

O MERCOSUL E A INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS

*Teresinha da Silva Bello**

O recente acordo firmado entre os Estados Unidos, o México e o Canadá — Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) — revigora as discussões em torno da formação de uma ampla zona de livre comércio no âmbito das três Américas (Norte, Central e Sul), especialmente no que tange às reais possibilidades de ampliar-se o processo de integração a todo o continente americano.

Uma análise, não muito aprofundada, das novas tendências do capitalismo atual já permite algumas considerações sobre os novos rumos que poderão tomar as relações entre a América Latina e os Estados Unidos.

A nova ordem econômica internacional está promovendo uma transformação no mapa geopolítico do Mundo. Se no lado oriental do planeta o sólido bloco que formava a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas vem cedendo espaço à constituição de repúblicas independentes, no lado ocidental do globo terrestre a tendência mostra-se inversa, com a formação de blocos econômicos constituídos, cada um deles, por grupos de países.

Dizer que o mundo capitalista, nos últimos anos, vem se caracterizando pela formação desses blocos econômicos, hoje em dia é até lugar comum. Entretanto não são muitos os trabalhos publicados que se dedicam a explorar os motivos que têm levado os países capitalistas a esse novo tipo de organização, que implica o esvaziamento do papel do Estado nacional, um dos pilares de sustentação do modo de produção capitalista.

Apesar de o bloco europeu estar sendo organizado desde os anos 50, o grande avanço no sentido de as economias capitalistas registrarem maior aproximação com seus vizinhos ocorreu a partir de meados dos anos 70, com a crise generalizada que se instalou sobre a economia mundial após o ano de 1973. O esgotamento do modelo tecnológico vigente, com redução nas taxas de evolução da produtividade e conseqüente queda nas taxas de lucro, acabou por desencadear a terceira grande crise do capitalismo. A primeira ocorrera 100 anos antes. A segunda teve início em 1929 e estendeu-se por boa parte da década de 30 deste século. E a terceira, cujo início remonta aos anos 60, tomou vulto na década de 70.

Foi na tentativa de tentar continuar se valorizando numa época de crise que o capital começou a forçar as transformações por ora registradas nos países capitalistas e que vêm dando seqüência a essa nova ordem internacional caracterizada pela existência de três megablocos.

* Economista da FEE e Professora da PUC-RS

O período de prosperidade econômica verificado após o término da Segunda Guerra Mundial começou a mostrar sinais de esgotamento no final dos anos 60. Com o objetivo de tentar segurar a queda na taxa de lucro verificada em suas economias, os países capitalistas avançados aceleraram um processo de deslocalização da produção em direção a regiões menos desenvolvidas. Tentavam, com isso, aproveitar-se das vantagens comparativas decorrentes dos baixos custos da mão-de-obra e das matérias-primas praticados nesses países de capitalismo mais atrasado, já que a forte organização dos trabalhadores dos países centrais dificultava eventuais reduções salariais compatíveis com a queda na produtividade.

Essa prática adotada pelos países desenvolvidos transformou, como decorrência, a natureza dos fluxos comerciais internacionais, já que o comércio intra-indústria e intrafirma vem apresentando um grau de participação crescente no intercâmbio internacional. Paralelamente, a categoria "produto nacional" vai perdendo espaço, pois cada vez torna-se mais difícil definir um produto quanto à sua nacionalidade. As próprias políticas comerciais externas, isto é, as ações governamentais que visam intervir nas variáveis ligadas às transações econômicas com o resto do Mundo (quer no comércio de bens e serviços, quer no movimento de capitais) vêm perdendo poder de fogo. Isto porque nem sempre o interesse do país gestor dessas políticas caminha na mesma direção das empresas multinacionais nele instaladas. Exemplificando: toda uma política de promoção de exportações levada a efeito pelo governo de determinado país pode não ser suficiente para estimular a filial de alguma multinacional aí instalada a aumentar suas vendas ao Exterior, caso uma outra filial dessa mesma empresa, localizada em outro país, consiga exportar com ganhos maiores.

A organização sincrônica do processo de produção, com os ramos industriais entrelaçando-se e interagindo a nível mundial, tem sido a alternativa encontrada pelo capitalismo atual para atender à lógica específica do sistema, qual seja, a da valorização do capital. Do mesmo modo que a expansão das multinacionais reflete uma necessidade do capital na atualidade, a formação de blocos econômicos, compostos por diferentes países, também vem ao encontro dessa mesma necessidade e tem de ser vista como parte de todo esse contexto.

A segmentação do processo produtivo levada a efeito a partir do final da década de 60 levou as atividades produtivas a se repartirem em três níveis, num processo de verticalização da produção.

"O primeiro deles abrange a concepção, a organização dos métodos e a engenharia. O segundo, num nível intermediário, engloba a fabricação qualificada, requerendo, por isso, uma mão-de-obra adequada. O terceiro diz respeito à produção com baixa tecnologia e, em função disso, não requer, em princípio, qualquer qualificação tanto no que se refere à execução quanto à montagem." (BELLO, 1990, p.64).

Da mesma maneira, a economia mundial vem se organizando em três níveis de especialização espacial.

"O primeiro (Tipo I), composto por regiões ou nações com pólos de gerenciamento e tecnológicos, recorrendo principalmente a uma mão-de-obra qualificada, voltada para a concepção e o gerenciamento, bem como às produções estratégicas. O segundo (Tipo II) abrange regiões ou nações com pólos de fabricação qualificada, muitas delas com um passado

industrial, fazendo parte de uma velha industrialização a nível internacional. O terceiro (Tipo III) envolve regiões ou nações com abundância de mão-de-obra não qualificada e com baixo valor de reprodução. Nesse caso, os postos de trabalho e as produções correspondentes aos níveis de fabricação qualificada e sobretudo da tecnologia permanecem largamente exteriores a esses países." (BELLO, 1990, p.64).

Uma análise dos tipos de países que compõem cada um dos três blocos econômicos e suas respectivas áreas de influência nos quais está dividido o mundo capitalista mostra que cada uma dessas regiões abrange países dos três tipos anteriores citados.

No caso da América do Norte, os Estados Unidos caracterizaram-se como do tipo I e, por isso mesmo, tendem a exercer um papel de liderança sobre os demais países que fazem parte desse bloco econômico. Já o México e o Canadá qualificam-se como países do tipo II, podendo a América Central e algumas regiões do México compor o tipo III.

O bloco europeu certamente é liderado pela Alemanha (tipo I), enquanto países como Grã-Bretanha, França, Itália, etc. se incluem no tipo II. No tipo III, estariam algumas regiões de Portugal, Espanha e Grécia, por exemplo, com possibilidades de expansão do bloco em direção ao norte da África e quiçá ao Leste Europeu.

Já a região que compõe a Bacia do Pacífico encontra no Japão o país do tipo I, enquanto os "Tigres Asiáticos" vão compor o tipo II, cabendo aos países asiáticos de economias mais atrasadas o papel correspondente ao tipo III.

Neste ponto, cabe a pergunta: como ficam o resto da África e da América Latina?

Dentro do quadro até agora exposto, dois caminhos parecem ser as alternativas oferecidas a essas regiões. A primeira via seria a de escolherem um modelo alternativo de desenvolvimento, fora dos moldes capitalistas, que lhes permitiria superar esse processo de marginalização, o que parece um tanto utópico, pelo menos num horizonte próximo de tempo. A outra alternativa seria a inserção dentro de um desses três megablocos, já que dentro dos moldes capitalistas em que estão inseridas suas economias (especialmente as da América Latina) dificilmente teriam condições de um desenvolvimento auto-suficiente. No caso da África, onde em muitos países o capitalismo ainda é incipiente, talvez até fosse mais viável a tentativa de uma solução alternativa. Mas, para a América Latina, com o sistema capitalista já bastante enraizado, é muito difícil encontrar-se outra saída. E é dentro desse contexto, das condições materiais aqui encontradas, que deverão ser analisadas as relações do Mercosul com os Estados Unidos, o que, absolutamente, não significa a crença da autora num determinismo histórico. Trata-se apenas de um exercício de prospecção. Isto porque a América Latina não dispõe de um país do tipo I, capaz de liderar tecnologicamente, como ocorre com os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, além de ter uma renda *per capita* significativamente inferior à média registrada nos três megablocos. Um bloco econômico formado apenas por países latino-americanos, como é o caso do MERCOSUL, dificilmente teria condições de competitividade frente a esses megablocos, já que não tem capacidade de alavancagem. Mesmo dispondo de mão-de-obra e recursos naturais abundantes, ainda lhe faltam investimentos em educação, tecnologia, inovação e pesquisa, por exemplo.

Tanto na Europa quanto no Japão, as práticas protecionistas são bastante desenvolvidas. Além disso, suas áreas de interesse são outras: a Europa está voltada para o seu próprio território, e o Japão concentra sua atenção no Sudeste Asiático. A hipótese de um vínculo mais estreito entre a Comunidade Econômica Européia (CEE), que reúne 12 nações, e a Associação Européia de Livre Comércio (AELC), que abrange

basicamente nações escandinavas, o qual tornaria a Europa uma fortaleza, está cada vez mais próxima de acontecer. Já os países da América Latina não fazem parte das prioridades político-econômicas da CEE e do Japão, e, portanto, suas chances de atrair investimentos e de aumentarem o intercâmbio comercial com essas duas potências são pequenas. Diante desse quadro, a opção natural ou inevitável sinaliza uma aproximação maior com os Estados Unidos. Assim, não restam muitas alternativas aos Estados Unidos que não sejam os países latino-americanos, cabendo destaque para o México em função da proximidade geográfica. O resto da América Latina apresenta um interesse mais limitado para os norte-americanos, embora alguns aspectos da relação Estados Unidos/América Latina devam ser levados em conta. Esse é o caso da busca de soluções para o déficit comercial norte-americano, onde a região latino-americana muito pode contribuir como cliente para os bens manufaturados dos Estados Unidos. Esse país, apesar de fazer parte do Primeiro Mundo, vem apresentando, em muitos setores, uma defasagem em relação ao ritmo de melhoria na competitividade apresentado por países como a Alemanha e o Japão, o que explica, em parte, os déficits comerciais norte-americanos frente a estes últimos países.

Tendo em vista o acirramento na competição manufatureira mundial, a qual tem criado barreiras tecnológicas cada vez mais difíceis de serem transpostas, os Estados Unidos deverão encontrar dificuldades crescentes para colocarem seus produtos nos mercados do Primeiro Mundo. Isto porque os outros países tecnologicamente mais desenvolvidos também dispõem de mecanismos de proteção mais sofisticados que as tradicionais tarifas alfandegárias. O avanço tecnológico lhes permite ganhos de produtividade capazes de tornar seus produtos melhores e mais baratos, dificultando, assim, a entrada de concorrentes em seus mercados, independentemente dos níveis tarifários praticados. Ou seja, mesmo que as tarifas alfandegárias sejam reduzidas, a economia desses países estará protegida pela barreira tecnológica e por outras formas de proteção não tarifárias. O mesmo não ocorre com os países em desenvolvimento, como é o caso dos latino-americanos, onde a proteção ainda se dá primordialmente pela via tradicional da imposição de tarifas. Assim, a queda das barreiras tarifárias ainda é a melhor maneira de penetrar nesses mercados menos sofisticados. E essa parece ser uma das explicações para o discurso liberal que toma vulto no mundo desenvolvido. Os países centrais, depois de criarem maneiras mais sofisticadas de se protegerem da concorrência, recomendam a redução tarifária generalizada, ou seja, o livre comércio.

É dentro de todo esse contexto que se pode entender a Iniciativa para as Américas. A perda gradativa de importância dos Estados Unidos no âmbito das relações de comércio internacionais foi, sem dúvida, a razão que levou o Presidente Bush a criar esse programa de eliminação das barreiras comerciais entre os países latino-americanos e os Estados Unidos, visando à criação de um bloco econômico das Américas. Segundo cálculo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a queda nas exportações norte-americanas de produtos manufaturados na última década já teria ocasionado a perda de mais de um milhão de empregos naquele país. Desse modo, é possível afirmar-se que a Iniciativa para as Américas não é um produto da generosidade norte-americana, mas o resultado de uma necessidade dos Estados Unidos, além de representar uma estratégia no sentido de aumentar o poder de barganha deste país junto à Europa e ao Japão, principalmente diante do fracasso da Rodada Uruguai.

Criada em junho de 1990, a Iniciativa para as Américas (também conhecida como Plano Bush) objetiva formar uma zona de livre comércio em todo o continente americano, do Alasca à Terra do Fogo, e sustenta-se sobre três pilares: a transformação do

hemisfério americano numa zona de livre comércio, novos investimentos na América Latina através do Banco Interamericano de Desenvolvimento e novas propostas para a redução da dívida externa dos países latino-americanos.¹

Na área de comércio, é formulado um plano comercial de três pontos, destinado a incentivar as mudanças necessárias à ampliação do livre comércio.

O primeiro ponto refere-se às negociações da Rodada Uruguaí junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), onde os Estados Unidos se comprometem a conseguir reduções tarifárias mais profundas para produtos de interesse dos países da América Latina e do Caribe.

O segundo ponto destaca que os Estados Unidos estão dispostos a concluir acordos de livre comércio com outros mercados da América Latina e do Caribe, sem, contudo, especificar datas para sua implementação. Pela proposta de Bush, eliminar-se-iam as barreiras alfandegárias (tarifas, cotas, listas de produtos protegidos), mas cada país manteria sua própria política tarifária frente a outras nações. Ou seja, trata-se apenas de um acordo de livre comércio, não alcançando sequer o nível de uma união aduaneira.

É importante destacar que o principal beneficiado seriam os próprios Estados Unidos, já que simples concessões tarifárias não trariam maiores vantagens aos países latino-americanos. Isto porque as alíquotas praticadas pelos Estados Unidos já são em geral bastante baixas — o que não ocorre com a maioria dos países da América Latina. Por essa razão, as concessões dadas a essa região deveriam situar-se principalmente nas áreas não tarifárias, que é onde se concentram as principais dificuldades de acesso ao mercado norte-americano.

No terceiro ponto, os Estados Unidos, reconhecendo que alguns países não estão prontos para um pleno acordo comercial de livre comércio, mostram disposição de negociar acordos bilaterais, cujos avanços na eliminação de barreiras ao comércio dar-se-iam passo a passo, com proporcionais adaptações estruturais.

Em relação aos novos investimentos na América Latina e no Caribe, a Iniciativa para as Américas propõe o aporte não somente de organismos internacionais — especialmente do BID —, como também se dispõe a buscar contribuições provenientes da Europa e do Japão. Vale salientar que, para fazer jus a esses recursos, os países beneficiados deverão comprometer-se a eliminar obstáculos aos investimentos internacionais, facilitando, assim, uma maior mobilidade para o capital. Através de um fundo de investimento multilateral, o Governo norte-americano compromete-se a destinar US\$ 500 milhões em cinco anos, repartidos em parcelas de US\$ 100 milhões anuais. Entretanto a primeira parcela de US\$ 100 milhões, referente ao ano de 1992, não foi liberada pelo Senado norte-americano, que, em abril deste ano, rejeitou o pedido da Casa Branca para aprovação dessa verba. A decisão dos parlamentares norte-americanos teve também um efeito colateral, já que o Japão, que também se comprometera a contribuir com US\$ 500 milhões, impôs uma condição: só vai liberar o dinheiro depois que os Estados Unidos desembolsarem a sua parte.

No que se refere à questão das dívidas externas dos países da América Latina e do Caribe, o terceiro pilar de sustentação do Plano Bush, é proposta uma maior

¹ Cabe ressaltar que sob o manto da Iniciativa para as Américas é que foi criado o NAFTA. Entretanto, de acordo com a cláusula de acesso constante do NAFTA, países como a Nova Zelândia, Austrália, Malásia, Cingapura, Israel e Filipinas dele também podem fazer parte (GM, 04 09 92, p 19).

participação do BID no sentido de fornecer créditos adicionais destinados à negociação com os bancos comerciais credores. Quanto à dívida bilateral oficial (de cada país com o Governo dos Estados Unidos), é proposta uma redução da mesma, desde que os países preencham as seguintes condições: implementarem programas de reforma econômica em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, realizarem amplas reformas de investimento com o BID ou outras instituições multilaterais e executarem programas de redução de dívidas a bancos comerciais.

Um ano após o anúncio do programa Iniciativa para as Américas, ou seja, em junho de 1991, os Estados Unidos firmaram um Acordo-Quadro com o Mercosul, nos moldes do conteúdo do Plano Bush, no qual aquele país se compromete a negociar com os países do Mercosul acordos de livre comércio que possam conduzir a conversações sobre a criação de um mercado comum no continente americano.

Esse Acordo-Quadro com os países do MERCOSUL, também conhecido como Acordo Quatro mais Um, tem três partes.

A primeira parte é uma **Declaração de Princípios**, onde é ressaltada a observância às normas do GATT, cabendo destaque para a importância do sistema multilateral de comércio, a proteção à propriedade intelectual (patentes, *copy-right* e marcas comerciais) e para a defesa de um comércio agrícola mundial livre de subsídios. Na segunda parte trata-se da criação de um **Conselho sobre Comércio e Investimento**, o qual deverá funcionar como um mecanismo de consulta entre os Estados Unidos e o MERCOSUL, tendo como objetivos:

- "1. Perseguir a meta de uma crescente abertura de mercados entre os Estados Unidos da América e as Partes Sul-Americanas.
- "2. Acompanhar o desenvolvimento das relações de comércio e investimento, identificar oportunidades para sua liberalização e negociar minutas de acordo quando couber.
- "3. Temas de comércio e de investimento do interesse das Partes.
- "4. Identificar e envidar esforços no sentido de remover os entraves aos fluxos de comércio e de investimento" (GM, 21.6.91, p.6).

A terceira parte é uma **Agenda de Ação Imediata**, onde os países signatários se propõem a dar início aos trabalhos do Conselho a partir dos seguintes tópicos: cooperação na Rodada Uruguai, redução de barreiras ao comércio e ao investimento nas Américas, acesso à tecnologia, direitos da propriedade intelectual, políticas de investimentos, práticas de subsídios à exportação de produtos agrícolas, acesso de mercado para bens e serviços, exigências sanitárias e fitossanitárias no setor agrícola, implementação de um regime transparente de salvaguarda, medidas contra o *dumping* e contra a prática de subsídios.

Como pode ser observado, o Acordo Quatro mais Um refere-se exclusivamente a comércio e investimentos, deixando de lado a questão da dívida externa, o terceiro ponto do Plano Bush. Não se trata ainda de um acordo definitivo, mas apenas de um protocolo, cuja principal característica é instituir mecanismos de consulta entre Washington e o MERCOSUL, especialmente no que diz respeito às questões comerciais, que servirá como moldura para conversações futuras em relação a pontos específicos. As dívidas externas estão sendo negociadas individualmente. Também a questão da tecnologia vem encontrando restrições, já que os Estados Unidos, no que tange a esse

assunto, vêm dando preferência a acordos individuais. Pelo visto, a Iniciativa para as Américas, apesar de fazer referência à questão do endividamento da América Latina, não tem como tônica esse assunto, como gostariam os latino-americanos.

Mesmo um acordo de livre comércio com os Estados Unidos nos moldes do NAFTA ainda se encontra num horizonte distante. Para alcançá-lo, os países latino-americanos terão de submeter-se às exigências impostas por Washington, tal como fez o México, seguindo à risca o receituário de ajuste imposto pelos Estados Unidos: além da redução tarifária, um forte programa de estabilização econômica com controle da inflação é exigido, passando-se por um plano de privatização das empresas estatais e de renegociação da dívida externa, prevendo, ainda, a adoção de leis de proteção à propriedade intelectual.

A expectativa norte-americana é receber importantes concessões em matérias de comércio de bens (tarifárias e não tarifárias) e de serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual. Como se vê, a Iniciativa para as Américas não pode ser vista como algo ligado ao interesse gratuito dos Estados Unidos no desenvolvimento da América Latina, já que os benefícios potenciais esperados por esse país são maiores do que as vantagens que adviriam para a região latino-americana.

Mas, considerando-se que a Europa e o Japão têm seus interesses voltados para outras regiões que não a América Latina e que esta não apresenta condições para a formação de um bloco econômico nos moldes dos demais já existentes, pode-se esperar que a integração latino-americana venha a ser substituída por uma integração americana. É possível vislumbrar-se que as dificuldades aí encontradas deverão ser enormes, devido às barreiras que terão de ser superadas tanto a nível político e econômico como até mesmo cultural. Para romper esses obstáculos, alguns problemas estruturais terão de ser resolvidos, trilhando um longo caminho político e diplomático. Mas, dado o quadro em que se apresenta o capitalismo deste final de século e o modo como a América Latina nele está inserido, tudo leva a crer que, mantidas as atuais condições, essa é a alternativa mais provável para a região.

Bibliografia

- BELLO, Teresinha da Silva (1990). Uma nova ordem internacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.18, n.3, p.59-72, nov.
- GAZETA MERCANTIL (21.6.91). Acordo do Mercosul com os americanos. São Paulo, p.6.
- GAZETA MERCANTIL (28.6.90). Propostas para integrar as economias do continente. São Paulo, p.8.
- GAZETA MERCANTIL (4.9.92). Trigo subsidiado é mais um capítulo das divergências entre Argentina e EUA. São Paulo, p.19.