



Georgetown University
Center for Latin American Studies

**Integração Americana:
A balança de poder do continente americano pós-guerra**

Fria

Wilson Almeida

2009

Resumo

O presente estudo tem o objetivo de discutir a Integração Americana no contexto do processo de globalização. Os diversos governos dos Estados Unidos têm tentado, no período pós-Guerra Fria, redefinir uma nova ordem regional em que figure a nova balança de poder. A metodologia usada tem sido a Integração Regional a exemplo do que ocorre em muitas outras partes do planeta. O estilo da regionalização americana, quando liderada pelos EUA, é o de livre comércio(FTA). Essas iniciativas de integração passaram por um período de crescimento vertiginoso motivado pelo clima de euforia pós-Guerra Fria, entretanto com ameaças à segurança na maioria dos países dos grande aliados dos Estado Unidos e com o descontentamento de muitas das regiões do continente americano, a integração passou a ter papel secundário na agenda regional. A FTAA foi o caso mais importante, fracassado e que este estudo buscou entender. Pelo que foi parcialmente assinado e descrito nos acordos parciais poderia ser um grande bloco.

Palavras-Chaves: Globalização, regionalização, blocos econômicos, integração regional,FTAA.

Abstract

This study aims to discuss the American Integration in the context of the process of globalization. The governments of the United States have tried, in the period post-Cold War, to redefine a new order regional bearing the new balance of power. The methodology used has been the Regional Integration the example of what occurs in many other parts of the planet. The style of the American regionalization, when led by the USA, is the free trade (FTA). These initiatives for integration have passed through a period of vertiginous growth motivated by the climate of euphoria pos-Cold War, in the meantime with threats to security in most countries of the great allies of the United States and the dissatisfaction of many of the regions of the American continent, the integration has become secondary role in regional agenda. FTAA was an example of failed targeted in this study and the objective here was to understand which in fact happened with that Treaty would a large block, as described in partial agreements signed.

Key-words: Globalization, Regionalization, Economic Blocks, Regional Integration, FTAA.

Sumário

Introdução.....	
Aproximação teórica para a Integração Americana.....	
Uniões aduaneiras e blocos econômicos.....	
Desenvolvimento econômico.....	
O Estado nacional no continente americano.....	
Neoliberalismo e o Consenso de Washington.....	
Iniciativa para as Américas.....	
A construção da integração europeia	
A construção da integração americana.....	
O processo de negociação hemisférico.....	
O povo dos Estados Unidos e o livre comércio.....	
O Parlamento dos Estados Unidos e os processos Free Trade Area.....	
Bibliografia.....	

Introdução

O orientação da política externa dos Estados Unidos para o *restante do* continente americano, ao longo de sua história, teve origem nas idéias e manifestações dos fundadores deste país. Inicialmente o objetivo era evitar e mesmo combater novas tentativas de colonialismo europeu após a independência. Essa orientação foi inspirada inicialmente na política isolacionista de George Washington, segundo a qual a Europa tinha um conjunto de interesses diferentes dos interesses americanos e que aquele era o momento certo para o afastamento, segundo trechos do discurso de despedida do Presidente George Washington, em 17 de Setembro de 1796. Para o Presidente Thomas Jefferson "a América tem um hemisfério para si mesma", não se sabe se a intenção era, naquela época, de que Estados Unidos tinha um continente inteiro a conquistar ou se respeitaria a soberania e independência dos outros Estados do continente americano. O Presidente James Monroe, em mensagem ao Congresso dos EUA de 2 de dezembro de 1823, anunciou a Doutrina Monroe que tinha como principal diretriz: "Julgamos propícia esta ocasião para afirmar, como um princípio que afeta os direitos e interesses dos Estados Unidos, que o continente americano, em virtude da condição livre e independente que adquiriu e conserva, não pode mais ser considerado, no futuro, como suscetível de colonização por nenhuma potência européia ."

O Presidente George Bush afirmava, em discurso na White House em 1990, que o potencial de mercado é o poder que proporcionará o crescimento e a riqueza das nações americanas. Sumariza dizendo que a prosperidade da América Latina(especificamente) deverá estar baseada em livre mercado e governo livre e que a longa disputa entre Marx e Adam Smith acabou com o reconhecimento de que as forças dos mercados podem orientar e promover o progresso social. Tudo isso deve ser materializado com mudanças estruturais para refazer as relações comerciais hemisféricas transformando o continente americano numa grande e próspera área de livre comércio.

O grupo de tratados NAFTA, CAFTA e FTAA, aqui chamados de integração americana(IA) foram resultantes das iniciativas dos Estados Unidos para reestruturar e reorientar as suas relações com o hemisfério ocidental, os 34 países do continente americano com exceção de Cuba, após a guerra fria. Com o fim da União Soviética(1989-1991) e de sua estratégia de comunizar o mundo, a organização das

forças internacionais, ou balança de poder, ficou temporariamente indefinida e confusa. Buscando uma nova estrutura o governo do Presidente Ronald Reagan iniciou a discussão. Entretanto, foi no governo seguinte, do Presidente George Bush que o processo de integração americana foi realmente iniciado. Pode-se afirmar que a IA foi mais uma iniciativa dos Estados Unidos da América para exercer a liderança hegemônica na região do que simplesmente uma tentativa de integrar o continente em busca de uma nova forma de relacionamento favorável para todos. As empresas multinacionais dos Estados Unidos, buscando oportunidades e mercados para seus produtos assim como grandes empresas de todos os países do hemisfério, eram as maiores interessadas nessa integração. Essa foi a iniciativa do capitalismo industrial para ampliar seus mercados no âmbito da globalização, espaço já conquistado amplamente pelo capitalismo financeiro. Com o objetivo de definir o corte temporal, sem prejudicar a compreensão global do estudo, optou-se por iniciá-lo no período pós-Segunda Guerra Mundial ou seja no marco da guerra fria. Houve, ao longo da história recente, iniciativas de aproximação dos Estados Unidos com o restante do continente. Estas iniciativas definiram posições filosóficas e eixos estruturantes para orientar futuras ações no âmbito do continente com conteúdo político, econômico e ideológico. A Aliança para o Progresso, a Iniciativa para a Bacia do Caribe, o Consenso de Washington e a Iniciativa para as Américas motivaram e deram alma a ações como o NAFTA, o CAFTA, FTAA e acordos bilaterais de Livre Comércio com o Chile, Peru, Colômbia(em negociação).

O projeto de implantação de uma área de livre comércio em todo o hemisfério ocidental envolveu muitos especialistas e negociadores dos 34 países do hemisfério, com exceção de Cuba, durou aproximadamente 14 anos e sintetizou todo o processo de Integração Americana. Na Cúpula de Mar del Plata, em 2005 na Argentina, o processo de negociação da FTAA foi encerrado, restou um grande vazio nas mesas de negociação e nas expectativas dos que se envolveram com o processo. Grandes propostas foram discutidas e muitos projetos foram negociados e elaborados. Com o objetivo de entender o que pode ter ocorrido e o que contribuiu para o fim da Área de Livre Comércio das Américas é que se propôs este estudo. Esse fato gerou curiosidade muito grande em setores da academia e dos negócios e dos governos, de tal forma, que algumas questões precisam ser respondidas:

1. O que era exatamente o modelo de integração FTA? Quais os objetivos dos Estados que o propõem?
2. Porque não se buscou aprofundar a integração como no modelo europeu?
3. Qual a relação entre globalização, FTA e neoliberalismo?
4. A FTAA era um desejo de quem?

a) Do governo republicano de George Bush ou do governo democrata de Bill Clinton?

b) Das empresas multinacionais dos Estados Unidos? Das grandes empresas(industriais ou agrícolas) dos demais dos países americanos que desejavam exportar seus produtos mais facilmente para os EUA?

5. O soft-power do Presidente Clinton foi mais eficaz nas relações com o continente que o hard-power do Presidente George W Bush? Ou os setores defendidos pelo primeiro estavam mais fortes no congresso no seu tempo na presidencia?

6. A FTAA foi um estratégia do capitalismo industrial para ampliar seu poder e atingir novos mercados de consumo e produção? Esta afirmação pode ser válida para outros blocos econômicos como a União Européia?

7. Quem não queria a FTAA?

a) Lobbies de setores da economia dos EUA, como sindicatos de trabalhadores e o setor agrícola, por meio de seus representados no congresso?

b) O governo republicano de George W Bush com atenção desviada para assuntos de energia e segurança? ou

c) Políticos de esquerda dos demais países do continente?

8. Quais as principais posições negociadas e o que tornou a negociação impossível? Quais eram os pontos nevrálgicos?

9. A FTAA acabou de fato, ou quem a queria esta tendo e quem não a queria desistiu dela?

10. Alguns países do hemisfério ocidental aprenderam a dizer não aos EUA? Qual o nível engajamento de setores populares de opinião pública tanto dos EUA como dos países do resto do continente?

O problema

Com o fim da Guerra Fria e necessidade de uma nova ordem internacional, diversos governos dos EUA – Reagan, Bush, Clinton, W Bush - propuseram para o continente americano uma relação comercial mais próxima, de tal forma, que transformaria a região no mais importante bloco econômico do mundo. Setores políticos e econômicos dos Estados Unidos, e em todo o restante do continente, se manifestaram contra essa iniciativa. Mesmo sem estarem do mesmo lado e mesmo tendo razões diferentes ou até opostas, alguns segmentos importantes dos governos e da sociedade civil, de muitos dos países do continente, somaram esforços e extinguiram o projeto que iniciaria um novo caminho nas relações comerciais e econômicas integrando todo o hemisfério. A capacidade de articulação da política externa do Governo George W Bush – que foi o último governo a negociar a FTAA - não obteve êxito nos seus propósitos de integrar o continente, provavelmente porque as questões econômicas envolvendo o

comércio não eram prioridade, em função de forte agenda de segurança. Alguns países se manifestaram contrários à evolução do modelo FTA por não concordarem com os termos que estavam sendo propostos pelos Estados Unidos, sobretudo da manutenção das altas tarifas de importação de produtos, e os altos níveis de subsídio praticados pelos diversos governos.

À medida que o processo de negociação avançou observou-se crescimento do entendimento e da cooperação em áreas como: compras governamentais, regras de concorrência internacional e suas penalidades, propriedade intelectual, o comércio de produtos agrícolas e as questões vinculadas a economias menores, para citar alguns. O projeto inicial foi sendo modificado, provavelmente para melhor, e deixou de continuar interessando aos seus criadores ao tempo em que interessava a grupos que nunca tinham pensado nessas possibilidades.

Há muito em comum entre os três processos que caracterizam e formam a Integração Americana (NAFTA, FTAA e CAFTA). Em muitas passagens deste estudo eles serão confundidos propositadamente. O NAFTA foi o primeiro processo negociado e funcionou como uma espécie de laboratório para futuras iniciativas. O CAFTA foi negociado mais recentemente e foi uma espécie de laboratório também, desta vez para rever os erros cometidos no âmbito do principal processo que foi a FTAA.

A hipótese que se propõe testar neste estudo é que “A integração americana tem sido resultado da política externa dos EUA para o continente americano no período pós-Guerra Fria para a reestruturação e reordenamento da nova ordem internacional. Foi mais o resultado dos interesses comerciais e econômicos das empresas multinacionais dos Estados Unidos e das grandes empresas do restante dos países americanos. O coração do processo de Integração Americana foi a FTAA, nela os grupos que pressionavam favoravelmente não puderam superar a força dos interesses políticos e econômicos contrários no Congresso dos Estados Unidos e nos governos de países como Brasil, Argentina e Venezuela.”

Aproximação teórica para a Integração Americana

Este capítulo tem o objetivo de estabelecer um marco teórico que delimitará entre os inúmeros estudos sobre regionalismo e teoria da integração aqueles que serão úteis para construir conceitualmente os capítulos seguintes e ajudar a demonstrar as hipóteses propostas.

Nos últimos sete anos, o interesse pelo regionalismo foi arrefecido depois de um período de grande interesse, nos anos 1990. O período que começou no final dos anos 1980 foi marcado pelo ressurgimento de um novo regionalismo na política internacional. Antigas organizações que apareceram nos anos 1950-1960 voltaram ao cenário internacional e outras foram criadas.

Alguns autores têm considerado o regionalismo como um processo maduro e em decadência, outros acreditam que esse é o tempo de reajuste para nova investida e que o processo de aproximação entre os Estados nacionais é irreversível porque está conectado com o processo mesmo da globalização. Salvatore(1994) afirmou, em 1994, que o mundo está se movendo, provavelmente de forma irreversível, para uma ordem internacional caracterizada pelo domínio de três grandes blocos econômicos – um bloco liderado pelos EUA, um bloco liderado pelo Japão e a União Européia. No caso do Japão, há que se rever a afirmação e considerar o crescimento da China nos últimos 15 anos. Peter Drucker(1995) afirma, por outro lado, que é necessário prestar a atenção que a *“economia do conhecimento”* cria de forma inevitável um novo regionalismo sem fronteiras nacionais. Castells(1996) defende um modelo de integração por redes.

Aaron Friedberg(1994) argumenta que a retórica recente e dominante tende a priorizar a regionalização ao invés da globalização e a fragmentação ao invés da unificação. Essa é também a compreensão de Rosecrance(1991) em seu estudo *“Regionalism and the Post-Cold War Era”*. As primeiras perguntas a serem respondidas são: qual a definição de regionalismo? E como surgiu o regionalismo? Em todas as definições encontradas há imprecisões e dificuldades de abrangência universal e aplicação a todos os exemplos encontrados empiricamente.

Não há respostas simples que satisfaçam a essas perguntas pelo fato de que não há nenhuma região absoluta ou naturalmente determinada e não há nenhuma explicação única que determine as origens e o desenvolvimento da idéia de região. Nye(1971) definiu uma região internacional como um número limitado de estados, unidos por uma relação geográfica e por um grau de interdependência mútua. Ele, em conseqüência, considera regionalismo como a formação de agrupamentos interestaduais

abrangendo uma ou mais regiões. A área de livre comércio existente entre Estados Unidos e Israel, se contrapõe a esta definição, não há “uma relação geográfica”.

Desde Maximiliano Sully(1559-1641), ministro das finanças de Henrique IV da França, com o seu projeto para a Pax Perpétua para a Europa, passando por autores Rousseau, Kant e Saint-Simon, muitas propostas foram elaboradas com o intuito de acabar com as constantes e devastadoras guerras além de promover o comércio e o crescimento econômico. Essa evolução torna evidente que o senso e a consciência regional vieram antes das organizações regionais formais. Tal critério não pode ser considerado científico; mesmo assim, é útil considerar a história do regionalismo coincidente com o aparecimento das instituições regionais modernas, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

Em seus estudos sobre uniões aduaneiras, Viner(1950) observou que os economistas da época ao se depararem com uma nova forma de organização regional – o regionalismo dos anos 1950 - reivindicaram ter encontrado o uso adequado do conceito de região econômica. Não se pode dizer, no entanto, que eles tiveram sucesso na sua conclusão. Continuou impossível para aqueles pesquisadores identificar se dois ou mais territórios estão numa mesma região econômica.

Fishlow(1992)argumenta que o regionalismo emana das forças naturais de proximidade, renda e convergência política e um grande comércio intrafirma. Os estudos de Dixon & Moon(1993) consideram o regionalismo como sendo o resultado de escolhas políticas tomadas por *decision makers*. Baseado nessa definição, o regionalismo é entendido como consequência das políticas governamentais (como a formação da União Européia), com o propósito de aumentar o fluxo da atividade político-econômica entre um grupo de estados próximos geograficamente.

Vários autores definem regionalismo considerando termos não geográficos. Benjamim Cohen afirma que um grupo de países que adote a mesma moeda (normalmente de um dos membros), forma uma região monetária, embora esses países não necessitem estar localizados próximos uns dos outros. Países que compartilham cultura, língua, religião e formação étnica comuns – mas não têm proximidade geográfica – podem ser parceiros regionais, ainda segundo Cohen.

Essa noção de regionalismo provém da idéia de que vários fatores não governamentais podem induzir aumentos no nível da atividade política e econômica entre os países se eles estiverem localizados próximos uns dos outros, ou não. Adotando uma concepção similar, Charles Kupchan argumenta que uma região é compreendida por estados quando há um sentido de identidade comum compartilhada. As origens da identidade comum varia entre diferentes regiões. Mas, na visão de Kupchan, esta é uma pré-condição para identificar um grupo de estados que compartilham uma região, sem levar em consideração a sua localização geográfica.

Segundo Fawcett(1993), se o referencial para o regionalismo é a organização formal, sua origem não deve ser considerada muito antes de 1945. “Com a exceção do sistema interamericano, muito poucos agrupamentos regionais existiram antes da Segunda Guerra Mundial.”

Para outros autores, como Hurrell(1993), o início do regionalismo teria ocorrido no final do século XIX, com o surgimento do sistema interamericano.¹Entretanto, pode-se alegar que, entre as organizações internacionais que surgiram desde o século XIX, muitas sejam eurocêntricas e, em decorrência, efetivamente regionais em alcance. Porém, como discute William Wallace, a idéia da Europa como uma região dentro de um sistema global maior teria parecido um anátema. O que na realidade existiu foi uma Europa que era o centro da ordem mundial. O que emergiu neste período, porém, foi um número crescente de associações internacionais públicas e privadas, com uma organização estrutural que permeava muitos países do mundo.

A General Postal Union e a International Law Association foram dois exemplos de tais associações funcionais que precederam a tentativa, pelos vencedores da Primeira Guerra Mundial, para formar uma organização internacional com características mais ambiciosas. Essas organizações e o próprio sistema de Liga, inspirados pelo pensamento idealista dominante à época de sua criação, tinham a pretensão de serem universais.

Evitar a guerra, tarefa da Liga de Nações, exigiu o compromisso da comunidade internacional inteira e não apenas de determinadas partes do mundo. O regionalismo estava em conflito com os princípios de segurança coletiva internacional e a idéia de um governo internacional. Este era um ponto acentuado pelos fundadores de organizações universais e também por autores como David Mitrany(1944).

À época da Segunda Guerra Mundial, o regionalismo não tinha entrado ainda no vocabulário das relações internacionais o seu aparecimento se deveu aos conflitos internacionais dos anos 1930 e a expansão e transformação da sociedade internacional.

No final dos anos 1950, frustrados os esforços dos Estados Unidos de criar uma economia internacional unificada, o mundo foi dividido no que Stalin chamou de “dois sistemas”: o bloco soviético, composto de economias planificadas, e o mundo capitalista, liderado pelos Estados Unidos, segundo Gilpin(2000). A Segunda Guerra Mundial e suas conseqüências demoliram a velha ordem européia e dividiram o mundo em duas esferas, onde as novas superpotências competiram pela influência e

¹ Depende do tipo de análise que se faça e dos objetivos pactuados nos acordos regionais. No caso do sistema interamericano, os objetivos e a intensidade de integração não se comparam ao que se costumou caracterizar de acordo de integração para a constituição de blocos econômicos após a Segunda Guerra Mundial.

domínio mundial. A região, como uma unidade de análise, tornou-se importante no contexto da guerra fria e provocou um crescimento da autoconsciência regional.

Para Gilpin(2000), durante os quarenta anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, dois vetores se sobressaíram e matizaram aquele cenário: o grande embate político entre as duas superpotências, que caracterizou a guerra fria, e a economia internacional criada em resposta a essa disputa e que dominou as relações internacionais. Segundo Hoffmann(1987), um importante fenômeno da política mundial do pós guerra foi a divisão de um sistema internacional grande e heterogêneo em vários sub-sistemas, em que os padrões de cooperação e formas de controle de conflitos se tornaram mais intensos, ou menos ilusórios do que no sistema global.

Tudo isso se refletiu na criação de uma nova organização global, a Organização das Nações Unidas, planejada e desenhada para controlar as deficiências do sistema de ligas. Alguns conceitos idealistas e internacionalistas que estiveram presentes no texto da Liga das Nações surgiram nas primeiras conferências das Nações Unidas. Novas teorias apareceram e tomaram lugar nas primeiras tentativas de determinar uma nova concepção da ordem mundial. O regionalismo fez a sua primeira aparição na versão preliminar da Declaração das Nações Unidas, levada a efeito em Dumbarton Oaks, em 1944, com o texto: *“The existence of regional bodies for dealing with peace and security matters should not be precluded...; ...that had already made heavy political investments in such arrangements as the Inter-American system, the Commonwealth and the Arab League. “*

No texto final da declaração, foi enfatizado o papel dos blocos regionais como agências de primeiro recurso nas disputas entre seus membros. Esse texto trouxe a primeira referência e aceitação do regionalismo por uma importante organização internacional.

Para autores como Morgenthau(1948),² mestre da teoria realista das relações internacionais, era absolutamente irrelevante se tais instituições eram globais ou regionais. As relações internacionais tinham como objetivo principal a luta pelo poder em um mundo em que agências internacionais podem executar somente serviços modestos.

A experiência de cooperação internacional nos primórdios da guerra fria parecia justificar a posição desses autores. As Nações Unidas foram paralisadas, seu sistema de segurança internacional ficou impotente. Agências regionais foram subordinadas aos propósitos e interesses do conflito Leste-Oeste. Muitos desses organismos regionais foram projetados para servir aos interesses de uma das duas superpotências. Em seguida, foram feitos importantes pactos de segurança seletivos, que cresceram rapidamente nos primeiros anos da guerra fria: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o

² KNOPF, Alfred A. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York. 1948.

Pacto de Varsóvia, o Pacto do Rio. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por sua parte, se tornou um veículo para a promoção de interesses dos EUA na guerra fria, embora contra o desejo de alguns de seus sócios. (FAWCETT,1993).

As instituições européias também criaram na Europa Ocidental uma aliança anti-soviética. Os movimentos "pan", cujos interesses as organizações regionais e assemelhadas reivindicaram apoiar, nunca conseguiram a unidade desejada entre os seus diversos membros. Conforme dito anteriormente, as limitações das organizações regionais do pós-guerra logo se tornaram óbvias à concepção da anarquia internacional dos realistas.

Europa era um ponto de partida para um jogo adicional de experiências de integração. E, seguindo a experiência européia, vieram tentativas para criar mercados comuns e associações de livre comércio no Oriente Médio, África, Pacífico e nas Américas. Nos anos 1960, muitas propostas surgiram, como NAFTA, Pacific Free Trade Agreement (PAFTA), Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e várias outras. Com a proliferação de instituições regionais, a literatura sobre regionalismo cresceu. Os cientistas sociais tentaram descrever, explicar e prever as conseqüências dessa nova tendência do regionalismo. (JAGDISH, 1991)

O desafio regionalista do fim anos 1950 e início dos anos 1960 iniciou um processo de decadência em meados dessa última década. E não se pode dizer que houve uma razão comum para a decadência de todos os acordos regionais. Na América Latina, uma sucessão de golpes militares limitou, na maioria dos casos, aumento no comércio exterior, pela natureza própria dos seus governos, fechados ao comércio externo e implementando programas de substituição de importações.³ A esse respeito Cervo observa que:

Tampouco pode-se afirmar categoricamente que o modelo substitutivo respondia ao exacerbado protecionismo latino-americano que o precedeu, porque sua filosofia era a de promover mudanças estruturais na economia da região, uma necessidade histórica que o processo de integração recente contempla, que põe ênfase na competitividade e na apropriação de tecnologias avançadas. (CERVO, 1997)

Ainda segundo Cervo(1997), nesse período a diplomacia brasileira decidiu e empenhou-se no sentido de complementar o modelo de substituição de importações com o modelo de substituição de exportações. “Com efeito, o vasto parque industrial já implantado no Brasil havia cumprido com a sua função original e pressionava os mercados externos de manufaturados”. A América Latina com um todo

³ Houve exceções como no caso do Brasil, cujo regime militar procurou abrir a sua economia para o intercâmbio comercial nesse período. No caso do Chile essa abertura com características fortemente neoliberais foi ainda mais acentuada.

tentou converter a ALALC em via de escoamento inter-regional de manufaturas. Essas tentativas falharam e a ALALC caiu em descrédito e o termo integração passou a ter uma conotação mais política que comercial. O declínio do termo e do conceito de integração ocorreu na linguagem diplomática brasileira em tendência contrária à ascensão do termo cooperação.

Ao final da década de 1960 havia poucos locais fora da Europa, onde a experiência do regionalismo tenha produzido resultados tangíveis. Apesar disso, Haas escreveu, em 1975, que a integração regional estava obsoleta na Europa Ocidental e em obsolescência - embora ainda útil -, no resto do mundo.(HAAS, 1975)

Os anos 1960 e 1970 foram marcados, também, pelo desafio regionalista do terceiro mundo, manifestado em agrupamentos, como o Movimento dos Não-alinhados (NAM), ou o Grupo dos 77. A repulsa ao conflito Leste-Oeste e às relações econômicas Norte-Sul incitou a construção de coalizões dos estados do sul que com larga experiência em política mundial e inspirados na Escola da CEPAL defenderam reformas estruturais importantes no sistema internacional. Esse movimento intelectual buscava desenvolver uma alternativa teórica para entender melhor as questões do subdesenvolvimento. Alegava que os modelos econômicos vigentes, à época, e criados, tendo como referencial as economias desenvolvidas, não eram eficazes para entender esse fenômeno. Esse movimento foi denominado estruturalismo.

Muitos estruturalistas⁴ eram também da escola da dependência e estavam interessados em usar o regionalismo como uma ferramenta na luta para terminar com a exploração e a relação de dependência entre os países em desenvolvimento (do Sul) e os países industrializados (do Norte). Eles se dividiram entre os que adotaram um distanciamento das organizações internacionais existentes e os outros, que pregavam que aquelas instituições poderiam prover a base para uma mudança na condição do Sul. Todos os estruturalistas, entretanto, concordam com a utilidade do regionalismo para o terceiro mundo de alguma forma.

Houve, ainda, várias tentativas deles para promover o regionalismo por meio de organizações como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o G-77 e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A solidariedade necessária nos países em desenvolvimento e definida pelos teóricos do estruturalismo não se materializou. Até mesmo o impacto das realizações da OPEP, no início dos anos setenta, ou as demandas para uma nova ordem econômica

⁴ Entre os estruturalistas estão Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Aldo Ferrer, Raúl Prebisch, entre vários outros.

internacional articulada no final da década, não produziram o efeito desejado em termos de unir países em desenvolvimento em torno de metas comuns.

O desapontamento dos escritores regionalistas (funcionalistas) por essa falta de concertação e o acirramento da guerra fria, no final dos anos 1970, pareciam reafirmar a natureza conflitual nos negócios internacionais, assinalando outro triunfo do *power politics model* (dos realistas), agora refinada e melhor elaborada sob a forma dos novos constrangimentos da anarquia internacional; a prevalência do conflito; a crescente importância relativa dos atores internacionais que não fazem parte do estado e os limites para cooperação internacional segundo os neo-realistas. (WALTZ, 1986)

Em muitos aspectos, pelo menos até meados dos anos 1980, ficou evidente que os fatos da política internacional pareciam apoiar a posição deles. Entretanto, o regionalismo europeu, assim como o do terceiro mundo, superou com muitas dificuldades os desafios internacionais, principalmente por questões políticas. A ONU entrou em um período de crise aguda, e as mais velhas organizações regionais como a OEA e a ALALC, tiveram sérias dificuldades para conseguir consenso entre os seus sócios em torno de um amplo leque de assuntos.

Os primeiros novos exemplos de organizações regionais foram a Associação de Livre Comércio do Sudeste Asiático(ASEAN), em 1967 e Comunidad del Caribe(CARICOM), em 1973. Outros emergiram nos anos 1980: o South African Development Conference (SADC), em 1980, O Conselho de Cooperação do Golfo(GCC) em 1981, a Associação Sul-asiática para Cooperação Regional(ASACR), em 1985 e neste mesmo ano os primeiros tratados que culminaram na criação do Mercosul. No ambiente inseguro da “segunda guerra fria”, tais organizações representaram importantes iniciativas para criar consensos de segurança em uma determinada área, sem o apoio direto de um poder externo. (ALMEIDA, 2003)

Os avanços e o aprofundamento da Comunidade Européia, em meados dos anos 1980, criaram um padrão de mudança econômica global. Uma radical transformação na Europa Oriental e na União Soviética (URSS), no final da década, foram referências necessárias para criar um interesse renovado de ambiciosas formas de regionalismo. Há, entretanto, questões importantes a responder como: O que há de diferente nesse novo regionalismo que o distingue do antigo? E quais as suas reais origens?

Ao longo do período da guerra fria, o regionalismo tinha permanecido na agenda internacional, mas sua extensão estava limitada e refém da natureza bipolar do sistema a que todos os arranjos regionais eram subordinados. Outro fator que também limitava a ação do regionalismo era a tenacidade com que os estados estavam agarrados à sua soberania (e ao seu isolacionismo) e aos temas relacionados com o “interesse nacional”, não só na maioria dos assuntos de alta importância política, mas até em assuntos de pouca relevância.

Almeida(2003) defende que o retorno do regionalismo à agenda internacional nos anos 1990 produziu uma reação complexa e plural em função da conjuntura e da ordem. Há alguns estudiosos defenderam que aquele regionalismo congregava características que propiciariam o entendimento da ordem internacional pós guerra fria. Outros, mais céticos, acreditam que, assim como o regionalismo dos anos 1960, aquela versão tinha vida limitada e não cumpria o que estava pactuado nos seus tratados e acordos.

Três impactos podem se apontados como responsáveis pela criação e caracterização do que se chamou de ordem internacional do regionalismo: a grande transformação nas relações internacionais causada pelo fim da guerra fria, a aprovação do *Single European Act*, em 1986, e o impacto do aumento global das transações comerciais e financeiras. Essa ordem de forte cunho comercial e econômico teve um curto período de vida que pode ter acabado com o ataque aos Estados Unidos pelo terrorismo internacional em 11 de setembro de 2001.

O surgimento de novas iniciativas de regionalismo esteve associado também a alguns eventos, como: o medo generalizado e recorrente a respeito da estabilidade da OMC e do sistema multilateral de comércio, o impacto da crescente integração e globalização, mudança de atitudes no tratamento do desenvolvimento econômico em algumas partes do mundo em desenvolvimento e o impacto da democracia e democratização. Esses impactos foram responsáveis pela proliferação dos novos blocos regionais e pelo reaparecimento dos antigos blocos.

O regionalismo, entretanto, já tinha se arraigado antes do fim da guerra fria(a partir de 1985), empurrando essas regiões para o centro da política internacional. De certo modo, isso foi possível somente pelo início do colapso do sistema bipolar. Significativamente, o novo regionalismo progrediu na direção da cooperação regional, aumentando o que já havia em várias áreas da Europa Ocidental, nas Américas, no Sudeste da Ásia e no Oriente Médio. Avanços na Comunidade Européia e mudanças políticas e econômicas em nível global ajudaram a responder por essas mudanças.

A ONU, além de outras organizações internacionais, se beneficiou, de algum modo, da atmosfera melhorada, provocada pelo relaxamento das tensões Leste-Oeste.

A regionalização não é uma resposta à globalização ou a sua antítese. As duas são tentativas de redução da importância dos Estados e criação de ambientes coletivos onde a soberania estatal é compartilhada. O regionalismo aberto, segundo o conceito da CEPAL, é um momento intermediário para a globalização ou a sua própria síntese. A consolidação da União Européia em 1992 e o temor do surgimento de uma “fortaleza européia” fizeram com que outros países iniciassem uma corrida no

sentido de formarem mecanismos regionais de integração – blocos econômicos – como resposta estratégica a esse processo.

Essa nova ordem mundial começa a consolidar-se e traz dois conceitos diferentes que podem ser complementares ou concorrentes. Um é o conceito de regionalismo, até agora analisado e outro, a teoria da integração. Ambos tem mais ou menos a mesma gênese – após a Segunda Guerra Mundial – e têm sido empregados para caracterizar o mesmo objeto: o processo de aproximação gradual entre estados para formar blocos mais competitivos *vis a vis* a economia internacional.

Uniões aduaneiras e blocos econômicos

A teoria da integração teve suas origens na teoria das uniões aduaneiras desenvolvida principalmente por Jacob Viner, que, por sua vez, teve como fonte principal a teoria do comércio internacional de David Ricardo e sua evolução até as teoria de Heckscher-Ohlin e Samuelson.⁵ Segundo Machlup, o uso da palavra integração para especificar a junção de dois ou mais países em uma região econômica se deu entre 1939 e 1942, e a utilização em documentos oficiais apareceu pela primeira vez em 1947 tanto nos Estados Unidos como na Europa. Machlup afirma em seu trabalho de história da integração que esse termo apresenta algumas imprecisões quando se tenta conceituar. A primeira dificuldade é determinar se ele constitui um processo ou se é algo concluído. Outra dificuldade está na determinação do objeto da integração: se político, econômico ou social. Na opinião do autor, um dos pontos mais importantes dessa discussão é o critério que identifica o nível de aprofundamento da integração e os seus indicadores.⁶ Nesse caso, Machlup encontra consenso na maioria dos autores em, pelo menos, três pontos: primeiro, que a integração refere-se basicamente à divisão do trabalho; segundo, que ela envolve a mobilidade de fatores e de bens; e, terceiro, que a integração está relacionada à discriminação ou à não-discriminação no tratamento de bens e fatores. (MACHLUP, 1976)

A divisão do trabalho é a referência para a compreensão da integração, e a sua contrapartida são os fluxos comerciais. Para Machlup a integração das economias nacionais em um único bloco não se refere a indústrias ou setores específicos nem a fatores ou produtos, intermediários ou finais, mas, sim, à totalidade das atividades econômicas do país ou região. Por outro lado, à medida que o processo avança, são reduzidos todos os tipos de discriminação (tarifárias e não-tarifárias). Machlup defende que a maior parte das divergências com relação ao conceito pode ser resolvida com uma simples adjetivação, considerando que o princípio econômico dos fenômenos é o mesmo. A adjetivação poderia, ainda segundo o mesmo autor, promover uma aproximação do conceito: integração nacional teria o âmbito intranacional; integração regional teria o escopo multinacional formando blocos; integração mundial se referiria a todo o planeta. A isso poder-se-ia denominar *integração vertical*. Há uma outra forma de entender a segmentação teórica dos processos de integração. Pode-se conceituar a integração setorial, quando o escopo é parte da economia nacional e integração econômica geral, quando considera toda a economia do país. A isso se pode chamar *integração horizontal*.

⁵ Pelo menos do ponto de vista comercial e econômico.

⁶ Área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária.

Balassa(1961) foi um dos teóricos da integração, e sua abordagem abrange o desenvolvimento econômico gerado pelo processo de integração regional. Defende a intervenção do governo na economia admitindo inclusive restrições ao comércio exterior em defesa da economia regional. Há recortes políticos na sua obra como a defesa de uma “terceira força”, nos primórdios da guerra fria, como razão política para a constituição das Comunidades Européias. Havia um grande debate, principalmente nos meios acadêmicos da época (década de 1950), a respeito da intervenção estatal da economia, porque essa se contrapunha ao supranacionalismo defendido pela maioria dos teóricos da integração e, também, por *construtores da Europa*, como Monnet e Schuman, responsáveis pelas primeiras idéias e ações nas Comunidades Européias. Entretanto, defendia-se, via de regra, para as economias subdesenvolvidas como na América Latina, a intervenção do estado, sob a justificativa de que ações estatais intervencionistas eram fundamentais para promover a integração regional e alcançar o desenvolvimento. Balassa(1961) afirmava que,

No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, o crescimento econômico surge como consideração primordial. Os países que seguem os conselhos dos defensores da doutrina do crescimento equilibrado podem procurar a integração econômica a fim de assegurar um mercado suficientemente vasto para o desenvolvimento paralelo de novas indústrias. (...) O interesse crescente dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu.

No dizer de Balassa, a integração só se justifica se for capaz de gerar bem-estar para os estados que a integram. Na sua opinião, não haverá melhoria do bem-estar social se a melhora de um membro reduzir o bem-estar de qualquer outro e isso se traduz por:

- a) uma variação na quantidade de bens produzida;
- b) um alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro;
- c) uma redistribuição do rendimento entre os naturais de diversos países e
- d) uma redistribuição do rendimento dentro de cada país.

Esta afirmação de Balassa ilumina o propósito deste estudo trazendo à discussão a *transformación productiva com equidad* versus integração econômica.

A CEPAL, em estudos desenvolvidos ao longa da década de 1990, concluiu que os efeitos da integração, tanto os positivos como os potencialmente adversos são conhecidos. Entre os primeiros se encontra o aproveitamento de economias de escala, especialmente se as práticas protecionistas

impedem tirar proveito delas no mercado mundial. A integração também contribui para reduzir as rendas improdutivas derivadas da falta de competição, ainda que esse fato tenha uma influência ambígua em termos de incentivos necessários para promover a inovação. A intensidade desses efeitos aumenta se a envergadura dos sócios comerciais é maior e se o acordo contempla níveis reduzidos de proteção frente a terceiros.

A integração pode ser vinculada aos clusters internacionais que formam grandes cadeias produtivas. Nesse novo contexto as fronteiras nacionais perdem a sua importância à medida que essas relações se tornam interdependentes. Sendo assim, na dinâmica interna dos países, as regiões que, por quaisquer razões não se integram ou não se inserem no novo processo econômico, mais amplo e competitivo, têm suas atividades marginalizadas e entram num processo de destruição do seu tecido econômico. Integrar-se pode significar participar da nova divisão internacional do trabalho concebida a partir dos clusters. A principal dificuldade desse sistema é que o processo de acumulação fica cada vez mais desequilibrado enfraquecendo o capitalismo e tornando os mercados cada vez mais desequilibrados e no longo prazo as empresas não terão clientes para os seus produtos. Essa é uma imperfeição das sociedades capitalistas sem um alto grau de educação e politização.

A integração poderia referir-se à semelhança e à paridade de níveis de renda, formas de vida e até de interações culturais. Outro tópico importante pode ser a interdependência das atividades econômicas refletida nos fluxos de comércio e na integração de mercados. A última característica da integração seria a existência de organismos supranacionais.

A divisão do trabalho gerada pelo processo integrador deveria implicar no aumento das trocas comerciais, especializando algumas regiões, aumentando as comunicações, melhorando a infraestrutura, principalmente o sistema de transportes.

Vários autores defendem a Teoria da Base de Exportações, que não define propriamente integração, mas tem uma visão diferente do processo. A integração, no nível dos setores produtivos, decorre do crescimento e consolidação de uma base de exportações. A partir do momento que o dinamismo do setor exportador muda o eixo principal de uns para outros setores da economia regional, tem-se a integração regional, apesar de ser dependente de uma demanda externa. A isso ele chamou de integração de mercados, e os autores citados anteriormente, divisão do trabalho.

Os efeitos dos processos de integração sobre os estados membros dos blocos econômicos têm sido pouco estudados na maioria das ciências sociais. Holland(1976) foi um dos pesquisadores que se preocupou com esse enfoque, em que se centraram as discussões travadas na primeira metade dos anos 1970, no âmbito da Comunidade Européia. O tema principal dessas discussões era a possibilidade

de estágios avançados de integração agravarem, ao invés de reduzirem os problemas regionais de cada país. O estudo de Holland contribuiu para a discussão em torno de duas experiências capitalistas: Os EUA e a Comunidade Européia. Os Estados Unidos como sendo um *espaço integrado* de modelo federalista e a Comunidade Européia, pré-federalista. O autor apresentou as vantagens da economia americana do norte como sendo resultado do seu alto estágio da integração associada à sua boa simetria. Uma das dificuldades encontradas no trabalho de Holland é a ausência de análise do processo histórico que diferencia profundamente as duas regiões e que naturalmente cria problemas para estabelecer comparações. A respeito da teoria regional e dos processos autoajustáveis do mercado Holland(1976) escreveu:

According to much regional theory there should be no regional problem. Its premises assume a harmonious self-adjustment in an idealized capitalism system. They maintain that if companies took work to where labor was most available while labor also migrated to where could be found, everything would balance out. In such a way disparities in profits, wages and employment between different regions would be merely frictional. The resulting society might still be subject to class divisions between organized capital and organized labor, but social class divisions would not be aggravated by regional differentials in employment and income. Clearly something is wrong with the theory, the system or both. It needs very little to observe that modern capitalist economies have not fulfilled the premises of such a self-adjusting and self-balancing regional model. On the other hand, there is disagreement whether this constitutes a regional problem.

Este postulado reforça e dá consistência ao que se pretende demonstrar no presente estudo e justifica porque o mercado e suas forças não conseguirão, em um processo de auto-ajuste, reduzir desequilíbrios regionais no processo de integração.

Ainda que integração seja um termo bastante amplo e que possa ser aplicado tanto em nível microeconômico (como a integração no interior das empresas, entre firmas ou em um setor da economia), como macroeconômico (integração nacional ou internacional), não há consenso sobre a sua definição. Este estudo propõe a seguinte definição: A integração é o resultado do processo de desenvolvimento capitalista na etapa de globalização da produção, distribuição e consumo de bens, serviços e tecnologia com tendências a aprofundar o grau de concentração do capital produtivo, mercantil e financeiro.

Desenvolvimento econômico

É importante para a análise da Integração Americana que se agregue conhecimentos sobre desenvolvimento econômico. Essa afirmação é validada pelos objetivos declarados nos acordos e tratados em todos os processos de integração ao redor do mundo. O desenvolvimento econômico de países e de regiões sempre foi e será objetivo de todos as ações de concordância(cooperação) ou discordância(conflitos). Entre os autores que trataram a questão do desenvolvimento, Joseph Schumpeter foi um dos que mais se aproximaram deste objetivo e serão aqui utilizados seus conceitos e entendimentos. A teoria do desenvolvimento, segundo Schumpeter(1954), tem como objetivo explicar, num contexto genérico e macroeconômico, as causas e as razões do mecanismo de aumento constante e regular da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social.

É possível desmembrar em dois planos o estudo do desenvolvimento. No primeiro, predominam as formulações abstratas - que compreendem a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, que exigem a construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas de importância relevante. No segundo, que é o plano histórico, abrange o estudo crítico, em confronto com a realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata.

Para Furtado(1979), é insuficiente construir um modelo abstrato e elaborar a explicação do seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com a realidade histórica. Somente essa verificação poderá indicar as limitações decorrentes do nível de abstração em que foi elaborado o modelo e sugerir as modificações a serem introduzidas para fazê-lo válido do ponto de vista de uma realidade dada. Sobre o método usado pela ciência econômica para validar os seus postulados, Furtado considera que:

As relações estáveis (do tipo funcional ou causal-genérico), com que trabalha o economista, não são derivadas diretamente da observação do mundo real, e sim de esquemas mais ou menos simplificados da realidade. Portanto, o problema metodológico fundamental que se apresenta ao economista é o de definir o nível de generalidade em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo. Em outras palavras: até que ponto é possível eliminar, de dado modelo abstrato, suposições simplificadoras incompatíveis com a realidade histórica em consideração, sem invalidar sua eficácia explicativa. Esse problema metodológico assume particular importância no campo da teoria do desenvolvimento, por duas razões principais. A primeira é que não é possível eliminar o fator tempo ou ignorar a irreversibilidade dos processos econômicos históricos. Isso dificulta toda generalização com base em observações feitas em dado

momento. A segunda é que tampouco é possível ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento.

Seguindo o pensamento de Schumpeter(1954) o processo de desenvolvimento obedece a um principio simples. Qualquer sociedade humana engajada em produzir bens e serviços obterá um excedente de produção. Algo que Marx chamou de mais-valia. A grande diferença entre o capitalismo e o socialismo é que no primeiro, esse excedente é apropriado por uma minoria, que impossibilita de consumir a sua totalidade reinveste em novas atividades econômicas(indústria, comércio ou serviço) gerando novos empregos, renda, tributos, em outras palavras riqueza. Se esse excedente fosse distribuído igualmente entre todos os membros da sociedade, seria consumido e não geraria novos efeitos econômicos como foi dito anteriormente. A poupança social seria sempre nula ou próxima desse patamar. Com o aumento natural da população, o envelhecimento e a necessidade cada vez maior da população economicamente ativa das sociedades atuais de suportarem crianças e adultos(mais velhos) mesmo que ainda ativos, sem produzir, um sistema socio-econômico baseado neste modelo tende a se tornar inviável. Talvez tenha sido essa uma das razões do colapso do socialismo real implantado no bloco soviético.

O lucro social ou a mais-valia, se for apropriado pelo próprio Estado, como parecia ser o modelo do leste Europeu, pode gerar duas distorções: a primeira é a falta de motivação dos trabalhadores, nas sociedades socialistas, para aumentar a sua produtividade individual gerando um excedente para outros impossibilitados e dispensados do esforço pelo “trabalho socialmente necessário”; a segunda, num Estado socialista, segundo o modelo referenciado, a ascensão dos líderes se dá essencialmente pela força de intimidação e pelas decisões de grupos hegemônicos que estão mais comprometidos com suas necessidades individuais do que com as necessidades da coletividade. Nesse último a corrupção, os lobbies e outras práticas pouco produtivas erosionam o Estado empobrecendo-o e tornando seus cidadãos refens de minorias poderosas.

É possível compreender a origem dos desequilíbrios e as desigualdades econômicas no sistema capitalista de produção a partir do pensamento schumpeteriano em que a intensidade da competição varia no tempo de acordo com o equilíbrio, sempre mutável, entre as forças do costume e as forças da inovação. Seguindo o pensamento de Schumpeter, é possível ainda verificar que, como todos os sistemas sociais anteriores, o capitalismo se caracteriza, nos seus primeiros momentos, segundo um modelo conservador no qual os atores econômicos se desenvolvem e se comportam de acordo com as

regras e normas que asseguram a continuidade da vida econômica. Entretanto, diferentemente de todos os sistemas anteriores, o capitalismo tende a gerar inovações que rompem esse modelo estabelecido anteriormente, exercendo uma forte pressão no sistema competitivo. É um processo de desconstrução da ordem anterior para construir uma nova ordem econômica.

Conclui Schumpeter que, ao longo do tempo, cria-se um processo de acumulação desigual que gera uma nova rodada de competição e progressivamente destrói o padrão existente de relações insumo-produto, criando novas relações.

As tendências destrutivas da competição não se materializam imediatamente porque as novas combinações insumo-produto coexistem por algum tempo com os padrões anteriores (de relações insumo-produto) e até incrementam a sua vitalidade. Conforme afirmou Schumpeter “Quando essas mudanças começam a acontecer, aumentam os investimentos e a prosperidade dos novos processos predomina(...) e, quando o ciclo de mudanças se completa, os resultados aparecem, e aí são eliminados os elementos antiquados da estrutura industrial. Com a queda desses começa a depressão”.⁷

Furtado afirma que nas sociedades primitivas, o aparecimento, quase sempre eventual, de um excedente de produção resultava da ação de fatores descontínuos e exógenos, como as variações climáticas e outros fenômenos naturais, descoberta de melhores terras e imposição externa do comércio.

Alguns pontos são fundamentais para o entendimento do processo de acumulação e geração de desenvolvimento. Primeiro, se fosse distribuído equitativamente, o excedente de produção logo seria consumido e o seu efeito reduzido; segundo, a apropriação por um grupo reduzido da coletividade caracteriza o fenômeno da acumulação com o seu efeito multiplicador; terceiro, isso ocorre com mais frequência nas etapas mais avançadas de organização social, pelo fato da possibilidade de transformação dos recursos acumulados em fatores de produção; quarto, deve-se notar, então, que o importante não é a retenção do excedente da produção por um grupo minoritário e, sim, a sua transformação em capacidade produtiva. Isso pode gerar efetivamente desenvolvimento.

A teoria do desenvolvimento, segundo Celso Furtado, tem como objetivo explicar, num contexto genérico e macroeconômico, as causas e as razões do mecanismo de aumento constante e regular da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social.

⁷ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London, 1954.

É possível desmembrar em dois planos o estudo do desenvolvimento. No primeiro, predominam as formulações abstratas - que compreendem a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, que exigem a construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas de importância relevante. No segundo, que é o plano histórico, abrange o estudo crítico, em confronto com a realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata.

Para Furtado, é insuficiente construir um modelo abstrato e elaborar a explicação do seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com a realidade histórica. Somente essa verificação poderá indicar as limitações decorrentes do nível de abstração em que foi elaborado o modelo e sugerir as modificações a serem introduzidas para fazê-lo válido do ponto de vista de uma realidade dada.

Sobre o método usado pela ciência econômica para validar os seus postulados, Furtado considera que:

As relações estáveis (do tipo funcional ou causal-genético), com que trabalha o economista, não são derivadas diretamente da observação do mundo real, e sim de esquemas mais ou menos simplificados da realidade. Portanto, o problema metodológico fundamental que se apresenta ao economista é o de definir o nível de generalidade em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo. Em outras palavras: até que ponto é possível eliminar, de dado modelo abstrato, suposições simplificadoras incompatíveis com a realidade histórica em consideração, sem invalidar sua eficácia explicativa. Esse problema metodológico assume particular importância no campo da teoria do desenvolvimento, por duas razões principais. A primeira é que não é possível eliminar o fator tempo ou ignorar a irreversibilidade dos processos econômicos históricos. Isso dificulta toda generalização com base em observações feitas em dado momento. A segunda é que tampouco é possível ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento.

Ainda Furtado, explicando a origem dos desequilíbrios na economia capitalista mundial, afirmou que o advento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII significou uma modificação qualitativa na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra. A ação desse poderoso núcleo em expansão passou a exercer-se em três direções distintas. A primeira marca a linha de desenvolvimento, dentro da própria Europa Ocidental, no quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na época mercantilista. A segunda consistiu num deslocamento para além de suas fronteiras de mão-de-obra, capital e técnica, onde quer que houvesse terras desocupadas e de características similares às da própria Europa. Foram os casos dos Estados Unidos, Austrália e Canadá. É importante ressaltar que esse movimento de expansão não se

diferenciou muito daquele que aconteceu no próprio território europeu. A terceira linha de expansão da economia industrial européia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas densamente povoadas, com sistemas econômicos seculares de vários tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O impacto da expansão capitalista sobre essas estruturas variou de região para região. Contudo, o resultado desse impacto foi a criação de estruturas dualistas. Uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro e da adoção de formas modernas de consumo, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção. Esse tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporânea.

Para Prebisch e Furtado o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e, não, uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. A identificação do fenômeno do subdesenvolvimento somente ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. A vasta literatura, surgida sobretudo entre 1945 e 1970, tratou essencialmente da aplicação dos modelos econômicos existentes, úteis para a compreensão dos fenômenos econômicos ocorrentes nos países desenvolvidos.

Há autores, entretanto, que não consideraram relevantes esse tipo de abordagem nos seus trabalhos. Trataram o tema do subdesenvolvimento como uma adaptação dos paradigmas concebidos no mundo desenvolvido. São eles: Kindleberger, Buchanan e Ellis, Ward, Meier e Baldwin, Okun e Richardson e Meier.

Myrdal, que recebeu o Prêmio Nobel de economia pelo seu trabalho sobre os países subdesenvolvidos, defendeu a posição de que era necessário um novo paradigma econômico para entender e estudar esse fenômeno, e que os modelos desenvolvidos pelos pesquisadores dos países desenvolvidos eram inadequados. Ele afirmou “sinto que nos anos futuros os economistas de todos os países começarão crescentemente a estudar os problemas do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos à luz dos interesses, valores e aspirações desses próprios países”.

Higgins acrescenta: “Deveria estar claro que a análise econômica tradicional, por mais útil que possa ser, para entender as economias avançadas, pode ser equivocada para as subdesenvolvidas”. Dudley Seers publicou, primeiro em 1963 e, depois, em 1988, trabalhos que criticava, de forma veemente, a utilização de modelos econômicos de países desenvolvidos em países com desenvolvimento retardado.

O Estado nacional no continente americano

No contexto do estudo da integração americana é importante considerar as mudanças que estão acontecendo na estrutura e no funcionamento dos Estados nacionais da região. Algumas perguntas importantes necessitam de respostas: a que transformações estão sendo submetidos os Estados nacionais no âmbito do hemisfério ocidental? Qual a importância e representatividade dos Estados latino americanos nesta região? Como essas transformações influenciam os processos de integração regional?

Este capítulo tem o objetivo de analisar as mudanças que estão sendo processadas nas estruturas, no funcionamento e nos principais pilares de sustentação dos Estados nacionais no continente americano. Essas mudanças certamente são motivadas pela globalização, integração regional, ações das grandes corporações multinacionais, organizações internacionais e organizações não-governamentais. Todos estes atores têm desgastado e enfraquecido a atuação dos Estados, modificando fortemente a sua capacidade de influenciar o sistema internacional e tomar grandes decisões políticas, econômicas e ecológicas. Os Estados nacionais do continente americano começaram a se adaptar a essa nova ordem fortemente comercialista sob a orientação da Iniciativa para as Américas e do Consenso de Washington. A materialização dessa influência se deu com a criação do NAFTA, a proposta e negociação do FTAA, o CAFTA e os acordos bilaterais dos EUA com muitos dos Estados do continente americano.

A nova ordem mundial que está em voga nos primeiros anos do Século XXI, ainda está sendo desenhada. A história dos grandes conflitos é sempre finalizada com a definição de uma nova ordem ditada pelo vencedor. É importante observar que quando a guerra fria chegou ao fim, no final dos anos 1980, esta prática não se repetiu. A coalisão liderada pela União Soviética perdeu, mas os Estados Unidos e seus seguidores não venceram. Pelo menos no sentido da força e da ação. O que se observou empiricamente é que a globalização recebeu uma nova energia e se moveu de forma mais vigorosa para alcançar todas as regiões do mundo. Esta fase do processo de globalização é caracterizada pela democracia, portanto liberdade política; livre mercado, portanto liberdade econômica e o rápido avanço tecnológico que permitiu a aproximação cultural entre os povos como nunca antes foi possível, portanto liberdade para intercâmbio cultural. Os fatores predominantes nesta nova ordem mundial foram: o econômico, principalmente o comércio e os investimentos; o político e a regionalização via formação de blocos e a atuação das organizações internacionais. Depois seria acrescido o impacto do terrorismo

internacional. Outros como o aumento da violência urbana, o narcotráfico e o tráfico de armas já existiam anteriormente e não mudaram muito.

Todo esse cenário típico dos anos 1990 foi estruturalmente afetado pelos ataques terroristas em várias partes do mundo, modificando as bases do poder das Nações Unidas e dos Estados Unidos que assumiu posições unilaterais quando teve que decidir sobre questões cruciais que afetavam a sua segurança. O caso mais importante foi a invasão do Iraque sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU.

A soberania dos Estados da região sofreu importantes impactos e foi submetida a ações que a erosionaram. Os principais vetores dessa erosão são: a globalização e a integração regional, por um lado, e as manifestações de força da potência hegemônica que é os Estados Unidos, por outro. Há, por outro lado, um fator de perturbação que ameaça frequentemente o equilíbrio do capitalismo regional e mesmo mundial, desde os últimos anos do Século XX. São ações, e na maioria dos casos omissões que põem esta estabilidade em cheque. A frágil regulamentação das operações financeiras no EUA tem causado várias crises, o crescente poder das corporações multinacionais com o crescente número de fusões e as alianças estratégicas. A mudança climática sobre o planeta provocada pela poluição desenfreada e a escassez de energia barata com o fim do petróleo, se configuram como ameaças muito sérias à própria viabilidade da vida humana na terra.

O modelo de equilíbrio internacional ou ordem internacional criado com a Paz de Westfália, depois da guerra dos 30 anos, e reformulado depois dos grandes conflitos como as guerras napoleônicas, a primeira e a segunda guerras mundiais além da guerra fria e atualmente o combate ao terrorismo internacional criou, definiu e reforçou a instituição Estado nacional com as características fundamentais como soberania, organização social e política e estrutura econômica que possui até os dias atuais. Podem ser acrescentados as razões de estado e o interesse nacional. No contexto da integração americana todos estes conceitos necessitam ser redefinidos e reformulados.⁸

Held(1997) considera que soberania é a autoridade política de uma comunidade que tem o direito reconhecido por todos de exercer poderes de Estado e determinar regras dentro de um território. Isto é a soberania interna. Segundo Krasner(2001) e Sassen(1996) o relacionamento do Estado com outros Estados e entes supraestatais, assim como o reconhecimento estatal pela comunidade internacional assegura a ele a sua legitimidade para o uso da força também chamado de poder de polícia. A soberania do Estado no seu relacionamento com outros Estados, ou seja, a soberania externa,

⁸ ZACHER, M. "The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance", en Rosenau, J. y Czempiel, E. (1992), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge Studies in International relations.

se dá de forma caótica pelo fato de não existir uma autoridade com poder de polícia internacional para frear ambições de conquista. Isso faz com que se desenvolva a necessidade de acordos de proteção coletivos e acordos de não intervenção nos assuntos internos uns dos outros. O princípio de não intervenção foi descrito pela primeira vez por Wolff e Vattel em 1768, porém, somente em 1933 na Conferência dos Estados Americanos é que este princípio passou a ser incluído em um tratado internacional. Isso se repetiu na Carta das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos.

Krasner(2001) por outro lado, amplia o conceito e divide a soberania em quatro categorias: Soberania doméstica, soberania de interdependência, soberania internacional legal e soberania westfaliana. A soberania westfaliana trata da exclusão dos atores externos nas decisões que emanam do poder do Estado. É o conceito mais básico de soberania e considera que o Estado estaria livre de influências e pressões externas. A soberania doméstica é a burocracia do Estado e sua organização interna como autoridade política exercitando seu poder de polícia. A soberania de interdependência refere-se à capacidade que tem o Estado de criar normas e regras, por meio de leis e a exercer a fiscalização efetiva, de pessoas, capitais, investimentos e ativos, informação e quaisquer bens ou serviços, ao controlar fronteiras e outros espaços do território aduaneiro. A soberania internacional legal está baseada essencialmente no reconhecimento da comunidade internacional da existência e legitimidade do Estado. É o sistema internacional trazendo o Estado para o seu seio.

A soberania westfaliana, ao contrário do que se propõe, sofre pressões de organizações internacionais, ONGs, empresas multinacionais e frequentemente sofrem desgastes na sua estrutura. Quanto à soberania doméstica, há certos direitos que transcendem as atribuições internas, por exemplo, questões ligadas ao meio ambiente podem ser reivindicadas por pessoas físicas ou jurídicas de qualquer região do mundo. Este tema afeta a todos os indivíduos que habitam o planeta. O mesmo ocorre com os direitos humanos, guerras, crimes contra a humanidade, tráfico e consumo de drogas. A soberania de interdependência é frequentemente violada e desgastada pela comunicação via internet. Muitos produtos são comercializados sem o controle do Estado porque esse tipo de transação não é tarifado na maioria dos Estados, não há lei que regulamente essas atividades econômicas ainda. A soberania internacional tem sido relativizada por um mundo dividido. O caso de Israel é emblemático porque a despeito da ONU ter reconhecido o Estado de Israel, alguns países e grupos étnicos não reconhecem e lutam para fazer valer suas ideias e crenças.

Alguns fatos mostram que com a globalização e também com a regionalização das economias em blocos econômicos, os Estados sofrem desgastes e se descaracterizam gradualmente. Quando dois

ou mais Estados se juntam para formar um bloco e abrem suas fronteiras econômicas concedendo vantagens tributárias praticam verdadeiras renúncias fiscais e tratam o produto estrangeiro como nacional. É o chamado “tratamento nacional” dos acordos, que admite a redução do controle e a erosão da soberania.

O processo histórico da globalização, paralelo à formação e estruturação dos Estados nacionais, é paradoxalmente um dos vetores responsáveis pela sua desestruturação ou pelo menos pela redução sua importância no sistema internacional. A globalização foi no seu início um movimento logístico e comercial das grandes navegações ao redor do planeta no século XVI. A globalização é, portanto, um fenômeno com raízes predominantemente econômicas que ocorreu da motivação e da necessidade das empresas pela expansão dos mercados. O processo de colonização e expansão europeia, transformou o mundo antes separado pelo desconhecimento e pela falta de comunicação em algo próximo, conhecido, global.

O processo de aproximação originado pelas grandes navegações e descobrimentos funcionou paralelamente próximo ao de separação provocado pelos nacionalismos exacerbados e os interesses nacionais cada vez mais fechados e individualistas. Os Estados europeus em busca da reafirmação da sua cultura e dos seus valores exploravam cada vez mais suas colônias ao redor do mundo. A outra visão do mesmo fato pode ser a expansão das grandes empresas mercantis em busca de mercados e de matérias primas, foram, num primeiro momento, parceiras dos Estados na consecução dessas conquistas. Assim, eles tornavam o mundo mais conectado e próximo. Nesse primeiro momento da globalização a interdependência ocorria de acordo com o interesse das potências, que contavam com poder econômico, tecnológico e militar para impor sua estratégia. A fragilidade dos povos colonizados e a abundância dos recursos naturais produzidos por eles os colocava em posição de obediência e aprovação da relação de dependência.

Pelo exposto, é possível identificar que nos últimos 340 anos, portanto desde a guerra europeia de 1618 a 1648, até a guerra contra o terrorismo internacional, três processos indissociáveis: o histórico das guerras, a globalização e o fortalecimento dos Estados nacionais. Forças políticas, econômicas e culturais (sociais portanto), em alguns momentos de coesão em outros de repulsão, e na maioria das vezes juntas, construíram a história moderna. Quem moveu essas forças foram necessidades (psicológicas básicas, de segurança, sociais, de auto-estima e de auto-realização) deturpadas por interesses complexos com base cultural e histórica de grupos humanos.

Algumas guerras localizadas continuaram a acontecer ao redor do mundo, principalmente por razões étnicas e religiosas. Nessa nova ordem, a Organização das Nações Unidas exerceu o seu poder de

retaliação e interferiu mobilizando exércitos em forma de coalizão para controlar os resultados daqueles conflitos. Ações militares na ex-Iugoslávia, na guerra do Golfo e no Congo, configuraram-se em intervenções de um organismo internacional em assuntos internos daqueles Estados, certamente isso faz parte dos novos tempos e nova ordem internacional.

As ações do Fundo Monetário Internacional controlando balanço de pagamentos, taxas de câmbio e inflação dos Estados membros, e o papel desempenhado pelo Banco Mundial incentivando e apoiando o desenvolvimento de algumas regiões confirmam uma transformação ainda que inicial no conceito de soberania dos Estados. Nestas situações o conceito de soberania fica ameaçado, o que levou Castells a afirmar que os Estados sobreviverão, a soberania provavelmente não.

O direito internacional, em todas as suas multifaces é também uma fonte de desgaste da soberania estatal. O direito ambiental internacional e os direitos humanos são os principais. A história recente tem testemunhado interferências nos Estados tendo como justificativa que os direitos a um meio ambiente limpo e preservado são de toda a humanidade e que isso justifica a interferência de ONGs e organismos internacionais. Os direitos humanos também, frequentes atentados aos direitos fundamentais do ser humano motivam organismos internacionais, normalmente ligados à ONU a atuarem para libertar aquelas pessoas das situações em que vivem. Todos os direitos acordados na carta da ONU devem ser respeitados pelos Estados signatários sob pena de intervenção ou interferência.

A segurança internacional é outro vetor importante na redução da importância da soberania westfaliana e suas diversas derivações. Depois dos atentados terroristas a diversos países começando pelo 11 de setembro, a maioria dos Estados concorda com a interferência e a ação militar em Estados que supostamente apoiam aquelas organizações terroristas. É a segurança coletiva sendo considerada mais importante que a soberania de um Estado individualmente.

O capitalismo produtivo ou industrial tem passado por mudanças estruturais principalmente no período pós guerra fria. Algumas crenças e mesmo fundamentos do capitalismo nos anos que antecederam essa nova onda da globalização, que provavelmente começou nos anos 1980, criaram a necessidade de um grande indústria manter o controle sobre todo o processo produtivo. Em épocas passadas essa crença levou a Ford Automóveis, dos EUA, a fundar uma cidade no interior da Amazônia brasileira chamada Fordlândia como o objetivo de controlar a produção de borracha destinada a fabricação pneus para os seus carros. Eles entendiam que toda a produção de todos os componentes e até todo o processo de venda e distribuição deveriam ser controladas pela indústria com o objetivo de obter a qualidade pretendida. O que se pode observar, principalmente no período posterior à guerra

fria⁹ é que os processos de verticalização da produção são cada vez mais intensos associados aos parocessos de fusão de grandes empresas chama de alianças estratégicas. Verticalização da produção é uma estratégia do capitalismo produtivo para utilizar e otimizar as vantagens que as diversas regiões do planeta possuem buscando maior competitividade para seus produtos e serviços.

O capitalismo financeiro por sua vez, também avança sobre as fronteiras westfalianas do Estado atual. Os movimentos de capitais em tempo real com dimensão planetária não prestam muita atenção nos controles estatais. Alguns paraísos fiscais existentes ao redor do mundo facilitam operações secretas e daí partem muitas ações financeiras em busca de lucros cada vez maiores em qualquer parte do planeta onde haja condições a alguma segurança. Há aqui um paradoxo, parece que o capitalismo ajudou a criar o Estado e o reforçou durante milhares de anos. Agora se constitui na principal força para reduzir a sua importância ou para promover profundas mudanças nas suas principais estruturas.

No contexto do capitalismo global um dos processos lançados ao longo de décadas e que tem efeito lento porém duradouro é o intercâmbio cultural. Quando alguém passa a fazer as mesmas coisas que outro, cultivar os mesmos valores, admirar e odiar as mesmas coisas, passa a ser um igual e não será meu inimigo. Os valores e crenças compartilhados são muito mais eficazes do que a conquista ou a persuasão pela ameaça ou qualquer tipo de força. Essa interação tem tornado as fronteiras culturais, mais importantes e definidas que as fronteiras físicas, cada vez mais tênues. Essa pode ser a quebra das separações entre os homens mais significativa e mais importante. O marketing está cada vez mais eficaz para conquistar adesões e principalmente as novas gerações estão desarmadas de preconceitos e aceitam como belas, verdadeiras e certas as “coisas” globais. São cabelos, roupas, cores, odores, traços, todos segmentos culturais que se tornam cada vez mais globais, fashion e cool. A interação cultural erosiona o Estado nacional, mais a nação do que o Estado. Sentimento de pertencimento passa a ser mais entre os iguais do mundo do que entre os nascidos no mesmo território.

No contexto da globalização o poder dos Estados parece estar ameaçado. Muitas forças, endógenas e exógenas aos Estados realizam essa ameaça. Não há intenção ou planejamento por parte dessas forças para erosionar o poder e a influência dos Estados, mas de fato isso ocorre. São forças que atuam, nesse caso cegamente. Moore(2000) Os pensadores funcionalistas das relações internacionais, e todas as outras correntes que os seguem, acreditam que o direito internacional, as multinacionais e outros atores globais diminuem paulatinamente a importância do Estado e que há uma tendência para a criação de uma aldeia global, uma sociedade global, dentro de uma lógica global onde não haveriam

⁹ Já existiam em décadas anteriores processos embrionários de verticalização da produção em que cadeias de produção eram construídas a partir de várias regiões do mundo, entretanto eles se intensificaram após a guerra fria juntamente com o processo de globalização intensa desse período.

mais governos nem Estados. A alternativa a esse cenário seria a formação de blocos regionais onde os membros conseguiriam ser autosuficientes em tudo o que necessitam e formariam acordos em que a soberania dos Estados seria reduzida aos poderes de polícia interno. Castells(1999)

Por outro lado, os autores realistas e neo realistas acreditam que o Estado nacional pode sofrer erosões mas ainda se mantém com poder e capacidade de intervenção sobre economia, comércio, política e que usa a sua soberania de forma diferente mas efetivamente a usa. Acreditam também que o Estado é único e racional. Também que é o único ator no sistema internacional capaz de promover grandes mudanças como declarar a guerra e a paz, regulamentar favoravelmente aos pobres e reduzir distorções do sistema de acumulação capitalista. Waltz(1979) e Grieco(1993), afirmam que o jogo no sistema internacional se assemelha ao de soma zero em que não há acréscimos no sistema. Os ganhos são relativos, ou seja se um ganha o outro tem necessariamente que perder.

Bull(1977) ¹⁰defende que existem três pilares sobre os quais estão posicionados o sistema internacional: a pluralidade dos Estados, o grau de interação entre eles e o nível de aceitação das regras do direito internacional e das instituições internacionais. Qualquer mudança no sistema internacional somente se daria, segundo Bull, se um ou mais pilares deixasse de existir. Em qualquer dos casos o sistema internacional estaria ameaçado e sua ordem totalmente comprometida. Seria algo similar ao estado de natureza de Hobbes. Somente se um Estado conquistasse a todos os outros é que seria possível um ordem mundial sem o estado de natureza. Ainda, se todos os outros cedessem a sua soberania a organismos internacionais ou mesmo a outro Estado, o que se caracterizaria em um governo mundial único.

A iniciativa para as Américas e o Consenso de Washington foram os instrumentos que motivaram as grandes transformações sofridas pelos Estados do Hemisfério Ocidental. Quase todos os países se mobilizaram para atender a essas orientações e modificaram suas práticas de política econômica e industrial. Deixaram de se orientar por uma política de substituição de importações, que criava um parque industrial próprio, protegido por tarifas e medidas não tarifárias, contra a importação de produtos e serviços com os quais não podiam competir. A orientação neoliberal sugeria que eles privatizaram muitas das atividades(empresas estatais) econômicas praticadas pelo próprio Estado, reduzindo o tamanho e a participação deste na economia nacional. O objetivo dessa nova ordem era reconstruir o sistema liberal da divisão internacional do trabalho em que cada região do mundo se especializaria em um segmento da produção mundial. Essa lógica beneficiou a Inglaterra e os países

¹⁰ BULL, Hedley. *The anarchical society. A study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

industrializados no passado, pelo fato de que quem produzisse bens com valor agregado elevado teria vantagens e *superavits* na balança comercial. A teoria do comércio internacional tem tratado desse tema e afirma, em tese, que há vantagens para ambos os países que praticam o comércio. A dificuldade que se encontra nessas teorias é que elas não consideram as quantidades de produtos com baixo valor agregado que deve ser produzida pelos países especializados em produzir bens agrícolas, por exemplo, deve ser cada vez maior para trocar por produtos com alto valor agregado ou com mais tecnologia empregada. É a deterioração dos termos de troca dos estruturalistas cepalinos. A distribuição da renda, produto das exportações, também é outro ponto que não é analisado pelos que defendem o comércio internacional como fundamentalistas do mercado livre. Isso implica num enfraquecimento do próprio capitalismo internacional. O capitalismo necessita de mercado forte para a aquisição dos seus produtos e serviços. Quando a concentração brutal de renda evita a construção desse mercado amplo e distribuído o capitalismo definha e tende a criar outras alternativas sociais.

Sobre o sistema internacional de Estados, Hobbes, em *O Leviatã*, ensina que “antes que se designe o justo e o injusto é necessário que haja uma força coercitiva”. No sistema internacional não existe essa força com poder de polícia para fazer todos obedecerem. Estados poderosos do ponto de vista político e militar, econômico e tecnológico acabam sendo essa força num ambiente caótico e semelhante ao estado de natureza. As organizações internacionais conseguem ser eficazes, mediando conflitos ou atuando para acabar com eles, em alguns momentos em que a conjuntura permite. Em outras palavras, quando situações de paz ou de tensão entre as potências é parcialmente equilibrada e o relacionamento entre elas e os demais países é a elas favorável, observa-se que as organizações internacionais atuam com desenvoltura e uma certa autonomia. Um dos períodos mais ricos de atuação da ONU foi o período pós guerra fria.

Eduard Carr afirmava, “para que haja paz, é preciso que haja direito internacional; para que haja direito respeitado é preciso que haja um superestado”. Isso reafirma o postulado de Hobbes. O superestado capitalista é os Estados Unidos, pelo menos no continente americano. Os mestres do realismo sustentam que a hegemonia é o curso natural do poder ou a sua decorrência. Charles Kindleberger e Robert Gilpin formularam a “teoria da estabilidade hegemônica; Uma economia liberal mundial necessita de um estabilizador e um só país estabilizador”. “a experiência história sugere que, na ausência de uma potência dominante pode levar ao caos”.

Complementando este pensamento, Carlos Escudé viu o realismo pelo outro lado. Pelo lado dos Estados fracos e periféricos. Elencou Escudé os princípios que chamou de Realismo Periférico:

1. Um país dependente, vulnerável, empobrecido e pouco estratégico para os interesses vitais da potência de predomínio natural de sua região, deve eliminar suas confrontações políticas com as grandes potências;
2. Um Estado periférico deve adaptar seus objetivos políticos aos da potencia dominante em sua região;
3. Existe um limite de paciência e boa vontade dos grandes e poderosos frente a quem não somente é fraco como irrelevante para seus interesses vitais;
4. Os países frágeis (debiles) usam uma política de poder sem ter poder. Os *police makers* desses fazem uma leitura equivocada de realistas como Hans Morgenthau. Isso pode ser chamado de realismo ingênuo;
5. A política externa de um país frágil deve ser definida em termos de um cálculo rigoroso de custos e benefícios materiais, também em função de riscos e custos eventuais;
6. A autonomia deve redefinir-se em termos de capacidade de confrontação de um Estado, e mais precisamente, em termos de custos relativos de confrontação;
7. Liberdade de ação e autonomia normalmente são confundida com um atitude exibicionista e confrontacionista. O uso equivocado dessa autonomia e liberdade pode causar muitos problemas para o país frágil transformando-o num país ainda menos autônomo e livre.

Mirka Seitz contesta estes princípios afirmando que os Estados que obedecem a todos eles também encontram dificuldades no seu relacionamento com a potência hegemônica e, ao contrário do que diz Escudé, sofrem retaliações e não são beneficiadas pela potência diferentemente de outros. O que prevelece é o interesse da potência e não como o Estado débil trata ou atende às diretrizes emanadas por ela. O exemplo de desobediência citado por Escudé é a Argentina, e sua política externa ao longo do Século XX, contrária as posições dos EUA no foros internacionais. No caso de obediência e aceitação das regras ditadas pela potência, podem ser citados o exemplo da própria Argentina no goveno Menem, orientada pela própria teoria de Escudé, e a Venezuela, durante muitos anos, antes do governo Hugo Chávez.

Neoliberalismo e o Consenso de Washington

O governo do Presidente Ronald Reagan, dos Estados Unidos, decidiu que uma nova ordem política e econômica mundial deveria ser redesenhada e encaminhada pelos EUA, que era única superpotência ou a maior potência do planeta. Os primeiros traços dessa nova ordem foi o Consenso de Washington, elaborado pelo economista John Williamson e foi assim chamado porque era suportado pelos organismos internacionais baseados em Washington. São eles, Fundo Monetário Internacional, Organização dos Estados Americanos, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Essas ideias estavam alinhadas com a Iniciativa para as Américas e ambas seguiam os conceitos de liberalismo econômico e democracia, Estado mínimo, portanto privatizações, orientados pela globalização e regionalização que caracterizaram o mundo pós-guerra fria. O espírito liberal, ou neo-liberal animava do o cenário da nova ordem.

O fenômeno chamado de neoliberalismo surgiu ainda durante a Segunda Guerra Mundial nos estudos e propostas de Friedrich Hayek, escrito em 1944, chamado "O Caminho da Servidão". Hayek se insurgiu contra o estatismo de Keynes, muito em voga no período pós depressão de 1929. A defesa das forças do mercado sem controles e regras do governo soava sonhador e até certo ponto apaixonado. Textualmente Hayek dizia, "Mesmo cheio de boas intenções, a social-democracia moderada inglesa pode conduzir o país para o mesmo desastre que o nazismo alemão, uma servidão moderna".

Em 1947, com a recuperação do Plano Marshall a Europa lançou as bases do Estado de bem-estar não somente na Inglaterra, mas também em todos os países da parte ocidental. Com o objetivo de continuar a defesa de suas ideias, Hayek convidou pensadores liberais de vários países para se reunirem na Suíça, na estação de Mont Pèlerin a cada dois anos. Entre os participantes estavam Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins e Ludwig Von Mises que eram ao mesmo tempo adversários do Estado de bem-estar europeu e opositores do New Deal do Presidente Franklin D. Roosevelt.

Este grupo de pensadores tinha como objetivo combater as ideias intervencionistas do Estado de John M. Keynes e o solidarismo europeu. Pretendiam desenvolver novas ideias e um renovado capitalismo. Nos primeiros anos e até os anos 1970 essas ideias foram rechaçadas dada a prosperidade em quase todo o mundo com forte influência do pensamento keynesiano. As advertências desses

intelectuais a respeito dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado e protecionismo exagerado por parte do Estado não tiveram grande eco entre os governos nem mesmo na academia.

A polêmica contra a o protecionismo europeu com o seu Estado de bem-estar obteve maior atenção. Hayek e seus companheiros argumentavam que essa condição econômica destruía a vitalidade da concorrência da qual dependia a prosperidade da nação. Desafiando os ideais socialistas e social-democratas Hayek argumentava que a desigualdade era uma característica imprescindível no relacionamento social entre indivíduos e mesmo entre as sociedades.

Motivada pelas guerras do Oriente Médio e a retaliação dos países produtores de petróleo aos Estados que apoiam Israel, inclusive os Estados Unidos, surgiu a crise dos anos 1970. As balanças comerciais afetadas pelo preço do petróleo que aumentou 1,000% em 6 anos, a crise financeira motivada pela acumulação de dólares pelos países produtores de petróleo, entre outros problemas, levaram o mundo capitalista a rever seus conceitos. Os principais pilares da ordem mundial pós II Guerra Mundial estavam ameaçados. O mundo capitalista caiu numa profunda recessão, combinando estagnação econômica com altas taxas de inflação.

As idéias neoliberais passaram a ser revistas e consideradas. A origem da crise, pelo que entendia Hayek, estava localizada no poder excessivo do movimento operário que podia ser considerado responsável pela redução da acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão para que o Estado aumentasse gastos sociais. A acumulação capitalista, segundo os neoliberais, era responsável por todo o processo de desenvolvimento.

Um Estado forte somente teria utilidade se o seu objetivo fosse reduzir o poder dos sindicatos e exercer um rigoroso controle monetário. Os gastos sociais deveriam ser reduzidos e a intervenção econômica do Estado na economia deveria ser mínima. Atenção especial foi dada ao papel do Fundo Monetário Internacional com relação a estabilidade monetária. Era necessário um controle rigoroso e deveria ser a meta prioritária dos governos. Para isso seria necessária boa disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos sociais, e era desejável a volta de um excedente de oferta de trabalho para dificultar o trabalho do movimento operário. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais, como incentivos fiscais para empreendedores houvessem sido restituídos.

Em 1979 foi eleita Margareth Thatcher no Reino Unido e este foi o primeiro grande país a considerar o neoliberalismo. O governo Thatcher estava disposto a implementar as ideias de Hayek. Em 1980 Ronald Reagan foi eleito Presidente dos Estados Unidos. Em 1982, Helmut Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983 Schluter foi eleito na Dinamarca e em seguida quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também

elegeram chefes de Estado e de governo de direita. Outros países da Europa ocidental optaram por alternativas diferentes: Felipe González na Espanha, Mário Soares em Portugal, Francois Mitterrand na França, Bettino Craxi na Itália e Papandreu na Grécia. Esses líderes de esquerda formaram uma alternativa não exatamente homogênea de divergência a onda neoliberal do continente. Pode afirmar que os governos de Mário Soares e Felipe Gonzales não foram exatamente contrários a onda neoliberal.

Intensificou-se também a luta contra a pior servidão humana, o comunismo, nas crenças de Hayek. Essa ideologia política do neoliberalismo reforçou e consolidou o predomínio da direita na Europa e na América do Norte. Na maioria dos países da América do Sul e Central a repercussão foi tardia e só se deu no início dos anos 1990.

Nos anos que se seguiram, as políticas neoliberais se espalharam por todo o mundo. O leste europeu, a Ásia, a Oceania, com experiências radicais como a da Nova Zelândia e também na América Latina, especialmente em alguns países, que se tornou um dos grandes laboratórios para as experimentações neoliberais. Foi nesta região que se realizou a primeira experiência neoliberal que se tem notícia: o Chile sob a ditadura de Augusto Pinochet. O programa chileno foi orientado por Milton Friedman e os chamados “Chicago boys” economistas neoliberais da Universidade de Chicago. O governo Pinochet adotou a privatização de bens públicos, o desemprego massivo, a desregulação da economia, a repressão sindical, e a redistribuição de renda em favor dos ricos. Tudo isso foi começado no Chile em 1976 muito antes de Thatcher ser eleita na Inglaterra. Essas práticas neoliberais chilenas aproximaram esse país dos governos Thatcher e Reagan. É importante notar que o neoliberalismo chileno não seguia a regra democrática de Hayek. O próprio Hayek defendia que a democracia não deveria ser um valor central do neoliberalismo. Nesse ponto de vista as compreensões de Hayek e Friedman são convergentes e não se pode dizer que haja alguma divergência metodológica ou de conteúdo entre as duas teorias.

Outra importante experiência neoliberal sulamericana começou a ser implantada na Bolívia do General Hugo Banzer, em 1985, sob a orientação de Jeffrey Sachs. Mas foi no governo de Víctor Paz Estenssoro que o projeto foi definitivamente implementado. A Bolívia não possuía a estrutura sindical do Chile então as mudanças foram menos traumáticas. Além disso, o governo Estenssoro não era uma ditadura e a premissa da democracia voltou a se verificar. A Bolívia entretanto não obteve os mesmos resultados do Chile e os movimentos sociais voltaram mais fortes, os indígenas do altiplano boliviano se tornaram cada vez mais forte politicamente e terminaram por eleger o Presidente Evo Morales para conduzir o país para se transformar no que Hugo Chavez chama de socialismo do Século XXI.

Outros países da América Latina adotaram o neoliberalismo no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, entre eles, a Argentina de Carlos Menem, a Venezuela de Carlos Andres Perez, o Peru de Alberto Fujimori e o México de Salinas. Todas essas experiencias, incluindo a Bolívia fracassaram econômica e politicamente entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O México passou a integrar o NAFTA e teve resultados diferentes dos outros. Para alguns críticos o resultado é negativo em função da exploração da mão de obra barata explorada pelas empresas dos EUA que se transferiram para aquele país e das agressões ao meio ambiente por essas mesmas empresas. Na Venezuela o resultado foi devastador e levou o Coronel Hugo Chavez a assumir um governo populista que tem como fundamentos a oposição aos Estados Unidos e a construção de uma nova sociedade baseada no socialismo. Esse projeto é financiado pelo petróleo venezuelano em seu próprio território e nos países que o acompanham ideologicamente, Equador de Rafael Correa, Paraguai de Fernando Lugo, Bolívia de Evo Morales, setores do Peru que apoiam Ollanta Umala e mesmo a Argentina de Nestor e Cristina Kirshner.

Iniciativa para as Américas

A Iniciativa para as Américas foi uma proposta do governo dos Estados Unidos na presidência de George Bush,¹¹ antes vice-presidente de Reagan. No dia 27 de Junho de 1990, foi divulgada a proposta que reunia essencialmente três eixos estruturantes: a redução da dívida externa dos países subdesenvolvidos do continente, um novo modelo de relações comerciais e econômicas no âmbito do hemisfério e nova política de investimentos nesses mesmos países. A estabilidade política da área, com a primazia da democracia foi um ponto importante e compunha a maioria dos processos de integração. O objetivo declarado sempre foi reduzir a assimetia política entre os Estados-partes.

Os três pontos eram muito atraentes para os países sub-desenvolvidos do continente. A dívida externa foi tema dos principais debates envolvendo estes países sobretudo nos anos 1980. Havia opiniões de todos os nipes. Entre os extremos que se posicionavam entre os que acreditavam ser a dívida impagável, pelo volume e processo de realimentação, ou seja, a dívida gerava nova dívida; até os que defendiam ser a dívida um componente puramente político de dominação dos Estados Unidos. Ou seja, “a dívida, do ponto de vista financeiro, não existe!” O outro ponto, um novo modelo em que os demais países pudessem exportar seus produtos, principalmente agrícolas, sem imposto para o grande mercado dos EUA era muito interessante. Todos queriam muito. Por fim, a possibilidade de receber investimentos das grandes empresas dos Estados Unidos, gerando empregos, impostos, tecnologia, enfim, riqueza para esses países, era algo muito tentador.

A proposta comercial que foi a mais importante e mais polêmica foi também a que gerou maior interesse e despertou as reações mais adversas. A proposta inicial previa a assinatura de vários acordos bilaterais de comércio de investimento entre todos os países do continente. As críticas foram sempre formuladas para defender interesses comerciais e de defesa de postos de trabalho nos países menos desenvolvidos. Portanto, sindicatos de trabalhadores, agremiações de pequenas empresas e políticos de esquerda ou nacionalistas que os apoiam.

A proposta sobre os novos investimentos, que seriam feitos no continente, era o segundo eixo estruturante da iniciativa. Considerando que nos anos 1980 o fluxo de capitais para a América Latina foi bastante reduzido, a demanda nos anos 1990 era muito grande. Havia grande ansiedade por novos

¹¹ Os dois presidentes dos EUA têm quase o mesmo nome: George W H Bush é o pai e George W Bush é o filho. É de domínio público e ficou convencionado o filho seria George W Bush e o pai George Bush. Neste estudo será mantida esta convenção.

investimentos que trouxessem crescimento das economias empobrecidas por fatores como o serviço da dívida externa. Havia também no bojo da proposta de investimentos sugestões para ajustes nas leis dos países latino-americanos sobre remessa de lucros e retorno do capital investido, caso o investidor desejasse trazer de volta seus ativos. Como sempre ocorre, houve protestos e manifestações ostensivas e veladas por parte dos *lobbies* que defendiam esses interesses.

A proposta sobre a redução das dívidas externas contratadas pelos demais países do continente com os Estados Unidos estabelecia, entre outras coisas, que o resultado dos pagamentos seriam destinados à criação de fundos a ser utilizados em programas de meio ambiente. Neste caso as críticas foram formuladas por setores financeiros no EUA que se beneficiavam da exploração dos demais países pela via da dívida.

As propostas da Iniciativa para as Américas foram a materialização das pretensões dos EUA para os demais países para definir a nova ordem regional no período pós-guerra fria. Muitos pensadores como Myrdal demonstraram que os instrumentos econômicos usados nos países desenvolvidos, em princípio, não são úteis e às vezes até prejudicam os países ou regiões em desenvolvimento.

Eram necessárias respostas para questões cruciais que envolviam a Iniciativa para as Américas (IA), era importante saber o que o governo do Presidente George H Bush pretendia. O que os Estados Unidos estaria ganhando com tantas concessões? Seria o início de uma nova relação, desta vez duradoura com os demais países do continente ou seria algo conjuntural? Será que o fim da Guerra Fria teria modificado a relação entre os demais países e os EUA? Os Estados Unidos, com apoio da Europa e do Japão estariam dispostos a estimular definitivamente o crescimento econômico da região, seria uma contrapartida por assumir o seu lado ideológico da guerra fria?

Outras iniciativas anteriores, sob a lógica da guerra fria, traziam componentes ideológicos e em função deles era fácil entender a sua intenção. Foi o caso da Aliança para o Progresso do Presidente John Kennedy, com o objetivo de conter a influência de Cuba sobre os países da região. Outra, a Iniciativa para a Bacia do Caribe, nos anos 1980, tinha o objetivo de conter o impacto das ações dos Sandinistas na Nicarágua e a revolução grenadina. Ao que parece havia algumas evidências, não necessariamente corretas, que apontam respostas.

A nova orden internacional que estava sendo desenhada com o fim da guerra fria, favorecia aos Estados Unidos e a algumas organizações internacionais como a ONU-Organização das Nações Unidas e o GATT e a sua transformação numa organização mais estável em função dos resultados alcançados pela Rodada Uruguai. A situação na América Latina era muito favorável para a implantação das políticas e estratégias econômicas do governo Bush. A ameaça comunista já não existia como tema importante da

agenda de segurança dos EUA. O imigração proveniente do México, da América Central e mesmo da América do Sul, o narcotráfico era importante mas não mais que nos anos anteriores.

Os diversos Estados latinoamericanos tinham adotado ações de política econômica convergentes com as da Inglaterra de Margareth Thatcher e seguindo as orientações dos EUA de Reagan. Eram elas, a redução do tamanho do Estado adotando grandes privatizações das atividades econômicas antes desempenhadas por este, a abertura econômica e a redução das tarifas de importação num processo de renúncia fiscal e desproteção da indústria nacional e democratização de quase todo o continente.

Em nenhum outro momento da história dos Estados Unidos, o restante do continente esteve tão alinhado com suas próprias políticas. O abandono da política de substituição de importações, as práticas de nacionalização, protecionismo e estatização, deram lugar a o que recomendou o Consenso de Washington. Houve nesse momento uma aumento significativo da similaridade das economias da região, todas adotando as mesmas práticas e ao mesmo tempo.

Havia indicadores de que a Iniciativa para as Américas trazia no seu interior aspectos de um projeto de longo prazo e de mudanças estruturais. Não era mais algo estratégico-militar ou de segurança. Não havia mais o inimigo comum, o comunismo. Não havia a necessidade de se proteger com relação as grandes oscilações das balanças comerciais que eram motivadas por questões estratégicas de segurança.

Em função dos grandes gastos militares e estratégicos exigidos pela guerra fria os EUA estava economicamente desgastado no governo de George Bush. A solução encontrada, ao que parece, foi a criação de novos mercados e a ampliação dos já existentes para a expansão da sua economia, em outras palavras das suas corporações multinacionais. Pode-se afirmar que a integração regional via criação de blocos foi a solução mais adequada. Na Europa, a União Europeia(CEE-Comunidade Econômica Europeia na época) começava a sair de um longo periodo de imobilidade e se aventurava aprofundando o ser inter-relacionamento. A entrada da Grécia(1981), Espanha e Portugal(1986), reforçou politicamente o bloco e motivou novas adesões como as da Dinamarca, Austria e Suécia(1993). A CEE agora era chamada Europa dos 15.

A globalização praticada no âmbito do GATT-General Agreement for Tariffs and Trade poderia ser complementada com a regionalização do NAFTA(North America Free Trade Agreement) e FTAA(Free Trade Area of the Americas). A formação de blocos daria ao governo dos Estados Unidos a certeza ou pelo menos alguns indicadores de que o comércio com os países membros seria livre de práticas desleais de comércio e que seus produtos não sofreriam com crimes de cópia ilegal. Enfim, a formação

de blocos de livre comércio poderia ser a solução para o problema econômico que os EUA enfrentavam no final da guerra fria.

Em seu discurso de lançamento da Iniciativa para as Américas o Presidente Bush fez referencia a todos os presentes que se destacaram: principais dirigentes do Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Central dos EUA, embaixadores dos países americanos, secretários de estado e assessores da Casa Branca. Havia ali um verdadeiro consenso.

As primeiras referencias do Presidente são à democratização no continente americano e na região da ex-União Soviética. Faz referencia a Cuba como o único país do hemisfério que não se tornou uma democracia e revela o desejo de que nos dias vindouros isso venha se modificar.

O tema seguinte é o livre mercado e a abertura das economias para os produtos e serviços regionais, notadamente dos Estados Unidos. Diz, o Presidente Bush, que o potencial de mercado é o poder que proporcionará o crescimento e a riqueza das nações americanas. Sumariza dizendo que a prosperidade da América Latina(especificamente) deverá estar baseada em livre mercado e governo livre. Declara ainda o Presidente dos Estados Unidos que a longa disputa entre Marx e Adam Smith acabou com o reconhecimento de que as forças dos mercados podem orientar e promover o progresso social. Tudo isso deve ser materializado com mudanças estruturais para refazer as relações comerciais hemisféricas transformando o continente americano numa grande e próspera área de livre comércio.

No seu discurso o Presidente Bush relata encontros que teve com líderes de três nações andinas em Cartagena, Colombia e que ficou claro para ele que aqueles líderes desejavam avançar num grande acordo regional de livre comércio. Os Estados Unidos estavam dispostos a refazer essa agenda.

Os três pilares(eixos estruturantes) desse projeto, relatados anteriormente, foram descritos pelo Presidente. Entre suas palavras, Bush enfatizou o que seria o *core* do projeto:

Framework agreements will enable us to move forward on a step-by-step basis to eliminate counterproductive barriers to trade and towards our ultimate goal of free trade. And that's a prescription for greater growth and a higher standard of living in Latin America and, right here at home, new markets for American products and more jobs for American workers.¹²

É importante analisar o discurso do Presidente Bush sob dois ângulos: um político e outro econômico. Essa análise é importante porque reflete o mesmo modelo de outras iniciativas como as

¹² BUSH, George H W. *Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative*. June 27, 1990. White House Documents.

citadas Aliança para o Progresso e a Iniciativa para a Bacia do Caribe. O plano político da Iniciativa pode ser explicado pela vontade do governo dos EUA de estabelecer ainda mais a sua hegemonia no hemisfério ocidental. O plano econômico materializa essa hegemonia e amplia o mercado das empresas multinacionais dos Estados Unidos com o objetivo de recuperar a sua economia da crise que vivia motivada, entre outros fatores, pelos gastos com a guerra fria e a crise financeira dos anos 1970 e 1980.

A principal característica da Iniciativa é de uma área de livre comércio e inclui a redução das dívidas externas dos países do continente e a criação de condições favoráveis para os investimentos em novos empreendimentos e outros tipos de investimentos não necessariamente produtivos.

A construção europeia

A história da União Europeia se confunde, em certa medida, com a história do regionalismo e da formação do blocos econômicos. Foi nela que o regionalismo encontrou mais força e continuidade, outras iniciativas como sistema interamericano de 1889¹³ tiveram relevância do ponto de vista histórico, mas não podem ser igualadas à União Europeia nas comparações de negociação e aprofundamento.

Na Conferência de Yalta de 1944, as idéias e projetos de Roosevelt, Churchill e Stalin, cada um visavam seus próprios interesses, entretanto tiveram importância decisiva para o futuro da Europa.

Os EUA desempenharam um papel relevante nos acontecimentos europeus do pós-guerra. Inicialmente, opuseram-se a que se repetissem os erros do Tratado de Versailles, que discriminou demasiadamente a Alemanha, preparando o terreno para Hitler. Além disso, os EUA não se retiraram da Europa como haviam feito após a Primeira Guerra Mundial.

A posição ameaçadora da União Soviética resultou em um dos impulsos mais poderosos para o desenvolvimento da união e recuperação econômica da Europa. A metade do continente europeu estava ocupada por tropas soviéticas, com possibilidades de marchar mais para o oeste e ocupar a Europa até o Atlântico, não fosse a presença dos americanos. Nos países do Leste, ocupados pela União Soviética – Bulgária, Romênia, Polônia, Hungria, Checoslováquia e Alemanha Oriental – foram, em pouco tempo, instalados regimes comunistas. À libertação do terror nazista seguiram-se ditaduras comunistas.

Stalin julgava que toda a Alemanha, arrasada pela guerra e depauperada, seria facilmente conquistada pelo comunismo. A União Soviética, então, poderia conquistar toda a Europa, com a ajuda de tropas alemãs. A esse projeto, os EUA e a Inglaterra propuseram o plano de rearmar a Alemanha para a defesa da Europa Ocidental, o que aconteceu 10 anos após o término da Segunda Guerra Mundial.

A ameaça soviética e sua pressão política, nos anos subsequentes, parecia elemento importante para dar impulsos à integração europeia. Essa pressão deixou de existir, ocasionando a reunificação da Alemanha.

As principais razões que nortearam a construção da União Europeia foram: a) abolir a guerra como instrumento de política internacional, criando-se instituições comunitárias permanentes; b) garantir os direitos humanos, a democracia, por mecanismos de proteção supranacional; c) economia e

¹³ Primeira Conferência Internacional Americana, Washington DC. 1889.

desenvolvimento florescentes na Europa não são possíveis sem conjugar as forças de muitos países; d) a proteção de meio ambiente, sempre mais imperiosa, só é realizável por meio de instituições supranacionais; e) uma ajuda eficaz ao terceiro mundo, por parte da Europa, exige planejamento e cooperação geral com instituições permanentes.

Após a Segunda Guerra Mundial surgiram na Europa idéias de integração e união econômico-política em diversos países. Dois tipos de tendências regionalistas predominavam nesses movimentos: um modelo federalista e o projeto tradicionalista. Os federalistas defendiam a criação de uma confederação ou mesmo federação européia, com órgãos governamentais centralizados, a exemplo da Suíça ou mesmo do tipo dos EUA.

Os tradicionalistas queriam um tipo de união, na qual os estados mantivessem sua soberania intacta e visavam somente ao reerguimento da economia devastada e dos meios de transportes destruídos.

O problema da soberania dos Estados era o centro da discussão, com a possibilidade, ou mesmo necessidade de restringi-la em favor de interesses supranacionais que viessem a beneficiar a população de cada Estado. Em dezembro de 1947, os movimentos de união européia constituíram um comitê de coordenação do qual participaram grupos federalistas, socialistas, democratas cristãos, liberais, grupos econômicos. Após discussões iniciais resolveram realizar um congresso em Haia, na Holanda, de 8 a 10 de maio de 1948.

O Congresso de Haia deixou-se inspirar tanto pelos postulados dos federalistas como pela proclamação de Churchill, para criar, como primeiro passo para a unidade européia, um conselho da Europa e uma carta dos direitos humanos. Daí resultou o movimento europeu oficialmente fundado em 25 de outubro de 1948.

A CEE conseguiu, sem dúvida, concretizar as liberdades fundamentais consagradas no tratado de Roma. Foram eliminados os principais obstáculos à livre circulação de mercadorias e foi introduzida uma tarifa externa comum. A aproximação da legislação contribuiu para o mercado comum, eliminando entraves nos domínios do comércio e do emprego. Apesar destes aspectos positivos ficaram por alcançar ou foram só alcançados parcialmente: manutenção das formalidades aduaneiras, livre circulação limitada, diversidade entre as taxas dos impostos indiretos. Estas deficiências tornavam indispensável que o mercado comum continuasse a progredir.

Foi realizada a transferência para a comunidade de certos domínios políticos centrais, o que contribuiu para favorecer a economia e a estabilidade democrática da Europa Ocidental. A instituição de uma política comercial externa comum também contribuiu para reforçar o mercado comum. A rede de

acordos preferenciais e de associação criada pela comunidade fortaleceu a sua posição internacional e facilitou uma política de desenvolvimento mais ativa.

Um dos marcos mais importantes para o avanço do processo de integração foi a aprovação, na reunião de cúpula de chefes de estado e de governo realizada em 1985 no Luxemburgo, do Ato Único Europeu (AUE), que entrou em vigor simultaneamente com a adesão de Espanha e de Portugal. O seu principal objetivo era a plena realização do mercado interno comunitário, já prevista no tratado constitutivo da comunidade. Havia motivos importantes para voltar a consagrar este objetivo e vincular a sua realização em 31 de dezembro de 1992.

A realização de forte mercado interno como consequência do AUE teve como consequência a percepção da necessidade de capacidade de tomada de decisões mais eficaz. As áreas de intervenção eram, proteção do ambiente, política externa, segurança interna e externa e realização da união monetária. As instituições comunitárias tinham de corresponder: uma instância de direção política eficaz, um parlamentarismo mais transparente e com maior capacidade de controle e um federalismo repartidor dos poderes.

Com o desenvolvimento da política monetária, a comunidade deu, sem dúvida, um passo decisivo. A união monetária e, conseqüentemente, o projeto de Banco Central Europeu encontram-se de novo na agenda política da Europa. Os documentos políticos que marcaram esses objetivos foram: o memorando para a criação de um Espaço Monetário Europeu e de um Banco Central Europeu do Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Hans-Dietrich Genscher (fevereiro de 1988), a decisão do Conselho Europeu de Hanôver sobre a constituição de um comitê presidido pelo Presidente da Comissão Européia, Jacques Delors (junho de 1988), o relatório definitivo do chamado Comitê Delors, a entrada da Espanha no SME, em 19 de julho de 1989, e a decisão da Reunião de cúpula de Madri (1989) de dar início, a partir de 1 de julho de 1990, à primeira fase das três previstas no Plano Delors, bem como de começar os trabalhos preparatórios para a necessária revisão do Tratado.

O relatório apresentado em 17 de abril de 1989 pelo Comitê Delors constituiu um marco essencial no debate político sobre a união monetária na Europa. O seu elemento essencial foi a idéia de Delors de um plano em três fases para a realização da União Econômica e Monetária (UEM), cuja pedra angular institucional seria a criação de um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC).

O Tratado da União Européia assinado em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, constitui uma reforma global dos Tratados de Roma que iluminou a via a seguir para a União Econômica e Monetária. Em 1º de janeiro de 1994 começou a segunda fase, cujos principais objetivos consistiam em assegurar que o maior número possível de estados-membros passassem à fase final e iniciassem os trabalhos para

a criação do Banco Central Europeu. Foram estabelecidos os critérios para a passagem para a última fase: estabilidade de preços, disciplina orçamental, convergência das taxas de juro e participação no Sistema Monetário Europeu.

A Reunião de cúpula de Maastricht criou também as condições para dar uma nova dimensão à política externa e de segurança. Os estados-membros assumiram a obrigação de desenvolver uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Com base em decisões de ordem geral adotadas por unanimidade no conselho, as subseqüentes ações comuns podem ser aprovadas por maioria qualificada. Foi a primeira vez em que a CEE renunciou à obrigatoriedade de decisões por unanimidade no domínio da política externa e de segurança comum. Em matéria de segurança foi atribuído um novo papel à União da Europa Ocidental (UEO), que se tornou parte integrante da União Européia e da Aliança Atlântica.

Maastricht introduziu a noção de cidadania da união, fortalecer a cooperação em matéria de política interna e externa e, sobretudo, aumentar os poderes do Parlamento Europeu. A comissão passou a ter de se submeter à investidura do parlamento. Os mandatos de ambas as instituições passaram a coincidir. O parlamento passou a ter poderes de investigação e de petição. No âmbito do processo legislativo comunitário, foram atribuídos ao parlamento poderes de co-decisão nos domínios do mercado interno, proteção dos consumidores, ambiente e redes transeuropéias.

Apesar de todos os avanços consagrados no tratado, isso não foi suficiente para dar resposta à premência de reformas na política européia. Não foi, de fato, possível, consagrar no Tratado de Maastricht o objetivo de uma união de caráter federalista, mas é inevitável que, a longo prazo, a comunidade possa dispor de uma estrutura substancialmente federal com uma repartição de competências baseada no princípio da subsidiariedade. Os objetivos da comunidade para o “período pós-Maastricht” estão marcados por duas dimensões da integração européia: por um lado, o reforço da capacidade de manobra através do aprofundamento da União e da intensificação das políticas atuais, por outro, o alargamento da comunidade aos países que já são candidatos e a outros com essa perspectiva.

Surgiram problemas nos anos 1980 com relação às negociações para o alargamento aos países do sul. A crescente oposição nos estados-membros, especialmente da França, atrasou a adesão dos novos países candidatos. Naturalmente havia interesse neste alargamento do mercado comum e no conseqüente fortalecimento da dimensão política internacional da comunidade. No entanto, estes efeitos positivos eram contrabalançados por algumas conseqüências negativas: o aumento das despesas agrícolas e dos fundos estruturais e as alterações a introduzir na política da pesca. Também se tornou

premente o problema da eficácia dos procedimentos de adoção de decisões, já que estavam concebidos para uma comunidade com apenas seis estados-membros.

O principal ponto desse alargamento é que foram acrescentados estados pobres, com nível de desenvolvimento muito abaixo da média comunitária, motivando uma nova discussão em todos os quadrantes da comunidade e que é a pergunta mais relevante deste estudo: é possível aprofundar o processo de integração regional entre regiões tão diferentes? Que lições pode-se tirar dessa experiência para os processos de integração do continente americano?

No âmbito da Integração Americana predominam os países de baixo desenvolvimento político e econômico. Participar de construções regionais que incluíssem esses países, num marco de livre comércio, seria para os EUA um desafio e para aqueles países uma ameaça importante.

Depois da constituição das Comunidades Europeias com 6 membros, as novas adesões foram chamadas de alargamentos. O primeiro alargamento foi efetuado em 1973 com a inclusão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; o segundo, em 1981, incluiu a Grécia; em 1986, a Espanha e Portugal formaram o terceiro alargamento; Áustria, Finlândia e Suécia, compuseram o quarto alargamento, em 1995; em 2003, o quinto alargamento incluiu Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Estônia, Letônia, Chipre e Malta; Finalmente, em 2007 se juntaram à União Europeia a Bulgária e a Romênia agora totalizando 27 membros. Como é possível funcionar uma comunidade de estados que se caracterizam por tamanha heterogeneidade política, econômica e cultural?

Esta é uma diferenciação importante entre os processos de integração americano e europeu. Enquanto no continente americano a integração se dá de forma fragmentada. O NAFTA foi o primeiro, testou possibilidades inclusive com a aproximação de um país latino. A tentativa de estender o modelo para todo o continente talvez tenha sido também um dos principais erros de cálculo dos ideólogos da construção da FTAA. O CAFTA foi uma tentativa pos-FTAA com o objetivo de continuar a aplicar o modelo na região. Todos com a mesma orientação filosófica entretando com acordos particulares e em alguns pontos diversos. A integração europeia, em contrapartida negociou um grande acordo que avança paulatinamente dentro da mesma unidade filosófica e prática. Por isso tem sido vista e analisada como uma construção de longo prazo e sem voltas. A União também tem seus problemas e suas incongruências. Questões estruturais estão pendentes, como o Projeto da Constituição Europeia que foi rejeitada pelo povo da França e da Holanda. É provável que as novas gerações que não viveram a guerra e nem sabem, concretamente, as razões da integração naquele continente permitam que haja uma certa relativização das razões que levaram os construtores da Europa a atuar de forma tão apaixonada na sua idealização e materialização.

A construção americana

O início dos processos de integração no continente Americano é controverso alguns autores consideram as tentativas dos Estados Unidos no final do Século XIX como sendo esse início, outros admitem que somente começou após a II Guerra Mundial. Neste estudo optou-se por considerar a segunda hipótese pelo fato de que não houve avanços de grande amplitude nas tentativas anteriores.

No continente americano, a iniciativa de integração foi tomada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL). Esta comissão inicialmente repudiou e se manifestou contrariamente ao projeto Europeu com o argumento de que haveria protecionismo nas relações comerciais com os países em desenvolvimento e que isso estava em desacordo com as regras de comércio internacional vigentes no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Para estabelecer um contraponto com a iniciativa Europeia a CEPAL propôs aos países latino americanos um modelo de integração semelhante ao Europeu. No final dos anos 1950 a CEPAL enviou aos países da região propostas para a criação de uma área de livre comércio que se transformaria em união aduaneira e mercado comum posteriormente.

Em 18 de fevereiro de 1960 foi criada a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC). A manifestação das vontades expressas no Tratado de Montevideo retrataram o momento histórico da integração latino-americana. Assim se manifestaram os chefes de estado e de governo da República Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República da Colômbia, da República do Equador, dos Estados Unidos Mexicanos, da República do Paraguai, da República do Peru, da República Oriental do Uruguai e da República Bolivariana da Venezuela.

Persuadidos de que a ampliação das atuais dimensões dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intra-regional, constitui condição fundamental para que os países da América Latina possam acelerar seu processo de desenvolvimento econômico, de forma a assegurar um melhor nível de vida para seus povos.¹⁴

¹⁴ Acordo de Constituição da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC).

Este tópico mostra a intenção da ampliação dos mercados para as grandes empresas regionais e os grandes proprietários de terras que de alguma maneira se beneficiariam com a integração. A geração de empregos era a forma de motivar o movimento sindical para defender o processo de integração. Mostra a referência indireta ao modelo Europeu de criação de empregos e abertura dos mercados.

Conscientes de que o desenvolvimento econômico deve ser alcançado mediante o melhor aproveitamento dos fatores de produção disponíveis e uma melhor coordenação dos planos de desenvolvimento dos diferentes setores de produção, dentro de normas que contemplem devidamente os interesses de todos e de cada um, e que compensem convenientemente, através de medidas adequadas, a situação especial dos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

A intenção deste tópico foi sobretudo considerar os níveis diferentes de desenvolvimento entre os estados membros identificando as suas fragilidades e buscando alternativas para a sua redução. Esta era provavelmente a intenção, entretanto nunca foi a prática, como o caso Europeu. É possível identificar o gesto de copiar o exemplo “bem sucedido” sem observar as condições de pô-lo em prática. “Convencidos de que o fortalecimento das economias nacionais contribuirá para o incremento do comércio dos países latino americanos entre si e com o resto do mundo”. Esta é outra manifestação dos chefes de Estado da ALALC que projeta o futuro relacionamento comercial da região com o resto do mundo. É possível observar que houve a preocupação com o intercambio de mercadorias com o resto do mundo e com os estados membros entre si. Historicamente o que aconteceu, de fato, foi a redução do comércio nessas duas direções. A participação da América Latina no comércio mundial, por exemplo, foi reduzida de aproximadamente 8,5% para 5% no período entre 1960 e 1985. É importante observar também que no contexto da guerra fria e com a adoção de regimes militares de direita para conter a expansão do comunismo, na maioria dos estados da região as trocas de mercadorias foram reduzidas intensamente. As questões relacionadas a balança comercial traziam grandes preocupações para os governantes e os levou a adotar uma política econômica e comercial de “substituição de importações”. O comércio intraregional na América Latina foi reduzido em 26% entre 1955 e 1961. Entre os países da ALALC, essa queda foi de 41%. De 1953 a 1960, as exportações entre os países latino americanos reduziram-se de 12% a 7,9% do total das exportações. Estes números demonstram a tendência de redução, mesmo no longo prazo, do comércio regional.

Seguros de que mediante fórmulas adequadas poderão ser criadas condições propícias para que as atividades produtoras existentes se adaptem, gradualmente e sem perturbações, a novas modalidades de comércio recíproco, promovendo outros estímulos para sua melhoria e expansão.

A conjuntura econômica e política dos anos vindouros dificultou a realização dessas intenções de integração comercial. Regimes militares e dificuldades nas balanças comerciais levaram os governos a reduzir as importações ao tempo em que tentaram implantar a política industrial de substituição de importações. Predominou o protecionismo da indústria nacional nascente no contexto da política de substituição de importações e o comércio intra-regional assim como a ALALC enfrentaram dificuldades.

Certos de que toda ação destinada à consecução de tais propósitos deve levar em conta os compromissos derivados dos instrumentos internacionais que regem seu comércio.

Neste compromisso os governos focaram a necessidade de obediência e respeito as regras de comercio do GATT. Esse alinhamento traduzia um esforço internacional de padronização das regras comerciais no capitalismo ocidental.

Decididos a perseverar em seus esforços tendentes ao estabelecimento de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, e assim, a continuar colaborando com o conjunto dos governos da América Latina nos trabalhos já empreendidos com tal finalidade.

Este era o alvo do Tratado, a exemplo da Comunidade Européia, um mercado comum em que haveria mobilidade de todos os fatores de produção, inclusive livre trânsito de pessoas. Com economias em muitos fatores concorrentes, este objetivo dificilmente seria atingido.

Animados do propósito de unir seus esforços em favor de uma progressiva complementação e integração de suas economias com base numa efetiva reciprocidade de benefícios, decidem estabelecer uma zona de livre comércio e celebrar, com esse objetivo, um Tratado que institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio; e, para esse fim, designaram seus Plenipotenciários.

Os pensadores da CEPAL, liderados por Raúl Prebisch, estavam convencidos de que para desenvolver a região era fundamental a implantação de uma política industrial que permitisse a importação de equipamentos industriais para a construção de um setor industrial forte e competitivo com o objetivo de substituir a importação de certos produtos de consumo. O setor que impulsionaria esse processo seria a agricultura, fornecedora de capitais e mão de obra para a importação de equipamentos e máquinas industriais. A história mostrou resultados diferentes do planejado e firmado nos tratados. A política de substituição de importações naufragou na maioria dos países e foi substituída pela política econômica neoliberal em momentos diferentes, mas em todo o continente latino americano.

O processo de negociação

A FTAA foi a mais ampla e importante iniciativa de integração em todo o hemisfério ocidental. Tendo como modelo inspirador o Consenso de Washington e a Iniciativa para as Américas, esse projeto foi claramente a manifestação do governo dos Estados Unidos no período pós-guerra fria para redefinir a ordem econômica e política continental. Nos capítulos anteriores estão explicitadas as razões, a proposta e uma breve discussão sobre estes dois instrumentos de política econômica para a região. Este capítulo aprofundará a análise buscando justificativas e explicações para melhorar o entendimento do que provocou o fim desse projeto. As perguntas mais importantes foram antes formuladas e o que se fará aqui é respondê-las.

O primeiro encontro foi realizado em Miami, em 1994, e deu origem oficialmente a FTAA. Na Declaração de Princípios os chefes de Estado e de governo presentes assinaram a *Declaration of Principles* que continha a manifestação das vontades daqueles governos para materializar a integração americana:

The elected Heads of State and Government of the Americas are committed to advance the prosperity, democratic values and institutions, and security of our Hemisphere. For the first time in history, the Americas are a community of democratic societies. Although faced with differing development challenges, the Americas are united in pursuing prosperity through open markets, hemispheric integration, and sustainable development. We are determined to consolidate and advance closer bonds of cooperation and to transform our aspirations into concrete realities.

A nova ordem institucional, política e econômica, no hemisfério deveria obedecer aos princípios de criar e desenvolver a prosperidade, democracia, segurança e os valores institucionais que dariam sustentação a todos os outros princípios. E complementa com princípios básicos das cartas da ONU e da OEA:

We reiterate our firm adherence to the principles of international law and the purposes and principles enshrined in the United Nations Charter and in the Charter of the Organization of American States (OAS), including the principles of the sovereign equality of states, non-intervention, self-determination, and the peaceful resolution of disputes.

Qualquer iniciativa para definir a nova ordem internacional entre os Estados americanos deveria considerar a diversidade de tamanho e de força dos seus membros, daí a declaração dessa diversidade e o seu reconhecimento:

We recognize the heterogeneity and diversity of our resources and cultures, just as we are convinced that we can advance our shared interests and values by building strong partnerships.

As associações entre democracia, desenvolvimento, liberdade, modernização do Estado com a simplificação das atividades atinentes a este, são princípios que deixar ver os primeiros intentos do neoliberalismo.

Democracy is strengthened by the modernization of the state, including reforms that streamline operations, reduce and simplify government rules and procedures, and make democratic institutions more transparent and accountable. Deeming it essential that justice should be accessible in an efficient and expeditious way to all sectors of society, we affirm that an independent judiciary is a critical element of an effective legal system and lasting democracy.

As esperanças de realizações da democracia nesta declaração são muito altas e até certo ponto sonhadoras. Pode-se esperar muito da democracia mas não a este nível. A democracia será um regime divino se for praticada por deuses, se for praticada por demônios será um inferno. Entre estes dois extremos pode-se ter democracia para todas as preferências. A formação política que está intimamente relacionada com a formação educacional não é alta na maioria da população dos países do continente americano. Em função disso pode-se ter regimes populistas, com todos os adjetivos que o populismo pode ter, apoiados fortemente por uma população pobre cultural, política, econômica e educacionalmente. E por muitos anos.

Our continued economic progress depends on sound economic policies, sustainable development, and dynamic private sectors. A key to prosperity is trade without barriers, without subsidies, without unfair practices, and with an increasing stream of productive investments. Eliminating impediments to market access for goods and services among our countries will foster our economic growth.

O dinamismo do setor privado é um fator muito importante de promoção do desenvolvimento num sistema capitalismo de produção. Não é possível afirmar entretanto que isso pode gerar crescimento ou desenvolvimento sustentável. Sem o controle da sociedade, representada em todas as estruturas do Estado, não há sustentabilidade. O nível de conscientização, em média, dos empreendedores com relação a temas de proteção do meio ambiente, não é de sustentabilidade. Via de regra os empreendedores estão preocupados com a otimização dos seus investimentos e o retorno do

seu capital acrescido de lucros e eles buscarão otimizar os lucros sempre. Isto não deve ser encarado como crítica ao sistema capitalista ou aos empreendedores, deve ser assim mesmo. O sistema impõe a necessidade competir e sair vencedor. Como foi dito antes, seguindo as lições de Schumpeter, o sistema capitalista é o único que consegue se auto destruir e renascer num processo autofágico de sucateamento das atividades econômicas ineficazes. Por causa disso, ele tem vida longa e indeterminada. Provavelmente com derivações e mutações, mas a iniciativa privada, individual ou coletiva, e descentralizada da produção, aproveitando a capacidade de criação e de expansão ou crescimento dos homens, certamente perdurará por muito tempo.

We recognize that economic integration and the creation of a free trade area will be complex endeavors, particularly in view of the wide differences in the levels of development and size of economies existing in our Hemisphere. We will remain cognizant of these differences as we work toward economic integration in the Hemisphere. We look to our own resources, ingenuity, and individual capacities as well as to the international community to help us achieve our goals.

Os chefes de Estado e de governo do hemisfério reconheceram que o desafio da integração é muito grande em face das enormes diferenças de desenvolvimento, educação, desenvolvimento industrial e de acesso a novas tecnologias entre os povos da região. O processo de integração americano poderia ser um ponto de encontro entre esses diferentes povos, mas como eles poderiam competir se são tão diferentes? Se as regras de competição nos diversos países são tão diferentes também. A adaptação a novas regras de competição comercial ou econômica leva tempo, isso é uma questão cultural que normalmente está arraigada e leva gerações para mudar. Os grupos de pressão ou os lobbies dos diversos países entraram imediatamente em ação para boicotar as futuras ações da integração americana, com o objetivo de defender seus interesses e seus ativos. A opinião pública em todos os Estados da região estava dividida com relação a ALCA e, na maioria dos casos, estava desinformada sobre as consequências da sua adoção.

Social progress and economic prosperity can be sustained only if our people live in a healthy environment and our ecosystems and natural resources are managed carefully and responsibly. To advance and implement the commitments made at the 1992 United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro, and the 1994 Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, held in Barbados, we will create cooperative partnerships to strengthen our capacity to prevent and control pollution, to protect ecosystems and use our biological

resources on a sustainable basis, and to encourage clean, efficient and sustainable energy production and use.

A preocupação dos chefes de Estado, na Cúpula de Miami, parecia ser a de elaborar uma proposta que deveria ser mostrada para algum crítico de outro planeta, mesmo para os deuses. A incapacidade de realizaar essas propostas é inalcançável. Pode parecer que este acordo foi algo que já nasceu irrealizável. Os acordos e tratados internacionais procuram, tradicionalmente, buscar situações ótimos, entretanto este passou dos limites aceitáveis.

Declaração de Santiago – 1998. Após cuatro anos de negociações, os Estados membros da FTAA, tiveram a oportunidade de reverem os avanços e retrocessos do processo. A Cúpula de Santiago talvez tenha sido o ponto mais alto da FTAA considerando todo o clima que rodeava o evento. No cenário internacional o regionalismo aberto atingiu o seu ponto mais alto. Os representantes dos 34 países americanos considerados democracias declararam,

We, the democratically-elected Heads of State and Government of the countries of the Americas, have met in Santiago, Chile, in order to continue the dialogue and strengthen the cooperation we began in Miami in December 1994. Since that time, significant progress has been made in the formulation and execution of joint plans and programs in order to take advantage of the great opportunities before us. We reaffirm our will to continue this most important undertaking, which requires sustained national efforts and dynamic international cooperation.

Os progressos das negociações foram visíveis, a mídia relatava as intenções de muitos dos líderes da região de antecipar a data de assinatura do tratado de constituição, ainda que restasse muito a ser negociado. Houve uma grande euforia e um grande movimento de aprovação popular nos círculos empresariais que viam no acordo grandes possibilidades de ganhos. Os setores da sociedade –na maioria dos países - que se opuseram foram: segmentos da academia, sindicatos, setores da igreja católica, comunistas remanescentes e nacionalistas convictos.

The strengthening of democracy, political dialogue, economic stability, progress towards social justice, the extent to which our trade liberalization policies coincide, and the will to expedite a process of ongoing Hemispheric integration have made our relations more mature. We will redouble our efforts to continue reforms designed to improve the living conditions of the peoples of the Americas and to achieve a mutually supportive community. For this reason, we have decided that education is a key theme and is of particular importance in our deliberations.

Na avaliação dos negociadores e chefes de Estado e de governo, em Santiago, o processo estava caminhando segundo as expectativas ou até em ritmo mais acelerado. A inflação começava a ser dominada em boa parte dos países do hemisfério, os processos de redução da participação dos Estados nas economias já havia começado com as primeiras grandes privatizações e todos estavam empenhados e seguir os mandamentos do Consenso de Washington. A principal razão era que isso os tornava mais competitivos apesar de mais abertos ao capitalismo, agora mais internacional e unificador do que antes. Um fato totalmente novo que apareceu na Declaração de Santiago foi a preocupação com a melhoria da educação no continente.

A Cúpula de Santiago resumiu o otimismo dos negociadores e líderes da região e sintetizou previsões de bons resultados no futuro,

Since our meeting in Miami, we have seen real economic benefits in the Americas resulting from more open trade, transparency in economic regulations, sound, market-based economic policies, as well as efforts by the private sector to increase its competitiveness. Even as countries in our region have been tested by financial and other economic pressures, and as countries in other regions have experienced serious economic setbacks, the overall course in the Americas has been one of faster economic growth, lower inflation, expanded opportunities, and confidence in facing the global marketplace. A major reason for this positive record has been our countries' steadfast and cooperative efforts to promote prosperity through increased economic integration and more open economies. New partnerships have been formed and existing ones strengthened and expanded. A positive role is being played by sub-regional and bilateral integration and free trade agreements. We are confident that the Free Trade Area of the Americas (FTAA) will improve the well-being of all our people, including economically disadvantaged populations within our respective countries

Estados democráticos e economias abertas provocariam o aparecimento de oportunidades para os empreendedores da região. Num processo competitivo de expansão capitalista surgiriam empregos, impostos, riqueza. Quase todos, negociadores e chefes de Estado, apostavam no desenvolvimento econômico das diversas regiões integradas sob a FTAA, em decorrência do modelo acima descrito de forma sumária.

The decisions adopted by our Ministers of Education at the Conference held in Mérida, Mexico, last February, reflect our desire to promote specific joint initiatives designed to improve access to education, with fairness, quality, relevancy, and effectiveness. In order to consolidate and lend continuity to our decisions, we have instructed that another Conference be held in Brasilia, Brazil, in July of this year.

A partir dessas negociações alguns países adotaram políticas mais efetivas para melhorar os índices de educação. Um exemplo importante é o do Brasil. Nos anos que se seguiram os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram aumentar significativamente a presença de crianças na escola. Entre os anos 2005 e 2008, mais de 98% de todas as crianças em idade escolar estavam na escola. Não se discute aqui a qualidade do ensino em função de que para isso é necessária uma mudança cultural e de estrutura, principalmente na formação dos professores. Entretanto, fisicamente a maioria da população está frequentando algum tipo de escola regular. Continuando a analisar o exemplo do Brasil, a educação superior nesse país representa um dos índices mais baixos do continente. Menos de 11% de todos os jovens entre 18 e 24 anos frequentam universidades. Houve, a partir de 1996, uma expansão no número de vagas, principalmente em instituições privadas, que continua crescendo, sem entretanto incorporar grandes contingentes de estudantes. A concentração de renda no Brasil faz com que a maioria da população não possa pagar para estudar em uma universidade. Esse é um dos grandes desafios do plano de desenvolvimento da educação brasileira e esse exemplo, do Brasil, pode ser comparado com a maioria dos Estados americanos. As exceções são USA e Canadá.

The FTAA negotiating process will be transparent, and take into account the differences in the levels of development and size of the economies in the Americas, in order to create the opportunities for the full participation by all countries. We encourage all segments of civil society to participate in and contribute to the process in a constructive manner.

O trecho acima trata de duas importantes variáveis que seriam decisivas para o futuro do processo de integração: as importantes diferenças entre os países com relação às dimensões econômicas e de população(mercado) e a necessidade de aumentar a transparência para a participação da sociedade civil. Inaugura-se, na maioria dos países em desenvolvimento da região, um processo novo de participação da sociedade civil e mesmo das casas legislativas em diversos níveis da política externa dos respectivos países. Historicamente a política externa, com exceção dos momentos de guerras, foi programada e implementada por uma minoria de diplomatas e *police makers*, sem a participação da sociedade civil e mesmo do parlamento. Houve na maioria dos Estados da região, grandes manifestações, a maioria de desaprovação, influenciada por setores da imprensa e partidos de esquerda nacionalistas, contrários ao projeto de integração. O que se extrai de positivo é que pela primeira vez grandes contingentes da população se manifesta diretamente sobre a política externa dos países.

As lições neoliberais originais do Consenso de Washington começaram a ser desvirtuadas. As preocupações com outros temas como educação e direitos humanos entraram na agenda e exigiram ações que as considerassem como prioritárias.

Respect for and promotion of human rights and the fundamental freedoms of all individuals is a primary concern of our governments. In commemorating the fiftieth anniversary of the American Declaration of the Rights and Duties of Man and the Universal Declaration of Human Rights, we agree on the need to promote the ratification and implementation of the international agreements aimed at preserving them and to continue strengthening the pertinent national and international institutions.

As negociações começaram a ser diferenciadas dos propósitos iniciais. A responsabilidade de todos os Estados juntos num processo de integração lançou luz sobre os problemas comuns à maioria dos membros dessa agremiação. Foi algo como o “aproveitamento do êxito” outros temas foram acrescentados na agenda comum e a responsabilidade pode ser compartilhada. A grande lição que se pode aprender dessa negociação é que o comércio não anda sozinho, por trás de uma atividade comercial existem atividades sociais, culturais e políticas além da atividade econômica que envolve o comércio e os investimentos nele envolvidos.

Overcoming poverty continues to be the greatest challenge confronted by our Hemisphere. We are conscious that the positive growth shown in the Americas in past years has yet to resolve the problems of inequity and social exclusion. We are determined to remove the barriers that deny the poor access to proper nutrition, social services, a healthy environment, credit, and legal title to their property. We will provide greater support to micro and small enterprises, promote core labor standards recognized by the International Labor Organization (ILO), and use new technologies to improve the health conditions of every family in the Americas, with the technical support of the Pan-American Health Organization (PAHO), achieving greater levels of equity and sustainable development.

Questões sociais refinadas e bastante específicas foram tratadas como nutrição, serviços sociais, crédito e títulos de propriedade de imóveis para resolver alguns dos mais graves problemas na região que é a moradia. Foram usados os padrões da International Labor Organization para definir regras de direito trabalhista no âmbito do hemisfério e da Pan-American Health Organization como referência definir regras para a saúde média da população. Aos olhos de Hayek isso pareceria uma servidão a exemplo da Alemanha nazista ou da Europa socialista.

We will lend new impetus to the struggle against corruption, money laundering, terrorism, weapons trafficking, and the drug problem, including illicit use, and work together to ensure that criminals do not find safe haven anywhere in the Hemisphere. We are determined to persevere in this direction.

Os temas contidos no texto acima ampliam ainda mais a abrangência da negociação. Combater a corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, tráfico de armas e terrorismo parece disvirtuar de forma estrutural os propósitos originais do acordo. O que se pode inferir dessa evolução é que os negociadores perceberam a oportunidade de resolver situações particulares de seus países no âmbito da integração hemisférica e que de alguma forma poderiam afetar o relacionamento entre todos.

We will strengthen national, hemispheric, and international efforts aimed at environmental protection as a basis for sustainable development that provides human beings a healthy and productive life in harmony with nature. The commitments undertaken at the Miami Summit and the Summit on Sustainable Development held in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, provide a solid basis for strengthening our actions. As parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, we underscore the importance of working together to further fulfillment of the agreement reached at the Conference in Kyoto, Japan, and to promote its ratification in our countries.

A promessa e o termo de compromisso com o meio ambiente podem ter mostrado uma nova face das negociações. Dois pontos são importantes para esta análise: sempre foi muito difícil para os diversos governos dos EUA considerar reduções nas suas emissões de gás carbônico porque isso significaria, se não houvesse mudanças tecnológicas e estruturais na matriz energética desse país, uma redução na sua atividade econômica. Segundo, as legislações ambientais dos Estados do hemisfério são diferentes e às vezes conflitantes. Sem uma negociação árdua, e que incluísse grande dose de maturidade política, seria difícil imaginar ações concertadas de preservação do meio ambiente. Essa nova face da negociação pode revelar que alguns Estados estavam assinando acordos que não cumpririam.

A Cúpula de Santiago, portanto, estava cheia de controvérsias e paradoxos. Havia, por um lado grande euforia para assinar o acordo da FTAA o mais cedo possível, motivado pelo ambiente de crescimento do comércio internacional com benefício para quase todos os países, por um lado; contra as iniciativas de muitos negociadores de incluir itens na agenda que não estavam no “alma” dos documentos inspiradores da FTAA. Esses itens provavelmente forçaram acordos que inviabilizariam, mais tarde, a continuidade do projeto de Integração Americana, como foi concebido pelos seus ideólogos.

A Cúpula de Quebec, em 2001, determina novos rumos para a Integração Americana. Com a mudança de presidente nos Estados Unidos, as relações com o restante do continente também mudam. É possível notar referências mais fortes no texto da construção do acordo com relação a sanções e mudanças nas regras para interagir com os outros Estados. A OEA é mais frequentemente acionada para avaliar o nível de democracia representativa que se tem no hemisfério.

We acknowledge that the values and practices of democracy are fundamental to the advancement of all our objectives. The maintenance and strengthening of the rule of law and strict respect for the democratic system are, at the same time, a goal and a shared commitment and are an essential condition of our presence at this and future Summits. Consequently, any unconstitutional alteration or interruption of the democratic order in a state of the Hemisphere constitutes an insurmountable obstacle to the participation of that state's government in the Summit of the Americas process. Having due regard for existing hemispheric, regional and sub-regional mechanisms, we agree to conduct consultations in the event of a disruption of the democratic system of a country that participates in the Summit process.

A introdução de temas completamente alheios à construção do bloco podem ser notados na Declaração de Princípios de Quebec. Os negociados dos outros países aceitam a introdução desses temas no acordo com restrições e, ao que parece, começam a se desinteressar e passam a agir com reduzida motivação e crença. A nova face da FTAA pode ser descrita pelos termos abaixo:

In conformity with the principles of international humanitarian law, we strongly condemn attacks on civilian populations. We will take all feasible measures to ensure that the children of our countries do not participate in armed conflict and we condemn the use of children by irregular forces. We reaffirm that the constitutional subordination of armed forces and security forces to the legally constituted civilian authorities of our countries, as well as respect for the rule of law on the part of all national institutions and sectors of society, are fundamental to democracy. We will strive to limit military expenditures while maintaining capabilities commensurate with our legitimate security needs and will promote greater transparency in the acquisition of arms.

O texto trata de outra realidade, outro espaço político, outros interesses. Pode-se inferir que a FTAA está neste momento se disvirtuando com possibilidades de perder seu crescente desenvolvimento dos anos 1990.

We reiterate our commitment to combat new, multi-dimensional threats to the security of our societies. Foremost amongst these threats are the global drug problem and related crimes, the illicit traffic in and criminal use of firearms, the growing danger posed by organized crime and the general problem of violence in our societies.

O eixo livre comércio, democracia, proteção ambiental, redução da dívida externa, redução do tamanho e da importância do Estado nacional foi modificado e os novos temas estão mais associados à segurança, combate ao crime e à corrupção o âmbito do continente. Esta Declaração de Princípios demonstra algumas posições defendidas ou propostas no início deste estudo. A FTAA foi um instrumento particular, dos Estados Unidos, para redefinir a sua política externa para o hemisfério no período pós-guerra fria. No governo Clinton, os acordos foram firmados apontando na direção do livre comércio, democracia e proteção ambiental. Com o governo George W Bush as mudanças são facilmente percebidas com os novos itens da agenda: segurança, combate ao crime organizado e o tráfico de entorpecentes além de outros temas como a definição de regras para evitar o envolvimento de crianças diretamente em guerras e um controle sobre a compra de armamentos pelos países da região. Por outro lado é possível sentir a presença da Venezuela de Hugo Chávez com restrições aos temas anteriormente negociados e desenhando uma oposição direta aos temas defendidos pelos EUA. Isso gerou forte divisão que foi crescendo nas futuras negociações transformando-se em um dos fatores de extinção do bloco.

Novos temas como integração energética foram acrescentados à agenda hemisférica associados ao desenvolvimento sustentável. Esse ineditismo pode demonstrar a adesão a novos temas sem desconsiderar os anteriores, a mudança de agenda para temas menos pontuais e menos controversos ou pode assinalar o início da introdução de temas evasivos e que caracterizaria o início do fim das negociações verdadeiras e proativas.

Recognizing the importance of energy as one of the fundamental bases for economic development, the region's prosperity and improved quality of life, we commit to pursuing renewable energy initiatives, promoting energy integration and enhancing regulatory frameworks and their application, while promoting the principles of sustainable development.

Os padrões da Organização Internacional do Trabalho continuaram a ser reiterados com o objetivo de proteger os postos de trabalho e os trabalhadores dos países e regiões mais pobres no contexto da FTAA e também da globalização. Esta preocupação sempre esteve na agenda proposta pelos países menos desenvolvidos com o objetivo de tentar evitar o efeito devastador da entrada de produtos dos países mais desenvolvidos do hemisfério, sobre tudo sobre as pequenas e médias empresas e produtores rurais.

We will promote compliance with internationally recognized core labor standards as embodied in the International Labor Organization (ILO) Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up adopted in 1998. In order to advance our commitment to create greater employment opportunities, improve the skills of workers and improve working conditions throughout the Hemisphere, we recognize the need to address, in the relevant hemispheric and international fora, issues of globalization related to employment and labor.

A Cúpula de Quebec trouxe à tona uma nova realidade nas relações entre os Estados Unidos e os demais países do hemisfério ocidental. A nova temática ou o novo eixo das discussões estava deslocado para temas de segurança, combate ao crime e, pelo lado dos opositores, novos temas que buscavam assegurar os postos de trabalho e o confronto direto das grandes empresas regionais com as pequenas e médias empresas das regiões mais pobres.

A Declaração de Nuevo León, Monterrey, México, em 2004, foi uma síntese de todo o processo de negociação. Foram resumidos todos os acordos anteriores em três tópicos:

We affirm that the well-being of our people requires the achievement of three closely linked and interdependent objectives: economic growth with equity to reduce poverty, social development, and democratic governance.

O crescimento econômico com equidade com o objetivo de reduzir a pobreza foi um desafio que abrangeu tudo que se havia negociado anteriormente.

In the search for sustained and equitable economic growth that contributes to long-term development, reduces poverty, eliminates hunger, and raises the standard of living of the population, with special attention to the most vulnerable sectors and social groups, we commit to continue implementing sound macroeconomic policies, prudent fiscal and monetary policies, appropriate exchange rate regimes, prudent and appropriate public debt management, diversification of the economy, and the improvement of competitiveness. We also commit to the qualitative transformation of public administration through its modernization, simplification, decentralization, and transparency. Furthermore, we will redouble our efforts to improve the investment climate in our countries and promote corporate social responsibility.

O texto acima, que define a manifestação de vontades dos representantes dos Estados americanos, tem aspectos e características que o afasta da tradição e da inspiração neoliberal. A elaboração da presente Declaração estava orientada para uma política de desenvolvimento sustentável,

com respeito ao meio ambiente, acrescida da preocupação com aspectos que denunciam e procuram corrigir as injustiças sociais e o traz a possibilidade de monitoramento dos gastos de ações dos diversos governos que, em princípio e de forma obrigatória, deveriam ser democracias representativas.

O desenvolvimento social foi outra preocupação dos chefes de Estado e de governo manifestado na Declaração de Nuevo León.

We recognize that overcoming poverty, hunger, and social inequality are major challenges facing many countries of the Hemisphere in the twenty-first century. We are convinced that coordinated and integrated economic and social policies are a prerequisite for success in combating inequality of opportunity and marginalization and such policies are fundamental pillars for constructing a more just society. We underscore that work, employment, and income are essential for an inclusive social policy.

Os temas negociados em Nuevo León e propostos na Declaração, tiveram uma abrangência muito grande. Tópicos como saúde foram muito destacados e pouco se falou de tarifas e medidas não-tarifárias, defesa comercial e práticas desleais de comércio.

We are particularly concerned with the toll that HIV/AIDS is taking on our respective societies, the proliferation of the disease, and the threat that it poses to the security of our peoples. We are also concerned about emerging diseases and reemerging diseases, such as malaria, dengue, yellow fever, tuberculosis, leprosy, Chagas, and others, bearing in mind the current economic, social, and environmental health contexts, the impact of recurrent natural disasters, and health problems associated with the unplanned growth of densely populated areas.

O terceiro tópico foi a governança democrática no hemisfério que aumenta ainda mais a distância do que estava sendo pactuado da agenda e do espírito neoliberal. A preocupação com os direitos humanos e liberdades fundamentais em todo o continente, o bem-estar e a justiça social a serem implementados juntamente com um processo de criação de área de livre comércio definem um novo modelo de integração confuso e repleto de ambiguidades.

The strengthening of and respect for the rule of law, the defense of human rights and fundamental freedoms, economic progress, well-being and social justice, transparency and accountability in public affairs, the promotion of diverse forms of participation by our citizens, and the development of opportunities for all are fundamental to promote and consolidate representative democracy.

Por um lado os negociadores dos Estados Unidos propondo um projeto mais livre-cambista e desprovido de ações sociais – ou objetivando reduzir os benefícios sociais conquistados pelos trabalhadores dos demais países – e a maioria dos *lobbies* desses países propondo tópicos que incrementavam esses direitos e outros ligados a redução da pobreza, aumentar a inclusão social e incrementar a educação principalmente nas regiões mais pobres do continente americano.

A Cúpula de Mar del Plata desenhou o futuro da FTAA e determinou o seu fim. Os chefes de Estado e de governo ali reunidos assinaram mais uma Declaração, entretanto, todos saíram de lá com a FTAA fora das suas agendas de política externa. Foram onze anos de negociações e aproximações bastante proveitosas para ambos os lados do processo. Os negociadores aprenderam lidar uns com os outros e se tornaram familiarizados. As reuniões ministeriais deixaram uma riqueza de relacionamentos, experiências e identidades. Talvez nesse foro, os países latino-americanos tenham aprendido a dizer não para a maior potência do mundo. Talvez alguns segmentos dos Estados Unidos, contrários à FTAA, tenham tido a oportunidade de perceber que a nova ordem mundial e hemisférica passa pela própria discussão interna dos Estados e a defesa dos seus interesses.

We, the Heads of State and Government of the democratic countries of the Americas, gathered in the city of Mar del Plata, Argentina, on the occasion of our Fourth Summit, reaffirm our commitment to fight poverty, inequality, hunger, and social exclusion in order to raise the standard of living of our peoples and strengthen democratic governance in the Americas.

Sustained economic growth, with equity and social inclusion, is an indispensable condition to create jobs, fight extreme poverty, and overcome inequality in the Hemisphere. To achieve these ends, it is necessary to improve transparency and the investment climate in our countries, build human capital, encourage increased incomes and improve their distribution.

As cúpulas das Américas foram sínteses do processo negociador que acontecia, de fato, nos grupos de trabalho e nas preparatórias para as reuniões ministeriais. Essas reuniões, num total de oito, foram realizadas, de forma distribuída, pelo continente. A primeira em Denver(1995), Cartagena(1996), Belo Horizonte(1997), San José(1998), Toronto(1999), Buenos Aires(2001), Quito(2002), Miami(2003).

Os grupos de trabalho definitivos foram estabelecidos na Reunião Ministerial de San José. Eram eles: acesso a mercados, agricultura, compras governamentais, investimentos, políticas de concorrência, direitos de propriedade intelectual, serviços, solução de controvérsias e subsídios, antidumping e medidas compensatórias. Estes grupos produziram um arcabouço de material negociado de grande valia para estas e outras negociações hemisféricas. O grupo preparatório, ainda maior, trabalhou fazendo inventários, levantando dados e informações necessários para dar suporte ao projeto.

O povo dos EUA e o livre comércio

Uma questão importante nessa discussão é o que pensa e o que quer o povo dos Estados Unidos? Até que ponto este modelo de integração e mesmo a integração é desejada por eles? Algumas pesquisas ajudam a esclarecer estas e outras questões sobre o livre comércio, a integração e como isso é visto pelo povo deste país.

Este capítulo está baseado principalmente em pesquisas de opinião elaboradas pelo *Program on International Attitudes*(PIPA) e pelo *Chicago Council on Foreign Relations* (CCFR). O objetivo é desvendar o que o povo dos Estados Unidos pensa sobre a globalização e o livre comércio, em vários momentos, entre 1994 e 2007.

Inicialmente ficou difícil distinguir se o povo está contra ou a favor iniciativas como o NAFTA, CAFTA e FTAA. Ao que revelou a pesquisa, o povo está dividido. Entretanto a maioria, em todos os momentos pesquisados, quer mudanças. O NAFTA é o que eles têm de mais concreto para analisar porque vivenciam esse bloco há mais de 15 anos. O povo acredita que o NAFTA causa impactos negativos nos salários e nos empregos dos trabalhadores dos EUA e sobre o meio ambiente de países como Canadá e México. Acreditam que o México é um dos beneficiários que mais resultados obteve. Que as empresas multinacionais são as maiores beneficiadas em qualquer dos processos de integração construídos sob o princípio da Free Trade Area/Agreement(FTA).

Sobre o CAFTA e mesmo so a FTAA as respostas revelam a mesma atitude de preocupação. Os mesmos receios se repetem sobre empregos, salários e meio ambiente. Todas essas opiniões se estendem também para os acordos de bilaterais de livre comércio que os EUA têm com Chile e Peru, por exemplo.

NAFTA-North American Free Trade Agreement

As negociações do NAFTA começaram em 1990 envolvendo os Estados Unidos, o Canadá e México. Estados Unidos e Canadá já haviam assinado anteriormente um Tratado de Livre Comércio que unia as duas economias. Em dezembro de 1992, em San Antonio, Texas, os três países assinaram o Tratado que criou o bloco. Os presidentes George Bush, pelos EUA, Carlos Salinas, pelo México e o primeiro ministro do Canadá Brian Mulroney. O Tratado foi ratificado pelo Congresso dos EUA em 17 de

novembro de 1993 com 234 votos favoráveis e 200 contra. Destes, 132 eram republicanos e 102 democratas. O presidente Bill Clinton assina e transforma em Lei em 8 de dezembro de 1993 e passa a vigorar a partir de 01 de janeiro de 1994.

Em Junho de 2005 o *Program on International Attitudes* publicou o resultado de pesquisa sobre FTA e as respostas foram algo positivas: 46% das respostas viam o NAFTA como uma iniciativa positiva para os EUA; 40% viam como negativa. Em 1999, o resultado positivo era de 44% e em 2004, 47% e negativo entre 38% e 40% nos mesmos anos.

Em 2002, outra pesquisa(Ipsos-Reid empresa de pesquisa do Canadá) revelou que 48% dos repondentes viam os EUA como vencedores(winners) e 37% como perdedores(losers) no contexto do NAFTA.

Em 2004, uma pesquisa CCFR demonstrou que o NAFTA era boa para “consumidores como você” representava 44% e má 30%. Quando a pergunta foi, se o NAFTA era boa para “manter o padrão de vida” nos EUA, a resposta foi 51% sim e 33% não. Quando perguntados se o impacto do NAFTA era positivo para a economia dos Estados Unidos,a resposta foi 42% sim e 43% não.

A população dos Estados Unidos pouco sabe sobre as FTA envolvendo o seu país. Numa pesquisa Ipsos-Reid quando o pesquisador descreve o que é o NAFTA a tendência é que as respostas se tornem mais negativas. Os números são, 47% acreditam que os EUA, no contexto do NAFTA é um *loser* e 43% crêm que é *winner*. Quando a descrição se limita(de forma errada) somente aos EUA e México os resultados são respectivamente, *loser* 47% e *winner* 37% dos repondentes o que muda radicalmente a percepção.

Um ponto importante é que em média a população prefere escolher opções que não os comprometam com o opções muito bem definidas. Mais de 15% normalmente respondem que não sabem nada a respeito do tema. Quando a questão aponta para escolhas medianas e pouco comprometedoras a grande maioria opta por elas. Em 2005 Ipsos Canadá perguntou se o NAFTA era boa(26%) ou má(28%) para os EUA ou se não era nem boa nem má. 32% dos repondentes escolheram a última opção.

Observa-se na pluralidade de pesquisas realizadas sobre o tema que há controvérsias e confusão nos resultados. Um pesquisa diferenciada foi feita pela Harvard University e The Washington Post, em 1999, e perguntava se o NAFTA era vantajosa para os EUA ou se “você não sabe o suficiente para responder”, 51% dos repondentes escolheu esta opção. Nessa mesma pesquisa a população respondeu 24% positivamente e 20% negativamente.

Outro ponto controverso pode-se observar na pesquisa feita pela Ipsos Canadá em 2005. Somente 8% dos respondentes reduziram o nível de comércio entre os Estados Unidos e seus parceiros do NAFTA. Aproximadamente 88% dos respondentes foram favoráveis à ideia de manter os níveis de comércio entre os países do bloco.

Sobre a integração regional uma pesquisa feita em 2003 pelo Ipsos Canadá, perguntava se os Estados Unidos deveriam seguir as regras e normas emanadas do NAFTA, 31% não concordam, apenas 15% concordam e a maioria de 54% não tem ideia formada a respeito.

Sobre o futuro do NAFTA e a necessidade de mudanças no projeto original a mesma pesquisa anterior revela que 21% deseja que o bloco continue com o seu formato, 57% dos respondentes preferem mudanças. Outras opiniões importantes, 12% desejam acabar com o NAFTA completamente e 69% têm alguma insatisfação com o bloco.

Importante pesquisa foi elaborada por PIPA e CCFR em 2004. A percepção de que o NAFTA começou uma espécie de *boom* de algumas empresas americanas pode ser notada. O benefício para os trabalhadores e para a maioria do povo dos Estados Unidos é bastante limitada. 30% dos respondentes afirmaram que o NAFTA poderia ser vantajosa para os trabalhadores e o povo, ou consumidores em geral, nos EUA. Entretanto 50% responderam que o NAFTA era boa para as empresas dos EUA. Outra pesquisa TIME/CNN, em 1996, confirma estes números: 58% dos respondentes afirmam ser os blocos econômicos e o multilateralismo bom para as grandes companhias e 57% disseram ser bom para os investidores de *Wall Street*.

CCFR, em 2004, realizou uma pesquisa sobre os beneficiários do NAFTA. A resposta mais importante foi de que 52% dos respondentes pensam o NAFTA retira empregos dos EUA e os cria no México. Nesta pesquisa não foi mencionado o Canadá. Apenas 6% acredita que o bloco pode criar empregos nos Estados Unidos. Os respondentes americanos acreditam em número de 69% que o NAFTA é melhor para a economia do México que para a dos EUA. 39% dos respondentes desta mesma pesquisa afirmam que o bloco pode criar empregos no Canadá. Em muitas outras pesquisas patrocinadas por órgão de comunicação e do governo (Wisconsin Public Television) mostram que aproximadamente 50% da população acredita na perda de postos de trabalho com o processo de integração americano e, em média, 11% crêem que podem ser criados emprego com a integração neste país. Estas afirmações reforças as teses de que as grandes empresas se deslocam para outros países em busca de melhores condições relativas ao custo de mão de obra e legislação mais frouxa com relação ao meio ambiente.

CAFTA – Central America Free Trade Agreement

CAFTA-DR é o bloco formado pelos países: Estados Unidos, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicarágua, na América Central e pela República Dominicana no Caribe. O Tratado que cria o bloco foi aprovado pela Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, na votação final, por 217 a 215 votos. Tornou-se Lei depois de sancionado pelo presidente George W Bush em 2 de agosto de 2005. As aprovações nos diversos países somente foi concluída em 1 janeiro de 2009 quando o bloco entrou em pelo funcionamento.

Somado ao NAFTA e aos acordos de livre comércio que os Estados Unidos têm com o Chile e o Peru e considerando que o processo de assinatura com a Colômbia está bastante avançado, os Estados Unidos já assinaram tratados de livre comércio com grande parte dos países do hemisfério ocidental. Toda a América do Norte e Central e alguns países do Caribe e da América do Sul. Apesar das dificuldades políticas com o presidente Hugo Chávez, a Venezuela é um dos países com os quais os EUA têm maior volume de comércio. Aproximadamente 12% de todo o petróleo importado pelos Estados Unidos provém daquele país.

Uma pesquisa de PIPA, em 2005, quando da votação pelo Congresso dos Estados Unidos sobre o CAFTA, explicava aos respondentes que o CAFTA era similar ao NAFTA e perguntava se eles aprovavam o Tratado. As respostas foram divididas, 50% foram favoráveis e 49% foram contra o novo Tratado. Outra pesquisa feita no mesmo ano por Ipsos Canadá, informava detalhadamente os países participantes, as respostas foram 32% favoráveis e 51% contra a assinatura do Tratado.

As preocupações dos cidadãos americanos com relação ao NAFTA, são estendidas ao CAFTA. Meio ambiente, perda de empregos nos Estados Unidos, redução de salários também neste país, redução da produção industrial e redução dos direitos dos trabalhadores. Outra pesquisa Ipsos Canadá, usando questões abertas, realizada também em 2005, apurou que 52% dos pesquisados acreditavam que haveria perda de postos de trabalho nos EUA. Somente 10% se opunham diretamente contra o livre comércio e outros 10% estavam preocupados com as condições de trabalho criadas nos outros países signatários do Tratado. Outras questões abertas foram assim postas: 69% acreditavam que as questões ambientais nos países signatários, com exceção dos EUA, seriam agravadas; 60% temiam pela movimentação das empresas dos Estados Unidos para os outros países do bloco em busca de mão de obra barata; 55% pensavam que o CAFTA poderia prejudicar empresas manufatureiras americanas assim como algumas commodities agroindustriais; 54% temiam pela soberania dos EUA que poderia ser ameaçada pelos outros países do bloco.

Quando perguntados sobre a possibilidade de redução da imigração para os Estados Unidos originada nos países do CAFTA, os respondentes afirmaram que acreditavam nessa possibilidade(45%); outra questão, A abertura de novos mercados para empresas dos EUA poderia reduzir o déficit da balança comercial deste país? 47% dos pesquisados responderam sim.

Uma controvérsia se instalou quando uma pesquisa Ipsos Canadá perguntava sobre ameaças de terrorismo e imigração ilegal com a assinatura do Tratado do CAFTA, 74% respondeu que se opunha ao Tratado. E explicou que o impacto sobre a perda dos empregos e o aumento dos preços no mercado doméstico dos EUA eram razões igualmente importantes. Nesta mesma pesquisa, apenas 17% aprovaram o CAFTA.

Ainda sobre a mesma pesquisa, repondentes justificaram que o CAFTA abrirá as fronteiras dos EUA para a América Central podendo facilitar a ação de terroristas(41%), outros defenderam que o CAFTA, ao contrário, poderia ajudar os Estados Unidos a conquistar muitos aliados na região, promovendo a paz e evitando os ataques terroristas(34%).

Em questões direcionadas, os resultados são marcadamente diferentes. Um pesquisa PIPA, de 2005, 50% dos americanos expressaram apoio ao Tratado do CAFTA. Na mesma pesquisa 39% dos respondentes se manifestaram contra. Entretanto, 55% apoiariam o Tratado se o governo americano ajudasse os trabalhadores que perdessem o seu trabalho em função das movimentações de empresas para outros países do bloco. Se os países da América Central melhorassem as condições de trabalho e saúde dos seus trabalhadores, mais 31% mudariam de opinião e poderiam apoiar o Tratado.

FTAA – Free Trade Area of the Americas

A FTAA foi desenhada para estabelecer um bloco forte e preparado para somar as potencialidades de todos os membros. Outra explicação é de que seria uma iniciativa dos Estados Unidos para exercer a liderança ou mesmo a hegemonia regional, no hemisfério ocidental, criando condições favoráveis para expansão dos mercados para suas empresas. Que por serem mais competitivas que as concorrentes regionais avançariam de forma determinada e de certa forma fácil sobre esses mercados. Não importa muito qual das duas explicações para a instalação da FTAA é melhor. Provavelmente um pouco de cada uma delas. O que é importante analisar e problematizar é que houve diferentes apreciações e entendimentos pelo povo dos Estados Unidos com relação à questão de se seria boa ou má iniciativa para este país. Os 34 países do hemisfério ocidental foram convidados(exceção de Cuba, sob a alegação de que não era uma democracia) e todos aceitaram participar a partir da Cúpula de Miami, em 1994.

Nesta parte do estudo pretende-se avaliar, como nas páginas anteriores, o apoio ou a rejeição do povo dos Estados Unidos, pesquisados em diversas amostragens diferenciadas, ao processo FTAA.

Em 2004, CCFR elaborou pesquisa sobre o apoio ou rejeição da FTAA. A questão foi elaborada considerando a experiência do NAFTA e se os pesquisados apoiariam um bloco, nos moldes do NAFTA, estendido para todos os países do hemisfério ocidental. As respostas foram 59% favoráveis e 30% contrárias. PIPA, no mesmo ano, fez a mesma questão e obteve como respostas 52% favoráveis e 40% contra.

Quando a pesquisa se referia somente aos países da América do Sul, os resultados eram mais positivos: 67% favoráveis e 23% contra. Na mesma pesquisa quando era perguntado sobre o apoio ao NAFTA, as repostas eram 46% a favor e 45% contra.

Ao que parece os repondentes se sintiam mais confiantes e apoiavam a integração econômica com com a América do Sul que com a América Central e mesmo a América do Norte. As explicações e conclusões são difíceis de formular. Uma pista pode ser a ameaça terrorista mais distante e a possibilidade da perda de empregos, pelo fato da distância, ser mais remota. Concluindo, os temores da construção de blocos em regiões próximas e suas consequências encorajaram americanos a suportar outra alternativas mais distantes e provavelmente mais seguras.

O Parlamento dos Estados Unidos e os processos Free Trade Area

Nos Estados Unidos o Congresso tem autoridade para reformular a política internacional e os assuntos relativos à política externa. Diferentemente de outros países, o parlamento dos EUA efetivamente participa e modifica as ações de política externa do poder executivo. O Centro Brasileiro de Relações Internacionais(CEBRI) publicou uma pesquisa feita por meio de entrevistas com deputados e senadores republicanos e democratas nos Estados Unidos. A questão que foi levantada para discussão era os Free Trade Agreements e especificamente a FTAA. Esta pesquisa foi utilizada neste estudo para analisar e compreender o pensamento e as ações dos policy makers que aprovam e orientam a política externa dos Estados Unidos e o que eles pensam ou como vêem os processos de integração no continente americano.

Os entrevistados foram escolhidos randomicamente entre membros do Congresso e 43% deles defendem que o comércio exterior dos EUA deve ser ter alta prioridade para a América Latina. O que aprofunda a curiosidade nesta afirmação é o pouco conhecimento demonstrado pelos congressistas sobre a região. Poucos conhecem o Mercosul, entretanto têm opinião positiva a respeito dele. A intuição parece aflorar mais que o conhecimento do comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos, 63% dos congressistas entrevistados afirmaram que os EUA têm tarifas mais baixas de importação que o Brasil e somente 30% confirmaram que o Brasil tem tarifas mais baixas. É importante constatar que os membros do Congresso que não fazem parte das comissões relacionadas com comércio exterior ou assuntos exteriores têm menos informação ainda sobre o tema sobre o qual devem decidir em votação.

Os debates no Congresso estão sempre orbitando em torno de entendimentos superficiais como a importância do livre comércio para a preservação ambiental ou a proteção dos direitos dos trabalhadores assim como o justo comércio nas relações com a América Latina. Estes temas evidentemente são importantes, muito importantes até, a questão é: quando se debate temas de integração pontuais deve-se aprofundar a negociação ao invés de margear o assunto buscando debates fora de foco. Pode parecer que ou o tema não carrega a devida importância ou que os debatedores não o conhecem suficientemente para nele mergulharem. Os setores econômicos mais importantes na negociação foram aço e milho, em outras palavras, ethanol. Este setores são responsáveis por grande arrecadação de impostos e também por grandes contribuições para campanhas políticas. Outros setores onde as contribuições são importantes são: açúcar, tabaco, carne de frango, suco de laranja e calçados.

O setor de tabaco é responsável pelas maiores contribuições para campanhas, somando mais de \$ 37 milhões somente em um ano eleitoral, açúcar \$ 15 milhões e milho(ethanol) \$ 10 milhões.

Os deputados são menos favoráveis ao livre comércio e os processos de integração que os senadores e os democratas são também menos favoráveis que os republicanos, via de regra.

Algumas entrevistas serão mostradas para comprovar algumas das hipóteses deste estudo. Aproximadamente 63% dos congressistas acreditam que as relações comerciais do Brasil com os EUA poderiam ser melhores do que são e 20% deles pensam que as relações entre os dois países já são boas o suficiente.

Igualmente 63% dos congressistas pensam serem as tarifas de importação dos Estados Unidos menores que as praticadas pelo Brasil. Torna-se difícil esperar que um congresso assim possa votar favoravelmente a qualquer redução de tarifas por parte dos EUA.

Uma grande curiosidade é a resposta de 93% dos membros do Congresso que defendem que FTAA, por exemplo, seria vantajosa para os EUA. Quando perguntados sobre a ordem de importância de diversas regiões, em termos de comércio para os EUA, os membros do Congresso responderam: Europa(57%), América Latina(43%), e África(0%). Outras regiões não foram consultadas nesta pesquisa.

Algumas opiniões particulares, o Dep. Jim Kolbe, republicano pelo Arizona. É deputado desde 1985 e defende que o congresso deve estar pronto para elaborar ou alterar a política externa dos Estados Unidos com relação ao livre comércio no hemisfério ocidental; sobre meio ambiente e direitos trabalhistas, opina que devem ser tratados separadamente do Tratado principal, como foi feito no âmbito do NAFTA; sobre a prevalência da FTAA sobre outros blocos regionais, por exemplo o Mercosul, acredita que este será sufocado e prejudicado inevitavelmente.

Deputada Ileana Ros-Lehtinen, republicana, Flórida. Nasceu em Cuba e é deputada desde 1989. Apoiou a criação do CAFTA. Ros-Lehtinen defendeu publicamente o assassinato de Fidel Castro e faz parte de um grupo que discute como será Cuba sem Fidel. Sobre as questões da integração regional, respondeu que deve estar na agenda do Congresso e que isso tudo deve ser tratado no contexto da globalização; defende a ideia de que os tratados de livre comércio dos Estados Unidos devem ser considerados separadamente dos temas de meio ambiente e direitos trabalhistas; pensa que os problemas de comércio exterior entre o Brasil e a Argentina podem inviabilizar o Mercosul e que a solução poderia estar na adoção da FTAA.

Senador Robert Menendez, democrata de New Jersey. Faz parte do Comité de Relações Internacionais, deputado desde 1990, é filho de imigrantes cubanos e foi criado em New Jersey. Votou contra a invasão do Iraque e é o primeiro senador descendente de latinos de New Jersey. Defende que

longas negociações podem resultar em comércio justo e que o modelo free trade abre boas oportunidades para o comércio dos Estados Unidos; acredita que temas sensíveis como meio ambiente e direitos trabalhistas devem ser tratados de comum acordo com o executivo, sempre depende de quem seja o Presidente, afirmou.

Governador Mark Sanford, republicano da Carolina do Sul. Na época da entrevista, 2000, era deputado republicano e estava no cargo desde 1994. Faz parte da American Conservative Union, foi criado em uma fazenda de 3.000 acres(12km²) na Carolina do Sul. Ele declara que temas como FTAA ou livre comércio em geral não são tratados com regularidade no Congresso. Ele se caracteriza defensor do livre comércio; é a favor do fast track porque acredita que os congressistas não estão muito envolvidos com o tema; sobre meio ambiente e direitos trabalhistas pensa que em princípio devem ser tratados em cada país separadamente e que defende que não façam parte do Tratado principal tipo FTA; afirma nunca ter ouvido falar do Mercosul.

Deputado Mike Thompson Democrata da Califórnia. Está na Câmara dos Deputados desde 1999, veterano do Vietnã é considerado um democrata moderado. Não vota favoravelmente as questões ambientais quando se trata de proteção da vida animal. Foi premiado como legislador do ano pelos Hunting Lobbyist e Safari Club International. É católico romano mas aprova a prática do aborto entre outras questões contrárias às crenças católicas. Sobre o apoio ao livre comércio defende a reciprocidade por setores da economia, cita o exemplo do aço, ao qual nunca aprovaria reciprocidade; acredita que alguns países são muito liberais e que não seria problema para eles mudar as regras ambientais e de direitos trabalhistas entretanto pensa que o Tratado de livre comércio deve abranger este temas; não sabe o suficiente sobre o Mercosul para comentar.

Deputado Mike Simpson, republicano por Idaho desde 1999. É um membro conservador do partido republicano defende e apoia uma instituição chamada Pro-life que luta contra o aborto, eutanásia, pena de morte e clonagem humana. Está ligado ao grupo da agricultura na Câmara dos Deputados. Pensa que o NAFTA não foi uma boa ideia e que necessita de mudanças; defende o livre comércio mas pensa que é preciso planejar melhor; os grupos que defendem açúcar, batatas, leite, carne e trigo no Congresso apoiam o comércio mas se preocupam que esse comércio seja justo; sobre meio ambiente e direitos trabalhistas pensa que os outros países têm leis muito permissivas e protecionistas e que podem causar grandes perdas para a economia dos Estados Unidos; nunca ouviu falar do Mercosul.

Senadora Barbara Boxer, democrata da Califórnia desde 1993. A segunda mulher judia a ser eleita senadora nos EUA; defende temas ambientais, direito de aborto, controle de armas e pesquisa na

área de saúde; é classificada pelos analistas políticos como progressista e liberal. Votou e fez campanha contra a guerra do Iraque. Acredita que o comércio é bom como um todo para a economia dos Estados Unidos, entretanto é necessário prestar a atenção em alguns setores que podem ser prejudicados com um tratado de livre comércio. Por exemplo alguns setores não podem competir com o Brasil.

Bibliografia

1. ALMEIDA, Wilson. Mercosul: efeitos da integração assimétrica. Goiânia, Deescubra, 2003.
2. ARRIGHI, Giovanni, A ilusão do desenvolvimento, Sao Paulo: Vozes, 1997 e
3. ARRIGHI, Giovanni, A ilusão do desenvolvimento, Sao Paulo: Vozes, 1997 e WALLERSTEIN, Immanuel. The politics of the world-economy. New York, 1984.
4. BALASSA, Bela. Teoria da integração econômica. Lisboa: Livraria Clássica Editora,1961.
5. BUCHANAN, N. S, e ELLIS, S.H. Approaches to economic development. New York: The Twentieth Century Fund, 1955.
6. BUCHANAN, N. S, e ELLIS, S.H. Approaches to economic development. New York: The Twentieth Century Fund, 1955.
7. CASTELLS, Manuel. The Rise of the Network Society, Cambridge, MA, 1996.
8. CEPAL, Regionalismo abierto, Santiago, 1992.
9. CERVO, Amado L. "Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira". RBPI Brasília: IBRI, Ano 40, nº 2, 1997.
10. DRUCKER, Peter. Sociedade Pós-Capitalista, São Paulo, Pioneira. 1994
11. FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew(org.). Regionalism in world politics. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993.
12. FRIEDBERG, Aaron. Ripe for Rivalry. Prospects for Peace in a Multipolar Asia. International Security, 18/3, 1994.
13. FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
14. GILPIN, Robert. The Challenge of Global Capitalism. Princeton, Princeton UP, 2000.
15. HAAS, E. B. The Obsolescence of Regional Integration Theory, Berkeley, Calif. Institute of International Studies, 1975.
16. HIGGINS, B. Economic development. London: George Allen &Unwin Ltd., 1959.
17. HOFFMANN, Stanley, "Hans Morgenthau: Limits and influence of Realism", in Janus and Minerva.
18. HOFFMANN, Stanley. Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics, Boulder, Colo., Westview Press, 1987.
19. HOLLAND, S. The regional problem. London: Macmillan, 1976.

20. JAGDISH, Bhagwati. The World Trading System at Risk. Princeton, Princeton UP, 1991.
21. KINDLEBERGER, C. P. Economic development. New York: McGraw-Hill, 1953.
22. KINDLEBERGER, C. P. Economic development. New York: McGraw-Hill, 1953.
23. KNOPF, Alfred A. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York. 1948.
24. MACHLUP, F. A History of thought on economic integration. in MACHLUP, F.(Org.) Economic integration: worldwide, regional, sectorial. London: Macmillan Press, 1976.
25. MEIER, G.M. Leading issues in development economics. New York: Oxford UP, 1964.
26. MEIER, G.M. Leading issues in development economics. New York: Oxford UP, 1964.
27. MEIER, Gerald e BALDWIN, R.E. Economic development – theory, history, policy. New York: John Willey, 1957
28. MEIER, Gerald e BALDWIN, R.E. Economic development – theory, history, policy. New York: John Willey, 1957
29. MITRANY, David. A Working Peace System: An argument for the functional development of international organization. London: Oxford UP. 1943/44.
30. MYRDAL, G. Economic theory and underdevelopment regions. London: Gerald Duckworth, 1957.
31. MYRDAL, G. Economic theory and underdevelopment regions. London: Gerald Duckworth, 1957.
32. OKUN, B. e RICHARDSON, R.W.(orgs) Studies in economic development. New York: Holt, Rinehart and Wiston, 1961.
33. OKUN, B. e RICHARDSON, R.W.(orgs) Studies in economic development. New York: Holt, Rinehart and Wiston, 1961.
34. ROSECRANCE, Richard. Regionalism and the Post-Cold War Era, International Journal, 46, Summer, 1991.
35. SALVATORE, Dominick . Protectionism and World Welfare: Introduction. Cambridge: Cambridge UP. 1994.
36. SCHUMPETER, Joseph. Capitalism, Socialism and Democracy. London, 1954.
37. TOW, William, Sub regional Security Cooperation in the Third World, Boulder, Colo.: Lynne Rienner. 1990.
38. WALLERSTEIN, Immanuel. The politics of the world-economy. New York, 1984.
39. WALTZ, Kenneth. Political Structures, in Keohane, Neorealism and its Critics, New York, Columbia UP. 1986.
40. WARD, R.I.(org). The challenge of development – theory and practice. Chicago: Aldine Pub. Co., 1967.

41. WARD, R.I.(org). The challenge of development – theory and practice. Chicago: Aldine Pub. Co., 1967.