

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IX CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS -2007

IMPACTOS DE PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO EM ZONAS DE FRONTEIRA
O crescimento dos fluxos comerciais e
o desenvolvimento em cidades-gêmeas do Mercosul

CARLA MENDONÇA, matrícula 2007/58434
ORIENTADORA: MARIA IZABEL VALADÃO DE CARVALHO

Monografia final apresentada como requisito parcial para obtenção do Certificado de Especialista em Relações Internacionais pelo Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Brasília
Março de 2008

RESUMO

MENDONÇA, Carla. *Impactos de Processos de Integração em Zonas de Fronteira – o crescimento dos fluxos comerciais e o desenvolvimento em cidades-gêmeas do Mercosul.*

Processos de integração entre os países ocorreram em todos os continentes na segunda metade do século passado. As correntes de pensamento das relações internacionais têm seus conceitos e teorias sobre o tema. Entre os objetivos dessas iniciativas, está a promoção do desenvolvimento interno às nações integrantes dos blocos e da região como um todo. Na América Latina, uma das principais tentativas de integração é o Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção, firmado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em 1991. O aumento dos fluxos comerciais entre os integrantes é a principal conquista do bloco do Cone Sul das Américas. Boa parte da movimentação dos bens comercializados atravessa as linhas de fronteira por rodovias. As zonas de fronteira e suas cidades-gêmeas, localidades por onde exportações e importações ocorrem fisicamente, vivenciam diariamente os impactos do processo.

Aos meus pais.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
1 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL	6
1.1 Os conceitos de integração	6
1.2 As correntes de pensamento	8
1.3 Os níveis de integração.....	10
1.4 A integração na América Latina	11
1.5 O regionalismo.....	13
2 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO	16
2.1 O desenvolvimento.....	16
2.2 Desenvolvimento na América Latina.....	19
2.3 O desenvolvimento e o Estado.....	22
3 O MERCOSUL E O CRESCIMENTO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO	
INTRABLOCO.....	25
3.1 O sonho bolivariano da integração.....	25
3.2 O estabelecimento do arcabouço institucional.....	26
3.3 As fragilidades do Mercosul	28
3.4 Os êxitos e a esfera comercial.....	30
3.5 O Brasil e o Mercosul.....	31
3.6 O crescimento dos fluxos comerciais intrabloco	33
4 A ZONA DE FRONTEIRA	35
4.1 A zona de fronteira e suas interações	35
4.2 As cidades-gêmeas	38
4.3 Fronteiras do Mercosul.....	39
4.4 Os problemas fronteiriços.....	43
5 ESTUDO DE CASO: AS CIDADES-GÊMEAS URUGUAIANA-PASSO DE LOS	
LIBRES E SANTANA DO LIVRAMENTO-RIVERA	46
5.1 O objeto de estudo.....	46
5.2 A metodologia.....	48
5.3 Os dados	49
5.3.1 Os Fluxos Comerciais.....	49
5.3.2 O Produto Interno Bruto	52
5.3.3 A População	53
5.3.4 O Índice de Desenvolvimento Humano.....	53
5.4 As Conclusões.....	54
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

Iniciativas de integração entre os países marcaram a história em todos os continentes na segunda metade do século passado. Cada corrente de pensamento das relações internacionais tem seu conceito e sua teoria para o fenômeno.

Na América Latina, a primeira tentativa de integração ocorreu na década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Desde então, diversos blocos foram criados, e, na década de 1990, ganharam força com a nova compreensão de integração, baseada principalmente da liberalização comercial: o regionalismo, ou regionalismo aberto, como o batizou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas (Cepal).

Processos de integração, entre outros objetivos, como de segurança, buscam promover condições para o desenvolvimento no interior dos países parceiros e na região como um todo. No entanto, não se chegou ainda a um conceito de desenvolvimento. O termo evoluiu, também na segunda metade do século passado, trazendo para si a companhia de adjetivos: econômico, social, político, cultural, sustentável. As Nações Unidas adotaram um deles, o de desenvolvimento humano, e elaboraram um indicador, que possibilita medir e comparar as condições de desenvolvimento em todos os lugares do mundo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A discussão sobre desenvolvimento e a melhor forma de promovê-lo foi intensa entre estudiosos latino-americanos nesse período, que chegaram a estabelecer um paradigma de pensamento sobre a questão: o desenvolvimentista. No centro da discussão dos desenvolvimentistas, estava o grau de aceitação ou negação das condições de dependência dos países latino-americanos às forças do capitalismo. Mais tarde, foi o papel do Estado que tomou o centro do debate sobre desenvolvimento.

Paralelamente ao debate intelectual, os governos dos países da América Latina iam empreendendo as tentativas de integração, idéia iniciada no continente no início do século XIX por Simon Bolívar. Assim, na segunda onda do regionalismo, em 1991, é firmado o Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, criando o Mercosul.

O Mercosul experimenta grande avanço até 1998 – as crises econômicas nacionais, principalmente do Brasil e da Argentina, prejudicam o andamento do

processo a partir de 1999. Até 1994, ano de assinatura do Protocolo de Ouro Preto, forma-se seu desenho geral e a união aduaneira. Depois, conquistaram-se as consolidações institucional e do arcabouço legal, a estruturação de relações, inclusive frente ao resto do mundo, a resolução de controvérsias, a construção de infra-estruturas de transportes e energia, o estabelecimento de um parlamento.

Houve ainda uma considerável expansão do comércio intrabloco, favorecido pelo estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC), fator positivo mais marcante do Mercosul.

No entanto, se processos de integração buscam o desenvolvimento, como dito anteriormente, é necessário avaliar se ocorre esse desenvolvimento e se ele chega a todas as regiões, especialmente, às regiões onde o nacional e o internacional são sobrepostos por interações transfronteiriças: as zonas de fronteira.

Assim, esta pesquisa busca compreender um pouco sobre os impactos de processos de integração e do aumento dos fluxos de comércio promovidos por ela em cidades de fronteira, localidades que vivenciam fisicamente a exportação e a importação dos bens produzidos pelas economias nacionais.

Definiu-se cidades-gêmeas do Mercosul como objeto de estudo e procedeu-se a uma pesquisa quantitativa, que considerou índices nacionais e locais. A comparação de ambos possibilitou a identificação de uma das faces dos processos de integração na região estudada.

1 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL

1.1 Os conceitos de integração

“A integração supõe solidariedade. A solidariedade deve dar lugar a programas comuns, para dar soluções a problemas muito complexos.” (SCHAPOSNIK, 1997) BOBBIO (2004) afirma que integração significa a superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas (Cepal) salienta o aspecto econômico em seu conceito de integração. Para a Cepal, é o estabelecimento de acordos de comércio preferencial e a formação de zonas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns. Esse processo é fomentado pelo desenvolvimento conjunto de políticas macroeconômicas e comerciais que buscam a harmonização de condições nos Estados da região e promovem o comércio e a inversão recíprocos.

HERZ e HOFFMANN (2004) trazem o conceito de integração regional. As autoras partem do conceito de região para defini-lo. Região é uma localidade territorial definida por critérios econômicos, sócio-culturais, político-institucionais e climáticos, entre outros. Pode ou não ser geograficamente contínua, mas tem sempre uma correspondência territorial. Com isso, elas chegam a um conceito de integração regional:

“...é um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais em escopo regional”. (HERZ e HOFFMANN, 2004:168).

Elas consideram dois critérios de classificação dos atores: o primeiro é governamentais e não governamentais e o segundo, nacionais, sub-nacionais e transnacionais.

Ainda em seu conceito de integração regional as autoras definem que esses processos não necessariamente geram organizações regionais – instituições constituídas formalmente com sede e secretariado permanentes – e que englobam cooperação em diversas áreas temáticas – político-institucional, sócio-cultural e econômica. No entanto,

segundo elas, a ausência das organizações regionais pode comprometer a eficácia da integração na medida em que ela avança.

Elas ainda classificam o processo em quatro tipos. No primeiro, área de livre-comércio, são eliminadas as tarifas comerciais entre os membros, mas mantidas tarifas comerciais diferenciadas para terceiros. Na união aduaneira, forma-se uma área de livre-comércio com tarifa externa comum.

No terceiro tipo, mercado comum, além da tarifa externa comum, são estabelecidas a harmonização da política comercial e a livre circulação de serviços, capitais e pessoas. O último tipo é a união monetária, na qual, além das características de mercado comum, é criada uma moeda comum e são harmonizadas as políticas monetárias.

SCHAPOSNIK (1997) considera que há muita confusão em torno do significado do termo integração porque é assimilado ao conceito de cooperação, porque não é claro o conceito de desenvolvimento e porque não se pode determinar com clareza os instrumentos e a participação dos atores num processo de integração.

Ele questiona as teorias que vêem a integração como um subsistema de Direito Internacional, confundindo-a com cooperação. Para ele, a cooperação é feita para a conquista de um objetivo e se encerra quando o alcança. A integração, por sua vez, promove “mudança quantitativa muito importante, chegando a constituir uma realidade diferente no Direito, na Economia ou nas Ciências Sociais em geral [...]”, declara SCHAPOSNIK (1997:188)

O autor cita ainda pensadores neoclássicos que aplicam o conceito à integração de mercados, confundindo-a, assim, com um tratado de comércio. “A integração fundamentada no comércio é importante, [...] mas não é certamente o fator determinante para conseguir objetivos mais amplos”, afirma SCHAPOSNIK (1997:159).

Assim, o autor apresenta uma resposta à questão do conceito de integração. Ele compõe esse conceito com cinco fatores. O primeiro seria o que diz que a integração resulta de um ato consensual, não é derivada de um ato de força, como a anexação de territórios. O segundo ponto é a adoção de critério diferenciado quanto à soberania das nações porque se aceita a constituição de uma entidade diferenciada a quem se cedem atribuições próprias e que pode, como no caso da CEE, ditar normas legais que passam a reger o direito interno de forma automática, sem acordo legislativo. O terceiro fator é

a superação do simples tratado comercial.

Em quarto lugar, ele coloca a possibilidade dessa unidade gradual chegar a fundir os países em uma só nação ou a constituir uma federação de países, ainda que respeitando as individualidades e características nacionais. Por último, SCHAPOSNIK (1997) considera que, em geral, trata-se de acordos entre países fronteiriços, mas a velocidade das comunicações pode chegar a superar esse critério.

Enfim, para SCHAPOSNIK (1997), a integração internacional não é um fim em si mesma, mas um meio ou um instrumento para promover desenvolvimento. Para ele, o processo é uma alternativa política para o desenvolvimento e, talvez, a mais viável das alternativas para alcançar uma maior independência das nações. O autor sugere ainda, entre outros pontos, que estudos sobre integração devem considerar que o processo deve ter a pretensão de mudar os atrasos das estruturas e buscar o bem-estar para a maioria da população.

1.2 As correntes de pensamento

Duas dimensões da bipolaridade que caracterizava o sistema internacional de meados do século passado, os valores e as relações de poder, são a base para as formulações teóricas sobre a integração política, segundo VAZ (2002). Originam-se delas duas vertentes, afirma o autor: a primeira diz que os sistemas políticos conquistam e mantêm coesão baseados em valores e visões comuns e no consenso sobre a estrutura do próprio sistema; a segunda acredita que os sistemas alcançam e preservam coesão com a aplicação de mecanismos coercitivos.

Uma das mais importantes correntes teóricas, a realista, vê a cooperação internacional como resultado da ação dos Estados para lidar com o quadro de anarquia no plano internacional. Por meio dela, eles buscam atingir seus interesses de segurança. No entendimento realista, são os detentores dos poderes hegemônicos que sustentam os arranjos cooperativos.

Nas décadas de 1950 e 1960, os funcionalistas vêm na proliferação das organizações internacionais a expectativa de que elas aumentem a cooperação internacional. Segundo BOBBIO (2004), a corrente funcionalista sustenta que a extensão gradual das áreas de colaboração entre as várias organizações estatais e o aumento dos benefícios conquistados e distribuídos aos membros dessas organizações

produzem interesses na manutenção das áreas integradas até atingir uma integração global de todas as áreas.

Nas palavras de VAZ (2002), para alguns funcionalistas, a busca da integração resulta da ação das elites no âmbito governamental e no privado, sob uma visão pragmática de expectativas de ganho. O atendimento dessas expectativas pelas agências governamentais, diziam os pensadores dessa corrente, promoveria a lealdade dos diversos atores sociais, forma como também deveriam atuar as organizações internacionais. Esse processo resultaria no transbordamento da cooperação de um setor para outro, nas áreas econômicas e técnicas e no campo político.

VAZ (2002) cita também o neofuncionalismo. Esse pensamento compreende a integração a partir de perspectivas da economia política internacional que consideram a crescente influência do liberalismo no comportamento dos atores na área econômica, superando as limitações do realismo. No entanto, essa interpretação não desvincula a integração da visão da política internacional. Ela também elabora uma perspectiva sistêmica, que situa os sistemas regionais no macrossistema internacional.

Logo após essa fase, explica o autor, surge o paradigma da interdependência complexa, que identifica canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades. Essa visão também considera a multiplicidade de temas na agenda internacional, sem clara hierarquia, e o não emprego da força militar entre as partes em conjunturas de conflito. Por essa linha de pensamento, afirma VAZ (2002), a diversidade de temas e de interesses que marca a interação entre os Estados, e deles com os demais atores, torna a cooperação necessária.

Há ainda o conceito de regimes internacionais, conjuntos de normas, princípios e regras que devem orientar os comportamentos dos Estados em áreas nas quais querem manter cooperação.

Os pensadores institucionalistas, por sua vez, passaram a ressaltar o papel das instituições internacionais como regimes para orientar o comportamento dos Estados em uma dimensão transnacional de promoção de arranjos de cooperação em áreas específicas.

VAZ (2002) avalia que todos esses enfoques não consideram adequadamente a influência dos fatores internos aos Estados na integração. A valorização dos fatores domésticos, segundo ele, não se contrapõe à vertente que se estruturou em torno da idéia

de interdependência.

A discussão do ambiente interno e de fatores a ele vinculados como elementos explicativos e como dimensão essencial dos processos de integração, por outro lado, retomam uma perspectiva de análise introduzida pelos funcionalistas. Para VAZ (2002), a maior parte dos enfoques recentes não rompe com as visões neofuncionalistas. Elas se associam aos ajustes e refinamentos que esse pensamento sofreu nas últimas três décadas.

O autor insiste:

“Com exceção da União Européia (UE) que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização, e não apenas segundo formas supranacionais.” (VAZ, 2002:36)

1.3 Os níveis de integração

BOBBIO (2004) afirma que há iniciativas mais ou menos integradas. O nível de integração, para o autor, depende dos setores específicos que se leva em consideração, podendo-se ter profunda integração jurídica e econômica paralelamente a uma superficial integração política, por exemplo.

O pensador italiano considera que o poder político é o motor da integração e uma de suas primeiras iniciativas deve ser a promoção da integração jurídica e econômica. Normalmente, no entanto, as integrações econômica e jurídica favorecem a política. A homogeneidade cultural, diz ele, é fundamental em iniciativas de integração, mas não é suficiente para promover a elevação dos níveis do processo.

BOBBIO (2004) salienta que não é possível estabelecer antecipadamente em qual dos setores do sistema é preciso chegar a uma integração mais estreita ou mais rápida para se atingir uma integração elevada em todos os setores. Essa decisão tem que se basear numa análise da estrutura interna das sociedades envolvidas.

Ele estabelece ainda três parâmetros de avaliação do nível de integração: a capacidade de controlar os instrumentos coercitivos e impor a observância das normas e dos procedimentos estabelecidos por ela; a capacidade de controlar as decisões relativas à distribuição dos recursos; e a legitimidade como centro de referência e de

identificação para os membros da própria organização.

É ainda importante, para o autor, o alcance da integração, que depende do número de áreas em que os vários componentes da organização interagem e da intensidade das interações. Ele declara que são os benefícios atingidos que motivam os membros e que são necessários o impulso de uma elite e a existência de objetivos dinâmicos para se alcançar níveis elevados de integração.

1.4 A integração na América Latina

Na América Latina, iniciativas de integração, ainda nos moldes da que era buscada pelos Estados europeus, iniciaram em 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que se tornou Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) em 1980.

SCHAPOSNIK (1997) declara que os fins perseguidos em uma integração entre países subdesenvolvidos contemplam situações muito diferentes da vivida pela União Européia, principal exemplo contemporâneo de integração.

O pensador latino-americano salienta que é necessário considerar que a base produtiva, especialmente a indústria, e a atividade tecnológica, são relativamente limitadas nesses países, e que os preços e os custos de produção podem ser mais altos, mesmo que desapareçam elementos monopolistas e oligopolistas da estrutura econômica. As diferenças entre países subdesenvolvidos são muito mais profundas, e a inflação, a pobreza, o déficit orçamentário e da balança de pagamentos estabelecem obstáculos sólidos para a unificação monetária.

Os tipos de troca nesses países, para SCHAPOSNIK (1997), são determinados de forma arbitrária, não seguem regras teóricas comuns, respondem somente a situações internas e aos interesses de grupos que fazem pressão na defesa de seus interesses restritos. Os governos, em geral, têm pouca base de sustentação política, ficando sensíveis às pressões de grupos econômicos.

Diante disso, ele questiona se o processo de integração pode ocorrer sobre a base da superposição de medidas de câmbio livre; se podem haver políticas monetárias autônomas, dispersas e neutras, frente ao endividamento externo; e se consegue-se uma produção de escala, tecnicamente eficiente e economicamente competitiva, simplesmente deixando-se as empresas sós na busca da sobrevivência em um mercado

de suposta livre concorrência.

Outro elemento diferenciador importante, segundo o autor, é a pouca participação dos setores sociais, que não estão habituados a se manifestar nos países latino-americanos, nos quais ocorreram experiências graves de autoritarismo.

Em seu livro, SCHAPOSNIK (1997) destaca ainda que, nos processos atuais de integração, tem-se ignorado o papel que desempenha o Estado. Para ele, o papel que o Estado deve desempenhar na integração da América Latina é muito superior ao que exerceu na Europa.

Fundamentalmente, escreve o autor, o principal papel do Estado está focado nos setores de maior dependência externa, como comércio exterior, sistema bancário e de seguros. O foco também é colocado nos serviços de transportes marítimo, aéreo e terrestre, estradas de intercomunicação, indústrias de base, incremento do conhecimento técnico e criação de ciências e tecnologia, regionalização e setorização dos recursos, utilização prioritária dos recursos naturais e alimentos existentes e potencialmente possíveis de se produzir na região.

Ele declara que a intervenção estatal é distinta em grau e forma devido às situações particulares de cada país e que, na América Latina, o papel, direto ou indireto, do Estado é fundamental nas principais etapas de decisão e execução da integração.

O autor considera, no entanto, a atuação da estrutura administrativa do Estado, que não pode repelir as ordens, mas cria obstáculos, demoralizando-as e causando o desprestígio do processo. Esse, para o autor, é um dos problemas mais agudos com o qual se confronta a idéia de desenvolvimento e integração econômica.

Para vencer esses problemas, SCHAPOSNIK (1997) sugere que todo o modelo de integração deve chegar a um dinamismo que mostre às nações participantes que as vantagens da integração superam os obstáculos e que são mais seguras conquistas próprias do que as que venham prontas de outras regiões.

Ele defende que a regionalização na América Latina é alternativa para neutralizar a transnacionalização da economia e da cultura pelos centros de poder mundial. Para ele, o processo aumenta a competitividade, reduz desigualdades nacionais, promove união e reduz tensões sociais. Na Europa, buscou-se a integração para promover direitos e liberdades individuais, direitos econômicos e sociais, oportunidades e bem-estar, expectativa de benefícios e defesa de um sistema de vida

que fosse comum aos integrantes, diz, os latinos têm motivações sobretudo econômicas.

1.5 O regionalismo

Para HERZ e HOFFMANN (2004), é necessário se diferenciar uma organização de integração regional de acordos regionais de integração econômica. Esses últimos visam a criar áreas de livre-comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou uniões monetárias. Mesmo que se promova a integração econômica como uma etapa de um processo de integração regional, como o sugerido pelos funcionalistas, a integração regional, segundo as autoras, envolve também questões sociais, políticas e culturais.

Elas declaram que a formação do regionalismo se caracteriza pelo surgimento simultâneo de organizações regionais e acordos de integração econômica. Esse fenômeno soma os resultados institucionais, que têm como referencial comum o fato de ocorrerem em uma região geográfica específica.

HERZ e HOFFMANN (2004) identificam duas ondas de regionalismo na história: uma iniciada logo após a Segunda Guerra Mundial – identificada na Europa, nas Américas, na Ásia, na África e no Oriente Médio – e outra em meados da década de 1980, na Europa, nas Américas, na Ásia e na África.

Nas Américas, na primeira onda, é firmado, em 1942, o Tratado Interamericano de Defesa (Tiar), e a Organização dos Estados Americanos (OEA) é criada em 1948. Em 1960, estabelecem-se a Alalc e o Mercado Comum da América Central. O Pacto Andino é feito em 1969, a Comunidade Caribenha, em 1973, o Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), em 1975 e a Organização dos Estados do Leste Caribenho, em 1981.

A segunda onda, movimento iniciado em meados da década de 1980, é chamada por GILPIN (2004) “novo regionalismo”. O autor afirma que o fenômeno conquistou patamar quase universal e aumentou a integração das atividades econômicas e é hoje característica essencial da economia global. Parte significativa do comércio regional atualmente, afirma o autor, ocorre no interior desses agrupamentos de países. Seu marco inicial é a criação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), em 1989, que foi uma resposta americana à lentidão das negociações multilaterais no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt). No final dos anos 1990, cerca de uma centena de acordos regionais havia sido firmada em diversas regiões. Hoje, são quase 300.

O regionalismo, também segundo HERZ e HOFFMANN (2004), pode ser aberto ou fechado. O fechado promove o protecionismo no nível regional, tendo sido característico da primeira onda do fenômeno. Enquanto isso, o aberto é uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, complementar ao regime do Gatt, posteriormente Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esse regionalismo concilia a interdependência resultante de acordos preferenciais, feitos nos processos de integração, e a interdependência impulsionada pela liberalização comercial. Busca-se com o ele que as políticas de integração sejam compatíveis com as políticas para elevar a competitividade internacional da região. Nesse processo, os blocos regionais promovem a liberalização entre seus membros e entre si – intra-regional e inter-regional.

Para VAZ 2002, no entanto, o processo se expressa por meio da vontade e da ação dos Estados que perseguem, além de resultados econômicos, objetivos também de natureza política. O autor prossegue:

“Apesar de freqüentemente identificado com a promoção de acordos de livre comércio e, em níveis mais profundos de integração, com a livre circulação de fatores produtivos, o regionalismo não é fenômeno estritamente econômico. Em suas diferentes expressões, acarreta mudanças de ordem política e nutre-se delas, uma vez que envolve formas de coordenação de políticas, modificando, por conseqüência, imagens, expectativas, objetivos e comportamentos de uma variada gama de atores nos planos doméstico e internacional.” (VAZ, 2002:23)

Reação dos Estados para melhorar sua inserção na economia internacional diante do aprofundamento da globalização econômica, a segunda onda do regionalismo chegou também aos países da América Latina.

Além do Nafta, foi criado o Sistema de Integração na América Central, em 1991, e, em abril de 1992, um mercado comum pelos integrantes da Comunidade Econômica do Caribe. Em novembro de 1993, os membros do Mercado Comum Centro-Americano firmaram um acordo para a remoção das barreiras que obstaculizavam o comércio intrazonal. Em março de 1994, o Brasil propôs a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa); e, três meses depois, Colômbia, México e Venezuela concluíram o acordo do chamado Grupo dos Três, pretendendo chegar a uma área de livre comércio entre eles. A Comunidade Andina (CAN) é estabelecida em 1997.

Fundamental para o comércio intracontinental, foi firmado em março de 1991 o Tratado de Assunção, que criou Mercado Comum do Sul, o Mercosul.

Conforme HERZ e HOFFMANN (2004), neste início do século, o otimismo a respeito do regionalismo aberto como forma de promover o desenvolvimento econômico diminuiu, principalmente após as crises econômicas na Ásia e na América Latina e o crescente questionamento no México, sobre os efeitos do Nafta, mas as autoras são otimistas:

“A despeito do pessimismo sobre o desenvolvimento dos processos de integração além da EU, o regionalismo continua sendo visto como uma alternativa viável para manutenção da ordem e estabilidade da política internacional, dada a crise das instituições multilaterais universais de governança global e a crescente unipolaridade do sistema internacional.” (HERZ e HOFFMANN, 2004:175)

2 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

2.1 O desenvolvimento

Há aproximadamente seis décadas, o desenvolvimento é questão central para as Nações Unidas. O pensamento sobre o desenvolvimento, como é entendido atualmente, começou a ser desenvolvido na década de 1940 na preparação para a reconstrução da periferia da Europa no pós-guerra. Seu conceito vem evoluindo ao longo dessas décadas, incorporando experiências positivas e negativas e refletindo as mudanças políticas e as tendências intelectuais. Observando-se sua evolução pode-se identificar sua multidimensionalidade e complexidade. (SACHS, 2004:1)

Conforme SACHS (2004), atualmente, os pós-modernistas propõem a renúncia da idéia de desenvolvimento porque seria uma “cilada ideológica” que perpetua relações assimétricas entre as minorias dominadoras e a maioria dominada, dentro e entre os países. Esses pensadores propõem um movimento em direção ao estágio do pós-desenvolvimento, mas não explicam o que seria. Estão certos, segundo o autor, ao propor a discussão do crescimento infinito da produção de bens materiais que põe em risco o futuro do planeta, mas não dizem muito sobre o que e como deve ser feito para contornar o problema.

Anterior a essa visão, a discussão sobre as melhores condições para a promoção do desenvolvimento se dividiu entre duas correntes principais ao longo da segunda metade do século passado. “Os fundamentalistas do mercado consideram desenvolvimento um conceito redundante”, afirma (SACHS, 2004:2). Nessa corrente, desenvolvimento ocorre como resultado natural do crescimento econômico.

A outra corrente se alia ao capitalismo reformado do pós-Segunda Guerra, inspirado em John Maynard Keynes e na experiência do New Deal, que defendiam a interferência do Estado na elaboração de condições para o desenvolvimento. O Consenso de Washington estabeleceu estratégias discordantes dessa tendência, e a crise energética da década de 1970 também foi utilizada para desacreditar o keynesianismo. No final dos anos 1980, a queda do Muro de Berlim acabou com o socialismo real, outro paradigma de desenvolvimento.

Esses fatos abriram espaço para as idéias neoliberais, colocadas em prática então

nos anos 1990. Elas retomavam o aprofundamento das condições para o livre mercado. A crise Argentina, em 2001, pôs em xeque as idéias do Consenso de Washington, “*if not as an ideological construct (alienating ideologies do not die easily), at least as a pragmatic programme*”. (SACHS, 2004:3)

Paralelamente ao embate entre essas duas correntes, a evolução da idéia de desenvolvimento no período teve sua complexidade incrementada pela adição de sucessivos adjetivos – econômico, social, político, cultural e sustentável.

Ainda na década de 1970, surgia a preocupação com as questões de meio ambiente, debate que acabou levando o conceito de desenvolvimento ao de desenvolvimento sustentável. Esse desenvolvimento tem o imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, reconhecendo os critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. (SACHS, 2004:6)

O autor diz ainda que sustentabilidade social é componente essencial do conceito. Crescimento econômico, mesmo que rápido, não traz desenvolvimento, afirma, a não ser que gere emprego e contribua para a redução da pobreza e da desigualdade.

Desenvolvimento deve ser definido ainda como universalização e efetivo exercício de todos os direitos humanos – políticos, civis e cívicos, econômicos, sociais e culturais e direitos coletivos ao desenvolvimento e ambiente. Entre eles, o direito ao trabalho deve ter status especial: “um paradigma de credibilidade precisa ser capaz de incluir dois problemas cruciais [...]: desemprego em massa e subemprego e desigualdades crescentes”. (SACHS, 2004:7)

O desenvolvimento social e as estratégias de superação das desigualdades começam a ser discutidos no pós-Guerra Fria, período em que houve o crescimento do problema, não só no Brasil, mas praticamente em todo o mundo. (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:341, v.2)

Dentro do conceito de desenvolvimento social, está a preocupação com o bem-estar em múltiplos níveis, como o acesso ao trabalho, a inclusão social dos grupos minoritários e tradicionalmente marginalizados no processo econômico e na vida social, a diminuição da pobreza, a expansão da assistência social e da segurança alimentar, o acesso a programas de saúde pública eficientes e o acesso à educação. (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:342, v.2)

Os autores defendem o debate sobre a questão:

“Por se tratar de um tema que afeta não só o Brasil, mas praticamente todos os países do mundo, haja vista que a pobreza tem aumentado não só no chamado mundo desenvolvido ou em desenvolvimento, mas também e com uma intensidade crescente nos países ricos, faz-se necessário um olhar mais atento para o fenômeno da exclusão social e do aumento da pobreza em todos os seus níveis – e até que ponto as relações internacionais interferem nessa questão.” (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:339, v.2)

A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em 1995, colocou em evidência internacional a discussão sobre desenvolvimento social. Nela, consagrou-se a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano como tema da agenda internacional. Até essa cúpula, a temática social era tratada de forma fragmentada em comissões ou organizações especializadas das Nações Unidas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Além disso, a idéia de desenvolvimento social era vista como assunto secundário diante das questões do contexto de bipolaridade da Guerra Fria. (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:341, v.2)

Para ALTEMANI e LESSA (Orgs., 2006), desenvolvimento social é, então, uma modalidade de integração social que deve ser perseguida como meta de todas as sociedades, em uma espécie de contrato social de âmbito global.

Neste estudo, é importante o conceito de desenvolvimento humano utilizado pelas Nações Unidas, desde 1990, que é a base do relatório anual elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O estudo foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e parte do pressuposto de que o avanço de uma população não pode ser considerado apenas a partir da dimensão econômica da sua realidade, mas também das características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade de vida.

“Não resta dúvida de que há uma crescente relação entre as políticas de combate à pobreza, de desenvolvimento social e de relações internacionais”, afirmam ALTEMANI e LESSA (Orgs., 2006). Para os autores, é cada vez mais clara a percepção de que a economia política internacional promove a interação entre os Estados-nação e a economia internacional. Gerada pelo avanço da globalização, essa nova realidade vem

alterando as condições de atuação do Estado-nação e exigindo que ele se adapte a ela. (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:340, v.2)

Sobre a promoção uniforme do desenvolvimento, SACHS (2004) afirma:

“The extreme diversity of socio-economic and cultural configurations, as well as resource endowments, prevailing in the various micro- and meso regions means that uniform development strategies have to respond to the most pressing problems and aspirations of each community and be successful in removing the bottlenecks that obstruct the utilization of latent and idle resources, so as to free up social energies and imagination. For this to happen, the participation in the development process of all the stakeholders (workers, employers, the State and organized civil society) must be secured.” (SACHS, 2004:18)

2.2 Desenvolvimento na América Latina

Os esquemas intelectuais que sugerem o modo de gerenciar o processo de desenvolvimento¹ tiveram duas correntes conflitantes, nos anos 60, na América Latina: o desenvolvimento associado às forças do capitalismo e promovido, essencialmente, de fora, e o desenvolvimento autônomo, promovido pelas forças internas da nação. (CERVO, 2008:18)

Os nacionalistas² centravam-se nas idéias de soberania, desideologização da política exterior, proteção das atividades econômicas e do mercado internos, fortalecimento da empresa nacional, desenvolvimento de tecnologias próprias, autonomia de segurança e solidariedade com a periferia, o Terceiro Mundo, afirma CERVO (2008).

No outro lado, continua o autor, os associacionistas³ defendiam a subordinação à vontade dos Estados Unidos com alinhamento político, ideologização da política exterior e envolvimento na Guerra Fria, domínio do livre mercado sobre o planejamento do desenvolvimento, atração de empresas e de tecnologias estrangeiras e segurança coletiva. Os neoliberais dos anos 1990 foram influenciados por eles.

¹ Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Roberto Lavagna, Mario Rapoport, Osvaldo Sunkel, Paulo Vizentini e Raúl Bernal-Meza são alguns dos intelectuais latino-americanos construtores do desenvolvimentismo.

² Na vertente política, defendiam o desenvolvimento autônomo Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel.

³ Acreditavam no desenvolvimento associado a forças externas do capitalismo Eurico Gaspar Dutra, Castelo Branco, Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. 19

Desde as formulações do grupo da Cepal dos anos 1950, que defendiam uma teoria originalmente inspirada na prática política do presidente brasileiro Getúlio Vargas de 1930 a 1945, a vertente desenvolvimentista desse pensamento latino evoluiu. Dos conceitos de Prebisch – centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deteriorização dos termos de troca – e da teoria do desenvolvimento de Celso Furtado – que insiste sobre o componente da desigualdade tecnológica –, a vertente chega aos enfoques dependentistas dos anos 1960 e 1970, que aprofundaram o estudo da relação entre dominação e dependência, por meio da análise estrutural. (CERVO, 2008:73)

CERVO (2008) afirma ainda que, no estudo da política, esses pensadores propunham a superação da assimetria capitalista por meio da promoção do desenvolvimento e pressupunham a autonomia decisória para alcançá-lo. Esse pensamento era defendido tanto pelos que acreditavam que o desenvolvimento deveria ser promovido com a associação às forças do capitalismo quanto pelos que acreditavam no desenvolvimento autônomo, produzido pelas forças internas das nações.

Interesses nacionais para os desenvolvimentistas são vistos pelo reconhecimento do conceito de sociedade complexa, em transformação, que busca o progresso econômico e, tornam-se, assim, interesse nacional múltiplo. Para eles, a diplomacia deve somar esses interesses segmentados, que muitas vezes se chocam com as políticas de relações exteriores. Assim, a busca do desenvolvimento se tornou vetor da política exterior no continente. (CERVO, 2008:74)

O autor salienta que, nessa discussão, a visão de desenvolvimento, conceito complexo porque abrange as faces econômica e social, restringiu-se a apenas duas variáveis: industrialização e crescimento econômico. A industrialização porque por meio dela se pretendia preencher as demandas da sociedade, levando o todo à modernidade do capitalismo. O elevado ritmo de crescimento porque, por meio dele, seria possível recuperar o atraso histórico. A política exterior destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimento, trazendo de fora três insumos de apoio para a ação interna: capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos para se mover da substituição de importações para a substituição de exportações. (CERVO, 2008:74)

Ao longo dessas décadas, a política de comércio exterior brasileira lidou com a questão cambial e se submeteu aos déficits do balanço de pagamentos, mas inovou

conceitualmente em uma vitória dos diplomatas que a controlavam sobre os economistas que a concebiam, e transitou, na década de 1960, da substituição de importações para a de exportações, afirma CERVO (2008). Para a diplomacia, essa mudança era parte do desenvolvimento porque um país não vence a condição de atrasado sem superar a fase de exportações primárias e importações industriais e poder competir nos mercados globais de produtos manufaturados.

Sobre a evolução da idéia no Brasil, CERVO (2008) afirma:

“Embora tenham sido lançados e definidos com bastante clareza durante a depressão capitalista e a Segunda Guerra Mundial, os parâmetros do paradigma desenvolvimentista seriam depurados e aperfeiçoados nas décadas seguintes, consolidando-se, assim, como modelo de inserção internacional para o Brasil por um período de sessenta anos.” (CERVO, 2008:72)

A mudança de pensamento ocorre na década de 1990, quando são eleitos presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina. CERVO (2008) fala sobre o novo paradigma:

“Os detentores desse chamado pensamento único partem em guerra contra a estratégia da indução do desenvolvimento pela via assertiva das iniciativas de Estado. [...] Para os monetaristas, consigna-se ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado a função de prover tudo o mais, sobretudo o próprio desenvolvimento.” (CERVO, 2008:77)

Com uma reavaliação de seu posicionamento, a Cepal acaba por fortalecer a corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal. “Ela adapta seu pensamento, cedendo às circunstâncias, ditas então imperantes, e formulando a doutrina do regionalismo aberto, uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo”, diz CERVO (2008:77).

O autor salienta que as experiências neoliberais do Brasil e de países vizinhos não foram solução para o déficit das contas nacionais, como se propunham, e que, pelo contrário, agravaram-no. Acabaram provocando a estagnação das economias e interrompendo um ciclo de desenvolvimento caracterizado por elevadas taxas de crescimento.

Na virada do milênio, com a chegada ao poder de presidentes eleitos

democraticamente, parte deles originários de classes menos favorecidas e da esquerda, ocorreu a substituição desse paradigma pelo paradigma logístico, segundo CERVO (2008), que o esclarece:

“A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado.” (CERVO, 2008:85)

Na esfera política, esse novo paradigma recupera a autonomia decisória da política exterior e reconhece a interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista com o objetivo de superar as assimetrias entre as nações e buscando elevar o patamar nacional ao nível dos países desenvolvidos.

Esse modelo transfere à sociedade as responsabilidades do Estado, delegando a ele a função de mobilizar os atores na realização de seus interesses e não apenas a de prover a estabilidade econômica. Essa visão não considera que o Estado deve ter prevalência absoluta sobre as ações, mas também não aceita a crença no poder ilimitado do mercado de prover tudo.

Por fim, o Estado logístico de CERVO (2008) copia o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos. Sua política exterior se debruça sobre a satisfação de interesses nacionais diversificados – dos agricultores, ao combater os subsídios e o protecionismo dos Estados desenvolvidos, porque isso é bom para a competitividade do agronegócio nacional; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo emprego e salários; e dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. (CERVO, 2008:85)

2.3 O desenvolvimento e o Estado

A implementação do modelo econômico neoliberal, conforme ALTEMANI e LESSA (Orgs., 2006), a partir das transformações proporcionadas pelo esgotamento do modelo que admitia intervenções estatais em graus variados nas economias nacionais, promoveu grande impacto social. A doutrina econômica neoliberal prevê a redução

drástica da intervenção do Estado na economia, acusado de não propiciar eficiência econômica, mas distorções graves. Esses economistas acreditavam que a coordenação do Estado tende a causar mais malefícios que benefícios às economias das nações e ao sistema mundial.

SACHS (2004) defende que as economias não se desenvolvem naturalmente. Para ele, o desenvolvimento econômico ocorre como uma exceção na história, não como uma regra geral, não é resultado espontâneo da ação livre das forças do mercado. Para SCHAPOSNIK (1997), a participação do setor público é fundamental em um projeto de integração, na promoção do desenvolvimento e da industrialização.

ALTEMANI e LESSA (Orgs., 2006) ressaltam esse ponto de vista:

“... a participação do Estado como coordenador de políticas desenvolvimentistas e redistributivas continua sendo imperiosa para a região [América Latina], haja vista que, mesmo sem se tornar um Estado autoritário e interventor, ele pode coordenar e maximizar os esforços para o desenvolvimento nacional e regional.” (ALTEMANI e LESSA, Orgs., 2006:349, v.2)

ALTEMANI e LESSA (Orgs., 2006) afirmam que esse foi o padrão dos diversos processos de desenvolvimento industrial verificados entre os países que atualmente são considerados plenamente industrializados e que compõem o grupo dos mais ricos, à exceção da Inglaterra. Assim, historicamente, é um mito a afirmação de que os Estados-nacionais não foram um componente essencial para a consolidação dos processos de industrialização e de distribuição de renda.

Para SCHAPOSNIK (1997), os governantes europeus têm mostrado uma visão mais clara do papel do Estado nos países desenvolvidos do que os latino-americanos. Ele salienta que as medidas de governo adotadas na Europa para integrar as zonas menos desenvolvidas têm demonstrado que não há solução para homogeneizar o país que não seja um desenvolvimento promovido a partir do Estado.

O setor público produz efeitos diretos e indiretos sobre a economia, possui forte poder de multiplicar em todos os níveis, mesmo que não haja uma direção clara na condução, afirma SCHAPOSNIK (1997). Os governos, continua, também não podem ignorar a necessidade de adequar as administrações nacionais a uma etapa dinâmica de desenvolvimento. No entanto, a função de promotor do desenvolvimento é uma diferença quantitativa que não necessariamente exige maior número de funcionários

para compor a estrutura.

O autor salienta que, no âmbito político, um Estado promotor de desenvolvimento deve ter um poder alcançado com respaldo popular e que, só com isso, superará a inércia conservadora da administração e o jogo de pressões do empresariado nacional e estrangeiro. (SCHAPOSNIK, 1997:119)

No entanto, ele admite que as economias nacionais não podem ignorar os benefícios da economia de escala, mas alerta que a América Latina precisa esclarecer quais seriam as vantagens da produção em grande escala ou da atomização da produção em pequenas e médias unidades.

Não se trata somente de superar as limitações dos setores existentes, declara SCHAPOSNIK (1997), mas de promover a igualdade de renda e a correção de desequilíbrios entre regiões do continente e mesmo em regiões de cada país. Pelo sistema de liberdade total de mercado, é impossível alcançar uma igualdade porque os países mais desenvolvidos saem naturalmente beneficiados de sua supremacia.

O pensador pondera:

“Tudo isto requer um estudo das alternativas tecnológicas existentes, das possibilidades de financiamento e de mercado e o custo social que tem cada uma dessas modalidades. A conclusão a que se vai chegar é a de que não há um modelo único que se possa adotar, e seguramente os estudos deverão ser orientados para soluções setoriais e as prioridades de investimento consistirão em uma decisão política que terá características próprias”. (SCHAPOSNIK, 1997:163)

Ele recomenda ainda que os povos identifiquem as possibilidades de seus próprios processos e de seus potenciais para promover um desenvolvimento econômico independente. SCHAPOSNIK (1997) considera que existem grandes possibilidades de ampliar o comércio exterior de forma recíproca e de aumentar as produções por uma ação comum, enfrentando os bloqueios de mercados feitos pelos países desenvolvidos. “Além do mais, todos estão conscientes de que somente com agressividade e unidade poderão penetrar nos mercados que, atualmente, estão fechados”, afirma SCHAPOSNIK (1997:163).

HERZ e HOFFMANN (2004) somam a essa idéia o entendimento de que o “cepalismo” defendia também a integração regional como estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico dos países mais atrasados.

3 O MERCOSUL E O CRESCIMENTO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO INTRABLOCO

3.1 O sonho bolivariano da integração

A idéia de integração das Américas surge com o general venezuelano Simon Bolívar no início do século XIX. Ele propunha a criação de três federações no continente: uma que uniria México e América Central, outra que unificaria o norte e a terceira, que integraria o sul da América do Sul. Era uma estratégia de segurança para defender os países da região de possíveis tentativas de reconquistas pela Europa e de políticas expansionistas dos Estados Unidos. O movimento de Bolívar fracassou, entre outros motivos, devido à inicial consolidação dos Estados nacionais latino-americanos.

O legado bolivariano foi resgatado no continente em meados do século XX, como exposto no capítulo um deste estudo. Dessa vez, segundo HERZ e HOFFMANN (2004), a premissa, influenciada por pensamentos da Cepal e dos funcionalistas da época, foi de que a integração deveria começar pela esfera econômica. No entanto, a integração sub-regional na América Latina ganha força no final da década de 1980, na segunda onda do regionalismo – fenômeno abordado também no capítulo um.

É nesse contexto que começa o processo de integração dos países do Cone Sul. As autoras afirmam que mudanças nas políticas externas de Brasil e Argentina no final dos anos 1970 possibilitam uma série de iniciativas de cooperação que se tornam os antecedentes do recente processo de integração.

No período dos governos de Raul Alfonsín e de José Sarney, mais especificamente em 1985, foi assinada a Declaração de Iguazu, que instituiu a Comissão Mista Binacional de Alto Nível para acelerar o processo de integração entre os dois países. Em 1986, foi criado o Programa para Integração e Cooperação Econômica e assinada a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi finalizado em 1988, projetando para dez anos a criação de um espaço econômico comum. (HERZ e HOFFMANN, 2004:201) As iniciativas desses governos se tornaram o embrião para o estabelecimento do Mercosul.

Com as eleições de Carlos Meném, na Argentina, e Fernando Collor de Mello, no Brasil, os dois países se propõem a formar um mercado comum e assinam a Declaração de Buenos Aires em 1990. Uruguai e Paraguai aderem à iniciativa e, em

1991, os quatro países firmam o Tratado de Assunção.

Para VAZ (2002), uma conjunção de fatores externos, como os crescimentos da importância do regionalismo econômico na ordem econômica internacional e do protagonismo dos Estados Unidos no continente, e fatores sub-regionais, como interesses comerciais e políticos dos próprios países, contribuíram para a passagem da etapa de negociação entre Brasil e Argentina até uma etapa multilateral, de quatro países, na década de 1990.

CERVO (2008) identifica três fases no processo de integração: a embrionária e produtiva, entre 1986 e 1991, a liberal e comercialista, entre 1991 e 2002, e a fase de maturação, a partir de 2003.

Conforme LESSA e ALTEMANI (Org., 2006, v.1), a partir de janeiro de 1999, após a desvalorização do Real brasileiro, o processo de integração sofreu o acirramento dos conflitos comerciais, o aprofundamento das assimetrias, dificuldades para coordenar posições em fóruns internacionais e aumento da desconfiança entre os membros. A crise econômica argentina em 2001 e as incertezas políticas da época dificultavam o planejamento de longo prazo no país, especialmente na agenda da política externa.

A sobrevivência do bloco é abordada por LESSA e ALTEMANI (Org., 2006, v.1):

“Não aconteceu uma ruptura, como alguns analistas previam; em parte porque o Governo brasileiro conseguiu conter os efeitos mais sérios da crise financeira e reverter as expectativas negativas. Também, porque a permanência do Mercosul já estava relacionada à predominância de uma dimensão política, e não apenas econômica, que exercia forte influência sobre a percepção dos atores sociais envolvidos diretamente no processo de integração que demonstraram ser capazes de garantir a sua manutenção.” (LESSA e ALTEMANI, Org., 2006:312, v.1)

3.2 O estabelecimento do arcabouço institucional

A personalidade jurídica do Mercosul, sua estrutura jurídico-institucional e o *status* de organização internacional são consolidados com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, no final de 1995.

Em 1996, uma crise política no Paraguai, causada por uma tentativa de golpe do General Oviedo, segundo HERZ e HOFFMANN (2004), levou os Estados integrantes do Mercosul a institucionalizarem o compromisso democrático de seus membros,

pressuposto do projeto de integração, mas que não constava no tratado. Assim, é firmada no mesmo ano a Declaração sobre o Compromisso Democrático, que trata do respeito aos princípios e instituições democráticas, aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e aos estados de direito. A declaração é incorporada ao Tratado de Assunção na conclusão do Protocolo de Ushuaia, em 1998, e entra em vigor em 2002.

Também em Ushuaia é assinada a Declaração de Zona de Paz, área para a qual o Tratado de Assunção não previa cooperação. Em 2002, o Protocolo de Olivos cria a Corte Permanente de Solução de Controvérsias.

Em Ouro Preto, em 2004, em uma reunião de cúpula com presidentes de 12 países, foram criados o Fundo para Convergência Estrutural (Focem) e o Fórum Empresarial do Mercosul. Nessa mesma reunião, é projetada a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa).

A Casa é “projeto para além de simples área de livre-comércio, porquanto absorve valores, soberania dos Estados, boa convivência, projetos produtivos e o sonho de Bolívar” (CERVO, 2008:173). O autor avalia que a iniciativa tem a característica de formar um eixo entre os três grandes países da região que configura uma aliança estratégica sul-americana para investimentos conjuntos nas áreas de energia, infraestrutura e social. “A Casa coloca o Mercosul no eixo do desenvolvimento”, afirma (CERVO, 2008:173).

A estrutura institucional e administrativa do Mercosul, em 2008, é composta pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum, pela Comissão de Comércio do Mercosul, pelo Parlamento do Mercosul, pelo Foro Consultivo Econômico-Social, pela Secretaria do Mercosul, pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, pelo Tribunal Administrativo-Laboral do Mercosul e pelo Centro de Promoção de Estado de Direito.

O Mercosul é uma organização internacional intergovernamental, não têm característica supranacional. A tomada de decisões em seu âmbito deve ocorrer por consenso com a presença de todos os Estados-membro em todos os órgãos, e as normas estabelecidas nesses espaços passam a ter valor após suas incorporações pelos sistemas jurídicos domésticos, o que as equipara ao Direito Internacional.

As relações externas do bloco também avançaram no período. Em 1992, é concluído com a União Européia o Acordo de Cooperação Interinstitucional. Com o

México e com a Comunidade Andina, acordos são firmados em 2002 e, em 2003, com a Índia.

3.3 As fragilidades do Mercosul

CERVO (2008) identifica seis fragilidades do processo de integração do Mercosul. Para ele, há visões de mundo e políticas exteriores não convergentes; ausência de coordenação macroeconômica e conflitos no comércio; assimetrias, especialmente sociais; incompatibilidade monetária e cambial entre os membros; e a falta de instituições comunitárias.

O problema das assimetrias, não só sociais, mas políticas e econômicas, é destacado por diversos autores. SCHAPOSNIK (1997) assinala diferenças entre os quatro países nas políticas salariais, previdenciárias, cambiais, educacionais e de seguridade social e saúde.

Ele avalia que a assimetria entre os países dificulta a integração e que as salvaguardas aos países mais pobres não são suficientes. Sobre as situações dos países no bloco, SCHAPOSNIK (1997) diz:

“Nem o Brasil nem a Argentina estão em condições de exercer sobre os outros países um efeito locomotor, empurrando para o desenvolvimento, nem os países menores percebem vantagens evidentes porque a experiência está indicando-lhes que neste tratado de quatro países são dois os que decidem.” (SCHAPOSNIK, 1997:222)

Apesar do Mercosul ser integrado por quatro países, a relação entre seus membros é quase bilateral pela importância relativa desses dois sócios: o Brasil e a Argentina têm 56,8% da população sul-americana, 64,5% da superfície e 80% do intercâmbio comercial do continente.

O autor venezuelano afirma que as assimetrias não podem ser corrigidas no modelo do Mercosul, que poderiam ser compensadas apenas em outro grau de integração que oferecesse soluções estruturais. Ele exemplifica: o comércio do Uruguai depende em 20% do Brasil e em 10% da Argentina. Nessa relação, crises que ocorram nesses países provocam uma incidência interna desastrosa para os uruguaios. Quando baixam os salários brasileiros, cai a exportação de carne uruguaia, e quando se

modificam as relações cambiais com a Argentina, diminui o turismo. Esses dois elementos constituem as principais fontes de renda do país. “Com isso, o Uruguai tem atrelado o seu destino ao dos outros sócios, tendo, apenas, uma participação reflexiva” (SCHAPOSNIK, 1997:227).

Além disso, vários fatores no processo negociador do acordo reforçam a influência dos dois sócios maiores. O multilateralismo, no âmbito do Mercosul, não exerceu satisfatoriamente a função de nivelar assimetrias, exceto no que tange ao plano decisório, em razão da eleição do consenso como critério formal para a tomada de decisões. (VAZ, 2002:278)

HERZ e HOFFMANN (2004) somam outra questão imposta pela assimetria. Elas avaliam que a desproporção de poder entre o Brasil e os demais países, acirrada ao longo da década de 1990, especialmente após a crise Argentina, é um dos fatores que fazem os Estados não se disponibilizarem a ceder parte de suas soberanias em favor do processo de integração do Mercosul.

Para CERVO (2008), a entrada da Venezuela no processo de integração regional como membro pleno do Mercosul pode impulsionar a correção de assimetrias regionais.

Além das assimetrias e instabilidades macroeconômicas enfrentadas pelos países-membro, o bloco enfrenta a pouca eficácia das normas estabelecidas em seu âmbito, causada, entre outros fatores, pelo baixo percentual de internalização delas, afirmam HERZ e HOFFMANN (2004). As autoras citam ainda a falta de autonomia do Mercosul para atuar em foros de negociações internacionais.

SCHAPOSNIK (1997) ressalta ainda que os empresários não são chamados a se envolver efetivamente nas políticas de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que os Estados abstêm-se de intervir.

Fatores sociais e econômicos que causam a fragilidade do tratado são ainda citados pelos autores. Não há políticas para corrigir os problemas originados por um regime inadequado de propriedade da terra, para solucionar gradualmente o atraso tecnológico, o problema da falta de qualificação da mão-de-obra e o desemprego, o atraso cultural, a falta de atenção à educação e à saúde, a formação de uma identidade e de uma mística latino-americana e políticas de desenvolvimento. (SCHAPOSNIK, 1997:235)

VAZ (2002) fala da produção de lacunas no campo comercial, como barreiras

não-tarifárias, defesa da concorrência e de serviços; das exceções, boa parte delas temporárias, à liberalização do comércio intra-regional e à TEC; e das formas de comércio administrado que, em seu conjunto, terminaram por vulnerar tanto o regime de livre-comércio como a união aduaneira.

SCHAPOSNIK (1997) coloca ainda a questão central do bloco. Ele cita avaliações dos funcionários que negociaram e redigiram o primeiro tratado e que afirmam que o processo de integração era pensado como acordo político, mas que se resumiu a um acordo comercial.

LESSA e ALTEMANI (Org., 2006, v.1) são pessimistas acerca dos resultados do Mercosul:

“A avaliação atual dos resultados alcançados não é integralmente positiva – a mudança qualitativa que se esperava não ocorreu, e o bloco convive mais com problemas do que com resultados positivos, o que dificulta traçar cenários otimistas.” (LESSA e ALTEMANI, Org., 2006:300, v.1)

3.4 Os êxitos e a esfera comercial

CERVO (2008) cita também seis aspectos de êxito do Mercosul: a empatia de inteligências; o estabelecimento de uma zona de paz; a integração comercialista; o fato de tornar-se sujeito de direito internacional; a criação de uma imagem externa; e a formação de uma unidade política, econômica e de segurança para a América do Sul.

Para VAZ (2002), houve avanços em todas as áreas na fase de transição:

“Diante dos resultados alcançados na fase de transição, tanto do ponto de vista econômico-comercial como político e institucional, considera-se que o multilateralismo representou forma institucional bem-sucedida de resposta aos problemas de coordenação e de colaboração associados à instauração, entre países com grandes assimetrias entre si, de um regime parcial de livre comércio e de uma disciplina comum para regular as relações, no plano comercial, com terceiros países.” (VAZ, 2002:277)

No entanto, para HERZ e HOFFMANN (2004), é o aspecto comercial o credor dos mais significativos sucessos da iniciativa. Apesar de a criação do Mercosul ter sido uma iniciativa de claro objetivo político, os compromissos definidos no tratado eram todos da esfera comercial, havia critérios e prazos para a implementação do programa

de liberalização comercial, dos regime de origem, das salvaguardas e de um sistema de solução de controvérsias.

No final de sua primeira fase, em 1994, a criação de um clima de maior confiança surgiu do crescimento do Mercosul em termos comerciais e políticos. LESSA e ALTEMANI (Org., 2006, v.1) afirmam que, em decorrência desse fortalecimento, do alto grau de interdependência que se criou entre Brasil e Argentina e da instabilidade internacional que obrigava os países a tomarem posições e a definirem os seus limites de ação muito rapidamente, os interesses intrabloco passaram a convergir em diversos aspectos. Os resultados do fluxo comercial na primeira metade da década de 1990 foram animadores e deram incentivos para a continuidade da integração.

Segundo SCHAPOSNIK (1997), toda a integração, a partir da união alfandegária, supõe uma discriminação do comércio internacional. Da integração de mercados, afirma, espera-se que resulte uma maior especialização e uma redução de custos que permita a concorrência internacional. Com o incremento da produtividade, obtêm-se um objetivo quantitativo: o crescimento. Isso é resultado também, para o autor, da conquista de vantagens adicionais, como a obtenção e melhor utilização de insumos e fatores de produção a partir das vantagens relativas de cada país, o que gera maior eficiência. Na teoria, admite SCHAPOSNIK (1997), todos os integrantes do acordo sairiam beneficiados.

Ele afirma ainda que um modelo muito limitado de integração, como é o do Mercosul, não se pode afirmar senão sobre as balanças comerciais equilibradas, missão que não pode ser decisão unilateral de um dos países, mas da comunidade de nações.

Ele salienta que, para se colocar produtos em países mais avançados, é necessária uma eficiente organização para competir com sistemas industriais muito protegidos, de tradição e experiência e que não sofreram as crises constantes que afetam os países latino-americanos.

A omissão das políticas sociais no Tratado de Assunção não é casual para SCHAPOSNIK (1997). Ele avalia que isso diminuiu o estímulo à participação dos povos e desmereceu o projeto, que permanece ligado ao aspecto comercial.

3.5 O Brasil e o Mercosul

Em uma análise sobre as relações do Brasil com a América do Sul, LESSA e

ALTEMANI (Org., 2006, v.1) salientam o reconhecimento de governos brasileiros da importância da integração no continente.

Eles destacam a priorização, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina. O presidente brasileiro, em diversas ocasiões ao longo de seus governos (1994-2002), expressou a relevância do tratado para o Brasil, especialmente na esfera econômica – comercial e de construção de uma infra-estrutura de transportes, energia e comunicações –, mas também política e de fortalecimento de uma identidade própria da América do Sul como região.

Os autores retratam também a resistência brasileira à proposta dos Estados Unidos de se estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que, nos termos em que era colocada, poria em risco a indústria brasileira e o Mercosul. A proposta da Alca acabou abandonada.

No mesmo livro, os autores falam que, embora marcado por crises domésticas e internacionais, o Mercosul é “uma marca da política externa do governo brasileiro ao longo dos anos 1990, e manteve-se no discurso diplomático como uma das prioridades da agenda externa do governo Lula”. (LESSA e ALTEMANI, Org., 2006:299, v.1).

Eles consideram que a dimensão territorial do Brasil, suas relações comerciais globais e sua atuação em fóruns multilaterais atestam seu papel protagônico na construção do bloco. Não negam, no entanto, os custos políticos e econômicos disso, considerando, por exemplo, as limitações que podem ser impostas ao país em sua ação internacional.

É ressaltado ainda que é inviável para o Brasil atuar unilateralmente, até porque o Mercosul é também fonte de estabilidade política nos níveis domésticos e regional. No entanto, os autores consideram que, apesar de aparecer como prioridade nos discursos diplomáticos dos governos, o tratado não é totalmente incorporado às agendas políticas externas dos países integrantes, ficando submetido às conjunturas internas e às instabilidades internacionais.

Para SARAIVA e ALMEIDA (1999), a “Brasil-dependência” é uma das críticas mais frequentes ao Mercosul. Recorrente nas declarações de industriais argentinos, é baseada nas assimetrias entre os quatro sócios e, mais especificamente, no fato de que a sustentação do processo de integração depende do Brasil, responsável por dois terços do

PIB regional, o que determina as relações econômicas do bloco.

A crise cambial brasileira foi exemplo dessa dependência do bloco ao país. Ela impôs um dos mais severos testes ao Mercosul desde sua criação. Diferentemente das crises financeiras externas, do México, em 1994, e da Ásia, em 1997, que provocaram efeitos apenas colaterais, a crise do Real ameaçou romper a lógica econômica estruturadora do Mercosul e, portanto, a própria integridade do bloco. (LESSA e ALTEMANI, Org., 2006:311, v.1)

3.6 O crescimento dos fluxos comerciais intrabloco

No Tratado de Assunção, ficou definida a criação de uma tarifa externa comum para cada uma das posições da nomenclatura tarifária e ficou estabelecido um cronograma de redução de tarifas intra-bloco. O objetivo era criar as condições para se chegar à tarifa zero em quatro anos em cerca de 90% das posições tarifárias.

A Tarifa Externa Comum (TEC) é implementada em 1995 com variação de 0% a 20%. Como três grandes grupos de produtos foram admitidos como exceções à TEC – bens de capital, informática e telecomunicações e as listas de exceções nacionais –, forma-se uma união aduaneira imperfeita. Mesmo assim, 95% do comércio intra-regional era feito livre de barreiras tarifárias em 1999.

Simultaneamente ao estabelecimento do Mercosul, os países membros começavam a abrir suas economias, alternativa pela qual os governos pretendiam melhorar a eficiência de seus setores produtivos.

Essas são algumas das condições estabelecidas na região que promoveram o aumento efetivo do crescimento dos fluxos comerciais e a ampliação da integração econômica e política entre seus países membros. HERZ e HOFFMANN (2004) consideram que o sucesso nesse período superou as expectativas.

Um revés no processo ocorreu no final da década de 1990, quando o bloco passou por uma crise profunda. Medidas unilaterais de impacto mútuo tomadas pelos Estados-membro prejudicaram a credibilidade do processo de integração. Entre elas, podem ser citadas a desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a modificação das tarifas externas sobre bens de capital e de consumo pelo governo argentino em 2001.

Até então, só entre 1990 e 1996, a liberalização tarifária havia promovido o crescimento de 89% do comércio intrabloco e 311% do comércio extrabloco⁴. Essas estatísticas mostram que as exportações intrabloco passaram de US\$ 4,1 bilhões, em 1990, para US\$ 12 bilhões, em 1994, e US\$ 20,5 bilhões, em 1998. Para o resto do mundo, os números foram de US\$ 42,3 bilhões, US\$ 50 bilhões e US\$ 60,9 bilhões, nesses mesmos anos.

Exemplo significativo é o das vendas de veículos pela Argentina. No mercado interno, elas cresceram 380% entre 1990 e 1998, passando de 96 mil para 457 mil unidades. No mesmo período, as exportações cresceram de 1,12 mil para 237,4 mil.

⁴ Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil

4 A ZONA DE FRONTEIRA

4.1 A zona de fronteira e suas interações

A idéia de fronteira traz em si um caráter contraditório. Ao mesmo tempo em que separa nações, ressaltando suas identidades, pode também diluir essas identidades porque tem o potencial de expressar um espaço de identificações. Além disso, com o processo de formação de blocos econômicos, na perspectiva da integração, a concepção da área fronteira dos países se afasta da idéia de limite e se aproxima da de possibilidade. (LEHNEN et al, Orgs.,1994:45)

Para chegar a um conceito de zona de fronteira, o Ministério da Integração Nacional do Brasil adotou conceitos de território, territorialidade, rede, regionalização e faixa de fronteira⁵.

“Território é o produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico por agentes estatais e não-estatais.” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MI, 2005:17). Esses processos nem sempre coincidem em seus limites e propósitos e sua territorialização pode se dar de cima para baixo – a partir da ação do Estado, por exemplo – ou de baixo para cima – a partir das práticas e significações de espaço vividas pelas comunidades.

A “territorialidade é um processo de caráter ‘inclusivo’, incorporando novos e velhos espaços de forma oportunista e/ou seletiva, não separando quem está ‘dentro’ de quem está ‘fora’”. (MI, 2005:17) Territorialidade dificilmente, coincide com o território.

Rede, outro conceito trazido pelo estudo, é componente fundamental na articulação territorial. Lugares e territórios que tem base produtiva diferente de seus entornos podem ser melhor compreendidos a partir da noção de rede. A organização territorial em rede engloba desde a rede urbana até as redes decisórias, sociais, culturais e políticas.

Enquanto isso, a regionalização é um processo estabelecido pela ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando seus múltiplos interesses econômicos e políticos e produzindo identificações sócio-culturais diversificadas, redesenham constantemente seus espaços. É a regionalização que ressalta a importância do urbano.

⁵ O estudo foi orientado pela Secretaria de Programas Regionais do ministério, que coordena o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, e desenvolvido pelo Grupo Retis, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenado por Lia Osorio Machado. 35

Faixa de fronteira, por último, é uma área associada aos limites territoriais do poder do Estado. No Brasil, por exemplo, a Lei 6.634/1979 estabelece a faixa de fronteira interna em 150 quilômetros paralela à linha divisória do território terrestre nacional.

A zona de fronteira, assim, é um espaço de interação, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças. O estudo do ministério traz um conceito resumido:

“Grosso modo, a zona de fronteira é composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizada por interações que, embora internacionais, criam um *meio geográfico* próprio de fronteira, só perceptível nas escala local/regional das interações transfronteiriças.” (MI, 2005:152)

O estudo define ainda uma tipologia para as interações transfronteiriças, com cinco modelos (FIGURA 1). No modelo margem, as populações dos dois lados da linha internacional mantêm pouco contato entre si, apenas relações familiares e para algumas trocas. O modelo zona-tampão é caracterizado por ser espaço estratégico, onde o Estado restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, estabelecendo áreas protegidas ou de reservas, como as terras indígenas da Amazônia.

No modelo frente, trata-se das frentes pioneiras, expressão utilizada para caracterizar frentes de povoamento. Há ainda processos em regiões fronteiriças que podem ser incluídos no modelo capilar, aqueles em que as interações ocorrem apenas em nível local, com limitadas redes de comunicação e trocas comerciais, como as feiras.

O quinto modelo é o que tipifica as interações transfronteiriças mais complexas, o de sinapse. Nele, há alto grau de trocas entre as populações fronteiriças: os fluxos comerciais internacionais se justapõem aos locais. É um tipo de interação estimulado pelos Estados contíguos, que constroem uma infra-estrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação de dinâmicas, principalmente as de mercado, nas áreas onde há comunicação e trânsito.

A interação do tipo sináptico pode ser estrutural ou conjuntural. A interação sináptico-conjuntural tem como estímulos a existência de uma frente agrícola e do domínio da produção e comércio ilícito, por exemplo, como o de drogas, tipo de interação da fronteira do Paraguai com o estado brasileiro do Mato Grosso do Sul.

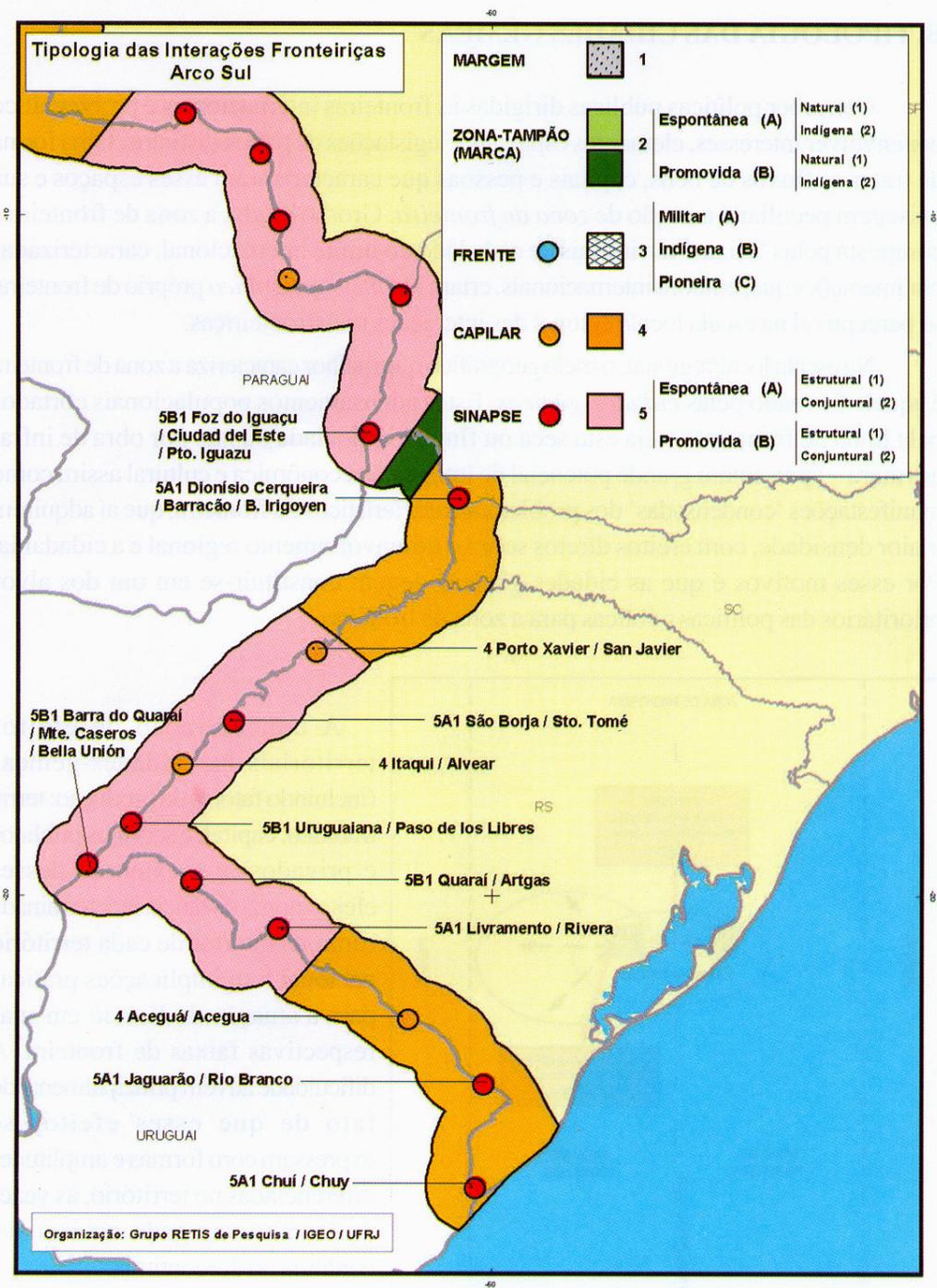


FIGURA 1: Faixa de fronteira brasileira: tipologia das interações fronteiriças
 FONTE: MI, 2006:151

Na Campanha Gaúcha, nas divisas do Brasil com Uruguai e Argentina, as interações são do tipo sináptico-estrutural. Nelas, as relações urbanas e rurais tem uma longa história comum, com propriedades rurais que se estendem de um lado a outro da

fronteira, intenso intercâmbio cultural e de trabalho e articulações promovidas pelos Estados ao longo da história.

As cidades-gêmeas mais dinâmicas, afirma a pesquisa do ministério, citam-se em regiões de sinapse, sendo estratégicas para o comércio bilateral.

4.2 As cidades-gêmeas

No contexto das zonas de fronteira, as cidades-gêmeas são núcleos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais. O estudo do MI (2005) explica:

“Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira.” (MI, 2005:152)

A disposição geográfica das cidades-gêmeas e sua extensão urbana, em geral, são resultado da ação intencional dos agentes institucionais, como a instalação de infra-estrutura militar ou a ação da igreja, por exemplo.

No âmbito local-regional, os fluxos transfronteira entre cidades-gêmeas apresentam elementos comuns – trabalho, fluxos de capital, terra e recursos naturais e serviços de consumo coletivo –, mas comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido.

A concentração de efeitos territoriais nas cidades-gêmeas, incluindo-se fatores de produção – terra, trabalho, capital e serviços públicos e privados – e a extensão desses efeitos numa distância indeterminada em direção ao interior de cada território nacional, exige a atuação do Estado em sua faixa de fronteira.

Por sua vez, a zona de fronteira é muito heterogênea devido aos níveis de desenvolvimento e às características culturais dos países que a compõem. Isso impossibilita que se conclua que exista uma relação mecânica entre Estados desenvolvidos e faixas de fronteira desenvolvidas. As simetrias e assimetrias entre

idades-gêmeas ilustram isso. Elas nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos países e sim da dinâmica própria e da função que essas cidades exercem para os respectivos países.

A pesquisa do MI (2005) indica que, como a territorialização mais evoluída das interações transfronteiriças é a das cidades-gêmeas, elas são estratégicas para o comércio bilateral. São lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar alicerces da cooperação entre os países e da consolidação da cidadania.

4.3 Fronteiras do Mercosul

Ao falar sobre as condições na América Latina para a integração, SCHAPOSNIK (1997) salienta:

“...fronteira na América Latina é um fato político, não um acidente físico. As regiões fronteiriças integram-se de fato, porém a fronteira segue sendo uma vala fundamental para o funcionário de uma metrópole que vive mentalmente em uma época muito remota. As pontes entre Argentina e Uruguai serviram para impor mais obstáculos a partir dos ministérios de relações exteriores, do que havia antes, quando se cruzava o rio num simples bote”. (SCHAPOSNIK, 1997:203)

A fronteira na região do Mercosul não pode ser compreendida somente como a extensão de limites, deve ser vista como uma área de interação, de interdependência e de complementariedade. Sua paisagem é composta por extensos campos, grande parte deles, latifúndios, e tem um sistema urbano fronteiriço constituído de cidades geminadas de economia baseada na troca assimétrica de bens, serviços e trabalhadores. (LEHNEN et al, Orgs.,1994:79)

As linhas de fronteira que cortam esse espaço são resultados dos conflitos entre as duas metrópoles que disputavam o sul do continente. O primeiro tratado de fronteiras para essa região foi o de Tordesilhas, firmado em 1494. O acordo surgiu da necessidade de delimitar as jurisdições entre as coroas da Espanha e de Portugal. Foi a primeira fronteira linear projetada na história.

A linha de demarcação tinha como base o meridiano que atravessava um ponto a 370 léguas das ilhas Cabo Verde. Garantia as terras do leste a Portugal e as do oeste, à

Espanha. O processo histórico, a partir daí, desenvolveu-se em torno da delimitação de terras na América pertencentes a ambos os reinos e depois em torno da fixação dos limites entre o Brasil e as novas repúblicas vizinhas.

LEHNEN (et al, Orgs.,1994) relata que, com a evolução do processo, o espaço geográfico acabou pouco povoado e desconhecido dos europeus e americanos que o disputavam. Enquanto a Espanha projetava seus interesses em direção ao Pacífico, os portugueses inicialmente e depois os brasileiros mantinham seu interesse no Atlântico. Além disso, as disputas estavam travadas sobre uma linha inexistente na prática, apenas a região platina vivenciou um enfrentamento mais direto.

Semelhantes a processos que ocorrem entre Canadá, Estados Unidos e México e entre países da Europa, as iniciativas atuais de integração da América do Sul contemplam medidas para as áreas de âmbito binacional, as fronteiras, afirma LEHNEN (et al, Orgs.,1994).

As iniciativas de integração dos governos de Brasil e Argentina na segunda metade da década de 1980, inauguraram uma etapa nova na história sul-americana. A Declaração de Iguazu abria perspectivas de aproximação entre os países, e a integração fronteiriça veio a integrar as propostas. (SARAIVA, 1999:18)

Firmado em 1988, o Acordo de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil, denominado “Regional Fronteiriço”, renovou a preocupação com o papel das regiões de fronteira. LEHNEN (et al, Orgs.,1994) afirma que o objetivo principal do protocolo era o desenvolvimento conjunto e equilibrado dessa região e que o documento reconhece que é uma área privilegiada porque integra forças sociais e econômicas que, adequadamente orientadas, podem potencializar os recursos e promover o crescimento.

No entanto, o autor cita diversas dificuldades de inclusão das áreas binacionais na elaboração e nos planos dos projetos de integração. A primeira dificuldade são as travas burocráticas para a participação na formulação de projetos de desenvolvimento porque elas integram a política exterior de cada país.

Além disso, as políticas de mercado comum são implementadas em nível macro, mas medidas específicas dentre elas afetam diretamente as áreas de fronteira, que são as primeiras a sofrer seus impactos. As medidas que afetam a legislação vigente, por exemplo, têm mudanças ampliadas se vistas da ótica das zonas fronteiriças.

LEHNEN (et al, Orgs.,1994) salienta outra característica da vida nas zonas de

fronteira, aquela gerada pelas trocas decorrentes das estruturas econômicas diferentes das duas nações. Ele afirma que os espaços fronteiriços dos quatro países do Mercosul são movidos por dois tipos de fluxos econômicos: um, de ordem estrutural e praticamente permanente, é as trocas de bens, de serviços e de informações entre espaços com aptidões e produções diferentes; outro é conjuntural, composto pelas flutuações monetárias e pelas variações dos preços dos mercados de produtos.

Sobre os prejuízos comerciais causados pelas mudanças monetárias, LEHNEN (et al, Orgs.,1994) destaca que a transnacionalização dos sistemas financeiros impossibilita a visualização de como se implantar uma estrutura monetária independente no novo espaço econômico constituído por países com grande endividamento e grande taxa de inflação.

O autor mostra ainda preocupação com a descentralização do desenvolvimento, citando questões fronteiriças no processo de integração europeu e salientando que, no Mercosul, as regiões fronteiriças estão longe demais das megalópoles e ficam expostas a um processo de subdesenvolvimento periférico. Ele declara que 30 anos de mercado comum não haviam sido suficientes para desenvolver as regiões mais pobres da Europa, entre as quais as de fronteira eram a maior parte, e sugere a possibilidade de formação de eixos de desenvolvimento no Mercosul:

“Os eixos privilegiados de desenvolvimento do Mercosul serão os espaços que constituem hoje o que chamaremos de ‘crescente desenvolvimento’ de São Paulo a Montevideo-Buenos Aires-Santa Fé. E entre as regiões periféricas os espaços com vocação essencialmente agrícola são os que parecem mais propensos a serem prejudicados pela nova união, como ocorreu na Europa.” (LEHNEN et al, Orgs.,1994:17)

É interessante destacar ainda a característica das populações das regiões de fronteira do Mercosul. O autor afirma que elas apresentam traços compatíveis com um projeto de união econômica e que não cultivam hostilidades. A permeabilidade fronteiriça faz o homem dessa região conceber a organização de seu espaço em função de dois sistemas: um oficial, limitado pelo interesse coletivo e pouco lucrativo, e outro paralelo e invisível, muito mais flexível, adaptado a soluções individuais e mais rentável. (LEHNEN et al, Orgs.,1994:83)

Assim, recomenda LEHNEN (et al, Orgs.,1994), um projeto de integração tem

que considerar as realidades fronteiriças. Em geral, os projetos de integração e desenvolvimento são pensados, concebidos e legislados a distância, de onde as fronteiras são esquecidos cantões do território. No campo da integração, as fronteiras têm deixado de ser o último limite – no sentido da segurança – para ser vistas humana, econômica e socialmente como espaço de onde se confundem povos, com um novo sentido de soberania e necessariamente com o afiançamento da identidade nacional para o desenvolvimento de uma identidade regional.

Além disso, o estudo do MI (2005) salienta que há novos condicionantes nos níveis global, subcontinental, nacional, subnacional e local que exigem mudanças na perspectiva dos Estados-nacionais sobre as políticas a serem desenvolvidas para suas fronteiras continentais.

Entre esses condicionantes, estão mudanças das condições técnico-tecnológicas; a proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais; pressões internacionais sobre questões específicas, como as ambientais; o estabelecimento de blocos de países; esforços pela integração da infra-estrutura entre países; combate de ilícitos internacionais; expansão das migrações; a promoção dos desenvolvimentos regionais nacionais; ajustes de políticas públicas domésticas; e a insatisfação com os modelos federativos – que têm centros de decisão afastados dessas regiões.

LEHNEN (et al, Orgs.,1994) conclui que a situação que a América Latina enfrenta, ao promover uma tentativa de integração no contexto da internacionalização da economia, coloca as áreas de fronteira como uma questão emergente dentro da problemática territorial, e resume as principais características dessas áreas:

“O espaço fronteiriço sobre o qual voltou-se nosso olhar poderia ser caracterizado como uma fronteira “viva”, não só pela relativa densidade de seu povoamento, como pelas relações de intercâmbio entre as populações limítrofes consideradas. Também como fronteira “mole”, já que era grande a facilidade do cruzamento e as trocas não tinham como ser impedidas. Deriva daí a vigência estrutural do contrabando. Por último, poder-se-ia classificar essa fronteira como “quente”, pois, embora os conflitos de natureza política tenham se sucedido na área platina durante o século 19, as relações entre os povos vizinhos na área fronteiriça podem ser consideradas amistosas. (LEHNEN et al, Orgs.,1994:8)

4.4 Os problemas fronteiriços

A intensa circulação de pessoas e mercadorias transfronteira, caracterizada por movimentos pendulares de trabalhadores e cidadãos em busca de serviços e atendimento oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, é o dia-a-dia das populações da zona de fronteira, que procuram aproveitar as vantagens que essa localização pode proporcionar.

No entanto, os aparatos de controle dos Estados restringem esses movimentos, comprometendo a naturalidade das relações transfronteiriças. Isso gera a demanda das populações da zona de fronteira pelas adequações dos marcos legais de cada país às situações que de fato estão ocorrendo nesses espaços. Um exemplo dessas dificuldades legais é definir o que é comércio fronteiriço e o que é exportação.

Outro problema decorrente da circulação de pessoas na zona de fronteira é a sobrecarga nos serviços de saúde e educação por estrangeiros fronteiriços, o qual ocorre quando existe um diferencial entre os serviços prestados nos dois lados da fronteira. Os cidadãos fronteiriços tendem a buscar atendimento onde o serviço é melhor, mais barato ou quando não existe oferta do seu lado da linha internacional.

Além disso, há os problemas causados pelas condições econômicas e de assimetrias, anteriormente descritos neste estudo. Esses e outros problemas são relatados constantemente em foros de discussões por líderes setoriais dessas regiões.

Representantes da sociedade organizada, reunidos em Uruguaiana, em 2002, no 1º Fórum de Debates sobre Integração Fronteiriça no Espaço Geográfico do Mercosul, promovido pela Comissão de Mercosul da Câmara dos Deputados brasileira, expuseram a sua lista de problemas vividos pelas comunidades fronteiriças.

Em julho de 2007, cinco anos depois, no 1º Encontro de Cidades Fronteiriças⁶, realizado em Florianópolis (SC) pela Confederação Nacional de Municípios do Brasil (CNM), prefeitos de diversas cidades da fronteira brasileira reclamaram novamente de problemas semelhantes.

Em geral, as atividades econômicas dessas zonas de fronteira estão concentradas nos setores de serviços, agropecuária e comércio. Uma das reclamações recorrentes é a de que as cidades fronteiriças tornam-se apenas corredores de passagem de mercadorias.

⁶ Esse encontro foi realizado como atividade paralela do III Congresso Latino-Americano de Cidades e Governos Locais, promovido pela CNM e pela Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma). 43

Eles reclamam dos períodos de crises financeiras nacionais e de ajustes cambiais, salientando que trazem prejuízos sócio-econômicos a ambos os lados, como fechamento de estabelecimentos e desemprego. O estabelecimento, pelos bancos centrais nacionais, de limites de remessas de moedas entre as cidades geram queda do volume de vendas e diminuição do fluxo de turistas.

As questões de fluxo do comércio exterior, base da integração promovida pelo Mercosul, sofrem com entraves burocráticos e legais, com a falta de agilidade dos serviços prestados nas cabeceiras de fronteira, com as disparidades de preços entre os mercados de cada lado da linha internacional e com as diferenças de tratamento na importação e exportação de produtos, por exemplo.

Uma outra parte dos problemas é resultado das atividades transfronteiriças por si só. Morosidade no atendimento a turistas e abandono de estruturas de serviços turísticos; falta de coordenação das ações das polícias; restrições ao trânsito de mercadorias de varejo, não reconhecimento do comércio local e comércio irregular; decisões governamentais unilaterais; trânsito de trabalhadores com pouca qualificação profissional, sem carteira de trabalho, sem normas trabalhistas e previdenciárias; migrações e crescimento demográfico; ausência de sistema de identificação dos moradores da zona fronteira – a chamada “carteira de fronteiro” –; presença de catadores e flanelinhas; falhas no transporte urbano; tráfego internacional de veículos a trabalho sem regulamentação; e falta de organização social são alguns dos problemas citados.

Isso tudo somado a ações ilícitas – tráfico, contrabando –, à violência e a violações de direitos humanos, por exemplo. Ações de repressão dos governos dos Estados nacionais, como ao contrabando, acabam muitas vezes reduzindo a procura de serviços, como de bares e restaurantes, e causando outros resultados não desejados.

Após quase duas décadas de aprofundamento da integração regional na América Latina, as regiões de fronteira e suas populações vivenciam os problemas descritos. Apesar do crescimento dos fluxos de comércio no Mercosul e das expectativas de desenvolvimento, nacionais e regional, que se espera do processo de integração, são peculiares e de dimensão considerável os problemas vividos pelas comunidades dessas cidades.

O estudo do ministério salienta a falta de atenção do Estado brasileiro à região:

“A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico nem da cidadania fronteiriça. Motivos para isso não faltaram até o passado recente, como a baixa densidade demográfica, a vocação ‘atlântica’ do país, as grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, entre outros.” (MI, 2005:9)

5 ESTUDO DE CASO: AS CIDADES-GÊMEAS URUGUAIANA-PASSO DE LOS LIBRES E SANTANA DO LIVRAMENTO-RIVERA

5.1 O objeto de estudo

Parte do fluxo comercial entre os países do Mercosul atravessa as linhas internacionais por rodovias, estradas que cortam as fronteiras e representam fisicamente a integração entre as nações e seus povos. É pelos municípios de zonas de fronteira, especialmente os de fronteira seca ou articulados por pontes, que essas atividades ocorrem, o que fortalece as interações fronteiriças entre elas, caracterizando-se a sinapse.

A faixa de fronteira brasileira tem 588 municípios, 85 deles localizados na linha de fronteira (FIGURA 2). A maior parte desses municípios se concentra no Arco Sul da fronteira continental do Brasil – classificação estabelecida pelo Ministério da Integração Nacional. Essa é também a região do Mercosul.

Nessa região se encontram 19 das 29 cidades-gêmeas brasileiras. Das 19 cidades-gêmeas de fronteira seca ou articuladas por ponte de toda a linha de fronteira brasileira, 14 estão no Mato Grosso do Sul, no Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, estados que fazem fronteira com os países vizinhos signatários do Tratado de Assunção. Do outro lado da linha internacional nessa região, estão sete cidades argentinas, seis uruguaias e sete paraguaias.

No total, são 39 cidades-gêmeas ao longo dos dois lados dessas fronteiras. A população urbana delas chega a aproximadamente 1,3 milhões de habitantes. Esses pares, e até trios, de municípios, estão distribuídos em duas grandes regiões de sinapse.

Foz do Iguaçu é o maior município da zona em população, com 256.524 habitantes, mas tem características diferenciadas por estar na tríplice fronteira – Brasil, Argentina e Paraguai. Corumbá é o terceiro maior município (86.144 habitantes), mas não tem a fronteira articulada por ponte, sua interação transfronteiriça é capilar e, como fica na fronteira com a Bolívia, não está na região do Mercosul⁷.

Assim, foram escolhidas Uruguaiana, segunda maior cidade em população, e Santana do Livramento, a quarta, gêmeas de Paso de los Libres (AR) e Rivera (UR), respectivamente. As quatro estão dentro dos limites no Mercosul, na mesorregião da

⁷ Dados de população urbana utilizados pelo MI referentes ao ano 2000.

Metade Sul do Rio Grande do Sul, e têm interação transfronteiriça de sinapse, seca ou articulada por ponte.

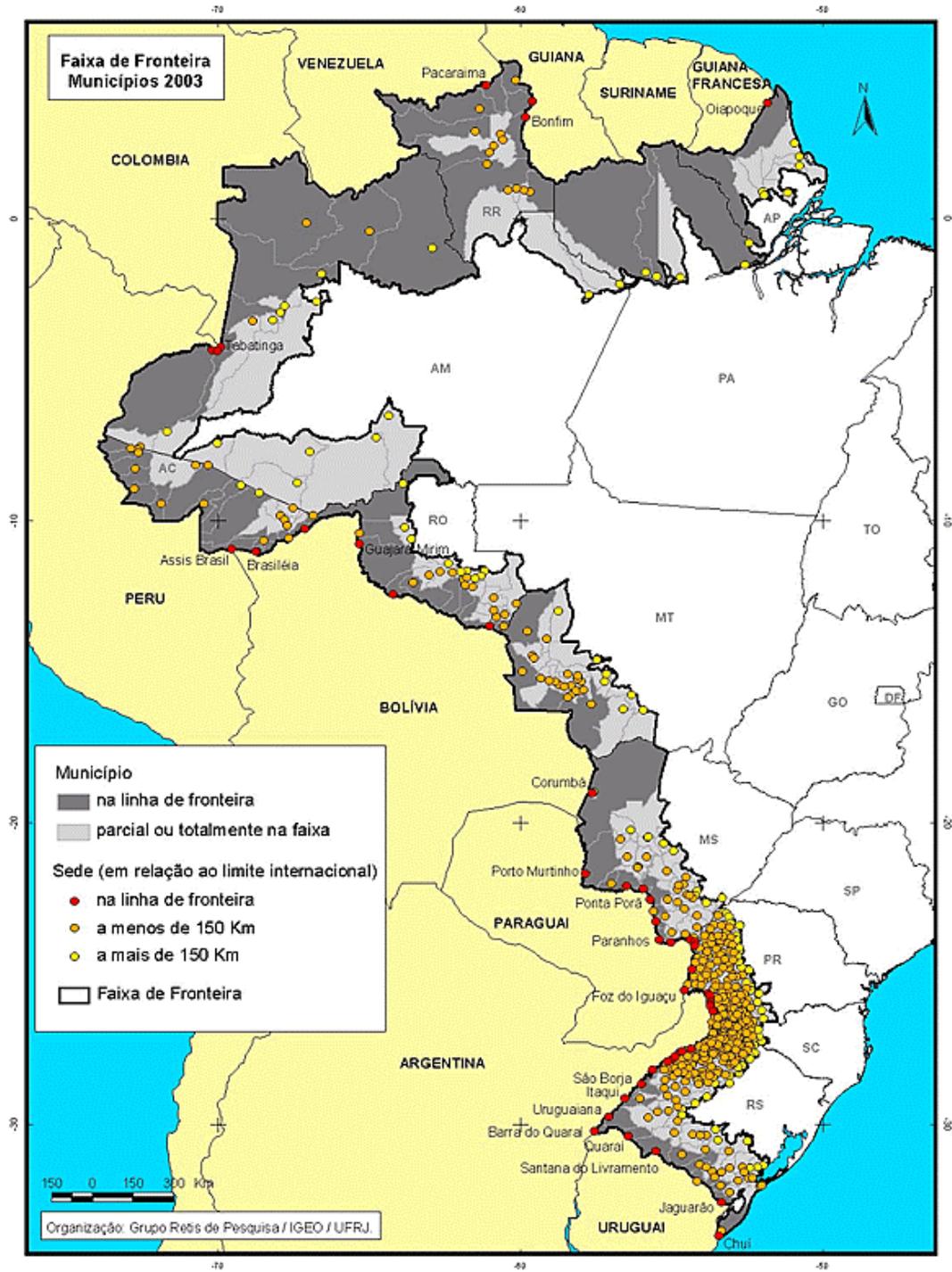


FIGURA 2: Municípios da Faixa de Fronteira brasileira -2003
 FONTE: MI, 2006:13

Essas cidades ficam em uma região caracterizada por alto grau de urbanização, de importantes centros médios, geminados e de aglomerações urbanas localizadas nos países vizinhos. (MI, 2005:107)

A região tem base produtiva formada por médias e grandes propriedades de criação de gado bovino e ovino e, mais recentemente, pela plantação de arroz. De colonização portuguesa no século XVIII, seus traços culturais dominantes são da cultura gaúcha, que tem a raiz lusa miscigenada à indígena. As interações transfronteiriças nessa região foram reduzidas pelo estabelecimento de zonas tampão por governos argentinos, mas perfuradas pelas cidades-gêmeas e por iniciativas recentes de integração de infra-estrutura rodoviária no âmbito do Mercosul. (MI, 2005:61)

Uruguaiana tem 118.538 habitantes, é quase três vezes maior do que Paso de los Libres, que tem 40 mil habitantes, dado que expressa a assimetria entre ambas. A articulação entre elas é estabelecida pela Ponte da Integração, que passa sobre o rio Uruguai.

No entanto, Santana do Livramento e Rivera não apresentam o mesmo grau de diferença populacional, tendo 84.455 e 84.103 habitantes, respectivamente. A separação das áreas urbanas dos municípios dos dois países tem como referência de marco político a Praça Internacional.

5.2 A metodologia

Após os estudos acerca das teorias da integração e do desenvolvimento e das caracterizações de Mercosul e de faixa de fronteira, partiu-se para pesquisa quantitativa.

Foram analisados dados entre 1991 e 2000. É necessário destacar que, a partir de 1999, as crises nacionais causaram reduções de fluxo comercial. SCHAPOSNIK (1997) afirma que os períodos de crise não possibilitam aos governos escolher as políticas econômicas e financeiras e que geram incoerência de certas medidas, dois fatores que impedem o pensamento sobre o futuro.

Buscou-se dados de fluxos comerciais gerais e rodoviários entre os três países e por via rodoviária nas fronteiras estudadas. Pesquisou-se também índices nacionais anuais de variações do Produto Interno Bruto (PIB) e população do Brasil.

Esses dados foram comparados a índices das cidades estudadas – população

urbana e IDHs. As médias nacionais desses mesmos índices foram utilizadas como parâmetro de comparação.

A análise das cidades brasileiras foi o foco desse estudo. Centros e institutos de pesquisas brasileiros elaboram dados mais completos e qualificados. É importante salientar a dificuldade para se conseguir dados de credibilidade até meados dos anos 1990, especialmente sobre municípios. Por esse mesmo motivo, foi necessário utilizar-se indicadores de dois períodos distintos: 1991-2000 para índices macroeconômicos, de população e de IDH, e 1996-2000 para cálculos de fluxos comerciais por via rodoviária.

A interpretação dos dados para se avaliar os impactos do aumento dos fluxos comerciais nas zonas de fronteira, se foi promovido ou não desenvolvimento nas cidades, é possibilitada pela comparação dos indicadores nacionais e locais.

É necessário destacar a importância da compreensão dos conceitos de desenvolvimento. A noção de desenvolvimento escolhida determinou o tipo de índice necessário para a pesquisa quantitativa.

O principal dado para a análise da realidade das cidades estudadas é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas, utilizado em seu relatório anual. Ele é uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento.

Esse indicador computa o PIB per capita, a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita em dólar, considerando a paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975.

5.3 Os dados

5.3.1 Os Fluxos Comerciais

Apesar de quedas dos movimentos nos anos de 1990, 1995, 1998 e 1999, as exportações do Brasil para a Argentina cresceram 75% em 2000 em relação a 1991. As

importações tiveram índice semelhante de crescimento na comparação entre os dois anos – 76,5% –, com quedas registradas em 1993 e 1999.

TABELA 1 – Fluxos comerciais Brasil-Argentina (1990-2000)

Exportação Brasil-Argentina	
Ano	Valor (em US\$)
1991	1.476.170.289
2000	6.237.684.373
Importação Brasil-Argentina	
Ano	Valor (em US\$)
1991	1.609.295.051
2000	6.843.231.619

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

As exportações do Brasil para o Uruguai aumentaram 49,6% em 2000 em relação a 1991, com ligeiras quedas em 1990 e 1996 e uma retração mais significativa em 1999. O crescimento das importações de produtos uruguaios cresceu um pouco menos, 31,4%, com queda drástica entre 1998 e 1999.

TABELA 2 – Fluxos comerciais Brasil-Uruguai (1989-1999)

Exportação Brasil-Uruguai	
Ano	Valor (em US\$)
1991	337.068.218
2000	669.441.644
Importação Brasil-Uruguai	
Ano	Valor (em US\$)
1991	412.863.236
2000	601.625.765

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

Considerou-se ainda os fluxos de importação e exportação por via rodoviária, o geral dos países e os realizados pelas fronteiras de Uruguaiana-Paso de los Libres e Santana do Livramento-Rivera. Os movimentos por portos só começaram a ser discriminados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em

1996.

Por essa via, os movimentos de exportação do Brasil para a Argentina de 2000 em comparação com 1996 caíram 1,15%. As importações por essa via caíram mais drasticamente, 31,2%.

TABELA 3 – Fluxos comerciais Brasil-Argentina
Via Rodoviária

Exportação Brasil-Argentina	
Ano	Valor (em US\$)
1996	3.052.255.819
2000	3.017.600.539

Importação Brasil-Argentina	
Ano	Valor (em US\$)
1996	2.948.518.206
2000	2.247.189.803

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

As exportações do Brasil para o Uruguai por via rodoviária no mesmo período reduziram-se 19,5%. As importações de produtos uruguaios também caíram, 58,1%.

TABELA 4 – Fluxos comerciais Brasil-Uruguai
Via Rodoviária

Exportação Brasil-Uruguai	
Ano	Valor (em US\$)
1996	641.773.619
2000	537.265.385

Importação Brasil-Uruguai	
Ano	Valor (em US\$)
1996	711.419.029
2000	449.889.691

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

Os fluxos pelos dois portos analisados também vivenciaram essas quedas. As exportações pelo porto de Uruguaiana caíram 4,33%. As importações pela mesma localidade tiveram queda drástica, de 39,5%.

TABELA 5 – Fluxos comerciais Brasil-Argentina
Via Rodoviária
Porto: Uruguiana

Exportação Brasil-Argentina por Uruguiana		
Ano	Valor (em US\$)	
1996	2.471.305.223	
2000	2.368.695.036	
Importação Brasil-Argentina por Uruguiana		
Ano	Valor (em US\$)	
1996	1.923.370.121	
2000	1.378.707.762	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

No porto de Santana do Livramento, a queda no período foi mais brusca, com as exportações retraindo-se 72,3%, e as importações, 144,1%.

TABELA 6 – Fluxos comerciais Brasil-Uruguaí
Via Rodoviária
Porto: Santana do Livramento

Exportação Brasil-Uruguaí por Santana do Livramento		
Ano	Valor (em US\$)	
1996	120.490.909	
2000	69.946.299	
Importação Brasil-Uruguaí por Santana do Livramento		
Ano	Valor (em US\$)	
1996	121.182.672	
2000	49.640.614	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sistema Alice Web

5.3.2 O Produto Interno Bruto

O PIB brasileiro sofreu reduções de crescimento ao longo da década, mas com exceção de 1992, em todos os demais anos apresentou crescimento nominal.

TABELA 7 – Crescimento do PIB – variação porcentual anual
Brasil

País/Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	1,03	-0,47	4,67	5,33	4,42	2,15	3,38	0,04	0,25	4,5

Fontes: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, site do Pnud Uruguai e site da Cepal

5.3.3 A População

Considerou-se aqui as populações urbanas porque, no caso das cidades estudadas, os movimentos comerciais ocorrem na área urbana. A população da cidade de Uruguaiana cresceu 11,5% entre 1991 e 2000. Em Santana do Livramento, o aumento do número de habitantes foi de 12,9%. O indicador brasileiro do período é 19,5%.

TABELA 8 – População Urbana
Brasil/Uruguaiana/Santana do Livramento

	Habitantes	
	1991	2000
Uruguaiana*	105.822	118.538
Santana do Livramento*	73.557	84.455
Brasil**	110.990.990	137.953.959

* milhares

** milhões

Fonte: CNM e IBGE

5.3.4 O Índice de Desenvolvimento Humano

Aqui, pode-se comparar a evolução dos IDHs do Brasil e das cidades estudadas entre 1991 e 2000. Enquanto o IDH médio do Brasil cresceu 6,73%, o de Uruguaiana teve crescimento de 7,2%, e o de Santana do Livramento de 9,09%.

TABELA 9 – IDH

Brasil/Uruguaiana/Santana do Livramento

IDHM – 1991/2000		
Uruguaiana	0,731	0,788
Santana do Livramento	0,73	0,803
IDH – 1990/2000		
Brasil	0,706	0,757

Fonte: CNM e site do PNUD Brasil

O IDHM-Renda de Uruguaiana aumentou 4,4% e o de Santana do Livramento, 7,1%. Enquanto isso, o IDHM-Longevidade elevou-se 12,6% no período em Uruguaiana e 16,2% em Santana do Livramento. O indicador de educação aumentou 5,4% em Uruguaiana e 4,15% em Santana do Livramento.

TABELA 10 – IDHM-Renda, IDHM-Longevidade, IDHM-Educação Uruguaiana/Santana do Livramento

IDHM-Renda – 1991/2000		
Uruguaiana	0,687	0,719
Santana do Livramento	0,677	0,729
IDHM-Longevidade – 1991/2000		
Uruguaiana	0,658	0,753
Santana do Livramento	0,659	0,786
IDHM-Educação – 1991/2000		
Uruguaiana	0,847	0,895
Santana do Livramento	0,855	0,892

Fonte: CNM e site do Pnud Brasil

5.4 As Conclusões

Os crescimentos de aproximadamente 75% das exportações para a Argentina e de 76,5% das importações na comparação dos anos 1991 e 2000, e de 49,6% e 31,3%, respectivamente, dos fluxos comerciais com o Uruguai acompanham o crescimento do PIB brasileiro na década. Ambos, fluxos comerciais e PIB, tiveram seus altos e baixos, mas o crescimento nominal foi absoluto.

No entanto, os movimentos de exportação para a Argentina por via rodoviária em 2000, em comparação com 1996, diminuíram 1,15%, e as importações, 31,2%. Paralelamente, as exportações por Uruguaiana caíram 4,33% e as importações, 39,5%.

Da mesma forma, enquanto as exportações para o Uruguai por estradas reduziram-se 19,5% e as importações de produtos uruguaios caíram 58,1%, no porto de Santana do Livramento, a queda no período era mais brusca, com exportações retraindo-se 72,3% e importações, 144,1%. Esses dados mostram que, quando houve queda geral por via rodoviária, as cidades gaúchas sofreram diminuição mais drástica dos movimentos por suas fronteiras.

As populações urbanas nos dois municípios estudados também cresceram menos do que a média nacional – índice que compara os dados de 1991 e 2000. O número de habitantes em Uruguaiana cresceu 11,5% e em Santana do Livramento, 12,9%. No mesmo período, o indicador brasileiro foi de 19,5%.

Por outro lado, quando se compara a trajetória dos IDHs, as duas cidades apresentam maiores avanços sociais. Enquanto o IDH brasileiro saltou 6,73%, o de Uruguaiana teve crescimento de 7,2% e o de Santana do Livramento de 9,09%.

O crescimento do IDHM nessas cidades foi puxado pelo IDHM-Longevidade. Esse indicador se elevou 16,2% em Santana do Livramento e 12,6% em Uruguaiana. No entanto, os outros índices que compõem o geral também avançaram. O IDHM-Renda melhorou 4,4%, em Uruguaiana, e 7,1%, em Santana do Livramento, e o IDHM-Educação aumentou 5,4%, em Uruguaiana, e 4,15%, em Santana do Livramento.

Assim, pode-se concluir que o crescimento dos fluxos comerciais entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, países parceiros de Mercosul, reflete-se no cálculo do PIB brasileiro, o que mostra que influencia o crescimento econômico nacional.

No entanto, o movimento de produtos pelas estradas não acompanha o crescimento desse aumento, pelo contrário, reduziu-se no período analisado. Ao mesmo tempo, os fluxos comerciais pelas estradas que cortam as linhas de fronteiras nas cidades estudadas, reduziram-se mais drasticamente. É importante salientar que a exportação por essas cidades ocorre mais significativamente por via rodoviária.

Essa comparação mostra que o aumento de exportações e importações entre o Brasil e os dois vizinhos de Mercosul não aumenta o movimento de caminhões e, conseqüentemente, econômico nessas cidades fronteiriças. Seus números de habitantes também não crescem no mesmo patamar da média nacional. Por outro lado, o IDHM dessas cidades melhora além da média nacional.

Assim, pode-se concluir que não são os fluxos comerciais os responsáveis pelas

melhorias de indicadores sociais dessas cidades. Um outro estudo, que avaliasse o desenvolvimento da economia local, as variações cambiais, os investimentos públicos, especialmente em saúde, e iniciativas de integração fronteiriça, poderia identificar as causas da melhoria desses índices.

CONCLUSÃO

Pode-se citar aqui um dos conceitos de integração citados no capítulo um. Integração resulta de um ato concensual, aceita a constituição de uma entidade a qual são delegadas atribuições, supera o simples tratado comercial, admite a possibilidade de, no futuro, promover a fusão dos países e, em geral, trata-se de acordos entre países fronteiriços.

Entre as teorias da integração internacional citadas neste estudo, destaca-se a corrente de pensamento neofuncionalista, que sofreu ajustes e refinamentos nas últimas três décadas. Os funcionalistas viam na proliferação das organizações internacionais perspectivas de cooperação. Os neofuncionalistas, mais tarde, somaram a isso a consideração da crescente importância do liberalismo no comportamento dos atores na área econômica e trouxeram uma perspectiva sistêmica, que coloca os sistemas regionais no sistema internacional. Os autores dessa corrente também falam da importância dos fatores internos como dimensão essencial dos processos de integração.

Na América Latina, processos de integração precisam lidar com assimetrias em diversas áreas, especialmente econômica, política e social, e o Estado tem papel fundamental na promoção das condições para o processo. No entanto, integrar-se é fundamental para os países latino-americanos diante da transnacionalização da economia porque aumenta a competitividade, reduz desigualdades e tensões. Além disso, o regionalismo continua sendo uma alternativa às instituições multilaterais internacionais.

Se, como afirma um dos autores citados anteriormente nesta pesquisa, a integração não é um fim em si mesma, mas um meio para promover desenvolvimento, uma população que vivencia o processo deve apresentar avanços sociais, culturais e políticos que influenciam sua qualidade de vida, não apenas o crescimento da dimensão econômica da sua realidade.

Entre os diversos avanços do Mercosul, o crescimento dos fluxos comerciais, ou seja, uma dimensão econômica do processo de integração promovido pela criação do bloco, é o mais significativo. O PIB brasileiro cresce paralelamente ao aumento dos fluxos comerciais entre Brasil, Argentina e Uruguai.

No entanto, as zonas de fronteira, neste estudo representadas pelas cidades-

gêmeas brasileiras de Uruguaiana e Santana do Livramento, apesar de serem vetores físicos dos processos de exportação e importação entre esses três países signatários do Tratado de Assunção, não percebem as vantagens que poderiam ser promovidas pelo aumento dos fluxos comerciais.

Constatou-se aqui que o aumento do comércio intrabloco não está ocorrendo por via rodoviária, tipo de porto existente nas localidades estudadas. Pelo contrário, o trânsito de produtos pelas estradas teve redução no período estudado.

As populações dessas cidades também não aumentam no mesmo ritmo em que aumenta a média do Brasil. Por outro lado, o IDH dessas cidades vem melhorando mais do que a média nacional.

Assim, pode-se concluir que o desenvolvimento nas cidades objeto de estudo desta pesquisa não ocorre como consequência do aumento dos fluxos comerciais do Mercosul. Um outro estudo, que avalie a economia local, iniciativas de integração fronteiriça, índices de câmbio e inflação ou o investimento do Estado nessas regiões, especialmente em saúde, poderá avaliar o que faz aumentar o IDH desses municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. (Orgs). *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varrialle et al. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 1.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe – la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L., BERVIAN, P. A. *Metodologia Científica*. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global – a economia mundial do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

COUTINHO, Marcelo. Democracias Andinas: chegando tarde à festa? *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.795-832, 2006.

FRANÇA, Júnia Lessa. *Manual para Normatização de Publicações Técnico-Científicas*. 3.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

HERZ, M., HOFFMANN, A.R. *Organizações Internacionais – História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. de A. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Editora Atlas, 1983.

LEHNEN, A. C., CASTELLO, I. R., SCHÄFFER, N. O. (Orgs.). *Fronteiras no Mercosul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS e Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.

LESSA, A. C.; ALTEMANI, H. (Orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v.1 e v.2.

LIMA, Marcos Costa. Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração. *Revista Cena Internacional*. A.1, n.1, p.78-108, 1999.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Ministério da Integração Nacional–Secretaria de Programas Regionais–Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

PEÑA, Félix. Los quince años del MERCOSUR: algunas cuestiones que surgen de la experiencia acumulada. *Newsletter BKB*, fev. 2006.

SACHS, Ignacy. *Inclusive development strategy in an era of globalization*. Geneva: Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Office, may. 2004, p.1-28.

SACHS, Jeffrey. The Development Challenge. *Foreign Affairs*. V.84, n.2, p.78-90, mar./apr. 2005.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da Integração e o Mercosul – estratégias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

SARAIVA, M. G., ALMEIDA, F. R. de F. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a.42, n.2, p.18-39, 1999.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação Integração e Processo Negociador – a construção do Mercosul*. Brasília: Ibri, 2002

VEGAS, Jorge Hugo Herrera. Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a.42, n.2, p.5-17, 1999.

SITES VISITADOS

Comissão Econômica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponível no endereço eletrônico:

<http://www.eclac.cl>, último acesso em 18/03/2008.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – IpeaData, disponível no endereço eletrônico:

<http://www.ipeadata.gov.br>, último acesso em 19/03/2008.

Instituto para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), disponível no endereço eletrônico:

<http://www.iedi.org.br>, último acesso em 19/03/2008.

Mercosul Portal Oficial, disponível no endereço eletrônico:

<http://www.mercosur.int/msweb>, último acesso em 18/03/2008.

Ministério da Integração Nacional, disponível no endereço eletrônico:

<http://www.integracao.gov.br>, último acesso em 19/03/2008.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Sistema Alice Web, disponível no endereço eletrônico:

<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>, último acesso em 18/02/2008.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/Brasil), disponível no endereço eletrônico:

<http://www.pnud.org.br/home/index.php>, último acesso em 18/03/2008.

Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Uruguay), disponível no endereço eletrônico:

<http://www.undp.org.uy>, último acesso em 18/03/2008.

Rede Brasileira para o Desenvolvimento Municipal, disponível no endereço eletrônico:

<http://muninet.org.br>, último acesso em 19/03/2008.