

INTEGRAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA

Benedicto Heloiz Nascimento
Professor Associado-IEB/USP

O Trânsito do Brasil na Integração Continental

Primeira Conferência Pan-americana e Acordo de 1891.

No exercício da tentativa de compreensão e explicação do MERCOSUL, senti que tudo aquilo não poderia estar simplesmente começando em meados da década de 1980. Ao mesmo tempo, verifiquei que precisava deixar de considerar as idéias e mesmo tentativas de movimentos políticos de reunificação, que periodicamente surgiam nos países de língua espanhola, por se tratarem de propostas e ensaios de caráter estritamente políticos, mais românticos que realistas.

Assim, fazendo novas indagações e pesquisando um pouco mais, reconheci ser necessário retroceder mais no tempo, até encontrar uma base mais sólida, isto é, um novo ponto de partida para o fenômeno que pretendia estudar.

Deste modo, constatei que, para a integração dos países do Novo Mundo, surgiram três fórmulas ou caminhos diferentes, com menores ou maiores possibilidades de sucesso, que reaparecem periodicamente a partir de fins do século passado. Elas seriam: a integração de todo o continente americano sob a hegemonia dos EUA; a integração do subcontinente latino-americano e integrações regionais, de dois ou mais países.

No limiar da República brasileira, verificamos a primeira iniciativa dos Estados Unidos da América de propor, na Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada na cidade de Washington, no inverno setentrional de 1889/90, "um sistema baseado numa união aduaneira hemisférica". Ele visava combater a influência política e econômica da Europa na América Latina, ao mesmo tempo que deveria possibilitar a expansão do comércio exterior dos Estados Unidos. Essa fórmula permitiria, por exemplo, uma grande exportação de tecidos americanos em detrimento das vendas européias.

Era uma maneira de difundir e promover a prática de um liberalismo econômico para os outros países do continente, que se constituía numa maneira de dominar, conquistar e garantir mercados para os produtores e comerciantes dos EUA. Assim, a maioria dos temas da agenda da Conferência, que foi elaborada pelos americanos e aprovada pelo Congresso daquele país,

conforme Lei de 24/05/1888, que, também, autorizou o Presidente a organizá-la, diziam respeito à integração econômica do hemisfério, tratando da formação da união aduaneira do continente, do estabelecimento de comunicações regulares entre os portos, de uma ferrovia pan-americana, de um sistema uniforme de regulamentos de alfândega, pesos, medidas, leis de patentes e marcas. Recomendou-se o estabelecimento de um Escritório Internacional Americano de levantamento e divulgação de informações referentes a produção, comércio, leis e regulamentos de aduana dos países americanos. Foi proposta a criação de um Banco Internacional Americano, com sede nos Estados Unidos e sucursais nos demais países, a fim de fomentar os negócios do continente e até chegou-se a propor a implantação de moeda de prata comum, uniforme em peso e pureza, emitida por cada Governo, para ser usada em todas transações comerciais entre os cidadãos dos países americanos.

Apesar de terem relatórios apresentados aprovados pela maioria dos delegados à conferência, não se pode dizer que tais propostas ganharam o interesse dos países latino-americanos, à medida que lhes retirava a liberdade de negociar, procurando o maior ganho nas relações internacionais, mantendo-os cativos da indústria e do mercado dos Estados Unidos. Assim, a proposta de União Aduaneira sofreu forte oposição da Argentina, apoiada pelo Chile e Bolívia, que a considerou contrária às suas estreitas ligações econômicas com a Europa e aos interesses de seu comércio exterior.

A iniciativa dos EUA conduziu a desconfianças e temores que foram confirmados logo, no mesmo ano de 1890, quando observou-se um recrudescimento do protecionismo americano. A nova Lei de Tarifas de 1890 dotava aquele país de maior poder de barganha nas negociações com os fornecedores de produtos primários das outras nações, enquanto protegia a indústria americana da concorrência européia.¹

Nesse quadro é que se concretizou, em 31/01/1891, o Acordo Aduaneiro entre os EUA e o Governo Provisório da recém instalada República brasileira, que deveria favorecer as exportações de açúcar para o primeiro e que praticamente só resultou em concessões deste último país, pois logo os americanos abriram o seu mercado à entrada livre de açúcares de outras procedências.

Com esse tratado, esperava-se estimular a produção de açúcar no Brasil e escapar do risco do governo dos EUA readotar taxas sobre nossos produtos, como café e couros. Podia-se, ainda, acreditar, de acordo com Humberto Bastos, que as facilidades concedidas aos america-

nos poderiam terminar anuladas pelo fato dos instrumentos facilitadores do comércio exterior brasileiro estarem, ainda, sob as mãos dos ingleses, muito ativos no comércio de importação e exportação, nos bancos, companhias de seguro e empresas de navegação. Assim, os americanos não dispunham de relações bancárias e meios de transporte diretos para o Brasil, suficientes para tirar todo proveito possível do novo acordo, reduzindo, mas não eliminando o impacto negativo do acordo.²

Ficavam, pelo trato, isentos de direitos nos EUA, as importações dos seguintes artigos produzidos no Brasil: açúcares de todas as qualidades, classificados, quanto a cor, acima do número 16 do padrão holandês, todas as qualidades de mel de tanque, resíduos e varreduras de açúcar, xarope de caldo de cana, melado de todas as qualidades, concentrado e concreto; café [produto que, desde 1832, tinha entrada livre de taxas no mercado americano]; couros crus; couros de cabrito angorá, crus, sem lã, não manufaturados; peles de burro cruas ou não manufaturadas. Enquanto isso, os americanos passavam a gozar de isenção total ou redução de 25% sobre os direitos de importação no Brasil para uma lista, bem maior, de produtos primários e industrializados: eram combustíveis, produtos agrícolas não manufaturados e manufaturados, além de produtos industrializados, máquinas e ferramentas.³

Este foi um acordo cujas negociações ter-se-iam iniciado, conforme documentação publicada pelo Ministério das Relações Exteriores de nosso país, sob pressão americana. Em nota de 03/11/1890, o governo dos EUA comunicou à Legação Brasileira em Washington, ter a nova lei de tarifas de seu país estabelecido a entrada livre de direitos exatamente para os produtos primários discriminados acima, com o fim de firmar um comércio recíproco com seus países produtores. No caso do presidente verificar ausência de reciprocidade, beneficiando mercadorias americanas, seria seu dever impor sobre aqueles produtos as taxas e direitos determinados pela lei. Era, ainda declarado que, desejando manter relações comerciais equitativas com o Brasil, pedia-se a este país informar as alterações que faria em seu sistema de tarifas.⁴

¹ Minutes of the International American Conference. Washington, 1890. p. 1/2, 293, 435/437, 597/598, 653, 673/674, 683. Grunwald, J. [e outros]: Latin American Economic Integration and US Policy. Washington, The Brookings Institutions, 1972, p. 67/68.

² Bastos, H.: Rui Barbosa, Ministro da Independência Econômica do Brasil. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1949. p. 231/245.

³ Nota do Governo Americano à Legação Brasileira em Washington de 03/11/1890. MRE [Brasil, Ministério das Relações Exteriores]: Relatório de julho de 1891. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891, p. 3. Proclamação do Presidente dos EUA-Reciprocidade com o Brasil [feita em 15/02/1891]. MRE: Relatório de julho de 1891. p. 22/23.

⁴ MRE: Relatório de julho de 1891., p. 5/6.

Naquilo que toca às vantagens referentes ao açúcar, logo foram cortados os possíveis proveitos para a economia brasileira. Isso tudo porque, sem invalidar o acordo que garantia benefícios para os produtos americanos, três meses depois de ter-se celebrado o referido tratado, o governo dos EUA estabeleceu um outro, com a Espanha, permitindo a entrada livre de outros açúcares em seu território, o que significava o afastamento do produto brasileiro daquele mercado, em benefício do similar cubano.⁵

Sétima Conferência Pan-americana.

Em 1933, na Sétima Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Montevideu, pode-se dizer que houve resistência à proposta dos Estados Unidos de um programa de redução tarifária e de outros entraves ao movimento de mercadorias, serviços e capitais, para vencer a estagnação do comércio regional e alcançar um comércio livre em nível mundial. A repulsão constituía-se numa forma de manter a liberdade de comércio de cada um e de praticá-lo do modo mais conveniente, estando, ainda, os países latino-americanos mais interessados em obter financiamento para o comércio e o desenvolvimento.

Era preciso preservar a liberdade de cada país traçar a própria política econômica, conforme as suas conveniências e necessidades. O Brasil, nesse quadro, queria liberdade para fazer a sua reforma de tarifas, enquanto que todos estavam empenhados na reabilitação ou promoção de suas economias, afetadas pela crise de 1929/30, necessitados de injeção de recursos e de facilidades de crédito e não de estabilização da moeda, como propunham os americanos.

A escassez de divisas levava países como o nosso a recorrer a acordos estritamente bilaterais e ao comércio de compensação com a Alemanha e Itália, ao mesmo tempo que, devido à

⁵ Bastos, H.: op. cit. p. 236/237, 251. Decreto 1338 de 05/02/1891.

O Decreto nº 1338, de 5 de fevereiro de 1891, Isenta de direitos de importação diversos artigos procedentes dos Estados Unidos da América e estabelece a redução de 25% em idênticos direitos a que estão sujeitos outros artigos da mesma procedência, em virtude do acordo celebrado com aquela nação, em 31 de janeiro de 1891.

Art. 1º Do primeiro de abril do corrente ano em diante, na forma do dito acordo gozarão de isenção de direitos de importação no Brasil os seguintes artigos americanos: trigo em grão; farinha de trigo; milho e manufaturas de milho, inclusive farinha de milho e goma de milho (maizena); centeio e farinha de centeio, trigo mourisco e farinha de trigo mourisco, cevada; batatas inglesas, feijão e ervilha; feno e aveia; carne de porco salgada, inclusive carne de porco na salmoura e toucinho, exceto presunto; peixe salgado seco ou em salmoura; óleo de semente de algodão; carvão de pedra antracite e betuminoso; breu, alcatrão, pez e terebintina; ferramenta, instrumentos e máquinas para agricultura; ferramenta, instrumentos e máquinas para mineração e mecânica, inclusive máquinas a vapor estacionárias e portáteis, e todas as máquinas para manufatura e indústria, exceto máquinas de costura; instrumentos e livros para artes e ciências; material de estradas de ferro.

Art. 2º. Do primeiro de abril do corrente ano em diante, gozarão da redução de vinte e cinco por cento sobre os direitos de importação no Brasil os seguintes artigos americanos: banha e substitutos de banha; presuntos; manteiga e queijo; carnes, peixe, frutas e legumes, em latas e conservas; manufaturas de algodão, inclusive roupas de algodão; manufaturas de ferro e aço, só ou misto, não incluídas na lista antecedente de artigos isentos de direitos;

grande insistência do governo americano, aceitava, em 1935, assinar tratado com cláusula de nação mais favorecida, de caráter liberal, com os EUA, visando, com isso, continuar conciliando atuações em duas frentes.⁶

Entretanto, nesta mesma conferência, concordou-se em declarar a condenação dos sistemas de quotas de exportação e importação sob permissão de licenças. Eles estariam em contradição com o princípio da igualdade de tratamento econômico entre as nações, contrariando o espírito liberal da cláusula de nação mais favorecida. Os países signatários deveriam, assim eliminar aqueles sistemas o mais breve possível, aderindo à solução liberal, adotada nos tratados de comércio dos EUA e, na prática, recusando aquilo que não era diretamente mencionado, o comércio de compensação adotado por países carentes de divisas como a Alemanha e Itália.

A cláusula de nação mais favorecida podia ser invocada por outros países fora do acordo bilateral primitivo, com o passar do tempo, acabando estendida a todos os países amigos. Nesse caso, a Conferência recomendava ao novo participante aceitar as correspondentes responsabilidades, ao mesmo tempo que observava a necessidade de não prejudicar as relações comerciais com o resto do Mundo, por ocasião da concessão de vantagens para todos os países do continente americano ou um grupo deles. Estava aí declarada a tentativa de liberalizar e abrir mercados dos países do continente, sob hegemonia americana.

Dever-se-ia, também, conforme recomendação da Conferência, criar um Banco Interamericano, autônomo e com funções de banco central continental, unificar a legislação de propriedade industrial, as normas aduaneiras e formalidades de porto, além de estabilizar as moedas de cada país, empregar uma base metálica possibilitadora de fácil conversibilidade e organizar seus bancos centrais.⁷

1944, Conferência de Nova Iorque.

Os Estados Unidos continuaram, durante o Governo Franklin Roosevelt, a insistir na assinatura daqueles tratados que acabavam por levar à extensão das tarifas reduzidas para todas as nações. Em 1944, na Conferência de Comissões Inter-americanas de Desenvolvimento, realizada em Nova Iorque, propunham, para o continente, uma união aduaneira, com a elimi-

couro e manufaturas de couro, exceto calçado; tabuado, madeira e manufaturas de madeira, inclusive obras de tanoaria, mobília de todas as classes, carros, carroças e carruagens; manufaturas de borracha.

⁶ Grunwald, J. [e outros]: op. cit. p. 68/69. Nascimento, B.H.: Nova Ordem, Outro Progresso. Tese de Livre-Docência apresentada junto ao Departamento de História da FFLCH-USP, 1989. p. 77/82. Sétima Conferência Internacional Americana. MRE: Relatório de 1933, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, Terceiro Volume, Anexo Especial, p. 57, 118/121.

nação de taxas e restrições comerciais entre os países. Aqui, ficava aberta a todos a possibilidade de constituir uniões aduaneiras de caráter sub-regional, isto é, entre alguns estados do continente, desde que o ingresso de novos sócios da região fosse sempre permitido. Mas, o liberalismo da proposta viria logo com mais duas condições finais, estabelecendo que as tarifas para nações não participantes não seriam elevadas em decorrência da implantação dessas uniões e não constituiriam empecilho à redução de barreiras ao comércio internacional.⁸

Era simplesmente a condenação do protecionismo que nações emergentes do subcontinente latino-americano tentavam, desajeitadamente, usar, mas que foram e continuavam, na medida das suas conveniências, a ser a prática das nações ricas como os EUA e Grã-Bretanha, que no imediato após guerra constituir-se-iam nos países economicamente mais poderosos do planeta.

Mais recentemente, o mesmo país iria propor a criação da Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, que se constitui numa tentativa de estender para toda América Latina o Acordo Norte Americano de Livre Comércio, ANALC.⁹

CEPAL E ALALC.

A idéia de integração econômica do subcontinente latino-americano surgiria após a Segunda Guerra Mundial por influência dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL. Esse organismo da ONU, com sede no Chile, iria elaborar estudos sobre desenvolvimento econômico, provavelmente fortemente influenciados pelos trabalhos de Georg Friedrich List, que conduziriam à priorização da expansão das forças produtivas internas e promoção da população local, procurando pensar o subcontinente como um todo passível de se integrar numa vasta união aduaneira. Sob os seus auspícios e, naturalmente, estimuladas pelo estabelecimento, em 1958, do Mercado Comum Europeu, surgiram a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, que não tiveram sucesso, exceto na formação de técnicos, promoção e confecção de estudos, manutenção e divulgação do ideal da integração econômica. Suas tarefas constituíram-se na formulação e difusão da "ideologia da união e do desenvolvimento do mercado interno". Mas, a ALADI ficaria, ainda, com o mérito de acolher e mesmo promover, dentro de sua esfera, associações entre algumas nações, constituindo-se num organismo protetor e de referenda dos acordos estabelecidos.

⁷ Ata Final da Sétima Conferência Internacional Americana. MRE: Relatório de 1933, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939, Terceiro Volume, Anexo Especial, p. 64, 70, 81/82, 89/90, 95/97.

⁸ Grunwald, J. [e outros]: op. cit. p. 69/70.

⁹ Em inglês NAFTA: North American Free Trade Agreement.

Eram mais uma vez, como costuma acontecer no Brasil e no subcontinente latino-americano, iniciativas de inspiração externa, soluções importadas e que sem qualquer adaptação ou melhor adequação, tentava-se aplicar a uma realidade e contexto diferentes do europeu, esquecendo-se de que nações subdesenvolvidas exigem outros remédios. Tais países precisariam ser diferentes ou previamente preparados e adaptados para receberem aquele tipo de tratamento, enquanto que alguns, dada a sua grandeza de território e de população, sequer precisariam, ainda neste momento, recorrer a uma união aduaneira ou mercado comum com seus vizinhos.

Integrações Regionais.

Ganharam, assim, nova vitalidade as pragmáticas associações do terceiro tipo, as integrações regionais, de dois ou mais países. Estas, depois de uma série de fracassos e de tentativas mal sucedidas, revelariam maior capacidade de sobrevivência e fortalecimento, na constituição do Mercado Comum do Cone Sul. Tal fato ocorreria porque esta integração estaria materializando-se em torno da economia mais rica e dinâmica do subcontinente, país de grande porte que passa a oferecer o seu mercado como elemento aglutinador da nova entidade, estando aparentemente disposto a suportar os maiores custos e sacrifícios na consecução da referida união.

Este é um processo relativamente antigo que pode ser visto como coroamento de tentativas feitas em tempo mais longínquo, ocorridas a partir dos tratados bilaterais entre Brasil e Argentina, no início da década de 1940, que documentam um esforço crescente de aproximação e colaboração no intercâmbio comercial e nas relações econômicas.

Dessa maneira, de 27/01 a 06/02 de 1941, por iniciativa dos governos da Bolívia e do Paraguai, ocorreu, em Montevideu, a Conferência Regional dos Países do Prata, envolvendo Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Aí concordou-se em constituir uma “união aduaneira regional” com tratamento tarifário preferencial para a Bolívia e o Paraguai, e que promoveria o transporte fluvial e rodoviário, as comunicações e o turismo entre os países signatários. Esse foi um tratado que teve oposição dos EUA e da Grã-Bretanha, não sendo ratificado pelos próprios signatários, devido ao temor de uma hegemonia Argentina.

Mas, a partir daí, as relações Brasil-Argentina evoluíram, tendo os dois países assinado, em Buenos Aires, cerca de dois meses após a reunião de Montevideu, um acordo comercial objetivando criar um intercâmbio livre entre eles, aberto à adesão dos países vizinhos.¹⁰

¹⁰ Grunwald, J. [e outros]: op. cit. p. 40/41. Ventura, L.C.: O Empresário e o MERCOSUL. São Paulo, Maltese, 1994, p. 32. MRE: Relatório de 1941. RJ, Imprensa Nacional, 1944, p. 23/24.

Completando o quadro, em 09/04/1941 foi assinado, entre o Brasil e a Argentina, um Convênio, sobre facilidades recíprocas para a importação e venda de produtos industriais, regime de câmbio e supressão de sucedâneos nos gêneros alimentícios. Neste último caso, obrigando-se o Brasil, por exemplo, a reduzir gradualmente, até o desaparecimento, o uso de farinhas panificáveis mistas. Esta foi uma situação que se complicou à medida que ocorreu num período em que os produtores brasileiros tinham feito importantes aquisições de maquinaria. Assim, criou-se a necessidade do Estado amparar produtores e fornecedores de farinha de rapa de mandioca, estabelecendo um novo uso para a sua mercadoria, que passou a se constituir em mais uma matéria-prima na produção de álcool.¹¹

Além disso, em 04/11/1941, o governo brasileiro ratificou o Tratado de Comércio e Navegação entre o Brasil e a Argentina, assinado em Buenos Aires no dia 23/01/1940, pelo qual as partes concederam-se tratamento incondicional e ilimitado de nação mais favorecida.¹²

De acordo com Roberto Campos, ainda em fins de 1941, os ministros das relações exteriores do Brasil e da Argentina teriam assinado tratado concedendo dez anos de isenção de direitos para indústrias novas. Entretanto, este acordo nunca teria sido realmente concretizado, à medida que os dois países tendiam a priorizar as mesmas indústrias.¹³

Este processo, também, teria sido freado pelas diferentes posições tomadas pelos dois países com a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial, enquanto que obteriam pouco sucesso as tentativas de aproximação ocorridas no início dos anos cinquenta.¹⁴

Em 1967, época em que se temia o compartimento do subcontinente em blocos comerciais, principalmente pela possibilidade de constituição do Bloco Andino, o governo brasileiro voltava a propor o estabelecimento de uma união aduaneira com a Argentina. Ela seria aberta à adesão de outros países da América Latina e completar-se-ia num período de cinco anos, com redução linear de tarifas de vinte pontos percentuais ao ano. A agricultura teria um regime especial, enquanto que o Brasil manteria proteção temporária para a petroquímica e a Argentina uma proteção especial para a sua indústria de aço. Esta foi uma proposta rejeitada pelo governo argentino por ter o Brasil, naquela conjuntura, em que provocara uma desvalorização

¹¹ Andrade,A. Contribuição à História Administrativa do Brasil. Rio de Janeiro J. Olympio, 1950, p. 108. Decreto-Lei 3281 de 16/05/1941. Nascimento,B.H. A Busca de Auto-suficiência em Farinhas Panificáveis. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros. São Paulo, n. 30, 1989, p. 15/16.

¹² Tratado de Comércio e Navegação entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República Argentina. Buenos Aires, 23/01/1940. Decreto 8370 de 11/12/1941.

¹³ Campos,R.O.: A Lanterna na Popa. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, vol. II. p. 750.

¹⁴ Ventura,L.C.: op. cit. p. 32.

externa da sua moeda e já sofrido uma reforma de sentido liberalizante de suas tarifas, uma posição competitiva vantajosa frente ao seu país.¹⁵

De 1967 a 1969 ocorreram Reuniões de chanceleres da Bacia do Prata que cuidaram de traçar uma política visando o desenvolvimento harmônico da região, discutindo e estabelecendo negociações entre os cinco países ribeirinhos, para o aproveitamento dos recursos e promoção da região, objetivando a integração física da bacia e das áreas sob sua influência.

Estabeleceu-se um Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, com sede em Buenos Aires. Esse órgão internacional tomaria decisões baseadas na unanimidade dos votos dos representantes de cada país. Aí, cada nação teria direito a um único voto, abdicando o Brasil de fazer uso do seu peso econômico e demográfico, adotando uma política tímida e derrotista que mais tarde seria renovada no MERCOSUL.

Em 23/04/1969 foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, que reconheceu o Comitê Intergovernamental Coordenador como órgão permanente da Bacia, incumbido de promover, coordenar e acompanhar as ações multinacionais para o seu desenvolvimento integrado.

No tratado, assim como nas reuniões de chanceleres e no Comitê, cuidou-se basicamente de problemas e de ação no campo da infra-estrutura, regularização de cursos d'água, integração energética, indústria pesqueira, transportes terrestres, fluviais e aéreos, telecomunicações, estabelecimento e promoção de indústrias, além de cooperação para solução de problemas de educação e saúde na região, visando fazer a complementação econômica das áreas limítrofes, dinamizar a produção e promover o intercâmbio de bens e serviços entre os países.¹⁶

Dentro desse contexto, mantido durante a década de 1970, mostrando as conveniências e abrindo as possibilidades de cooperação e integração, viria ocorrer, após o término dos regimes militares no Brasil e na Argentina, a partir de 1985, uma intensificação e aprofundamento do processo de integração entre os dois países, logo acompanhados de mais dois associados.

Materializava-se o trânsito para uma união, em que o Brasil continuaria a se comportar como mau negociador e fraco defensor dos próprios interesses. O país, através de seus governantes, continuaria demonstrando certa inabilidade para reconhecer suas próprias necessidades. Ele prossegue na fuga para uma solução de caráter externo, à medida que faltam capaci-

¹⁵ Campos,R.O.: op. cit. vol. II, p.749/750.

¹⁶ Grunwald,J. [e outros]: op. cit. p. 60. II Reunião Ordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 20/05/1968; Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata; III Reunião Ordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, Ata de Brasília, de 30/04/1969; Tratado da Bacia do Prata, de 23/04/1969. MRE: Documentos de Política Externa. Brasília, sd, vol. III, p. 1/9, 117/152.

dade, coragem e ousadia para enfrentar seus verdadeiros problemas, o que promoveria a ascensão e libertação do povo, o desenvolvimento das suas regiões atrasadas, juntamente com a solução das contingências mais rudimentares e rotineiras da vida.

O Mercado Comum do Cone Sul

Aspectos Gerais.

A partir de 1964/66, o Brasil reinicia a substituição de importações, modernizando a sua produção para, uma vez completada essa fase, começar a integrar-se num processo condutor a uma dependência mais profunda. Assim, o país passa a fabricar mercadorias com índices cada vez menores de nacionalização das peças e partes, participando de um modelo de produção de caráter mais internacional, combinando exportação e importação, melhor acomodado e mais entrosado nos interesses das empresas multinacionais, que se beneficiando de economias de escala na sua produção, obtém maiores taxas de lucro.

É um fenômeno progressivo e, que a princípio, conviveu com os fortes investimentos e ação de empresas estatais de grande porte, tirando, a empresa privada, todo proveito possível desse inter-relacionamento. Ela figura ora como fornecedora ora como cliente privilegiada desse setor governamental, além de beneficiar-se com proteção de mercado, créditos e garantias de créditos possibilitados e oferecidos pelo Estado, através de seus organismos bancários e financeiros, assim como do próprio Tesouro.

As duas crises do petróleo, em 1973 e em 1979, e aquela da dívida externa, provocada pela introdução do sistema de juros flutuantes, repactuados semestralmente, obrigaram os países como o Brasil a exportar mais, gerando superavit comercial, para pagar os juros dos empréstimos tomados no exterior.¹⁷

A isso, aliou-se uma grande dívida interna acumulada mais a incapacidade do Governo, exceto no que se refere ao uso do álcool, de criar um programa de adaptação do país à nova situação marcada por petróleo e empréstimos caros. Tudo, então, contribuía para a geração de uma inflação de tipo galopante e de um descontrole geral que conduziu ao movimento de eliminação do que, agora, se afigura como velho e incômodo, procurando-se limpar a área de atuação do Estado, sem muita preocupação de preservar, de reformar e recuperar aquilo que ainda pode ter uso futuro. O Governo simplesmente começa a se desfazer de suas empresas,

¹⁷Alves, J.S. Mercosul: Características Estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Florianópolis, Edit. da UFSC, 1992. p. 30, 33, 37

privatizando-as, aparentemente, a qualquer custo. Ele, também, não faz um planejamento de suas atividades, e sequer preocupa-se em formular uma política econômica para a Nação, permitindo que tudo fique por conta do mercado, despreocupando-se, inclusive, de assegurá-lo como área preferencial de atuação das empresas e da mão-de-obra nacionais.

Atendendo mais às necessidades das empresas multinacionais de operarem com produtos mundiais, produzindo, comprando e vendendo nos locais de sua maior conveniência, o país abre-se, assim como todo o Continente Americano, à penetração de grupos econômico-culturais de países mais ricos e de desenvolvimento acelerado, ciosos da defesa de suas fronteiras e agressivos em suas ações no mercado internacional, onde exigem dos outros o cumprimento das regras do liberalismo mais extremado.

Nesse caminho de abertura do seu mercado e liberalização de sua economia, o Brasil entra, também de modo temerário, para o Mercado Comum do Cone Sul, MERCOSUL, preparando-se para, num futuro mais distante, integrar-se ao Acordo Norte Americano de Livre Comércio, ANALC¹⁸, ao mesmo tempo que negocia com a União Européia.

Trata-se da adesão ao mercado regional, num movimento preparatório de uma maior e mais profunda integração no mercado mundial, globalizado em benefício das áreas mais ricas e das grandes empresas transnacionais.

A constituição acelerada do MERCOSUL, deve-se, antes, à pressão externa, mas também a uma outra interna, à medida que o novo bloco regional, possibilitaria aumentar o tamanho do mercado, sem se tocar no problema do seu crescimento no país, ou na repartição de renda entre os brasileiros. Passa-se, assim, para um mercado alargado sem necessidade de atender às reivindicações de aumentos de salários, melhorias de condições de vida e de distribuição mais eqüitativa de riqueza em termos pessoais e regionais.

As empresas forçam concessões de vantagens para si, instalam-se nos países que melhores condições lhes oferecem, satisfazendo de modo mais perfeito às suas necessidades de operarem com maiores escalas de produção, estimulando uma verdadeira corrida dos poderes públicos para lhes oferecer recursos, favores, doações e isenções fiscais.

Desse modo, um país como o Brasil fica imobilizado, sem poder adotar a política mais adequada ao momento que passa. Ele praticamente permanece preso a parceiros ambiciosos e espertos que se beneficiam do acesso ao seu mercado e lhe retiram liberdade de manobra, enquanto o país fica à mercê dos acontecimentos e jogos de interesses que ocorrem no exterior e que acabam por se tornarem mais ainda os condicionantes determinadores de sua política eco-

nômica. Por isso mesmo, a ação do Governo se resume em rolar o dia presente, incapaz de outra coisa que argumentar com a liberdade de mercado e apagar as crises que explodem a todo momento, enquanto se desfaz do setor produtivo estatal e destrói a própria máquina administrativa, as instituições e conquistas trabalhistas, além daquelas técnicas, científicas e educacionais, deixando que até o processo de industrialização regrida, para fazer uma reconstrução num formato mais internacionalizado.

Essa estratégia leva a um enfraquecimento do próprio conceito de economia brasileira, permitindo que as empresas multinacionais passem de uma posição em que eram significativamente influenciadas pelas políticas econômicas e comerciais nacionais, para outra onde ditam com maior força e clareza as normas e condições a serem seguidas. Assim o país é levado a uma integração externa mais profunda, com alterações na política interna, em problemas de concorrência, proteção ao consumidor e estrutura das empresas; de mercado, de legislação trabalhista; de ação social e do próprio meio ambiente.¹⁹

Contamos com uma elite incapaz de pensar a longo prazo, que semeia instabilidade e insegurança, ao mesmo tempo que diz pretender uma nova ordem, que salva o país, não para o seu próprio povo, mas para a exploração do capitalismo multinacional, que lhe garante o bem estar do dia presente. É uma classe dominante que se acredita mais ligada ao mundo desenvolvido, nele buscando apoio e segurança. É um grupo social que, a rigor, desprezando o povo brasileiro, pretende utilizá-lo até o limite de suas forças para manter os seus privilégios e a sua posição de interlocutora com o primeiro mundo, ao qual sente-se pertencer e tem como espelho.

Daí a busca da solução do problema da continuidade da expansão econômica através de um mercado comum regional, onde os grupos mais ricos de todos os países associados constituirão o mercado expandido de que o capital e a indústria moderna necessitam, enquanto as massas trabalhadoras passarão a ser mais exploradas ainda.

Os Acordos.

As primeiras tentativas gerais de integração ocorridas, após a Segunda Guerra Mundial, na América Latina materializam-se na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) que surgiu em 1960, sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. As duas, de inspiração cepalina e pretendendo integrar um número muito grande de países, tiveram atuação bastante restrita, sendo que a primeira fracassou, enquanto

¹⁸ Em inglês NAFTA: North American Free Trade Agreement.

que a segunda conseguiu, de maneira limitada, estimular o comércio intra-regional. Isso ocorreu, possivelmente devido à exagerada pretensão de reunir num mercado comum uma grande área, compartilhada por países todos pobres, mas com graus muito diferentes de desenvolvimento.

Como que numa reação a essas tentativas recomeçaram as ações mais localizadas como as que descrevemos acima, na primeira parte deste trabalho, surgem movimentos mais realistas, materializados, a princípio, em acordos bilaterais como o Acordo de Cooperação Econômica, em 1975, entre a Argentina e o Uruguai e o Protocolo de Expansão Comercial, no ano seguinte, entre o Brasil e o Uruguai.²⁰

Depois do Tratado de Montevidéu de 1980, que instituiu a ALADI e estimulado por problemas como o da dívida externa, o processo adquire maior intensidade. Em 1986 é assinada a Ata para a Integração e Cooperação Econômica Brasileiro-Argentina. Em julho de 1990 foi firmado, em Buenos Aires, o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas e, logo a seguir, em dezembro do mesmo ano, surgiram os Acordos de Complementação Econômica, concluídos bilateralmente entre o Brasil e a Argentina.²¹

MERCOSUL.

Tinha continuidade, ainda no âmbito da ALADI, um processo, iniciado anteriormente, de acordos visando adotar medidas para a retomada do desenvolvimento e cooperação tecnológica entre os países signatários do movimento, no qual logo o Uruguai se inseriria, seguido em 1991 da adesão do Paraguai, quando, então, negociou-se e firmou-se, em 26/03/91, o Tratado de Assunção (Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai) que aprofundou o processo dando origem ao MERCOSUL.

Acabamos dentro de um acordo de integração da bacia dos rios da Prata e Paraná-Uruguai, entre países de diferentes níveis de desenvolvimento econômico, diversa potencialidade econômica e mercados de tamanhos profundamente desiguais. Isto quer dizer: um mercado comum com todos os elementos para não dar certo.

Trata-se de uma associação pouco conveniente para um país de grande porte como o Brasil, capaz de crescer ainda muito, simplesmente expandindo o seu mercado interno através

¹⁹ Ricúpero, R. A Rodada Uruguai e o Futuro do Sistema Multilateral de Comércio. in Velloso, J.P.R. e Fritsch, W. (coord.) A Nova Inserção Internacional do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 28, 36 e 37.

²⁰ Alves, J.S. op. cit. p. 24/25.

²¹ MRE (Brasil). MERCOSUL: Origem, Legislação, Textos Básicos. Brasília, 1992. p. 3.

de uma redução das disparidades na repartição pessoal da renda e da promoção do desenvolvimento de suas regiões mais pobres. Além disso, cabe notar ser este país dotado de uma incapacidade congênita para negociar acordos e tratados e, mesmo, defender os interesses de Nação. Este é um fato verificado e constatado inúmeras vezes no andamento das discussões, acordos firmados e tentativas de refazer atos já consumados.

Observa-se um certo despreparo dos negociadores brasileiros para tratar dos problemas da integração. Eles parecem não saber se o país vai ganhar ou perder com os acordos assinados, nem apresentam um claro rol de alternativas de negociação, que permitam buscar uma melhor opção dentro das possibilidades oferecidas nas discussões. Temos uma situação de fragilidade que poderia estar permitindo à Argentina obter condições e acordos mais favoráveis a ela do que ao Brasil. Os nossos negociadores não sabem ou não conseguem fazer valer as peculiaridades, o peso e a importância do nosso país nesses processos, evitando, assim, situações e instituições que redundem em perdas, amarrem ou inibam o seu desenvolvimento e evolução.²²

Verificamos, ainda, existir, para o bom êxito da integração, necessidade de um equilíbrio e equivalência nos estágios e níveis de desenvolvimento dos Estados participantes. Mesmo assim essas organizações só conseguem medrar quando há um perigo ou imposição externa, que poderia ser exercida por pressão militar ou pela ação de grupos econômicos multinacionais, produzindo a nível planetário, interessados em alcançar uma rentabilidade máxima. Poderíamos, também, ter um membro mais rico e poderoso estimulando a associação graças a sua capacidade aglutinante, materializada nas possibilidades de investimento de suas empresas no exterior e de absorção de importações oferecidas pelo seu mercado.

O primeiro caso parece ter sido aquele dos estados alemães reunindo-se em torno da Prússia ou quando o incipiente Mercado Comum Europeu materializou-se frente ao gigantismo das mega potências que se enfrentavam na Guerra Fria.

O segundo caso seria o que observamos em plano mundial, onde os EUA, informalmente, constituem-se no sustentador da paz no comércio internacional e no elemento assegurador da recuperação e do desenvolvimento acelerado das economias de países como Japão e Tigres Asiáticos.

O Brasil, dentro do MERCOSUL, não deixando de sofrer fortes pressões de empresas transnacionais, encaixar-se-ia mais neste último caso, acomodando-se numa associação pouco

conveniente aos seus interesses, onde ressalta aos nossos olhos a imaturidade e incapacidade de negociação revelada pelas suas classes dirigentes. É uma elite que se mostra impotente para criar e corrompida demais, no sentido de ter perdido a noção e o sentimento de amor à pátria. Ela não percebe a necessidade de defesa dos produtos e interesses brasileiros, à medida que é mazomba e quer se acreditar cosmopolita, para negociar um verdadeiro acordo comercial adequado às condições, potencialidades e necessidades da nação.

Neste país falta um projeto nacional, observa-se uma indefinição, uma ausência de consenso quanto ao tipo e modelo em que o Brasil deve se transformar e seguir. Enquanto isso, e por isso mesmo, à medida que não existem alvos a atingir, as pessoas no poder não conseguem formular uma política econômica coerente e que leve a uma utilização máxima de recursos e oportunidades oferecidas. Deixa-se de expandir o mercado interno, promovendo e aperfeiçoando a população, que poderia ser enriquecida, melhor educada e preparada para o trabalho e a vida moderna. O povo e o trabalhador são esquecidos ou vistos antes como um estorvo do que como elementos geradores da riqueza nacional.

Prevalece uma indecisão geral que não permite saber como conduzir a nação e, mais ainda, para onde levar o país. Não há uma política econômica estabelecida, não se pode sequer pensar em fazer planejamento econômico, uma vez que a sua confecção pressupõe a elaboração da primeira.

O Brasil fica à mercê das forças de mercado que induzirão a tomada de medidas e ações que aumentem os lucros imediatos das empresas mais poderosas, isto é, das multinacionais originárias do Mundo Central ampliado e a partir dele controladas. Temos um país que, como membro maior e mais poderoso, corre o risco, para tornar viável a integração regional, de sacrificar suas conquistas, energias e potencialidades em favor de seus sócios no MERCOSUL. Isso acontece à medida em que ele se transforma no centro consumidor da produção dos outros, ao mesmo tempo em que perde investimentos e fábricas transferidas para os territórios vizinhos. Estas são empresas que passam a usufruir das vantagens oferecidas por aqueles governos locais, exportando para o Brasil aquilo que antes era aqui produzido, pois, com o mercado comum, continuam a ter livre acesso ao grande mercado brasileiro. O nosso país é o personagem principal dessa integração do cone sul porque, ao abrir suas fronteiras, devido ao tamanho do seu mercado, ele cria oportunidades antes inexistentes de vendas, investimento e

²²Ventura,D.F.L. Os Negociadores Brasileiros no MERCOSUL, O Caso da Indústria Automotiva. in Ventura,D.F.L. O MERCOSUL em Movimento. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1995.p. 88/96. Costa,L.M. A Cooperação entre Empresas no MERCOSUL. in Ventura,D.F.L. op.cit. p. 57.

desenvolvimento para seus associados, sem uma contrapartida que o beneficie de modo compensador.

Aqui, o Governo apenas cuida de administrar o dia a dia, preocupa-se com o controle da inflação, como se esse fosse o maior problema nacional, mas de modo geral permanece imobilizado, de uma maneira irresponsável, sem se incomodar com a destruição que seus atos, ou a ausência deles, desencadeiam. A máquina administrativa continua sendo desmantelada e as conquistas trabalhistas ameaçadas de cancelamento ou, pelo menos, de sofrerem um grande retrocesso, os quadros técnicos e administrativos estão desaparecendo, perdendo qualidade e deixados num ostracismo deletério, enquanto a produção e o emprego são reduzidos.

Tudo isso é feito em nome do liberalismo, que ressurge como uma panacéia para todos os males. A classe dirigente é levada a pensar que as forças de mercado tudo resolvem, enquanto que as escolhas são impostas de fora para dentro, conforme os interesses, a capacidade e o poder de pressão dos grupos empresariais do Mundo Central e, mesmo, de nacionais internacionalizados, além dos grupos que integram o mercado comum de que o país participa.

Nesse sentido, pode-se colocar a opção brasileira pelo MERCOSUL como uma fuga dos grandes e complicados problemas nacionais de longo prazo, além de facilitador do caminho para uma posterior integração, maior e mais profunda, no mundo globalizado. É uma intensificação da busca, através do alargamento do seu campo de atuação, de maiores acordos econômicos e políticos com grupos dominantes de outros países da periferia e do mundo central. Estes constituem-se em entidades que poderão fornecer apoio e ajuda econômica e até político-militar em momento de necessidade, podendo assim protelar uma perda ou perigo iminente ou, à medida que, com suas classes mais privilegiadas, formam mercados adicionais, simplesmente permitir aumentos significativos nos ganhos imediatos sem os correspondentes maiores riscos, gastos e esforços.²³

Estabelecendo-se o mercado comum dos mais ricos do Cone Sul, procura-se escapar da necessidade de promover o povo, afasta-se a urgência de implantar, dentro de cada país, uma verdadeira reforma agrária e de melhorar a repartição de renda interna, pessoal e regional, além daquela de reduzir o desemprego, todos constituindo um conjunto de problemas e de situações que tende a se agravar.

Formam-se alianças entre os grupos mais favorecidos dos países associados, satisfazem-se os interesses dos grandes grupos econômicos à medida que o mercado para suas empresas é

²³Baran,P. Sobre a Política Econômica nas Regiões Atrasadas. in Lucas,F. Economia e Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Zahar, 1969. p. 145/147, 157.

ampliado sem se tocar na estrutura social e na repartição de renda. Apaga-se o sentimento de nacionalidade, que no Brasil, exceto em momentos de grande perigo, nunca foi muito forte mesmo, enquanto revela-se toda incapacidade brasileira de negociar acordos e tratados em nível internacional.

É uma atitude contraditória e ruínoza, principalmente a médio e a longo prazo, pois, ao buscar-se, com ela, um apoio para sair da crise da dívida externa e da inflação alta, materializa-se uma ajuda que se revela ineficiente e até inexistente, à medida que tira a liberdade de manobra do Governo nacional, pois é preciso atender a normas comuns e interesses externos, deixando, ainda, o país mais sensível às instabilidades e problemas políticos e econômicos dos seus consócios no MERCOSUL, além de criar problemas adicionais de concorrência de produtos estrangeiros no mercado interno, evasão de investimentos e empresas, afora o desemprego do trabalhador nacional.

Conclusão

A liberalização da economia e da sociedade brasileira, juntamente com a condenação de qualquer forma de nacionalismo, coroada pelo Plano Real, levou à aceitação do aprofundamento da dependência econômica e cultural do país frente aos centros de poder mundiais.

Sob a cobertura refinada de formação de um bloco regional e da globalização, o país se conforma mais ainda como dependência do Mundo Rico, e pior do que isto, em um domínio mais direto de suas empresas multinacionais. O território e a população brasileiros, assim como dos demais países subdesenvolvidos, transformam-se em simples e indefesas massas de manobra utilizadas para aumentar as taxas de lucro e o poder dessas empresas e dos países ou blocos em que estão sediadas.

Nesse jogo, onde falta justiça e correção, o país começa a ser lançado num processo de compartimentação de sua sociedade em diferentes grupos de interesse, onde se procura ressuscitar diferenças já vencidas, criando novos atritos e disparidades, levando à desunião e a preconceitos que podem tornar-se virulentos, numa ação sistemática de destacar as diferenças entre grupos de pessoas, em lugar de enfatizar as semelhanças e estimular a união confraternizadora entre elas. Tudo isso sendo feito para facilitar a dominação e melhorar o controle sobre as riquezas e forças produtivas locais, além de explorar o mercado local.

Em termos eufemísticos, pode-se imaginar que se aceita e promove esta situação dentro de um conformismo que parece conter a esperança de fazer o país crescer como fronteira do Centro, para depois, num segundo momento, libertar-se. Mas aí já não poderá haver sequer

resistência à dominação e o país já não será o mesmo, porque estará deformado e repleto de vícios, defeitos e novos problemas importados, enquanto que a compartimentação em grupos regionais/étnicos/religiosos tornará impossível, ou pelo menos muito difícil, qualquer resistência ou tomada de decisões em defesa dos interesses nacionais. Também, na medida em que se participa de um conjunto maior, dentro do MERCOSUL, as possibilidades de volta e de afirmação da nacionalidade ficam mais reduzidas e permitem um crescente fortalecimento dos regionalismos e de grupos pouco assimilados dentro da comunidade brasileira. Estes são elementos que, mesmo inconscientemente, servem de base e acabam colaborando no processo de dominação do imperialismo central e satisfazendo os interesses das empresas multinacionais, a quem interessa provocar divisões que dificultam a tomada de decisões e atitudes de caráter geral, facilitando, assim, a sua atuação.

ABSTRACT

We had three ways to build the unity in the continent: under USA hegemony, integration of the Latin American Subcontinent or integration between two or more countries. Liberalism, inflation and economic crisis of the 1970's made easier to accept one of these ways. In South America MERCOSUL is the most advanced formula, but it exposes Brazil to a general weakness, with danger of a economic and social retrocess.

Key words: economic developement, regional economy, economic integration, economic policy.

RESUMO

Para a integração econômica do continente americano surgiram três fórmulas que reaparecem periodicamente a partir de fins do século passado: a união de todo o continente sob a hegemonia dos EUA; a integração do subcontinente latino-americano e integrações regionais, de dois ou mais países.

A opção liberal feita pelas economias latino-americanas, enfraquecidas pela crise do petróleo ocorrida no início da década de 1970, violenta inflação e forte endividamento interno e externo, facilitou a aceitação de antigas propostas.

Em nosso subcontinente, o MERCOSUL coroa outras tentativas de acordos bilaterais, mas, o liberalismo que o acompanha, vai expor as fraquezas e inconsistências da economia e da máquina governamental brasileiras, podendo conduzir o país a um retrocesso geral.

palavras-chave: desenvolvimento econômico, economia regional, integração econômica, política econômica.