de se conseguir. Em consequência, a integração científica e tecnológica nos países subdesenvolvidos só pode ser conseguida em paralelo com sua integração econômica e política"(SAGASTI, 1986,:22:23).*

No Brasil, a CAPES ( Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior do MEC) , até a década de 60, pautava a sua atuação de Cooperação Internacional pela forma dos acordos bilaterais espontâneos, através de intercâmbio de bolsistas e pesquisadores. Só a partir de 1992, após avaliação dos resultados alcançados, e por solicitação da Comunidade Científica, a CAPES, se propôs a renegociar todos os Acordos internacionais, definindo como política prioritária, a formação de recursos humanos de alto nível, vinculadas a projetos e pesquisas conjuntas, tendo recebido manifestações positivas por parte da Alemanha, China, Canadá, Itália e Portugal. Com a França, desde 1978, havia sido assinado o acordo CAPES/COFECUB); com o Reino Unido, a cooperação teve início em 1998, em acordo assinado entre a CAPES e o Conselho Britânico. Com os EUA, a partir de 1994, o Convênio CAPES/Fundação Fulbright. (CANTO, 1994)

Em relação aos países integrantes do MERCOSUL, a CAPES vem seguindo as diretrizes do MEC na implementação do "Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Contribuir ao Desenvolvimento" e, em 1993, iniciou pesquisa junto às universidades brasileiras, com o objetivo de identificar as modalidades de intercâmbio em andamento e os instrumentos em vigor. A pesquisa detectou que "a cooperação com os países do MERCOSUL, vem se desenvolvendo de maneira informal e pouco sistemática, totalmente carente de um mecanismo regular de apoio" (CANTO, op.cit :198).<sup>93</sup>

Embora não seja objetivo deste trabalho aprofundar o papel das Universidades no processo de integração, mas chamar a atenção para a sua importância, salienta-se que há, hoje, toda uma teorização que articula, pela lógica da localização, a indústria de alta tecnologia e o Desenvolvimento Regional, que fatalmente estão dependentes das

<sup>93</sup> No Brasil, existem 99 universidades. As instituições de ensino superior que não são universidades, já atingem 794. Estas últimas perfazem o Sistema de Instituições de Ensino Superior prevalecendo as dependência administrativa privada (79,4%) sobre as públicas (20,53%). No Sistema Universitário, ainda prevalecem as universidades públicas (59,6%, sobre as privadas (40,4%). (FRANCO, 1993,:205). Na Argentina, existem 73 universidades: 31 são nacionais, 6 funcionam no regime das universidades provinciais e 36 são privadas. As universidades nacionais concentram 87,2% dos estudantes universitários e são organismos que gozam de autonomia financeira e acadêmica e de governo (MARQUIS,1994: 89).

Universidades e dos centros de excelência científica. Segundo a abordagem clássica, as empresas buscam estabelecer-se a partir de vantagens locais como transporte, acesso a mercados, custo relativo dos fatores, custos diferenciais da mão-de-obra, economias de aglomeração, etc. As indústrias de alta tecnologia, por sua vez, fogem, ou são consideradas móveis, em relação a alguns destes fatores, mas também é difícil estabelecer um modelo único nesta questão. O que se pode afirmar é que os fatores de localização não são idênticos para todos os ramos da indústria e combinam-se diferentemente. Em relação às indústrias de ponta, por exemplo, o fator proximidade de universidades e centros de pesquisa é decisivo, bem como de uma rede eficiente de estradas e aeroportos.

Há, ainda, os que advogam a teoria do ciclo de vida do produto, ou seja, de que cada ramo industrial percorre um ciclo dividido em três partes – desenvolvimento (inovação), maturidade e, padronização. Uma terceira tendência, a do meio inovador, está ligada às condições geográficas (econômicas, sociais e físicas da produção). O meio é considerado um elemento indispensável, por possuir conhecimento tecnológico, *know how* disponível, proximidade de um grande centro mas distante das suas desvantagens – poluição, *stress*, engarrafamentos (a cidade de Campinas seria um bom exemplo com a sua universidade e seus centros de excelência).

Chama-se a atenção para o fato de que, no MERCOSUL, há um grande espaço em consolidação que tem como pólos, as cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Montevideu, Buenos Aires e Santiago, com a possibilidade de vir a tornar-se uma área de grande sinergia, já sendo assim percebido por grandes grupos internacionais e nacionais. Grandes investimentos têm sido encaminhados para lá, mas em termos de pesquisa científica e aplicada, em termos de convênios de cooperação técnica entre estes centros, ainda há muita letargia, muito pouco se sabe do estado da arte nos diversos centros de produção de conhecimento, poucos mapeamentos da produção científica, muito pouco intercâmbio e projetos de pesquisa de pouca abrangência.

Como afirma CORREA, (1993), a América Latina destina em torno de 0,6% de seu PIB em P&D, o que em termos absolutos quer dizer que gasta, por ano, em todas as áreas de ciência e tecnologia, menos que a IBM ou a General Motors e uma soma aproximada aos gastos da Toshiba, ou seja, a região encontra-se em uma desvantagem crítica, *vis-à-vis* dos países desenvolvidos.

A Argentina gastou 0,32% de seu PIB com P&D, em 1993. O Brasil, por sua vez, desde 1970 executou vários programas de ciência e tecnologia que elevaram, de forma significativa, os seus gastos no setor, mas, ainda assim, representavam uma pequena percentagem do PIB.

Quadro 8.4

CIENTISTAS E ENGENHEIROS EM P&D POR SETOR DE ESTUDOS NOS PAÍSES DO MERCOSUR

País / Setor	Ciências Exatas	Engen	Medicina	Agrárias	Sociais e Humanas	Outras	Total
ARGENTINA	4.543	1.689	1.407	1.487	1.793	169	11.088
BRASIL	11.768	7.765	6.107	7.607	11.007	8.609	52.863
URUGUAI	588	858	1.231	1.123	823	283	4.906

Fonte: UNESCO, Anuário Estatístico, 1991

Segundo Carlos Correia, existiu uma cooperação brasileiro-argentina em ciência e tecnologia desde 1985 a 1989, desenvolvida de forma pontual, mas de qualquer forma foi um começo que possibilitou estabelecer uma certa hierarquia, dar maior amplitude e estabilidade a estas relações (CORREIA, op.cit.:26) Naquele período, foram estabelecidos acordos nas áreas de Biotecnologia, tendo sido criado o CABBIO - Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia, um centro "sem paredes" de agrupamento de núcleos de investigação, sobretudo para as áreas de saúde e agricultura. Em informática, se baseou, principalmente, na investigação acadêmica e na formação, tendo sido estabelecido um "Programa Argentino-Brasileiro de Investigação e Estudos Avançados em Informática", que teve como um de seus projetos mais destacados, o ETHOS, que chegou a reunir cerca de setenta pesquisadores dos dois países, tendo sido apresentado em conferências internacionais. Infelizmente, foi desfeito em 1989.

Ruy Quadros Carvalho, em trabalho comparativo sobre as implicações da aceleração da mudança tecnológica para os processos de trabalho e os recursos humanos na indústria do 1º Mundo e do Brasil, tem apontado a falta de dinamismo tecnológico no Brasil, o que vem se constituindo numa fragilidade significativa, no momento em que esta aceleração e o recrudescimento da competição prevalecem no mercado internacional.

"A baixa prioridade atribuída, historicamente, à capacitação tecnológica no Brasil, aliada aos efeitos da crise sobre o investimento, que terminaram por retardar o processo de modernização e a difusão de novas tecnologias e técnicas organizacionais, são os determinantes mais diretos da relativa permanência de processos de trabalho convencionais, assentados sobre o princípio taylorista da separação entre o saber e o fazer" (QUADROS, 1992,:23)<sup>94</sup>.

De grande interesse e com interface com as forças armadas<sup>95</sup>, foi o Protocolo sobre Cooperação Nuclear e para a aeronáutica, de cooperação técnica, industrial e comercial, cujo principal conteúdo foi a produção de um avião de alcance intermediário para 19 passageiros. Houve, portanto, um

<sup>94</sup> - Apenas 2% do universo de pesquisadores empregados no país em 1987 (totalizando pouco mais de 1.000 pessoas) faziam parte dos quadros das empresas, sendo que mais de dois terços dos mesmos exerciam suas atividades em empresas do setor público" (op.cit.:29)

<sup>95</sup> O papel das Forças Armadas no MERCOSUL está a merecer maior atenção dos analistas, tanto pela influência determinante dos militares ao longo do século na região, quanto pela consolidação de um "clima de beligerância" e de disputa por hegemonia, sobretudo entre o Brasil e a Argentina mas que antepunha o Chile à Argentina. A idéia da Segurança Nacional, dos limites de fronteira que há muito dificultaram uma aproximação cooperativa entre estes países.

esforço inicial de cooperação, mas ainda muito tímido em relação às proporções que vêm assumindo o projeto de integração e, mais ainda, com quebras de continuidade.

*"A harmonização de políticas em ciência e tecnologia deveria ser encarada com uma clara percepção das interrelações existentes com as políticas em outros campos (particularmente de comércio exterior e industrial) e a partir de uma cuidadosa definição das áreas pertinentes à luz dos alcances e objetivos do projeto de integração"* (CORREIA, 1993: 30).

A tendência é que, aos poucos, o nível de visibilidade dos atores sociais hoje, secundários, seja ampliado, atingindo outras esferas da sociedade, que não apenas a comercial.

À medida que iniciativas de forte apelo popular são tomadas, a exemplo da criação da COPA MERCOSUL de futebol, verdadeira paixão entre brasileiros e argentinos, à medida que o ensino do espanhol passa a fazer parte do currículo de algumas escolas do 1º e 2º Graus e, ao mesmo tempo, em termos da mídia, de certos programas de TV, dedicando espaço em horário nobre para notícias do Bloco e em jornais e revista que tratem especificamente da temática da integração, a exemplo do bem sucedido projeto da Gazeta Mercantil Latino-Americana (GMCL; com o aparecimento mais freqüente, nos supermercados, de produtos dos países sócios, a exemplo dos laticínios, das carnes, de vinhos e frutas; com a intensificação do turismo regional e com a existência de construções simbólicas de significativo valor, como Memorial da América Latina e a recente criação da bandeira mercosuliana, , avança-se, de forma nada desprezível, na construção da identidade regional.

É certo que com o " *spill over* " do processo, ganhará Maior visibilidade e influência o segundo e terceiro nível sobre o primeiro. À medida que avança a proposta de institucionalização de instâncias supranacionais, a sociedade civil deverá ganhar mais espaço participativo e deliberativo.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

*"O trabalho é só um outro nome para a atividade humana que vai unida à própria vida, que por sua vez não é produto produzido para a venda... Nem pode esta atividade ser separada do resto da vida... A Terra é o outro nome da natureza que não pode ser produzida pelo homem e por fim o dinheiro é só um símbolo do poder de compra que não se produz mas surge do mecanismo dos bancos e das finanças estatais... Nenhum destes elementos se produz para a venda".*

Karl Polanyi  
A Grande Transformação