

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E GEOPOLÍTICA: ALGUMAS OBSERVAÇÕES

Hoyêdo Nunes Lins*

Abstract

This article concentrates on economic integration at the supranational level. On the one hand, it is argued that economic integration concerning some advanced economies since the eighties are part and parcel of the whole process of restructuring connected with the present crisis of the capitalist system. On the other hand, attention is paid to the creation of a common market in South America concerning Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Some issues in terms of geopolitics relating with America as a whole, South America and the national territories are then raised.

Os processos de integração econômica supranacional estão na ordem do dia. De fato, constituem aspectos importantes das evoluções em curso na economia mundial na atualidade a gradativa constituição de mega-blocos comerciais na América do Norte e na zona asiática do Pacífico e a perspectiva de funcio-

*Professor do Departamento de Economia e do Curso de Mestrado em Geografia da UFSC.

namento da maior parte da Europa Ocidental como um só país a partir de 1992.

Além de implicações de ordem econômica, associadas entre outras coisas à fluidez intra-blocos de capital, força de trabalho e meios de consumo de uma forma geral, tais processos de integração econômica acenam com desdobramentos — associados com as repercussões de cunho econômico — ao nível das relações entre poder e espaço. Realmente, a contrapartida da livre mobilidade no interior dos mega-blocos deverá tomar a forma de maiores rugosidades nas relações entre as economias em processo de integração e terceiros Estados. Pelo menos no que concerne à Europa, um território deverá se constituir onde a fluidez no espaço interior — espaço de manifestação de poder dos protagonistas da integração — deverá fazer contraste com a espessura das "muralhas" erigidas em seu entorno.

É o aspecto das relações entre poder e espaço nos processos de integração econômica que constitui o foco geral de atenção deste artigo. Em particular, far-se-á referência ao assunto com respeito à integração na América Latina, pondo em relevo a mais recente investida nesta direção: o Tratado de Assunção, firmado em março de 1991 para a constituição de um mercado comum envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai — Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).

Saliente-se porém desde logo que o texto tem um caráter de registro de algumas reflexões sobre a problemática geral da integração econômica e particularmente a latino-americana. Reflexões estas associadas ao processo de constituição de um núcleo de pesquisa sobre o assunto no âmbito do Departamento de Ciências Econômicas (mas não exclusivamente) da UFSC. Isto é dito para argumentar que não se trata aqui senão de levantar algumas questões com relação a uma temática que se anuncia ampla e complexa.

O artigo: 1) contextualiza os processos de constituição dos mega-blocos econômicos; 2) aborda aspectos da integração latino-americana numa perspectiva histórica, desde as formulações no seio da CEPAL até a aproximação entre Brasil e Ar-

gentina nas gestões Sarney e Alfonsin, culminando com o Tratado de Assunção; 3) enfoca o processo integracionista no Cone Sul formalizado por este tratado, ressaltando algumas implicações de cunho geopolítico.

Crescimento, crise e reestruturação da economia mundial

As tendências contemporâneas de integração econômica, cuja dimensão talvez mais divulgada se relaciona à conformação dos grandes blocos regionais do Atlântico Norte, zona asiática do Pacífico e Comunidade Econômica Européia, devem ser olhadas como parte integrante do processo global de reestruturação que caracteriza o mundo capitalista neste final de século. Reestruturação que, por seu turno, pode ser interpretada como uma espécie de resposta à crise do modelo de desenvolvimento observado no centro do sistema capitalista mundial nas primeiras décadas desde o imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Que desenvolvimento e que crise?

Entre o segundo pós-guerra e o final dos anos 1960 as economias centrais experimentaram uma expansão sem precedentes na história do capitalismo. De forma associada com a instalação durável nestas economias de um modelo de desenvolvimento abrigando, de um lado, um regime de acumulação intensiva com consumo de massa e, de outro, um conjunto de regras implícitas e mecanismos institucionais que permitiam a evolução articulada entre as esferas da produção e da demanda social¹, o período apresentou níveis crescentes de investimentos em capital fixo, uma rápida escalada dos índices de produtividades — aos quais encontravam-se indexados os salários dos trabalhadores — e a penetração da economia industrial em praticamente todas as atividades voltadas para o consumo popular.

O padrão de industrialização associado ao "boom" econômico tinha entre seus traços marcantes a utilização em larga escala de formas tayloristas e fordistas de organização do trabalho. Vale dizer, uma elevada mecanização e uma profunda divisão técnica do trabalho. E o que deve ser salientado é que

é justamente este paradigma tecnológico, articulado entre outras coisas com o esgotamento da norma geral de consumo característica do período, que parece situar-se no centro da deflagração da crise deste modelo de desenvolvimento, crise que adquiriu contorno mais nítidos a partir do começo dos anos 1970.

Num contexto de, primeiro, redução nos ganhos de produtividade, em associação com uma crise do próprio processo de trabalho, e, segundo, queda na relação produto/capital — os dois processos ocorrendo sobre um pano de fundo marcado pelo aumento da inflação —, o crescimento econômico do pós-guerra transformou-se numa estagnação duradoura cuja face mais dramática foi a escalada do desemprego e o estremecimento das bases do Estado de Bem Estar. As principais reações a esta crise de produtividade e rentabilidade foram, por parte do Estado, a generalização das políticas de austeridade visando à redução da inflação e, por parte do empresariado, a elevação da mobilidade do capital tanto dentro dos respectivos espaços nacionais² como ao nível internacional, num caso e no outro tendo como motivação a busca de novos espaços de valorização do capital; ambas as tendências contribuíram para o agravamento da crise do emprego.

A internacionalização da produção teve contudo repercussões importantes para alguns países da periferia do mundo capitalista: significou a orientação de processos produtivos exigindo sobretudo trabalho pouco qualificado para regiões do planeta apresentando baixos níveis de salário e "clima" social favorável (garantido via de regra por regimes repressivos) a taxas elevadas de exploração³. Os anos 1970 testemunhariam desta forma o surgimento de "países recentemente industrializados", exportadores de manufaturados: na Ásia, os "tigres", isto é, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong; na América Latina, sobretudo Brasil e México.

Entretanto, um outro choque do petróleo ao final dos anos 1970 levaria os governos dos países centrais a aprofundar suas políticas recessivas. De uma situação geral de estagnação, essas economias mergulham numa efetiva recessão cujos efeitos

rapidamente atingem o Terceiro Mundo, através principalmente da brusca retração do comércio mundial e, tendo em vista a escalada das taxas de juros internacionais, do agravamento do problema da dívida externa.

É em relação a tal contexto de crise manifesta que deve ser considerado o que tem sido designado como "atual revolução tecnológica", cujo principal traço é a penetração do microprocessador e das interfaces eletrônicas tanto na fabricação de novos produtos como no próprio processo de trabalho⁴. Anunciadora de uma "nova engenharia produtiva"⁵, a revolução da microeletrônica significa a tentativa de delineamento de um paradigma industrial — que apresenta "integração" e "flexibilidade" como palavras-chave em matéria de organização da produção — sobre o qual possa assentar-se um modelo de desenvolvimento em substituição ao do crescimento do pós-guerra. Significa, pode-se dizer, a pavimentação de uma "via tecnológica" como tentativa de superação da segunda crise estrutural do capitalismo no século XX.

Dentro de uma atmosfera de crise em que a manutenção dos mercados passa a se configurar cada vez mais importante e onde, em resultado, acentua-se o protecionismo, o domínio de novas tecnologias ganha mais do que nunca a condição de elemento fundamental da competição intercapitalista. É ilustrativo disto a postura adotada pelos governos das quatro nações européias mais importantes reunidos em Londres em meados de 1984: em conjunto, aprovaram programas de fomento ao desenvolvimento tecnológico com o objetivo declarado de alcançar rapidamente um grau de cooperação em termos de tecnologia, de modo a afastar o espectro da "vassalização" das economias européias pelos concorrentes estrangeiros, como colocou na ocasião o então ministro francês da Indústria⁶.

A constituição dos mega-blocos alinhar-se-ia exatamente nesta tendência de acirramento da concorrência entre grandes organismos econômicos no centro do sistema capitalista mundial. Revolução tecnológica com busca incessante de inovação e controle do *savoir faire* e, de outra parte, integração econômica em escala supranacional, parecem portanto duas formas

de manifestação de tal intensificação na disputa por mercados cada vez mais mundializados. Na esteira destes processos observam-se o protecionismo crescente, os subsídios às exportações desempenhando um papel mais e mais importante e verdadeiras guerras comerciais⁷, fenômenos tanto mais curiosos quanto mais intenso é o discurso neoliberal em meio ao qual se materializam, como bem assinala Vizentini⁸.

Dos três blocos supranacionais que constituem a marca por excelência da integração em escala mundial, o da zona asiática do Pacífico é comumente destacado como o mais promissor no sentido da possível constituição de uma nova "economia-mundo"⁹, na forma empregada por Braudel¹⁰. Composto pelos "tigres asiáticos" e tendo à testa o Japão, este mega-bloco ganha cada vez mais a condição de centro das finanças mundiais (Japão) e, lançando inclusive mão de estratégias como a criação de Zonas de Livre Comércio — caracterizadas como enclaves dentro dos países (Coreia do Sul, Taiwan...) com autoridade própria e onde aos investidores estrangeiros são oferecidas todas as condições para a produção e exportação de manufaturados¹¹ —, qualifica-se perante a comunidade internacional como pólo de desenvolvimento de novas indústrias de alta tecnologia. O bloco do Atlântico Norte, se bem que incorporando a nação capitalista hegemônica, apresentaria como maior vulnerabilidade exatamente a situação econômica deste país: diz-se que os Estados Unidos encontram-se firmes na rota da "brasilianização", ou seja, crescentemente endividados e com desigualdades sociais que só fazem se agudizar¹². A Comunidade Econômica Européia, por sua vez, não irá a partir de 1992 senão ratificar o caráter de autocentragem que já caracteriza o seu comércio: em 1987, 58% de suas transações eram intra-regionais¹³. O elevado desemprego que aflige essas economias, o ensaio cada vez mais visível de abertura da União Soviética em direção ao Ocidente e a reunificação alemã, cujas repercussões no âmbito da economia germânica já começam a se fazer sentir em toda a sua amplitude, tornam difícil qualquer visão mais precisa sobre o futuro do bloco e até mesmo sobre o significado deste processo de integração em termos de jogo de forças no seio da economia mundial.

Integração econômica na América Latina

Não é somente entre economias centrais ou com a necessária participação destas que são observados processos de integração econômica supranacional. Pelo menos na América Latina o tema da integração é de fato bastante antigo. Como assinala Silva¹⁴, no início do século passado Simón Bolívar já defendia uma união latino-americana. Nas últimas décadas daquele século e no princípio do atual, o assunto é retomado, sendo privilegiada a ótica de preservação dos valores sócio-culturais, considerada forma de garantia da independência face à penetração de valores estrangeiros.

Mas não seria senão a partir do segundo pós-guerra que as propostas integracionistas para a América Latina adquiririam o caráter de verdadeiro movimento e que o debate em torno das questões pertinentes ao assunto revelar-se-ia mais sistemático nos foros internacionais. Particularmente com a criação do CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina, das Nações Unidas) em 1948, a discussão sobre a integração no continente ganha importante impulso. Sendo postulado no âmbito da CEPAL que o problema do atraso na América Latina requeria a dinamização das produções nacionais, com mudanças institucionais e incorporação de progresso técnico de modo a ampliar a produtividade, e tendo em vista a necessidade de mercados suficientemente amplos para amparar o crescimento industrial, a criação de um mercado regional latino-americano passa a ser cada vez mais apontada como imprescindível.

Assim é que, na qualidade de desdobramentos de intensos e longos processos de discussões e negociações, materializam-se ao longo dos anos 1960 três das mais importantes iniciativas de integração no continente: ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), com participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela; MCCA (Mercado Comum Centro-Americano), envolvendo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua; Pacto Andino (subgrupo da ALALC), com Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Dos três programas, o Pacto Andino foi o que aparentemente colocou de modo mais explícito o problema de uma efetiva integração: eram visadas medidas que possibilitassem a coordenação dos planos nacionais de desenvolvimento e a harmonização das políticas econômicas e sociais, aparecendo a liberalização comercial apenas como um entre vários outros aspectos¹⁵. A crise tanto da ALALC, evidenciada em meados dos anos 1970, como do MCCA, sobretudo a partir de 1969, possui segundo as evidências ligação com a concepção por demais "comercialista" dos respectivos acordos. No caso da ALALC, especificamente, os problemas pareciam relacionar-se acima de tudo com a falta de cumprimento dos próprios princípios fundamentais do programa: sendo a liberalização alfandegária o elemento chave daquele acordo, a relutância dos participantes em relação à dinamização deste processo não poderia senão significar graves problemas de implementação do programa.

A tal ponto que, por uma série de razões importantes envolvendo sobretudo uma extrema dificuldade no cumprimento do princípio do comércio equilibrado entre os países, a falta de regulamentação a respeito da localização de novas indústrias no conjunto do espaço formado pelos países, a inexistência de uma harmonização das políticas macroeconômicas nacionais, o agravamento das disparidades sobretudo em termos de desenvolvimento industrial e também a manifestação de oposições internas em cada país, ligadas ou não ao ideário de manutenção da soberania nacional¹⁶, a ALALC esgotou-se e foi substituída em 1980 pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). A partir de então, com objetivos menos ambiciosos e com maior dose de realismo e flexibilidade, a ênfase passaria a ser a integração econômica por convergência, com base em programas de menor amplitude seja em termos setoriais, seja em termos geográficos.

No que concerne especificamente ao Cone Sul, aos anos 1980 testemunharam sobretudo uma importante e, até certo ponto, inusitada aproximação entre Brasil e Argentina. Principalmente a partir da ascensão ao poder de Alfonsín na Argentina, em fins de 1983, e de Sarney no Brasil, em 1985, começa a evoluir de forma marcada um amplo entendimento envolvendo o

tema da integração econômica, cujo marco inicial foi a Declaração de Iguazu em novembro de 1985. Constituem etapas relevantes do processo de entendimento entre os governos Sarney e Alfonsín a Ata para a Integração Brasil-Argentina (criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica, com doze protocolos), assinada em julho de 1986, a assinatura de mais cinco protocolos em dezembro deste mesmo ano e sobretudo o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em novembro de 1988, onde é estabelecida a formação de um mercado comum entre os dois países dentro de um prazo de dez anos.

Em julho de 1990, já nas gestões Menem e Collor, Argentina e Brasil reduzem para 31 de dezembro de 1994 o período de formação do mercado comum. Ao mesmo tempo, é constituído um grupo de trabalho para conduzir a integração e firmado um Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, sendo assinados 24 protocolos dispondo sobre a abordagem de questões específicas.

Menos de um ano depois, em março de 1991, Argentina e Brasil, assim como Paraguai e Uruguai, assinam em Assunção um tratado para a constituição de um mercado comum. Quadripartite, portanto, o tratado busca estabelecer o livre comércio entre os Estados Partes. Intenção que, ao que tudo indica, tem entre os principais elementos motivadores o entendimento segundo o qual a integração econômica se configura como alternativa básica para o gradual esgotamento das possibilidades de expansão baseada nas exportações para mercados tradicionais sobretudo na América do Norte e Europa.

MERCOSUL: Novo ingrediente na geopolítica americana?

A tentativa de constituição de um mercado comum no Cone Sul não pode ser desvinculada dos processos mais globais em curso na economia mundial neste final de século. Os quatro Estados Partes justificam a assinatura do Tratado de Assunção não apenas pelo que a ampliação dos mercados nacionais deverá significar, segundo eles, em termos de desenvolvimento científico e tecnológico e de modernização capaz de melhorar as

condições de vida de suas populações. O mercado comum mostra-se também importante "tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação dos grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional (...) "¹⁷ para suas economias; assim, o processo de integração representado pelo MERCOSUL "(...) constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos"¹⁸ na esfera mundial.

Uma resposta, frise-se, envolvendo questões extremamente complexas. Fundado na reciprocidade de direitos e deveres entre os Estados Partes, o Mercado Comum do Sul implicará, após o período de transição entre a assinatura do Tratado e o seu efetivo estabelecimento em 31/12/94¹⁹, período ao longo do qual ocorrerá uma progressiva liberação comercial, nada menos do que: a inexistência de quaisquer obstáculos à livre e total circulação de fatores produtivos, bens e serviços na área de influência; uma postura comum dos protagonistas frente a outros Estados em termos de tarifa externa e política comercial; políticas macroeconômicas e setoriais coordenadas, de modo a garantir aos participantes condições adequadas de concorrência; a harmonização das legislações, de maneira a fortalecer o próprio processo de integração.

Objetivos sem dúvida ambiciosos, que transcendem aqueles estampados em acordos comerciais mais tradicionais, onde tende a ser contemplado não mais do que o desaparecimento de barreiras alfandegárias às trocas de mercadorias. Metas não apenas ambiciosas, mas relacionadas com problemas de tamanha complexidade²⁰ que o Tratado previu a constituição de um Conselho do Mercado Comum e um Grupo Mercado Comum, respectivamente órgão superior e órgão executor do mercado comum, sendo ainda facultada ao segundo a possibilidade de constituir os Subgrupos de Trabalho necessários ao adequado cumprimento do Tratado²¹.

Passando ao largo das evidentes dificuldades inerentes à constituição de um processo integrativo tão complexo e abrangente, por um lado, e do entusiasmo de posições que avaliam que com o MERCOSUL "(...) a sub-região terá dado um signifi-

cativo passo adiante em sua inserção no novo esquema da economia mundial"²², por outro lado, temas — entre vários outros — que sozinhos justificariam uma reflexão demorada sobre a integração no Cone Sul, pode-se aflorar a respeito do assunto um tipo de questão que nos dias pós-Guerra do Golfo²³ freqüentou com assiduidade a agenda dos observadores das relações internacionais e a imprensa mundial: a questão da geopolítica.

Exercida, conforme Becker, "em termos das relações entre espaço e poder"²⁴, a geopolítica enquanto problemática associada à integração no Cone Sul não se coloca, obviamente, da mesma forma como era referida no rescaldo do último conflito do Oriente Médio. Naquele caso, o foco de atenção eram os desdobramentos do conflito em relação a uma ordem internacional que, a despeito da consolidação como potências econômicas de países da Europa Ocidental e do Japão, mantinha-se em termos políticos e militares essencialmente bi-polar desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Desdobramentos tendo como pano de fundo, além do "sucesso" militar do Ocidente no Golfo Pérsico, os recentes eventos do Leste europeu e as próprias questões internas da União Soviética.

No que diz respeito à integração no Cone Sul trata-se, ao invés de geopolítica mundial, construída sobre a base de um jogo de forças concernindo aos diversos territórios do planeta, de considerar a relação espaço-poder em três dimensões principais: no contexto global das Américas, área de dominação por excelência por parte da nação capitalista hegemônica; no contexto da América do Sul, onde se coloca boa parte da questão da integração latino-americana e área em que a convivência sobretudo entre os países mais influentes não tem se mostrado isenta de animosidades; no contexto de uma diversificação das sociedades locais que integram os Estados Partes do mercado comum, escala onde deverá repercutir de forma particular a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos provocada pela integração econômica.

Não se pretende aprofundar aqui nenhum destes temas: nem este é o objetivo do texto, nem o espaço de um artigo comporta

tal empreitada. O que segue não faz, portanto, senão esboçar problemáticas de análise que poderiam ser incorporadas num programa de investigações sobre a integração econômica no Cone Sul e, mais amplamente, na América Latina.

Enfocar a integração no Cone Sul em termos geopolíticos dizendo respeito ao continente americano como um todo implica relacionar aquele processo à evolução do mega-bloco do Atlântico Norte e aos interesses estratégicos deste vis-a-vis do continente.

A criação do MERCOSUL significa, de uma forma ou de outra, repetir na América do Sul um tipo de iniciativa recentemente materializada ao Norte da linha do Equador: o Acordo de Liberalização Comercial assinado em outubro de 1987 por Estados Unidos e Canadá e em vigor desde janeiro de 1989. Com objetivos ambiciosos, já que é contemplado muito mais do que a queda das barreiras alfandegárias, e indo ao encontro dos interesses das multinacionais americanas, dos exportadores canadenses e dos respectivos governos²⁵, o projeto de liberalização foi em seguida estendido na direção do México. A idéia do governo Bush, entretanto, é nada menos do que a criação de um mercado unificado em todo o continente americano: com efeito, dentro do que foi chamado "nova política dos Estados Unidos em relação à América Latina", Bush propôs em junho de 1990 o início das conversações visando à eliminação das barreiras comerciais entre aquele país e o conjunto dos países latino-americanos²⁶.

Pelo menos dois tipos de questões podem ser levantados a respeito das motivações de tal proposta. Um se refere à posição da economia norte-americana num contexto mundial de fortalecimento do protecionismo entre blocos de países. Outro tem a ver com a estratégia política global dos Estados Unidos em relação a América Latina. Ambos se enfeixam no tipo de atitude que, aparentemente, vem sendo adotado por aquele país em relação ao continente.

No primeiro caso, a busca da intensificação comercial nas Américas, apresentada como "(...) um gesto de confiança em resposta aos países latino-americanos que recentemente começa-

ram a abrir seu mercado ao capital estrangeiro"²⁷, pode ser vista como uma espécie de reação às dificuldades encontradas pelos Estados Unidos no plano do comércio exterior: seja nas exportações agrícolas, como reflexo da política de subsídios tanto na Comunidade Econômica Européia como no Japão, seja nas exportações de produtos de tecnologia de ponta, restringidas pelo aumento de competitividade daqueles mesmos países. A criação de um mercado americano unificado parece uma prioridade de tamanha envergadura para os Estados Unidos que a proposta de Bush nesta direção veio acompanhada de dois elementos que, dadas as circunstâncias atuais, mostram-se sem dúvida sedutores aos olhos da América Latina: o reexame do Plano Brady, visando a uma redução mais rápida da dívida externa latino-americana, e a ampliação de investimentos estrangeiros na região²⁸.

No segundo caso, a unificação dos mercados certamente constitui uma forma de estreitar ainda mais os laços dos Estados Unidos com o continente latino-americano, de modo a garantir que os processos (pelo menos formais) de democratização observados ao longo dos anos 1980 não venham a significar afastamento das diretrizes político-ideológicas com base em Washington. Que os Estados Unidos estão dispostos a não medir esforços para que tal afastamento não se configure, não restam dúvidas. A militarização da guerra ao narcotráfico é eloquente a esse respeito: o combate é visto como "(...) missão de segurança nacional de alta prioridade"²⁹, sendo previstas operações militares por tropas americanas na Colômbia, Peru e Bolívia. O combate à droga aparece assim como justificativa para uma intensa presença militar norte-americana na região, intenção que certamente não desconsidera a existência de movimentos revolucionários como o Sendero Luminoso no Peru³⁰.

A Iniciativa Bush ("The American Enterprise") de junho de 1990 mostra-se portanto no bojo de interesses em termos de fortalecimento efetivo da influência dos Estados Unidos na América Latina; presença tanto militar como econômica, esta última talvez significando parcialmente uma estratégia para a ampliação do poder de barganha daquele país frente à Europa e ao Japão³¹. O MERCOSUL, enquanto processo de integração en-

volvendo duas das economias mais fortes da região latino-americana, constitui algo a ser levado seriamente em conta na estratégia global da nação hegemônica. Um dado novo na geopolítica do continente. Urge, portanto, tendo em vista os interesses envolvidos, que tal situação não venha em detrimento destes.

O conjunto de países compondo o MERCOSUL passa a configurar assim para os Estados Unidos o interlocutor por excelência para a abordagem de temas candentes como o da unificação dos mercados nas Américas. E as conversações parecem ter caminhado favoravelmente aos interesses norte-americanos: "Países do MERCOSUL fecham acordo com EUA" era uma das manchetes da Folha de São Paulo de 11 de junho de 1991, onde informava-se que os "(...) cinco países afirmam sua determinação de rumar para um tratado geral que promova o livre comércio na região — acabar com os impostos que impedem a livre circulação de produtos", sendo assinalado entre outras coisas que "(...) o governo norte-americano conseguiu o compromisso do MERCOSUL para que sejam reavaliadas as normas para investimento estrangeiro nesses países"³².

No âmbito da geopolítica da América do Sul, por sua vez, é importante enfatizar que a integração no Cone Sul representa a formação de um novo vetor de força econômica — e portanto política — na área. Um novo vetor que tem no Brasil e na Argentina seus principais elementos constituintes: não apenas foi em torno da intensificação das relações bilaterais entre estes dois países que foi erigido o MERCOSUL, mas estas economias são de fato as mais poderosas da região. Assim, ainda que a tônica dos processos de integração seja a cooperação, a convergência de interesses (pelo menos temporariamente) e não propriamente a disputa, no interior do mercado comum a disparidade de forças é flagrante. É certo que Uruguai e Paraguai contarão cada um a partir de 1995 com um mercado consumidor multiplicado várias vezes, o que deverá permitir ganhos de escala, exploração de vantagens comparativas e a aceleração das taxas de mudança tecnológica e investimento. Porém a integração sem dúvida significará a atração definitiva dessas economias à esfera de influência de Argentina e Brasil.

Sobretudo à órbita do segundo, cujo setor industrial, a despeito da "década perdida", apresenta uma estrutura bem mais sólida.

Não se pode afastar a possibilidade de que a constituição desse novo vetor de força econômica e política centrado principalmente no Brasil e na Argentina venha a trazer dificuldades de relacionamento com outros países da América do Sul. O Brasil, especialmente, tem sido tradicionalmente encarado como país com pretensões hegemônicas regionais, em marcha na direção Sudoeste e do Pacífico: a pregação aberta do expansionismo por alguns autores brasileiros sobretudo a partir de 1964 só fez reforçar a histórica crítica latino-americana ao papel pretensamente imperialista do país, exercido principalmente na Bacia do Prata³³. Assim, é difícil saber até que ponto é correto considerar que, estando integrada ao mercado comum a principal fonte de emissão de críticas à postura brasileira na região — a Argentina, quando mais não fosse, pelo caráter histórico de sua disputa com o Brasil pela supremacia regional —, as manifestações de insatisfação sobre questões, por exemplo, de linhas fronteiriças mostrar-se-ão menos intensas daqui para a frente.

O que deve ser sobretudo considerado a respeito da integração do Cone Sul em termos geopolíticos na América do Sul é que o MERCOSUL significa de uma forma ou de outra um revés importante para a ALADI como foco de aglutinação no continente. Um revés certamente agravado pela decisão de cinco outros membros seus, componentes do Pacto Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), de constituir já em 1992 uma zona de livre comércio. Ora, estando o outro componente da ALADI, o México, em processo de integração com os Estados Unidos e o Canadá, o que emerge é a imagem de um virtual esfacelamento daquela Associação: em detrimento da esfera global latino-americana, é ao nível subregional que, cada vez mais, passam a ser observadas as perspectivas talvez mais promissoras de concentração internacional e integração econômica.

Considerar o processo de formação do Mercado Comum do Cone Sul tendo em conta a multiplicidade dos atores que compõem

o mosaico sócio-econômico de cada um dos países envolvidos, significa focar justamente as conseqüências da integração na sua máxima diversidade e as possíveis reações a estas conseqüências. E isto implica o reconhecimento e a compreensão da diversidade ao nível local. Não que não se deva vincular sempre as particularidades locais aos mecanismos subjacentes da sociedade como um todo. Tais processos gerais, entretanto, operam "(...) na vida das pessoas na detalhada especificidade de uma vasta variedade de situações locais"³⁴. Variedade que, sem ignorar como elemento de definição o papel importante do cultural, do social numa forma ampla, encontra no âmbito econômico o seu aspecto mais crucial tendo em vista o processo de integração.

Pois uma diversidade de especializações produtivas territorializadas pode acenar com semelhante diversidade de conseqüências locais a partir da unificação dos mercados. Por exemplo, na produção de "(...) uva a produtividade argentina chega a ser o dobro da brasileira, com vantagens de clima e solo. (...). No Brasil (...) é produzida por pequenos agricultores que terão dificuldades na reorganização da produção. Na maçã ocorre algo semelhante. (...). O pêssego, devido à concorrência do produto argentino, está gradativamente sendo reduzido. Das 120 fábricas de conservas de pêssego que existiam no Rio Grande do Sul, hoje só sobrevivem cerca de 20. A promissora indústria de óleo de oliva desapareceu do Brasil pela importação da Argentina"³⁵. Alguns entre vários exemplos do que poderá significar a concorrência na esfera agrícola e agroindustrial. Conseqüências que, no que diz respeito aos produtos agrícolas de clima temperado, produzidos tanto no Sul do Brasil como nos países vizinhos, têm na sua raiz o fato de que no "(...) Sul do Brasil essa produção é caracterizada pela pequena produção rural que utiliza sistemas de produção intensivos em mão-de-obra familiar; enquanto encontram severas restrições na disponibilidade de terras e de capital"³⁶. Não se pode afastar a possibilidade de que situações parecidas, envolvendo outros tipos de atividades econômicas, possam ser observadas nos quatro países em processo de unificação de mercado.

Conseqüências variadas que poderão engendrar reações à integração econômica igualmente diversas. O declínio — tendo em vista uma concorrência irresistível — de atividades produtivas com presença historicamente dominante em certas áreas poderá, por exemplo, engendrar movimentos sociais organizados em base territorial: práticas sociais espacializadas, na forma de protestos e/ou reivindicações dirigidos ao Estado, conferindo quem sabe real conteúdo político a regiões no mais das vezes definidas apenas institucionalmente³⁷ e permitindo talvez, de uma maneira ou de outra, fazer-se referência à questão da "identidade regional"³⁸ em relação a tais territórios. É claro, só o tempo dirá se discursos de cunho regionalista³⁹ associados à eventual organização de sociedades em base territorial serão ouvidos, discursos críticos (ainda que apenas implicitamente) de políticas públicas dirigidas no mais das vezes tão-somente às grandes questões nacionais sem a devida atenção aos respectivos desdobramentos em nível local. Entretanto, mesmo como hipótese, não se pode deixar de considerar a possibilidade da manifestação de novos limites territoriais para a arena política nos Estados Partes do mercado comum: o das regiões locais, um elemento cujo peso na geopolítica do Cone Sul talvez se revele crescente.

De fato, possíveis tensões relacionadas com a eventual decomposição-recomposição de estruturas produtivas locais não devem ser descartadas. No Brasil, o palco mais provável será a região Sul. Talvez sejam razões ligadas a isto que levaram o governador do Rio Grande do Sul (Estado que faz fronteira com dois dos três países que com o Brasil constituirão o MERCOSUL e cuja estrutura produtiva torna-o potencial e fortemente sujeito à concorrência advinda da integração) a defender, em reunião recente com os governadores dos outros Estados da região, o adiamento da formação do mercado comum para o ano 2000⁴⁰. Pois até representantes da indústria, setor que aparentemente proporciona ao Brasil a sua mais favorável posição no mercado comum, já se declararam preocupados com a integração. Os motivos apresentados giravam em torno do fato de que os subsídios governamentais privilegiariam a indústria argentina, além do que existiriam possibilidades de triangulação:

empresas estrangeiras montando produtos num país e exportando para os demais aproveitando-se das facilidades introduzidas pelo MERCOSUL⁴¹.

Questões deste tipo aparecem na verdade contempladas nos anexos I e II do Tratado do MERCOSUL, respectivamente "Programa de Liberação Comercial" e "Regime Geral de Origem", porém a preocupação manifestada por pessoas ligadas à indústria brasileira indica que as sociedades dos países envolvidos no processo de unificação de mercado devem ser amplamente esclarecidas — e consultadas — a respeito das implicações da integração econômica. Com efeito, merece ser assinalado a propósito disto que uma diferença básica entre, de um lado, o Acordo de Liberalização Comercial envolvendo os Estados Unidos e o Canadá e, de outro, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento firmado entre Brasil e Argentina em 1988 — que estabelecia prazo para a criação de um mercado comum entre os dois países, prazo reduzido pela metade e mercado estendido para Uruguai e Paraguai em 1991 — diz respeito ao seguinte: enquanto o primeiro foi resultado de decisões conjuntas entre as administrações públicas e os meios empresariais e produtivos, o segundo não se vinculou senão às intenções governamentais de reverter a tendência marcada de deterioração nas relações econômicas dos dois países⁴².

Notas

1. Este tipo de enfoque sobre a expansão do segundo pós-guerra caracteriza as análises desenvolvidas no âmbito da chamada Escola da Regulação. Alguns textos básicos são: AGLIETTA, Michel, **Régulation et crises du capitalisme: L'expérience des Etats Unis**, Paris, Calmann-Levy, 1976; BOYER, Robert e MISTRAL, Jacques, **Accumulation, inflation, crises**, Paris, Presses Universitaires de France, 1983; Uma avaliação das contribuições dos autores "regulacionistas" pode ser encontrada em BOYER, Robert, **La théorie de la regulation: une analyse critique**, Paris, La Découverte, 1987 (há edição em português).

2. Consultar por exemplo PEET, Richard, "The geography of class struggle and the relocation of United States manufacturing industry". In: PEET, Richard (ed.), **International capitalism and industrial restructuring**, Winchester, Allen & Unwin, 1987, pp.40-71.
3. Consultar por exemplo LIPIETZ, Alain, **Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers Monde**, Paris, La Découverte, 1985 (há edição em português) e também PEET, Richard, "Industrial restructuring and the crisis of international capitalism". In: PEET, Richard (ed.), 1987, Op. cit., pp.9-32.
4. Consultar LIPIETZ, Alain e LEBORGNE, Daniëlle, "O pós-fordismo e seu espaço", **Espaço & Debates**, ano VIII, nº 25, 1988: 12-29.
5. CORIAT, Benjamin, "Automação programável: novas formas e conceitos de organização da produção". In: SCHMITZ, H. e CARVALHO, R.Q, (org.) **Automação, competitividade e trabalho: a experiência internacional**, São Paulo, Hucitec, 1988.
6. **Time**, 16 de julho de 1984, vol. 124, nº 3, reportagem de capa: "The high-tech challenge".
7. Como parece querer ensaiar neste momento em relação ao Japão Edith Cresson, a nova ocupante da chefia do governo francês.
8. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes, "Crise e transição: o contexto internacional das integrações regionais". In: SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luís Alberto (coord.) **Temas de integração latino-americana**, Petrópolis, Vozes, Porto Alegre, Editora da Universidade, 1990, pp.11-31.
9. ATTALI, Jacques, "Tiers monde et économie-monde", **Revue Tiers Monde**, tomo XXI, nº 81, janeiro-março de 1980:139-145.
10. BRAUDEL, Fernand, **A dinâmica do capitalismo**, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987.

11. Cf. por exemplo TSUCHIYA, Takeo, "Free trade zones in Southeast Asia". In: PEET, Richard (ed.), 1987, Op. cit., pp.280-287.
12. Cf. reportagem intitulada "Economista prevê 'brasilianização' dos EUA" na **Folha de São Paulo** de 14/4/91, baseada em entrevista com Alain Lipietz.
13. Cf. SOUZA, Paulo Renato, "Desafios ao desenvolvimento brasileiro", **Revista de Economia Política**, vol. 10, nº 2(3), abril-junho de 1990: 17-32.
14. SILVA, Celson J. da, "Antecedentes históricos do processo de integração latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino". In: SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luís Alberto (coord.), 1990, Op. cit., pp.32-81.
15. Op. cit.
16. Cf. CARVALHO, Marcelo, "Integração crescente e o crescimento integrado: a integração econômica Brasil-Argentina-Uruguai no contexto latino-americano", **Debate Econômico**, 2(1), janeiro-dezembro de 1989: 233-300.
17. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, p.1.
18. Ibid.
19. Para o Paraguai e o Uruguai o prazo para a eliminação dos gravames e outras restrições aplicadas ao comércio recíproco é estendido até 31/12/95, conforme o Anexo I do Tratado, tendo em vista o reconhecimento pelos Estados Partes de "diferenças pontuais de ritmo" no processo de integração.
20. Como ficou evidenciado no Seminário "Brasil no MERCOSUL" promovido em Florianópolis pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, em maio de 1991, com participação de

diversos técnicos diretamente envolvidos no processo de constituição do mercado comum.

21. São os seguintes os Subgrupos de Trabalho previstos no Tratado (Anexo V): Assuntos Comerciais; Assuntos Aduaneiros; Normas Técnicas; Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial e Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordenação de Políticas Macroeconômicas.
22. ESPIELL, Hector Gros (Ministro das Relações Exteriores do Uruguai), "Tratado no Cone Sul quer integração", *Folha de São Paulo*, 26/3/91.
23. Conflito entre as forças ditas de coalizão e o Iraque entre meados de janeiro e o final de fevereiro de 1991, na esteira da invasão do Kuwait por este país.
24. BECKER, Bertha K., "O uso político do território: questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo". In: BECKER, Bertha K. et alii (org.) *Abordagens políticas da espacialidade*, Rio de Janeiro, UFRJ-Departamento de Geografia, abril de 1983, pp.1-21.
25. Cf. ARAÚJO JR., José Tavares, "Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul", *Revista de Economia Política*, vol. 11, nº 2(42), abril-junho de 1991: 92-105.
26. *Folha de São Paulo*, 28/6/90.
27. Ibid.
28. Ibid.
29. *Folha de São Paulo*, 20/5/91.
30. Como transparece na entrevista com Riordan Roett, da Escola de Estudos Avançados Internacionais da Universidade Johns Hopkins e estudioso do Brasil e da América Latina, na revista *Isto É Senhor* nº 1.132, de 5/6/91, pp.4-6.

31. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, "A integração americana", **Folha de São Paulo**, 16/5/91.
32. **Folha de São Paulo**, 11/6/91.
33. Consultar por exemplo MIYAMOTO, Shiguenoli, "Integração Brasil-Argentina: aspectos político-estratégicos". In: SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luís Alberto (coord.) 1990, Op. cit., pp.104-131.
34. MASSEY, Doreen, "The shape of things to come". In: PEET, Richard (ed.), 1987, Op. cit., pp.105-122, p.119. Sobre a importância da consideração do nível local, infra-regional, ver também LACOUR, Claude, "Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines", **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, nº 5, 1985: 837-847.
35. ADAMS, Reinaldo I., "Agricultura e agroindústria no Cone Sul". In: SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luís Alberto (coord.) 1990, Op. cit., pp.197-217, p.205.
36. Op. cit.
37. Cf. LOINGER, Guy, "Une économie politique du spatial et du territorial", **Espace & Sociétés**, nº 42, janeiro-junho de 1983: 119-127.
38. Ver por exemplo POCHE, Bernard, "La région comme espace de référence identitaire", **Espace & Sociétés**, nº 42, janeiro-junho de 1983: 3-12.
39. Para uma abordagem sobre regionalismo consultar MARKUSEN, Ann R. "Região e regionalismo: um enfoque marxista", **Espaço & Debates**, 1(2), 1981: 61-99.
40. **Folha de São Paulo**, 13/6/91
41. **Folha de São Paulo**, 31/8/90.
42. Cf. ARAÚJO JR., José Tavares, 1991, Op. cit.