

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
DIOGO DE OLIVEIRA DA SILVA

**MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA:  
PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E URUGUAI**

Florianópolis

2015

**DIOGO DE OLIVEIRA DA SILVA**

**MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA:  
PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E URUGUAI**

Monografia submetida ao curso de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito obrigatório  
para a obtenção do grau de bacharelado.

Orientador: Hoyêdo Nunes Lins

FLORIANÓPOLIS  
2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 (nove) ao aluno Diogo de Oliveira da Silva na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:

---

Pr. Dr. Hoyêdo Nunes Lins  
Orientador

---

Pr. Dr. Fred Leite Siqueira Campos  
Membro da Banca

---

Pr. Dr. Nildo Domingos Ouriques  
Membro da Banca

## AGRADECIMENTOS

A despeito de ser fruto de uma bela cidade, onde os ricos tinham mansões e luxuosos prédios dominavam a visão, eu-menino era reconhecido como filho da miséria social, companheiro de muitas pobreza, amigo de tantas outras impossibilidades. Era uma parte do retrato da negação e um componente do todo complexo da exclusão social.

A vida de eu-menino era repleta destas restrições, combatidas, diga-se de passagem, com uma comprometida garra, herança maior de seus pais: um nordestino, que, como tantos outros na história do Brasil, migrou a São Paulo, em busca de uma vida melhor, e de uma guarujaense – ela mesma filha de outros migrantes nordestinos.

A estes dois personagens de sua narrativa, eu-menino deve gratidão a tudo que tem, a tudo que conquistou, a tudo que negou, fez e desfez. Deve-lhes, sobretudo, uma “Carta ao pai”, que, ao contrário do acontecido no caso de seu primeiro escritor, espera que um dia seja lida por aqueles que são seus destinatários.

Com a chegada a Florianópolis, houve uma mudança radical na vida de eu-menino. Luzes e trevas se lançaram sobre sua cabeça. Ele compreendeu a linguagem que o oprimia, e, portanto, pode gritar, em negação da negação, o signo da desigualdade; do subdesenvolvimento; da impossibilidade de ser. Ele mesmo, eu-menino, era todo subdesenvolvido, daí que se compreende o quanto intentou contra si mesmo, em batalhas das quais poucos poderiam compreender. Desde então, deve grande agradecimento aos mestres que lhes ensinaram a arte da guerra.

Eu-menino em muito é grato aos amigos-irmãos que conheceu. A vida das esperanças que obteve em Florianópolis não pode ser entendida sem eles. Cris, Raabe, Bruno Leão, Bruno Haeming, Rafael Alexandre, Everson Fernandes e Gabriel Ursini estarão sempre junto a seu peito. Ao amor de Vítor Luiz - que o protege, crê e acalenta – eu-menino agradece e tenta, com todas as suas forças, estar à altura de tamanho cuidar. Todos estes ensinaram para ele o que é amor, companheirismo, solidariedade e, aos poucos, tornaram mais leve a batalha que impõe sobre si mesmo.

Na Universidade, agradece aqueles que lhe possibilitaram olhar para além do que é imediatamente visível. A todos os que participaram com ele do Instituto de Estudos latino-americanos, e o ensinaram a pensar “latinoamerica”, e ao orientador de sua monografia, Hoyêdo Nunes Lins, agradece pela liberdade, confiança e apoio.

A todos que, de suas próprias maneiras, lhe estenderam as mãos, eu-menino diz: “– Obrigado! Por mim e por vocês é que continuo mudando”.

Cambia lo superficial  
Cambia también lo profundo  
Cambia el modo de pensar  
Cambia todo en este mundo  
Cambia el clima con los años  
Cambia el pastor su rebaño  
Y así como todo cambia  
Que yo cambie no es extraño

Cambia el más fino brillante  
De mano en mano su brillo  
Cambia el nido el pajarillo  
Cambia el sentir un amante

Cambia el rumbo el caminante  
Aunque esto le cause daño  
Y así como todo cambia  
Que yo cambie no es extraño

Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia

Cambia el sol en su carrera  
Cuando la noche subsiste  
Cambia la planta y se viste  
De verde en la primavera

Cambia el pelaje la fiera  
Cambia el cabello el anciano  
Y así como todo cambia  
Que yo cambie no es extraño

Pero no cambia mi amor  
Por más lejo que me encuentre  
Ni el recuerdo ni el dolor  
De mi pueblo y de mi gente

Lo que cambió ayer  
Tendrá que cambiar mañana  
Así como cambio yo  
En esta tierra lejana

Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia  
Cambia, todo cambia  
Pero no cambia mi amor

NUMHAUSER, Julio. Mercedes  
sosa: 30 años. Intérprete: Mercedes  
Sosa, 1993. 1CD. FAIXA – 4  
(11:15)

## RESUMO

Essa pesquisa visa estudar a relação entre Brasil e Uruguai, no contexto do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL e da formação de um “Grupo de Alto Nível” (GAN) - grupo criado para estudo, planejamento e coordenação de projetos estratégicos de integração produtiva entre estes os dois países - como uma proposta alternativa de desenvolvimento e aprofundamento do projeto de integração na região. Logo, por um olhar histórico-analítico do que realizou o MERCOSUL, em sua vertente mais liberal, visa entender quais potenciais apresentam o novo projeto, suas limitações e capacidade para criação de novo conteúdo de visão sobre a integração entre Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela - Estados-membros do MERCOSUL - , com o intuito de enfrentar o subdesenvolvimento e a dependência: em busca do desenvolvimento. Em conclusão, adverte sobre as limitações do atual modelo do MERCOSUL para a construção da integração entre os Estados-membros do bloco e propõe, com base no Consenso de Buenos Aires e no caso de integração recentemente iniciado entre Brasil e Uruguai, a busca por uma integração produtiva.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento, Desenvolvimento, Mercosul, Integração Produtiva

## RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo estudiar la relación entre Brasil y Uruguay, en el contexto del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y de la formación de un "Grupo de Alto Nivel" (GAN) - grupo creado para el estudio, planificación y coordinación de proyectos estratégicos de integración productiva entre estos dos países - como una propuesta alternativa de desarrollo y profundización del proyecto de integración de la región. Luego, desde una mirada histórico-analítica sobre lo realizado por MERCOSUR, en su hebra más liberal, tiene por objetivo comprender cuales potenciales presentan el nuevo proyecto, sus limitaciones y su capacidad para crear nueva materia sobre la mirada a la integración entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela - Estados miembros del MERCOSUR -, con el fin de abordar el subdesarrollo y la dependencia: en búsqueda del desarrollo.

En conclusión, advierte sobre las limitaciones del modelo actual del MERCOSUR para la construcción de la integración entre los Estados miembros del bloco y propone, sobre la base del Consenso de Buenos Aires y del caso de la integración iniciada recientemente entre Brasil y Uruguay, la búsqueda por una integración productiva.

Palabras claves: Subdesarrollo, Desarrollo, Mercosur, Integración Productiva

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> – Exportação Intra-MERCOSUL 1995-2014-----	03
<b>FIGURA 2</b> – Importação Intra-MERCOSUL 1995-2014-----	03
<b>FIGURA 3</b> – Índice de preços dos principais produtos básicos de exportação da América Latina-----	54
<b>FIGURA 4</b> – Comércio Intrarregional Uruguai – Brasil-----	60
<b>FIGURA 5</b> – Exportação do Brasil para o Mercosul: 2000-2013-----	61
<b>FIGURA 6</b> – Projeto de Superporto no Uruguai e Portos brasileiros-----	74
<b>FIGURA 7</b> – Mapa de localização do Projeto Valentines-----	75
<b>FIGURA 8</b> – Hidrovia Paraguai-Paraná-----	76
<b>FIGURA 9</b> – Árvore de Objetivos do Programa de Qualificação e Integração de fornecedores da cadeia produtiva de Petróleo e Gás-----	83
<b>QUADRO 1</b> – Brasil – 10 produtos mais exportados-----	57
<b>QUADRO 2</b> – Uruguai – 3 produtos mais importantes da pauta de exportação (1970/1990/2013)-----	57
<b>QUADRO 3</b> – Brasil e China como origem das importações uruguaias em 2005 e 2013-----	60
<b>QUADRO 4</b> – A participação do Brasil e da China nas importações da Argentina - setor de alta tecnologia-----	62
<b>QUADRO 5</b> – A participação do Brasil e da China nas importações do Uruguai - setor de alta tecnologia-----	62
<b>QUADRO 6</b> – A Participação do Brasil e da China nas importações do Paraguai - setor de alta tecnologia-----	62
<b>QUADRO 7</b> – Principais atividades da Cadeia de Petróleo Offshore-----	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANCAP – Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland
- ALADI – Associação Latino-americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-americana de Livre Comércio
- BM – Banco Mundial
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL
- FOPYME – Fundo para pequenas e médias empresas
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
- GAN – Grupo de Alto Nível
- GIP - Grupo de Integração Produtiva
- IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
- MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- PARLASUL - Parlamento do Sul
- PIP - Programa de Integração Produtiva
- PROMEUF – Programa de Modernização e Expansão da Frota
- PROREFAM – Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo para Exploração e Produção de Petróleo
- PNM – Política Naval Offshore do MERCOSUL
- TMD - Teoria Marxista da Dependência
- TELESUR - Televisión del Surt
- UNASUL - União das Nações Sul-americanas

## Sumário

1	INTRODUÇÃO .....	1
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA .....	1
1.2.1	OBJETIVO GERAL .....	4
1.2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	5
1.2.2	JUSTIFICATIVA .....	5
1.3	METODOLOGIA .....	6
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	6
2	EM BUSCA DO SUBDESENVOLVIMENTO.....	8
2.1	SUBDESENVOLVIMENTO: A DINÂMICA DO ESPAÇO E DO TEMPO .....	8
2.2	UM CONCEITO DE SUBDESENVOLVIMENTO.....	12
2.3	DESENVOLVIMENTO COMO INTEGRAÇÃO PRODUTIVA .....	22
3.	BREVES NOTAS SOBRE A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA NO APÓS GUERRA .....	30
3.1	PARA ONDE FOMOS? A IDEIA DE INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA.....	30
3.2	MERCOSUL: ENTRE A IDEIA E HISTÓRIA .....	39
3.3	A VITÓRIA LIBERAL? .....	48
4	DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO: MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA.....	53
4.1	A DIALÉTICA DA PROXIMIDADE: MERCOSUL E O ESPELHO BRASIL-URUGUAI .....	53
4.2	UMA ESTRATÉGIA REGIONAL DE DEDESENVOLVIMENTO .....	63
5	NOVOS CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO: INDÚSTRIA NAVAL - OFFSHORE E O CASO BRASIL-URUGUAI .....	69
5.1	A TRAJETÓRIA DO INTERESSE COMUM .....	69
5.2	A ESTRUTURA DO SETOR NAVAL .....	78
5.3	CADEIA DE PETRÓLEO OFFSHORE E A INDÚSTRIA NAVAL.....	80
5.4	INTEGRAÇÃO NAVAL-OFFSHORE E ARRANJO DE CLASSES .....	84
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
7	REFERÊNCIAS.....	96

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Em março de 1991, os quatro países que conformam o que, geograficamente, denominamos como Cone Sul formaram mais uma tentativa de integração regional. Uma nova articulação conjunta, de um novo tempo, onde os desafios de uma ordem globalizada impunham um maior peso da assertiva de Perón, dita há mais de 40 anos ao período de assinatura do Tratado de Assunção: “juntos ou dominados”.

Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – Estado-membros fundadores do MERCOSUL –, aquele tempo estavam inaugurando, em seu terreno político interno, um período de renascimento democrático, após duros anos de ditadura militar. Tinham a sua frente a necessidade de suplantar os desafios das sinuosas relações bilaterais no Cone Sul, causadas pelos atritos entre os aparelhos burocráticos das respectivas ditaduras, em particular a brasileira e a argentina; bem como a urgência conjunta de vencer uma das maiores crises econômicas da região na segunda metade do século XX.

De uma forma que se possa classificar, esta crise econômica se concentrava no problema do endividamento externo, da deterioração dos termos de troca e da dificuldade de acesso a um mercado externo cravado por muitas medidas protecionistas, tomadas na esteira das crises financeiras da década de 1980 por vários países, inclusive nações desenvolvidas.

Era uma crise latino-americana agravada, de um ponto de vista originário das relações internacionais, pela hipertrofia do capital financeiro, da limitação de capacidade dos Estados periféricos da América do Sul em levar a frente projetos nacionais de crescimento econômico e do crescente número de processos de integração econômica no mundo, que formavam espaços regionais de privilégios comerciais e poderiam retirar a América do Sul da rota de intercâmbio com diversos parceiros.

As negociações pela cooperação e, posteriormente, integração, que culminaram na formação do MERCOSUL significavam, desde logo, tanto uma fórmula para o incremento comercial entre os países da região – como demonstrava o exemplo dos europeus –, quanto uma forma de fortalecer o poder de negociação conjunta dos países do bloco do Cone Sul, aumentar o poder de barganha num mundo que parecia ser ainda mais complexo que aquele

das políticas de substituição de importações, que embalsamaram o crescimento econômico de muitos países da América do Sul durante longas décadas do século XX.

O próprio Tratado de Assunção, como máxima expressão legal e política dos movimentos de integração de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, expandira essas noções iniciais de fortalecimento do poder de barganha no cenário externo e incremento do comércio inter-regional. Além da liberação comercial progressiva entre os Estados-membros e a formação de uma tarifa externa comum – uma União Aduaneira -, acordava-se a construção de uma coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados-partes e a adoção de acordos setoriais que visassem somar esforços na mobilização de fatores de produção e alcançar escalas de operação de nível ótimo. No longo prazo, visava-se a construção de um mercado comum, um espaço regional conjunto.

Na concretude dos eventos, porém, o acordo de formação de um Mercado comum do Sul ficou muito distante da letra e dos discursos dos representantes dos Estados-membros. No envoltório político neoliberal, o MERCOSUL foi limitado ao diapasão das disputas comerciais entre seus membros e a apatia política na construção de um espaço comum. O bloco foi se configurando numa irregular união aduaneira, onde o acordo de integração funcionava como antessala do projeto de liberalização e modernização conservadora<sup>1</sup> das economias nacionais dos Estados-membros.

Como podemos observar na figura 1 e figura 2 abaixo, os dados do comércio intra-Mercosul apresentam uma realidade de bastante sucesso, no que concerne a versão liberal do bloco. Na figura 1, que expressa os dados referentes a exportações intra-mercosul, medidos em milhões de dólares a preços correntes e taxa de câmbio atual, podemos observar que, com exceção do período logo posterior a má desvalorização da moeda brasileira (1999) e da crise Argentina (2001), as exportações cresceram entre os países do bloco. De forma mais vigorosa no período posterior ao ano de 2002.

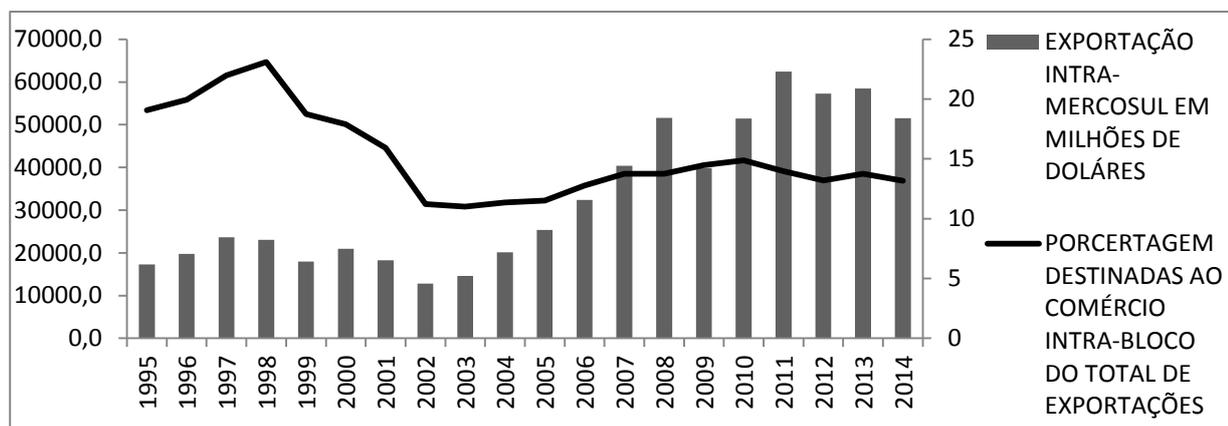
A participação das exportações intra-bloco, no total das exportações da região, diminuiu, como os dados evidenciam; mais em decorrência do crescimento das relações comerciais com

---

<sup>1</sup> O conceito de modernização conservadora é retirado da obra de Darcy Ribeiro e opera como uma expressão da ideia de atualização histórica – que é uma via de operação de um determinado processo civilizatório, onde um povo sofre o impacto da ação de uma sociedade mais avançada tecnologicamente, sendo por ela subjugado. Logo, a modernização conservadora, como contraparte do processo de industrialização, é a representação da incapacidade de uma economia integrar-se e dominar totalmente a tecnologia superior de seu tempo, sendo submetidas às economias dos países que dominam a tecnologia como parte funcional das mesmas.

outros destinos, como a China, do que propriamente por uma queda da quantidade exportada pelos Estados-membros entre si.

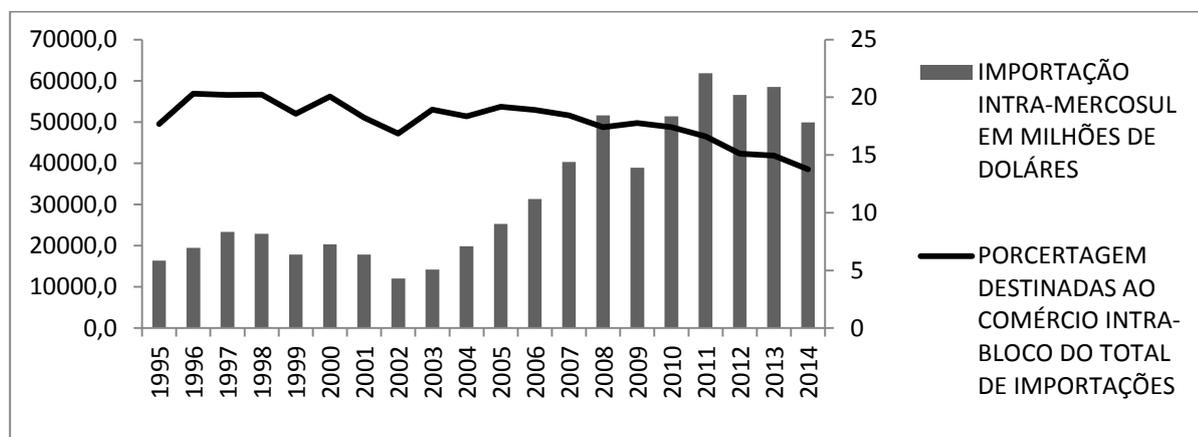
**FIGURA 1 – EXPORTAÇÃO INTRA-MERCOSUL 1995-2014**



Fonte: UNCTAD. Elaboração Própria

Na figura 2, com os dados sobre as importações intra-bloco, podemos observar que há relativa estabilidade da curva que demonstra a quota parte das importações que são adquiridas pelos países do MERCOSUL dentro do MERCOSUL vis a vis aquelas originadas de comércio extra-bloco, diferentemente do que ocorre com as exportações, onde a medida de maxidesvalorização do Brasil e a crise da Argentina tiveram maior impacto.

**FIGURA 2 – IMPORTAÇÃO INTRA-MERCOSUL 1995-2014**



Fonte: UNCTAD. Elaboração Própria

No entanto, se o sucesso comercial é significativo entre os países do bloco, também o são as ameaças a esses resultados nas trocas comerciais vindas de outros mercados, que tem ganhando espaço na pauta comercial da região, em detrimento do fluxo intra-bloco, como mostraremos adiante.

Esta situação é fruto do acirramento da competição por mercados, marcada pelo surgimento de novos atores no palco internacional, como a China, e do aumento da capacidade das empresas transnacionais em realizar atividades de outsourcing, movimentos coligados que tem conduzido a América do Sul a um papel crescentemente baseado na exportação de produtos primários e importação de industrializados.

Para enfrentar este cenário de reprimarização da pauta de seu comércio internacional e desindustrialização de suas economias – dados que mostraremos adiante – os países do MERCOSUL podem, e em parte é o que estão fazendo, promover o processo de integração produtiva, mencionado não apenas no Consenso de Buenos Aires de 2002, mas em vários outros acordos de complementariedade produtiva firmados entre os países do bloco.

Nesta pesquisa, estudaremos estes esforços cristalizados numa experiência concreta: a relações Brasil-Uruguai, dentro de um novo paradigma de política externa criado entre ambos os países, e do Programa de Integração produtiva do bloco, o PIP, que tem promovido acordos em setores onde a região têm demonstrado alto desempenho, como o setor automotivo, naval e de petróleo off-shore.

Em síntese, o bloco que surgira para enfrentar a deterioração dos termos de troca, o endividamento externo das economias da região e a posição subordinada das economias do Cone Sul nas relações internacionais, entre outros sintomas da condição de subsenvolvimento, tornou-se uma extensão do *Laissez-faire*. Os projetos de integração produtiva recuperam o fôlego da construção de um espaço comum entre as economias da região, na luta contra o subdesenvolvimento e a dependência numa economia globalizada, e reavivam um MERCOSUL da integração profunda, que buscaremos estudar nesta pesquisa.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 OBJETIVO GERAL

Discutir a integração produtiva no MERCOSUL à luz da experiência do modelo de parceria estratégica entre Brasil e Uruguai e de um balanço da integração comercial dos

últimos anos (1991-2015), tendo como referência o desafio que se impõe ao bloco: o subdesenvolvimento e a dependência dos países que o conformam.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Apresentar o conceito de subdesenvolvimento e dependência e sua interação com o tema da integração;
- Apresentar o processo de integração do MERCOSUL dentro de um horizonte histórico;
- Discutir os resultados do MERCOSUL baseado na extensão do comércio;
- Abordar a alternativa da integração produtiva no MERCOSUL por meio das relações entre Brasil e Uruguai e do Programa de Integração Produtiva, PIP.

### 1.2.2 JUSTIFICATIVA

O trabalho inspira-se no que é considerado sobre o assunto da integração na Carta Constitucional da Constituição Federativa do Brasil (1988). Em seu artigo quatro, parágrafo único, a Constituição afirma: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Assim, a pesquisa se justifica pela função social de colaborar na pesquisa sobre o tema, e ganha maior relevância num momento onde se avolumam iniciativas de integração regional na América Latina. Uma destas novas iniciativas é a integração produtiva no MERCOSUL, por meio do Programa de Integração Produtiva.

O debate sobre nosso tema tem, em termos amplos e genéricos, ganhado bastante destaque não só na política externa entre os Estados, mas também na sociedade civil de cada país membro do MERCOSUL. A integração está em pauta nos meios de comunicação, nas universidades, nas discussões entre os políticos e em outros ambientes da esfera pública.

Há vários projetos de integração à disposição das sociedades, como o do MERCOSUL, que trataremos neste trabalho, e a alternativa bolivariana. Maior destaque é dado, pelos meios de comunicação privados, aqueles que têm coloração liberal. Nossa pesquisa se justifica

também por se somar no esforço de mostrar que o contraditório ao consenso liberalizante ainda existe.

### 1.3 METODOLOGIA

A pesquisa é marcadamente levada ao tom exploratório, pois, apesar do tema da integração não ser exatamente uma novidade entre os pesquisadores latino-americanos, a específica questão da integração produtiva, dentro da noção geral da integração econômica, é algo novo, ainda mais se considerarmos que do surgimento do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (2006) não passou uma década.

Buscamos, numa abordagem inicial, obter maior familiaridade com respeito à nova proposta de integração, vis a vis aquela que foi amplamente difundida e realizada pelos mais variados acordos de integração durante a segunda metade do século XX: sua versão liberal.

Levantamos material bibliográfico sobre o tema, com o intuito de encontrar uma visão geral explicativa sobre a integração na região estudada, seus desafios históricos e suas correspondentes limitações. Nossas fontes são os textos clássicos sobre a integração e o subdesenvolvimento, documentos oficiais dos Estados-membros e dos próprios acordos.

A despeito de a pesquisa ser, no conjunto, exploratória, as partes descritivas – encontrar associações entre as variáveis - e explicativas - esclarecer os fatores que determinam ou que contribuem para que os fenômenos existam – se baseiam em matérias de jornais e revistas, documentos oficiais e dados, com uma mescla de análise quantitativa e qualitativa.

Em diferentes planos de disposição na pesquisa, mas participando de um mesmo voo de análise, buscamos realizar uma investigação que, ao relacionar história e os dados econômicos, nos permita mais aprofundamento em relação ao problema da integração produtiva.

### 1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Seguindo a forma como foi metodologicamente pensado, a estrutura deste trabalho é composto por 5 capítulos e as partes referentes às considerações finais e a bibliografia, que buscam a nos permitir dialogar com nosso objeto de estudo que é a integração produtiva como alternativa de desenvolvimento.

O primeiro dos capítulos apresenta as considerações gerais sobre o trabalho, seus objetivos, justificativas, considerações sobre a metodologia, uma espécie de guia geral do que versará esta pesquisa.

O segundo capítulo (Em busca do subdesenvolvimento) apresenta a problemática que dá sustentação ao tema do desenvolvimento na América Latina: o subdesenvolvimento. Nele fazemos um debate sobre a vigência do termo, os porquês de sua quase extinção no colorário da maior parte dos economistas e a sua importância para a definição da estrutura sobre a qual se estabelecem os limites e possibilidades de pensar o desenvolvimento na era da globalização.

O capítulo terceiro (Breves notas sobre a Integração Latinoamericana no pós-guerra), em decorrência das enunciações do primeiro, apresenta uma recuperação histórica da integração como resposta ao subdesenvolvimento na América do Sul. Nesta parte da pesquisa, pretendemos mostrar ao leitor que a farsa pode surgir antes mesmo da repetição da história, pois o que antes fora um erro, com os projetos de integração dominados pelo sentido de normatização liberal, tende a se reproduzir e se aprofunda como erro com o passar da história.

O capítulo quarto (Desafio do desenvolvimento: MERCOSUL e a integração produtiva) apresentam as problemáticas dos capítulos anteriores enquadrados numa avaliação sustentada em dados sobre o MERCOSUL comercial, suas possibilidades, limitações e desafios. Em sequência, adentramos na questão da integração produtiva como nova alternativa para os países do bloco, enfocando o Programa de Integração produtiva como exemplo de possibilidades.

O capítulo quinto (Novos Caminhos da integração: Indústria naval – offshore e o caso Brasil – Uruguai), por sua vez, faz uma apanhado da situação da integração produtiva desenvolvida entre Brasil e Uruguai, dentro do GAN – Grupo de Alto Nível -, acordo diplomático entre ambos os países que visa estabelecer um novo paradigma nas proposições de integração no MERCOSUL, uma integração profunda. Numa espécie de estudo de caso, buscaremos o exemplo da relação entre estes dois países na integração de suas cadeias produtivas no setor naval e petróleo offshore como visão para novos horizontes para o MERCOSUL.

O capítulo 6 apresenta as considerações finais, uma espécie de repensar de todos os outros capítulos e apresenta pontos importantes em relação ao tema e que não foram objeto de investigação neste trabalho, mas que dão testemunho da necessidade de continuar o esforço de pensamento sobre a problemática latino-americana em busca de seu desenvolvimento e liberdade.

## 2 EM BUSCA DO SUBDESENVOLVIMENTO

O tema central de nosso objeto de pesquisa é a integração produtiva no MERCOSUL, por meio do que vem ocorrendo com Brasil e Uruguai nos acordos do setor da indústria naval e petróleo offshore. Além disso, destinamos uma atenção às demais políticas oriundas da celebração de parcerias entre ambos os países, incentivadas por meio da criação de um mecanismo de aprofundamento das relações para a integração, o Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN).

Por meio do processo atual de integração entre os países supracitados, pensaremos o quadro geral da integração no MERCOSUL, com a proposição de que a integração produtiva parece configurar-se como necessária via, ainda que não suficiente, para alterar os marcos que configuram o subdesenvolvimento e a dependência, e poder influir nas regras do tabuleiro internacional<sup>2</sup>.

Neste capítulo, apresentaremos um debate sobre o subdesenvolvimento e a dependência como características fundantes das economias periféricas latino-americanas, bem como iniciaremos uma abordagem sobre o tema da integração produtiva, como uma alternativa de ação política e econômica que pode alterar as bases sobre as quais se estabelecem as economias do MERCOSUL, e assim contribuir para avançar no caminho de uma interdependência global menos assimétrica.

### 2.1 SUBDESENVOLVIMENTO: A DINÂMICA DO ESPAÇO E DO TEMPO

O espaço econômico e social que tratamos, ou seja, o espaço que configura o MERCOSUL, é marcado pelo que se convencionou chamar de subdesenvolvimento, porque é das pulsões fundamentais desta formação que surgem e permanecem a existir grande parte dos entraves sociais, políticos e econômicos destes países.

---

<sup>2</sup> Dado que nosso foco é estudar esse processo e a expressão de alternativa por meio de um exemplo concreto, que é a integração produtiva entre Brasil e Uruguai, em muitas partes desta pesquisa os dois países serão privilegiados e correlacionados na análise. Não incluímos nesta pesquisa a Venezuela por sua entrada no bloco ser muito recente, o que inviabilizaria a análise conjunta com os demais Estados-parte.

Voltar a estudar o subdesenvolvimento, não como uma sistematização das ideias geradas em outrora, mas com uma perspectiva que coloca o pensamento em confronto com a realidade, é, portanto, uma necessidade que envolve a própria questão da integração no MERCOSUL. Todavia, ao nos depararmos com essa necessidade de voltar a pensar o subdesenvolvimento, desperta-nos atenção o verbo voltar. Por que voltar?

Entendemos encontrar o começo de uma resposta no último quartil do século XX, onde o desenvolvimento das forças produtivas deu um novo salto, instaurando-se aquilo que ficou conhecido como Terceira Revolução industrial, a era da tecnologia da informação<sup>3</sup>, o que mudou grande parte do processo produtivo e, por extensão, não necessariamente unilateralmente, as demais estruturais sociais da coletividade, como parte do sistema de crenças e instituições.

Sigamos, portanto, por essa pista, sem esquecer que quando nos referimos à morte do subdesenvolvimento, fazemos uma análise de seu desaparecimento político sem a correspondente destruição de seu sentido histórico-econômico estrutural. Ou seja, o retardamento, na consciência nacional, do subdesenvolvimento como problema fundamental das sociedades periféricas, fruto das relações de exploração às quais seus povos foram submetidos em favor de interesses econômicos de um alto empresariado externo e sua contraparte interna. É, também,

A compreensão de que, enquanto permanecerem no quadro desses condicionamentos internos e externos, as sociedades dependentes só experimentarão uma modernização reflexa, parcial e deformada [...]. É, por fim, a percepção de que essa situação de atraso só pode ser rompida revolucionariamente. E que, em consequência, a missão crucial dos cientistas sociais das sociedades subdesenvolvidas é o estudo da natureza da revolução social e a busca dos caminhos pelos quais ela possa ser desencadeada para dar lugar a uma aceleração evolutiva (RIBEIRO, 2007, p.43).

Desse modo, prossigamos tendo em conta que os avanços do conhecimento científico-técnico desde a primeira revolução industrial - com a descoberta do carvão como fonte de energia, da máquina a vapor e a construção de locomotivas - já tinham permitido ao homem o encurtamento das distâncias geográficas e temporais; mas, com a aceleração da criação do conhecimento, aliado ao motor da produção de mercadorias, numa escala mais ampla e mais instável, o mundo parece ter se tornado atemporal e sem espaços determinados. E é sobre esta base que se constrói a “destruição” do subdesenvolvimento.

---

<sup>3</sup> Um estudo pormenorizado sobre os impactos da terceira revolução industrial no processo produtivo pode ser encontrado no artigo de Luciano Coutinho, “A terceira Revolução Industrial-tecnológica: as grandes tendências de mudança” (COUTINHO, 1992).

Dados como abatidos, tempo e espaço deram lugar à certeza histórica da universalização do mundo. A globalização, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico, alcançaria, portanto, a finalização do processo de formação de um mundo único, a ideologia perfeita do rompimento de qualquer barreira em prol da “humanidade”<sup>4</sup>. Logo, o capitalismo tenderia a suprimir os antagonismos reais de classe, nacionalidades e civilizações (imperialismo) pela via da ideologização de um mundo de livre acesso a todos.

A ideia de que Nova York é logo ali, da comunicação instantânea e barata com alguém em Moscou, das roupas encomendadas e rapidamente recebidas de Dacca permitem pensar que todas as fronteiras desabaram frente ao avanço das forças produtivas movidas pela dinâmica do capital. Para alguns, permitiu sonhar com um mundo aberto, a cidadania global resumida às praças de compra nos EUA, num passeio na Champs-Élysées na França e/ou em uma visita rápida aos antigos castelos britânicos, a depender do tipo de classe cidadã global a que pertence o viajante de cultura pretensiosamente cosmopolita.

No entanto, na raiz, a ideologia da “homogeneização do mundo” marca terreno para o avanço das empresas transnacionais na busca por espaços de valorização do capital com mão de obra barata, legislação trabalhista e ambiental reduzidas e criação de grandes plataformas de exploração para exportação de partes de suas mercadorias, o que alguns economistas poderiam chamar de externalidades negativas do necessário progresso.

A diferença do que se pode conceber em contraste com isto, que se configura como uma ideologia de sustentação da ordem atual, esta a reafirmação pulsante do espaço e do tempo como definidores reais das relações socioeconômicas e culturais, pelas transformações da contradição histórica entre trabalhadores e capitalistas, que dão sentido dinâmico ao modo de produção capitalista.

A luta dos trabalhadores na China contra a exploração das empresas dos países centrais em associação com empresas chinesas; a resistência de indígenas no Brasil ao avanço do latifúndio transformado em “agrobusiness” a terras que lhes deveria pertencer; as vitórias de grupos indígenas na Bolívia, pelo reconhecimento de seus direitos constitucionalmente e pela eleição de um representante direto na presidência da República do país; a criação dos “direitos da natureza” na Constituição equatoriana e a auditoria e renegociação da dívida nesta mesma nação; à insistência bolivariana na Venezuela; a permanência do socialismo em Cuba; as contínuas tensões separatistas em diversos países da Europa e os 99% do Occupy Wall

---

<sup>4</sup> O livro “O mundo é plano” do jornalista Thomas L. Friedman (2005) representa uma construção ideológica acabada sobre o assunto.

Street, nos EUA<sup>5</sup> e a recente onda migratória que invade as ruas das Europa são demonstrações claras de que a contradição histórica entre trabalhadores e capitalistas permanece pujante, ainda que mais abrangentes; de que a luta dos trabalhadores, das minorias étnicas, dos militantes por direitos civis, dos defensores da natureza estão movendo a história, cada qual enfrentando os resultados concretos da dinâmica de um modo de produção universal na especificidade de cada canto em cada tempo.

Na América Latina, a especificidade desse processo se fundamenta pelo fenômeno que a “ideologia do desenvolvimento”, associada à noção de globalização e modernização social, insiste em negar: o subdesenvolvimento. Substituído pelas teses da emersão<sup>6</sup> e pelo vazio da expressão “em desenvolvimento”, o subdesenvolvimento foi esquecido. Tratado quase como um anacronismo por grande parte dos estudiosos de economia, virou uma expressão incapaz de guardar em si as explicações das determinações gerais das economias periféricas do sistema capitalista. Mas será assim?

Quem de fato matou o subdesenvolvimento, ou melhor, o que o superou? Os economistas Cepalinos<sup>7</sup>, liderados por Prebisch (2011), acreditavam – pelo menos até a crise do desenvolvimentismo em meados da década de 60 do século passado – que a industrialização dos países latino-americanos superaria os constrangimentos sociais e econômicos da periferia capitalista; os pensadores ligados ao Partido Comunista acreditavam que a revolução burguesa cumpriria o papel de construir uma nação – o que implica, necessariamente, romper com o subdesenvolvimento -; os membros do que ficou conhecido como Teoria marxista da dependência (TMD), por sua vez, imaginavam que a solução para o impasse não estava dentro dos marcos de ação da ordem capitalista, pregavam a revolução como método de luta; a ditadura militar brasileira, pelo ufanismo presente nos projetos de desenvolvimento, também imaginou que poderia vencê-lo, ora pela aliança estratégica com os EUA, ora pela afirmação dos interesses nacionais. Não creio que possamos encontrar entre estes um vitorioso.

Sem ímpeto de decretar o fim da história, podemos afirmar que venceu o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, para usar uma expressão profunda de André Gunder Frank (1966), o mesmo processo geral – o que não significa que a tese central seja a

---

<sup>5</sup> Movimento de protestos nos EUA contra a desigualdade social e econômica no país e o império do mercado financeiro

<sup>6</sup> Referência a ideia de países emergentes desenvolvida pelo Banco mundial e por outros organismos institucionais. Em linhas gerais, é uma definição apenas descritiva, faz referência a países cujo produto nacional bruto encontra-se abaixo do mesmo em países desenvolvimento. Outra definição é a que faz referência a países capitalistas de renda intermediária.

<sup>7</sup> Economistas que faziam parte ou se ligavam ideologicamente a Comissão Econômica para a América Latina, organismo ligado a Organização das Nações Unidas e criado para pensar políticas de desenvolvimento na região.

mesma - que nos parece evidenciar Celso Furtado (1958) no livro “Formação Econômica do Brasil”, onde a sucessão dos ciclos econômicos, nas variações dos meios pelos quais se liga a economia brasileira ao mercado mundial, nos condena sempre a concentração de renda e a reprodução do subdesenvolvimento.

A dinâmica da globalização, da abertura dos espaços nacionais de mercadorias e das finanças, o avanço do poder das transnacionais, toda estrutura reorganizada da produção, tanto pelo avanço da técnica, quanto pelo neoliberalismo, esmagaram as antigas alternativas de respostas ao caráter de subordinação “norte-sul”, o que significa que “destruíram” o significado político do subdesenvolvimento, sem - no entanto - erradicá-lo como matriz estruturante das sociedades subordinadas na hierarquia internacional das nações.

Não é significado conciso desse processo o estrangulamento dos projetos de desenvolvimento dos países periféricos pela lógica da dívida externa? Também não coopera para este sentido o freio curto do “mercado financeiro”, do Fundo Monetário Internacional, das agências de classificação de risco para com os países subdesenvolvidos, como intuito de domesticá-los a uma política econômica tida como correta, organizada pelos preceitos do Consenso de Washington?

O subdesenvolvimento permanece, enquanto característica peculiar das formações socioeconômicas que são produto do avanço do capitalismo nos marcos da expansão europeia, o que é alterado é o discurso político, que o oblitera enquanto realidade social.

Se antes o subdesenvolvimento era admitido como forma de utilização do Estado para organizar e facilitar o crescimento das empresas nacionais e internacionais, em termos de concentração e centralização de capital, atualmente ele é ignorado exatamente pelo mesmo motivo. Explicamos! No lugar do subdesenvolvimento, a ideia de países emergentes exerce o papel de acabar com outra ideia, que é a representação da oposição de interesses entre centro e periferia - o que, na margem, prejudicava o novo modelo de acumulação baseado na flexibilização das regulações sobre a livre circulação do capital e no avanço irrestrito das transnacionais em modelo outsourcing de produção.

## 2.2 UM CONCEITO DE SUBDESENVOLVIMENTO

Nas Ciências Sociais, conceito é uma forma de captar a dinâmica dos movimentos da realidade, cristalizada numa ideia que representa na consciência uma aproximação do que de fato ocorre na matéria prima trabalhada pelo cientista. Sua função é captar de forma abstrata

as relações de concretude, por meio de sucessivos processos indutivos e dedutivos<sup>8</sup>. Ainda que se possa discutir até que ponto esses sucessivos processos são eficazes na apreensão da realidade por meio do pensamento, é sobre eles que estabelecemos nossa forma de tentar compreender o mundo. Ou seja, nossa capacidade de entender é limitada. Em alguns casos, menos limitada com o tempo, que marca o avanço das descobertas, o que, felizmente, vale para o tema do subdesenvolvimento.

Para o conceito de subdesenvolvimento que utilizamos há um extenso aporte bibliográfico, resultado de um trabalho árduo de pesquisa que envolveu muitos cientistas e instituições desde a fundação da CEPAL, pelo menos entre nós, latino-americanos. Não é nosso interesse reproduzir aqui a construção histórica desse processo. Partiremos de uma específica interpretação do subdesenvolvimento, em grande parte desenvolvida por Celso Furtado.

Nossa história começa na Europa das grandes descobertas científicas, dos desafios das redes comerciais e da formação da Idade moderna; não estamos preocupados com o seu processo de formação inicial, mas o seu apogeu, sua consolidação. Olhamos para a época das navegações, do desafio dos mares e, num salto histórico, para a revolução industrial: processos que, em cadeia, são os fios condutores para a formação do subdesenvolvimento.

Essa expansão da Europa que nos atrai se dá em três frentes, fundamentalmente. A primeira delas é dentro da própria Europa, com a dinâmica interna de transformações que culminaram em suas respectivas revoluções burguesas, numa relação crescente entre zona urbana e rural, disputa de valores feudais frente a tendências de valores mercantis característicos de uma nova classe a despontar. A segunda e a terceira, que nos despertam mais interesse e sob as quais nos deteremos a seguir, são filhas das conquistas ibéricas – e, porque não dizer mouras? – no campo do conhecimento das navegações, resultados do processo de colonização para povoamento ou para exploração.

Referimo-nos ao “descobrimento” das terras que hoje chamamos de América onde, inicialmente, portugueses e espanhóis – ingleses em processo de mimetização foram a reboque – se lançaram, buscando um caminho mais rápido pelo Ocidente para chegar às Índias, onde conseguiriam suas especiarias. Nessas regiões onde desembarcaram, a princípio por um equívoco, construía feitorias e a deixaram em abandono por anos, como afirma Caio Prado Júnior (1972, p.23):

---

<sup>8</sup> Sobre a questão da dinâmica de captação da realidade pelo trabalho científico ver Álvaro Vieira Pinto (1979) no livro: “Problemas filosóficos da pesquisa Científica”.

A ideia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América; e inversamente, o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis.

Somente posteriormente é que esses “descobridores” ampliam a colonização, envolvendo o processo de ocupação de territórios. A colonização inicial, se limitava a extração de produtos espontâneos como o “Pau Brasil”, no que hoje conhecemos como Atlântico Sul e peles de animais e pesca no correspondente ao norte. Outro impulso deu-se com a extração de metais preciosos, o que favoreceu, em princípio, muito mais a Espanha do que qualquer outro país Europeu.

A região ao norte da baía de Delaware e o lugar que hoje representam os países como Chile e os platinos, receberá tardiamente um processo de exploração mais significativo. De fato, na região de clima temperado ao norte da baía Delaware, o povoamento só ocorreria depois do século XVII, sendo resultado de uma série de conflitos internos dentro da própria Europa que geraram uma “diáspora”. Dentre estes conflitos estão as lutas político-religiosas na Inglaterra, bem como a transformação econômica vivida neste mesmo país com a política de cercamentos que expulsam camponeses para a zona urbana a serem trabalhadores da indústria. (PRADO JR., 1972).

Os europeus que foram “fazer a América” – segundo processo de expansão que nos referimos no texto- se deslocavam para uma terra afastada de seu território matriz, mas que continha em si características geográficas, de clima e terreno, parecidos com ela. De tal modo, faziam lá um tipo de vida próximo aquilo que existia na Europa, sociedades transplantadas<sup>9</sup>, fazendo destes lugares um prolongamento da economia industrial europeia, como afirma Celso Furtado (1961, p.141):

As populações que emigraram para esses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos.

Ou como afirma Caio Prado Junior (1972, p.27):

O que resultará desse povoamento, realizado com tal espírito num meio físico muito aproximado do da Europa, será naturalmente uma sociedade, que, embora com caracteres próprios, terá semelhança pronunciada à do continente de onde se origina. Será pouco mais que simples prolongamento dele.

---

<sup>9</sup> Expressão de Darcy (1995) Ribeiro, “O povo Brasileiro”.

Na área subtropical, o processo se deu de forma diversa. Em primeiro lugar, as condições naturais da região não se mostravam atraentes aos europeus que saíam de suas terras em “diáspora”. Logo, o contingente de pessoas que migravam da Europa para regiões na área tropical era muito inferior ao número daqueles que se direcionavam a área temperada. No entanto, o problema se torna solução quando os europeus percebem que estas “condições adversas” poderiam garantir a seus países o fornecimento de gêneros que lá não se poderia obter (PRADO JR, 1972).

Açúcar, algodão, anil, arroz, tabaco, entre outros produtos de grande demanda na Europa, tendo alguns deles o preço do prestígio inerente aos produtos considerados raros, podiam ser produzidos nas regiões subtropicais e vendidos nos mercados consumidores na Europa. Assim surge, por exemplo, o que Darcy Ribeiro (1995) chama de “Empresa Brasil”, toda uma gigantesca região moldada pelos portugueses, com massacre de índios e negros, para produzir açúcar e “adoçar a boca de europeus”, o mesmo pode ser dito sobre a América espanhola.

Em síntese desse processo, Caio Prado afirma (1972, p.31):

Como se vê, as colônias tropicais tomaram um rumo inteiramente diverso do de suas irmãs da zona temperada. Enquanto nestas se constituirão colônias propriamente de povoamento (o nome ficou consagrado depois do trabalho clássico de Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*), escoadouro para excessos demográficos da Europa que reconstituem no novo mundo uma organização e uma sociedade à semelhança do seu modelo e origem europeus; nos trópicos, pelo contrário, surgirá um tipo de sociedade inteiramente original. Não será a simples feitoria comercial, que já vimos irrealizável na América. Mas conservará no entanto um acentuado caráter mercantil.

Mas o que de concreto tem que ver o subdesenvolvimento e a divisão internacional do trabalho no período colonial? Há muita coisa. Em primeiro lugar, há de se questionar o que vem antes do subdesenvolvimento, em termos de construção política e não puramente de variáveis econômicas. Antes há, pela expansão de Sistemas econômicos Nacionais como o inglês, no processo de construção do capitalismo global, a absorção de regiões colonizadas a uma dinâmica europeia de desenvolvimento, o que Caio Prado Júnior (1972) chamara de “Sentido da Colonização”. Há também o significado profundo do que Celso Furtado chama de Dependência, um fenômeno mais abrangente que o subdesenvolvimento, que ajuda a explicá-lo porque o constrói.

É claro que no entorno do termo dependência muito já se especulou. É preciso destacar que, por dependência, não nos referimos a aquelas abordagens teóricas que surgiram no final da década de 60 para estabelecer uma crítica ao desenvolvimentismo industrializante apresentado pela CEPAL.

Em Celso Furtado (1966) a dependência é o fenômeno pelo qual o capitalismo se expande por diversas regiões no mundo, estabelecendo uma divisão internacional do trabalho onde alguns detêm o controle do progresso técnico, enquanto outros têm sobre si a mimetização de padrões de consumo oriundos destas transformações técnicas. Assim, as estruturas produtivas dos países de segundo tipo são condicionadas pelas constantes transformações dos aparelhos produtivos das economias que dominam o progresso técnico.<sup>10</sup> A classe dominante na periferia se destaca então como “enclave” cultural, tanto no que consome enquanto capitalistas, através dos gastos para investimentos, quanto no que consome como simples e fortuito gasto.

O processo apresentou-se da seguinte forma até 1930: a formação da alta dos ciclos econômicos dos produtos agrícolas que ganham destaque na cesta de consumo dos países centrais tem como contrapartida ganhos de produtividade do trabalho nos países periféricos, onde pela, “simples realocação de recursos visando obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional” (FURTADO, 1974, p.78), se obtém um aumento do excedente na produção. Logo, por meio de uma abundante mão de obra ocupada na economia de subsistência, e pela sua simples translação para a atividade de produtos para exportação e pelo crescimento físico destas exportações, há um aumento do excedente nos países periféricos.

Tal excedente dá vazão ao processo de modernização dos padrões de consumo da elite que, a despeito de não viver na Europa, nem ter operado uma transformação produtiva por avanço tecnológico e maior acumulação de capital, comparável à ocorrida em alguns países do solo europeu, adota suas manifestações de consumo. Na verdade, “os processos produtivos permaneciam, no essencial, nos padrões tradicionais, havendo casos em que o regime de servidão ou escravidão era preservado” (FURTADO, 1992).

É por meio deste processo inicial que se conforma a dependência, e é assim que ela, de início, é financiada. As alterações anteriormente citadas no processo de produção, como a realocação de recursos, o surgimento de um excedente adicional pelos ganhos de produtividade impulsionados pelo comércio externo e a apropriação destes por uma classe

---

<sup>10</sup> Este processo não guarda relação com os produtos básicos manufaturados produzidos nos períodos iniciais de industrialização, mas com um processo de industrialização baseado numa demanda interna que sempre se renovava atrelada aos padrões de consumo externos.

dirigente, em simbiose com a mimetização dos padrões de consumo dos países de alto nível de acumulação formam a dependência cultural e como base de reprodução de estruturas sociais subdesenvolvidas.

No entanto, o que ele é enquanto estrutura social? Para responder a esta questão, precisamos entender como se deu o desenvolvimento industrial nos países centrais, vis a vis os acontecimentos na América latina. Para efeitos didáticos, enunciaremos separadamente tais eventos; não é nossa intenção uma análise pormenorizada desses fatos, pretendo-se apenas destacar diferenças pontuais que ajudam a moldar as estruturas.

Em primeiro lugar, cabe destacar que nos países centrais o desenvolvimento industrial ocorreu por uma ampla transformação, numa convulsão social que deu suporte ao erigir da indústria como forma de progresso, processo na Inglaterra representado pela Lei de cercamentos (Enclosure Acts). Tais alterações sociais não trouxeram melhores condições de vida aos mais pobres, é verdade, mas permitiram que a acumulação de capital caminhasse em direção ao crescimento industrial. Com o avanço das fábricas e as desestruturas das organizações de raízes feudais, a sociedade urbana foi se organizando. Os trabalhadores explorados formaram sindicatos e novas ideologias passaram a florescer concomitantemente com o fortalecimento do novo sistema.

O consumo da sociedade estava atrelado ao avanço das forças produtivas, e um reforçava o outro num processo contínuo de diversificação de processos e produtos, dado o período do ocaso da forte competição entre capitalistas, numa época que marcou o começo da formação dos monopólios, uma grande parte do excedente se destinava a ampliar a reprodução do capital. O crescimento da articulação dos trabalhadores, por sua vez, permitiu que, na batalha de classes, se formasse uma barreira à baixa dos salários reais (FURTADO, p.39, 1992), pode se somar a isso o custo de produção reduzido pela colonização.

O capitalismo nos países centrais foi criado, portanto, no bojo do avanço da técnica como forma de ampliar os lucros e reduzir os custos de produção, formando um circuito produtivo completo entre bens saláris, bens intermediários, bens duráveis e bens de produção, estimulado pela variável endógena deste modelo de produção que é o investimento.

Nos países periféricos, não ocorreram transformações produtivas significativas, totalizantes, no momento em que a indústria passa a ser motor da acumulação de capital. Basicamente, o processo de acumulação de capital deixou de ser primordialmente realizado no setor externo e passou ao setor interno. O investimento surge como importante fator endógeno na produção, mas pela manutenção dos monopólios de poder na terra e pela formação de uma industrialização direcionada para os setores de classe média; a dependência

se reproduz e o subdesenvolvimento finca raízes. Em termos de estilo de capitalismo, o circuito produtivo chegou a conter bens saláris, bens intermediários e bens duráveis, mas não foi capaz de endogeneizar, ou o fez de forma menos intensa, um setor de bens de produção autônomo.

Logo, se nos países centrais a nova articulação produtiva se formou com significativos avanços dos direitos dos trabalhadores, conformando uma sociedade de homogeneização social<sup>11</sup>; nos países periféricos a tendência geral do sistema foi conduzir a um estado de forte heterogeneidade social e dependência do sistema econômico. A contrapartida do subdesenvolvimento na estrutura econômica periférica foi a tendência ao subassalariamento da força de trabalho.

Tais considerações não escaparam à maioria dos intelectuais que pensaram a industrialização como resposta a condição periférica na metade do século passado, e tinha em conta as restrições financeiras do projeto. Também PREBISH (2001, p.77) alertou para o problema já no documento de fundação da Cepal<sup>12</sup> afirmando:

(...) na medida em que se queira reduzir a necessidade dos investimentos externos, pressupõe um esforço inicial de capitalização, que em geral não se compatibiliza com o tipo de consumo de alguns setores da coletividade, nem com a alta proporção da renda nacional que é absorvida, em diversos países, por certos tipos de despesas fiscais que não aumentam, nem direta nem indiretamente, a produtividade nacional. Essa, no final das contas, é uma manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar às pressas certos estilos de vida que os países de técnica mais avançada foram alcançando progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização sem a qual não nos será possível conseguir um aumento semelhante.

A questão central é que, para promover o desenvolvimento industrial, era necessário avançar cada vez mais em etapas produtivas que progressivamente exigiam mais aporte de capital. Logo, fazia-se imperativo que um país em vias de industrialização tivesse uma poupança que lhe permitisse promover os investimentos necessários. Como os países periféricos tinham uma estrutura de produção de baixa produtividade, comparada a dos países centrais, sua taxa de poupança tinha de ser complementada com poupança externa para avançar nas faixas do crescimento industrial. O consumo conspícuo da classe dominante, ao competir com os recursos destinados ao acesso à absorção de novas técnicas produtivas,

---

<sup>11</sup> “O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais”(FURTADO, p. 38, 1992).

<sup>12</sup> “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais”

criava distorções econômicas que se tornaram características do subdesenvolvimento, como a tendência ao subassalariamento.

A própria formação da industrialização por meio de um aporte tecnológico que, nos países centrais, atendia as necessidades de poupar mão de obra, funcionou como ponta articuladora do subdesenvolvimento, gerando o fenômeno que ficou conhecido como desemprego estrutural nos países subdesenvolvidos.

Para os ideológicos cepalinos, a transformação de uma economia agrária em uma vibrante economia industrial seria benéfica porque consistiria em atuar no sentido de aumentar a produtividade da coletividade desses países e, por conseguinte, elevar o excedente social e melhorar a condição das massas. No entanto, o efeito gerado não fora exatamente aquele imaginado, porque a formação de massas de trabalhadores que se deslocaram para as zonas urbanas acabava por pressionar os salários para baixo, somando-se a esse fenômeno a tecnologia poupadora de mão de obra.

O resultado fora a formação de uma estrutura socioeconômica com forte concentração de renda, pobreza extrema, disparidades regionais e heterogeneidade estrutural. As tentativas de reordenar a economia, por meio de reformas que resolvessem o problema do acesso a terra, a habitação urbana e a melhor distribuição da renda, foram abortadas por impedimentos políticos. As alianças entre governo, burguesia e trabalhadores de fato trouxera benefícios sociais, mas não foram capazes de tocar naquilo que era essencial ao sistema produtivo: a forma de repartição dos recursos.

Isso porque a formação de uma política de substituição de importações voltada a um mercado tão restrito impunha custos de produção elevados, dadas a impossibilidade de alcançar dimensões ótimas de produção e a inviabilidade dos recursos de economia de escala. Os diferentes governos tentaram resolver essa questão com uma série de subsídios, proteção de mercado, faixas cambiais diferenciadas, entre outras. Mas uma das condições mais importantes do modelo era que os salários se mantivessem baixos, para que a acumulação de capital pudesse prosseguir com a sua realização no consumo das classes médias e altas. Logo, toda crise da balança de pagamentos rebatia violentamente nos salários, desarticulando os pactos de classe.

O problema não era realmente a tecnologia, mesmo sendo esta poupadora de trabalho. Não era ela que definia a distribuição de renda ou da riqueza, mas a estrutura patrimonialista que era, e ainda é, regra nos países da região – com algumas exceções, como o Uruguai, que foi um dos primeiros países a construir um Estado de bem-estar social. A tecnologia,

[...] não age diretamente sobre a sociedade, mas sim estabelecendo os limites em que os recursos disponíveis podem ser explorados. A exploração efetiva destes recursos, bem como sua distribuição, se cumpre por meio de formas específicas de organização das relações humanas para a utilização da tecnologia através do trabalho, e se processam de acordo com os corpos de saber, de valores e de crenças que motivam a conduta pessoal.

(MAC IVER, R, 1949 apud RIBEIRO, DARCY, 2007)

A questão, portanto, é política e social, quer dizer, o subdesenvolvimento é, essencialmente, um problema político e social. A dependência inaugura, nas economias periféricas, uma bifurcação entre desejo de consumo direcionado para produtos de tecnologia avançada desenvolvidos nos países centrais e produção moldada em tecnologia defasada. De tal maneira, formada a industrialização sob a base da política de substituição de importação para um mercado interno restrito, a procura determina o caráter da oferta e cria nas estruturas econômicas da América latina as distorções do subdesenvolvimento.

Esse processo é continuamente reforçado, com novos produtos que entram no mercado, e requerem cada vez mais aporte de capital. Logo, a consequência lógica é que a economia periférica tenda a seguir reproduzindo subdesenvolvimento, porque para atingir tais taxa de capitalização recorre ao aumento da taxa de exploração dos trabalhadores (FURTADO, 1974).

As crises de acumulação que marcaram grande parte dos países latino-americanos nos anos 60, sinalizadas nas reduções das taxas de crescimento, nos déficits do balanço de pagamentos e no endividamento externo acelerado, representaram os sinais claros de esgotamento deste modelo de industrialização baseado na política de substituição de importações. Como resposta para tal problema, “conceberam-se esquemas de integração sub-regional sob a forma de zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, etc.” (FURTADO, 1974). Ignorando-se, portanto, as raízes profundas que condicionam tais economias aos problemas recorrentes, como a vulnerabilidade externa, e posteriormente, evitando o confronto com o subdesenvolvimento – que emergia ou poderia emergir pelas lutas sociais que marcavam a região – pelo uso da força, pelo poder das ditaduras militares que tomaram o mapa latinoamericano.

Diferente do que mais tarde se incorporou ao pensamento cepalino como crítica pelas reformas estruturais para eliminar os pontos de estrangulamento, como a reforma agrária, a buscar por alcançar um alto grau de homogeneidade social e a criação de uma base de desenvolvimento com certa autonomia tecnológica, as economias latino-americanas adotaram a perspectiva da continuidade de uma modernização reflexa e, portanto, subdesenvolvida.

Em síntese, mesmo que algumas destas economias tenham seguido um projeto que se possa chamar de desenvolvimentista, com investimentos vultuosos e taxas de crescimento acima da média mundial, o subdesenvolvimento se reproduzia pela manutenção dos seguintes pontos, assinalados por Celso Furtado (1974, p.94):

A matriz institucional preexistente, orientada para a concentração da riqueza e da renda; as condições históricas ligadas à emergência do sistema de divisão internacional do trabalho, as quais estimularam o comércio em função dos interesses das economias que lideravam a Revolução Industrial; o aumento da taxa de exploração nos países periféricos e o uso do excedente adicional pelos grupos dirigentes locais, do que resultou a ruptura cultural que se manifesta através do processo de modernização; a orientação do processo de industrialização em função dos interesses de uma minoria modernizada, que criou condições para que a taxa de salário real permanecesse presa ao nível de subsistência; o custo crescente da tecnologia requerida para acompanhar, mediante produção local, os padrões de consumo dos países cênicos, o que por seu lado facilitou a penetração das grandes empresas de ação internacional; a necessidade de fazer face aos custos crescentes em moeda estrangeira da produção destinada ao mercado interno, abrindo o caminho a exportação de mão de obra barata sob o disfarce de produtos manufaturados.

Com mais ênfase, destaca Darcy Ribeiro que o subdesenvolvimento permanecia pelo que chamou de pseudo-industrialização (2007, p.469):

[...] se fez reflexamente, pela montagem de mecanismos modernizadores destinados a ativar seu papel de produtores de matérias-primas. Segundo, porque se tornou principalmente substitutiva das antigas importações, produzidas localmente pelas sucursais das grandes corporações. Terceiro, porque se desenvolveu estrangulada por diversos procedimentos limitadores, como a propriedade estrangeira da maioria das plantas industriais que a transforma em mecanismos de captação de recursos e de recolonização da economia nacional. Quarto, por seu caráter predominante de indústria de consumo, que multiplicam a oferta de artigos suntuários, drenando parcelas ponderáveis da renda nacional para gastos supérfluos que as nações industrializadas só se puderam proporcionar tardiamente. Quinto, por sua incapacidade de assegurar autonomia ao processo de desenvolvimento nacional por falta, precisamente, da indústria de base e de produção de maquinaria. E, finalmente, por serem as suas fábricas operadas como bens importados, frutos do desenvolvimento tecnológico ocorrido alhures, do qual permaneceram sempre dependentes. O efeito crucial da pseudo-industrialização assim implantada foi a substituição do empresariado nacional, que o capitalismo industrial fez surgir onde quer que amadurecesse autonomamente, por uma camada meramente gerencial de interesses estrangeiros ou por um patronato nativo submisso às grandes corporações, mais interessado na sobrevivência a qualquer preço do próprio capitalismo que no desenvolvimento nacional.

O subdesenvolvimento seria, portanto, a incapacidade que uma economia nacional tem de tornar endógeno, por si mesma, a formação e a expansão de um complexo industrial que se auto-reforce; sendo a própria dinâmica econômica desta economia em muito

determinada pela ação de agentes externos. Acompanham esta problemática, sendo-lhe bases de formação e sustentação, a tendência ao subassalariamento da força de trabalho, a dependência tecnológica, a heterogeneidade estrutural, o patrimonialismo das elites, o autoritarismo como marca “da democracia” e a posição subordinada do país na hierarquia das nações.

Como superá-lo? Eis o problema tradicional da economia política latino-americana. Consideramos que a ideia da integração produtiva tem muito a contribuir à resolução deste entrave histórico e é isso que abordaremos a seguir.

### 2.3 DESENVOLVIMENTO COMO INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Nas páginas anteriores, colocamos em perspectiva crítica o subdesenvolvimento, o enfrentamento a esta condição pela industrialização e a integração como alternativa aos problemas de incapacidade do programa de substituição de importações.

Posteriormente, mostraremos como a integração foi utilizada, no decorrer da aplicação do receituário do Consenso de Washington, de forma a aprimorar o processo de modernização de consumo, maior internacionalização da estrutura produtiva nacional e na tentativa de promover uma reinserção dos países da região do Cone Sul no sistema econômico internacional, dentro do que parecia anunciar uma nova era na história: o processo de globalização.

Começamos então por esta nova organização mundial da produção e da vida humana, isto a que muitos autores chamaram de globalização. Milton Santos (1994), ao estudar esta nova era, chegou à conclusão de que ela é um estágio superior da internacionalização do capital, alcançando mesmo o posto de uma fase fundamental da história humana, constituindo-se como novo paradigma para entendermos a realidade que está em nosso entorno.

A globalização inaugura, ainda segundo este autor, um novo modo do homem de relacionar-se com a natureza, criando a natureza artificial e um sistema técnico universal pelo triunfo do que chama de “ciência das máquinas” (1994, p.4). Tal constituição, somada a rapidez das modificações tecnológicas, dos avanços das inovações em tempo acelerado, forma uma tecnoesfera e a psicoesfera, sendo a primeira a criação de um mundo material unificado pela técnica, ainda que desigualmente distribuída, e a segunda a contrapartida psicológica dos efeitos deste processo, que se configura como uma “artificialização do meio ambiente” (p.14).

A tecnoesfera e a psicoesfera formam aquilo que Milton Santos (1994) chama de meio técnico-científico-informacional, em termos sintetizados, o domínio do meio, da relação do homem com a natureza, pela ciência, a tecnologia e a informação, que permitem a “matematizam o espaço” (p.14), o racionalizam. Logo,

temos de um lado um novo sistema técnico hegemônico, e, de outro, um novo sistema social hegemônico, cujo ápice é ocupado pelas instituições supranacionais, empresas multinacionais e Estados, que comandam objetos mundializados e relações sociais mundializadas (SANTOS, 1994, p.20).

Outrossim, o espaço passa a tender a obedecer à lógica da globalização, que é a mesma das empresas transnacionais, ou seja, a lógica da valorização do capital centrada em atores hegemônicos mundiais que, em muitos casos, superam, em recursos de poder, até mesmo Estados nacionais. O próprio território nacional passa a estar, em determinados termos, transnacionalizado, submetido à outorga dos atores hegemônicos da globalização. (SANTOS, 1994).

O impacto deste fenômeno no território,

(...) não significa só o acirramento da concorrência, relacionado à tendência de liberalização do comércio externo nas décadas recentes: impõe-lhes também – e de modo crucial – o problema relativo ao modo como participam das redes de produção e comércio mundiais (LINS, 2006, p.2).

Ou seja, a globalização rearticula os termos da inserção externa das economias, o que nos leva a perspectiva de que o tema do desenvolvimento deve ser também reorganizado.

O repensar o desenvolvimento tem encontrado, em alguns casos, a conclusão de que os avanços de determinados países e suas empresas tendem a estar ligados a vínculos com empresas líderes de indústrias com expressão no mundo (GEREFI, 2001), nas cadeias globais de valor<sup>13</sup>. Numa outra análise liberal, que tem como enfoque o ciclo do produto e as mudanças da técnica, vincula a possibilidade de desenvolvimento à aproximação dos países periféricos aqueles que estão na fronteira técnica (PEREZ, 2001). Opções que nos parecem, de início, altamente insuficientes para produzir aquilo que se propõem a ser: alternativas de desenvolvimento.

Buscamos aqui discutir outra alternativa em debate para os povos latino-americanos – em especial para os que conformam o MERCOSUL –, onde a noção de desenvolvimento é

<sup>13</sup> Conceito que analisaremos adiante

acompanhada da ideia de integração, sem a qual torna-se muito limitada uma inserção internacional competitiva em fileiras de produtos de alta e média tecnologia, até mesmo nas negociações nos fóruns internacionais e em acordos de livre comércio com outros blocos ou grandes países.

Todavia, nossa maior preocupação inicial é compreender como essa alternativa de desenvolvimento pela integração, que não é uma ideia necessariamente nova para os povos latino-americanos, é alterada dentro dos marcos da globalização. Logo, como os grupos sociais que podem agir para a formação desta integração são orquestrados na dinâmica globalizante; a começar pelo Estado na periferia.

Devemos conceber que, para o Estado periférico – grande empresário no programa de substituição de importação de muitas das economias latino-americanas –, a conformação do processo de globalização significou uma extensa desarticulação da sua capacidade de planejamento e ação. Para além do “declínio da autoridade do Estado”, pelo impacto das novas articulações tecnológicas e pelo forte peso do capital financeiro no novo panorama político-econômico (STRANGE, 1996), houve a pesada administração do endividamento público, somado ao problema do processo inflacionário, fatores que foram às bases para a criação de certa repulsão das camadas sociais médias e de parte do empresariado para com a ação e planejamento do Estado.

No campo interno das amarras estatais, há o impedimento em prol do tripé macroeconômico, sacrificando qualquer outra meta de política pública, bem como uma variada gama de classes sociais internacionalizadas que buscam realizar seus interesses pela contínua deterioração do espaço nacional, porque sabem fazê-lo lucrativo para si. No campo externo, os compromissos dentro de fóruns internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que restringem em muito o retorno a operações de crescimento e planejamento econômico baseado em clássicas medidas de proteção do mercado interno, como políticas tarifárias e cambiais.

No entanto, nada disso significa que não há internamente grupos políticos que possam mover a economia e o Estado periférico da paralisia, em termos de política de desenvolvimento, que representa a armadilha neoliberal de desestruturação do Estado. Evidentemente, “não se sai da armadilha pedindo licença”, como uma vez disse o ex-ministro da Fazenda, Dilson Funaro, mas através de um projeto ambicioso de desenvolvimento que seja capaz de romper com os constrangimentos externos e internos numa relação que entenda a fronteira do possível como alargável.

Essa perspectiva de alargar a margem do possível, factualmente tende a ser aquela que se enquadra na construção de uma maior dimensão econômica do mercado e a ampliação dos recursos de poder dos conjuntos sociais da periferia que tendem a encontrar no território nacional espaço para realização de seus interesses. Ou seja, aquela parte da burguesia que, não podendo expressar a busca de seu interesse no cenário internacional, deve necessariamente fortalecer sua musculatura dentro de um mercado nacional ampliado, bem como os trabalhadores destas empresas médias e pequena e uma parte das multinacionais interessadas em ampliar sua participação no mercado regional e daqui construir bases para promover um lançamento de suas mercadorias para outros mercados do mundo.

Tal constatação não nos lança imediatamente no reino do liberalismo, onde a simples abertura das portas de comércio podem resolver os problemas de acesso à tecnologia, aumento da produtividade e modernização de um país. Porque todas essas crenças desconsideram o básico fator das relações de poder entre Estados versus Estados, grandes empresas versus médias e pequenas empresas, entre outras.

Porém, nos abre a perspectiva de que desenvolver-se é integrar-se, não pela ideia de qualquer automatismo (MEDEIROS, 2010), numa espécie renovada de *deus ex-machine*, como fora, para alguns, a industrialização, mas pela ação coordenada entre Estados nacionais de uma região e seus respectivos empresários, trabalhadores, universidades e movimentos sociais.

Em tal contorno é que se inclui a organicidade da integração produtiva, que significa, em termos conceituais, o processo de articulação de economias de distintos países; tende a ser regional pela existência de muitos acordos preferenciais de comércio numa determinada região e pela maior facilidade de transporte.

A integração produtiva tem, dentro de si, a construção de outra base: a complementariedade produtiva. Esta última se define pela formação de um processo de produção que é fraturado em diferentes unidades, mas que são unificadas por uma articulação dentro de um sistema de logística (HAMAGUCHI, 2008). A junção de dois ou mais espaços nacionais que tendem a estabelecer entre si tempos de um mesmo ciclo produtivo, organizado para a produção de determinada mercadoria.

Para efeitos de fixação, observemos um exemplo: um país A, detentor de muitos recursos naturais e abundante mão de obra não qualificada, tem como vantagens comparativas em relação a um país B – detentor de capital humano especializado e tecnologia – estes dois componentes, o recursos naturais e a força de trabalho. Num processo de integração produtiva, o país A adquire do país B, máquinas e equipamentos, aos quais acrescentará força

de trabalho e recursos naturais; bem como insumos, partes e componentes de um país C, de posição de desenvolvimento intermediária entre A e B. O fenômeno representa a formação de uma rede complexa de fornecimento de componentes e de produtos finais, consolidado em fluxos intra-industriais (MACHADO, 2010), onde se pode encontrar conteúdos dinâmicos de inter-relações envolvidos na produção de uma mercadoria.

Para que esta integração produtiva aconteça, são fatores básicos do processo: a escala de produção na região; a extensão do mercado interno e externo a disposição destas economias; a diversidade das vantagens comparativas locais; a eficiência na infraestrutura de transporte; de energia e de comunicação; bem como a existência de baixas tarifas de importação (HAMAGUCHI, 2008).

Num corte macro-estrutural, a possibilidade de criar arranjos econômicos regionais visando a complementariedade produtiva depende, em parte, da organização da estrutura produtiva dos países envolvidos, o que, no caso latino-americano, encontra problemas pelo

[...] predomínio de commodities primárias e atividades intensivas em recursos naturais, a desregulação e vulnerabilidade financeira, o atraso nas indústrias de máquinas elétricas e eletrônicas, a inexistência de produtores especializados de OEM, o predomínio de subsidiárias de empresas multinacionais sediadas fora da região, a inexistência de uma gradiente de conteúdos tecnológicos articulada com a do custo do trabalho entre países, e os elevados custos de transportes [...] (MEDEIROS, 2010, p.29).

Nestes pontos existem entraves significativos para a integração produtiva dentro do MERCOSUL, é onde se encontra facilmente espaço para a defesa do “*sinceramiento*” do bloco, o que significa a ideia de que o MERCOSUL deve abdicar de suas pretensões de construir um mercado comum e flexibilizar suas normas e metas dando possibilidades aos países membros em negociar acordos comerciais isoladamente.

É árduo o trabalho para se encontrar órgãos e atores internacionais que busquem uma integração regional para além dos discursos, mas para enfrentar os desafios do subdesenvolvimento e da dependência é preciso, para além dos protocolos, documentos e acordos de integração, criar um sistema econômico regional capaz de, na formação de sinergias econômicas e políticas, garantir uma inserção mais qualificada dos países do MERCOSUL na hierarquia das nações.

A formação de um Grupo de Integração produtiva (GIP) e de um Programa de Integração Produtiva no MERCOSUL, representam passos nessa direção, ainda que largamente insuficientes, pois é preciso, além disso, coisas tão necessárias como: a criação de uma instituição de fomento dos investimentos nos projetos de integração regional, logo, um

banco regional de investimentos; o fortalecimento das estruturas de resolução de conflitos entre os países membros; mais estabilidade nas regras acordadas entre países partes do bloco; uma única e previsível política monetária e fiscal - ou pelo menos políticas econômicas ajustadas dentro do MERCOSUL -; integração dos centros de pesquisa e desenvolvimento de inovação regionais; a formação de clusters regionais que envolvam as pequenas e médias empresas.

O tipo ideal seria mesmo a formação de uma confederação, nos moldes do exemplo europeu, o que, no entanto, parece que estamos muito distantes, dado que mesmo no tema da formação de uma união aduaneira, os Estados-membros do MERCOSUL dão passos erráticos. Porém, também não estamos perto do que mencionamos como condições necessárias para formar uma virtuosa integração regional.

Então, o que fazer? Em princípio, há realidades a se reconhecer, dentre as quais estão: o mercado da região tem sido invadido por mercadorias de outros países, China e Estados Unidos disputam por este espaço regional como lugar de valorização de seus capitais e escoamento de suas mercadorias; países do MERCOSUL como Argentina, Brasil e Uruguai, têm passado por um processo que tende a produzir uma reprimarização de suas economias; o próprio acordo de integração para formação do mercado comum não tem avançado, fazendo ecoar entre muitos, certo sentido de “mercoceticismo” e a região tende a desintegrar-se no contexto da crise econômica, em benefício de outras articulações produtivas regionais como a União Europeia e o eixo do Leste-Asiático, o que mantém os países que formam o MERCOSUL numa posição subalterna na divisão internacional do trabalho.

Em continuação às realidades, precisamos reconhecer as potencialidades. O Brasil, como maior mercado da região da América da Sul, economia mais diversificada e com o segundo mais importante parque industrial das Américas, é o país que reúne as condições econômicas para ser a locomotiva desse processo de integração produtiva, esteio do desenvolvimento regional. É devido ao tamanho relativo da economia brasileira, vis a vis seus parceiros regionais, bem como a assimetria no conteúdo tecnológico de sua produção, que o crescimento do MERCOSUL depende do crescimento do Brasil (MEDEIROS, 2010).

Argentina, Uruguai e Paraguai, através de partes de seu empresariado e sociedade civil, buscam a integração, ainda que se possa suspeitar que o façam por ausência de alternativas. As lideranças políticas desses países, pelo menos no discurso, consideram o MERCOSUL fundamental para as suas estratégias de desenvolvimento. Apesar de que, às vezes, tais discursos transparecem mais uma apreensão em não ser o primeiro a pular do barco.

De todo modo, deixadas a si mesmo, o livre jogo dos discursos políticos ou das forças do mercado não são capazes de nos levar a uma integração e dar respostas contundentes ao desafio que nos impõem as mudanças produtivas neste começo de século. Nem se pode crer, como estes 25 anos de MERCOSUL demonstraram, que os simples anúncios de princípios como da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio vão nos levar a criação de um mercado comum integrado, em termos de comércio e de produção.

Portanto, o projeto de integração deve ser fruto consciente da ação do Estado, através da viação, que nele encontra local de passagem, da ação de um ou outro grupo político que chega ao poder no governo. O que significa que ele deve estimular e orientar a ação da sociedade civil em prol da integração. Trata-se, em outras palavras, de realizar a batalha política do convencimento da sociedade civil, tendo, em primeiro lugar, enfatizado o aspecto da necessidade do projeto de integração e, em seguida, da virtuosidade do mesmo.

A integração deve ir às ruas, o que encontra correspondência mínima na questão da formação do Parlamento do MERCOSUL, no entanto, isso não alcança tudo o que é necessário, é preciso avançar no trabalho de promoção do que se poderia chamar de identidade latino-americana, através de parcerias nas universidades, escolas, incentivo a propagação da cultura regional para o povo.

Os empresários devem ser estimulados a realizar parcerias com seus pares na região e deve, portanto, o Estado, incentivar tais ações facilitando o diálogo tanto enquanto canal de comunicação, quanto pela redução das barreiras comerciais de tipo não tarifário e de burocracias para livre circulação de fatores, financiamento, entre outras ações.

Para construir tamanha arquitetura de convencimento, por meio da formação de uma nova ideologia, identidade social e concepção de caminho, na formação de uma espécie de hegemonia rival (COX, 1981) ao pensamento neoliberal, é preciso provas materiais da capacidade de articulação destas economias em direção à integração produtiva, uma espécie de balão de ensaio, o que demanda grande atuação do Estado como orientador, organizador do projeto.

Nas primeiras tentativas de integração, os acordos de parceria produtiva estavam presentes, em parte para aumentar o poder de atratividade dos espaços regionais para grandes empresas estrangeiras, que poderiam fatar seu processo produtivo, se apropriando das vantagens comparativas de cada região, o que mostraremos no próximo capítulo. Foi assim, por exemplo, que se criou um vigoroso comércio intra-firma dentro do MERCOSUL no setor automotivo. Logo, como muitas destas empresas estão instaladas aqui na região, é possível traçar um programa para convencê-las das possibilidades de lucratividade e expansão por

meio da formação de redes de produção e comércio, para melhor aproveitamento do mercado interno e externo ao bloco.

Porém, o mais importante para a formação de um sistema econômico regional relativamente autônomo é que se desenvolvam setores onde a região possa avançar no desenvolvimento da inovação e da tecnologia, ser competitiva internacionalmente, gerar empregos e renda. Um deles é o setor da indústria naval, onde há forte capacidade de integração e a geração de uma demanda interna de bastante capilaridade por parte da economia brasileira, que irradia para outros países, como o Uruguai. Exploraremos essa experiência, como demonstração dessa capacidade de integração que pode, por efeito contágio, proporcionar novos processos de formação de uma ação coordenada, integrada, entre os países do MERCOSUL.

A luta contra o subdesenvolvimento e a dependência se enquadra na expansão da noção do que é o espaço nacional, eliminando as fronteiras entre os Estados periféricos, fortalecendo as classes sociais que encontram na região vínculos de interesse produtivo, movendo universidades e institutos de pesquisa dos países integrados em direção aos temas da integração, bem como articulando os sindicatos das atividades integradas num projeto definido de construção da soberania regional.

### **3. BREVES NOTAS SOBRE A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA NO APÓS GUERRA**

Neste capítulo faremos uma breve apreciação da integração numa perspectiva histórica e conceitual. Começaremos com uma discussão sobre a integração que surge na América Latina no contexto do após-guerra e, adiante, abordaremos a história e o conceito que emergem no cenário político e econômico dos países do Cone Sul, com o surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este capítulo tem a função de ser um espelho para as considerações de cunho analítico que fizemos no capítulo anterior, destacando os contextos gerais que demarcam a integração como resposta ao problema do subdesenvolvimento na segunda metade do século XX, bem como uma antessala do próximo capítulo, que caminhará no debate sobre o MERCOSUL e a integração produtiva em termos atuais.

#### **3.1 PARA ONDE FOMOS? A IDEIA DE INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA**

Á guisa de introdução, recordemos que os argumentos que apresentamos no capítulo anterior referem-se a três zonas fundamentais de articulação do processo que culminam na subalternização de determinados países na hierarquia das nações. Na verdade, são três sequências históricas que, a despeito de seu período de construção, ou seja, não importando o quão distante esteja o seu nascedouro, continuam impulsionando as águas no lugar em que estamos no rio, a saber: a colonização, a dependência tecnológica e o subdesenvolvimento. Fatores estes que, entre outras coisas, condicionam muitas das tentativas de integração regional latino-americana.

Façamos alguns testes simples de veracidade dessas proposições pelas dúvidas. Acaso é possível negar com veemência o peso do julgo colonizador sobre nossas universidades, nossa elite estatal, empresariado e classe média em relação à ideia de integração regional?<sup>14</sup> Nossa dependência tecnológica, por sua vez, não se impôs durante muitos anos como uma das determinantes de nossas decisões políticas de acordos comerciais e de aproximação

---

<sup>14</sup> E muito já se discutiu sobre este assunto nos mais variados segmentos das Ciências que se enquadram sob o nome de Ciências Sociais, como é o caso da Economia, da Sociologia, Filosofia e Antropologia. É singular na história das Ciências Sociais no Brasil a crítica que faz Alberto Guerreiro Ramos sobre a produção do conhecimento no país, em especial aquela contida no livro *Redução Sociológica* e na Cartilha brasileira do aprendiz a sociólogo, ambos lançados na década de 1950. O debate entre a posição deste autor, em defesa de uma sociologia “em mangas de camisa”, contra a sociologia enlatada, em contraposição às ideias de Florestan Fernandes é uma parte fundamental da história da Ciência no Brasil.

diplomática em direção aos países que estão nas “fronteiras da inovação”?<sup>15</sup> O subdesenvolvimento, ou o diagnóstico oficial do que era o subdesenvolvimento, não teve funcionalidade como forma de sustentar uma série de políticas econômicas que nos levaram para um caminho em que cada país seguia isoladamente na busca pela miragem do desenvolvimento, guiando-se por processos de integração regional apenas na medida mínima do possível, enquanto acordos basicamente comerciais?

Para termos uma noção mais específica destes impactos, lancemos um olhar direcionado para o Brasil. Quantos institutos de estudos, especificamente voltados para a pesquisa sobre a América Latina, têm no país? Quantos estudantes são enviados para a região, em comparação aqueles que mandamos para os países desenvolvidos? Quantos são nossos acordos de pesquisa e inovação e quantas são as parcerias entre nossas universidades e as universidades dos países vizinhos? Qual a participação da América Latina nos meios de comunicação no Brasil? Quantos de nós conhecemos a história latino-americana? Quantos, quando pensam em viajar ao exterior, têm como destino preferido as belezas de nossa América? Enfim, são muitas perguntas que tendem a evidenciar em suas respostas o nosso enorme desconhecimento sobre o mundo ao nosso redor; grande parte deste desconhecer sendo resultado dos nossos olhos voltados para fora, moldados por um cabresto composto pela colonização, a dependência tecnológica e o subdesenvolvimento.

Há outro ponto que não mencionamos, não fazemos uma apreciação particularizada, que é a dos interesses que conformam o imperialismo e que, por vezes, operam ações no intuito de impedir processos de integração que desafiem seu espaço de poder e de valorização de seu capital na América Latina. No entanto, não duvidamos que seja útil para tais países imperialistas ter uma América Latina balcanizada ou mesmo integrada sob o seu estrito controle<sup>16</sup>. Neste capítulo, como às vezes é recomendável a um bom nadador, nos desviaremos desta que seria uma quarta zona de articulação da dependência e do subdesenvolvimento, o imperialismo, para alcançar um melhor entendimento sobre um problema que consideramos estar, *a priori*, mais determinado pelas ações internas dos espaços nacionais e regionais envolvidos.

---

<sup>15</sup> É necessário recordar que, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma - com mais ênfase no período Lula - houve uma forte aproximação do Brasil com relação à América do Sul. No entanto, este processo não calou a voz de muitas lideranças políticas e empresariais no Brasil que entendem que o país se equivoca ao mirar as relações com seus vizinhos, quando o fluxo de inovação não parte destes, mas dos países Europeus e dos Estados Unidos.

<sup>16</sup> Há nesta direção o pensamento de Luiz Alberto Moniz Bandeira, no livro “Brasil, Argentina e Estados Unidos Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao MERCOSUL) lançado pela Civilização Brasileira, edição de 2010, no qual recomendamos a leitura dos capítulos XXII e XXIII

Destacamos estas correntezas de nosso rio porque, ao pensarmos sobre o processo de integração, não explicitá-las como entraves fundamentais não seria um modo correto de procedência. Evidentemente, não temos a pretensão de dar respostas totalizantes ao problema da influência do pensamento colonizador, da dependência, do subdesenvolvimento e do imperialismo; cabe-nos momentaneamente apenas mencioná-los e esperamos contribuir para repensá-los em outros temas de pesquisa que estão no porvir.

Agora, sobre o problema da integração, propriamente, há muita literatura dentro da ciência econômica, da história, geografia humana, ciências sociais, entre outras caixas de conhecimento da ciência. Em termos das relações econômicas, tendo o assunto ganhado relevo e importância a partir do pós-guerra, muito se discutiu as formas de promover uma virtuosa integração que, pelo menos, destravasse os canais de comércio mundial entupidos pela trombose que representou o período entre guerras, marcado por fortes políticas protecionistas, como elevações unilaterais de tarifas, restrições de ordem quantitativa, proibições de importações, controle cambial entre outras medidas.

Compreende-se este cenário pelo mosaico criado com o fim da segunda guerra mundial, que contava com uma Europa devastada, o Japão como potência imperialista derrotada e a emergência de duas grandes fontes de poder ideológicos na disputa pela reordenação do mundo: EUA e URSS.

Com a emergência ao poder nos EUA de Harry Truman, em 1947, o mundo se encontrou envolto numa nova onda de problemáticas relações; mal a humanidade se recuperava dos impactos de duas grandes guerras mundiais e já se via envolvida num outro estágio de tensão pela definição dos rumos da reordenação mundial dos países: a guerra fria.

Na política que ficou conhecida como Doutrina Truman – que de certa forma inaugura esse período – havia o objetivo conter a ameaça comunista que se espalhava pelo leste Europeu, Ásia e em pouco tempo chegaria às portas dos EUA. Uma das medidas adotadas pelo governo dos EUA foi o financiamento da reconstrução dos países europeus por meio do que ficou conhecido como Plano Marshall. A ideia era que, pelos recursos, se criasse uma atração entre os países aos quais estes eram destinados e os EUA, modo pelo qual se poderia mantê-los afastados da influência comunista.

No entanto, as conturbações de meados do século XX eram, de fato, muito maiores do que a simples ideia de oposição entre duas grandes potências poderia sugerir. Na verdade, cinco grandes movimentos mundiais conformavam aquele período: a rivalidade entre EUA e URSS e a reconstrução da Europa – como já destacamos –, a formação de um bloco de países centralmente planejados, os movimentos revolucionários e anticoloniais nos países africanos

e asiáticos - com a posterior formação do “movimento dos países não alinhados”, na Conferência de Bandung em 1955 – e a busca pelo desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Na América latina, as políticas de industrialização, embaladas pelo "pensamento cepalino", estavam em pleno vigor, e na política externa a ideia de pan-americanismo ganharia nova formulação após a recepção nada amistosa que teve o vice-presidente dos EUA, Richard Nixon, na viagem de dezoito dias que fez à América do Sul. Na verdade, a América Latina esperava dos EUA a mesma postura que este teve com relação à Europa, no sentido de oferecer também à região uma espécie de Plano Marshall.

É na esteira desse processo que o então presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, cria a ideia de construção da “Operação Pan-americana”, a OPA, onde os países subdesenvolvidos da América Latina buscavam obter apoio financeiro e técnico dos EUA para avançar na política de substituição de importações, eliminar o subdesenvolvimento e, assim, manter afastada a ameaça comunista que, ainda segundo os argumentos que sustentavam a OPA, se alimentava da pobreza e miséria da região.

De fato, não era do interesse dos EUA permitir que países como o Brasil avançassem etapas na substituição de importações por forças próprias, apenas contando com o impulso do financiamento público dos EUA. E, por isso, iniciativas como essa da OPA ou da Comissão Mista Brasil-EUA não foram adiante a seus propósitos.

O ponto que devemos seguir, esclarecido o contexto geral de meados do século XX, é de procurar entender quando o fenômeno da ideia de integração econômica ganha força e os porquês desse movimento. E há evidências de que devemos nos remeter à Europa para entender parte da questão.

Antes mesmo que se tome essa posição como eurocêntrica, pela existência de ideais de integração na América Latina presentes já no período de independência das colônias, por parte de libertadores como Artigas e Simon Bolívar, é preciso ter em conta que os fatores que impulsionam tais movimentos são bastante diferentes daqueles que se impõem na década de 1960.

Bolívar defendia uma integração formando a Pátria Grande, por temer que uma possível tentativa de reconquista das ex-colônias por parte da Espanha fosse bem sucedida, ou mesmo se outra grande nação da Europa quisesse tomar o lugar da metrópole anterior na colonização dos países da região. A ideia de unidade política era, sobretudo, anti-imperialista, fazendo frente a duas grandes ameaças: os antigos colonizadores e o Império Inglês, no campo europeu, e a nova grande potencia anglo-saxã, no campo americano. No entanto, os diferentes

interesses oligárquicos internos ligados às metrópoles criaram uma disputa fratricida na região, eliminando a ideia de Pátria Grande por algum tempo.

Artigas, a despeito de ser considerado libertador do Uruguai e ter seu túmulo situado numa das mais importantes praças do país, chamada de Independência, jamais lutou para tais propósitos, como eles se conformaram, pensava na criação de uma Confederação e em pouco tem que ver, ainda que apenas inicialmente, suas inspirações com os acordos regionais da América Latina neste período que nos referimos.

Portanto, é na ordem econômica do após guerra, com um clima de reconstrução das relações comerciais entre os países, representado pela formação do GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio – e da criação das instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional, o dólar como referencial para transações econômicas e o cambio fixo, que a ideia de integração surge com força<sup>17</sup>, conforme afirma o diplomata Paulo Roberto de Almeida (1993, p.34) no livro MERCOSUL no contexto regional e internacional:

Até esse período, o fenômeno da integração econômica e o próprio conceito de bloco regional eram largamente marginais, com algumas poucas exceções como o Zollverein Alemão e a união alfandegária belga-luxemburguesa de 1922. A formação de espaços econômicos preferenciais, sobretudo na Europa e na América Latina, iria tornar-se uma das características principais da ordem econômica pós-guerra.

Certamente os motivos pelos quais ela surge na Europa não tem necessariamente a mesma ordem que os que se expõem nos trópicos e subtropicais americanos. Naqueles países, havia a preocupação de se contrapor ao crescente poderio do bloco soviético<sup>18</sup> - que ameaçava a Europa Ocidental e sua ordem capitalista - bem como a necessidade de ter peso econômico e político frente à potência amiga, os EUA e o interesse em reduzir as possíveis pretensões nacionalistas que, entre outras coisas, desaguaram em duas grandes guerras mundiais.

Nos países subdesenvolvidos que passavam pelo processo de substituição de importações, a questão do tamanho do mercado deve ter emitido maior peso, exatamente pela necessidade de avançar etapas no processo da industrialização, contornando as tendências clássicas ao estrangulamento externo e tornando as economias da região mais atraentes para

<sup>17</sup> É preciso destacar que antes, na América do Sul, Perón havia retomado os intentos de integração entre Argentina, Brasil e Chile – O novo pacto ABC – resgatando uma construção política falida do começo do século XX entre os mesmos países. Como o primeiro modelo, este também não obteve sucesso, a despeito do empenho do presidente argentino.

<sup>18</sup> Caminha neste sentido o que escreveu Walter Hallstein, político alemão, sobre a necessidade da integração para os países da Europa Ocidental, temendo o poder de influência soviético: “(...)durante quince años la Europa Occidental ha sido amenazada por fuerzas políticas cuya finalidad explícita es la negación de la vida democrática. Estas formas están al alcance de la mano; la “cortina de hierro” está mas cerca de Bruselas que Whashington D.C. está de Boston.”(CONESA, Eduardo R. apud HALLSEIN, Walter, 1982).

os investimentos externos. Sugerem estas apreciações as tentativas frustradas de integração regional no cone sul que são anteriores ao fim da Segunda guerra mundial, onde o apelo à integração não estava amarrado a questões de ordem estritamente econômica, mas política, como o Plano ABC, do Barão do Rio Branco, e o Plano ABC de Perón que reuniam, em ambos, Argentina, Brasil e Chile.

Tendo como ordem superior necessidades econômicas, a integração regional latino-americana esteve focada na questão do estrangulamento externo, a crônica escassez de divisas para adquirir importações. Logo a integração tinha como sentido dar maior grau de liberdade para os países membros, no afã de poupar divisas por um comércio de mercadorias feitas entre eles, para que estas pudessem ser utilizadas para adquirir bens de capital do exterior e prosseguir a industrialização substitutiva:

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es ahora el organismo con el que los países miembros iniciarán la realización de los objetivos que esperaban alcanzar con el funcionamiento del mercado común latinoamericano. La reducción gradual de los aranceles y la desaparición final de ellos, después de doce años, impulsarán las reducidas corrientes de comercio que ahora existen entre los países asociados. Esse aumento en las transacciones comerciales no significará un simple cambio en el origen de las importaciones, con la obligación de pagarlas en divisas, como ocurre con las que provienen de fuera de la zona, sino que, sobre el principio de reciprocidad que preside el Tratado, el comercio interlatinoamericano podrá crecer en virtud de que las importaciones que procedan de países de la zona y que sustituyan a las clases que ahora provienen de fuera de ella, podrán ser pagadas con el producto de la exportación de bienes que el país importador efectue a otros países asociados. De esta manera sobrevendrá un efectivo aumento en el volumen del comercio interlatinoamericano, el cual estimulará el crecimiento económico de los países de la zona, al aumentar la producción y el ingreso, y al permitir que las divisas así ahorradas se usen en la importación de otros bienes del exterior que aún no se produzcan en la zona, especialmente los que requiera el establecimiento de las industria dinámicas dentro del área (REYNOSO, 1960, p.193).

A ideia inicial também contava com proposições para a integração de atividades econômicas produtivas, como a indústria naval, tendo em vista uma possível ação coordenada dos esforços dos países nas atividades industriais. De forma geral, se esperava que tais ações levassem ao melhor aproveitamento dos recursos naturais de cada país – com especializações produtivas -, o avanço da industrialização para formas mais complexas e mais caras e criasse condições favoráveis para a exportação de produtos industriais ao mundo (REYNOSO, 1960).

No entanto, se podemos considerar que o período entre 1930-1960 foi marcadamente de desenvolvimento nacional para muitos países latino-americanos, ou seja, momento onde o empresariado local e as empresas estatais dominavam os setores mais dinâmicos da economia, de 1960 em diante, com o que Maria da Conceição Tavares (2002) chama de “onda de

transnacionalização produtiva”, o quadro muda de figura, e esta transformação dos interesses externos tem forte impacto desorganizador na dinâmica interna de integração.

Se antes a ideia geral da integração tinha mais conexão com o que Celso Furtado chama de construção de um “Sistema Econômico Regional” – o novo Pacto ABC, por exemplo - com o avanço das empresas transnacionais, dominando os mercados dos países subdesenvolvidos nos seus setores mais dinâmicos, os acordos de integração tendem a se converter num “fruto tardio da ideologia do *Laissez faire*”, como o próprio Furtado (2007) menciona, uma simples zona de livre comércio.

Prebish, em relatório apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, também revelava preocupações com relação ao destino dos acordos de integração na América Latina vis a vis a ação das empresas transnacionais:

Entre os argumentos de real significação que surgem no que se refere ao mercado comum há um com que concordo plenamente. Teme-se que as empresas estrangeiras – pela sua própria superioridade técnica e financeira – adquiram uma gravitação preponderante no aproveitamento do grande espaço econômico latino-americano. Já reconhecemos a existência desse perigo. Com ou sem mercado comum, os nossos países estão cada vez mais expostos a que o investimento privado estrangeiro assuma um papel proeminente no seu desenvolvimento (PREBISH, 1979, p 182).

A questão central é que países como o Brasil haviam feito um esforço basicamente nacional para alcançar alguns estágios da industrialização. Antes mesmo da crise do café, por exemplo, havia no Brasil uma produção industrial destinada aos artigos tradicionais, em geral bens de consumo não duráveis, que exigiam baixo aporte tecnológico e grande mão de obra e tinham uma dinâmica sustentada no fluxo monetário advindo do comércio de produtos agrícolas com o exterior.

No período entre guerras, por articulação de política externa e por investimentos públicos, foram construídos no país setores importantes da indústria de base como a Companhia Siderúrgica Nacional. O que nos faz entender que, ainda que o acesso à tecnologia desenvolvida em outros países não fosse tão simples de se obter, havia formas possíveis de se chegar a eles, sem ter de entregar a empresas estrangeiras os setores mais dinâmicos da acumulação de capital no país.

A situação muda completamente com a nova estratégia das empresas dos países centrais, movimento iniciado pelas companhias norte-americanas e, em seguida, por suas congêneres europeias. Nessa ocasião, a abundância de capitais a procura de locais para valorização gerou uma grande competição entre esses países. E a América Latina, com seu

mercado protegido e com as discussões e medidas adotadas para criação de uma zona de livre comércio, se mostrava como grande atração para o investimento externo. Era lucrativo para estas empresas se instalarem nessas regiões, mesmo quando o “ideal livre-cambista” dos mercados regionais não estava realizado e ainda tendo uma escala de produção subótima por causa do exíguo mercado, que a integração deveria responder. Foram os vários incentivos fiscais oferecidos e o baixo custo do trabalho que convenceram as grandes empresas dos países centrais a criar plantas produtivas nos países periféricos e o exemplo clássico dessa transferência produtiva foi a indústria automobilística.

Não se alcançou, como imaginava Prebisch (1973), uma solução positiva para a periferia do sistema na questão dos sinais contrários da relação com o capital estrangeiro. Ao mesmo tempo em que a periferia necessitava de ajuda externa para avançar no processo de modernização produtiva, o acesso às tecnologias que permitiam este salto se dava pelo contínuo processo de aprofundamento da dependência em relação aos países centrais. Um “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, dado que as empresas estrangeiras, além de passarem a dominar os setores industriais de maior dinâmica de acumulação de capital, ampliavam sua cruzada colonizadora com a compra de empresas nacionais cuja tecnologia já era dominada pelos próprios esforços nacionais, conforme vislumbrava o próprio Prebisch (1973), no informe ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Este processo, além de aprofundar o problema do entrave ao desenvolvimento pelo fortalecimento da tendência ao estrangulamento externo, dadas as remessas financeiras destas empresas, - a depender das proporções em que se situasse – se mostrava como motivo de forte preocupação, já que transferia para países estrangeiros decisões que eram importantes para a economia nacional, como adverte o próprio autor no mesmo trabalho.

Vania Bambirra (2012), numa análise sobre as transformações das relações entre países imperialistas e dependentes no pós guerra, período que a mesma denomina como fase da integração monopólica mundial, faz uma reflexão sobre o tipo de industrialização que passa a ter vigência na periferia do sistema e seus reflexos como aprofundamento da submissão dos países dependentes. O investimento externo, procurado então pelos países em desenvolvimento como forma de avançar etapas no processo de industrialização, atrasa enquanto moderniza o sistema produtivo nacional, reforçando características clássicas do subdesenvolvimento, como o déficit estrutural da balança de pagamentos:

O desenvolvimento industrial – apesar do que achavam os teóricos do capitalismo latino-americano -, na medida em que chega a ser promovido pelo capital estrangeiro, gera o mecanismo de aprofundamento e ampliação

do controle deste capital sobre o capitalismo dependente. Esses mecanismos acumulativos, em espiral, derivam da forma como as empresas imperialistas funcionam: dos lucros obtidos, uma parte, em geral pequena, é reinvestida; outra parte é enviada ao exterior como remessa, que aumenta indiretamente através dos pagamentos de royalties, de serviços técnicos e de depreciação, cujo resultado é a descapitalização da economia. Esta descapitalização se reflete nos déficits da balança de pagamento. Para superar esses déficits são requeridas “ajudas” externas, por meio de empréstimos. Os empréstimos aumentam os serviços da dívida externa e esta aumenta ainda mais os déficits, aumentando progressivamente a necessidade de mais capital estrangeiro (BAMBIRRA, 2012, p.143).

Tendo dominado grande parte do setor dinâmico das economias periféricas, de fato as transnacionais foram fortemente beneficiadas pelas medidas de livre comércio implantadas na América Latina. Tais operações, em sentido favorável ao avanço destas empresas, as permitiram racionalizar sua produção, reduzindo ainda mais os custos, aumentando os lucros e remessas internacionais. As grandes políticas de integração na América Latina, cristalizadas na experiência da Associação Latinoamericana de Livre Comércio e da Associação Latinoamericana de Integração, ao se restringirem em grande parte a uma zona de livre comércio serviram como forma de aprofundamento da dependência e do subdesenvolvimento que, pelo menos no discurso, pretendiam ajudar a superar.

Como veremos adiante, esta é a marca da maior parte dos processos de integração na América latina no século XX, caminhando não para uma política regional de desenvolvimento pela integração produtiva, mas para a abertura de mercados e transformação dos espaços nacionais em “plataformas de exportação” e espaços de modernização conservadora. Claro que há de se destacar ganhos, certos avanços, que tais acordos de integração permitiram alcançar. A existência de Associação latino-americana de integração, por exemplo, facilitou as negociações dos países subdesenvolvidos dentro da Organização mundial do comércio, permitindo a existência de cláusulas especiais de proteção para países em desenvolvimento e os próprios ganhos políticos, como o fim da competição e desconfiança mútua entre Brasil e Argentina. No entanto, em termos concretos, a América Latina encerrou o século XX e abriu o século XXI muito longe de realizar o sonho do Bolívar e de Artigas.

A seguir, faremos um enfoque mais profundo destas transformações da integração regional no final do século XX e começo do século XXI pelo estudo do papel do MERCOSUL como instrumento de articulação política e econômica na região. Aqui apenas fizemos um esforço para determinar a gênese e a longa duração da ideologia de integração comercial na América Latina.

### 3.2 MERCOSUL: ENTRE A IDEIA E HISTÓRIA

A formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – foi resultado de uma iniciativa de integração entre Argentina e Brasil, desencadeada na segunda metade da década de 80 e consolidada no início dos anos 90. O processo se inicia com a Declaração de Iguazu, em 1985; seguido pelo Programa de Integração e Cooperação entre ambos em 1986; o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988 e a Ata de Buenos Aires, de 1991, o Tratado de Assunção (1991) e a decorrente criação do MERCOSUL (1994).

A Declaração de Iguazu marca o início do processo que culmina com a formação do MERCOSUL, porque ela representa o fim, ou pelo menos o abrandamento, da situação de tensão e desconfiança mútua<sup>19</sup> que se instalou entre Argentina e Brasil (SCHAPONICK, 1997). Reunidos em Foz do Iguazu, os então presidentes da Argentina e do Brasil, respectivamente, Raúl Alfonsín e José Sarney, procederam à inauguração de uma Ponte Internacional que liga a cidade argentina de Puerto del Iguazú a cidade brasileira de Porto Meire. O gesto representou um elo real e simbólico entre os países.

A ideia de unir forças surgiu do reconhecimento das dificuldades de enfrentar um mundo cada vez mais competitivo, com um crescente número de processos de integração econômica que criaram verdadeiros gigantes, como a União Europeia. Problemas imediatos como a dívida externa, a política protecionista no comércio internacional a época e a clássica tendência à deterioração dos termos de troca, que no momento se manifestava com vigor, estavam entre as considerações dos presidentes que “resolveram conjugar e coordenar esforços dos respectivos governos para revitalização das políticas de cooperação e integração das nações latino-americanas” (DECLARAÇÃO DE IGUAÇU, 1985).

Apesar de não conter medidas objetivas, o documento ganhou importância porque define e dá os termos gerais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986), que conta com a assinatura de 12 protocolos de cooperação referentes, entre outras coisas, a bens de capital, trigo, expansão do comércio bilateral, empresas binacionais, assuntos financeiros e fundos de investimento. Paralelamente a esta ação articulada entre Argentina e Brasil, se desenvolvia a articulação Argentina-Uruguai e Brasil-Uruguai, nos mais variados campos,

---

<sup>19</sup> As desconfianças mútuas entre ambos os países eram extensas, desde as questões que envolviam a construção da hidrelétrica binacional Itaipu - que, alegavam alguns, prejudicava interesses dos argentinos em construir uma hidrelétrica em parceria com o Paraguai mais abaixo no rio Paraná, a chamada Usina de Corpus, até suspeitas de que Buenos Aires poderia ser inundada, caso o Brasil decidisse implodir a usina – até questões relativas aos programas nucleares de ambos governos.

desde a questão da cooperação científica ao processo de facilitação de trânsitos de veículos, mercadorias e pessoas.

Estes acordos de cooperação nos mais variados aspectos dos espaços nacionais foram pavimentando os caminhos para o processo de integração de maior alcance. Sendo que, em 1988, a decisão Tripartite inicia a integração entre Argentina, Brasil e Uruguai, com o setor dos transportes terrestres como locomotiva do processo.

Argentina e Brasil seguiram na dianteira das ações de promoção da unidade econômica, agindo como verdadeiros eixos de atração e organização regional. Ainda em 1988, ambos os países assinaram o “Tratado de Integração, cooperação e desenvolvimento” firmando décadas mais tarde, em certo sentido e levando em conta a não agregação do Chile às negociações iniciais, o legado de Perón, expresso num discurso na atualmente conhecida Escola de Defesa Nacional da Argentina em 1955, onde, conforme consta no livro “Historia de la Nación Latinoamericana” do historiador argentino Jorge Abelardo Ramos (1968, p.380), afirmara:

La República Argentina no tiene unidad económica; Brasil solo no tiene unidad económica; Chile solo, tampoco tiene unidad económica, pero estos tres países unidos conforman quizás en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad constituye su reserva. Estos son países reservas del mundo. Los otros están quizás a no muchos años de la terminación de todos sus recursos energéticos y de materia prima; nosotros poseemos todas las reservas de las cuales todavía no hemos explotado nada. Esa explotación que han hecho de nosotros, manteniéndonos para consumir lo elaborado por ellos, ahora en el futuro puede dárselos vuelta, porque en la humanidad y en el mundo hay una justicia que está por sobre todas las demás justicias, y que algún día llega ... Esto es lo que ordena imprescriptiblemente, la necesidad de la unión de Chile, Brasil y la Argentina. Es indudable que, realizada esta unión caerán a su órbita los demás países sudamericanos, que no serán favorecidos ni por la formación de un nuevo agrupamiento y probablemente no lo podrán realizar en manera alguna, separados o juntos, sino en pequeñas unidades.

O Tratado, em seu artigo primeiro, afirma a necessidade de “consolidar o processo de integração e cooperação econômica”, reafirmando um dos propósitos de “Iguaçu”, com o fim de criar “um espaço econômico comum” (ibid.), tendo como métodos o gradualismo, a flexibilidade, o equilíbrio e a simetria de relações.

Dividido em duas etapas, a primeira delas definia a “remoção de obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estados-partes” (ibid.) no prazo de dez anos. Bem como definia a “harmonização de políticas aduaneiras no comércio interno, externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científicas e tecnológicas” (ibid.) entre outras de grande importância, como a política monetária, fiscal,

cambial e de capitais, segue afirmando o documento. Na segunda etapa, o Tratado afirma a necessidade de continuar harmonizando políticas entre os Estados-partes, incluindo, por exemplo, a que se refere aos recursos humanos.

Posterior a isso, mas ainda em 1988, é assinada a decisão Tripartite número 2, pela Argentina, Brasil e Uruguai. Dando sequência a integração movida pelo setor de transportes terrestres, os presidentes firmam acordos nas áreas de telecomunicações, biotecnologia e administração pública.

Completam o quadro que mais tarde formaria o MERCOSUL, as articulações Argentina-Paraguai, na construção da usina hidrelétrica binacional Yaciretá, e Brasil-Paraguai, com acordos de cooperação técnica.

A despeito das reticências iniciais do Uruguai, os quatro países do Cone Sul se incluem nas negociações para a integração regional da “Bacia da Prata”. E em 1990, após uma série de discussões e medidas adotadas com vistas à programação de reduções de medidas tarifárias e acordos de cooperação, Argentina e Brasil subscrevem na Associação Latinoamericana de integração o acordo de complementação econômica que passa a fornecer suporte jurídico aos propósitos de unidade econômica entre ambos os países.

É Assinado em 1991, pelo presidente da Argentina, Carlos Saul Menén, do Brasil, Fernando Collor de Mello, do Paraguai, Andrés Rodriguez, e do Uruguai, Luiz Roberto Lacalle, o tratado de Assunção, que constituiu o projeto para o mercado comum do sul. O acordo tinha como premissa a necessidade de ampliar os mercados como condição fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico. Os vários documentos oficiais até então construídos, que culminam com este tratado, bem como ele próprio, falam de cooperação econômica, solidariedade entre os Estados-parte e atenção para as assimetrias regionais.

Todavia, a assinatura dos tratados, com seus belos discursos e acenos em direção à integração econômica representavam um mundo bem distante daquilo que era a ação prática dos governantes de cada país, submersos em seus particulares problemas de dívida externa, inflação e desemprego. Além do mais, as incertezas sobre os resultados da integração, advindos do aumento da competição, fizeram com que parte dos empresários temesse por sua sobrevivência, o que ajudou a criar resistências ao processo de unidade econômica.

Alguns empresários argentinos temiam a invasão dos produtos industrializados brasileiros; os agricultores brasileiros mais localizados ao sul, por sua vez, tinham apreensão

pela concorrência que teriam com os argentinos<sup>20</sup>. Preocupações estas que haviam sido previamente tratadas na “Ata para a Integração Brasileiro-Argentina”, de 1986, onde se determinava que o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre ambos os países deveria ser de tal forma que não induzisse a “uma especialização das economias em setores específicos”, de que deveria estimular a integração intra-setorial, o que permitiria ajustes menos danosos às estruturas produtivas dos países integrados. No entanto, como crer nestas disposições, quando os ajustes entre os espaços nacionais são deixados ao livre sabor das forças de mercado, onde a competição e não a cooperação é a regra?

De modo geral, a partir destas considerações, dividimos a construção do MERCOSUL em duas fases, a despeito de entendermos que esta separação é arbitrária e serve apenas para os fins didáticos do que queremos expor. De 1985, com a Declaração de Iguazu, a 1990, com a Ata de Buenos Aires, está o período de conformação de acordos regionais que passam a estreitar os laços entre os países do Cone Sul, um período de “testemunho da capacidade de cooperação bilateral”, o que coaduna com a própria Declaração de Iguazu. A segunda fase é a que vai de 1991, com o Tratado de Assunção, até o momento atual.

Este último período é marcado pela restringida institucionalização do MERCOSUL, com o Protocolo de Ouro Preto (1994), por vários outros acordos de cooperação entre os países do grupo e pelo balanço do pendulo das boas intenções. Ou seja, este período é marcado pelo conflito entre a materialidade concreta dos interesses individuais de cada organismo nacional, com seus problemas e inspirações em política econômica e política externa, e o discurso da união para enfrentar dilemas tidos como “males comuns”, o que podemos chamar de etapa da “zona de conflitos”.

Tanto fatos econômicos internos, quanto as crises internacionais e seus impactos nos países do bloco - inflação alta e déficits na balança de pagamentos -, deram impulso a decisões políticas que geraram fortes atritos na região. As próprias assimetrias econômicas entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai funcionaram como molas propulsoras para conflitos.

Para ilustrar tais feitos, basta lembrar declarações “pouco adequadas” como a do presidente argentino Carlos Menem, em referência às manifestações contra seu governo por parte dos argentinos, mas, ao mesmo tempo, como uma crítica a dificuldade de competir por atração de investimento e espaço para venda de mercadorias argentinas com as empresas brasileiras, dado o baixo custo da força de trabalho no Brasil: “quantas marchas teriam que

---

<sup>20</sup> Da parte brasileira, tal apreensão foi descrita por Roberto Rodrigues em texto publicado no jornal Folha de São Paulo, intitulado “A agricultura e o Mercosul”.

fazer no Brasil, onde o salário mínimo é a metade do que ganha um aposentado na Argentina?”

As relações carnis, que o chanceler argentino Guido de Tella dizia ter seu país com os EUA, também são significativas, do ponto de vista da tensão no interior do bloco, dado que isso inviabilizaria a própria noção fundadora do MERCOSUL como forma de promover uma maior capacidade de barganha de poder internacional para os países membros. É possível somar a isso as mais variadas tentativas de adotar políticas protecionistas contra parceiros do bloco.

Do lado brasileiro, as medidas econômicas adotadas à revelia dos acordos no MERCOSUL não eram menos destrutivas. A grande desvalorização do real, em 1999, foi vista - a sua época – com um o atestado de morte do MERCOSUL.

A dinâmica de conflitos era tanta que em momentos de crise aguda, como fora o ano de 1999, personalidades externas ao bloco do Cone sul se envolveram, como fora o caso do presidente espanhol Felipe González Márquez, que em artigo em defesa do MERCOSUL, publicado no jornal El País, faz um correto diagnóstico dos problemas do bloco:

En estos últimos días hemos presenciado, con preocupación creciente, cómo se han agudizado las tensiones comerciales entre Argentina y Brasil. No se trata de un incidente más entre países vecinos, sino de una guerra comercial que cuestiona los principios básicos sobre los cuales se firmó el Tratado de Asunción en 1991. Este hecho reviste una especial gravedad no sólo porque Argentina y Brasil son los países más fuertes de Mercosur, sino porque la disputa se produce en un momento en que la propia dinámica de la globalización económica requiere un gran esfuerzo de coordinación regional, como la mejor respuesta a las consecuencias negativas de una crisis que no es atribuible al Mercosur y en la que ambas partes tienen fundadas razones. La aparición de problemas en el comercio intrarregional no es algo nuevo en Mercosur, como no lo ha sido en el Mercado Común Europeo durante su larga historia. Desde el comienzo se aceptó que el proceso de integración regional traería consigo algunos problemas, no tanto por tratarse de países con distinto desarrollo económico, sino por los diferentes sistemas monetarios y arancelarios vigentes en los mismos. ¿Qué ha pasado ahora? ¿Por qué han surgido opiniones en Argentina y Brasil que cuestionan el propio Acuerdo de Mercosur? Se han ido acumulando desequilibrios porque no se han adoptado las medidas necesarias encaminadas a armonizar las políticas monetarias y fiscales, y la grave crisis financiera -que tiene su punto de partida en Asia, golpea duramente a Rusia y se contagia a Brasil- ha provocado una reacción proteccionista de los Gobiernos, presionados cada vez más por sus sectores productivos y de opinión (MÁRQUEZ, 1999).

Como em síntese geral exprime Oliveira (2003, p.85):

[...] o período de 1999 a 2002 foi marcado pelas disputas intra-Mercosul, principalmente entre Argentina e Brasil em diversas áreas. Tais disputas decorrem da lógica já suscitada, pela qual cada país, objetivando garantir melhores condições aos seus grupos econômicos e sociais internos para a

superação da crise, busca permanentemente promover amplas medidas com a finalidade de minorar os custos de produção, que, conjugadas a uma política de incentivo das exportações, visa obter superávits comerciais que, em última instância, aliviem sua situação.

Há razões significativas para pensarmos que a ausência de órgãos supranacionais de peso, como um tribunal de resolução de conflitos internos, gerou uma espécie de integração pela diplomacia do presidente em primeira e última instância, o que tendia a deteriorar ainda mais as condições de cumprimento dos acordos, do que acelerar o processo de integração. E mesmo que isto não fosse condição suficiente para o avanço do projeto, se configurou, pelo menos, como ação necessária. Como a vontade política do presidente e seus compromissos tendiam a estar acima dos acordos subscritos no Tratado de Assunção, não houve cessão de soberania significativa, ao ponto de converter a tendência clássica de balcanização da América Latina, a partir da atração dos fatores externos, em um sólido acordo na busca de alternativas em conjunto, contra os constrangimentos da inserção externa das economias da região.

É a partir de todas estas concepções, que declarações como as do ex-ministro das relações exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia<sup>21</sup>, em entrevista ao programa de televisão “Roda Viva”, exibido em agosto de 1999, ganham significado profundo:

**Antônio Carlos Pereira:** Mas o fato é que as crises hoje do MERCOSUL colocam como recursos de primeira e de última instância, praticamente, os presidentes da República dos quatro países, principalmente do Brasil e da Argentina. Isso, evidentemente não é um procedimento nem administrativo nem político dos mais sábios, porque as instâncias se esgotam assim que se iniciam e podem levar a uma diferença comercial, podem levar um contencioso político, isto é, as crises todas se politizam desnecessariamente. Qual é a posição do Brasil a respeito da possibilidade de se criar instituições supranacionais para - moderadamente supranacionais - resolver esses problemas?

**Luiz Felipe Lampreia:** Antônio Carlos, nós, seguramente, favorecemos a criação de instituições de arbitramento, de soluções de controvérsias. Aachamos que, evidentemente, é preciso prever instâncias para resolver conflitos que surgem, e essas instâncias tem que ser independentes da vontade dos governos. Eu acho que, realmente, não é possível que os presidentes sejam a última palavra sempre. Agora, a supranacionalidade é uma colocação muito delicada para o Brasil, o Brasil tem 75% do PIB [Produto Interno Bruto] do Mercosul. Ou seja, o Brasil tem um peso tão determinante no conjunto Mercosul, e que não seria normal que, a quem quer que seja, abrir mão da sua posição relativa voluntariamente, do seu peso, e esperasse que o Brasil delegasse a um executivo supranacional, seja quem for, a capacidade de decidir aquilo que é bom para o Mercosul, ou não é bom para o Mercosul, e, portanto, aquilo que o Brasil deve fazer ou não deve fazer. Eu acho que não é razoável fazer isso. O paralelo que sempre se usa é o

---

<sup>21</sup> Luiz Felipe Lampreia foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil no período de 1995 a 2001.

paralelo da Comissão Européia, mas é preciso ver que a Comissão Européia surgiu em um continente que tinha sido dilacerado por três guerras terríveis, com dezenas de milhões de mortos e que, portanto, havia a necessidade de uma força superior que se sobrepujasse à França e à Alemanha, que pudesse, de certo modo, harmonizar até o próprio convívio entre a França e a Alemanha. Essas circunstâncias não existem aqui. O peso do Brasil é maior que o peso da Alemanha na Europa e, graças a Deus, o nosso histórico não foi um histórico de conflitos tão profundos. De maneira que eu, pessoalmente, acho que a supranacionalidade não é uma circunstância que o Brasil deve favorecer, nem desejar.

Outro ponto a se ter em relevo é que pelo “livre jogo de interesses” de cada país, forma pela qual se concretizaria a integração regional do Cone Sul, como quis crer o então embaixador uruguaio Hector Gros Espiell (1991), pouco se avançou ao que possa ser validado em relação ao propósito final firmado no Tratado assinado pelos quatro Estados-parte, ou seja, a criação de um mercado comum. Em parte porque, nem mesmo aquilo que esteve previsto como condição importante para a integração nos sucessivos protocolos e acordos entre os países da região, a saber, a coordenação de políticas macroeconômicas setoriais, foi cumprido. O embaixador uruguaio anteriormente citado, apesar de seu apelo ao “livre jogo de interesses”, tinha consciência dos problemas que isso acarretaria; em artigo intitulado “Tratado no Cone Sul quer integração” (1991) publicado no jornal Folha de São Paulo, afirmou :

A liberação comercial e a fixação de tarifa externa comum serão acompanhadas pela necessária coordenação das políticas macroeconômicas setoriais. O mercado comum é inconciliável com oscilações bruscas no ritmo inflacionário ou nos tipos de câmbio real dos diferentes países. Pelo contrário, tais variáveis deverão se ajustar com uma política gradualista, equilibrada e de consenso, assim evitando perturbações perniciosas  
(ESPIELL, 1991)

A resolução dos graves conflitos de política comercial entre Argentina e Brasil no ano de 1999 surgiu em 2001, com a orientação de “calibrar o MERCOSUL e as relações argentino-brasileiras às atuais condições de temperatura e pressão”, nas palavras do então ministro das relações exteriores brasileiro, Celso Lafer<sup>22</sup>. Na prática, isso representou a flexibilização da tarifa externa comum, com acertos para a implantação de mecanismos bilaterais e temporários de salvaguardas para a Argentina, que se queixava dos impactos que sofria da desvalorização do real de 1999 e enfrentava uma séria crise econômica.

Este retrocesso, em relação ao que concerne ao Tratado de Assunção e até mesmo em referência à meta mais imediata de constituir uma União Aduaneira, foi uma forma de manter

<sup>22</sup> Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso entre 2001 e 2002.

os poucos avanços obtidos na direção central do acordo de 1991, tendo em conta que eram verdadeiras as letras de Assunção. Mas fora, principalmente, um arremedo, uma solução para não solucionar nada além das irritações internas de cada país com as restrições aos seus interesses imediatos<sup>23</sup>.

Sendo assim, o novo século para o MERCOSUL tinha a marca do fim, da concretização de mais um projeto de integração a se afogar na América Latina. Paradoxalmente, foram as próprias medidas neoliberais que, em seus efeitos sociais, produziram uma guinada de esquerda na América do Sul e trouxeram novos ares ao projeto. De Chávez na Venezuela em 1998, a Evo Morales na Bolívia, em 2005, passando por Nestor Kirchner na Argentina, Luís Ignácio Lula da Silva no Brasil e Tabaré Vasquez no Uruguai. Tal mudança política se refletiu nos marcos do MERCOSUL, que, para estudiosos no tema da integração, como Schaponisk (1997), fora moldado por uma ideologia neoliberal.

Nesta direção ganha importância o “Consenso de Buenos Aires”, documento assinado pelo presidente da Argentina e do Brasil no ano de 2002 que reorienta as relações bilaterais entre ambos e parece retomar, em termos ideológicos, alguns pressupostos já anunciados na “Declaração de Iguacú”.

Entre os 22 pontos presentes do documento conjunto de Kirchner e Lula há a defesa explícita das políticas assistencialistas, da geração de empregos e da soberania na administração da dívida pública, há também menção ao tema do meio ambiente e da opção pelo multilateralismo. No que tange à integração, permanece a visão de que ela serve como opção para “fortalecer a inserção de nossos países no mundo”, para gerar maior grau de autonomia de decisão que permita “enfrentar de maneira mais eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo”.

Na época de seu lançamento, o documento foi recebido como uma resposta política ao Consenso de Washington, apesar de figuras públicas do governo brasileiro terem apontado o contrário, como fez o embaixador Celso Amorim ao dizer que o Consenso de Washington já estava ultrapassado. Objetivamente, o Consenso de Buenos Aires não propôs medidas efetivas, não representou comprometimentos públicos em seguir está ou aquela orientação econômica, o que o reduziu a um “protocolo de intenções”. Para o tema do MERCOSUL, a importância do documento está dada pela diretriz geral que afirma sobre a integração:

---

<sup>23</sup> Tais orientações são, sobretudo, irônicas, se nos lembrarmos do propósito inicial do acordo de integração, que fora firmado para dar maior margem de manobra as economias integrantes nos acordos internacionais e, neste momento, era tido como o peso que restringia a margem de manobra destas economias.

Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalece-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).

Para além deste discurso, houve certamente desavenças entre ambos os países, o que resultou em novos problemas no Mercosul. Ademais, Paraguai e Uruguai foram sofrendo marginalizações nos processos de discussão, e as questões das assimetrias no bloco foram sendo esquecidas. Só em 2006, com a criação do Fundo para convergência estrutural do Mercosul (FOCEM), que o assunto da assimetria intra-bloco é levado em consideração efetivamente, para além da questão do livre jogo das forças de mercado. O ex-ministro da economia da Argentina, Roberto Lavagna, afirma sobre o caso, segundo o jornal BBC:

Argentina e Brasil são culpados por não terem se preocupado antes com Paraguai e Uruguai. Quando eu ofereci um programa especial para os dois países em 2004, o Brasil não fez nada. Só foi se mexer em 2006 e aí quem demorou foi a Argentina (WELLBAUM, 2008).

A entrada da Venezuela e o processo de adesão da Bolívia, em curso, dão ao MERCOSUL novas dificuldades de se equilibrar enquanto grupo, um novo conjunto de assimetrias e interesses divergentes, mas também lhe confere novas forças de estímulo e atesta que, mesmo com suas debilidades, continua sendo um projeto com capacidade de aglutinar outros países. Toda infraestrutura de política regional construída nos últimos 15 anos, em fóruns políticos como a UNASUL<sup>24</sup>, na formação de redes de comunicação como a TELESUR<sup>25</sup>, na criação de esquema de integração física como o IIRSA<sup>26</sup> e o FOCEM, que anteriormente citamos, são construções que auxiliam para se atingir a meta da formação do MERCOSUL como um grande sistema econômico regional. Não perder de vista este objetivo é condição fundamental para discutirmos uma nova e soberana inserção internacional de nossos países no sistema internacional e a luta pela superação do subdesenvolvimento.

---

<sup>24</sup> União das Nações Sulamericanas

<sup>25</sup> Televisión del Sur

<sup>26</sup> Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

### 3.3 A VITÓRIA LIBERAL?

O MERCOSUL é, em termos concretos, a base fundamental para pensarmos a integração regional do ponto de vista em que nos estabelecemos, a América do Sul. É nele, onde um ator como o Brasil pode desenvolver articulações para iniciar a criação de seu espaço vital, de seu predomínio econômico e político, não como uma nação integradora frente a pobres nações integradas - mecanismos descritos com precisão por Perroux entre um Estado integrador e um Estado integrado em posições assimétricas (1967) –, não por um processo de subimperialismo, mas pela conjunção de forças entre os Estados nacionais da região, formando um sistema econômico regional.

À frente mostraremos que o que estamos propondo não é uma ideologia, mas uma necessidade imposta pelo tempo em que nos encontramos; uma situação limite bastante simples: ou nos integramos, ou não resistiremos como região frente à atração e invasão dos grandes competidores globais, numa época que parece ser marcada por uma redefinição profunda na hierarquia das nações. Nesta transformação mundial que tem sido gestada, pelo menos a olhos vistos nas últimas duas décadas, nos cabe definir se queremos ser vassalos de uma nova potência, produzindo matéria prima para seu desenvolvimento industrial ou se, como região, buscaremos relativa autonomia econômica e política.

Evidentemente, temos em conta que a construção de uma integração entre dois ou mais espaços econômicos é um dos mais difíceis projetos de organização social. Mesmo que alguns intelectuais e políticos creiam que nada mais é do que apenas uma tendência evolutiva humana, a criação de espaços cada vez mais amplos de convivência perpassa os mais diversos interesses: das poderosas forças conservadoras, que buscam a manutenção desesperada de suas posições; aquelas que visam e aceitam a mudança para construir situações onde tudo permaneça como está; até os que genuinamente entendem as transformações como uma perspectiva de mudar o lugar das coisas no espaço.

E por conjugar em um só projeto os mais diferentes sinais é que a integração se torna filha da luta política, a ser parida pela luta entre classes e intra-classes. Essa concepção do processo não quer necessariamente dizer que é pela batalha anárquica entre os diferentes grupos sociais que se obtém um sentido de normatização. Pelo estudo da história podemos ver que, pelo menos na América Latina, este sentido surge pelos inúmeros processos de tentativa e erro da construção do consenso por determinados atores políticos, mesmo que nem sempre estes sejam os polos de poder dominantes do tecido econômico da região.

Atualmente, com a dominação ideológica feita pelo “mercado”, como noção última e certa sobre as determinações econômicas, a integração tem vagado pela força dos ventos dos interesses dos poderosos grupos econômicos, na onda do neoliberalismo. É o novo consenso, o sentido de normatização, que na verdade não é tão novo assim, data da própria constituição do MERCOSUL. Não há integração significativa para os povos ou para as estruturas Estatais e empresárias nacionais de médio e pequeno porte, mas para as empresas transnacionais ou, na melhor das hipóteses, às translatinas.

Muitos canais midiáticos de grande porte nos países do MERCOSUL, entidades patronais e forças representativas de partidos políticos adotam uma postura em defesa deste MERCOSUL majoritariamente liberal, comercial, basicamente moldado numa estrutura de zona de livre comércio, ou, quando os passos dados destoam dessa direção, preferem o discurso cético, decretam a morte do projeto de integração por alegarem interferência demasiadamente política.

As projeções destas entidades que continuam dominando o debate político sobre a integração, quando sintetizadas, emergem e não como o MERCOSUL da integração entre os Estados-partes para uma melhor inserção internacional da região em conjunto, mas numa “Aliança para o Pacífico”, um espírito restaurado de uma “Área de Livre comércio das Américas”, num enfoque ideológico que tende a nos condenar a uma estrutura produtiva regressiva, em termos de valor agregado.

De fato, os impasses entre Argentina e Brasil, quando não encontram soluções, reforçam essa perspectiva internamente em ambos os países e nos parceiros de menor peso econômico, Uruguai, Paraguai, Venezuela e demais países associados.

Mas como chegamos a este ponto? Por que os países da região não lograram a unidade econômica pretendida? Que falhas foram cometidas e quais os caminhos que permitam restaurar o sentido da “Declaração de Iguazu”?

Lins (1994, p.61), ao realizar um estudo sobre a dinâmica de construção do MERCOSUL, suas expectativas, metas e ações, abre um questionamento fundamental sobre o assunto, ao pressionar a própria base de ideias que lançaram o projeto vis a vis as ações adotadas pelos Estados-parte:

(...) desde que a implantação do mercado comum revelou-se um processo efetivo a esfera da competição intrabloco deveria ter sido superada no debate e na ação. As possibilidades de conjunção de forças entre as economias-partes deveriam ter passado a ocupar posição crescentemente destacada. Não constitui um objetivo do MERCOSUL, conforme o Tratado de Assunção, a busca de uma adequada inserção internacional?

Também é significativo nessa direção citar a percepção rápida de um famoso jornalista brasileiro, Joemir Betting (1991), que a época da assinatura do Tratado de Assunção, escrevera na Folha de São Paulo sobre a criação do MERCOSUL:

A integração comercial do Cone Sul atende pela marca de MERCOSUL. O Tratado de Assunção, assinado hoje pelos quatro chefes de Estado, chega entre nós de paraquedas: não houve preparação da opinião pública para uma iniciativa que acaba sendo histórica. Diferente do que aconteceu na Argentina, onde não se falava noutra coisa, há meses. Será que ainda continuamos de costas para os Andes?

O entusiasmo e o medo que, de início, sintetizaram as concepções díspares sobre o projeto foram medindo forças com o passar do tempo, exatamente porque “faltou debate e ficaram muitas dúvidas e muitas confusões” (SCHAPOSNIK, 1997, p.214). No entanto, o que de concreto havia era que o projeto, em primeira instância, formaria uma zona de livre comércio, o que estava de acordo com as políticas econômicas adotadas pelos governos neoliberais da época tanto na Argentina quando no Brasil.

Porém, se analisarmos os vários acordos, tratados, demais documentos e declarações das autoridades envolvidas, observamos uma clara distância entre aquilo que se diz que se quer e aquilo que se dispõe em criar de base institucional para ocorrer. E isso parece ter ficado evidente nos desarranjos políticos e econômicos, principalmente entre os maiores parceiros do grupo, ao ponto de, quando o presidente Luís Ignácio Lula da Silva e seu homólogo argentino, Néstor Kirchner, quiseram adotar um novo tom para o MERCOSUL, com o “Consenso de Buenos Aires”, tal declaração parece ter gerado um clima de apatia por muitos setores sociais<sup>27</sup>.

A opção pela “gradualidade exacerbada” e a “flexibilidade rígida” para com as assimetrias entre as partes, mas permissiva com relação às frequentes mudanças de prazos e alterações no projeto que punham “em cheque” o próprio Tratado de Assunção romperam com o equilíbrio que se queria obter, resultando numa verdadeira miscelânea contraditória de princípios. Não havendo nada próximo a uma coordenação de políticas macroeconômicas e restando vários problemas de legislação entre os países, não se poderia esperar, de fato, avanços significativos em direção ao mercado comum. Ainda mais se considerarmos que, em

---

<sup>27</sup> Não é por menos que o Consenso de Buenos Aires quase não é lembrado pelos estudiosos sobre o tema da integração no Cone Sul. Vale lembrar que o documento foi assinado em 15 de outubro de 2003 por ambos os presidentes.

termos de criação de modelos institucionais, excluindo-se o “Protocolo de Ouro Preto”, os processos foram poucos na década de 1990.

Contudo, como as correntes de ventos econômicos e políticos tem múltiplas direções, nestes longos 24 anos de MERCOSUL, algumas coisas caminharam para um sentido talvez próximo do imitado pelo Tratado de Assunção e reforçado pelo Consenso de Buenos Aires. Certamente o MERCOSUL está além da configuração simples de uma zona de livre comércio e se revelou maior que uma estratégia do governo norte-americano incorporada à “Iniciativa para as Américas” e posterior Área de Livre Comércio das Américas, como acreditaram alguns estudiosos sobre o tema.

A despeito das críticas que possamos ter em relação aos projetos como o IIRSA (Iniciativa para a integração da Infraestrutura Regional), o FOCEM (Fundo para convergência estrutural), e a formação do PARLASUL (Parlamento do MERCOSUL) não podemos deixar de mencioná-los como medidas adotadas na direção de construir um projeto de integração regional mais robusto<sup>28</sup>.

A expansão do MERCOSUL, pela inclusão de novos países ao marco do projeto, é também uma importante ação nesta direção de fortalecimento da integração. A entrada da Venezuela<sup>29</sup> como membro pleno e as tratativas para incluir a Bolívia em mesmas condições representam também esse processo de avanços<sup>30</sup>.

O projeto de criação do Mercado Comum do Sul, iniciado por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, já foi muitas coisas, obedeceu a uma grande quantidade de finalidades, sempre reflexo da luta política dentro de suas sociedades. Por tal configuração, tamanha mutabilidade, é difícil enquadrá-lo num conceito firme de modelo de integração. É, portanto, um contínuo vir a ser ao alcance de nossas mãos, ao alcance da política.

Se precisarmos definir um conceito de integração que seja superior à noção do processo de conexão institucional ou econômica entre dois espaços nacionais, devemos partir desta concepção complexa da realidade que é a política, porque é através do exercício da política que podemos construir os rumos de nossas finalidades.

---

<sup>28</sup> Para além disso: criação do Tribunal Permanente de Revisão (2002), do Instituto Social do Mercosul (2007), do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009), Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (2010), do cargo de Alto-representante Geral do Mercosul (2010), Mercosur Obrero e Mercosur Indígena, dentro do Mercosul-Social.

<sup>29</sup> Vale ressaltar que, a despeito do país ter sido recebido como membro pleno do MERCOSUL, dos 134 tratados formados pelos países do MERCOSUL, a Venezuela só tem parte em 17 deles. As informações sobre isso podem ser encontradas no site do Ministério das Relações exteriores do Paraguai, país depositário dos Tratados do Mercosul

<sup>30</sup> Atualmente, o acordo conta com a participação de todos os países da América do Sul, seja em condição de membro pleno ou de associado.

Integrar dois ou mais espaços nacionais, com culturas diversas e visões multifacetadas, requer, em primeira instância, construir interesses mútuos e, a partir deles, formar um sistema de crenças e valores que abarque as sociedades participantes para a construção de um todo, que deixa de ser nacional para ser regional. A noção de interesse deve estar ligada a ideia de destino comum, o que tende a criar relações de solidariedade entre os povos.

## **4 DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO: MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA**

Nesse capítulo explicitaremos nossos argumentos sobre a necessidade da integração produtiva como um imperativo decorrente das limitações do próprio modelo de integração comercial, frente ao aumento da competição por mercados advinda de novos atores internacionais. Ainda teremos em consideração apenas os quatro países fundadores do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) e focaremos nossas análises na relação Brasil e Uruguai, pelas questões que esta relação põe em relevo e que servem, em certa medida, para o próprio MERCOSUL, tanto nas advertências que expõe, quanto nas alternativas que apresenta.

### **4.1 A DIALÉTICA DA PROXIMIDADE: MERCOSUL E O ESPELHO BRASIL-URUGUAI**

Da construção política do MERCOSUL, analisemos a situação das relações econômicas que nele encontram vazão, os desafios e possibilidades que elas representam para os membros do bloco no amanhecer de um novo tempo, de um século de incertezas<sup>31</sup>.

Os primeiros dez anos deste novo tempo pareceram tornar datadas algumas das concepções da dinâmica de hierarquização entre as nações pela divisão internacional do trabalho e pelo que podemos nomear de geopolítica do poder<sup>32</sup>. Esse prenúncio de mudança da arquitetura global entre as nações, que conduziu muitos à afirmação de que as relações entre centro e periferia não eram as mesmas da metade do século XX, foi sustentado pela própria alteração do padrão de referência que conforma a divisão internacional do trabalho, com o fortalecimento de novos atores globais e a crise dos antigos polos econômicos.

Aconteceu que, de um momento para outro, o fato de um país ser um competitivo produtor de matérias primas se tornou uma grande vantagem, ao ponto de muitos retornarem aos discursos antigos da “vocação nacional” dos países da América Latina. No Brasil, a ideia de “Fazenda do Mundo” foi amplamente propagandeada pelos meios de comunica o e

---

<sup>31</sup> Como nossa pesquisa tem maior referência para a integra o produtiva entre Brasil e Uruguai, esse texto tende a contemplar mais esta rela o. No entanto, dadas as devidas propor es, muitas das considera es que teceremos sobre as rela es comerciais entre Brasil e Uruguai guardam forte proximidade com rela o a Brasil e Argentina, Brasil e Paraguai e as incluiremos nos argumentos, na medida do possível.

<sup>32</sup> Como tal entendemos a forma de expressão da rela o entre diferentes países baseadas em questões como poder financeiro, controle das fontes de matéria primas e minerais, capacidade de auto-organiza o interna e regional e capacidade de desenvolver tecnologia.

determinados grupos intelectuais. E, de fato, fora exatamente esse processo que permitira uma década de mobilidade social no país. No Uruguai, como no Brasil, a soja e o boi ganharam espaço na paisagem e na política.

Por tais efeitos, é verdade, não se poderia simplesmente concluir que se tornou válida a clássica afirmação da teoria das vantagens comparativas – extraídas das lições do ilustrativo exemplo de David Ricardo, dos ingleses e os portugueses, produzindo respectivamente tecidos e vinhos, obtendo ganhos mútuos pela atenção dada ao custo de oportunidade, determinado pela produção de bens no que tem maior produtividade do trabalho cada um -, e estamos bem posicionados no novo mundo que se avizinha.

Ao contrário, dever-se-ia ter presente a advertência de Prebisch (2010) no “Manifesto Latinoamericano<sup>33</sup>”, para quem a difusão do progresso técnico se dá de forma irregular entre centro e periferia, o que faz com que os ganhos de produtividade dos países produtores de matérias primas se destinem em parte aos países centrais pelos mecanismos de preços na fase descendente dos ciclos econômicos, invalidando a ideia de que o comércio é sempre virtuoso e tende a criar um mundo unido pelos diversos interesses de cada um.

No entanto, nem com o antigo apego às ideias liberais ou a alternativa cepalina, se pode ignorar que há algo novo na divisão internacional do trabalho, que impacta de frente as economias latino-americanas e muda substancialmente os dados do problema econômico presente nas trocas comerciais. Examinemos o problema. Vejamos na figura 3, o porquê de tais conjecturas a partir de um gráfico bastante significativo para os países latino-americanos:

**FIGURA 3: ÍNDICE DE PREÇOS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS BÁSICOS DE EXPORTAÇÃO DA AMÉRICA LATINA**



Fonte: CEPAL. Gráfico: elaboração própria

<sup>33</sup> Outro nome dado ao primeiro relatório da CEPAL, feito por Prebisch, “ O desenvolvimento econômico da América latina e seus principais problemas, 1949.

Utilizando como base os preços de 2010, como estão disponíveis os dados da CEPAL, observamos o quão significativo fora o crescimento dos preços dos bens primários que a América Latina exporta <sup>34</sup>, comparados com aqueles preços referentes ao último quartil do século XX<sup>35</sup>. Mesmo o melhor resultado do fim do século XX representa apenas 57% do que se obteve em ganhos no ano de 2010. Outra evidência significativa é o tempo de sustentação do crescimento destes preços. Ao olharmos com atenção, observamos que o gráfico tem 6 ondas crescentes. A primeira que vai de 1970 a 1974, a segunda de 1976 a 1980, a terceira de 1986 a 1990, a quarta de 1994 a 1997 e a quinta de 2002 a 2011. Sendo esta última a onda maior e mais duradoura nos últimos 45 anos, com uma significativa interrupção em 2009, decorrente da crise econômica desencadeada nos Estados Unidos, mas com uma potente rearticulação de crescimento, a maior vista no quadro de tempo que nos referimos.

O ponto concreto de alteração que, a princípio, explica esta valorização, é a crescente demanda por estes produtos advinda do poder econômico chinês, ou talvez devêssemos chamar de sistema do leste asiático, que, num dos mais significantes processos de avanço de um projeto nacional/regional, aparece como grande consumidor dos produtos primários produzidos pelos países latino-americanos e grande produtor de industrializados. Tal estímulo, somado à reestruturação do agronegócio em nossos países, cada vez mais capitalizado e com alta apropriação de tecnologia no processo produtivo, resultou neste longo período de inversão dos termos de troca a favor dos produtos primários.

Em países como o Brasil, estas bonanças econômicas<sup>36</sup> permitiram a conformação de um pacto de classes interno, num processo de distribuição de renda de grandes proporções através da política de salário mínimo, da geração de empregos, oferta maior de crédito e de programas sociais como ações somadas no intuito de incluir, como agentes de consumo, uma massa de pessoas que antes viviam na miséria, à margem das relações efetivas de produção ou subempregadas. Em termos gerais, se amenizou o conflito distributivo acirrado recorrentemente pelas crises na balança de pagamentos, e se viabilizou um processo de crescimento sustentado, no plano interno, pelo fortalecimento e consumo de um mercado interno.

---

<sup>34</sup> <sup>34</sup> Em termos agregados: Produtos Agropecuários, Alimentos, bebidas e oleaginosas, Alimentos, Azeite, farinha e sementes oleaginosas, matérias primas silvoagropecuária e pesqueira, minerais e metais

<sup>35</sup> Para maior compreensão do impacto destas mudanças em economias como a dos países que analisamos, excluímos das contas as alterações de preços referentes a energia.

<sup>36</sup> Essa relação também pode ser vista pela ótica do crescimento do poder de compra dos bens que a América Latina exporta, sendo este dado ainda mais contundente do que o que apresentamos.

Na América do Sul, em especial nos países do Cone Sul, a menor dependência econômica em relação a países como os EUA ou a blocos como a União Europeia, pode ser considerada um dos fatores que ajudam a explicar o avanço na construção de uma série de acordos políticos, econômicos e de defesa; soma-se a isso, como um fator determinante, a nova coloração política que se espalhou pela a região, na formação de um período de amplas conquistas eleitorais das esquerdas dos diferentes países.

Estreitaram-se assim as relações entre os países da região, conformando o que alguns autores chamaram de regionalismo estratégico (BIZZOZERO, p.100, 2010), posterior e em contraposição a ideia de regionalismo aberto formulada pela CEPAL. Ademais, porque pelo redirecionamento do comércio para outras demandas além dos países centrais (2007-2008) e os recursos obtidos pela valorização das commodities, se obteve a segurança necessária para atravessar a crise econômica do centro sem reproduzi-la, pelo menos por algum período.

Porém, como o bom e o mau são sempre expressões relativas, nos cabe duvidar daquilo que chamamos de “bonanças econômicas” observando os impactos que estão para além dos resultados positivos na balança de pagamentos e das reservas adquiridas com as exportações e entrada de capitais. Uma das inquietações se refere à possibilidade de estarmos aportando esperanças naquilo que se configuraria numa sino-dependência que, para além de não resolver o fundamental problema da subordinação dos países do Cone Sul – o subdesenvolvimento e a dependência –, pode nos enquadrar num novo esquema de periferia para um novo centro, outra “independência incompleta”.

Entre as sérias questões que fundam esta problemática está a “regressão” da pauta de exportações de Brasil e Uruguai, que selecionamos como exemplo no MERCOSUL, não apenas no que se refere ao tipo de produto exportado, mas também ao grau de representação de alguns deles no todo.

Em 1962, por exemplo, os dez principais produtos exportados pelo Brasil representavam 83,9% do total, sendo o café<sup>37</sup> o mais importante produto com 52,9%<sup>38</sup>, seguido de muito longe pelo algodão em ramo<sup>39</sup>, com 9,2%. Em 1980, portanto, no período posterior ao primeiro e ao segundo Plano nacional de desenvolvimento, os dez principais produtos passaram a representar apenas 43,7% do total, valor numérico que permaneceu em queda até 1992, com a marca de 32,7%, mantendo-se relativamente estável até 2007 e

---

<sup>37</sup> Na classificação utilizada pela CEPAL, CUCI ver.1, Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café.

<sup>38</sup> A importância do café para a determinação da taxa de câmbio já não mais tão significativa, como foi até 1930, mas sua participação na formação de capitais para a importação de máquinas e equipamentos e sustentação da política de substituição de importações continuava muito relevante.

<sup>39</sup> Na classificação utilizada pela CEPAL, CUCI ver.1, Algodón en rama, excepto la borra.

apresentando nova tendência de maior concentração no período posterior, em 2011 o índice chegou a 49,4%, maior referência registrada desde 1978.

Em 2013, os dez produtos mais exportados pelo Brasil confirmam a tendência de “reprimarização” da economia – dominam a maior parte deste segmento - mesmo que com bases muito diferentes das que representavam o país em 1962, onde o Brasil era sinônimo de café, como segue no quadro 1, na normatização de tipo de produto utilizada pela CEPAL:

#### QUADRO 1: BRASIL – DEZ PRODUTOS MAIS EXPORTADOS

ANO: 2013		
BRASIL – DEZ PRODUTOS MAIS EXPORTADOS PELO BRASIL		
Posição	Produtos de exportação	porcentagem do total
1	Míneral de hierro y sus concentrados (excepto piritas de hierro tostadas)	13,6
2	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	9,5
3	Petróleos crudos	5,4
4	Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar (excepto los jarabes)	3,8
5	Barcos para misiones especiales (barcos-faros, dragas, etc.)	3,2
6	Aves de corral, muertas o limpias (incluso sus despojos, excepto el hígado), frescas, refrigeradas o congeladas	3
7	Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal	2,8
8	Maíz sin moler	2,6
9	Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros (que no sean ni autobuses ni vehículos para usos especiales)	2,3
10	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	2,2

Fonte: CEPAL. Tabela elaborada pelo autor.

Para o Uruguai, a situação não é muito distinta. Em 1970, os dez principais produtos representavam 90,8% do total de exportados, apresentou-se uma tendência de queda até o fim do século XX, chegando a 48,7% em 1999, e voltou a apresentar altas significativas no período posterior a 2002, chegando a 62,20% em 2013. Abaixo, quadro 2, apresentamos os 3 mais importantes produtos da pauta de exportação do Uruguai, em termos de participação no total de exportações, em 3 períodos distintos:

#### QUADRO 2: URUGUA – TRÊS MAIS IMPORTANTES PRODUTOS DA PAUTA DE EXPORTAÇÃO – 1970/1990/2013

1970 – URUGUA – Três mais importantes produtos da pauta de exportação		
POSICIÓN	PRODUTOS	PORCENTAGEM DO TOTAL
1	Carnes frescas, refrigeradas o congeladas	38,90%
2	Lana y otros pelos de animales	20,40%
3	Hilados de lana y pelo de animales	13,10%
TOTAL		72,40%

<b>1990 – URUGUAI – Três mais importantes produtos da pauta de exportação</b>		
POSICÃO	PRODUTOS	PORCENTAGEM DO TOTAL
1	Carnes frescas, refrigeradas o congeladas	12,70%
2	Lana y pelos animales, cardados y peinados (excepto las tapas de lana)	11,30%
3	Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos	6,90%
Total		30,90%
<b>2013 – URUGUAI – Três mais importantes produtos da pauta de exportação</b>		
POSICÃO	PRODUTOS	PORCENTAGEM DO TOTAL
1	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	20,90%
2	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	14,50%
3	Leche y crema (incluso sueros de mantequilla, leche descremada y crema agria), desecadas (en forma sólida, como pastillas o polvo)	5,10%
Total		40,50%

Fonte: CEPAL. Tabela Elaborada pelo Autor

Como podemos observar, o surgimento desta nova demanda, vinda principalmente da China, encontrou na estrutura produtiva destes dois países uma rápida capacidade de resposta, em termos da reestruturação da oferta. Para o Brasil, é possível concluir isso a partir da grande elevação obtida no valor do comércio dos produtos primários e da crescente participação em quantidade destes na pauta de exportação, frente à relativamente quase insignificante alteração do valor obtido pela exportação de produtos de baixa, média e alta tecnologia e sua quantidade exportada.

Só para se ter uma ideia da magnitude deste processo, em 2005, o valor das exportações de produtos primários do Brasil era de 36.234.205 bilhões de dólares, segundo os dados da UNCOMTRADE. Apenas 6 anos depois, esse valor já atingia o pico histórico de 125.409.431 bilhões de dólares, com crescente participação da China como destino destes produtos, saindo de uma representatividade de algo em torno de 13% do total em 2005 para 30,03% em 2011. No mesmo período de comparação, os números para outros grupos de produtos eram: para os produtos de baixa tecnologia 11.575.117 bilhões de dólares e 12.933.828; média tecnologia de 32.806.013 e 46.761.912 e, por sua vez, os de alta tecnologia: 9.432.924 bilhões de dólares e 11.600.999 bilhões de dólares.

No ano de 2011, a participação dos produtos primários na pauta de exportações do Brasil alcançou a marca de 65,9% , a maior participação destes na pauta de exportações em 32 anos de história, ainda que nos dois anos subsequentes esse número tenha se reduzido, chegando a 63,6% no ano de 2013, é bastante alarmante o aumento da participação os produtos primários .

Se no Brasil o papel da China é significativo para explicar o avanço da reprimarização da economia, para além das discussões referentes à taxa de cambio sobrevalorizada praticada

no país, no caso do Uruguai a China só passa a ter predominância na demanda de produtos agrícolas no ano de 2013, onde o país deixa de ter o Brasil como principal destino de suas exportações, e a soja passa a ser a estrela das exportações uruguaias. No entanto, o processo de aumento de participação dos produtos agrícolas na pauta de exportações, num longo período anterior a 2013, também foi significativo, representando atualmente 75,60%, o maior índice em 40 anos.

A discussão que tratamos não visa, pela simples enunciação da reconcentração da pauta de exportação de ambos os países em poucos produtos ou no domínio dos produtos primários na quantidade total das exportações, afirmar que ambos trilham uma inserção externa sino-dependente. Apenas evidenciamos que, no plano das relações externas, há uma aproximação significativa entre estes países e o gigante asiático, e que isso tem provocado, direta ou indiretamente, o fortalecimento de uma estrutura produtiva mais direcionada para commodities. Agora faremos o inverso, olharemos para o que vem para os mercados dos dois países e as relações comerciais entre ambos.

Partimos do mercado uruguaio, que não é de grandes proporções, com uma população composta por 3,4 milhões de habitantes, com baixo crescimento demográfico, alto índice de desenvolvimento humano e com um PIB per capita de 16.351 dólares. A importância para o país em manter uma aliança estratégica com o Brasil está no imenso mercado brasileiro, na possibilidade de alcançar acordos em melhores condições pelo MERCOSUL, no interesse de atrair investimento externo direto das empresas brasileiras.

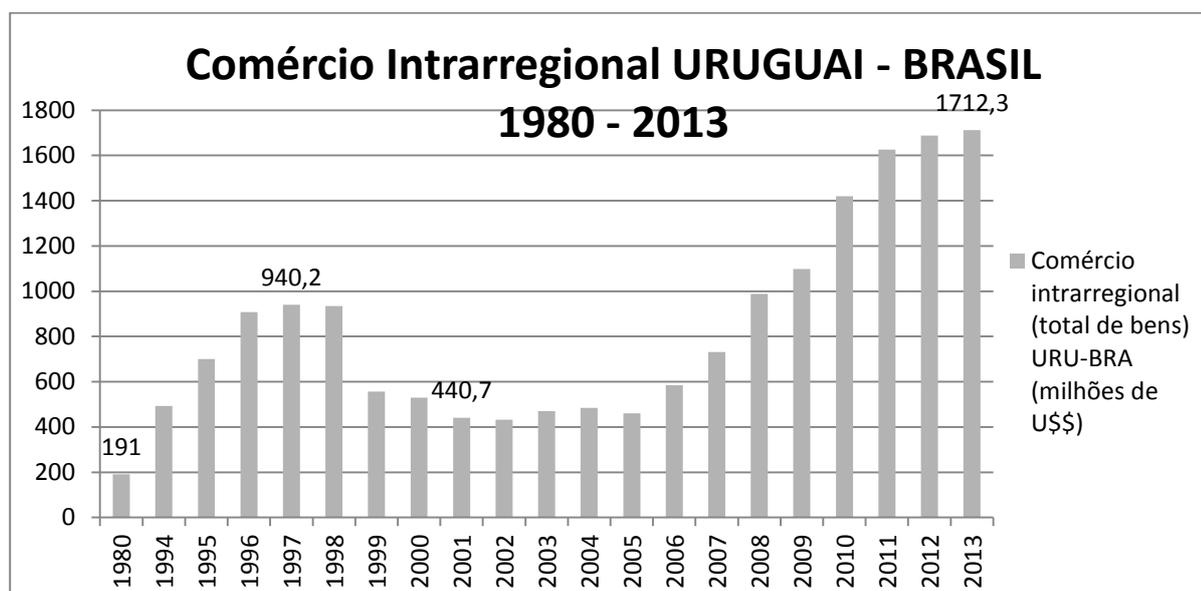
Das relações intra-MERCOSUL, grande parte das exportações do Uruguai se destinam ao mercado brasileiro, segundo dados da UN CONTRADE<sup>40</sup>. Do total comercializado em 2013 dentro do bloco, 72,59% foram destinados ao Brasil. Se olharmos os dados de maneira setORIZADA, e ainda no *comércio dentro do MERCOSUL*, 90,79% dos produtos primários exportados do Uruguai vão para o Brasil; dos recursos naturais baseados em manufatura, 75,89%; baixa, média e alta tecnologia são, respectivamente, 66,18%; 60,55% e 45,28%. Na verdade, o Brasil, no ano de 2013 e entre todos os parceiros comerciais, era o maior mercado para a economia uruguaia com 18,89% das exportações do país, seguido de perto pela China, que tem participação em 14,24%, sendo também o mercado brasileiro o maior destinatário das exportações de produtos classificados como de alta tecnologia oriundos do Uruguai, atrás apenas das “zonas free”.

---

<sup>40</sup> Base de dados encontrada na Interactive Graphic System of International Trends (SIGCI Plus). Maiores informações em : <http://www.cepal.org/pt-br/datos-y-estadisticas>

Num horizonte temporal de pouco mais de duas décadas, como podemos observar na figura número 4, a relação comercial entre ambos os países foi crescente, colocando em parênteses um período de declínio e estagnação (1999-2002), em parte resultado da desvalorização monetária adotada pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, e pelo que os jornalistas e analistas do mercado financeiro denominavam de risco Lula, onde uma unidade de dólar alcançou a cifra de 4 reais:

**FIGURA 4 - COMÉRCIO INTRARREGIONAL URUGUAI-BRASIL**



Fonte: CEPAL. Gráfico: Elaboração Própria

Nas importações uruguaias, por sua vez, o Brasil perdeu espaço em todos os segmentos tecnológicos, enquanto a China avançou significativamente, conforme o quadro 3 abaixo:

**QUADRO 3 - BRASIL E CHINA COMO ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES URUGUAIS EM 2005 E 2013**

BRASIL E CHINA COMO ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES URUGUAIS EM 2005 e 2013				
CATEGORIA DE PRODUTOS	BRASIL		CHINA	
	2005	2013	2005	2013
BAIXA TECNOLOGIA	29,17%	19,17%	14,24%	32,53%
MÉDIA TECNOLOGIA	26,27%	17,24%	7,83%	18,86%
ALTA TECNOLOGIA	16,19%	5,92%	9,51%	33,07%

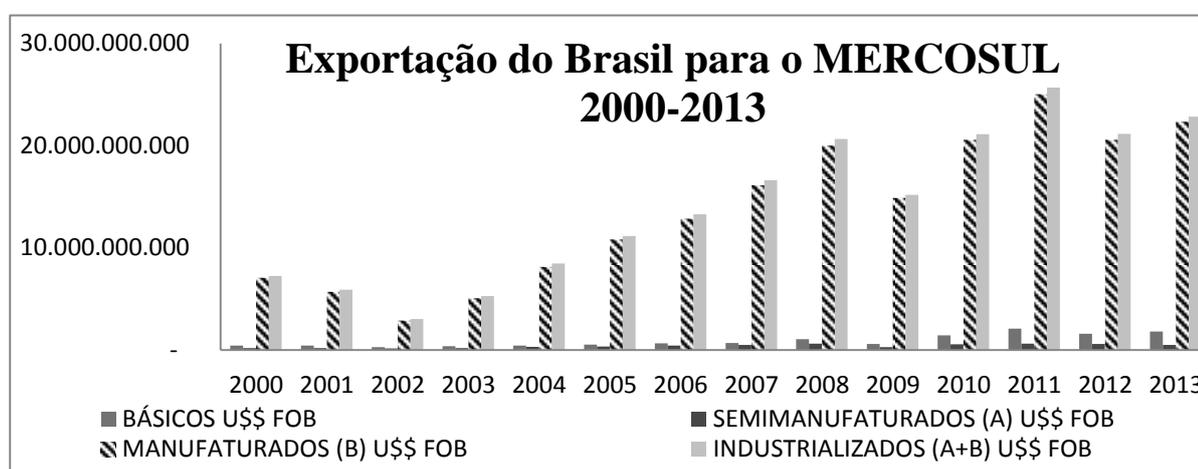
Fonte: UN COMTRADE. Tabela: Elaboração própria

O Uruguai tem a China como maior parceira comercial nas importações, com 16,88% de participação. Brasil e Argentina estão logo atrás, com 15,77% e 14,23%, respectivamente. Apesar de o mercado brasileiro absorver boa parte dos produtos de alta tecnologia do Uruguai, o inverso, como mostra a tabela acima, não é verdadeiro. A participação dos produtos de maior valor agregado do Brasil nas importações do Uruguai vem perdendo espaço significativamente.

Ao observarmos as importações de bens de alta tecnologia pela Argentina e pelo Paraguai, também vemos esta dinâmica de perda de espaço das mercadorias brasileiras de alta tecnologia e aumento da participação das mercadorias oriundas da China de mesmo tipo.

O Brasil havia encontrado no MERCOSUL a possibilidade de expandir seu comércio numa articulação econômica que lhe ofereceu vantagens claras, num esquema reduzido da expressão centro e periferia no sistema mundial. Apesar de o país ter perdido espaço relativo no comércio de produtos altamente tecnológicos no mercado destes parceiros regionais no plano geral de comércio exterior, a venda de produtos industrializados do Brasil intra-MERCOSUL tem crescido<sup>41</sup>, como mostra a figura, do gráfico abaixo:

**FIGURA 5 – EXPORTAÇÃO DO BRASIL PARA O MERCOSUL 2000-2013**



Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Comércio. Gráfico: Elaboração própria

<sup>41</sup> É preciso ter em conta que a pauta de importação do Brasil no comércio intra-MERCOSUL não é está totalmente baseada na razão exportação produtos industrializado, importação produtos básicos. Na verdade, em conjunto, o que o Brasil mais importa de seus parceiros do bloco são produtos industrializados e manufaturados. Ocorre que o saldo comercial brasileiro neste comércio com seus parceiros é superavitário desde 2002, os dados que utilizamos compreende o período entre 2000 e 2013, tendo a exportação crescido em taxas mais aceleradas que as importações, em quase todo período.

Logo, para o Brasil, o problema não se dá dentro do acordo de integração, na ótica do comércio, mas na concorrência geral sofrida pela presença de outros competidores como a China. Novamente, para título ilustrativo, façamos uma comparação, no quadro 4, 5 e 6, entre a participação da China e do Brasil nas importações de Argentina, Uruguai e Paraguai no setor de alta tecnologia:

**QUADRO 4 – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DA ARGENTINA – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA**

<b>PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DA ARGENTINA – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA</b>		
DESTINO: ARGENTINA	ORIGEM: BRASIL	ORIGEM: CHINA
2005	25,23%	6,70%
2010	14,99%	26,46%
2014	6,10%	34,40%

Fonte: UN COMTRADE. Tabela: Elaboração própria

**QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DA URUGUAI – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA**

<b>PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DO URUGUAI – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA</b>		
DESTINO: URUGUAI	ORIGEM: BRASIL	ORIGEM: CHINA
2005	16,19%	9,51%
2010	14,41%	22,77%
2014	5,92%	33,07%

Fonte: UN COMTRADE. Tabela: Elaboração própria

**QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DA PARAGUAI – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA**

<b>PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DA CHINA NAS IMPORTAÇÕES DO PARAGUAI – SETOR DE ALTA TECNOLOGIA</b>		
DESTINO: PARAGUAI	ORIGEM: BRASIL	ORIGEM: CHINA
2005	8,71%	42,04%
2010	6,04%	72,05%
2013	5,57%	66,69%

Fonte: UN COMTRADE. Tabela: Elaboração própria

O que podemos notar é que, enquanto a China vem sistematicamente ganhando mercado nos produtos de alta tecnologia nos demais países do Cone sul, com exceção do

período de 2013 no Paraguai, onde há uma ligeira queda, o Brasil perde espaço de forma significativa, ao ponto que poderíamos afirmar que os dois países fazem trajetórias contrárias, como se um fosse ocupando o lugar do outro.

É nesse cenário da China como concorrente global de peso, em todos os segmentos industriais separados por grau tecnológico, e da correspondente invasão de produtos chineses na corrente de comércio do MERCOSUL, que se colocam os problemas da integração regional como alternativa de desenvolvimento.

Como nos integramos, garantindo nossa capacidade de crescimento, enfrentando tamanho desafio em termos de custos e de inovação que representa a China, seu entorno e o interesse destes no mercado da região? Como lutar contra a tendência de repartição da produção pelo mundo que tende a nos enquadrar como países de economias reprimarizadas, como fazenda de manufaturas de outros?

Os dados que mostramos acima evidenciam a realidade que, pela via da integração comercial, seremos dominados por interesses externos que tendem a controlar o destino de nossas economias, pelo poder que tem de gerar ou restringir nosso crescimento e nosso acesso à inovação e à tecnologia, num retorno mais dramático da lógica do “crescimento hacia fuera”, que conhecemos com a crítica feita pelos cepalinos. O que fazer frente a isso está no centro do que nos questionamos com essa pesquisa.

## **4.2 UMA ESTRATÉGIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

Do propósito de integrar as economias da região do Cone Sul à questão de vencer as barreiras do subdesenvolvimento há um largo caminho a se seguir. Não há um processo simples, uma fórmula mágica que garanta, pela junção de forças entre os Estados, a formação de uma estrada direta ao fim da dependência e do subdesenvolvimento.

No entanto, se a integração não parece ser caminho suficiente para o desenvolvimento, ela certamente é necessária. Assim o era no tempo em que a América Latina almejava o aporte dos investimentos externos para avançar na industrialização tardia, assim o é atualmente, onde a transformação produtiva mundial, composta pelas transnacionais e o mercado financeiro, deu passos à formação de um interligado sistema econômico, quase inescapável e de forte tendência à derrocada do poder dos Estados nacionais.

O ponto de avanço desta problemática da alternativa de desenvolvimento na globalização parece que está não em se isolar ou, ao contrário, se incluir, ao sabor dos ventos, nas cadeias globais de valor, mas fazer um esforço para alterar os marcos da dependência que

condicionam os países subdesenvolvidos a uma inserção subordinada, e no caso de muitos países da América Latina, reprimarizada, a estas cadeias; “trata-se de modificar as relações de força que são o substrato da ordem econômica internacional” (FURTADO, p.149, 1978). Esse esforço para alterar as condições fundamentais da dependência, em nosso entendimento, se chama: integração produtiva.

A estratégia, palavra já esquecida por aqui pelo menos desde a onda neoliberal que assolou todas as nações do bloco no final do século XX, é incluir-se neste sistema econômico global a partir de uma base sólida de desenvolvimento regional. Não se trata de inventar a roda, apesar de – como Celso Furtado (1951) - considerarmos que em algumas regiões a própria inclusão da roda já significaria um grande salto em termos de produtividade, mas de levar à frente aquilo que já está organizado e institucionalizado: o MERCOSUL, a integração produtiva no MERCOSUL.

No capítulo 3 tratamos deste tema, fazendo um exame minucioso da construção da arquitetura do bloco, mostrando sua gênese, seus conflitos, crises e momentos de falsas promessas. Logo, não nos cabe a alternativa da proposição ingênua ou idealista.

Como mostramos anteriormente ainda neste capítulo, o MERCOSUL, em sua versão mais comercial, mais neoliberal e voltada à modernização das economias regionais, avançou bastante na construção de maiores graus de relação entre os países membros. Os dados mostram que o comércio intra-bloco cresceu de forma significativa desde o início da vigência do Tratado de Assunção.

Todavia, a análise dos números, principalmente dos últimos anos, também mostra que boa parte desse espaço de trocar regionais tem sido ameaçado pela presença chinesa, uma situação que se mostra mais complexa para o Brasil, que vê seu espaço para exportações de manufaturas, inclusive de produtos de média-alta tecnologia, reduzido, em relação ao avanço de potências externas.

De tal modo, caso não seja um projeto nacional dos brasileiros a construção de um Brasil fazenda, sonho das oligarquias que dominavam a República Velha, ideologia permanente do pensamento liberal das vantagens comparativas e da defesa do livre mercado, o país precisa traçar uma estratégia de desenvolvimento de integração latino-americana, porque é ele, no MERCOSUL, quem mais tende a perder no jogo das transnacionais, da busca por espaço de expansão de capitais que não deixaram de ter nacionalidade inglesa, norte-americana, alemã, francesa ou japonesa.

Sendo o Brasil, na região, o país de economia, ainda, mais diversificada, com o maior parque industrial e com o maior aporte de capital, é ele que deve levar a frente o projeto da

integração, que não é uma ideologia, ou um desejo progressista, mas uma necessidade numa época onde não parece ser possível tratar de desenvolvimento associado<sup>42</sup>, mas de intensa concorrência por espaços de valorização do capital, submetida à racionalidade de disputa envolvendo gigantes blocos regionais e empresas transnacionais.

Para atingir o objetivo de uma integração, não é necessário lançar mão de um expediente de ações de tipo imperialistas ou “subimperialista”, pois estas não significam as somas de forças na construção de um Sistema Econômico Regional, mas a subtração das potencialidades das parcerias estratégicas entre estes Estados. Em um processo de integração, há sempre um Estado que é mais atuante, conformando como verdadeiro espaço integrador, e outro um tanto quanto mais passivo, que caminha na direção da correnteza do processo, um espaço, portanto, integrado (PERROUX, 1967). A adoção de mecanismos de compensação destas assimetrias é condição basilar para seguir adiante.

É preciso, ademais, encontrar formas de conciliar os próprios interesses da sociedade brasileira, seus empresários e trabalhadores, com os interesses dos países da região e construir parcerias que aumentem a capacidade de ambos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e capacitação para competir nas cadeias produtivas globais.

A questão é a de encontrar eixos de produção onde as trocas regionais intra-setoriais e intra-firmas sejam ou possam ser mais intensas, criando complementaridades produtivas em que, ao estabelecer um ciclo virtuoso, onde uma economia fornece demanda para outras de uma região (MACHADO, 2010), se forme um tempo e um espaço regional, ou seja, em que os ciclos da atividade econômica se complementem, ao invés de concorrerem entre si.

O projeto, que não deve ser levado à frente apenas pelo Estado ou por instituições sem representatividade social<sup>43</sup>, deve buscar a coesão social que lhe dê sustentabilidade pela formação da opinião pública, na batalha ideológica pelo consenso que serve como diretriz das ações políticas e econômicas.

Outrossim, não se alcança essa meta sem a estruturação da base material do consenso. Portanto, em termos práticos, o que queremos afirmar é que a política de integração, baseada

---

<sup>42</sup> O “segredo” da forma de desenvolvimento dependente-associado: faz-se uma divisão de área de atuação das empresas que, *sem eliminar a expansão dos setores controlados pela burguesia local*, desloca-os dos setores-chave da economia ou, quando a burguesia local consegue manter-se neles, é de forma associada ou subordinada. (CARDOSO, 1973, p.61)

<sup>43</sup> Não confundir participação de entidades empresariais e movimentos sociais em instituições como representatividade social, pelo modo restrito como isso se forma. O conceito deve abranger esta participação limitada, mas, sobretudo, superá-la com o intuito de criar consensos sociais de grande monta, buscar uma coesão que dê sustentabilidade às políticas adotadas pelo esclarecimento público dos benefícios destas ou daquelas ações. Afinal, isso é colocar o debate nas ruas e alcançar representatividade social.

em indústrias chaves, eixos de produção ou polos de desenvolvimento (PERROUX, 1964), deve ser concebida aliando interesses claros e benefícios mútuos nos países envolvidos.

Como mencionamos anteriormente, na entrada do século XXI, com a mudança política regional, o discurso dos países do MERCOSUL passou a se focar em medidas eficazes para correção das assimetrias regionais e maior integração por meio de estruturas como o FOCEM, um primeiro passo para a construção de benefícios e interesses mútuos entre os países, o primeiro momento de uma espécie de agenda positiva para a integração.

É nesse período que o termo integração produtiva volta a ser considerado sistematicamente no bloco (LEMOS et al, 2010, p.243). O que podemos notar pelo que afirma o próprio comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do MERCOSUL:

Assimismo, reafirmaron su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis em la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PYMES y Cooperativas. A estos fines los Presidentes instruyeron a los Ministros de las áreas involucradas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. Reconociendo la urgência de que el MERCOSUR adelante una acción articulada para promover el desarrollo social y productivo (...) (MERCOSUL, 2006)

Na sequência, já em 2008 cria-se o Programa de Integração produtiva do MERCOSUL e o Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP) que, entre outras coisas, busca:

Melhorar as condições de acesso das empresas nacionais aos mercados regional e internacional.  
 Atingir uma maior associatividade entre as empresas do bloco e avançar em esquemas que vão além da integração comercial.  
 Identificar, com as contribuições do setor privado, as necessidades de desenvolvimento e de adequação da infra-estrutura de serviços, de normalização técnica, de certificação de qualidade, de metrologia, com ênfase nas cadeias produtivas selecionadas como as mais importantes a serem desenvolvidas em um esquema produtivo integrado.  
 Cooperar para a melhora dos sistemas nacionais de qualidade e certificação dos países de menor tamanho econômico relativo.  
 Melhorar a competitividade das firmas, tanto das PMEs quanto das empresas de maior tamanho, associando “empresas âncora” - em geral, com alto nível gerencial e de controle da qualidade - a uma rede ampliada de fornecedores regionais e de clientes, ou fomentar as estratégias de associação de PMEs de um mesmo setor produtivo ou de serviços.  
 Promover iniciativas regionais de desenvolvimento rural, segurança alimentar e qualidade e inocuidade dos alimentos  
 Facilitar às PMEs do MERCOSUL o acesso a informações referentes a padrões técnicos para melhorar suas possibilidades de acesso ao mercado regional e internacional e ao de fornecedores de “empresas âncora” e avançar em esquemas de financiamento que lhes permitam ter acesso a esse padrões.  
 Favorecer mecanismos de transferência de tecnologia entre empresas com grande capacidade de compra das economias mais desenvolvidas para as de

menor desenvolvimento relativo dentro do MERCOSUL, de forma a contribuir para a superação das assimetrias.

Melhorar a circulação de bens, principalmente dos insumos usados nos processos de integração produtiva nos países da região, bem como de amostras e protótipos originados nesses processos.

Favorecer a geração de emprego nos setores nos quais são desenvolvidas essas iniciativas.

Estimular, dentre outros, mecanismos de desenvolvimento de *joint ventures*, *clusters*, arranjos produtivos locais, redes de fornecedores e clientes, consórcios de exportação, etc.

Promover a participação de empresas dos Estados Partes em mecanismos de promoção comercial conjunta, favorecendo a visibilidade do MERCOSUL fora do bloco.

Fomentar mecanismos de homogeneização da produção com base em padrões técnicos, incluindo a adoção de um “Selo MERCOSUL de Qualidade”.

Favorecer a coordenação, no âmbito do MERCOSUL, de empresas, Foros de Competitividade, Agências de Desenvolvimento e entidades de crédito de nossos respectivos países.

Sensibilizar o conjunto dos agentes sociais e produtivos a respeito dos benefícios esperados do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL e favorecer, em seus respectivos âmbitos, medidas tendentes a aperfeiçoar esse processo, como impulsionar linhas de crédito para PMEs incluídas em iniciativas de integração produtiva.

Contribuir para a geração de maior valor agregado nas exportações do MERCOSUL (PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA DO MERCOSUL, 2008, p.7).

O programa conta ainda com 7 linhas horizontais de estratégia para promover a integração produtiva que estão relacionadas a: busca da cooperação entre organismos vinculados ao desenvolvimento; complementação regional em pesquisa e desenvolvimento, projetos de transferência de tecnologia, formação de recursos humanos, geração de informação e processamento, medidas de facilitação de comércio e financiamento.

O GIP, como órgão primeiro responsável pelo planejamento destas ações, tem atuado no sentido de mapear informações e aglutinar atores para alcançar as metas do programa. Recentemente, foi criado um site do MERCOSUL ([www.gipmercosul.org](http://www.gipmercosul.org)), onde é possível fazer consultas sobre os diferentes meios de fomento a pequenas e médias empresas em cada país que se coadunam com a perspectiva de integração produtiva, as organizações, empresas, clusters e arranjos produtivos da região que podem vir a fazer parte do projeto de integração. As empresas também podem solicitar sua inclusão no cadastro do órgão, atualmente 21 delas estão cadastradas, não sendo possível reconhecer um setor preponderantemente representado.

Nas iniciativas setoriais, a perspectiva é de promover desenvolvimento de novos setores, especialização intra-setorial, integração de cadeias regionais de valor, desenvolvimento de fornecedores para empresas-âncoras e articulação regional para exportação, como afirma o documento assinado pelos presidentes dos Estados-parte criando o

Programa de Integração Produtiva. Das iniciativas em andamento, a Integração produtiva da cadeia automotiva, o Programa Rodovias do Turismo, programa de integração audiovisual e os que nos ocuparemos no próximo capítulo: o programa de desenvolvimento de fornecedores de petróleo e o de adensamento e complementariedade da cadeia produtiva naval. Cabe ainda destacar o mais novo setor envolvido no projeto: a indústria de brinquedos.

As formas de financiamento para a promoção destas atividades são difusas. Há projetos para a criação de um Banco do Sul; na esteira do FOCEM, a criação de um Fundo para pequenas e médias empresas (FOPYME) e instrumentos nacionais de financiamento, alguns internacionalizados, como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, recentemente, em parceria com o Itaú, lançou uma linha de crédito no MERCOSUL para financiar compras no mercado brasileiro.

O programa de integração produtiva do MERCOSUL se configura como uma alternativa recente de desenvolvimento para a região, dado que, ainda que se possa ter em conta menções de iniciativas desta natureza em outros períodos, é esta a única delas que conta com a criação de órgãos especiais para o planejamento, incentivos e monitoramento do programa, ou seja, com uma posição ativa em relação às promessas das letras do acordo entre os Estados-parte.

Há inúmeras barreiras ao processo. Podemos listar, entre outras, as diferentes escalas de produção entre os países, a assimetria do desenvolvimento tecnológico e da capacidade gerencial, a dificuldade em promover uma harmonização das políticas macroeconômicas nacionais e a baixa cultura de associatividade de muitas empresas. Eliminá-las exige um dinâmico esforço para a construção de redes de cooperação entre os Estados, as empresas, as instituições de pesquisas e os sindicatos, atores diretamente envolvidos nos processos de integração produtiva.

O dilema central, no entanto, é definir quais são os grupos sociais que podem fundar o programa de integração, dar os primeiros passos na direção da construção da integração produtiva tanto como ação prática, quanto como marco de organização ideológica para as demais iniciativas na direção da complementariedade regional. Recordemos que, em anteriores acordos de facilitação da integração, como a ALALC, os grupos que se aproveitaram dos eixos construídos para o que, na vontade de alguns, poderia ter se configurado como base da “Pátria Latinoamericana”, foram às empresas multinacionais, que organizaram, à revelia dos interesses sociais dos povos da região ou dos próprios Estados, a fragmentação de suas atividades produtivas. A farsa é que se repetirá como história?

## **5 NOVOS CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO: INDÚSTRIA NAVAL E OFFSHORE E O CASO BRASIL-URUGUAI**

Utilizamos o caso da indústria naval e as relações Brasil – Uruguai que a envolvem, pela sua capacidade de exemplificar o que estamos nos referindo como projeto regional de integração e complementariedade produtiva. Em primeiro lugar, não pela indústria naval em si mesma, mas pelo fator que a movimenta: a demanda que, majoritariamente, tem lhe dado maior consistência, que é a advinda do setor de extração de petróleo offshore e as encomendas da Petrobrás e Transpetro; em seguida pela capacidade de articular forças num setor (naval) que, apesar de antigo na estrutura industrial dos países da região, encontra, dado o período de declínio e extinção de grande parte de suas atividades - encontra poucos interesses consolidados regionalmente, parecendo ser, portanto, mais penetrável ao ideário da integração produtiva regional.

A capacidade de geração de emprego e renda e o desenvolvimento de parcerias no campo da ciência, tecnologia e inovação, também foram levados em conta, dadas as possibilidades de construção de articulações entre os países, empresas-âncoras, fornecedores, instituições públicas e privadas de pesquisa. Neste capítulo, faremos uma análise do que vem ocorrendo neste setor com o sentido de que ele é, em termos analíticos, e pode vir a ser, em termos políticos, um conteúdo de visão para novos horizontes na formação de uma integração produtiva no MERCOSUL.

### **5.1 A TRAJETÓRIA DO INTERESSE COMUM**

Anteriormente advertimos a necessidade de, para promover os alicerces da integração, conectar entre os países membros do MERCOSUL uma rede de interesses mútuos, que permita o estabelecimento de projetos em conjunto; uma articulação de políticas de compras, planejamento, investimento dos Estados; associações entre empresas com o fim de somar esforços em pesquisa e desenvolvimento de inovação; criação de vínculos de ensino, pesquisa e extensão entre as Universidades e institutos de pesquisa da região; colaboração entre sindicatos e demais entidades representantes dos interesses da coletividade social.

No caso do acordo de integração que tratamos, existe um modelo inicial dessa articulação entre diferentes espaços socioeconômicos e suas instituições, que podemos identificar como protocélula do que queremos dizer quando nos referimos à construção de

uma “trajetória de interesse comum”: nomeado pelos governos do Brasil e o Uruguai como “Grupo de Alto Nível (GAN)”.

Este acordo (GAN) visa se estabelecer como novo paradigma para a relação entre as partes assinantes, e uma base que tem como função ser um modelo inicial para os intentos de criar, no MERCOSUL, o que estes dois países chamam de “integração profunda”, no “Comunicado Conjunto Presidencial: “Um novo paradigma para a relação Brasil-Uruguai”, de julho de 2012.

O GAN visa ser um fórum administrativo e planejador que concentra os projetos bilaterais prioritários entre o Brasil e o Uruguai. Em sua primeira plenária, o grupo aprovou o “Plano de Ação para o desenvolvimento sustentável e a integração social” (2013), e já foram realizados acordos sobre residência permanente em cada país, com o objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas; mecanismos de simplificação para a aquisição de residência; uma nova agenda de cooperação e desenvolvimento fronteiriço; projetos de integração física e produtiva.

No marco das ações objetivas, o grupo articulou 40 programas estratégicos de cooperação e integração entre ambos os países, em áreas como integração produtiva, ciência, tecnologia e inovação, transporte, livre circulação de bens e serviços e pessoas, comunicação e informação e integração de infraestrutura de transporte. Em termos mais específicos:

Integração produtiva – identificação de oportunidades de complementação industrial na cadeia produtiva do petróleo e gás, na construção naval, em energia eólica e em biotecnologia; cooperação entre órgãos responsáveis pelos padrões de qualidade e certificação de conformidade com vistas a harmonizar regras e procedimentos, facilitando a integração produtiva e as trocas comerciais;

Ciência, Tecnologia e Inovação – implementação da plataforma de “e-learning” para formação de recursos humanos em tecnologias de informação e da comunicação, e do Centro Binacional de Tecnologias da Informação e da Comunicação no Uruguai; interconexão de redes acadêmicas e uso em telemedicina, por meio de parceria entre a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), ANTEL e Telebrás; formalização da integração do Uruguai ao Centro Brasil-Argentina de Biotecnologia (CBAB), a qual já está em fase operacional; fortalecimento da cooperação da EMBRAPA com órgãos congêneres uruguayos na área de inovação agropecuária.

Comunicação e Informação – aprofundamento da cooperação nos diversos aspectos relacionados à implementação da TV Digital; estabelecimento de mecanismos para o desenvolvimento da radiodifusão pública na região; desenvolvimento de arranjos produtivos locais visando a produção de conteúdos digitais criativos; intercâmbio em projetos de inclusão digital, na área de formação para o uso e desenvolvimento das TICs e na implantação de Cidades Digitais; e avanço na parceria entre a ANTEL e a Telebrás para interconexão de redes e atendimento de áreas de fronteira.

Integração da Infra-Estrutura de Transportes – intensificação dos esforços para a concretização, no prazo mais breve possível, dos projetos prioritários da área de transportes: nova ponte sobre o Rio Jaguarão, reforma da Ponte Internacional Barão de Mauá, retomada da interconexão ferroviária por Rivera-Santana do Livramento, e implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil.

Livre Circulação de Bens e Serviços – fortalecer os mecanismos de consulta e de facilitação do comércio bilateral; acordar procedimentos que possibilitem o reconhecimento dos sistemas nacionais de controle, inspeção e certificação, assim como a equivalência de medidas sanitárias e fitossanitárias; acordar procedimentos que possibilitem o reconhecimento mútuo entre os organismos de avaliação da conformidade. O Uruguai apresentou um conjunto de propostas sobre o tema que serão analisadas no âmbito do Subgrupo de livre circulação de bens e serviços. Os Presidentes congratularam-se pela conclusão das negociações do Acordo sobre Troca de Informações Tributárias, bem como pelo compromisso de concluir, no prazo de até dois anos após a entrada em vigor do referido Acordo, de um Tratado para Evitar a Dupla Tributação da Renda e do Patrimônio.

Livre circulação de pessoas – os Presidentes tomaram nota da existência do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Livre Circulação de Pessoas entre Brasil e Uruguai e instruíram o Grupo a seguir avançando na implementação de procedimentos que facilitem o trânsito de seus nacionais entre os dois países e que fortaleçam os laços de integração que os une (BRASIL, 2012).

O GAN se afigura, sobretudo, politicamente significativo, pela representação de uma mudança de postura do Brasil para com a costura do MERCOSUL, colocando um parceiro como o Uruguai em destaque nos acordos. Isso difere das ações anteriores, que tendiam a privilegiar as negociações entre Brasil-Argentina, e causavam certo incômodo a uruguaios e paraguaios. Soma-se a isso, o fato de circunscrever, nas negociações para a concretização do bloco, realizações reais de nível bilateral, o que permite que, mesmo em momentos onde discordâncias entre determinados Estados-membros paralitem o andamento dos acordos gerais, as ações para a integração não sejam completamente afetadas.

Cabe lembrar, como afirmamos anteriormente, que, nos acertos entre Argentina e Brasil, que mais tarde configurariam o MERCOSUL, a maior parte das forças políticas uruguaias esteve convencida da inevitabilidade da entrada do país no bloco. Partidos como o Colorado e o Nacional esperavam que a integração fosse uma forma de modernizar suas economias, permitindo um acesso mais fácil ao mercado mundial. Já a Frente Ampla, com o apoio crítico que confirmara a noção de inevitabilidade, defendia o trilhar de uma integração mais profunda que a comercial (RAMOS, 2012).

É interessante notar como as distintas formulações do MERCOSUL foram causando alterações na composição da posição de defesa do bloco nas forças políticas uruguaias. A configuração de alianças que lhe deu sustentação interna foi mudando. Partido Colorado e Partido Nacional se tornaram mais arredios a um projeto que ultrapassava a fronteira do

mercado; a Frente Ampla, por sua vez, que antes observava com posição crítica o acordo, passou a defender com mais vigor a integração que caminhava pelo Protocolo de Ushuaia.

Atualmente, ambas as vertentes políticas tendem a caminhar para o consenso do *sinceramiento*, termo utilizado pelo ministro das relações exteriores do Uruguai, Rodolfo Nin Novoa, que pretende flexibilizar as relações dentro do bloco, permitindo, inclusive, negociações com terceiros países, fora das obrigações decorrentes dos acordos do MERCOSUL; exatamente porque o Uruguai se vê preso à dinâmica econômica de Brasil e Argentina, sem estar a ela conectado por uma infraestrutura de integração positiva.

Aos ouvidos de algumas autoridades brasileiras, o termo em espanhol parece soar em bom português, ainda mais quando a presidente da República do Brasil afirma a necessidade de atualizar o bloco e empreende grande esforço para firmar um acordo de livre comércio com a União Europeia. Isso, na prática, pode significar uma expressiva redução da importância do MERCOSUL comercial para o Brasil – onde o país tem uma pauta de exportações grandemente composta por produtos de alto valor agregado –, em troca de um comércio de produtos primários com a União Europeia.

No outro lado do Rio do Prata, os mecanismos protecionistas contra os parceiros do MERCOSUL, usados tão abertamente pela Argentina, tendem a contribuir com o mesmo sentido de flexibilização do Tratado de Assunção.

Mudar este viés de *sinceramiento* - ideia que na prática coopera para debilitar ainda mais o MERCOSUL como projeto de integração -, significa aprofundar acordos regionais, buscando construir sinergias positivas entre as economias que sirvam, inclusive, para superar a crise econômica em que nos encontramos. Ou seja, significa expandir o GAN, transformando-o em projeto político de todos os participantes do bloco, e responder a crise com investimento.

Para isso, além de buscar novos parceiros externos, como uma espécie de “salvação liberal” para o MERCOSUL, transformando o bloco em uma simples plataforma de negociação para abertura de mercados, é preciso investir na construção de parcerias que visem à integração produtiva. Como disse em entrevista à Folha de São Paulo (2015) o candidato peronista à presidência da Argentina, Daniel Sciolo:

O importante é que fortaleçamos o bloco [MERCOSUL] desde aqui, da região. Quiseram nos dividir, quiseram nos confrontar, com o objetivo de nos subordinar. Mas há uma grande consciência disso e eu já falei com Lula e Dilma (CARNEIRO; COLOMBO, 2015).

Todavia, para além das declarações de boas intenções com relação ao bloco, o que pode ser encontrado nos discursos de todos os presidentes dos Estados-membros<sup>44</sup>, a integração necessita de atos, que, por extensão, necessitam do encontro de interesses em comum que vão para além de conveniências liberalizantes.

Voltemos então aos propósitos de relações estratégicas entre Brasil e Uruguai para pensarmos a integração por esses interesses em comum. Desde logo, com alguns interesses da parte uruguaia que podem ser interseccionados com interesses brasileiros.

Em termos econômicos, o Uruguai tem como premissa a necessidade urgente de ampliar seu mercado para exportação, haja vista a persistente situação de déficit do balanço comercial do país ou atrair investimento estrangeiro. Tendo uma produção pouco diversificada, a necessidade de abrir-se é fundamentalmente para o país, situação mais emergencial que em países com outras circunstâncias.

De outro modo, o Uruguai busca diversificar sua pauta de exportações e as atividades em que atua. Na região – ainda que estes projetos estejam em discussão –, busca ser o mais importante centro logístico, através da construção do Porto de Rocha, disputando volumes de cargas operadas nos portos do Cone sul. Conforme afirma o ex-gerente geral da Administração Nacional dos Portos (2000-2005), Julio Coppola, em entrevista ao periódico uruguaio *El Observador* :

Uruguay tiene un negocio de logística orientado hacia la región que es importante. El país vende muchos servicios logísticos, y con el puerto de aguas profundas lo consolida, porque empiezan a haber más cargas, más movimientos, y eso genera experiencia, prestigio, que consolida vocación de servicio. Yo creo que en otro lado se va a hacer, si no lo hace Uruguay lo va a hacer Brasil probablemente [...] (OBSERVADOR, 2015).

Na outra ponta, no interior do Rio da Prata, o país visa, abrindo espaços para o deslocamento pelo Oceano Atlântico de mercadorias vindas da Bolívia e do Paraguai, através do Porto de Nueva Palmira, somar novos esforços na direção de se consolidar como polo logístico regional de redistribuição de mercadorias e prestação de serviços portuários.

Sendo primeiro acesso ao continente pela Bacia da Prata, o Uruguai se posiciona geograficamente, através do Porto de Montevideo, como uma das melhores alternativas para construção de um eixo regional de circulação de mercadorias no Cone Sul, o que pode tornar sua importância econômica muito maior, em comparação com seu pequeno mercado:

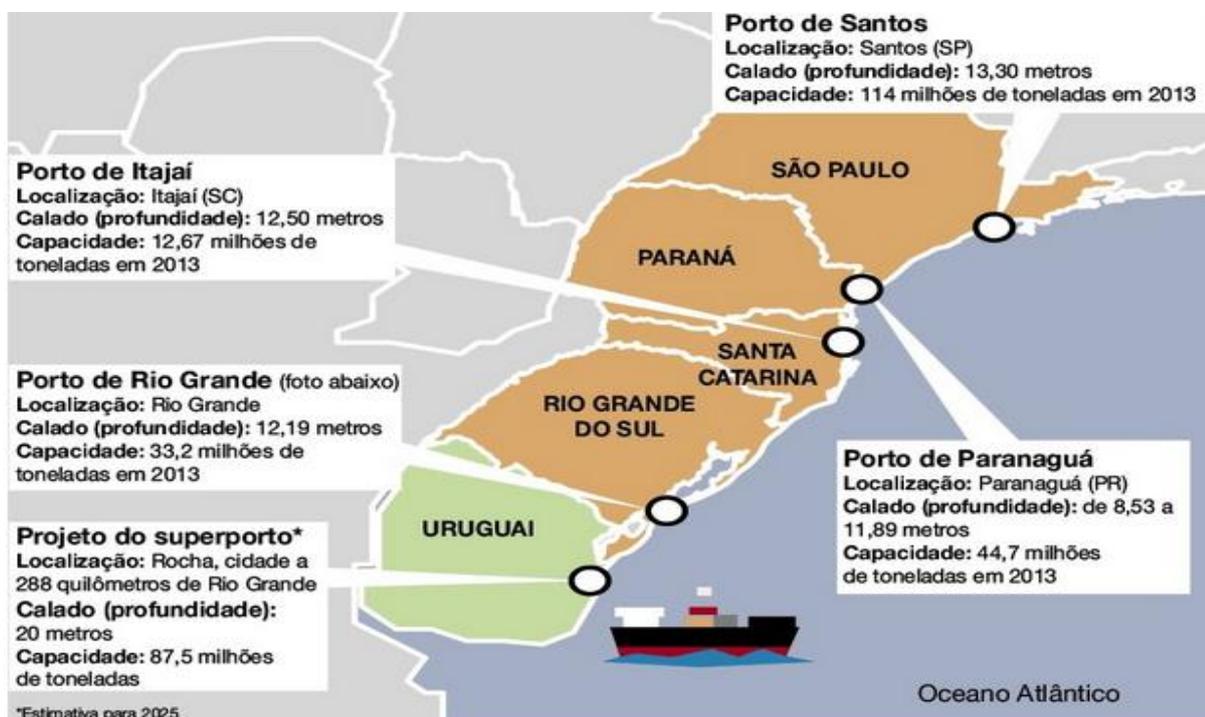
---

<sup>44</sup> Especial retrato desta realidade é encontra na série de entrevistas com presidentes da região, realizadas pelo canal argentino Encuentro.

si se consideran índices de tamaño de mercado que ponderan los otros lugares del espacio económico con los que se tiene relación, por ejemplo en función de la distancia, Uruguay pasa al cuarto lugar. En efecto, los tres nodos industriales del MERCOSUR son: la región sudeste de Brasil (que incluye al Estado de San Pablo), la región central de la Argentina (que incluye a la Provincia de Buenos Aires), y la región Sur de Brasil (que incluye los tres Estados del sur). El cuarto nodo en cuanto a tamaño de mercado propio y relación con mercados grandes es Uruguay. De allí que se lo denomine con el calificativo de nodo geográfico. (CAETANO, VAILLANT, 2004, p.27)

Nas figuras abaixo, podemos ver os dois pontos que levantamos com respeito ao Uruguai, eixo logístico regional. A primeira figura é referente ao projeto do Porto de Rocha, que ainda encontra dificuldades para avançar, dadas as discordâncias internas no Uruguai. O ex-presidente do país e atual senador, José Pepe Mujica, é grande incentivador da medida, mas seu sucessor, ainda que do mesmo grupo político, tem dado demonstrações de estar menos entusiasmado com o projeto:

**FIGURA 6 – PROJETO DE SUPERPORTO NO URUGUAI E PORTOS BRASILEIROS PRÓXIMOS**



Fonte: (CALDAS, 2014)

Dentre os vários problemas que têm freado as expectativas e a própria construção do porto, há o impasse com o projeto Aratirí. Localizado entre os departamentos de Treinta y Treis, Durazno y Florida, o plano de extração de minério de ferro da região era uma das

estruturas que davam sustentação a construção do superporto de águas profundas de Rocha, reduzindo seus custos e lhe transmitindo maior viabilidade econômica, já que o minério de ferro extraído de Aratirí, pela companhia estrangeira Zami Ferrous, seria levado até o porto previsto na região, através de um mineroduto, como podemos ver na figura 7:

**FIGURA 7 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO PROJETO VALENTINES**



Fonte: (PLANAVE,2014 apud MINERARIA ARATIRÍ, 2011)

Dos 2.800 milhões de dólares previstos em investimentos na primeira etapa do projeto de extração de minério pela empresa estrangeira, 31% seriam destinados à construção de um terminal portuário, 25% a construção de uma fábrica no Departamento de Durazno, 10% no Mineroduto, entre outros investimentos, com uma prospecção inicial de 30 anos de exploração.

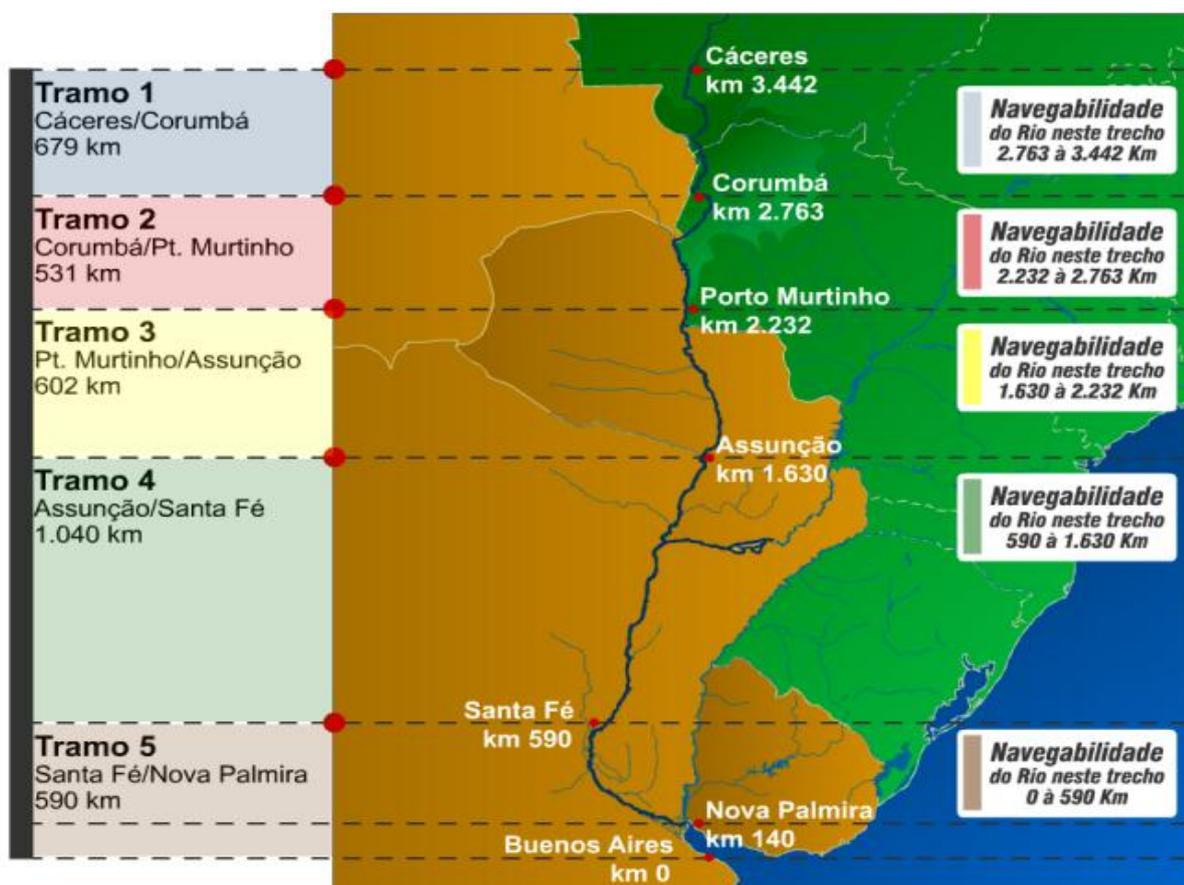
A queda do preço internacional do ferro está entre as explicações para a letargia do projeto Aratirí, entre cujas causas podemos encontrar os próprios problemas da empresa Zamin Ferrous. Apenas investigando alguns investimentos da empresa no Brasil, observamos uma série de denúncias de irregularidades trabalhistas, abandono de obras e descumprimentos de acordos firmados em processos de concessão pública.

Apesar de, como enfatiza o ex-presidente José Pepe Mujica, o Superporto de Rocha não ter sido planejado para Aratirí, é visível que sem a sua robustez de demanda, se torna muito difícil reunir capacidades de financiamento e apoio político interno para a obra.

O fato de o empreendimento uruguaio estabelecer um processo de concorrência por cargas com os portos brasileiros mais próximos e o porto de Buenos Aires, é também um forte empecilho ao avanço do projeto. Por isso a ideia de cooperação tende a ser a norma, quando se fala do Porto de Rocha, numa espécie de concepção de Rocha como um terminal de integração regional, administrado por todos os países do MERCOSUL: a ideia de um Porto Regional.

No eixo do Porto de Nova Palmira, que podemos observar melhor na figura 8, a estratégia do Uruguai é aproveitar o fluxo de mercadorias da hidrovia Paraguay-Paraná – um dos mais importantes e extensos canais de comunicação regional na América do Sul, estendendo-se do Porto de Cáceres no Brasil, Mato Grosso, ao Puerto de La Plata, na Argentina.

**FIGURA 8** - Hidrovia Paraguay- Paraná



Fonte: (PLANAVE, 2014 apud AHIPAR, 2010)

Para concretizar estes e outros projetos, a parceria com o Brasil seria estratégica para o Uruguai. Portanto, é do interesse do país vizinho estreitar relações, integrar-se economicamente com o Brasil, particularmente se ligando com a demanda de produção da economia brasileira, por meio das necessidades do setor de petróleo e da indústria naval do país, o que – somado as iniciativas internas de transformação do Uruguai em polo logístico regional – irá gerar emprego, renda e desenvolvimento. Além, é claro, de todos os outros projetos de integração presentes no GAN.

Representando estes objetivos de integração entre Brasil e Uruguai, o Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL aprovou dois projetos de integração, a serem apoiados pelo FOCEM, na decisão CMC 09/2010 o Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva e pela decisão CMC 10/2010 o Projeto de Qualificação de Fornecedores da Cadeia produtiva de Petróleo e Gás. Além disso, desenvolveu projetos de atividades de integração envolvendo áreas como energia eólica, aeronáutica, erva mate, produtos fitossanitários e metamecânica (LEMOS et al, 2010, p.245)

As ações mais concretas direcionadas a efetivação destas diretrizes vieram tanto por meio das medidas de integração ferroviária, que ligam a capital do Uruguai, Montevideo, ao centro industrial brasileiro, São Paulo, como os projetos de integração energética por meio da parceria de investimentos da Eletrobrás, empresa brasileira de energia e da UTE, Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), do Uruguai.

Para o Brasil, a parceria estratégica abre novos campos de investimento para as empresas nacionais e multinacionais instaladas aqui, tende a fortalecer a presença econômica brasileira no país vizinho, permite a criação de vínculos positivos entre empresários das duas regiões, para melhorarem em competitividade e inovação, reduzindo custos de P&D. Em margens mais longínquas, permite ao país a barganha de um apoio político do Uruguai nos fóruns internacionais em que o Brasil tenta se posicionar como importante voz global.

As negociações avançaram para além da retirada, para o Uruguai, de dupla tributação cobrada pelo Brasil na reparação de navios nacionais em portos estrangeiros, tendo a própria produção de bens e serviços da indústria naval de ambos os países consideradas como de conteúdo local ou insumo nacional pelo Acordo Naval e Offshore entre ambos em 2014.

No acordo de complementação econômica número 2, os países declaram novamente a importância de incentivar investimentos no setor, incrementar o comércio entre eles e com o resto do mundo, bem como promover negociações para uma possível Política Naval e

Offshore do MERCOSUL (PNM). Trata-se de um caminho comum que pode permitir um salto qualitativo de todos os países envolvidos.

## 5.2 A ESTRUTURA DO SETOR NAVAL

O setor da construção naval é extremamente complexo pelas diversas ramificações que cria e das quais faz parte, bem como pelos mais variados fins que tende a obedecer a sua deliberada formação. Deliberada, porque sua formação, como um corpo coerente de cadeias a montante e a jusante, tendeu – nos países que avançaram significativamente no setor – a obedecer determinados princípios de interesses. Estes manifestavam-se ora como apoio na conquista e proteção de territórios, ou seja, mais direcionada à ampliação do poder nacional em matéria de política externa - como fora o caso do Brasil no período do Império ou mesmo da Inglaterra, ainda no século XVI, com o decreto do Ato de Navegação -, ora como medida de cunho mais propriamente protecionista em relação ao mercado interno, como fora o caso da Jonas Act (1920), nos Estados Unidos.

Outros motivos que tornam a construção naval movida por demandas que são propriamente criadoras de seu conteúdo de composição, são: as necessidades de determinado país de se incluir nas rotas de comércio de forma autônoma; as iniciativas para reduzir os custos dos fretes nas contas nacionais e o apoio e suporte às estratégias de desenvolvimento econômico nacional. Cabe ainda aludir as motivações e conturbações que fazem este mercado ser altamente volátil, a começar pelas constantes alterações na posição de vanguarda dos países que tem no setor um forte poder competitivo (NEIT-IE-UNICAMP, 2006).

Para confirmar esta dinâmica das posições de vanguarda, basta ver a sequência de mudanças nos países líderes na indústria naval, a começar pelo avanço marítimo dos portugueses – domínio na navegação de longo curso -, passando pela concorrência com os espanhóis, a disputa entre os holandeses e os ingleses, o predomínio da Marinha Inglesa até a ascensão dos EUA e, mais recentemente, o avanço e domínio, em termos de produção e tecnologia, do Japão e da Coreia do Sul.

Em termos técnicos, o setor é composto por um longo ciclo de produção que, a depender do tipo do produto, pode superar os 24 meses, entre a oferta e a entrega ao consumidor final, os armadores. Esse espaçamento temporal tende a condicionar a indústria naval às intempéries do ciclo econômico, basicamente porque um dos motores da construção, em termos de estímulos de mercado, é o preço do frete no mercado internacional, que varia a depender de fatores como as alterações no fluxo do comércio internacional.

Estas mudanças podem ser estilizadas por um ciclo marítimo circular, tendo o frete impacto tanto no viés de baixa quanto de alta do setor. O fenômeno funciona da seguinte maneira: a queda do frete provoca uma redução da demanda por embarcações e um aumento do desmonte, a frota passa então a crescer menos que a demanda por navios, o que gera, em determinado tempo, um distanciamento significativo entre demanda e oferta, tornando escassa a tonelagem de frota o que, por extensão, aumenta o pedido de novos navios. Novamente tem-se um distanciamento entre oferta e demanda, deste lado pelo crescimento da oferta dissociado da estabilização da demanda, o que faz com que os fretes caiam novamente (CEPAL, 2005).

Basicamente podemos definir o setor da construção naval por suas articulações a montante a jusante, tendo no centro a atividade de montagem dos navios. Os estaleiros são os montadores, responsáveis pela junção das peças e a formação do navio. Representam uma das poucas atividades produtivas onde a mercadoria produzida representa mais, em termos de valor, do que todo capital fixo instalado. Sua posição hierárquica, em relação às navipeças e ao armador, depende em muito do tipo de produto realizado e da estratégia de produção, podendo ser mais ou menos dependente de ambos.

Na parte de suporte ao estaleiro, há o setor da metalurgia, máquinas e equipamentos, navipeças, plataformas e indústrias moveleiras, serviços educacionais e a capacitação de serviços metrológicos (SEBRAE, 2008), bem como serviços de tecnologia da informação, design, criação de projetos. Pode-se considerar, na verdade, o setor como uma das mais pujantes fontes de inovação dentro de sua própria cadeia. A jusante se encontram os compradores de navios e plataformas.

Destrinchando a produção neste setor, podemos encontrar muitos outros elos à construção naval, que a tornam parte de uma grande cadeia. Além dos armadores, navipeças e indústria siderúrgica, encontramos as trading companies, os escritórios de certificação e projetos e o Estado (NEIT-IE-UNICAMP, 2006). Esta junção de vários atores, com interesses nem sempre coesos, condiciona a evolução estrutural do setor, em termos produtivos e tecnológicos, para além dos efeitos sinalizadores de mercado através do frete. A própria dinâmica da formação da demanda não necessariamente está correlacionada aos impulsos do frete, mas às diferentes estratégias dos diferentes atores a jusante no setor.

Em termos de processo de produção, a construção naval pode ser definida como um setor de intenso aporte de capital, o que envolve a participação: dos custos das terras litorâneas onde se desenvolve a atividade, dos equipamentos necessários para as mobilizações, como máquinas de montagem, corte e solda. Tem, portanto, elevado custo fixo

que deve ser equilibrado entre momentos de grande capacidade de utilização, até mesmo utilização plena da capacidade produtiva, e fases de grande ociosidade.

No entanto, também é uma atividade intensiva em trabalho, demandando abundante mão de obra de formação técnica e também de ensino superior. Essa configuração da atividade produtiva torna o fator trabalho determinante para a formação do custo de produção. Dentre outros fatores de competitividade, temos a diferenciação do produto - no caso o navio pode ser customizado, sofisticado ou padronizado - e a diferenciação do processo, que envolve curva de aprendizados, conhecimentos tácitos, formação de projetos e planejamento (NEIT-IE-UNICAMP, 2006).

Dos diferentes de produtos que podem ser fabricados em um estaleiro, temos navios de carga geral, graneleiros, tanque, porta containers, gaseiros, por operação de rolamento, químicos, ore-oil, rebocadores, militares, plataformas e navios de apoio.

### **5.3 CADEIA DE PETRÓLEO OFFSHORE E INTERSECÇÕES COM A INDÚSTRIA NAVAL**

A cadeia petróleo offshore, por sua vez, é formada por atividades ligadas à exploração, produção, escoamento, refino, transporte, distribuição e revenda de petróleo e gás natural. Da ponta inicial à final, há uma divisão de atividades produtivas que começa antes mesmo da exploração, com a parte da pesquisa científica, que faz o processamento e levantamento dos dados exploratórios, interpretação e sondagem, delimitação dos campos, estudos do reservatório, desenvolvimento da produção e a exploração em si mesma (SEBRAE, 2014). Da exploração ao refino<sup>45</sup>, temos entre as atividades principais as seguintes, dispostas aleatoriamente no quadro 7:

---

<sup>45</sup> Segmentos da atividade OFFSHORE presente no acordo de Integração Produtiva no MERCOSUL

**QUADRO 7 – PRINCIPAIS ATIVIDADES DA CADEIA DE PETRÓLEO OFFSHORE**

ENGENHARIA	CONSTRUÇÃO E MONTAGEM	MANUTENÇÃO INDUSTRIAL	SERVIÇOS ESPECIALIZADOS	SERVIÇOS GERAIS
CONSTRUÇÃO CIVIL	ELETRO-ELETRÔNICA	METAL MECÂNICA	MANUTENÇÃO INDUSTRIAL	SERVIÇOS GERAIS
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS	FABRICAÇÃO DE COMPONENTES	CALDERARIA	SERVIÇOS DE USINAGEM	CATERING
DRILLING (PERFURAÇÃO)	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	AUTOMAÇÃO	SERVIÇOS DE SUBSEA	APOIO MARÍTIMO
INSTRUMENTAÇÃO	COMÉRCIO E MATERIAL PARA ATIVIDADE OFFSHORE	CONSTRUÇÃO E MONTAGEM	SERVIÇOS DE PINTURA	TRANSPORTE E LOGÍSTICA

Fonte: (BRASIL,2010 APUD SEBRAE/RJ)

O setor tem grandes empresas petrolíferas que controlam boa parte do segmento, numa espécie de estrutura vertical. A cadeia conta ainda com muitas pequenas e médias empresas que fornecem serviços, peças, máquinas e equipamentos para atividade offshore, gerando uma grande quantidade de empregos, tendo ainda alto potencial para inovação.

A parceria para integração produtiva entre Brasil e Uruguai tende a seguir na construção de acordos que visem somar esforços não só para a maior complementariedade de ambas e o aumento dos níveis de comércio inter-firma, mas também na busca de uma inserção internacional competitiva, baseada em inovação e tecnologia nos processos e produtos do setor naval e offshore, conforme afirmam os programas de integração produtiva que englobam essas atividades.

Por isso, as empresas que compõem as cadeias produtivas naval-offshore devem unir forças para combater obstáculos como a pequena escala produtiva dos estaleiros existentes, a defasagem tecnológica, a desarticulação de uma rede de fornecedores locais de navieças e outros equipamentos, o elevado custo de financiamento a longo prazo, bem como a escassez de recursos humanos. Todos esses são problemas compartilhados por ambas economias.

O projeto Mercosul de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia produtiva de Petróleo e Gás é, nesse sentido, bastante oportuno, tendo como público alvo as

pequenas e médias empresas prestadoras de serviços. Muitos estudiosos defendem que é no setor de navieças onde ocorre grande parte das inovações das atividades naval-offshore (KUBOTA, 2014). O setor de navieças também concentra boa parte dos empregos gerados na cadeia produtiva. A articulação destas pequenas e médias empresas com empresas âncoras pode fazer avançar arranjos produtivos locais já instalados ou a serem estimulados<sup>46</sup>.

O programa de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia produtiva de Petróleo e Gás conta com quatro zonas de articulação: gestão de informação, mapeando, produzindo e difundindo dados sobre o setor e articulando o meio para o relacionamento entre às empresas âncoras e os fornecedores; competitividade, pelo desenvolvimento de competências e promoção de investimentos em pesquisas para inovação e tecnologia; acesso aos mercados; e gestão e governança, com acompanhamento de execução do projeto e avaliação.

A árvore de objetivos do programa nos mostra as metas gerais que se pretende difundir. Como podemos observar na parte inferior da figura 9, apresentada a seguir, o programa visa articular a criação de políticas governamentais de fomento à integração produtiva do MERCOSUL, que tenham como objetivo promover maiores interações entre empresas âncoras de cadeias produtivas presentes na região e fornecedores locais. Também se procura impulsionar a abertura de mercado para estas pequenas e médias empresas produtoras de máquinas, equipamentos e serviços.

Uma das metas é criar um novo ambiente de negócios entre estas empresas, deslocando dos sistemas de compras das empresas âncoras nacionais as empresas estrangeiras fornecedoras de produtos e serviços. Ou seja, realizando, via mercado, uma espécie de substituição de importações competitiva, fortalecendo a cadeia produtiva de Petróleo e gás do MERCOSUL.

Em outras palavras, tem-se em mente criar ou promover elos fortemente inter-relacionados regionalmente, que gerem um aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento, uma política de inovação integrada ao processo produtivo e um maior processo de informações entre as empresas âncoras, suas demandas e os fornecedores.

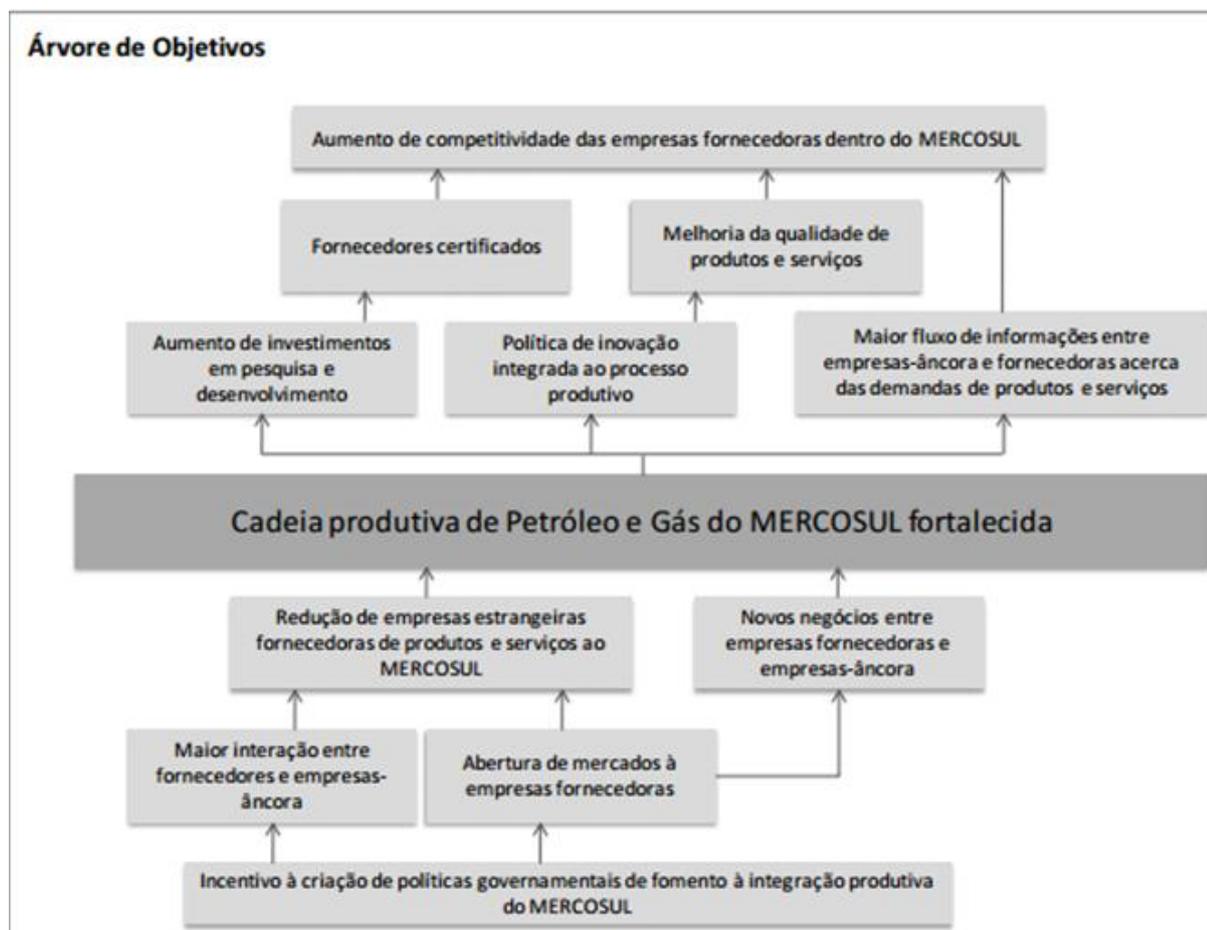
Neste caso, quanto mais a demanda é sofisticada e projetada em conjunto pelo fornecedor e o demandante, maior a possibilidade de se criar um correia sistêmica de inovação dentro da cadeia de produção. A meta do programa é criar uma lista de fornecedores

---

<sup>46</sup> Arranjos produtivos locais já existentes ou a serem estimulados: Argentina: Buenos Aires e Santa Fé; Brasil: Serra Gaúcha, região metropolitana de Porto Alegre, região metropolitana de Belo horizonte, Bacia de Campos no Rio de Janeiro, CEMPE RJ, Santos, região metropolitana de São Paulo, São José dos Campos; Uruguai: Montevideo; Paraguai: Assunção.

certificados, visando a melhoria da qualidade dos produtos e serviços que tornem, não só as empresas âncoras competitivas internacionalmente, mas também as pequenas e médias, como podemos na figura 9, que mencionamos anteriormente:

**FÍGURA 9** – ÁRVORE DE OBJETIVOS DO PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE FORNECEDORES DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS



(BRASIL, 2010, p.22)

O projeto visa reunir cem pequenas e médias empresas localizadas na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, com dez a quinze empresas âncoras e 15 arranjos produtivos. Uma das maiores e mais significativas empresas-âncoras é a Petrobrás, juntamente com a Transpetro. A Petrobrás, como uma verdadeira empresa da integração regional, dado que tem presença produtiva na Argentina, Uruguai e no Paraguai, é a grande indústria-chave na geração de uma demanda qualificada, oriunda da exploração e produção de petróleo e gás offshore.

A Petrobrás tem uma demanda altamente qualificada, o que exige de seus fornecedores um esforço superior para alcançar os requisitos de qualificação, investindo em pesquisas de inovação e tecnologia. É da irradiação dos efeitos econômicos da atividade da petroleira brasileira que se criou um enorme impulso de crescimento da indústria naval no Brasil, que, como mostramos, foi tão forte que superou as barreiras nacionais e alcançou o território vizinho, o Uruguai.

A despeito de inúmeros projetos de integração desenvolvidos entre os dois países dentro do GAN, como a Hidrovia Brasil-Uruguai; os intercâmbios para a construção de uma parceria no setor energético; cooperação na pesquisa de fronteira na biotecnologia e na nanotecnologia; bem como os acordos de livre circulação de pessoas e permissão de residências; as atividades que tem dado forte propagação às medidas de integração entre Brasil e Uruguai são decorrentes do setor naval-offshore.

Portanto, é fundamental que os acordos avancem, que os investimentos da Petrobrás na exploração e produção de petróleo e de sua subsidiária, a Transpetro, não sejam prejudicados pelo ajuste interno das contas da própria empresa ou pelas denúncias de corrupção que a envolvem, pois a indústria naval e a demanda do setor offshore são o substrato do processo de integração que vem ocorrendo entre o Brasil e o Uruguai.

#### **5.4 INTEGRAÇÃO NAVAL-OFFSHORE E ARRANJO DE CLASSES**

Conforme vimos na seção anterior, alguns projetos de desenvolvimento do Uruguai, ao desaguarem na estratégia de tornar o país um centro de logística de transporte na região, permitiram a criação de demanda para o reestabelecimento de sua indústria naval, concentrada na parte de reparação de embarcações, mas também com presença na construção naval. Acrescenta-se, a essa demanda em potencial, aquela vinda do Brasil, por meio das projeções de investimentos da Petrobrás na extração do petróleo offshore e da contratação de construção, realizada e presumida, de embarcações e plataformas para a atividade de extração de petróleo em alto mar.

O governo uruguaio estimulou a indústria naval por meio de incentivos fiscais e investimentos públicos, bem como parcerias com investidores privados nacionais e estrangeiros. A política de coordenação estatal, envolvendo instituições governamentais, a Armada Nacional do país e o cluster naval – constituído recentemente -, foi capaz de construir os alicerces iniciais de uma demanda para a indústria, que contou, de início, com a

encomenda de navios para a ANCAP, da Armada Nacional e do empreendimento de uma empresa transnacional de celulose, que iniciou suas operações no país há pouco tempo.

No Brasil, por sua vez, o sinal inicial para a retomada da indústria naval também não foi exatamente aquilo que é mais sintomático no setor - o preço do frete –, mas a decisão do governo brasileiro de criar uma política de recuperação industrial com o Plano Navega Brasil<sup>47</sup>. Para tanto, visava-se aproveitar as bases formadas pela capacidade produtiva gerada durante 1950-1980, época em que a indústria naval brasileira avançou a passos largos e se tornou a segunda maior do mundo, em número de encomendas.

Complementam esse quadro a realização do PROMEF, Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (2004), o PROMEF HIDROVIAS (2004), o PROREFAM, Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo para Exploração e Produção de Petróleo da Petrobrás (1999), e a adoção de uma visão estratégica para a indústria naval por parte do governo federal.

Com essas políticas, o governo almejava voltar a construir navios no Brasil, buscando promover a formação de estaleiros modernos e competitivos e uma robusta indústria de navieças. Desde então, a indústria naval brasileira passou a deslançar, atraindo investimento externo e rearticulando os encadeamentos industriais. O setor, altamente demandante de mão de obra, chegou a empregar, em 2014, 82.472 empregos, 651% acima do resultado de 2004, quando as políticas públicas para o setor passaram a ter maior relevância.

Destas duas experiências, podemos observar a construção do arranjo de classes que funda e tende a coordenar a construção da integração produtiva no setor entre os dois países, formando suas possibilidades e limitações. A dança entre as estruturas burocráticas governamentais, empresas públicas, instituições, trabalhadores e capital privado é o ato como representação de uma música composta por interesses divergentes, que, em certa medida, se sobrepõem, enquanto se complementam.

Para avaliarmos a capacidade destes atores em dançar ao som da integração, precisamos fazer um diagnóstico de sua participação na construção desse processo. É preciso observar tanto a sua quota-parte na formação do projeto de integração, quanto a perspectiva que tem de influenciá-lo.

Em primeiro lugar, olhemos os passos de dança do Estado que, como vimos, tem papel fundamental no setor dos dois países.

---

<sup>47</sup> Plano Navega Brasil contava com modificações nas condições de crédito aos armadores e estaleiros, com vistas a reaquecer o setor (PASIN, 2002, p.123). Não teve, como resultado, a produção de nenhum navio em território nacional.

O Estado auxilia na coordenação; ajusta legislação e instrumentos de financiamento; oferece suporte em formação de mão de obra e investimento em pesquisa e desenvolvimento através das Universidades públicas e Institutos públicos; coopera para atrair e garantir demanda para o setor no campo doméstico e, além de prover proteção de mercado, busca e incentiva a realização de parcerias externas.

Não estamos tratando de uma espécie de “Estado Empresarial”, característico do processo de substituição de importações, onde o próprio faz parte da estrutura produtiva, através do investimento público em áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento da atividade de produção de outras mercadorias. Considera-se, isso sim, um Estado Gerencial, responsável pela organização dos recursos e a harmonização do processo produtivo, garantidor da segurança legal, dos incentivos fiscais e do planejamento, associado aos empresários do setor, das bases gerais sobre as quais se sustenta a produção.

Esse Estado Gerencial opera por várias vias, mas, além das supracitadas, há aquela que é oriunda das estruturas montadas pelo Estado Empresarial: as empresas públicas. No período do neoliberalismo, onde se tentou desmontar o Estado, muitas das grandes empresas nacionais foram privatizadas, com o intuito de fazer caixa para pagar dívidas, mas algumas delas resistiram ao “teste de estresse” do avanço do capital estrangeiro.

No caso do Brasil, empresas públicas que antes estavam protegidas pela noção de “interesse nacional” – construída pelo pacto de classes que deu o tom do desenvolvimento nacional durante muitos anos – e pela decorrente concepção de atividade estratégica para o desenvolvimento, foram entregues ao capital estrangeiro. Outras foram salvas pela ação dos Partidos políticos e sindicatos.

No Uruguai, muitas privatizações foram evitadas pela ação da força popular, na realização democrática de plebiscitos, coleta de assinaturas, discussão de porta em porta, onde o povo decidia o destino de seu próprio investimento, à revelia dos interesses de certas forças políticas e econômicas.

Por meio de algumas dessas empresas, é que este que chamamos de Estado gerencial tem articulado o setor da construção naval e petróleo offshore. No Brasil, a Petrobrás tem participação fundamental no desenvolvimento do projeto que visa reerguer a indústria naval e tornar o país um potencial energético através da exploração do pré-sal. No Uruguai, a ANCAP e a Armada Nacional cooperam na articulação do setor da construção naval, organizando e participando do cluster naval de Montevideo.

Essas empresas públicas são o segundo elo da corrente de grupos sociais que formam a integração produtiva entre Brasil e Uruguai no MERCOSUL, dentro das cadeias naval-

offshore. Segundo elo, mas não um menos importante dançarino, porque elas funcionam ou podem funcionar, de fato, dinamizando e influenciando grande parte do tecido produtivo, através de suas demandas e de sua participação na formação da oferta. São empresas e indústrias que se tornam motrizes, em determinado momento, pela capacidade que têm de serem a expressão e o canal de fluidez do crescimento econômico, através de sua composição técnica (PERROUX, 1964).

Como mostramos acima, no Brasil, a Petrobrás e sua subsidiária, a Transpetro, funcionam como empresas públicas que, correlacionadas com o Estado brasileiro, criam ou dão impulso para a indústria doméstica de navieças e estaleiros, bem como partes e componentes eletrônicos e outros setores que formam para a cadeia produtiva “naval-offshore”. Essas grandes empresas nacionais recebem e distribuem a dinâmica do crescimento, se configurando, portanto, como verdadeiras indústrias-chave de um complexo industrial formado ao seu redor.

No caso do Uruguai, as demandas da ANCAP e da Armada Nacional do país é que funcionaram como distribuidor inicial de crescimento. Não se configuraram exatamente como indústria motriz do setor naval no país, mas permitiram o passo inicial de sua reestruturação. No Uruguai, o Estado também funcionou diretamente como gerenciador do crescimento, criando ou direcionando uma série de estímulos econômicos que impulsionaram o setor, por escolhê-lo como estratégico, declarando, inclusive, o próprio polo industrial naval de Montevideo como de interesse nacional em 2010 e de interesse departamental em 2011.

Ademais do Estado e das empresas públicas ou, melhor dizendo, dos burocratas e políticos presentes na estrutura administração do Estado e nas empresas públicas, outro grupo social bastante presente no setor naval-offshore e, por extensão dos acontecimentos, na integração produtiva, é o capital privado.

A participação desse capital na formação da própria cadeia e da integração produtiva varia, a depender de sua própria composição orgânica, do lugar em que se encontra na cadeia produtiva naval e offshore, bem como de sua proximidade com as estruturas burocráticas nacionais. As grandes empresas, que dominam os setores mais rentáveis e de maior participação relativa de capital na cadeia naval e offshore, são aquelas que melhor tendem a usufruir dos canais de integração produtiva, por sua maior capacidade de coletar informações do mercado, descentralizar a atividade produtiva e articular-se na esfera política.

O capital privado de pequeno e médio porte, presente em setores como fabricação de equipamentos e ferramentas, eletro-eletrônico e automação, por exemplo, tende a melhorar sua escala de produção pela ampliação de seus mercados e pela possibilidade que tem de, por

intermédio dos canais de comunicação criados dentro da estrutura do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL, estabelecer parcerias em produção, pesquisa e desenvolvimento.

A dança do capital privado, nacional ou estrangeiro, segue o tom da organicidade dado ao projeto de integração pelos poderes públicos, os quais, por sua vez, sofrem os efeitos das pressões políticas da sociedade civil. O que, em termos mais concretos, significa que, tanto quanto forem débeis os poderes de pressão política dos capitais mais fracos e aqueles aos quais seus interesses são vinculados, mais frouxas serão as regulamentações incidentes sobre a integração produtiva e vice-versa.

Apenas a título ilustrativo do que queremos dizer sobre os efeitos da ausência de instituições que regulem e participem do planejamento, junto ao capital privado, do processo de integração, vale recordar que nos anteriores projetos de integração regional, como a ALALC E ALADI, a perspectiva de reorganização da atividade produtiva na região esteve condicionada à ação do mercado, ou melhor, das decisões das empresas privadas, que fizeram um ajuste em suas operações, à revelia do interesse das populações e dos próprios Estados membros do MERCOSUL. As grandes beneficiadas desse processo foram as empresas multinacionais, que encontraram espaço aberto para racionalizarem sua produção. Como especial esfera de articulação, podemos observar o processo de outsourcing das empresas do setor automotivo.

Os trabalhadores, por sua vez, dão passos com menores condições para influenciar o sentido de finalidade da integração, tanto por sua incipiente organização regional, quanto pela ausência de instrumentos que lhes permitam ter maiores poderes de realização dentro do projeto de integração. A ação dos trabalhadores tende a acompanhar a própria estrutura sobre a qual desempenham a atividade laboral, a tal ponto que “trabalhadores mais internacionalizados” são “decorrentes” de setores produtivos mais internacionalizados.

Entre as várias formas de romper com essa dinâmica de exclusão dos trabalhadores, também encontramos a formação de instituições regionais. Outra alternativa, mais radical e com resultados bastante mais promissores, é o incentivo a criação de novas cooperativas de trabalhadores e a formação de parcerias entre aquelas já existentes.

Algumas cooperativas no norte do Brasil já estão vinculadas ao projeto do fortalecimento do setor naval no país. Elas requerem do Estado uma parte dos recursos destinados aos grandes estaleiros, por meio do Fundo da Marinha Mercante, para adentrarem com mais vigor na crescente demanda do setor naval, conforme afirma Márcio Lopez de Freitas, então presidente da Organização das cooperativas brasileiras:

Temos condições de apresentar projetos ousados para a região Norte, e será uma grande oportunidade para as cooperativas, além de promover o desenvolvimento regional, proporcionando o fortalecimento da matriz brasileira de transporte de pessoas e de carga fluvial. (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, 2015)

Soma-se a isto, para o fim de dar maior voz aos trabalhadores, à criação de instrumentos de integração regional como o MERCOSUL OBRERO, que funcionará como uma instância de discussão destinada apenas aos trabalhadores dos Estados-membros e suas cooperativas. Este projeto tem o objetivo de formar um espaço para empresas de autogestão pensar ações conjuntas para questões referentes a transferência tecnológica, gestão de matérias primas, capacitação e formação de mão de obra, com a finalidade de promover aumento de produtividade, geração de novos conhecimentos e internacionalização produtiva

Em síntese, a criação de instituições que norteiam o diálogo entre as partes do capital, trabalhadores, Estado e organizações não governamentais são um avanço, no sentido de construir uma organicidade menos permissiva ao poder dos grandes capitais em determinar os sentidos do MERCOSUL na integração produtiva. Ao avançarem na democratização dos espaços de discussão e realização dentro do bloco, as instituições podem possibilitar a emergência de um variado número de finalidades em disputa pela integração, tornando o processo mais plural e mais rico.

O Uruguai é exemplo neste sentido pela formação do cluster naval de Montevideo, onde se reúnem entidades governamentais, trabalhadores, seus sindicatos e pequenos e médios empresários. Nesse âmbito são discutidas para discutirem as formas de organização da atividade produtiva, a questão da formação de novos profissionais e a transferência de tecnologia, entre outras questões.

O cluster de Montevideo não é um fórum em que os trabalhadores se queixam dos salários e empresários dos custos da produção, mas onde ambas as partes se esforçam para pensar a evolução da atividade a qual fazem parte. Há uma espécie de pacto de classes, composto pela mística do desenvolvimento deste setor, onde empresário e trabalhadores no Uruguai cooperam para a produção e reparação de navios. A organicidade geral é resultado da ação do Estado e de suas ordens burocráticas, funcionando como árbitros do processo desta “cooperação antagônica”.

A construção de uma integração produtiva no MERCOSUL deve basear-se na formação de interesses em comum, o que implica a necessidade de um acordo de classes transnacional, bem como na crescente democratização dos processos de formação do espaço econômico-social único entre os Estados membros.

Dada a própria transnacionalização produtiva das economias da região e que o desenvolvimento compreende, entre outras coisas, o acesso a novas técnicas, esse pacto de classes implica a articulação com grupos sociais que não estão objetivamente vinculados a uma estrutura de interesses ligados ao MERCOSUL da integração produtiva, ou seja, grupos que tem seu centro de decisão fora do sistema em questão. São capitais de origem estrangeira ou nacional - dependente e associado -, que buscam uma extração imediata das riquezas da região, através da exploração de seu mercado interno, seus recursos naturais e mão de obra.

A tarefa fundamental da estrutura burocrática governamental é, portanto, a formação de instituições que incluam as mais variadas fontes de poder da sociedade civil internacionalizada na construção do interesse em comum dentro do MERCOSUL. Também fundamental é organizar os fluxos impulsionados pelas atividades decorrentes desses interesses em comum para a direção do fortalecimento, na estrutura de poder econômico do bloco, das classes sociais regionais mais fragilizadas e culturalmente afastadas dos padrões de pensamento colonizado. Assim, pela luta de classes dentro destas instituições, caminhar no sentido de internalizar e iniciar a democratização do centro de decisões sobre a integração entre nossos povos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Se va enredando, enredando  
 Como en el muro la hiedra  
 Y va brotando, brotando  
 Como el musguito en la piedra, ay sí, sí, sí ”

Violeta Parra, Volver a los diecisiete

A história que contamos até aqui, com todos os seus matizes, idas e vindas, esperanças e dissabores que encontraram neste intervalo de tempo-espço o lugar de sua concretização, é muito mais dinâmica do que podemos captar com nossa percepção de passado, presente e futuro. Isso - pela coerência inconveniente do real para com a ciência – torna bastante complexa a atividade do cientista, que deve desafiar a realidade que o encara sem utilizar-se de artifícios dogmáticos.

Assim que, aquele que escreve sobre o hoje com a esperança de vislumbrar as possibilidades do amanhã, pode estar tão equivocado quanto aquele que analisa o ontem com a tentação de encontrar uma verdade luminosa para o hoje. A dificuldade em lidar com o real não deve ser motivo para não tentar o diálogo com ele, mas o pesquisador que avança por essas difíceis conversas de investigação deve estar ciente que o peso de suas anotações pode ser pueril, sendo a razão do agora a loucura do em breve.

Não nos referimos às virtuosidades da história, que nos contam sobre a dialética do real e que a muitos enlouquecem, como uma forma de *mea culpa* que inaugura o que diremos a seguir e isenta o que anteriormente afirmamos, os eximindo de responsabilidades - tanto porque este mesmo não é o lugar apropriado para nosso lamento. Fazemos a referência para que se entenda que tanto quanto foram frustrados os grandes sonhos de integração ao longo do século XIX e XX na América do Sul, pode o começo deste século XXI repetir o enredo.

Todavia, destacamos em capítulos que antecederam a este o que simboliza qualquer projeto de integração, mas não nos custa recordar - por força da necessidade - que a integração é, como qualquer outra atividade social, filha da luta política. E que, por isso, mesmo que a olhos vistos se desenhe uma crise estrutural das articulações nesta direção, continuamos a pensar e propor a integração como uma via de desenvolvimento regional, alternativa para saída do subdesenvolvimento e da dependência.

Mas que crise estrutural é esta que aventamos como hipótese? De onde ela pode surgir? E quais os impactos no MERCOSUL? Parecem ser estas as primeiras perguntas ao nos

depararmos com a ideia de crise, num bloco econômico regional que há pouco tempo se recupera da turbulenta década de 1990, e que anunciou ao mundo, com a virada à esquerda da política nacional nos países que o integram, um Consenso substituto ao de Washington, o Consenso de Buenos Aires<sup>48</sup>.

Paradoxalmente, a conturbação no bloco pode ser resultado do mesmo processo que deu aos países que o compõem uma relativa tranquilidade para atravessar os primeiros impactos de outra turbulência: a crise financeira, desencadeada pelo estouro da bolha imobiliária nos EUA e seu respectivo “mercado financeiro sombrio”, que se espalhou rapidamente aos países desenvolvidos da Europa.

Fazemos menção ao que ficou conhecido como relação “Sul-Sul”, uma maior aproximação comercial entre os países que se encontram no quadrante sul do mundo, que ajudou a diversificar os parceiros de comércio dos países da América do Sul, criando, de certo modo, um cordão de isolamento para a região quando irrompeu a crise nos EUA, que logo se espalhou por muitos países da União Europeia.

Caso esse processo de diversificação de parceiros não tivesse ocorrido – juntamente, é claro, com o processo de valorização dos preços das commodities exportadas pelos países sul-americanos – é provável que muitos países da região não teriam condições financeiras para levar adiante um forte processo de reorientação da acumulação de capital para o mercado interno, enquanto o desenrolar da crise externa acontecia.

Com o crescimento da China e de todo sistema do leste-asiático, configurado como uma teia da produção global de valor, muitos países da América do Sul experimentaram forte crescimento dos preços das commodities que exportam, como já afirmamos, o que gerou um aumento significativo das reservas em dólares, crescimento do agronegócio em termos de receita e de poder em suas sociedades. A parte “contraposta” ao latifúndio, a indústria, sofreu com a inundação nos mercados de produtos oriundos do sistema leste-asiático, mais baratos que os nacionais, pelo baixo custo de mão de obra e aporte tecnológico.

Os dados do comércio exterior do MERCOSUL mostram um reflexo dessa relação. Em 2005, a participação dos produtos primários na pauta de exportações do MERCOSUL para o mundo era de 34,96%, segundo os dados da UNCONTRADE. Em 2014, esse dado passou a representar 50,15% do total exportado. As exportações de produtos de baixa, média e alta tecnologia declinaram, no período comparado.

---

<sup>48</sup> Deu base ideológica a uma proposta de integração produtiva entre os países da região, retomando às antigas virtudes do Programa de Integração e Cooperação Econômica promovido antes.

A China se tornou o maior parceiro comercial para as exportações do MERCOSUL em 2014, com 14,84% do total exportado. Estados Unidos, Brasil e Argentina vieram, em sequência, respectivamente com 10,19%; 5,91% e 4,92%. A China é também o principal parceiro do comércio exportador de produtos primários, com 25,1%, muito distante do segundo lugar, os EUA, com 5,38%. Disto decorre que grande parte do incremento do papel das exportações de produtos primários, no total exportado pelos países do MERCOSUL, é direcionado ao mercado chinês.

A queda dos preços dos produtos que o MERCOSUL exporta, somada à desaceleração do crescimento dos países emergentes como a China e a letargia dos países desenvolvidos em encontrar soluções para a crise, tende a levar a região ao crônico problema que a configura como subdesenvolvida e dependente: os déficits no balanço de pagamentos. O que, em geral, historicamente tem levado muitos dos países da região a embarcar em acordos de livre comércio que apenas reforçam o caráter de especialização regressiva de suas economias.

As questões internas aos países do bloco, por sua vez, são também relevantes para o delinear da crise, e as três principais economias do MERCOSUL tomam posições bastante controversas com relação às perspectivas de uma integração produtiva.

Argentina e Brasil, países que representam o maior comércio e produto interno bruto do MERCOSUL, se encontram em graves problemas internos. O Uruguai, com um presidente menos entusiasta do bloco, em comparação a seu antecessor, demonstra insatisfação e pressiona por sua abertura.

A Argentina, para conter dólares, tem adotado uma série de medidas protecionistas que atingem os próprios parceiros do MERCOSUL. O Brasil, por sua vez, é envolto em uma séria crise interna, econômica e política, e está em situação de paralisia; ao aperto das contas públicas, provocadas pelo déficit no balanço de pagamentos, o país tem respondido com um duro ajuste fiscal, que compromete, entre outras coisas, os investimentos produtivos de empresas brasileiras na região.

Como é recorrente, a propagandeada alternativa à crise que atinge os Estados-membros tem surgido pelo caminho da maior abertura. Brasil e Uruguai defendem, publicamente, que o MERCOSUL precisa ser atualizado, frente aos desafios atuais. Os presidentes dos dois países falam em referência a uma maior flexibilização do Tratado de Assunção. A ideia de que os Estados do bloco poderiam realizar negociações em separado com terceiras nações, é uma das que mais destaque recebe das autoridades públicas e de parte da imprensa, contrária à formação de um espaço econômico regional pelos meios que mencionamos nesta pesquisa.

Essas questões põem em risco a tentativa de construir uma integração produtiva entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, baseada na tônica do Consenso de Buenos Aires. O próprio modelo de conteúdo de visão que representa a parceria estratégica entre Brasil e Uruguai está ameaçado. A crise política brasileira, que paralisa a empresa-chave dos setores mais dinâmicos do projeto de integração entre ambos os países, a Petrobrás, é um forte vetor que contribui para que os esforços na direção de criar uma alternativa à integração comercial se desfaçam ou, pelo menos, sofram considerável ameaça ou fragilização.

Para encontrar uma solução aos problemas imediatos de suas economias, que, como mostram as histórias e os dados econômicos, são cíclicos e crônicos, os países que conformam o MERCOSUL devem buscar fortalecer suas próprias relações produtivas através do investimento produtivo compartilhado. O estímulo à criação de parcerias entre as empresas privadas e a criação de empreendimentos públicos plurinacionais, com vistas a melhorar a inserção internacional de nossos países, pode se configurar como uma alternativa econômica à região, que atualmente aposta na negociação por abertura de mercados externos para venda, prioritariamente, de suas commodities.

A luta é pela formação de um novo espaço econômico regional, onde, pela articulação de forças produtivas e capacidades científico-técnicas das economias da região, seja possível avançar na formação de uma autonomia relativa que, ao enfrentar a heterogeneidade estrutural que marca nossas economias, garanta passos de uma caminhada em direção a uma homogeneização social. A questão é que, pela dinamização e difusão do crescimento, surjam oportunidades para fortalecer novos grupos sociais aptos a transformar a realidade política da região (FURTADO, 1992).

Deste modo, esse espaço econômico deve se dar pela capacidade dos Estados-membros do MERCOSUL de construir um sentido de finalidade a acumulação de capital, assumir sua orientação. Antigos antípodas às teses desenvolvimentistas dos cepalinos, críticos do modelo de industrialização e do caráter de lumpemburguesia dos empresários da região se aproximam deste diagnóstico.

O próprio Ruy Mauro Marini (1992, p.145), ao defender a formação de uma nova economia, com a inclusão de muitos contingentes populacionais “à cultura, ao trabalho e ao consumo, mediante uma adequada alocação de investimentos, uma verdadeira revolução educacional, a redução das taxas de superexploração do trabalho e, portanto, uma melhor distribuição de renda”, em muitos aspectos apresenta um programa de ação política que está próximo aquilo que entendemos ser necessário construir para superar o subdesenvolvimento e a dependência.

Finalizamos esta pesquisa com a noção de que o tempo atual e suas dificuldades nos recordam que continuamos a dever uma resposta ativa ao alerta de Juan Domingo Perón (1953): “Pienso yo que el año 2000 nos va a sorprender o unidos o dominados”. A integração produtiva tem muito a contribuir nessa direção.

## 7 REFERÊNCIAS

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (Ed.). **Construção Naval: breve análise cenário brasileiro em 2007**. Brasília: Brasília Editora, 2008,p.181

---

\_\_\_\_\_. **Integração Produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília, 2010, p.416

ALMEIDA, R. Paulo. **Mercosul no contexto Regional e Internacional**. São Paulo. Edições Aduaneiras, 1993. 208 p.

BAUMANN, Renato; NG, Francis. Complementariedade produtiva regional e competitividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Brasília, v. 110, n. 1, p.22-43, mar. 2012. Trimestral. Disponível em: [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp)>. Acesso em: 21 set. 2015

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Económica**. Lisboa: Livraria Clássica, 1961. 445 p.

BAMBIRRA, Vania. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis. Insular, 2012. 223 p.

BBC BRASIL. **Após 17 anos, Mercosul ainda engatinha**. 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/printable/080303\\_ams\\_uruguai\\_mercosul\\_aw.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/printable/080303_ams_uruguai_mercosul_aw.shtml)>. Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai**. 2012. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3114:comunicado-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3114:comunicado-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280)>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Projeto MERCOSUL de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás**. Brasília, 2010

CALDAS, Cadu. Apoio do BNDES a novo porto no Uruguai é criticado por possível prejuízo ao movimento de Rio Grande: Banco brasileiro estaria analisando financiamento para a construção de terminal em Rocha. **Zero Horas**. Porto Alegre, abr. 2014. Disponível em: [ttp://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2014/04/apoio-do-bndes-a-novo-porto-no-uruguai-e-criticado-por-possivel-prejuizo-ao-movimento-de-rio-grande-4480988.html](http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2014/04/apoio-do-bndes-a-novo-porto-no-uruguai-e-criticado-por-possivel-prejuizo-ao-movimento-de-rio-grande-4480988.html).

Acesso em: 15 out. 2015

CARNEIRO, Mariana; COLOMBO, Sylvia. **Favorito na Argentina, peronista quer melhorar relação com Brasil**. 2015. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/09/1687259-favorito-na-argentina-peronista-quer-melhorar-relacao-com-brasil.shtml>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As tradições do Desenvolvimento-Associado**. 1973. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/items/view/323>. Acesso em: 02 out. 2015.

CONESA, R. Eduardo. **Conceptos fundamentales de la integración económica**. Buenos Aires: Revista Integración Latinoamericana, 1982. P.2-27

CÓPOLLA, JÚLIO. Si Uruguay no hace un puerto de aguas profundas, lo hace otro. **EL OBSERVADOR**, 2015. Disponível em: <http://www.observador.com.uy/si-uruguay-no-hace-un-puerto-aguas-profundas-lo-hace-otro-n673213>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América latina na Globalização. *ENSAIOS FEE*, Porto Alegre, v.27, n.1,p.135-152, maio 2006

COX, R. 2007. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. *In*:

GILL, S. (org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ. p.101-123

\_\_\_\_\_. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**, en Millennium - Journal of International Studies Junio, 1981, vol. 10, p. 126-155

ENGENHARIA, Planave S.A. Estudos e Projetos de. **Estudios Preliminares del Puerto de Aguas Profundas**, 2014.

ESTEVADEORDAL, Antoni et al. As cadeias globais de valor são realmente globais?: Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Brasília, v. 115, n. 1, p.6-25, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp)>. Acesso em: 21 set. 2015.

OBSERVADOR, El. **Vázquez con Dilma para avanzar en “sinceramiento” del Mercosur**. 2015. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/vazquez-dilma-avanzar-sinceramiento-del-mercosur-n303030>>. Acesso em: 28 maio 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (Brasil). **Cooperativas recorrem ao Fundo da Marinha Mercante**: Investimento no transporte fluvial deve beneficiar a logística da produção das regiões, Sul, Sudeste e Centro Oeste. 2014. Disponível em: [http://www.ocb.org.br/site/servicos/noticias\\_detalhes.asp?CodNoticia=11472](http://www.ocb.org.br/site/servicos/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=11472) >. Acesso em: 15 nov. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO: **Menem se desculpa e diz que ama o brasil**. São Paulo, 09 jul. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/09/brasil/14.html>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_ **De La Rúa consegue o que Menem não consegue**. São Paulo, 10 set. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1010200105.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_ **Leia a Íntegra do Consenso de Buenos Aires**. São Paulo, 16 out. 2003. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>> Acesso em: 22 jun 2015

FLORES JUNIOR, Renato G. A fragmentação mundial da produção e comercialização: Conceitos e questões básicas. In: **Integração Produtiva**: Caminhos para o Mercosul. Brasília: Abdi, 2010. p. 56-113. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração Produtiva Caminhos para o Mercosul.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 268p. (Biblioteca fundo universal de cultura. Estante de economia)

\_\_\_\_\_. **BRASIL: a construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87 p.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1978. 235 p.

\_\_\_\_\_. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. 122 p.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. 234 p.

GERREFI, Gary. **Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización**. *Problemas del desarrollo*, México, v.32, n.125, p.9-37, 2001

GRONDONA, Mariano. **La integración em el contexto histórico-filosófico del siglo XXI**. *Revista de La Integración*, Buenos Aires, n. 1, p.9-39, nov. 1967.

HAMAGUCHI, Nobuaki. Integração Produtiva regional no Leste da Ásia. In: INDUSTRIAL, Agência Brasileira de Desenvolvimento. **Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul**. Brasília: Abdi, 2010. p. 304-343. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração Produtiva Caminhos para o Mercosul.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Entrevista Roda viva**. 1999. Disponível em: <[http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/612/entrevistados/luiz\\_felipe\\_lampreia\\_1999.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/612/entrevistados/luiz_felipe_lampreia_1999.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

LINS, H. N. **MERCOSUL: destaque para a cooperação**. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 5, n.1, p. 55-75, 1994.

\_\_\_\_\_ **Dinâmicas planetárias e efeitos locais: a ótica das cadeias mercantis.**

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 21, p. 83-110, 2007.

LUCÁNGELI, Jorge. **MERCOSUR: progresa la integración productiva.** In: *Revista del CEI*, Nº 12, Agosto 2008. < [http://www.cei.gov.ar/userfiles/parte2\\_24.pdf](http://www.cei.gov.ar/userfiles/parte2_24.pdf)> (consulta: 08 ago. 2015).

MACHADO, João Bosco M. Integração Produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul. In: INDUSTRIAL, Agência Brasileira de Desenvolvimento. **Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul.** Brasília: Abdi, 2010. p. 304-343. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração Produtiva Caminhos para o Mercosul.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

MALLMANN, Maria Izabel; SEITENFUS, Vera. **CRONOLOGIA DO MERCOSUL (1985-1999).** Disponível em: <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Home.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e Revolução.** Florianópolis: Insular, 2012. 270 p.

\_\_\_\_\_ **Dialéctica de la dependencia.** 11. ed. México: Era, 1991. 101

\_\_\_\_\_ **América Latina: dependência e integração.** São Paulo: Página Aberta, 1992

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril, 1983. 288 p.

MARQUES, Felipe González. **Mercosur es la solución, no el problema.** 1999. El país. Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1999/08/02/opinion/933544810\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1999/08/02/opinion/933544810_850215.html)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Integração Produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: INDUSTRIAL, Agência Brasileira de Desenvolvimento. **Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul.** Brasília: Abdi, 2010.

p. 254-303. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração Produtiva Caminhos para o Mercosul.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Integração%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil) (Ed.). **Integração da América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 249 p.

---

\_\_\_\_\_. **Brasil-Uruguaí: Os próximos 20 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 308 p.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Unesp, 2003.

PEREZ, Carlota. **El Cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como objetivo móvil**. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, num.75, dec.2001, p.115-136

PERONISTA, Archivo. **Juan Domingo Perón Discurso en la Escuela Nacional de Guerra**. 1953. Disponível em: <<http://archivoperonista.com/discursos/juan-domingo-peron/1953/discurso-en-escuela-nacional-guerra/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967. 755 p.

\_\_\_\_\_. **Quién integra? en beneficio de quién se realiza la integración?**. *Revista de La Integración*, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p.9-39, nov. 1967.

PINTO, Álvaro Vieira. **Ciência e Existência: Problemas Filosóficos da Pesquisa Científica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 537 p.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972. 390p.

PREBISCH, Raul et al. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSTHOWSKY, Ricardo et al (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

RAMOS, Hugo Daniel. **Congresos Nacionales y MERCOSUR: posiciones partidarias en Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2006)**. In: LA CIENCIA POLÍTICA DESDE EL SUR, 4., 2012, Montevideo. **Artigo**. Montevideo, 2012. p. 28

RAMOS, Jorge Abelardo. **Historia de la Nación Latinoamericana**. <<http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20-%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>> (visitado em: 20, maio, 2015)

REIS, Cristina Fróes de Borja; ALMEIDA, Julio Sérgio Gomes de. **A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor comparativamente aos BRIICS**. Campinas, 2014. 26 p. (Textos para discussão).

REVELEZ, B. Lincoln. **Uruguay y los procesos de integración regional: Trayectorias, cambios y debates**. Civitas. Rio Grande do Sul. vol. 10, núm. 1, enero-abril, 2010, pp. 97-117

REYNOSO, Plácido García. **Probables Efectos del Tratado de Montevideo em la industrialización de América Latina**, in: El Trimestre Económico Vol. 27, No. 106(2) (Abril-Junio de 1960), pp. 193-202

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização: Processos de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 527 p.

RICARDO, DAVID. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Abril Cultura, 1982. 284

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1979. 152 p.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 260 p.

\_\_\_\_\_. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**, Hucitec, São Paulo, 1994. (4ª edição: 1998)

SEBRAE (Pernambuco). **Cadeia produtiva da Indústria naval**. Recife: Reprocenter, 2008. P.38

SOUZA, Nilson Araújo de. **América Latina: as ondas de integração**. Oikos, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p.88-126, abr. 2012.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da Integração e o Mercosul: Estratégias**. Florianópolis: Ufsc, 1997. 250 p.

SCHUMPETER, Joseph A. **Historia da análise econômica**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 479 p.

SPIEL, Hector Gross. Tratado no Cone Sul quer integração. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 10-10. mar. 1991.

STRANGE, Susan. **Power diffused: state and non-state authority in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 3-15

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importação ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 8.ed Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 263p. (Biblioteca de Ciências Sociais. Economia)

---

\_\_\_\_\_ **O Desenvolvimento Industrial Latino-Americano e a Atual Crise do Transnacionalismo**. Estudos Cebrap, nº13, 1975 .

WELLBAUM, Andrea. **Após 17 anos, Mercosul ainda engatinha**: Faltando pouco para atingir sua maioridade, o Mercosul - o bloco que une Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – ainda está engatinhando. 2008. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/printable/080303\\_ams\\_uruguai\\_mercosul\\_aw.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/printable/080303_ams_uruguai_mercosul_aw.shtml)>. Acesso em: 12 out. 2015.