

# JE

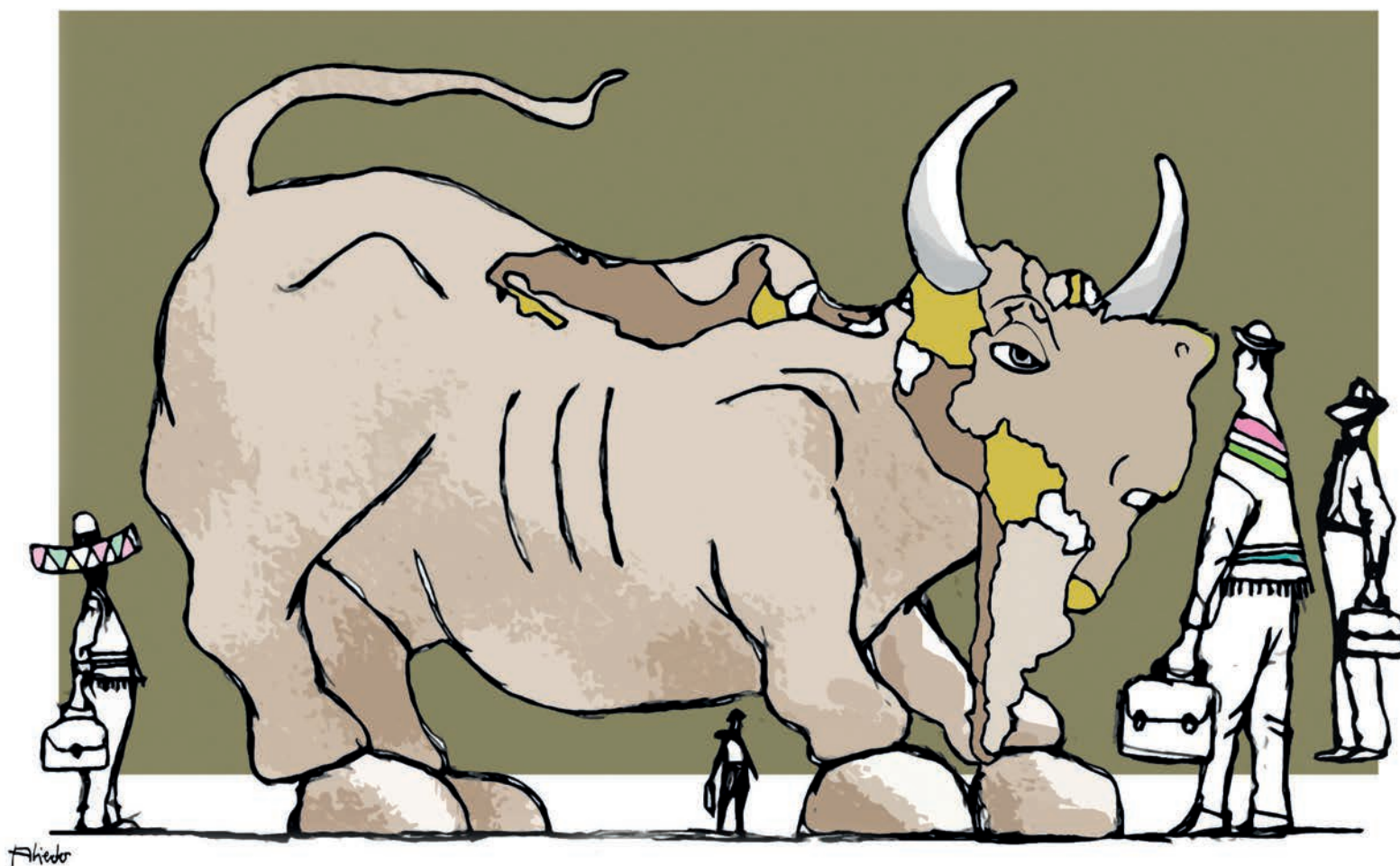
# Jornal dos Economistas

Nº 319 Fevereiro de 2016

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Integração da América Latina

Gustavo Rojas de Cerqueira César, Nildo Ouriques, Luiz Carlos Delorme Prado e Igor Fuser atualizam e aprofundam o debate sobre a integração econômica dos países da América Latina



FPO analisa a situação da previdência dos servidores do Rio;  
resumo do trabalho primeiro colocado no Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado

## Integração da América Latina

A ainda claudicante integração econômica da América Latina, que apresenta dificuldades adicionais neste momento de crise e guinadas conservadoras em alguns países da região, é o tema desta edição.

Gustavo Rojas de Cerqueira César, da Universidade de Belgrano, na Argentina, afirma em artigo que este é o momento adequado para pensar os fluxos econômicos intrarregionais na América do Sul a partir de uma nova perspectiva, que permita explorar as possibilidades de redução dos custos de produção e gerar o dinamismo necessário para elevar e diversificar a presença de suas economias no mercado internacional e nas cadeias globais de valor.

Nildo Ouriques, da UFSC, lamenta em entrevista que muita gente suponha que a Avenida Paulista e o coração burguês do Brasil, que é São Paulo, possam levar adiante o desenvolvimento prescindindo da integração latino-americana. Ele diz ainda que a integração obtida até o momento foi comandada pela expansão das multinacionais.

Luiz Carlos Delorme Prado, do IE/UFRJ, afirma no seu artigo que é um equívoco submeter-se à estratégia de acordos plurilaterais amplos com cláusulas que não interessam aos países em desenvolvimento. A melhor alternativa para o Brasil é tentar reformar o Mercosul e continuar usando-o como plataforma para aumentar nosso poder de barganha nas negociações com outras regiões e países.

Igor Fuser, da Universidade Federal do ABC, pergunta no seu artigo: como levar adiante a emancipação da América Latina se os principais atores aos quais foi entregue essa grandiosa tarefa – a burguesia de cada um dos nossos países – têm como interesse essencial a manutenção dos atuais laços de dependência?

O artigo do FPO desconstrói a percepção de que há uma crise na previdência pública brasileira e analisa a situação específica da previdência dos servidores do município do Rio de Janeiro.

A partir desta edição, iniciamos a publicação dos resumos dos textos vencedores do 25º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado com o trabalho de Daniel Ribera Vainfas, primeiro colocado no certame.

Integração da América Latina .....	3
<i>Gustavo Rojas de Cerqueira César</i>	
<b>A integração regional no século XXI</b>	
Entrevista: Nildo Ouriques.....	6
<b>“A integração latino-americana foi comandada pela expansão das multinacionais”</b>	
Integração da América Latina .....	8
<i>Luiz Carlos Delorme Prado</i>	
<b>O fracasso da Rodada de Doha e as armadilhas dos acordos plurilaterais</b>	
Integração da América Latina .....	10
<i>Igor Fuser</i>	
<b>Integração: faltou combinar com a burguesia</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	12
<b>A providência da Previdência</b>	
Monografia .....	15
<i>Daniel Ribera Vainfas</i>	
<b>O Mercado Enraizado</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 9h às 10h30, na Rádio Livre, AM, do Rio, 1440 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br) ou [www.radiolivream.com.br](http://www.radiolivream.com.br)

**Conselho Editorial:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Ricardo de Moraes Lopes, Sidney Pascountto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães, Sergio Carvalho C. da Motta, Paulo Mibielli Gonzaga. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** Sidney Pascountto da Rocha. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2014-2016) Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues - 2º TERÇO: (2015-2017) Antônio dos Santos Magalhães, Gilberto Caputo Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascountto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2014-2016) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2015-2017) André Luiz Rodrigues Osório, Flavia Vinhaes Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitiz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2014/2017

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior, Jose Ricardo de Moraes Lopes e Wellington Leonardo da Silva  
**Coordenação de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.  
**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach, José Jannotti Viegas e André Luiz Silva de Souza.  
**Conselho Fiscal:** Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo

# A integração regional no século XXI

Gustavo Rojas de Cerqueira César\*

Os fluxos de comércio atravessam profundas transformações. A diminuição das barreiras tarifárias e o desenvolvimento de novas tecnologias ampliaram o horizonte das atividades econômicas passíveis de intercâmbio entre países. A fragmentação do processo produtivo e a dispersão internacional de tarefas vêm construindo um sistema sem fronteiras, organizado em cadeias sequenciais e/ou redes complexas, as cadeias globais de valor (CGV).

As CGV são coordenadas por empresas transnacionais, que intermedeiam 80% do comércio mundial<sup>1</sup>. Cerca de 60% do comércio global já é composto pelo intercâmbio de bens e serviços intermediários, insumos que se incorporam em diversas etapas dos processos produtivos de bens e serviços. Os serviços, intensivos em mão de obra e conhecimento, constituem o principal insumo utilizado por essas cadeias, respondendo por 55% do valor agregado às exportações mundiais<sup>2</sup>. Tem sido acelerada a migração do perfil do comércio internacional de interindustrial para intraindustrial intensivo em serviços, diluindo os limites entre comércio de bens, serviços e investimento estrangeiro direto.

Mais do que dotadas de caráter global, as CGV vêm sendo organizadas em uma estrutura centro-radial em torno de um centro regional. O comércio intrarregional de bens intermediários é um indicador do nível de fragmentação dos processos produtivos. Em 2011,

10% das exportações intrarregionais da América Latina foram de bens intermediários. Essa participação é inferior àquela de outras regiões, tais como a Associação das Nações do Sudeste Asiático+3 (ASEAN+3), 30%; o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), 19%; e a União Europeia (UE), 16%<sup>3</sup>. A América Latina (AL) continua a ser marcada pela heterogeneidade: 2/3 das exportações de bens intermediários da região destinam-se aos EUA, enquanto o comércio regional segue concentrado no intercâmbio de bens industriais finais.

O peso e a dinâmica das transações baseadas nas CGV ainda não se encontram devidamente refletidos nas regras do sistema multilateral de comércio. Os acordos seguem operando primordialmente com base em uma lógica tradicional, prevendo reconhecimento bilateral de origem. Os modestos resultados alcançados na Rodada Uruguai, em disciplinas como serviços, investimentos e propriedade intelectual, evidenciam a dificuldade de multilateralizar esses temas.

Nesse contexto, tem sido promovida uma agenda menos ambiciosa na OMC, porém, com novas dinâmicas de negociação. Por um lado, o acordo de facilitação do comércio engloba todos os países membros, mas contempla prazos de implementação diferenciados e oferta de assistência técnica para países em desenvolvimento. Por outro lado, o acordo plurilateral de tecnologia da informação mostra-se rigoroso em suas obrigações, mas flexível em sua composição.

## A integração sul-americana

Apesar da redução das perspectivas de crescimento mundial, os países da Ásia em desenvolvimento, movidos pelo avanço da urbanização e elevação da renda, seguirão respondendo por mais da metade do crescimento mundial nos próximos anos, sustentando um volume crescente de demanda por *commodities*, que será acompanhado de gradual mudança de perfil, rumo a produtos mais elaborados.

As economias sul-americanas seguem apresentando uma elevada heterogeneidade de seu potencial econômico relativo, sofrendo crescente concorrência de bens industriais finais provenientes de extrazona. Apesar do longo histórico de iniciativas integracionistas, a conjunção de esforços para melhorar a competitividade em terceiros mercados nunca foi devidamente tratada como base para a sustentabilidade dos acordos regionais. A preocupação com a promoção de complementaridades produtivas destacou-se por sua ausência.

O surgimento da Aliança do Pacífico (AP) e a necessidade de reformas no modelo de crescimento das principais economias do Mercosul, excessivamente dependente do dinamismo do mercado interno, deveriam chamar atenção para a agenda regional pendente de “integração profunda”, as possibilidades de complementaridades produtivas e a necessidade de uma maior concertação no relacionamento com os EUA e a China.

O Acordo Marco da AP agrega pouco em termos de liberalização



comercial. Seu valor encontra-se no estabelecimento de acumulação de origem. Seus membros são países caracterizados pela baixa resistência à abertura comercial: apresentam tarifa de nação mais favorecida média de 6,6%, em contraste com o Mercosul, cuja média é de 12%. Antes mesmo da criação do bloco, os quatro países já haviam celebrado bilateralmente tratados de livre comércio (TLC) com EUA, UE, Japão e diversos países da ASEAN.

Para o México, maior economia da AP, o bloco serve como plataforma de produção e exportação a terceiros mercados, apoiado em TLCs com a AL e potências extra-regionais. O agrupamento também é instrumental para uma maior “latino-americanização” da política exterior mexicana. Desde o ingresso da China na OMC, o México vem perdendo, gradativamente, participação no mercado americano, e os americanos, no mercado mexicano, “derretendo” o NAFTA<sup>4</sup>. Desde 2008, a AL vem sendo o desti-



no mais dinâmico das exportações mexicanas<sup>5</sup>. O maior potencial de ampliação na região encontra-se no Brasil e na Argentina, países com os quais ainda não possui TLCs.

Na América do Sul, Brasil e Argentina possuem os maiores parques industriais. As relações intraindustriais de maior peso para o comércio regional de bens intermediários na América Latina encontram-se entre Brasil e Argentina: os dois países, entretanto, pouco avançaram na revisão da tarifa externa comum (TEC) como instrumento de coordenação de política industrial. A estrutura tarifária brasileira, refletida, em grande medida, na estrutura da TEC, apresenta elevada dispersão do grau de proteção efetiva dos setores industriais, sem correspondência com sua atual estrutura produtiva, impondo aos bens intermediários tarifas superiores as dos bens industriais finais, reduzindo potenciais ganhos de produtividade<sup>6</sup>. Trata-se de um dos reflexos da especialização horizontal que norteou historicamente nosso processo de industrialização. Por sua vez, a negociação da liberalização regional do setor de serviços, fundamental para o desenvolvimento das CGV, mais consolidou barreiras do que as levantou.

Assim, o Brasil ingressou nas CGV pela “porta dos fundos”: nossas exportações possuem, em média, 10% de insumos importados, enquanto nossas importações estão compostas por 25% de insumos importados. Partes, componentes e bens de capital representam apenas 11% das exportações sul-americanas destinadas aos EUA e UE, enquanto que o peso desses itens nas importações regionais provenientes desses parceiros alcança 49%<sup>7</sup>.

Os fluxos regionais de comércio intraindustrial de bens intermediários na AL não respondem

necessariamente às delimitações dos esquemas de integração regional, mas à proximidade dos parques industriais<sup>8</sup>. Assim, na medida em que são reduzidos os custos de transporte, deve-se esperar uma maior desconcentração dos parques produtivos rumo a diferentes centros setoriais especializados e maior produtividade. A ampliação dos investimentos na integração da infraestrutura gera novas capacidades produtivas e aquece a demanda de bens industriais e de capital.

### Possíveis caminhos

A integração logística é um ponto crítico para as cadeias produtivas regionais. Os custos de transporte entre Mercosul e AP são largamente superiores aos tarifários<sup>9</sup>. O fomento de corredores regionais de transporte fluvial e aéreo alteraria rapidamente o panorama. Uma série de baixos investimentos, como a substituição dos atuais acordos bilaterais aéreos por tratados de “céus abertos” e a simples sinalização da Hidrovia Paraguai-Paraná, poderiam reduzir o tempo gasto pela metade.

Torna-se necessário acompanhar estes movimentos com maior liberalização dos serviços logísticos e articulação com a agenda de implementação do Acordo de Facilitação do Comércio, fortemente vinculada com temas pendentes extremamente importantes da agenda do Mercosul, como a implementação do Código Aduaneiro e do programa de eliminação da dupla cobrança da TEC. Os trabalhos do Grupo de Alto Nível Brasil - Uruguai constituem bom exemplo a ser multilateralizado.

Não há dúvidas de que houve avanços importantes com o Cosiplan/Unasul. Entretanto, parece

persistir falta de coordenação entre os Ministérios do Planejamento e da Fazenda da região no momento em que estes investimentos estão chamados a desempenhar importante papel contracíclico. Uma maior priorização das obras transnacionais da Agenda de Implementação Consensuada (US\$ 9 bilhões) entre os desembolsos previstos pelos organismos financeiros regionais, o fomento de maior utilização de moedas regionais no capital dessas instituições e melhor coordenação na articulação das possibilidades de cooperação financeira com a China seriam iniciativas dinamizadoras.

No plano estrito das negociações comerciais, são claros os desafios. O término dos cronogramas de desgravação dos acordos entre o Mercosul e os países andinos, previsto para 2019, evidencia o reduzido espaço ainda existente para a continuidade do avanço das negociações tarifárias e a urgente necessidade do estabelecimento de normativas regionais sobre homologação e reconhecimento de normas técnicas, investimentos, serviços e compras governamentais.

Poucos setores, porém importantes, ainda seguiriam desfrutando de significativa proteção tarifária, como automotivo, metalurgia e têxteis. A liberalização desses setores, que concentram grande parte do comércio intraindustrial regional, deve ser induzida por meio do aprofundamento da integração produtiva. A identificação dos setores energético e químico como os de maior potencial de complementariedade produtiva entre o Brasil e os demais países da região reforça a importância da conclusão do Tratado Energético da UNASUL<sup>10</sup>. Os esforços devem ser estendidos à conformação de políticas industriais com compo-

mentes regionais, particularmente em cadeias produtivas em pleno desenvolvimento onde a região possui claras vantagens naturais, como biotecnologia, fármacos e energias renováveis.

Por sua vez, os acordos de comércio automotivo, que responde por quase a metade do comércio intra-Mercosul, ainda se dão no formato bilateral. Urge a implementação de um regime automotivo regional que, gradualmente, seja estendido aos demais países da região. A retomada dos esforços voltados à promoção de uma maior simplificação, homogeneização e acumulação do regime de origem, bem como o estudo de eventuais regimes de origem diferenciados setorialmente, poderia ser mais bem explorada.

Merece atenção o inédito avanço do Brasil para além das tarifas de bens, iniciado por meio de uma série de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos com países da AP e africanos. Há grandes expectativas de que acordo similar possa ser anunciado no âmbito do Mercosul. A assinatura de acordos de investimentos constitui a principal medida para a expansão dos investimentos brasileiros na América do Sul, muito à frente do financiamento do BNDES<sup>11</sup>. A ênfase dos acordos na promoção de investimentos e cooperação, mediante diálogo entre o setor público e privado, deve ser articulada para identificação de oportunidades de investimento que promovam *spillovers* regionais.

O Brasil é o segundo destino dos investimentos mexicanos no mundo, enquanto os investimentos chilenos no Mercosul respondem pela metade de seu estoque mundial. Desde 2008, o investimento das empresas brasileiras na AL, tradicionalmente concen-



trado na Argentina, vem apresentando maior dinamismo rumo à AP<sup>12</sup>. Seria natural promover encontros empresariais conjuntos entre ambos os blocos.

O Pacífico é uma condição, não uma opção, para a AP. Antes mesmo da Parceria Transpacífico (TPP), o Chile já possuía acesso ao mercado de todos os demais membros. Ao mesmo tempo, tanto a Colômbia como o México, os dois países da AP com parque industrial mais diversificado, ainda não assinaram TLCs com a China.

Isso aponta para a necessidade de uma maior coordenação inter-blocos. O avanço das negociações para um amplo acordo entre México e Brasil, arranjo que apresenta o maior potencial para o comércio intraindustrial na AL, fortaleceria conjuntamente a posição negocia-

dora tanto do Mercosul como da AP no tabuleiro asiático. Igualmente, a Índia é o país dos BRICS com o qual o Brasil apresenta os maiores níveis de complementaridade comercial em bens intermediários, de capital e commodities<sup>13</sup>. A ampliação dos itens e inclusão de serviços em mega regional envolvendo Mercosul, SACU e Índia fortaleceria um novo caminho à China.

Este é o momento adequado para pensar os fluxos econômicos intrarregionais na América do Sul a partir de uma nova perspectiva, que permita explorar as possibilidades de redução dos custos de produção e gerar o dinamismo necessário para elevar e diversificar a presença de suas economias no mercado internacional e nas CGV. Nossa capacidade de construir uma Aliança entre Pací-

fico e Atlântico, unindo Ocidente e Oriente, determinará nosso “Acordo do Século XXI”.

\* É pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep) e professor da Universidade de Belgrano (Argentina). Foi assessor econômico da embaixada do Brasil em Buenos Aires e consultor da Flasco e é mestre em Relações Econômicas Internacionais pela Flasco / Universitat de Barcelona. E-mail: grojasc@gmail.com

1 UNCTAD, Geneva. “World investment report.” (2013).

2 Elms, Deborah K., e Patrick Low, eds. *Global value chains in a changing world*. Geneva: World Trade Organization, 2013.

3 CEPAL, Informe. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes” (2011).

4 Dussel Peters, Enrique, e Kevin P. Gallagher. “NAFTA’s uninvited guest: China and the disintegration of North American trade.” *CEPAL Review* (2013).

5 Velázquez Flores, Rafael, e Guadalupe González. “La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018.” *La política exterior de México* 2018 (2012): 21-29.

6 Moreira, Mauricio Mesquita. “Brazil’s Trade Policy: Old and New Issues.” (2009).

7 Castilho, Marta. “Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI.” (2012).

8 CEPAL, Informe. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional.” (2013): 83.

9 Mesquita Moreira, Mauricio, et al. “Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe.” (2013).

10 Baumann, Renato. “Complementaridade produtiva na América do Sul.” (2015).

11 Confederação Nacional da indústria (CNI). *Interesses da indústria na América do Sul: comércio e investimentos*. CNI, 2015.

12 Idem

13 Meacham, Carl. “Brazil’s Economic Identity: motivations and expectations” (2014).



## “A integração latino-americana foi comandada pela expansão das multinacionais”

Um dos principais especialistas no tema da integração econômica dos países da América Latina, Nildo Ouriques é professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina e presidente do Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA-UFSC).

**P: Como você caracteriza a integração das economias dos países latino-americanos hoje? Ela é satisfatória?**

R: Não, é completamente insatisfatória por várias razões. A primeira é que, em termos de integração, nós sofremos uma grande derrota em 1994, quando o México assinou um tratado de livre comércio com o Canadá e os Estados Unidos e envolveu mais adiante, através do CAFTA, numa mesma modalidade de integração com países imperialistas, toda a América Central e República Dominicana. Isso tirou da órbita latino-americana países importantíssimos e duas regiões: a América do Norte e América Central. Restou como alternativa de integração a evolução do Mercosul. E, de fato, a entrada da Venezuela e a possibilidade de entrada de Equador e Bolívia, que é sempre presente, assinalou que o Mercosul podia ser a primeira iniciativa depois de 1825 de uma efetiva integração latino-americana.

O grande problema foi, e esse é o segundo aspecto, que essa integração latino-americana sofreu o impacto primeiro da onda neoliberal e depois de um desenvolvimentismo pobretão, sem dentes para morder, de tal maneira que a integração la-

tino-americana foi comandada pela expansão das multinacionais. Para dar um exemplo: no caso do Mercosul, nos últimos anos, dentre os quinze maiores exportadores brasileiros para a Argentina, treze eram multinacionais. A décima quarta empresa era a Petrobras e a décima quinta era a Odebrecht. A integração latino-americana, que é uma arma de emancipação dos Estados contra a globalização capitalista, ficou limitada.

O terceiro aspecto foi a diminuição do ímpeto transformador da revolução democrática bolivariana na Venezuela. As alternativas que o então presidente Chavez assinalava, como a criação de empresas grand-nacionais, uma maior integração entre os países latino-americanos, investimentos em ciência e tecnologia, etc., nunca foram levadas a sério pelos governos brasileiros, sejam eles tucanos ou petistas. O “petucanismo” aqui continuou comandando as ações e matou no nervo uma possibilidade de integração que, para nós, teria sido fundamental.

**P: Qual o modelo que você defende e qual a maneira de superar esses obstáculos?**

R: Por que a ideia de integração latino-americana nunca gozou de



boa reputação entre nós, inclusive entre os economistas progressistas? Porque há a ideia obviamente falsa de que o Brasil poderia, sozinho, buscar um caminho de desenvolvimento. Os europeus fizeram a Comunidade Econômica Europeia. Os asiáticos fizeram uma esfera de prosperidade e estão lá, se articulando. Os EUA tomaram um monte de iniciativas para debilitar a América Latina e fortalecer uma “área vital” para o desenvolvimento capitalista estadunidense. Só aqui no Brasil, a integração latino-americana não vitalizou, porque no fundo, muita gente supõe que a Avenida Paulista e o coração burguês do Brasil, que é São Paulo, podem levar adiante o desenvolvimento prescindindo da integração latino-americana. A história tem demonstrado cabalmente que essa visão não corresponde aos fatos. O Brasil não pode pensar uma transformação interna se não tiver um projeto que alcance os demais paí-

ses latino-americanos com os quais nós dividimos fronteiras.

Só para te dar um exemplo: é impossível nós pensarmos uma alternativa para o desenvolvimento da Amazônia se não fizermos um acordo com os demais países. A Amazônia não é só brasileira, tem uma parte venezuelana, uma parte peruana; ela tem que ser incorporada em um projeto que necessariamente leva a um acordo com os países vizinhos.

Uma integração supõe, em primeiro lugar, a ruptura com o imperialismo estadunidense. Isso pode soar doutrinário, mas enquanto as multinacionais estiverem comandando o desenvolvimento capitalista brasileiro, cada vez mais internacionalizado em tudo, no consumo, no cotidiano, na produção, cadeia de valor etc., a integração latino-americana vai seguir apenas sendo um mero corredor para a exportação de produtos estrangeiros.

**P: Muitos economistas defendem acordos internacionais com a União Europeia e os EUA e os grandes acordos, como a rodada de Doha. Por que você acha que a integração com a América Latina e não com países desenvolvidos seria o melhor caminho para o Brasil?**

R: Basta observar os resultados concretos obtidos pelo NAFTA, o tratado de livre comércio entre EUA, Canadá e México. O México foi varrido do mapa da indústria. É um país que virou um apêndice, um Porto Rico grande. Tudo na economia mexicana depende do que ocorre nos EUA.

Há uma devastação no campo mexicano. O país que deu ao mundo a cultura do milho tem que importar o produto dos EUA. A agricultura mexicana virou uma fonte de êxodo rural – são milhões de trabalhadores que saem do campo e vão para os EUA – e passou a importar produtos que eram produzidos com grande qualidade e sem a transgenia, que favorece as multinacionais estadunidenses.

Houve uma devastação no campo da economia, da indústria e da agricultura, e uma internacionalização do comércio: as grandes redes de supermercados e atacadistas do México são todas empresas multinacionais. Há um grau de desnacionalização sem precedentes. Nós sabemos a razão pela qual o México não é discutido no Brasil: nos EUA, o *establishment* chega a dizer que se trata de um Estado falido, incapaz de assegurar funções mínimas em termos de segurança, o que para eles significa o controle da força de trabalho migratória.

**Quando nós observamos o resultado concreto da integração de um país dependente e subdesenvolvido e um país rico, concluímos que o poder do país do**

**minante aumenta e o poder do dependente diminui. E todas as razões que levavam a fazer um acordo, supostamente em nome da modernização da economia, acabam aprofundando a baixa produtividade e internacionalização do mercado interno e causam fuga de empregos, dependência tecnológica e científica e migração em massa. Eis a razão pela qual o México nunca é discutido na imprensa brasileira.**

Eu agregaria mais um exemplo: o Peru e a Colômbia, que fizeram acordos e tratados de livre comércio com os EUA. O que está ocorrendo na Colômbia e no Peru, com a mesma velocidade que ocorreu no México, é uma superinternacionalização da agricultura, uma devastação industrial que está devolvendo os dois para o século XIX, e uma dependência completa – militar, econômica e cultural – dos EUA.

**P: A imprensa brasileira cita o caso do México e faz comparações com o Brasil, no sentido que o Brasil está atravessando uma grande recessão, e alegam que um dos nossos problemas é que nos isolamos comercialmente, não temos tratados, que o México estaria em melhor situação justamente porque teria essa integração.**

R: A abertura do comércio mexicano para exportações foi feita na base da indústria maquiadora. Tudo é produzido nos EUA e vai montar o produto na área da fronteira (do lado do México) para depois exportar para os EUA. Gastam no país hospede, no caso o México, apenas 4% do volume produzido, com salários baixíssimos.

Política comercial exitosa, ao contrário do exemplo do México, Colômbia e Peru, é a chinesa, porque por trás da expansão comercial tem

a expansão industrial. No caso mexicano, ao lado da expansão comercial, tem a dependência tecnológica e a devastada da indústria. O grau de dependência se aprofundou, a autonomia se reduziu quase a zero. O argumento simplista daqueles que defendem a integração com os países desenvolvidos, como esse embaixador Barbosa, esses centros que estão a toda hora sendo festejados pela mídia brasileira, se prende apenas a um dado muito pobre, que é o volume de comércio exterior. Ora, é patético que isso seja colocado como um critério de êxito. Essa gente não está discutindo efetivamente qual foi o resultado desse volume de comércio naquilo que é fundamental, que são as forças produtivas. **O comércio está desenvolvendo ou atrofiando as forças produtivas? Isso nem é um argumento de Marx, é um argumento de List. Esse é um argumento de 1840. No caso de Peru, Colômbia e México, o comércio está atrofiando as forças produtivas. E é isso que eles querem para o Brasil.**

**P: Que modelo de integração você defende para a América Latina? Incluiria uma moeda única?**

R: Podem até chegar a isso, mas o que um processo de integração tem que ter é um projeto produtivo baseado na indústria, que aproveite todas as potencialidades de cada país e desenvolva a ciência e tecnologia. Se não tiver isso, não tem condição de pensar em integração comercial, de infraestrutura, de moeda etc.

Depois disso, com muito mais facilidade, podemos discutir aspectos de integração monetária que nem sequer na Europa foram resolvidos. Porque lá tudo foi feito com base no marco alemão, e nós vimos que, em função disso, todas as promessas de certa igualdade na integração foram por água abaixo. Espanha, Itália, Grécia, Irlanda –

todos esses países sucumbiram. A Inglaterra jamais entrou e Alemanha e França estão disputando o resultado do espólio. Mas foi uma integração baseada nos monopólios e na força do Estado alemão, que é um estado protoimperialista.

**P: A recente vitória de um governo conservador na Argentina e as dificuldades que Maduro está tendo na Venezuela podem representar um fator contra essa integração?**

R: Sim, é um obstáculo importante, mas eles não decidem, porque os governos contam, mas as classes sociais contam mais ainda. O governo do presidente Mauricio Macri vai ser ultraconservador, mas vai enfrentar um movimento social com grande tradição de luta, e isso não vai ser um domingo no parque. Vai ser uma luta de mega dimensão, em que nós vamos ver que o mundo não acaba quando um governo de natureza mais ou menos popular como o de Cristina Kirchner desaparece. Não é o fim da história, como alguns querem fazer crer. **O movimento operário e camponês e as classes médias politizadas na Argentina, especialmente em Buenos Aires, vão esquentar a chapa para o Presidente Macri, que vai ter grande dificuldade em tocar esse projeto liberal.**

O caso da Venezuela é de outra natureza. Tem um governo bolivariano, mas a revolução democrática bolivariana perdeu suas energias. Há retrocessos no aspecto da corrupção, da política industrial e comercial e na atuação do Partido Socialista Unificado da Venezuela, que precisa retomar o rumo.

Do jeito que está a integração latino-americana, qualquer coisa que aconteça na Venezuela ou Argentina não interrompe a hegemonia das multinacionais, e é isso que não podemos nunca perder de vista.

# O fracasso da Rodada de Doha e as armadilhas dos acordos plurilaterais



Luiz Carlos Delorme Prado\*

No anoitecer de 2015, na semana anterior ao Natal, ministros de 160 países reuniram-se, em Nairóbi, para a 10ª Conferência Ministerial da OMC. Na Declaração Ministerial que encerrou o evento, no meio da linguagem barroca do jargão diplomático, o parágrafo 30 enterrou definitivamente a Rodada de Doha.

A linguagem é enigmática. O texto afirma que “*nós reconhecemos que muitos Membros reafirmam a Agenda de Desenvolvimento de Doha (ADD)*”, (...) “*e reafirmam seu total compromisso em concluir a ADD nessas bases. Outros membros não reafirmam os mandatos de Doha, e acreditam que novas abordagens são necessárias para alcançar um resultado significativo nas negociações multilaterais.*” (...)

O mesmo documento indica preocupação com a importância crescente dos Acordos Regionais de Comércio (ARC): “*nós reafirmamos a necessidade de garantir que os ARC sejam complementares e não substitutos do sistema de comércio multilateral*” (Declaração Ministerial de Nairóbi, Parágrafo 28).

O fato é que os países que tradicionalmente dominaram as negociações multilaterais de comércio e, em especial, os EUA, têm preferido o expediente dos acordos regionais, onde fazem poucas (se alguma) concessão relevante e exigem que seus parcei-

ros aceitem condições que beneficiam, principalmente, grandes empresas transnacionais. Algumas dessas cláusulas restringem, algumas vezes de forma escandalosa, a capacidade desses países de realizar políticas públicas em áreas tão relevantes como inovação, meio ambiente, propriedade intelectual e outras.

Um exemplo recente desse tipo de tratado regional (ou acordo plurilateral no jargão dos especialistas de comércio internacional) é o Acordo de Parceria Transpacífico ou TPP (Trans-Pacific Partnership Agreement), que envolve um grupo de países das Américas, Ásia e Oceania<sup>1</sup>. Esse acordo tem um grande número de cláusulas (cerca de 30 capítulos) e seu maior impacto não é sobre comércio, mas sobre temas como proteção ao investimento, compras governamentais, propriedade intelectual, regulação econômica etc<sup>2</sup>.

Recentemente, o *South-Centre*, uma organização intergovernamental que realiza pesquisas em negociações de comércio e investimento internacional, publicou um livro que analisa, em detalhes, os riscos e custos das cláusulas de proteção de investimento<sup>3</sup>. Entre as cláusulas mais controversas estão as que estabelecem o direito do investidor internacional de recorrer à solução de controvérsia através de um tribunal arbitral internacional que se sobrepõe aos sistemas legais nacionais.

O artigo de Martin Khor no livro citado (*A Summary of Public Concerns on Investment Treaties and Investor-State Dispute Settlement*) discute esses tribunais. O trabalho apresenta evidência de que muitas decisões arbitrais são pouco equilibradas, com forte viés a favor do interesse dos investidores, impondo custos desproporcionais aos países em desenvolvimento. O autor mostra, ainda, preocupação com o fato de que um pequeno número de firmas jurídicas tem o monopólio da posição de juízes arbitrais. Em muitos casos, os árbitros pertencem a escritórios que têm interesses conflitantes com o bem-estar dos países em desenvolvimento, sendo que frequentemente essas empresas têm contratos relevantes com grandes investidores internacionais.

O artigo de Frederico Labopa (*Crisis, Emergency Measures and the Failure of ISDS System: The Case of Argentina*) analisou as consequências para a Argentina de ter assinado um grande número desses acordos, quando o país enfrentou enormes dificuldades na esfera econômica e política.

A crise econômica da Argentina em 2001/2002 levou a uma dramática queda de renda per capita e a uma taxa de desemprego superior a 20%. A crise, originalmente econômica, tornou-se uma crise política, com uma sucessão de cinco presidentes em dez dias. Essa grave situação obrigou o país a tomar várias



medidas de curto prazo, mudar leis e alterar marcos legais para lidar com a crise. A Argentina, a partir de 1991, iniciou um programa de rápida desregulamentação e liberalização. Durante aquela década, concluiu cerca de 58 tratados bilaterais de investimento. Com base nesses tratados, em 2001/2002 foram iniciadas 50 disputas investidor-Estado encaminhadas para o *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID). Dessas, 27 tratavam exclusivamente de prejuízos que teriam sido gerados às empresas transnacionais pelas medidas econômicas tomadas, em caráter de emergência, nesses dois anos. O custo econômico dessas ações tem sido muito elevado no país – segundo Labopa, se todos os pedidos de indenização forem concedidos, o impacto total supera 80 bilhões de dólares. Na prática, as empresas transnacionais, com possibilidade de recorrer a tribunais arbitrais, têm maior capacidade de proteger-se contra alteração de políticas públicas nos países que assinam tratados de investimentos do que suas empresas domésticas ou sua população.

O que a experiência da Argentina ensina é que o impasse nas negociações multilaterais não implica que devemos correr para assinar acordos bilaterais ou plurilaterais de comércio e/ou investimento sem cautela. No entanto, vive-se um momento de estagnação e imobilismo no Mercosul. Além disso, a América do Sul vive uma situação de forte desaceleração econômica, com o fim do *boom* das *commodities* e com o cenário desastroso da economia brasileira. Esses fatos so-

mados criaram uma opinião difusa, mas influente, que o Brasil deveria correr para recuperar o tempo perdido nas relações econômicas internacionais, assinando todos os acordos de comércio que surgissem, tão rápido e com as menores exigências possíveis.

A realidade, contudo, é outra: raramente vê-se tão necessário que o país demonstre cautela, capacidade de avaliação e pragmatismo. O cenário internacional não tem criado, nos últimos anos, muitas oportunidades econômicas. Ao contrário, estamos atravessando um momento de ameaças e riscos a países como o Brasil.

Para deixar claro muita posição: não tenho dúvidas, como mostra a teoria econômica, de que o comércio, na maior parte dos casos, é um jogo de soma positiva. É minha opinião que é desejável para o Brasil, dadas certas condições, ampliar sua corrente de comércio e continuar a atrair investimentos diretos<sup>4</sup>. Considero, também, que a política brasileira de comércio exterior, assim como nossas políticas industriais, está precisando de extensa revisão. Mas nas relações econômicas internacionais o caminho que mais nos beneficiaria, ou seja, o avanço da Rodada de Doha e a consolidação das negociações multilaterais, está, no momento, bloqueado. Portanto, a alternativa que temos é tentar encontrar espaços na diplomacia econômica bilateral e plurilateral.

No entanto, as oportunidades para ampliar essas relações são, no curto prazo, limitadas. Nessas circunstâncias é necessário negociar cada caso, de forma objetiva, considerando os ganhos, os custos e os riscos de cada situação. Nes-

sa perspectiva, não vejo vantagens para o Brasil em assinar tratados como o TPP. Nossa principal possibilidade de ganhos é, ainda, usar o Mercosul e outros acordos regionais como base para avançar em negociações plurilaterais onde os interesses brasileiros possam ser defendidos.

Apesar dos problemas, região é destino. Nossa melhor oportunidade é enfrentar as enormes dificuldades (econômicas, institucionais e políticas) da integração regional sul-americana, ganhando autonomia para negociação bilateral com outros países, quando for o caso. Há um enorme potencial não explorado de integração de cadeias produtivas regionais. Há oportunidades de investimentos (e de redução de custos) com integração da infraestrutura regional.

Apesar das dificuldades imensas do momento, a experiência brasileira de integração no Mercosul está longe de ter sido um fracasso. A literatura empírica nessa área é sempre controversa, mas há muitos estudos com fundamentos teóricos sólidos e com vasta base de dados que indicam que esse bloco gerou ganhos importantes para seus integrantes<sup>5</sup>. Talvez, afastando-se a névoa das dificuldades do curto prazo, possamos ainda reconstruir as condições para ampliar nossa negociação comercial e para firmar acordos com outros grandes parceiros comerciais, como, por exemplo, a União Europeia, a partir da nossa base no Mercosul.

Na medida em que os países ricos têm abandonado as negociações multilaterais, por não mais servirem a seus interesses, é um equívoco submeter-se à es-

tratégia de acordos plurilaterais amplos, que enfraquecem essa via tradicional de negociação e apontam para acordos com cláusulas que não interessam aos países em desenvolvimento. O que nos resta, apesar das dificuldades do presente, é aprofundar os acordos regionais que mais se aproximam de nossos interesses. Por isso, a melhor alternativa para o Brasil é tentar reformar o Mercosul no que for necessário, aprofundá-lo onde for possível, ampliá-lo quando houver oportunidade e continuar usando-o como plataforma para aumentar nosso poder de barganha nas negociações com outras regiões e com outros países.

\* É professor do IE/UFRJ.

1 Participam do acordo: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã. Observem que **não** participam do acordo: China, Coreia, Índia e Colômbia.

2 O texto completo do acordo está disponível no sítio do US Trade Representative (ver [ustr.gov/tpp/#text](http://ustr.gov/tpp/#text)).

3 South Centre, *Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries*, Geneva, Switzerland

4 Segundo a UNCTAD (World Investment Report 2015), o Brasil ficou em 7º lugar como destino de investimentos diretos internacionais em 2013 e 2014. Depois da China é o maior destino desses investimentos entre os países em desenvolvimento. Portanto, o problema do Brasil não é atrair mais investimentos, mas manter esse fluxo no futuro.

5 Em especial, estudos de modelos de gravidade têm apontado potencial de ganhos na integração regional. De forma simplificada, a ideia é que o volume de exportações entre par de países é função de seu PIB, do tamanho das populações e de sua distância geográfica. Para uma aplicação, ver Garcia e outros, *The Gravity Model Analysis: an application on MERCOSUR trade*, Journal of Economic Policy Reform, vol 16, n.4, 2013.

# Integração: faltou combinar com a burguesia

Igor Fuser\*

O projeto de integração regional da América Latina vive seu momento mais difícil. Entende-se, aqui, integração não como simples liberalização dos fluxos de comércio e de capitais, e sim como a construção de um espaço de autonomia geopolítica e de articulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social. É esse o sentido adotado por grande parte dos governos latino-americanos desde o início da década passada, marcada por iniciativas como a Unasul, a Celac, a Alba e a ampliação do Mercosul.

O impulso de convergência regional que se expressa nesse conjunto de siglas perdeu força nos anos recentes e exhibe na atualidade sinais claros de retrocesso, associados a mudanças no cenário econômico global e à ascensão de forças políticas neoliberais nos países mais relevantes para o processo integracionista.

O Brasil reduziu seu protagonismo regional a partir da crise econômica e do impasse político que tem como centro a tentativa de afastamento da presidenta Dilma Rousseff. Na Argentina, a eleição de um presidente direitista, Mauricio Macri, encerra um ciclo em que a busca da integração foi uma prioridade do Estado, sob o kirchnerismo. Na Venezuela, a ampla vitória da oposição conservadora nas eleições legislativas de dezembro de 2015, num cenário de crise econômica que o próprio presidente Nicolás Maduro definiu como “catastrófica”, põe na ordem do dia o risco de restaura-

ção do modelo oligárquico, neoliberal e pró-imperialista.

Brasil, Argentina e Venezuela se uniram, em 2005, para sepultar o projeto estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), optando por uma integração regional voltada para a superação do papel subalterno das nações latino-americanas perante a hegemonia dos Estados Unidos. Agora, vivenciam a ascensão de atores políticos abertamente contrários aos objetivos e concepções que vinham norteando a integração regional.

Diante do ainda incerto futuro político da América do Sul, é prematuro falar em “fim do ciclo progressista”. Mas estamos, sem dúvida, atravessando um período de “mudança dos ventos” em que o avanço da direita é acompanhado, no âmbito econômico, pela inversão do ciclo de altos preços das commodities agrícolas e minerais que, na década anterior, viabilizaram a conquista de uma inédita autonomia em política externa e, no plano doméstico, a aplicação de amplos projetos sociais em benefício das maiorias desfavorecidas.

A avaliação das conquistas e dos limites do projeto integracionista faz parte desse cenário de disputa política. Em cada país, as viúvas da Alca utilizam o controle oligopólico da mídia para vender a ideia do “fracasso” da integração. No Brasil, está em curso uma intensa campanha em favor do rebaixamento do Mercosul, que deixaria de ser uma união aduaneira a fim de permitir que os países do bloco possam negociar livre e separadamente acordos de livre comércio com os EUA,

a União Europeia e outras potências econômicas.

Essa retórica esconde que o principal obstáculo ao acordo que vem sendo negociado há anos pelo Mercosul com a UE é o protecionismo agrícola dos europeus. Ignora também o impressionante desempenho do comércio exterior brasileiro no cenário regional sul-americano. Em 2002, o Brasil exportava US\$ 4,1 bilhões para o Mercosul. Em 2013, já com a Venezuela no bloco, as nossas exportações saltaram para US\$ 29,53 bilhões -- um crescimento de 617%, num período em que as exportações mundiais cresceram 183%.

Em outro plano de avaliação, vale a pena ressaltar o papel da Alba, uma iniciativa desprezada pelas análises convencionais. Esse projeto, hoje paralisado pela crise venezuelana, garantiu a sobrevivência de pequenas nações caribenhas em um período de preços altos do petróleo e viabilizou a Missão Milagre, em que centenas de milhares de pessoas pobres, abandonadas pelos serviços de saúde privatizados, puderam fazer cirurgias gratuitas nos olhos, graças aos médicos cubanos.

Muito mais poderia ser mencionado sobre os avanços da integração, como a construção de rodovias e de gasodutos binacionais, dando os primeiros passos para a superação das barreiras físicas entre nossos países. Mas é importante realçar também os limites estruturais do projeto integracionista – as contradições e dilemas que já se faziam presentes muito antes das atuais reviravoltas.

A meta da integração sempre conviveu com orientações políti-



cas totalmente divergentes. Enquanto um grupo de países fortalecia o papel do Estado nas decisões econômicas e priorizava a melhoria das condições sociais, outro grupo mantinha o neoliberalismo e a aposta nos acordos de livre comércio.

Mas o problema vai muito além da divisão do espaço regional em um eixo esquerda/direita. O fundamental é que os governos progressistas foram incapazes de superar a inserção econômica subalterna, com base no rentismo mineral e petrolífero e no agronegócio exportador. Daí resulta que grande parte da renda gerada pelos produtos primários (inclusive da parte que foi recuperada soberanamente pela nacionalização dos recursos estratégicos) vai parar nas mãos do setor privado. Esses empresários canalizam o dinheiro para uma atividade econômica importadora ociosa e especulativa, em que as divisas obtidas através da exportação se externalizam sem gerar qualquer retorno para o desenvolvimento.

A busca da autonomia regional ocorre nos marcos do capitalismo dependente, numa situação em que as classes dominantes de cada país preservam sua capacidade de tomar decisões econômicas estratégicas. Conforme indaga o economista argentino Julio Gambina, “quem decidiu que os países do Mercosul sejam em conjunto o principal produtor e fornecedor mundial de soja? É o resultado de uma decisão planejada soberanamente ou produto da estratégia de um punhado de empresas transnacionais da alimentação e da biotecnologia que manejam o pacote tecnológico do atual modelo produtivo?” Da mesma forma, segundo a argumentação de Gambina, o grosso do intercâmbio de bens dentro do Mercosul se constitui de produtos da indústria automotriz, que prefere importar peças de outras partes

do mundo e montá-las nos países do Cone Sul por preços inferiores à média internacional a produzi-las na nossa região.

O império da soja, os privilégios concedidos à mineração a céu aberto (cujo preço se viu agora no Brasil com a tragédia de Mariana) e o papel periférico da indústria regional nas cadeias produtivas globais, tudo isso corresponde às opções das classes dominantes locais, cujos interesses bloqueiam o projeto original de uma integração regional autônoma, voltada para a emancipação. Não é de se estranhar, portanto, a relutância do Brasil em assumir o papel de liderança indispensável para tornar realidade os principais projetos integradores, como o Banco do Sul. Como avançar na autonomia do nosso continente se a burguesia brasileira, ao mesmo tempo em que se apropria com gosto

dos ganhos das exportações para os mercados regionais, utiliza todos os seus recursos de poder para sabotar o aprofundamento dessa mesma integração?

Desde o início, convive-se com um paradoxo. De um lado, governos neodesenvolvimentistas conscientes dos problemas da primarização da economia e da necessidade da mudança do modelo produtivo, com foco na elevação do valor agregado e no avanço tecnológico. Do outro lado, empresários das finanças, indústria, comércio e agricultura fieis à sua vocação histórica de súditos do imperialismo. Como levar adiante a emancipação da América Latina se os principais atores aos quais foi entregue essa grandiosa tarefa – a burguesia de cada um dos nossos países – têm como interesse essencial a manutenção dos atuais laços de dependência?

Um pequeno detalhe ilustra a gravidade desse paradoxo. No Brasil, “locomotiva” da integração, o porta-voz mais visível dos chamados “mercocéticos”, defensores do rebaixamento do Mercosul e da adesão à globalização neoliberal, é o ex-diplomata Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Não é um latifundiário, não é um típico representante da “burguesia compradora” das nações periféricas, e sim um intelectual orgânico de um empresariado com raízes históricas na produção industrial. Hoje o que restou de uma burguesia mais ou menos “nacional” ou “interna” prefere vender suas empresas e se conformar com o papel de sócio menor das transnacionais a trilhar um caminho alternativo em dissonância com as diretrizes de Washington.

O projeto integracionista, nesses moldes, lembra a lendária anedota em que o técnico da seleção brasileira de futebol na Copa do Mundo de 1958, Vicente Folea, apresentou aos jogadores, logo antes de um jogo com a União Soviética, uma tática que, segundo ele, levaria o time a uma vitória tranquila. Em determinado instante, Mané Garrincha teria argumentado: “Tudo isso é fácil. Mas o senhor já combinou com os russos?” Esse é o drama da integração regional. Faltou combinar com a burguesia.

\* É professor de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC, em São Bernardo do Campo (SP), e autor de *Petróleo e Poder – O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico* (Ed. Unesp, 2008), *Energia e Relações Internacionais* (Saraiva, 2013) e *As Razões da Bolívia – Dinheiro e poder no conflito com a Petrobras pelo controle do gás natural* (Ed. UFABC, 2015)





# A providência da Previdência

*A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.*

*Eduardo Galeano*

A questão previdenciária, em quase todo o planeta, está em discussão. E o “problema”, já identificado pelo bom senso, decorre do aumento da longevidade do ser humano. Estranho, pois desde os primórdios a humanidade mobilizou os maiores esforços pelo retardamento da morte. E, quando conseguimos nos aproximar do mito da imortalidade, os economistas hegemônicos vaticinam: por insuficiência financeira, é impossível sustentar o crescimento do número de aposentados! Assim, o decorrente de um desejo biológico foi transformado num dos alvos preferidos do pensamento liberal-conservador.

O Brasil, seguidor dessa toada, promove constantes alterações nas regras previdenciárias, seja em nível federal, estadual ou municipal Sempre num só sentido: a diminuição, restrição ou supressão de direitos sociais coletivos. De fato, a contínua implantação de uma reforma previdenciária tupiniquim é reflexo desse pensamento hegemônico, não importando a matiz política do governante de plantão. E, de novo, propostas de redução de gastos com benefícios previdenciários estão em pauta como “parte da solução” para a crise econômica e o déficit das contas públicas.

E como esse debate está no município do Rio de Janeiro? Por que o Banco Mundial, em 2011, condiciona um empréstimo, dentre outras exigências, a uma mudança na lei do sistema previdenciário municipal? Quais são os



interesses explícitos ou não dessa organização multilateral?

A presente matéria expõe os dados entre os exercícios de 2004 a 2014 para saber se o sistema previdenciário é um problema econômico.

Todos os valores foram corrigidos pelo IPC-A para dezembro de 2015.

## O Orçamento da Seguridade Social sumiu?

Se o problema da previdência para os conservadores é o volume dos seus gastos, a solução é reduzi-lo, logo, a discussão sobre: idade para aposentadoria, paridade, integralidade, contribuição dos inativos, redução das pensões etc. camufla o real motivo, o tamanho do corte, pois está em jogo a disputa por alocação dos recursos públicos.

Por outro lado, pensadores contra hegemônicos, como Denise Gentil<sup>1</sup> e Thomas Piketty<sup>2</sup>, defendem a necessidade do fortalecimento da previdência pública

pela incapacidade do “mercado” em oferecer, com competência, os bens e serviços mais importantes para os consumidores, ou melhor, seres humanos – saúde, aposentadoria satisfatória (previdência) e amparo no desemprego (assistência social). A partir dessa consideração, se justifica que os gastos públicos correspondentes sejam isolados e tratados de forma separada dos outros gastos (PIKETTY, 2015, p.183). Porém, no Brasil, uma vertente muito explorada pela mídia ignora essa diferenciação sacramentada na Constituição de 1988 ao instituir o Orçamento da Seguridade Social, parte fundamental do nosso sistema de proteção social, um dos maiores avanços da conquista da cidadania (GENTIL, 2016).

Efetivamente, a seguridade social compreende um conjunto de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Infelizmente, desde meados da década passada o Orçamento da

Seguridade Social não é mais isolado e, por conseguinte, não mais fica demonstrado o seu incessante superávit. Assim sendo, a discussão fica restrita à previdência, ignorando-se o sistema da seguridade social.

## O desmonte da previdência por repartição

Desta forma, esforços são realizados para paulatinamente mudar a natureza dos sistemas previdenciários existentes pelo mundo. A previdência é antes de tudo um direito que deve ser reconhecido e garantido pelo Estado. Há duas formas de se financiar um sistema previdenciário: repartição ou capitalização. No mecanismo de repartição, a geração ativa atual transfere os recursos para o sustento da geração inativa correspondente; a base para esse contrato social é o princípio de solidariedade intergeracional. Já no mecanismo de capitalização, a geração ativa atual acumula recursos ao longo de sua

vida laboral que são capitalizados – ou seja, recebem rendimentos do capital como juros e dividendos – na expectativa de que, no futuro, tal esforço resulte em uma renda satisfatória para sua aposentadoria. A princípio o sistema por capitalização parece mais seguro, mas não passa de uma ilusão, pois está sujeito a todos os riscos inerentes ao mercado financeiro. Por outro lado, o regime de repartição possui a garantia do governo, que para pagar as aposentadorias irá utilizar recursos da arrecadação corrente – os quais, independentemente de sua fonte, têm sua origem no processo produtivo realizado pelos trabalhadores ativos. Ao contrário do que tentam nos convencer, tais recursos não precisam se limitar às contribuições sobre a folha de pagamentos. Esta não é a única opção legítima, outras fontes de arrecadação podem ser utilizadas também, trata-se de uma escolha política.

Ocorre com a previdência dos servidores municipais um padrão à semelhança de outras tentativas de desconstrução da ideia da previdência como um direito. Há uma diferença entre o que é arrecadado como contribuição sobre a folha de pagamentos e o que é gasto com o pagamento de aposentadorias e pensões, e imediatamente tal situação é rotulada como “déficit”, mesmo que nada na lei defina que tal contribuição é a única fonte de arrecadação que deve ser utilizada para o custeio dos benefícios previdenciários. Em seguida, por conta do pretenso déficit, ou mesmo pelo medo de que ele surja no futuro, criam-se mecanismos de capitalização para custeá-

**TABELA 1: Dados Previdenciários X Receita Tributária (2004-2014)**

Em R\$ Mil

Ano	Despesas com Inativos	Contribuições dos Servidores	Rend. Apl. Financeiras	Receitas Tributárias
2004	1.861.511	915.364	247.034	5.120.283
2005	2.243.075	894.507	288.516	5.331.694
2006	2.385.997	925.233	278.330	5.573.579
2007	2.433.414	995.475	243.909	6.018.702
2008	2.686.674	1.076.451	257.230	7.287.983
2009	2.815.994	1.077.563	179.174	7.667.569
2010	2.980.679	1.135.042	170.677	8.292.295
2011	3.069.648	1.225.237	174.162	9.018.357
2012	3.196.685	1.293.503	114.410	9.655.930
2013	3.315.075	1.341.732	50.645	10.102.086
2014	3.269.009	1.456.527	68.878	10.397.680

Fonte: Prestação de Contas 2004 - 2014; Relatório TCMRJ 2004-2014.

-lo. Ou seja, criam-se fundos coletivos para construir um estoque patrimonial gerador de rendimentos a fim de suplementar os recursos para pagamento dos benefícios previdenciários. Depois, tais fundos começam a apresentar problemas, tanto por uma gestão ineficiente ou fraudulenta como pelo próprio risco inerente a aplicações financeiras. Alardeia-se que não haverá como pagar os aposentados no futuro devido ao fraco desempenho do fundo, ignorando que essas aposentadorias são um direito e que originalmente a base de seu financiamento é a arrecadação pública corrente. A cartada final é demonstrar a inviabilidade econômica de se construir qualquer sistema previdenciário coletivo, devendo os trabalhadores contribuir para seus fundos de previdência de forma individualizada para no futuro cada um receber o que sua conta individual capitalizada puder lhe oferecer de acordo com o seu desempenho.

De um direito, a previdência passa a ser apenas mais um produto do mercado financeiro, cujo ris-

co estará todo nas mãos desses futuros aposentados, enquanto mais uma fonte de ganho é aberta para bancos e outros administradores da riqueza financeira. Todo o lastro inicial de solidariedade intergeracional e redistribuição de renda é apagado. Mais uma vitória do individualismo liberal.

No município do Rio de Janeiro a transformação homeopática da natureza do sistema foi acelerada em 2011 por exigência do Banco Mundial. A seguir a estrutura e os dados do sistema municipal.

## A Previdência carioca

O Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (Previ-Rio) foi criado em 1987 com o intuito de garantir aos servidores o amparo da previdência social. O regime previdenciário, inicialmente baseado no mecanismo de repartição, tinha como principal fonte de receita as contribuições dos servidores. O Poder Público Municipal (PPM) não contribuía para o sistema, mas custeava o pagamento dos inativos,

enquanto a autarquia se responsabilizava pelo pagamento das pensões, auxílios e demais serviços.

Em dezembro de 2001 é criado o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) pela Lei nº 3.344 e muda-se a natureza do sistema, que passa a operar por capitalização. O Previ-Rio fica como responsável por gerir os recursos do Fundo e por constituir reservas técnicas para cobertura dos benefícios previdenciários. Além da mudança na forma de financiamento, ocorreram as seguintes alterações:

1. Além da contribuição do servidor de 11% sobre a remuneração, o PPM também passa a contribuir em 22%;

2. Divisão em dois grupos:

Grupo 1: formado pelos servidores ativos que adquiriram direito a aposentadoria até 31 de dezembro de 2001 e servidores inativos.

Grupo 2: formado pelos servidores ativos que não adquiriram direito a aposentadoria até 31 de dezembro de 2001.

3. O Tesouro fica responsável por repassar ao Fundo o total da folha de servidores inativos pertencentes ao grupo 1.

No ano de 2004 e 2005, o PPM não repassou o total que deveria ao Fundo por uma interpretação “criativa” tanto da Lei nº 3.344/2001 quanto da Emenda Constitucional nº 20/1998. O PPM questionou a data de início de responsabilização pelo pagamento dos inativos pelo Fundo.

Em 2006, o Tesouro repassou ao FUNPREVI o montante devido. Porém, no mesmo ano, foi publicado o Decreto nº 27.502/2006, em conflito com

a citada lei, mas baseando-se na Emenda Constitucional, determinando que o FUNPREVI arcasse com o pagamento das aposentadorias dos servidores inativos desde 15/12/1998. Essa mudança teve efeitos retroativos (1998 a 2006), gerando uma dívida de R\$ 388 milhões do FUNPREVI com o Tesouro. O decreto trouxe consequências desastrosas para o Fundo, que em 2007 apresentou resultado previdenciário deficitário pela primeira vez, devido a um repasse menor do Tesouro, que abateu a dívida do FUNPREVI.

A partir de 2007, com o FUNPREVI agora responsável também pelas aposentadorias entre 1998 e 2001, houve um aumento das despesas, que levou a uma descapitalização do Fundo, pois para arcar com as novas despesas foi necessário recorrer ao resgate de investimentos, reduzindo-se em consequência o seu respectivo retorno financeiro. Essa descapitalização comprometeu a receita do Fundo; em 2009, houve uma redução de 0,5% na receita previdenciária e uma queda, ainda mais significativa, de 30% nos rendimentos em aplicações financeiras<sup>3</sup>. Esse processo de descapitalização do Fundo vem se mantendo com a queda do peso dos rendimentos de aplicações financeiras na receita previdenciária, o que torna o fundo cada vez mais dependente das contribuições e repasses do Tesouro (tabela 1).

Em 2010 o Tribunal de Contas (TCMRJ) apurou uma dívida do Tesouro com o FUNPREVI de R\$ 1 bilhão, por falta de repasses para pagamentos de inativos, e outra no valor de R\$ 215 milhões, por falta de pagamento das con-

tribuições patronais do TCMRJ e CMRJ. Além disso, foram apurados também os não pagamentos dos créditos do Previ-Rio ao FUNPREVI, que somavam R\$ 334 milhões, e deveriam ter sido quitados até 2003.

A situação (e o acordo com o Banco Mundial) levou o Município a publicar a Lei nº 5.300/2011, determinando que as dívidas do Tesouro e do Previ-Rio com o FUNPREVI, que somavam R\$ 1,6 bilhões, fossem perdoadas, trazendo um novo Plano de Capitalização e estabelecendo as seguintes fontes de recursos para o Fundo:

1. O Tesouro pagará Contribuição patronal suplementar durante 35 anos (até 2045), 35% da remuneração dos servidores ativos;

2. Transferência para o FUNPREVI dos imóveis da carteira de investimentos do Previ-Rio;

3. Parcelas de amortizações, a partir de 01/01/2017, de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo Previ-Rio;

4. Royalties do petróleo, no período de 01/01/2015 a 31/12/2059<sup>4</sup>.

Para mais detalhes sobre a previdência carioca, tais como o peso no Orçamento, a dívida com os servidores, a inadimplência da Prefeitura com o Previ-Rio/FUNPREVI dos aluguéis, além da incoerência da contabilidade com inativos nos gastos da Saúde e do Ensino, acesse: <http://www.corecon-rj.org.br/o-forum>.

## Considerações finais

Ao confrontarmos as interpretações e movimentos na questão previdenciária com os dados percebe-se que não há crise no sistema concebido pelo pacto firmado em 1988. A arrecadação tributária cresce mais que a despesa com inativos – entre 2005-2014, 95% x 46% –, logo, a previdência não é o problema. Mas os dados também revelam que com a transformação da natureza do sistema de repartição para capitalização é que aparecem as dificuldades. Enfim, a saída proposta pelo pensamento liberal-conservador reduz direitos, aumenta a burocracia (pela necessidade de cálculos atuariais) e agrava o problema financeiro por sua própria dificuldade de autosustentação. Já o sistema solidário de repartição induz a um avanço na cidadania.

1 Doutora em Economia pela UFRJ com a tese *Política fiscal e falsa crise da Seguridade Social brasileira: análise financeira do período 1990-2005*.

2 Economista francês, autor de *O Capital no século XXI*, obra de 2013 que fez uma releitura da relação entre desenvolvimento e desigualdade.

3 Soma-se a esse processo a queda na taxa de juros básica (SELIC) do país em 2009.

4 Entretanto a Lei Complementar nº 111/2011 determina que todos os recursos referentes aos royalties, devem ser transferidos integralmente ao Fundo de Conservação Ambiental (FCA), logo, impossibilitando a utilização desses recursos pelo FUNPREVI.

### Referências:

- GENTIL, Denise. **Jornal da UFRJ**. 11 de Janeiro de 2016.  
PIKETTY, Thomas. **La Economía de Las Desigualdades**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.



O JE inicia a publicação de resumos dos textos vencedores do 25º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Daniel Ribera Vainfas, graduado pela UFRJ, foi o primeiro colocado no concurso.

# O Mercado Enraizado

Daniel Ribera Vainfas\*

Um resumo satisfatório da monografia, que se encaixe a contento neste espaço, necessita de um esforço de regresso que situe a leitura para antes da primeira página escrita. É nesse tempo anterior que se encontram, com clareza científica, as duas pontas cruciais do processo científico: dúvida e hipótese.

Uma pequena reflexão, perdida nas infinitas páginas de *Prome-teu desacomodado* (obra de David Landes, autor de peso, porém desconectado da antropologia econômica, espaço intelectual no qual a monografia se desenvolveu), lida ainda no primeiro período da graduação, semearia uma dúvida que germinaria na forma desse trabalho de conclusão de curso.

Landes, discorrendo sobre a Revolução Industrial, alertava que o grande símbolo do sucesso britânico, o empreendedor que construiria sua fortuna à revelia de qualquer dano social que ela pudesse causar, era visto pelos franceses não como um herói, mas como um monstro, um devorador de homens.

Esse alerta chocava-se com a leitura dos manuais de economia, que postulavam uma racionalidade econômica à prova do tempo e do espaço. A economia era, nas páginas desses manuais, uma ciência que estabelecia leis universais, que ordenava o mundo a partir de um mecanismo de

oferta-demanda-preço; o mercado, sustentado pela racionalidade econômica e pelo axioma da escassez, era o Santo Graal da nossa ciência.

Havia, entretanto, a pergunta: mas seria o mercado, de fato, o ordenador universal que se propunha? Landes insinuava uma resposta, mas foi Polanyi (e sua antropologia econômica) que a trouxe: não, o mercado, nesse sentido, era um ídolo de barro.

No combate de seu tempo contra o liberalismo econômico, que engendrara a crise de 1929 e o fascismo subsequente, Polanyi buscou duas linhas fundamentais de argumentação. Por um lado, debruçou-se sobre a história inglesa e identificou o capitalismo como uma novidade histórica, geográfica e temporalmente datada, surgida na Inglaterra do século XIX. Por outro, buscou nos registros antropológicos as evidências de que sociedades distintas organizavam sua vida econômica por mecanismos não mercantis.

Afirmar a condição histórica do capitalismo, aqui entendido como a organização mercantil da sociedade, significava a construção de uma nova definição de economia. A visão tradicional, ortodoxa, formalista, afirmava que a economia sempre teria uma forma mercadológica, isto é, o mecanismo de oferta-demanda-preço seria universalmente válido, porque suas condições lógicas (fundamentalmente o axioma da

escassez e a racionalidade instrumental) seriam, também, universalmente válidas.

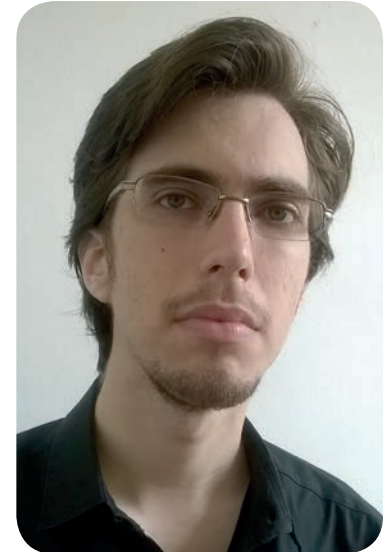
Polanyi lança as bases da concepção substantiva da economia, uma visão na qual a economia se define como a reprodução material de uma sociedade, podendo tomar uma forma mercantil ou não. O mercado perde seu atributo universal e converte-se em caso particular.

A consequência lógica de uma visão substantiva é a necessidade um novo ordenador para as práticas econômicas de sociedades não mercantis; se não é o mecanismo oferta-demanda-preço que determina a reprodução material, então o que é?

A resposta trazida pela antropologia econômica é o conceito de enraizamento: todas as práticas econômicas de uma sociedade não mercantil estariam enraizadas na cultura, seriam as relações culturais que determinariam as regras da produção e da distribuição.

Polanyi é categórico ao afirmar que a sociedade pré-industrial inglesa era dotada de uma economia enraizada. O cerne da vida material eram os vínculos culturais, com pouca ou nenhuma interferência do mercado. A mudança começa a surgir quando o liberalismo econômico ganha fôlego e tenta apartar a esfera produtiva da esfera social, conferindo autonomia mercantil à vida econômica.

Apesar da interpretação correta de que existe uma diferença



profunda entre o mundo antes e depois da Revolução Industrial, Polanyi oferece uma explicação frágil para a causa dessa mudança, explicando o surgimento do capitalismo como uma consequência de pressões competitivas geradas pela introdução das máquinas no processo produtivo.

Tal explicação possui um problema sério, como aponta Ellen Wood, as pressões competitivas geradas pelo uso de máquinas só fazem sentido em um mundo que já seja capitalista, ou seja, Polanyi pressupõe o que deseja explicar, postulando um argumento circular para a transição industrial.

O que é interessante aqui é que essa dificuldade argumentativa não desqualifica a construção geral polanyiana; ao contrário, a teoria de Wood para a transição, o imperativo de mercado que surge no campo inglês e condiciona a reprodução das populações (tanto campesinas quanto aristocráticas) ao acesso ao mercado, reforça o argumento da novidade histórica e pode ser usada em harmonia com a proposta de Polanyi.

O maior problema que podemos levantar contra a teoria do enraizamento econômico é a possibilidade entreaberta de que a economia pós-industrial não seja enraizada. Fred Block nos alerta, argumentando que essa seria uma interpretação equivocada da proposta de Polanyi, posto que a impossibilidade de uma economia desenraizada estaria enfatizada em *A grande transformação*, de modo que a economia mercantil, autônoma da esfera social, rapidamente deve implodir, restaurando alguma forma de enraizamento econômico.

Mas, talvez mais interessante seja expandirmos a argumenta-

ção de Polanyi, interpretando seu conceito de enraizamento de maneira mais geral. Nesse sentido, Marshall Sahlins se mostra um apoio valioso.

A leitura mais imediata da obra de Polanyi nos leva a organizar a economia a partir de duas catego-

riação com um argumento baseado nas análises de Sahlins.

Suponhamos que algum empreendedor brasileiro decida lançar-se no mercado de carnes, não pelas vias tradicionais, mas inovando e vendendo carne de cachorro. Não é distante da realidade imagi-

ca ou um pedaço de frango; muito embora não haja qualquer diferença biológica significativa entre eles que torne o cachorro mais humano e familiar (fazendo com que seu consumo seja revoltante) ou que torne a galinha ou a vaca animais-objetos (naturalizando, dessa forma, o consumo).

É nas incoerências culturais que fica claro como um elemento social condiciona a estrutura dos mercados; basta pensar em como a inserção internacional de diversos países seria completamente diferente se a norma cultural fosse o consumo de carne canina em lugar da carne bovina. O mecanismo oferta-demanda-preço sai da sua posição de organizador universal e assume um papel completamente subordinado a laços culturais que o antecedem.

Finalmente, é com essa contribuição de Sahlins que podemos fechar o ciclo. O mercado não pode ser posto como um ordenador universal, porque nem é universal no sentido de existir desde sempre e para sempre em todos os lugares, haja vista os inúmeros casos de sociedades não mercantis levantados por Polanyi (inclusive a Inglaterra pré-século XIX); nem é universal no sentido de organizar a vida econômica de uma sociedade mercantil, posto que, mesmo nela, são os laços culturais que determinam a forma como o mercado se expressa. O que a antropologia econômica parece nos mostrar é que, se existe algum ordenador universal para a vida econômica, para a nossa reprodução material, esse ordenador é a cultura.



rias analíticas dicotômicas, o enraizamento cultural e a economia mercantil. A dicotomia fundamental reside na autonomia do mercado frente às demais instituições sociais, conferindo, portanto, um caráter desenraizado ao mercado.

Entretanto, a antropologia econômica revela que o elemento cultural condiciona mesmo as práticas mercantis contemporâneas. Vale a pena, aqui, ilustrar essa

nar uma grande comoção popular contra o dito empreendedor; o consumo da carne canina é culturalmente tão aberrante que seria quase impossível que o empresário tivesse algum sucesso financeiro.

Entretanto, as mesmas hipóteses pessoas que, hipoteticamente, se insurgiram contra o vendedor de carne de cão não veriam problema algum em consumir um hambúrguer de carne de va-

\* É graduado em Economia pela UFRJ e cursa Economia Política Internacional na UFRJ.  
Orientador: Daniel Barreiros