

A Alca e empresários do Cone Sul

Antônio Dimas Cardoso^{*}
Yves Chaloult^{**}

Introdução

No contexto geopolítico do continente americano, evidencia-se, neste início de século XXI, a tentativa hemisférica de implementação do processo de regionalização das economias, a começar pelas próprias experiências de criação de diversos acordos entre os países. As variadas estratégias de liberalização comercial e de integração de âmbito regional vêm-se constituindo em fenômenos relevantes pelos segmentos empresariais que incentivam a economia política da globalização, a abertura dos mercados e as transformações das políticas internas de cada país.

Os processos políticos de formação de blocos econômicos indicam novos desafios para as sociedades latino-americanas. E, na década de 90, no escopo regional, suscitou-se o projeto

* **Antônio Dimas Cardoso**, doutor em Sociologia pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília (UnB), é professor adjunto de Sociologia na Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Minas Gerais, onde atua na graduação de Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social. E-mail: dimas.cardoso@unimontes.br

** **Yves Chaloult**, Ph.D. em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Cornell (EUA), é, desde 1979, professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). É autor de dezenas de artigos e trabalhos sobre os processos de integração e regionalização nas Américas, como o seu último livro, escrito em parceria com Alan Barbiero e intitulado: *Poder e déficit democrático do Mercosul: Estado, centrais sindicais e sociedade civil* (Edipucrs, 2003). E-mail: yves@unb.br

hemisférico de uma Área de Livre Comércio das Américas – Alca –, sob o auspício poderoso dos Estados Unidos da América – EUA –, com a sua criação previamente agendada para 2005, cujos impasses ao longo das negociações afetaram o prazo original para a consolidação do amplo acordo. Com exceção de Cuba, pelo menos em tese os países americanos jamais estariam tão próximos de uma possibilidade real de integração comercial, via Alca, gerando inevitáveis reações vindas de setores da sociedade civil organizada.

Legitimados pelos governos, mais do que outras categorias sociais, os empresários tornaram-se atores-chave no processo de formação da Alca, com sua inserção formal nos grupos de trabalho constituídos pelos países. Assim, do nosso ponto de vista, as negociações da Alca – embora intermitentes – propiciaram um contexto privilegiado para a observância das iniciativas estratégicas oriundas de setores empresariais, locais e transnacionais, especialmente através da tentativa de formação de novos consórcios regionais.

Portanto, para o exame da atuação de grupos empresariais no contexto de formação da Alca, primeiramente identificamos a participação das corporações representativas no âmbito das negociações hemisféricas, além de apontar a postura defensiva adotada pelos movimentos sociais. No segundo tópico, o nosso objetivo foi identificar o interesse dos principais países latino-americanos na formulação de políticas industriais visando à inserção do Cone Sul no mundo globalizado, através da formação de novos arranjos produtivos. No terceiro tópico, a questão da competitividade empresarial é analisada a partir de experiências embrionárias de formação de *clusters*, tanto no Brasil quanto na Argentina; enquanto na quarta parte do artigo destacamos os esforços institucionais no sentido de assegurar nova agenda desenvolvimentista no Cone Sul. Por fim, concluímos a nossa análise apontando as dificuldades de articulação dos interesses corporativos, mas também indicando alternativas políticas encontradas pelos movimentos sociais contrários à Alca.

1 Ações corporativas nas negociações da Alca

A ação coletiva¹ em direção a uma participação organizada do segmento empresarial nas negociações da Alca começou formalmente, em 1995, na cidade de Denver – EUA –, com a criação do Foro Empresarial das Américas – FEA. No caso específico do Brasil, sob a coordenação da Confederação Nacional da Indústria – CNI –, desde então a Coalizão Empresarial Brasileira – CEB –, formada em 1996 por 70 entidades representativas da indústria, da agricultura e do comércio, seguramente foi o *grupo de pressão* empresarial mais incisivo nas negociações da Alca. Em geral, a CEB orientou as ações corporativas em dois níveis: primeiramente, na recepção e organização das demandas empresariais de diferentes setores; e, em seguida, na transformação dessas demandas em instrumento de pressão junto ao governo, na formulação e condução das tratativas hemisféricas. Na Argentina, coube principalmente à União Industrial Argentina – UIA² – assumir papel similar à CEB, afirmando a necessidade de aliança com o Brasil nas negociações da Alca.

Nos últimos dez anos de negociações, o empresariado das principais economias do Cone Sul – especialmente no Brasil – dividiu-se diante das perspectivas de criação de uma área de livre comércio com os EUA. Os setores exportadores mais competitivos internacionalmente assimilaram a Alca como um processo natural, favorável às economias emergentes; enquanto, no campo oposto, reagiram negativamente os que viram a sua implementação como o fim do desiderato de um projeto nacional.

¹ No rol dos autores que priorizam a análise dos grupos sociais, sem dúvida, Mancur Olson é o que mais responde, consistentemente, aos problemas de ação coletiva tratados neste artigo. Além das organizações sindicais, Olson estudou o comportamento das corporações empresariais, verificando a prática do *lobby* e o seu poder de influência nos âmbitos internos e externos. Seu diagnóstico sobre escolhas racionais resultou na obra *The logic of collective action: Public goods and the Theory of Groups*, publicada originalmente nos EUA, em 1965, e editada pela primeira vez no Brasil em 1999.

² A UIA congregava, em 2000, 232 câmaras empresariais e seis federações, representando cerca de 90% das grandes indústrias e 70% de indústrias de pequeno e médio portes (IPEA, 2000).

Desde o início das negociações, a possibilidade de maior acesso ao mercado norte-americano foi apresentada como sendo o apanágio para a adesão dos países latino-americanos ao projeto de formação da Alca. Os seus defensores evocaram as vantagens estratégicas do livre comércio, enquanto entre os opositores prevaleceu o argumento de que a exposição das economias emergentes da América Latina à concorrência estrangeira seria letal para importantes setores produtivos nacionais. No caso brasileiro, as indústrias de calçados, têxtil, seguidas dos setores de *agribusiness*, celulose e siderurgia, foram identificadas como alguns desses segmentos com grande potencial de exportação. No campo oposto, surgiram os setores industriais que possuem uma lógica de produção voltada para o mercado interno, detentores de altos custos de investimentos, tais como eletroeletrônica, química industrial e bens de capital.

Os movimentos sociais, majoritariamente alijados das amplas deliberações sobre a Alca, viram esse projeto de construção da área continental de livre comércio como a reafirmação dos interesses corporativos dos atores empresariais em detrimento das necessidades dos excluídos da economia de mercado. As centrais sindicais, por exemplo, passaram a adotar uma posição defensiva, reforçando a percepção da incerteza quanto às reais possibilidades de desenvolvimento futuro de iniciativas locais auto-sustentáveis e crescimento de redes sociais de solidariedade.

2 Estratégias locais de formação de arranjos produtivos

O acirramento das discussões sobre a Alca contribuiu efetivamente para recolocar na agenda nacional a conveniência de implantação de novas políticas industriais de desenvolvimento, reatualizando, inclusive, o clássico debate sobre a dependência da América Latina perante as nações hegemônicas, especialmente nas relações com os EUA. No final da década de 90, com o agravamento da crise social no continente, a própria Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal – voltou a dar peso expressivo à defesa de políticas setoriais centradas no

interesse nacional, via articulação entre arranjos produtivos locais, através da formação de novos aglomerados industriais.

No caso brasileiro, a iminência da Alca levou o governo – especialmente no mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva – a tentar definir novas estratégias de desenvolvimento, priorizando a aproximação com os países da América do Sul. A necessidade de novas políticas industriais ganhou notoriedade na região, onde corporações empresariais passaram a definir estratégias de inserção no mundo globalizado, orientando sua competitividade visando a disputar seletivamente o mercado interno e substituir importações.

A recriação das políticas nacionalizantes tem requerido, essencialmente, sua articulação com as iniciativas locais de desenvolvimento, cujos interesses dos atores sociais são múltiplos. Cresceu a demanda por propostas chanceladas pelo Estado, com o objetivo de estimular não somente a competitividade empresarial *per se*, mas a inclusão social, o atendimento das necessidades básicas das populações mais pobres e a extensão a todos do direito ao trabalho e à proteção social.

Elites³ empresariais locais, até para assegurar a reafirmação de sua hegemonia política, passaram a assumir o discurso da necessidade de cooperação estratégica entre os diversos setores produtivos – inclusive os informais –, na tentativa de privilegiar investimentos que abasteçam o mercado interno e gerem relevantes excedentes exportáveis, através da formação de *clusters*⁴. Nesse prisma, a redução da vulnerabilidade externa da economia nacional pressupõe políticas industriais, associadas com o comércio exterior e de atração de novos recursos.

As iniciativas de formação de *clusters*, verificadas no Cone Sul, tanto no interior do Brasil como no da Argentina e no Chile,

³ Usufruindo da teoria de Mills (1981), consideramos *elites* grupos empresariais que intervêm nos processos decisórios, ora como protagonistas diretos; como formadores de opinião, ou mesmo como articuladores de demandas e pressões políticas nas esferas institucionais.

⁴ O conceito *cluster* vem orientando a implantação de projetos empresariais em todo o mundo. *Clusters* são concentrações geográficas de organizações e instituições de um certo setor, abrangendo uma rede de indústrias inter-relacionadas e outras entidades importantes para a competitividade (Porter, 1998).

são vistas como um meio econômico de adensamento das cadeias produtivas locais ante o processo estrutural de integração regional, cujo resultado imediato seria a apropriação do aumento das exportações pelos mecanismos internos de geração de trabalho/emprego e renda, além de novo posicionamento junto às corporações transnacionais. No plano político, seria o meio racional de os Estados nacionais empreenderem projetos próprios de desenvolvimento, reforçando possíveis condições de autonomia.

3 A busca da competitividade através dos *clusters*

No Cone Sul, apesar da relação de competitividade estabelecida ao longo dos anos entre Argentina e Brasil, alimentada sistematicamente pela desconfiança mútua entre suas elites, o fato é que o contexto integracionista mundial acabou por determinar a aproximação orgânica entre os dois principais países da região, através do Mercado Comum do Sul – Mercosul –, a partir da década de 90. Concomitantemente, as crises econômicas abalaram o esforço diplomático de integração, colocando em xeque a sobrevivência do próprio Mercosul, exigindo concessões políticas de ambos os governos, especialmente o brasileiro.

O novo contexto de regionalização desnudou iniciativas concorrenciais por novos espaços de investimento, sendo mais uma vez os recursos arregimentados pelo Estado regulador o alvo prioritário de setores privados locais, que procuram estabelecer “sinergia” com amplos segmentos empresariais já inseridos na economia de mercado. Há em jogo uma nova associação de interesses locais, direcionada para o “salto de qualidade” com os setores empresariais estratégicos. Em espaços internos, principalmente onde há esforços institucionais de construção de centros de excelência tecnológica, detecta-se o empenho das corporações nacionais – submetidas à concorrência internacional – na busca de soluções que possam melhorar sua competitividade empresarial e, assim, conquistar posição no comércio exterior.

Dupas (2000) aponta que, no sistema globalizado, por um lado, o esquema de produção se estrutura descentralizado de grandes corporações empresariais que competem entre si, tendo suas

matrizes localizadas nos países centrais; enquanto, por outro lado, micro, pequenas e médias empresas locais, algumas delas praticando atividades informais, encontram espaço que possa assegurar sua inserção na lógica das *novas cadeias produtivas*, viabilizando, assim – através da formação de *clusters* –, uma condição relativa de competitividade e, portanto, de sobrevivência no mundo globalizado.

As propostas de formação de *clusters*, tanto no Brasil quanto na Argentina, podem ser assimiladas também como sendo uma tentativa significativa das elites empresariais locais de promoverem o desencadeamento de ações estratégicas contra os efeitos da destruição das estruturas produtivas nacionais, afetadas ao longo dos recessivos anos 80 e 90 pela subordinação às políticas econômicas de estabilidade monetária⁵. Assim, as iniciativas internas, com o intento de aumentar a sua capacidade tecnológica, contribuíram para aglutinar interesses corporativos de distintos atores, na busca de “vantagens competitivas”.

Na Argentina, as formas de interação estabelecidas entre os diferentes atores e instituições corporativas tornaram-se determinantes para o sistema de inovação de sua economia. O esforço das elites empresariais argentinas concentrou-se no sentido de assegurar as alianças tecnológicas entre empresas, promovendo a interação que possibilitasse envolver, simultaneamente, setores produtivos, centros de pesquisa e universidades.

Obviamente que Buenos Aires, capital e principal metrópole do país, concentra a maior parte das iniciativas de promoção de novos arranjos corporativos. No entanto, nas províncias do centro e do pampa argentinos é cumulativo o esforço institucional na busca de um maior intercâmbio empresarial. Apesar das dificuldades estruturais de desenvolvimento, em razão das suas sucessivas crises, no interior da Argentina, Córdoba, seguida de

⁵ É sabido que o fenômeno da “desindustrialização”, que abateu a América Latina no final do século XX, desestruturou não somente as elites empresariais, mas, substancialmente, os trabalhadores. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – Unctad –, o refluxo da indústria é paralelo ao agravamento do desemprego na região. Os setores industriais que sobreviveram só obtiveram êxito graças a ganhos de produtividade oriundos por força da demissão de trabalhadores (www.unctad.org, 2003).

Rosário, destaca-se como sendo a segunda mais importante plataforma empresarial do país, despontando por sua capilaridade industrial, especialmente na cadeia produtiva metal-mecânica, através de fábricas automotivas e setores de autopeças.

Por meio da criação de pólos tecnológicos, a incubação empresarial expressa-se como importante elo de fortalecimento da cooperação entre atores públicos e privados. Visa a desenvolver ações demonstrativas de desenvolvimento regional e enfrentamento de questões sociais, como a reestruturação do mercado de trabalho. Essas articulações ganharam relevância no bojo das negociações da Alca, conforme orientação expressa pelo Foro Empresarial das Américas, além da pressão reivindicatória exercida pelos movimentos sociais.

Numa perspectiva sistêmica, pode-se considerar que as iniciativas setoriais argentinas ainda são pontuais. Os novos arranjos produtivos argentinos de base tecnológica contemplam, prioritariamente, interesses de corporações empresariais emergentes, que vêem o mote da exportação – fundamental para o crescimento do país – como uma nova alternativa de reprodução do capital. Uma das poucas áreas com vocação a revelar dinamismo na Argentina – a agricultura e a agroindústria de exportação – busca intensificar investimentos em tecnologia, o que, em contrapartida, agrava o problema do emprego e, por conseqüência, da sobrevivência dos trabalhadores.

A sobrevida dos nichos tecnológicos argentinos, em meio à crise econômica, foi considerada pelos próprios empresários locais como sendo uma excepcionalidade conjuntural; visto que, no final de 2001, a queda da atividade industrial foi de 12% em relação ao mesmo período do ano anterior. As estimativas apontaram que 30% e 35% da população economicamente ativa ficou desempregada ou subocupada, resultando no aumento estrutural do trabalho informal. De uma situação de ausência de pobreza, a economia Argentina transitou rapidamente para a falta de condições básicas de sobrevivência, atingindo amplas parcelas da população (Cepal, 2003).

Com a “desindustrialização” do país, a desarticulação social do trabalho formal abriu espaço também para a proliferação de iniciativas “empreendedoras”, arregimentando grupos de prestadores de serviços, o que contribuiu para a formação de “re-

des” de trabalhadores terceirizados junto às novas unidades de base tecnológica. Assim, as pequenas e médias empresas tiveram condições de sobreviver, mas sem a necessidade de novos custos de contratação formal de mão-de-obra.

A destruição da estrutura produtiva Argentina foi muito mais intensa e prolongada que a sofrida pela economia brasileira desde a crise da dívida nos anos 80. A consequência é que a Argentina passou a viver um impasse, parecendo estar mais propensa a retomar a sua “vocação” histórica de grande exportador de matéria-primas. Desde então, o debate passou a ser travado entre analistas argentinos sobre as possibilidades de superação da crise estrutural, também provocando ceticismo quanto à viabilidade econômica dos projetos de formação de novos pólos tecnológicos (O`Connell, 2002).

Já no Brasil, desde quando se consolidou o processo de abertura da economia, no final da década de 80, a necessidade de uma nova agenda de desenvolvimento plasmou o debate em torno de distintas alternativas de política industrial, embora as iniciativas caminhassem em direção ao aumento da competitividade da economia interna. As negociações sobre a Alca acirraram as discussões sobre o tema, exigindo explicitação das posições políticas por parte de seus principais atores sociais.

No caso do Brasil, o dilema sobre a melhor estratégia a seguir persistiu, apesar de, ao contrário da tendência argentina, ter sido possível construir melhor cenário político de aglutinação de interesses corporativos, cujos atores empresariais foram capazes de constituir-se em agentes de interlocução permanente com o Estado. No entanto, a maioria dos analistas, de distintas posições ideológicas, concorda que faz falta ao país um projeto de desenvolvimento capaz de conciliar estabilidade com crescimento mais acelerado e redução da dependência de recursos financeiros externos, a fim de reconstruir “amplo consenso” sobre a inserção internacional do Brasil.

A ciranda financeira prosperou no Brasil – assim como na Argentina – sempre que os governos abusaram da emissão de títulos para o financiamento de modelos concentrados e excludentes, colocando o Estado como principal agente da transferência de riqueza de toda a sociedade para grupos de elite. O discur-

so hegemônico de abertura econômica, com as corporações globais, exigia mercados globais.

A consequência prática foi que, além de estagnação, marginalização, violência e desemprego, atingindo sobremaneira a maioria da população, ao longo dos anos, setores produtivos perderam competitividade ou estancaram em mercados cuja escala é limitada por falta de renda, de demandas por bens e serviços.

O modelo de política industrial praticado até início dos anos 80 era intensivo em proteção tarifária e em subsídios fiscais, complementados pela oferta de infra-estrutura em condições favoráveis. Nos anos 80 e 90, sob a égide da “globalização”, esses instrumentos tornaram-se disfuncionais. E, por isso, novas articulações estratégicas tiveram que ser estabelecidas entre as elites locais, na tentativa de gerar condições políticas necessárias para a viabilização de seus interesses corporativos.

O impacto dessas mudanças de paradigma foi significativo em mesorregiões onde o Estado criou bases institucionais na tentativa de amenizar os desequilíbrios estruturais. Uma situação emblemática evidenciou-se na área considerada mais pobre do país, onde a experiência nos últimos 40 anos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene⁶ – tornou-se um importante referencial de avaliação de política espacial praticada no Brasil, em todos aspectos, positivos e/ou negativos. O esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento industrial ficou evidente.

Entre outros fatores estruturais, a escassez de capital, de incentivos fiscais e de autonomia do Estado mostrou que novos caminhos deveriam ser trilhados. Todavia, o processo de desen-

⁶ A Sudene, criada em 1959 no governo Juscelino Kubitschek sob a concepção do economista Celso Furtado, ao longo das últimas décadas foi um instrumento decisivo de planejamento e de administração de recursos públicos direcionados ao financiamento da industrialização mesorregional. A Sudene foi extinta em 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso, por causa de fraudes, sendo reativada em 2003 no governo Lula, submetida a um “sistema de controle externo”. Porém, até outubro de 2004, a retomada da Sudene não deslançou, por problemas de disputas políticas entre as forças mandatárias no Nordeste e por conta da necessidade de contingenciamento orçamentário.

volvimento ficou atrelado a um conjunto de políticas públicas aptas a demonstrar competitividade dinâmica em médio e longo prazos, contemplando aspirações dos diferentes atores econômicos, internos e externos.

Sob esse novo paradigma, as ações institucionais foram orientadas na perspectiva de restabelecer os nexos interindustriais das principais cadeias de produção, na expectativa de responder às mudanças macroeconômicas e às novas condições de concorrência internacional graças à modernização e à especialização, bem como ao acesso ao crédito público e internacional.

Nesse sentido, ao buscar identificar a repercussão das mudanças estruturais no interior das mesorregiões, as experiências empíricas apresentaram especificidades típicas das condições socioeconômicas e históricas de cada lugar, moldadas ao sabor de variadas formas de relações sociais. No entanto, tornou-se possível também detectar similaridades com outras mesorregiões do Cone Sul, cujas condições espelham tendências generalizantes.

Este é o caso da agenda de regionalização agroindustrial, que privilegiou a formação de novos arranjos produtivos locais. Sob esse prisma, iniciativas setoriais no Nordeste brasileiro – área do “polígono das secas” constitucionalmente contemplada pela União, através dos incentivos fiscais da Sudene – emergiram como experiência emblemática de adequação ao modelo de desenvolvimento baseado na formação de *clusters*.

A tentativa de implantação de *cluster* tem sido emblemática no norte de Minas Gerais, especialmente através do Projeto Jaíba, considerado como um dos mais importantes investimentos hidroagrícolas do Brasil, onde a fruticultura passou a ser a principal alternativa econômica. Tal empreendimento, idealizado para ser o maior projeto público de irrigação da América Latina e o segundo do mundo em área contínua, sintetiza, a partir de suas experiências frustradas de colonização, a tentativa de indução, no interior brasileiro, não somente da expansão, mas também do aprofundamento das relações de produção capitalistas com elevada tecnologia e produtividade.

O Projeto Jaíba, situado às margens dos Rios São Francisco e Verde Grande, a 670 km ao norte da capital de Minas Gerais,

Belo Horizonte, encampa grandes empresas agroindustriais, apoiadas pela intervenção maciça do Estado, através da irrigação de aproximadamente 100 mil hectares de terras em pleno sertão semi-árido mineiro. Ali, o maior desafio para especialistas passou a ser o seguinte: como adequar políticas compensatórias de combate à pobreza com incentivo à competitividade econômica? Além de o assentamento de 1.400 famílias de baixa renda e dezenas de pequenos agricultores, cumprindo parcialmente a “agenda social” do projeto, em sua dimensão empresarial a idéia dos gestores seria transformar o Jaíba numa “plataforma de exportação pró-Alca”, com o incentivo à formação de *cluster* em fruticultura.

4 A tentativa de afirmação do Projeto Nacional

As iniciativas empresariais de formação de novas cadeias produtivas, em mesorregiões argentinas e brasileiras demonstraram a necessidade das elites locais de superação das formas tradicionais de desenvolvimento econômico. A escassez de recursos e as mudanças na forma de atuação do Estado passaram a exigir novas alternativas setoriais de crescimento, representando oportunidades de negócios na fronteira do conhecimento tecnológico. A estratégia de desenvolvimento, baseada na formação de novas aglomerações produtivas, passou a significar uma alternativa importante para o resgate de uma nova política de substituição das importações, cujo sucesso competitivo dependeria, acima de tudo, da seletividade dos atores sociais.

O receituário neoliberal que plasmou a América Latina nas últimas décadas, promovendo a abertura desenfreada das economias locais, fragilizou a capacidade política dos Estados nacionais, o que deixou rastros de destruição social e institucional. Alguns governos sucumbiram pela crise social, e as democracias pós-ditaduras, conquistadas a duras penas, ao longo dos últimos anos, sofreram sérios riscos de sobrevivência, com raras exceções.

Além de conservadora, a modernização na região tornou-se também “defensiva”, resultante da mudança no padrão de acumulação de capital, direcionado para o modelo patrimonial e financeiro, e não produtivo. A sobrecarga para diminuir as despe-

sas internas do governo revelou-se ainda mais acachapante na medida em que os pagamentos dos serviços da dívida pública são determinados por fatores internacionais fora do controle dos Estados nacionais. O intenso processo de expansão e de integração do mercado mundial de capitais nos anos 80 e 90, associado à aceleração dos investimentos diretos predominantemente de aquisições e de fusões, além de outros processos globalizantes vêm efetivamente constringendo a exclusividade e a competência da autoridade dos Estados nacionais, limitados em sua possibilidade de exercício da coordenação estratégica junto às populações.

Uma vez encetadas as reformas liberalizantes, culminando com a privatização em massa de empresas públicas, os principais países do Cone Sul adotaram a estratégia diplomática de melhor adequar-se à globalização, intensificando o processo *de jure* de regionalização, tendo o Mercosul como eixo essencial para reafirmação de seus interesses nacionais. Os esforços das elites de promoção da integração sub-regional, embora intermitentes devido às crises cambiais sofridas pelos principais países do Mercosul, ofereceram condições políticas para a retomada do sonho desenvolvimentista na região.

O realinhamento político entre Brasil e Argentina, especialmente após as posses dos presidentes Lula e Kirchner, respectivamente, passou a ser visto de forma ainda mais pragmática. Isto é, o Mercosul só teria sentido no âmbito de uma nova visão estratégica que pudesse influenciar o jogo da competição global, tendo a Alca e a União Européia como alvos prioritários. Mais que simplesmente acesso a outros mercados, a motivação política dos principais parceiros do Cone Sul seria evitar a adesão passiva às pressões dos países mais ricos, dando chances ao fortalecimento de empresas nacionais ante o processo de formação da Alca, o acordo com a União Européia e as negociações na Organização Mundial do Comércio – OMC.

Nesse sentido, podemos constatar que os impasses com as potências hegemônicas possibilitaram, em contrapartida, a coesão – mesmo que tênue – de interesses entre países da região, resultando em liderança diplomática brasileira, não somente de estreitamento de laços comerciais, mas também com o propósito estratégico de poder avançar no grande programa

de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul – IIRSA. Através do desencadeamento de obras de infra-estrutura, essas e outras iniciativas contribuiriam para a construção de projetos alternativos de desenvolvimento nacional, com o adensamento das cadeias produtivas regionais.

Para transformar em prática tais alternativas, o governo Lula, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, assumiu com 12 países da América do Sul o compromisso de revitalização dos Convênios de Créditos Recíprocos – CCRs –, para cobrir eventuais faltas de garantias, tidos pelos técnicos governamentais como vitais à expansão do comércio sul-americano e à realização de investimentos para a integração física do continente, através de obras de infra-estrutura⁷. Com os CCRs, os países conveniados poderiam trocar mercadorias usando suas próprias moedas, por um tempo limitado, até terem condições de utilizar moeda forte (no caso, o dólar).

A nova agenda desenvolvimentista no Cone Sul almeja a formação de uma unidade latino-americana, que na prática significaria o relançamento da Área de Livre Comércio Sul Americana – Alcsa –, cuja prioridade seria o aumento da sua capacidade de decisão, enfrentando os desafios da abertura comercial com instituições capazes de administrar interesses distintos dos atores sociais e transformá-los em processo controlado de mudança social.

A luta primordial recaiu na necessidade de investimentos externos, já que os países da região em geral dependem da captação de novos recursos para financiar o seu crescimento. Nos países do Cone Sul, não há poupança interna suficiente que possa atender às suas demandas de desenvolvimento. Nesse sentido, a Alca é vista por determinados setores das elites empresariais locais como meio estratégico para alcançar tal objetivo.

⁷ Em agosto de 2003, o BNDES, juntamente com a *Corporación Andina de Fomento – CAF* –, promoveu no Rio de Janeiro seminário para discutir a competitividade regional no processo de globalização da economia, tendo o objetivo central de formular um plano de ação visando a estruturar financiamentos de projetos de integração entre os países do continente sul-americano. Durante o evento, foram apresentados 23 projetos pelas delegações de 12 países da região (www.bndes.gov.br, 2003).

Conclusão

É sabido que as políticas de mercado até então praticadas na América Latina não se mostraram capazes de promover o bem-estar das populações; ao contrário, acentuaram crises e aprofundaram os desequilíbrios sociais. Por outro lado, o fluxo transnacional baseado no apelo tecnológico reforçou a necessidade de novas alianças com as elites empresariais locais, incentivadas a inserir-se seletivamente no mundo globalizado, adensando suas atividades à lógica estratégica de formação de novas cadeias produtivas, via constituição de *clusters*.

Com a precarização do trabalho, além de profissionais do mercado formal, nos últimos anos o alvo das organizações sindicais também passou a ser grupos de trabalhadores informais que vêm buscando novas formas econômicas alternativas, orientadas para possíveis relações de cooperação e solidariedade no cenário de intensa fragmentação social e territorial. Estas novas organizações abrangem diferentes estágios de subsistência em meios urbanos e rurais, por intermédio de cooperativas, incubadoras universitárias e empreendimentos autogestionários.

Se, por um lado, as elites empresariais intermediárias articulam-se através da formação de *clusters*, em aliança com o grande capital, no aspecto da subsistência há o reconhecimento do surgimento de novos atores sociais por meio da criação de redes de solidariedade econômica, voltadas para o novo padrão de acumulação por processos de desconcentração, descentralização e terceirização. Esse tipo de experiência produz novo tipo de ação coletiva, capitaneado pelos movimentos sociais, que estabelecem a ligação da “base” com temas de relevância continental, como a implantação da Alca.

Para os movimentos sociais, nos quais se inserem as centrais sindicais, os desafios da reestruturação capitalista determinaram uma nova onda de tomada de posição no espaço público a partir das proposições de plebiscitos, referendos e outras formas de consulta popular sobre a implantação da Alca, desencadeando iniciativas em que se solidarizam diversos tipos de atores sociais e mobilizam a luta anti-sistêmica das organizações não-governamentais, cujo mote agregador passou a ser: *não há pacto sem o mínimo de inclusão social*.

As reações e os temores no Cone Sul quanto à implantação da Alca, manifestados principalmente nos momentos mais decisivos das negociações, simbolizaram o descompasso de interesses da coletividade. As posições antagônicas dos atores sociais expressaram as dificuldades da escolha política, seja na esfera da iniciativa privada, seja na dos movimentos sociais ou mesmo na governamental.

Para as elites empresariais do Cone Sul, o projeto Alca foi assimilado de forma contraditória. Se, por um lado, representa finalmente uma oportunidade efetiva de ampliação dos negócios com o restante do continente americano, especialmente com os EUA, por outro, persistiu o receio da abertura comercial imediata e sua conseqüente exposição à competição norte-americana. Esse dilema expõe o paradoxo latino-americano que pretende assumir uma posição cosmopolita de ingresso ao mundo globalizado através de acordos de livre comércio, mas que, ao mesmo tempo, não consegue se desvencilhar das próprias limitações internas.

A nova utopia das elites liberais e internacionalizantes vislumbra uma integração efetiva e estreita com a economia norte-americana, como forma de garantir inserção mais vantajosa no novo sistema de acumulação, que possa assegurar o fluxo constante de capitais para financiamento do próprio desenvolvimento interno. No entanto, trata-se de uma integração desintegradora, pois sua seletividade econômica pressupõe o alijamento de contingentes expressivos da sociedade. É por isso que as forças do *mundo do trabalho* têm se contraposto a essa tendência de forma contundente, por meio de manifestações sociais.

A possibilidade de adoção da Alca passou a exigir dos Estados rearranjos internos macroeconômicos como reflexo das demandas encaminhadas pelos *grupos de pressão* da sociedade civil organizada. Enquanto os movimentos sociais assumiram uma evidente posição de franca resistência política contra a Alca, por sua vez, elites empresariais locais usufruíram da proposta de regionalização para tentar aumentar mais seu poder de barganha junto aos governos na reconstrução de sua hegemonia interna.

Se o espaço de participação dos movimentos sociais em acordos de livre comércio como a Alca é restritivo, em contrapar-

tida, o Fórum Social Mundial – FSM – e a Aliança Continental Social – ASC –, congregando organizações não-governamentais, grupos antiglobalização e centrais sindicais, passaram a simbolizar o “dissenso de Washington” – de forma difusa – como manifestação transnacional da pluralidade em luta contra a hegemonia globalizante. O FSM e a ASC tornaram-se, portanto, espaços políticos vitais para a transnacionalização das práticas dos atores sociais com possibilidades efetivas de inserção na tessitura social e pressões políticas junto ao arcabouço político-institucional, tanto no Hemisfério Norte quanto no Sul.

O problema central do Cone Sul – tendo como referência empírica Brasil e Argentina – passou a ser procurar combinar as regras de democracia com profunda transformação social, assegurando melhor distribuição de renda. Portanto, não há área de livre comércio que supra a falta de um modelo consistente de desenvolvimento social. Os seus possíveis resultados positivos acabaram sendo ideologizados, principalmente com o advento da Alca. Os desdobramentos desse processo de criação da Alca podem até abrir novos espaços econômicos – em troca dos constrangimentos na esfera pública –, mas jamais sintetizar um único modelo hegemônico de desenvolvimento nacional.

A interpretação sociológica nos leva a considerar a existência de uma crise de hegemonia no Cone Sul, especialmente no Brasil e na Argentina, onde os principais atores sociais competitivos demonstraram claras dificuldades políticas de agregação social e de aglutinação de seus interesses corporativos. Se em alguns casos foi possível detectar o cosmopolitismo das elites empresariais – as que apostam no Graal da ampla economia de mercado –, concomitantemente persistiu, na região, a noção de “soberania nacional”, que ainda ressoa no imaginário cultural de parcelas consideráveis das elites de bases locais, forjadas historicamente sob a égide do Estado patrimonialista.

Com o acirramento das discussões sobre a Alca, atores sociais refratários se posicionaram para reafirmar seus espaços internos de articulação, em detrimento dos encantos concorrenciais da ampla integração continental. A reação ao projeto de formação de uma grande área de livre comércio pelo menos proporcio-

nou a discussão sobre a pertinência de uma cultura de auto-afirmação, sem, contudo, significar, necessariamente, o isolamento dos atores sociais locais no mundo globalizado.

Referências bibliográficas

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FORO EMPRESARIAL DAS AMÉRICAS. **Encontro das Américas: um só continente, um só mercado**. www.alca.com.br. Acessado em maio 2001 e agosto de 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Brazil, Mercosur and Free Trade Área of the Americas** (vols. 1 e 2). Brasília: IPEA, 2000.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

O'CONNELL, Arturo. **El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el ciclo argentino**. www.eclac.org 6/1/2002.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

PORTER, Michael E. Clusters and new economics of competition. **Harvard Business Review**, Boston, v. 76, n. 6, nov./dec., 1998. p. 77-90.

www.bndes.gov.br. Acessado em 2003.

www.cepal.org. Acessado em: 7/2/2002; 9/8/2003.

www.unctad.org. Acessado em 2003.