

Globalização e internacionalização da economia: o lugar da América Latina

Vera Alice Cardoso Silva*

Abstract:

This essay focus on the options of economic stability and growth which are open to the economies and governments of the Latin American countries in the present stage of the world economy. Such stage is shown to be characterized by the globalization and the transnationalization of the economy.

Key Words: Globalization; Economy; Latin America

Resumo

Este ensaio avalia as opções de rearticulação da posição dos países da América Latina no sistema econômico internacional, na atual etapa de globalização da economia e de transnacionalização do capital.

Palavras-chave: Globalização, Economia, América Latina.

Estão em curso neste final de século dois grandes processos de rearticulação das relações internacionais, que os analistas têm chamado de globalização e de internacionalização da economia. As mudanças daí decorrentes afetam todos os países, embora diferenciadamente.

* Professora do Depto. de Ciência Política - UFMG Doutora em História pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign.

Para avaliar seu impacto na América Latina, que é o tema deste ensaio, faz-se necessário, em primeiro lugar, identificar as características próprias de cada um desses processos, bem como o modo de sua interação.

O conceito de globalização tem sido usado de modo relativamente frouxo por economistas e jornalistas especializados, em contextos de análise que ora acentuam aspectos da organização da economia, ora aspectos dos mercados de consumo. Em tais contextos, prevalecem visões de um processo de “unificação de campos”, que enfatizam a homogeneização da comunicação. A partir desse processo a informação passa a ser vista como o meio possível e efetivo de criação de uma só humanidade.

A globalização da economia

Alguns estudiosos deste processo de mudança já trataram de tornar um pouco mais rigoroso o conceito de globalização, através da identificação precisa dos elementos que criam as condições de tal “unificação do mundo”. Nessa tarefa, uma primeira pergunta relevante é: o que está sendo efetivamente globalizado? Esta pergunta pode ter também outra formulação, que já remeteria para o tema da internacionalização da economia, como se verá abaixo. Seria esta a formulação alternativa: quais são as mudanças na organização da vida das sociedades que induzem a superação de fronteiras políticas e culturais¹?

A resposta dirige a atenção do analista para a organização da economia de mercado e para as características próprias da etapa atual de evolução do capitalismo².

No que se refere à organização da produção de bens e serviços, o desenvolvimento de tecnologias diversas vem provocando a

¹ MARTINS, L. Ordem internacional e interdependência assimétrica. *Política Externa*, v. I, n. 3, 71-123.

² CARDOSO SILVA, V. A. A política exterior brasileira na década de 90: possibilidades de acomodação à nova fase do capitalismo internacional. *Política e Estratégia*, v. VIII, n. 1, 2-4, 224-290.

crecente padronização dos equipamentos, dos procedimentos e das formas de gestão dos negócios. Tal padronização permite radicais alterações na organização global da economia de mercado. Duas delas merecem destaque pelas implicações que têm para as economias nacionais, a saber, a possibilidade de fragmentação das estruturas produtivas e a ampliação dos espaços de investimento em escala mundial, assegurando muito maior flexibilidade para os cálculos de custos de oportunidade por parte dos grandes investidores internacionais.

Este é o grande impacto do desenvolvimento da tecnologia — que pode aperfeiçoar indefinidamente critérios e modelos de padronização dos processos produtivos — sobre a organização da economia, a saber, permitir que se institua um “espaço mundial” como ponto de referência para o cálculo da produtividade do investimento, dado que diferenças culturais e políticas podem ser superadas pela uniformização tecnológica dos procedimentos produtivos. Desta maneira, as estruturas produtivas tornam-se cada vez mais iguais, independentemente dos territórios onde se localizam e da nacionalidade dos trabalhadores e gestores.

Esta flexibilidade (ou volatilidade) dos investimentos produtivos decorre fundamentalmente das características próprias da atual etapa de evolução do capitalismo, identificada genericamente pela preeminência do capital financeiro. Este se apresenta cada vez mais autônomo em relação ao investimento diretamente produtivo. A tendência das últimas décadas é a de crescimento mais acelerado de aplicações especulativas nos mercados financeiros (bolsas de valores, bancos de investimentos), do que de investimentos diretos na produção de bens e serviços³.

O descolamento gradual das duas formas de realização do capital (a forma produtiva e a forma financeira) foi possível graças a transformações nas instituições econômicas modernas. Da forma estritamente nacional de organização dos mercados (de

³ CARDOSO SILVA V. A., “O novo na dinâmica das relações internacionais”. *Caminhos, Rev. APUBH*, n. 7, julho de 1993, 12-20.

produção, de comércio, de finanças), o capitalismo evoluiu para as estruturas internacionalizadas e transnacionalizadas de gestão e controle do capital. Tais adaptações institucionais adquiriram formato mais sistemático e consolidado ao longo do século XX e estão claramente relacionadas com desdobramentos políticos das duas guerras mundiais.

As estruturas internacionais são as organizações formadas por delegações e representantes de governos nacionais com o objetivo de se constituir uma instância colegiada de regulamentação das relações entre Estados Nacionais. Estes preservam a soberania reconhecida pelo Direito Internacional, mas seus governos dispõem-se a negociar termos de convivência em dimensões específicas do relacionamento externo que acabam por restringir esta soberania. O conjunto de organizações internacionais conhecido como *sistema de Bretton Woods*, instituído em grande medida por iniciativa do governo norte-americano após a II Guerra Mundial, é um exemplo deste tipo de estrutura assim constituída: a Organização das Nações Unidas, criada para dirimir e prevenir conflitos políticos entre os Estados; o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), concebido como órgão de fomento ao desenvolvimento e modernização das economias nacionais; o Fundo Monetário Internacional, destinado a garantir a liquidez das contas externas dos países; o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, criado como um foro para a negociação de preços e cotas de participação no comércio entre os países.

Estas organizações especializadas inauguraram uma fase de administração mais rotineira dos negócios internacionais, mesmo que, dentro delas, permanecessem as diferenças de posição separando os países em função do grau de controle sobre recursos de poder, fossem eles econômicos, tecnológicos, militares ou políticos.

A concepção da possibilidade de gerir as relações entre os países através de mecanismos e procedimentos internacionais pode ser vista

como resultado de um processo de aprendizagem e avaliação de “lições da história”, vivido pelos líderes dos países capitalistas adiantados, abalados por duas grandes guerras que puseram fim à era do “capitalismo desorganizado”. Líderes ingleses, franceses e norte-americanos comprometeram-se com a estratégia da negociação global, abandonando, os primeiros, a opção pelo imperialismo territorial e os últimos, a política do “isolacionismo esplêndido”⁴.

Esta reorientação de política externa dos países capitalistas adiantados mudou a face do mundo após 1945. Por um lado, ao acelerar o processo de desagregação dos impérios coloniais europeus, provocou a multiplicação de novos Estados Nacionais, o que alterou radicalmente a dinâmica das relações entre economias e sociedades no âmbito mundial. Por outro lado, favoreceu significativamente o movimento de capitais e investimentos para fora dos países mais adiantados em direção aos mais pobres e entre as próprias economias mais adiantadas.

Em tal contexto de acomodação da economia capitalista em seu conjunto, o capital foi completando duas grandes mudanças que facilitaram a globalização. A primeira é sua gradual desvinculação do espaço estritamente nacional e, por conseqüência, da realização de interesses concebidos como interesses nacionais. A segunda é a gradual invenção e aperfeiçoamento de procedimentos legais e organizacionais que servem de substrato à *transnacionalização* do capital, ou seja, ao processo de conglomerção de recursos de investimento sem identificação de nacionalidade e geridos por grupos de acionistas e administradores, cujos pontos de referência para as decisões sobre a alocação de tais recursos passam a ser *supranacionais*.

Paradoxalmente, portanto, a própria iniciativa de gestão internacional dos negócios entre os países acabou por induzir as condições da crescente autonomização do capital, processo este que vem reduzindo cada vez mais a capacidade de governos nacionais admi-

⁴ CARDOSO SILVA V. A., O planejamento da paz. In.: *A Segunda Guerra Mundial*. Cd-ROM publicado pelo *O Estado de São Paulo* e *O Estado de Minas*, 1995.

nistrarem, de modo consistente e com controle suficiente, problemas internos, como os dos níveis de emprego e de investimento, bem como as condições de equilíbrio das contas externas.

Esta linha de análise conduz à reflexão sobre a *internacionalização da economia*, que constitui a segunda dimensão crucial no processo de rearticulação das relações internacionais neste final de século.

A internacionalização da economia

Historiadores de diversas correntes já exploraram o tema da congruência ou da afinidade das formas iniciais e das formas mais maduras de institucionalização das relações econômicas próprias do capitalismo e o Estado Nacional como modelo de organização territorial do poder político⁵.

Sem entrar no debate relativo à natureza do Estado Moderno, pode-se afirmar ter sido esta a fórmula institucional que facilitou a constituição e a regulamentação das diversas dimensões do mercado, processo essencial para a expansão da economia capitalista. Foram governantes que se afirmaram como autoridades nacionais os responsáveis pela construção de instituições e regras de disciplinamento da mão-de-obra, pelo estabelecimento de condições seguras para os investimentos e pela proteção do comércio dentro e fora de fronteiras politicamente estabelecidas. Nesse sentido, pode-se dizer que o capitalismo consolidou-se inicialmente como fórmula de organização de economias nacionais.

A vinculação dos investimentos com o interesse nacional tornou-se mais evidente na fase de consolidação dos oligopólios e cartéis. Na Europa Ocidental, ao longo do século XIX principalmente, os governos dos países capitalistas mais dinâmicos patrocinaram a expansão externa dos negócios de burguesias ainda eminentemente reconhecidas como nacionais. A partilha

⁵ HOBBSAWM, E. *A era do capital, 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3a. ed., 1982.

oficial da África, ao longo da década de 1880, foi o auge requintado da diplomacia aristocrática das cortes europeias que apresentavam-se ao mundo como responsáveis por uma “missão civilizatória”, de escala planetária.

Por mais polêmica que seja esta tese para muitos historiadores, é difícil negar o papel crucial que coube aos conflitos entre as potências europeias decorrentes da expansão do imperialismo territorial na eclosão da I Guerra Mundial⁶.

Já nas negociações da paz que se seguiu ergueram-se vozes alertando para a instabilidade inerente à competição econômica entre países, cujos governos podiam sempre lançar mão de políticas protecionistas como arma na defesa de mercados e investimentos nacionais. Já nessa época apresentaram-se propostas de gestão internacional de conflitos econômicos e políticos, que não frutificaram no ambiente de crise da própria economia capitalista, que marcou a década de 1930, culminando na II Guerra Mundial.

Esta crise e o grau de esfacelamento das economias europeias, que resultou da Segunda Guerra, criaram as condições propícias para uma nova etapa da história econômica do sistema de Estados Nacionais, cuja característica principal é a *internacionalização da economia*⁷.

Duas dimensões desta mudança são relevantes na análise do novo contexto das relações internacionais, a saber, o crescente impacto de variáveis externas na delimitação das condições de efetivação de políticas econômicas de cada país e a crescente interdependência entre os países. Desta última característica decorre a conseqüente diminuição do espaço de autonomia de cada governo nacional para implementar políticas de desenvolvimento. Tal limitação afeta todos os países, mesmo os mais desenvol-

⁶ HOBBSAWM, E. *A era dos impérios, 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

⁷ HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

vidos e poderosos, dado o papel crucial que o conjunto das transações externas passou a desempenhar na composição da renda do país.

No contexto dessa mudança, os processos de globalização e de transnacionalização do capital afetaram as economias nacionais de um modo muito específico. Com efeito, alteraram as condições de (re)organização e consolidação de *capitalismos nacionais*, baseados que são estes, essencialmente, no fortalecimento de mercados internos de investimento e de consumo. Nesse sentido, pode-se falar de um processo de institucionalização de uma *economia mundial ou global*, que vai superando as limitações anteriores de expansão de investimentos e do comércio, associadas ao formato de um sistema de economias nacionais, geridas por governos nacionais. Ao lado destes, novos atores econômicos, vinculados às formas de organização do capital transnacionalizado, passam a ter papel cada vez mais abrangente em decisões relativas à direção e aos tipos de aplicação do capital, decisões que afetam significativamente as economias nacionais.

No entanto, as sociedades continuam a organizar-se como coletividades nacionais, territorialmente vinculadas a um sistema político nacional, liderado por um governo nacional. Este continua a ser a entidade dotada de capacidade decisória reconhecida no âmbito externo, segundo os princípios do Direito Internacional, representando a coletividade nacional como um todo.

Por via de consequência, diversos dos mercados da economia capitalista, destacando-se o do trabalho, o do investimento e o do consumo, continuam a organizar-se dentro de territórios nacionais.

É também nesta circunscrição que se coloca grande parte dos problemas próprios da economia capitalista. É no espaço nacional que se oferecem — ou deixam de existir — as oportunidades de investimento e de emprego. Além disto, não obstante toda a pasteurização dos padrões de consumo (o que permite a

compensação da falta de consumo num determinado lugar pelo volume de consumo em outro lugar do planeta), os consumidores continuam a ter nacionalidade determinada e uma capacidade de locomoção para fora dos mercados nacionais, em busca de outros mercados, limitada por regras políticas.

Verifica-se, portanto, que a potencialidade de efetivação de mercados mundiais — permitida pela própria lógica da globalização — esbarra na dimensão do nacional, que continua sendo o ponto de referência para a organização e a regulamentação das economias e das sociedades⁸.

Levando-se em conta toda a complexidade do quadro até aqui delineado, pode-se concluir que a internacionalização da economia tem duplo significado. Primeiro, refere-se à crescente impossibilidade de superar os problemas de economias nacionais a partir de soluções protecionistas, que pressupõem a manutenção de taxas positivas de crescimento baseadas no consumo doméstico e no dinamismo interno de acumulação de capital, de geração de empregos e de oportunidades de investimento. Segundo, refere-se à situação de crescente interdependência das economias nacionais, que decorre da globalização e da transnacionalização do capital. A situação de interdependência evidencia-se com clareza por meio do impacto que decisões tomadas no âmbito interno dos países têm sobre o conjunto das transações internacionais ou de partes específicas dessas. É o caso de decisões relativas a preços, taxas cambiais, taxas de juros, condições de investimento para empresários nacionais e estrangeiros, para citar algumas entre as que produzem efeitos mais abrangentes em termos da dinâmica dos negócios internacionais.

Em decorrência das desigualdades econômicas que instituem assimetrias mais ou menos permanentes entre os Estados Nacionais, independentemente da velocidade e abrangência do pro-

⁸ FURTADO, C. Globalização das estruturas econômicas. *Pólitica Externa*, vol. I, n. 4, março-maio 1993, 3-12.

cesso de globalização, persiste a preeminência de alguns Estados sobre os demais. Na etapa atual da economia internacional, os Estados Unidos e o Japão abrigam as duas maiores economias do mundo e as decisões que os respectivos governos tomam para protegê-las e mantê-las dinâmicas inevitavelmente afetam os demais países e respectivas economias⁹.

Note-se que uma série de fatores econômicos e políticos alteraram significativamente as condições de eficácia do sistema de Bretton Woods como instrumento de gestão e controle da economia internacional. Entre eles devem ser destacados o aumento do número de parceiros no comércio internacional (resultado dos programas de desenvolvimento bem sucedidos na Argentina, Brasil, México, Coréia, Taiwan, Singapura, Hong-Kong, Índia, para citar os principais entre os chamados “países em desenvolvimento”) e a formação do cartel dos países produtores de petróleo (iniciativa que alterou drasticamente o sistema de preços internacionais a partir da década de 1970, incluída aí a taxa de juros dos empréstimos concedidos por bancos privados e governos dos países adiantados).

Essas novas instâncias de interesses no plano internacional têm contribuído para enfraquecer gradualmente a estrutura de administração global que o sistema de Bretton Woods instituiu. Desta maneira, ao aproximar-se o fim do século, o nível de desregulação dos negócios internacionais aumentou. Em tal contexto de redução da “esfera pública internacional”, ampliam-se as condições para o “cálculo privado”, nesse caso, para a recuperação do interesse nacional como ponto de referência das ações e decisões dos governos nacionais.

Nesse contexto, justifica-se a pergunta: os Estados Unidos e o Japão se disporão a patrocinar o debate sobre um novo modelo de gestão internacional da economia? Ou, dado o fim da Guerra

⁹ BRADFORD JR. C. “National autonomy and the new globalism”. In Colin Bradford, Jr., *Europe and Latin America in the World Economy*. Yale University: Yale Center for International and Area Studies, 1985.

Fria, superado o critério do alinhamento político-ideológico dos países, que caracterizou as primeiras quatro décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, será restabelecida a política dos protecionismos e das formas diversas do imperialismo econômico?¹⁰

A resposta a este tipo de pergunta certamente não é simples. Exige a análise de elementos econômicos e políticos, tanto no espaço internacional, quanto no plano interno dos países que efetivamente influenciam os negócios internacionais¹¹.

Com o objetivo de contribuir para esta reflexão, toma-se aqui a América Latina como ponto de referência, considerando que nesta parte do mundo encontram-se bem representados todos os grandes problemas decorrentes do modo de evolução da economia capitalista, bem como o encaminhamento de soluções — a formação de blocos e a liberalização das economias — que parecem indicar a possibilidade de uma nova etapa de rearticulação do capitalismo como sistema econômico mundial¹².

A reação latino-americana às mudanças no sistema econômico internacional

Convém que a análise do impacto da globalização e da internacionalização da economia sobre a América Latina, bem como da reação que vem provocando, comece pelo reconhecimento das desigualdades entre os países da região. Com efeito, alguns, como a Argentina, o Brasil, o Chile e o México, têm muito mais a oferecer para a economia internacional do que outros. Em princípio, portanto, dominam maior área de manobra na busca de soluções para pro-

¹⁰ BERTHELOT, Y. "The future of the world economy: certainties and uncertainties". In BRADFORD JR. C. *op. cit.*

¹¹ BOLTHO, A. Perspectivas da economia mundial: crescimento renovado ou crise prolongada? In GALL, N. e LOEWENBERG W. J. (orgs.). *Nova Era da Economia Mundial*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989.

¹² MARTINS, L., "A reformulação da ordem internacional". *Política Externa*, vol. I, n 1, junho 1992, 116-119.

blemas decorrentes dos movimentos do capitalismo internacional, tais como a perda periódica de dinamismo do crescimento econômico, o desemprego, a inflação, os desequilíbrios nas contas externas¹³.

O passado colonial comum das economias e sociedades latino-americanas explica muito do caráter incompleto e desequilibrado dos sistemas econômicos capitalistas organizados na região a partir da independência política dos países. No entanto, é o grau de complementaridade possível com o sistema internacional de trocas que ajuda a explicar melhor as diferenças no ritmo e na amplitude do desenvolvimento desses países.

Quando comparado ao Brasil, o Peru, por exemplo, tem tido muito menos alternativas de adaptar sua estrutura econômica às condições mutáveis do comércio internacional. Esse país tem tido pouca capacidade de alterar sua pauta de exportações, o que dificulta a importação de capitais e da tecnologia necessária à diversificação industrial e à modernização agrícola. Nesse universo de poucas opções de inserção positiva e dinâmica no sistema internacional de trocas, a economia informal da coca ganhou espaço significativo na composição de renda nacional, contribuindo além do mais, para aprofundar a separação entre o setor moderno do país e as formas de vida e de produção das populações indígenas.

Aliás, na discussão sobre o futuro da América Latina, torna-se cada vez mais difícil ignorar o papel da produção da coca e do narcotráfico na geração de capital dentro de alguns países, notadamente a Colômbia, o Peru e a Bolívia. O tamanho da economia informal relacionada a este tipo de transações tem crescido consistentemente desde a década de 80, compensando, por assim dizer, a perda de dinamismo da economia formal. De que modo esta situação pode afetar as opções políticas dos governos interessados em garantir um lugar estável para seus países nas novas estruturas da economia globalizada? Tal questão não

¹³ CARDOSO SILVA V. A., "América Latina e seus dilemas de final de século". *Análise e conjuntura*, vol. 5, n 3, set-dez 1990, 139-145.

tem merecido, ainda, a atenção mais sistemática dos que estudam, quer a nova ordem mundial, quer o futuro da América Latina nesse contexto.

Reconhecendo-se, então, as posições econômicas desiguais dos países, que dão origem a capacidades e potencialidades diferenciadas de reação às mudanças nos negócios internacionais, pode-se passar à avaliação das estratégias de reação que os governos latino-americanos vêm adotando para enfrentar as alterações decorrentes da globalização e da transnacionalização do capital¹⁴.

Duas grandes estratégias já estão bem configuradas: a de reforma do Estado e de revisão das chamadas concepções desenvolvimentistas de promoção da modernização e a da formação dos blocos econômicos.

A primeira estratégia identifica-se por um conjunto de medidas associadas à visão neoliberal da economia. Têm estas o objetivo primordial de “diminuir o Estado”, retirando dele o papel de empresário. Mas, ao mesmo tempo, e em decorrência da necessidade de equilibrar as contas públicas, o neoliberalismo na América Latina tem significado mais dramaticamente a retração da função social do Estado. Com efeito, os governos diminuem as dotações orçamentárias para os serviços de educação e saúde, restringem sua participação em programas de melhoria da qualidade de vida de populações carentes e não investem como seria necessário na modernização dos sistemas de comunicação e transporte.

Então, o neoliberalismo passa a ser visto como proposta de desvinculação do Estado de toda a responsabilidade pela solução dos problemas de desigualdade social, que lhe tem sido historicamente atribuída¹⁵.

Valeria a pena refinar esta interpretação através da inclusão,

¹⁴ LINDENBERG, M. e DEVARAJAN, S. Prescribing strong Economic Medicine: revisiting the myths about structural adjustment, democracy and economic performance in developing countries. *Comparative Politics*, vol. 25, n. 2, jan. 1993.

¹⁵ HELD, D. “Democracia, O Estado-Nação e o sistema global”. *Lua Nova*, 23, mar., 1991, 149-198.

neste debate, do papel que cumpre o saneamento das finanças públicas nas políticas de readaptação da economia nacional às novas condições de funcionamento do sistema econômico internacional. Com efeito, qualquer novo padrão que se busque de complementaridade entre a economia de cada país e as transações externas, no contexto atual de reordenamento do sistema capitalista, pressupõe o equilíbrio das contas nacionais, destacando-se aí a administração das dívidas externas.

O pagamento de tais dívidas tem constituído elemento crucial para a recuperação do capitalismo norte-americano, tendo, portanto, papel essencial a cumprir no processo de superação da atual perda de dinamismo das economias dos países mais adiantados¹⁶.

Mas, para os governos latino-americanos, trata-se de decidir se o importante é pagar as dívidas em condições impostas por agentes externos, mesmo que o custo desta opção seja o encolhimento das economias nacionais e a fragilização da função social do Estado, ou se se impõe algum tipo de “renúncia” aos compromissos da dívida, para manter o maior grau possível de investimento interno, incluído aí o próprio investimento do Estado em políticas sociais.

Além disto, o neoliberalismo tem significado também o abandono de orientações nacionalistas e mais rigidamente protecionistas, que caracterizaram as décadas de 1950 e 1960, período do chamado nacional — desenvolvimentismo. No entanto, a abertura dos mercados nacionais e a facilitação legal da entrada de capital e investimentos estrangeiros nos países latino-americanos não se têm revelado como remédios mágicos para resolver as mazelas econômicas da região. Ou seja, o crescimento econômico não recuperou o ritmo da fase nacional— desenvolvimentalista, nem a inflação passou a ser controlada sem prejudicar o nível de emprego e de investimento.

¹⁶ MAYER, M. “A crise financeira mundial e seu impacto econômico”. In GALL e LÖEWENBERG, (orgs.), *op. cit.*, 111-126.

A eficácia de tal estratégia vem sendo avaliada por lideranças políticas e empresariais. Fica a pergunta: que outra linha de política econômica pode substituí-la, garantindo, ao mesmo tempo, a possibilidade de reinserção positiva no mundo globalizado e a superação dos problemas sociais e econômico *de cada país*?

A segunda estratégia — a formação de blocos econômicos — já tem uma longa história na América Latina. Desde a década de 1950 diversos líderes políticos e intelectuais visualizavam a associação dos países como o meio mais eficaz de estimular o desenvolvimento econômico da região, limitada que esta era, nas transações internacionais, a um parceiro dominante, os Estados Unidos.

As experiências tentadas, a saber, o Mercado Comum Centro-Americano, a Associação Latino-Americana do Livre Comércio e a Associação Latino-Americana de Integração, ou fracassaram ou deram resultados muito limitados em termos de reordenamento das relações econômicas e políticas entre os países da região. Tais experiências não deram conta de constituir um efetivo “pacto latino-americano”. Os governos nacionais persistiram em orientações bilateralistas em política externa, reservando-se o direito de entrar em acordos e convênios diversos com terceiros países sem levar em conta a precedência de uma “política para a América Latina”.

Note-se que o contexto da economia internacional nas décadas de 1960 e 1970 favorecia o bilateralismo. Havia muita poupança externa a ser investida e um clima propício à ampliação da presença dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Nem todos os países latino-americanos se beneficiaram desta conjuntura, mas os que o fizeram mais intensamente, a saber, a Argentina, o Brasil, o Chile e o México, viveram a experiência paradoxal de terem tido suas economias muito dinamizadas e, ao mesmo tempo, adquirido a herança de dívidas externas que não conseguiram pagar depois.

São esses os países cujos governos a partir da década de 1980, começaram a ver na adesão a blocos econômicos uma boa saída para recuperar as economias nacionais. Os governos avaliam que a formação de mercados comuns, através de acordos que incluem regulamentação de aspectos fiscais, aduaneiros e de investimento multinacional, bem como a compatibilização das estruturas de produção de bens e serviços, permitirá soluções mais estáveis e permanentes para os problemas da queda nos investimentos e no volume do comércio. Este é o caminho visto como adequado para garantir taxas positivas de crescimento do emprego e a estabilidade dos preços diversos que compõem a economia de mercado.

Argentina e Brasil lideraram a formação do Mercado Comum do Sul-Mercosul. O México entrou na Associação Norte-Americana do Livre Comércio-Nafta. O Chile procura a entrada em um dos dois arranjos, preferindo, não obstante, o Nafta, eventualmente por avaliar positivamente a potencialidade de expansão do comércio controlado pelos países da orla do Pacífico.

Na atual etapa de evolução do capitalismo, o bloco econômico apresenta-se como nova versão do protecionismo. Trata-se agora de proteger um conjunto de economias nacionais, que passam a ser integradas segundo critérios da vantagem comparativa. Através dos acordos que constituem tais blocos, os governantes aceitam dois compromissos: o de reorganizar as economias nacionais e o de restringir a soberania nos negócios externos.

Nenhum país latino-americano jamais aderiu de modo consistente a esta orientação integracionista e multilateralista. A formação de blocos econômicos constitui, portanto, uma verdadeira revolução no âmbito das relações latino-americanas. O contexto da globalização e da transnacionalização do capital a estimula e justifica, pois a participação no bloco aumenta a capacidade de controle dos governos nacionais sobre variáveis cruci-

ais da política econômica. Nesse sentido, a adesão a este tipo de acordo pode ser vista como estratégia para reduzir os espaços de incerteza na formulação de políticas de interesse estritamente nacional¹⁷.

Fica a pergunta: até que ponto um bloco formado por países de economias dependentes, sobrecarregadas de dívidas e com estruturas produtivas de composição semelhante pode consolidar-se e impor-se como parceiro relevante no novo quadro econômico internacional?

Levando em conta o passado dos países latino-americanos, pode-se perguntar também: a opção pelo multilateralismo veio para ficar?

Restam dois pontos importantes a assinalar, que não podem ser ignorados numa análise do lugar da América Latina no contexto da globalização.

O primeiro refere-se à situação do México. A opção de entrada no Nafta explica-se essencialmente pelo grau de dependência da economia mexicana face aos Estados Unidos. A formalização desta complementaridade pode beneficiar o México, dado o estabelecimento dos termos de absorção da sua força de trabalho no mercado norte-americano, bem como a regularização das atividades industriais em formatos de fragmentação do processo produtivo, que preservem direitos dos trabalhadores e dos investidores mexicanos, independentemente dos interesses de investidores norte-americanos.

Aos Estados Unidos interessa igualmente a formalização da integração das duas economias, pois isto, além de diminuir os atritos de fronteira, amplia a oferta de trabalho semi-qualificado, “liberando” os nativos norte-americanos para as profissões mais

¹⁷ CARDOSO SILVA V. A.. “Reflexões sobre o relacionamento Brasil-Alemanha”. In L. A. Moniz Bandeira e S.P. Guimarães, (orgs.). *Brasil e Alemanha: a construção do futuro*. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, 208-214.

sofisticadas e bem remuneradas do setor terciário¹⁸.

Trata-se de um acordo que realiza bem o desígnio da divisão internacional do trabalho baseada no princípio da vantagem comparativa.

Mas, a inclusão do México no Nafta dirige a atenção do historiador para a questão das identidades coletivas. Incorporando-se a um bloco liderado pelo país mais rico do mundo, que é, talvez, a mais completa e acabada sociedade de consumo conhecida até hoje, o México preservará vínculos com a América Latina? Ou, gradualmente, deslocar-se-á para outra esfera de referências sociais e políticas, diminuindo o espaço de uma “solução latina” para os demais países da América Central e do Sul?

Tais perguntas justificam-se mais ainda quando se considera a possibilidade de o Chile também passar a integrar o Nafta ou outro bloco econômico de países da orla do Pacífico. A América Latina desintegra-se como área cultural, política e econômica, que poderia ser, ela mesma, um grande bloco regional como preconizado pela Associação Latino-Americana de Integração — ALADI?

O segundo ponto refere-se aos países mais atrasados da região. O que pode acontecer com aqueles que não têm muito a oferecer ao comércio internacional nem formaram novos blocos ou entraram nos blocos já criados? São países que têm buscado equilibrar suas economias por meio de medidas neoliberais. Como já se comentou antes, tal estratégia não tem produzido os resultados desejados. Poderão tais países progredir com base em mercados internos, segundo modelos de desenvolvimento mais simples, não dirigidos à competição em mercados internacionais?

Tais questões merecem a reflexão de todos aqueles que estão convencidos de que o espaço da ação política é a dimensão privilegiada para a promoção de mudanças que recuperem o

¹⁸ HUNTINGTON, S. P. “A mudança nos interesses estratégicos norte-americanos”. *Política Externa*. vol. I, 1, jun. 1992, 16-30.,

grande ideal da modernidade: a realização de sociedades mais igualitárias, mais pluralistas e mais confortáveis, na América Latina e no resto do mundo.