

INTEGRAÇÃO E POLÍTICA: O BRASIL NO MERCOSUL¹

José Eduardo FARIA

RESUMO. O objetivo deste trabalho é avaliar o papel do Brasil no Mercosul. Como uma economia tradicionalmente fechada pode, em pequeno espaço de tempo, abrir suas fronteiras para integrar-se regionalmente? O trabalho discute os obstáculos políticos e econômicos que impedem o Brasil de cumprir o que dele se espera, a partir do tratado de Assunção; e mostra como o Mercosul pode exercer um papel importante para a consolidação do desenvolvimento brasileiro.

ABSTRACT. The main purpose of this article is to evaluate the "role" of Brazil so that Mercosul may get successful in its basic goal. How a traditionally close economy is able, in short period of time, to open its industrial and commercial boundaries in order to integrate itself regionally? The article points out the political and economical obstacles which hinder Brazil of fulfilling all its duties and responsibilities sanctioned by Assunção's Treaty. In the conclusion, the article also describes how Mercosul may have a very important influence on the Brazilian political development.

Anunciada como um importante instrumento para a transformação produtiva e para a inserção do Mercosul se dá num momento em que as relações internacionais se caracterizam por dois movimentos paradoxalmente opostos, o da integração e o da "balcanização". Por um lado, o mundo desenvolvido cada vez mais se pauta por uma visão seletiva e oligárquica da agenda internacional, impondo temas recorrentes como a geração de formas cooperativas de interdependência econômica, a unificação monetária, a criação de grandes blocos comerciais e a emergência do Leste Europeu como um novo mercado consumidor. Por outro lado, as manifestações crescentemente violentas de nacionalismo e a erosão dos espaços políticos e

¹ Exposição feita no seminário "Socioeconomic Aspects of the Latin America Integration", promovido pelo Research Committee on Sociology of Law, da International Sociological Association, e pelo Instituto de Investigaciones Jurídicas, da Universidad Nacional Autónoma de México, em Julho de 1992. O autor é professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo e coordenador do Centro de Estudos sobre Direito e Sociedade (Cediso) da USP.

sociais em determinadas regiões, pondo em risco a integração de alguns “Estados-nação”, constituem-se em explosivo contraponto do processo de unificação da economia mundial.

No âmbito dos organismos internacionais multilaterais, o mundo em desenvolvimento tem sido quase sempre tratado pelo mundo industrializado como permanente fonte de problemas, acusado de violar direitos humanos, degradar o meio ambiente, fomentar migrações, fabricar armas de destruição em massa, etcétera. Na lógica usualmente pragmática do mundo industrializado, em cujo âmbito a crescente integração de mercado de bens e serviços, a interpenetração das grandes estruturas empresariais e a conexão dos mercados financeiros vão colocando em novos termos a capacidade de coordenação econômica dos Estados nacionais e relativizando a eficácia de seus instrumentos de política industrial, baseados na imposição de restrições aos fluxos de mercadorias e capitais, toda ênfase tem sido dispensada às relações livres de mercado. O que justifica essa ênfase são (a) o aparecimento de condições políticas e econômicas privilegiadas de acumulação de capital sem a contrapartida de entraves diretos às transações internacionais, e (b) a onda de transformação tecnológica dos países desenvolvidos responsável pelo deslocamento do eixo de competição do comércio mundial; antes dela, a competição girava em torno do controle das matérias primas estratégicas; hoje, ela se concentra em torno do controle de novos processos e escalas mundiais de produção.

Nesse cenário de homogeneização dos padrões de produção e consumo, o mundo em desenvolvimento tem participado mais como detentor passivo do que como gestor ativo das vantagens e dos resultados alcançados pelos organismos internacionais multilaterais que, paradoxalmente, ajudou a criar e a regular. Ao mundo em desenvolvimento têm sido transferidas as fases produtivas que envolvem trabalho intensivo, as que têm sua competitividade baseada no baixo custo dos salários e as que exigem um enorme controle de seu impacto negativo sobre o meio ambiente. Como é sabido, essas transferências também têm aberto caminho para a flexibilização da produção em massa. Seja por meio da reorganização das empresas transnacionais, seja por meio da modernização da rede internacional de fornecedores em torno de uma grande empresa, essa “especialização flexível” da produção tende a provocar uma concorrência muitas vezes “selvagem” entre mercados de trabalho locais, regionais e nacionais por novas oportunidades de investimento, obrigando os países em desenvolvimento a competir entre si pelas contrapartidas leoninas dos grandes conglomerados empresariais. Entre as consequências mais importantes desse tipo de competição destacase o enfraquecimento do trinômio Estado-nação-indústria nacional que garantiu por inúmeras décadas, como horizonte espaço-temporal, a direcionalidade e a coesão simbólica dos países latino-americanos; por causa desse enfraquecimento, o Estado tornou-se uma entidade por se redefinir; a nação vai perdendo seu perfil básico em face de processos internos de dissensão e dificuldades externas de inserção; quanto à indústria nacional, ela tem enfrentado o desafio de estabelecer novos critérios de seletividade e modernização em meio a uma competição feroz com os grandes conglomerados internacionais.

Destacase também, como consequência da “especialização flexível” da produção e da competição selvagem entre mercados de trabalho locais, regionais e nacionais pelas contrapartidas dos grandes conglomerados e das grandes agências multilaterais, o esvaziamento do próprio princípio da “soberania”. Exemplo disso é o fato de que as tentativas de enquadramento dos países em desenvolvimento pelo mundo industrializado estão chegando a um ponto tal, nos dias de hoje, que muitos deles, revelando-se incapazes de apresentar certificados de “bom governo”, expressão de uso corrente nas instituições financeiras internacionais públicas e privadas, não têm conseguido mais acesso às fontes institucionais de financiamento.

Essa “nova ordem internacional” tem sido fortemente alimentada por uma ideologia neoliberal que faz da “libertação” das forças de mercado sua grande pedra-de-toque legitimadora. Na lógica do sistema nascido das negociações de Bretton Woods, nos anos 40, sobressaíam-se Estados nacionais com elevado grau de autonomia. Já na ordem neoliberal destacam-se os processos de desregulação e deslegalização que, justificados em nome da restituição ao mercado de sua “capacidade natural” de coordenação, implicam a redução da autonomia dos Estados nacionais, o comprometimento dos direitos sociais conquistados após décadas de lutas e a subtrção à apreciação pública, por meio dos canais tradicionais da democracia representativa, das decisões sobre os destinos da economia. Apoiado na rejeição às políticas keynesianas de estímulo às economias nacionais, na crítica ao excesso de regulamentação estatal e na denuncia da sobrecarga fiscal do Estado-Providência, o receituário neoliberal vem ultimamente fazendo com que migre das instâncias governamentais nacionais para as áreas de influência do capital privado o papel de coordenação entre os setores produtivos e os organismos internacionais multilaterais em matéria de reconhecimento de patentes, de garantia à propriedade intelectual, de estabelecimento de critérios para a remuneração de serviços, de padronização de normas técnicas, etc.

É nesse cenário de crescente assimetria do poder político e econômico internacional, pondo em questão o clássico conceito de “soberania” forjado a partir do advento do Estado moderno, entre os séculos XVIII e XIX, que se pode compreender a emergência do Mercosul. Criado formalmente em 26 de março de 1991, pelo Tratado de Assunção, ele é integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai países cujas economias foram fortemente direcionadas nas últimas décadas por estratégias nacionais de industrialização por substituição de importações. Seu objetivo básico é consolidar a livre circulação de bens e serviços entre esses quatro países, por meio da eliminação das barreiras alfandegárias e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros. A idéia central de Mercosul é a obtenção de ganhos de escala, mediante a substituição das fronteiras nacionais por um “mercado multipaís” que permita maior produtividade e capacitação tecnológica para o desenvolvimento e a redução dos custos e preços. Adotando um processo de desgravação tarifária progressiva, linear, generalizada e automática, o Mercosul prevê a coordenação das políticas macro-econômicas e das políticas setoriais no âmbito da agricultura, da indústria, do câmbio, do direito tributário e

dos serviços financeiros. Segundo o Tratado de Assunção, que estabeleceu um cronograma de redução de tarifas a ser aplicado entre 1991 a 1994, quando as tarifas estarão variando de um mínimo de zero a um máximo de 40%; 31 de dezembro de 1994 será o prazo-limite para que bens, serviços, capital e trabalho dos quatro países, com as características reveladas pelos quadros abaixo tenham, efetivamente, livre circulação.

Quadro 1
Indicadores básicos

País	População (milhões)	Expectativa de Vida	PIB US\$ BI	Dívida Externa	Inflação em 1990	Saldo Comercial (US\$ BI)
Argentina	32,5	70 anos	79,4	67,5	1.832,0 %	7,3
Brasil	150,0	65 anos	323,6	121,0	2.359,0 %	10,5
Paraguai	4,0	67 anos	6,0	2,1	42,7 %	0,2
Uruguai	3,1	71 anos	6,7	6,9	129,8 %	0,3

Fonte: Cepal e Bird

Quadro 2
Participação de cada país no comércio global (US\$ milhões)

País	Exportação	Importação	Intercâmbio	Participação
Argentina	10.957.000	4.413.000	15.370.000	22,5 %
Brasil	31.013.101	17.101.070	48.114.171	70,5 %
Paraguai	956.993	1.025.000	1.981.993	2,9 %
Uruguai	1.522.060	1.212.940	2.735.000	4,1 %
Total	44.449.154	23.752.010	68.201.164	100,0 %

Fonte: Ministério das Relações Exteriores/1990.

Em sua concepção institucional, o Mercosul se inspira nos diferentes acordos comerciais e econômicos promovidos entre a Argentina e o Brasil nos últimos dez anos, dos quais se destaca o importante Programa de Integração e Cooperação Econômica assinado pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney em 1986. Trata-se de dois chefes de Estado que, presidindo governos recém saídos do autoritarismo burocrático-militar, fracassaram estrondosamente no plano da gestão econômica, convertendo habilmente uma política externa "integracionista" em fonte de realimentação de seus respectivos coeficientes de legitimidade interna. É em grande parte por causa dessa estratégia mais política do que econômica de ambos os presidentes, no bojo do processo de consolidação do regime democrático, que a

cooperação bilateral entre os dois países acaba ganhando em sistematicidade e abrangência, abrindo caminho para um processo de integração originalmente baseado em protocolos relatoriais com dois níveis de objetivo: a curto prazo, com a pretensão de recuperar o nível de transação e de corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio, mediante a remoção das barreiras não tarifárias, a introdução de novos mecanismos financeiros e formação de empresas binacionais; a longo prazo, com a finalidade de criar um novo padrão de relacionamento entre as economias argentina e brasileira, aproveitando as complementariedades intra-setoriais existentes, ampliando as escalas de produção e disseminando a partir do setor de bens de capital o coeficiente de transformação tecnológica capaz de induzir a modernização de todas as plantas industriais.

Ao estender ao Paraguai e ao Uruguai o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil, procurando colocar em novos termos a experiência acumulada em trinta anos de esforços integracionistas na região, o Mercosul (a) modifica a metodologia de abertura dos mercados até então adotada, quase toda ela baseada em estratégias de criação de uma área de livre comércio, (b) encurta os prazos de “zeramento tarifário” e (c) consagra os princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria. Historicamente, a primeira grande tentativa de integração se deu por meio de Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), criada nos anos 60 com o objetivo de ampliar as escalas de mercado sem, contudo, por em questão a concepção de “mercado fechado” inerente ao modelo de substituição então vigente entre os países-membros. Tendo no início obtido o desgravamento tarifário dos produtos tradicionalmente comercializados na região, com o tempo esse organismo multilateral acabou emperrando nas negociações de produtos novos, de menor complementariedade econômica. Entre 1961 e 1978, o comércio entre os países-membros passou de US\$ 250 milhões para US\$ 3,3 bilhões. Nos anos 80, a Alalc passa a sofrer as consequências dos choques dos juros e do petróleo, da crise da dívida externa, do agravamento da recessão e da emergência da hiperinflação; com a interrupção no fluxo de novos capitais e com a imposição dos planos ortodoxos de ajuste econômico defendidos pelo Fundo Monetário Internacional, entre 1981 a 1988 o comércio inter-regional cai de US\$ 23,3 bilhões para US\$ 20 bilhões.

A Alalc é então substituída pela Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi), uma organização menos preocupada com o estabelecimento de zonas livres de comércio, como sua antecessora, e mais voltada à consecução de efetivos acordos bilaterais de caráter setorial, que não se estendem automaticamente aos países-membros. Apesar da flexibilidade e do pragmatismo estabelecidos para as negociações setoriais produto a produto, mediante a ausência de prazos definidos e de compromissos de harmonização concedida às suas respectivas políticas de estabilização macro-econômica, pelos países-membros, comprometeu o estabelecimento de programas regulares, progressivos e eficazes de integração. A metodologia utilizada para as negociações setoriais permitiu que a Aladi avençasse inicialmente nas áreas de menor resistências, motivo pelo qual, à

medida em que se ampliavam as linhas de preferências tarifárias, cresciam paralelamente as resistências e diminuiam os incentivos para novas concessões.

Consolidando experiências sub-regionais, como a expressa pelas relações entre Brasil e Argentina, o Mercosul se revela original em relação às experiências anteriores de integração ao deslocar a ação governamental do monitoramento da expansão e do equilíbrio do intercâmbio, antes realizado por mecanismos compensatórios e por negociações setoriais, para as tarefas de harmonização de instrumentos de política comercial, tecnológica e macro-econômica. Limitando expressamente a possibilidade de que os acordos setoriais venham a adquirir um caráter defensivo e protecionista, o Mercosul substitui assim a tradicional preocupação dos países-membros com a obtenção de complementariedades inter-setoriais e com a consecução de efeitos concretos de integração vinculadas à reorganização industrial pela ênfase às reduções tarifárias lineares, automáticas e universais. O estabelecimento de um rigoroso cronograma para essas reduções foi desse modo pensado como uma espécie de restrição auto-imposta destinada a propiciar o adensamento das negociações em torno dos objetos do Tratado de Assunção e a estimular as empresas a forjarem projetos substantivos de adaptação às novas condições de competição econômica. Atribuindo ao mercado o papel de mecanismo fundamental para a alocação de recursos e valorizando a iniciativa privada em detrimento das funções controladoras, protetoras, diretoras e promotoras dos Estados nacionais, o Mercosul expressa dessa maneira as políticas de liberalização externa adotadas pelos novos presidentes da Argentina e do Brasil, eleitos em 1989.

O “espírito” fundante da metodologia adotada para a efetivação do Mercosul consiste, portanto, na firme disposição para a neutralização das eventuais pressões políticas e/ou empresariais defensivas e protecionistas, ao nível de setores. Como afirma um dos mais lúcidos exegetas do tratado e dos demais documentos que geraram o Mercosul “a partir do momento em que se implanta um cronograma que teoricamente levará o Brasil e Argentina a construir, no final de 1994 uma Zona de Livre Comércio, surgem crescentes demandas por convergências na gestão macroeconômicas e pela harmonização de políticas que afetam as condições de competitividade dos diferentes espaços nacionais. Não por acaso, tais demandas têm origem nos setores empresariais e governamentais dos países menores-ou seja, aqueles para os quais o Mercosul representa um elenco de riscos e oportunidades relativamente grande e sobre os quais tendem a recair os custos da não-harmonização da política da oferta. O cronograma de eliminação de barreiras tarifárias coloca o problema nada trivial de atender às demandas de harmonização e de coordenação de políticas de um período onde se concede prioridade absoluta ao ajustamento doméstico e às reformas estruturais em um sentido liberalizante e onde se exclui qualquer iniciativa envolvendo cessão de soberania sobre a gestão das políticas econômicas internas.”²

2 Cfr. Pedro Motta Veiga, “Abertura externa e integração do Mercosul”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, 1992, m. 32, p. 20).

Nesse sentido, que papel pode desempenhar o Brasil para efetiva concretização do Mercosul? De que maneira uma economia tradicionalmente fechada e orientada por políticas forjadas a partir do postulado do “crescimento auto-sustentado” tem condições de por em prática, num prazo de tempo bastante curto (apenas 45 meses), o que foi formalmente acordado pelo Tratado de Assunção? Se depender do Brasil, em outras palavras, o Mercosul será realmente capaz de obter o que a Alalc e a Aladi não conseguiram no espaço de trinta anos?

Com 58% da superfície dos quatro países-membros, 45% da população e 51% do Produto Interno Bruto, o Brasil equivale à metade do Mercosul. No entanto, sua economia é a mais protegida; e como seu parque produtivo não recebeu investimentos importantes no decorrer da década de 80, sua planta industrial é a mais heterogênea, como alguns segmentos modernos e competitivos, e outros tecnologicamente defasados e dependentes de subsídios, incentivos fiscais, créditos favorecidos e reservas de mercado. Em 1960, quando consolidava a transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, por meio de uma política de substituição de importações, o Brasil participava com 12% do comércio internacional - percentual atualmente reduzido à metade. Para uma efetiva consecução dos propósitos básicos de Mercosul, por isso mesmo, o Brasil apresenta três graves obstáculos de caráter estrutural.

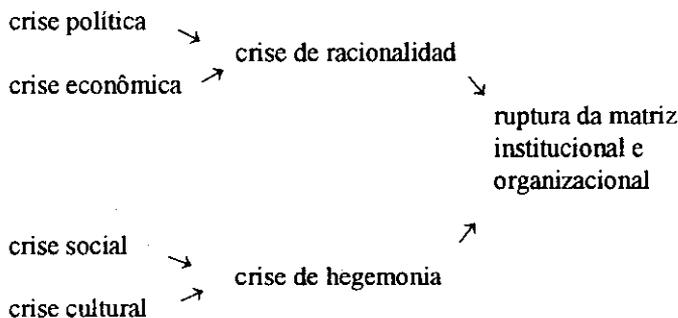
O primeiro obstáculo é de natureza econômica: convivendo há mais de uma década com desarranjos crônicos, sofrendo as consequências perversas de uma corrosão inflacionária que reduz a efetividade do processo decisório, contando com um sistema financeiro que premia a especulação em detrimento de atividades reprodutivas, apresentando ritmos descontínuos de crescimento e pautando-se por governos permanentemente obrigados a adotar políticas de curtíssimo prazo de estabilização da moeda, o Brasil não oferece qualquer garantia de estabilização macroeconômica até 1994. Sem condições de assegurar a racionalidade do cálculo econômico, uma vez que a propensão à hiperinflação sempre inviabiliza os orçamentos do setor público, torna aleatórios os ganhos e as perdas e inibe os investimentos de longo prazo, o país carece de um projeto de futuro. São tantas as incógnitas e as contingências no plano econômico, que a incerteza quanto ao futuro obriga os atores empresariais e sindicais a formular planos ecléticos e pragmáticos de curto prazo, impedindo-os de forjar programas mais consistentes de médio a longo prazo.

O horizonte do país, nesse sentido, tem sido condicionado pela gestão cotidiana da inflação, com todas suas graves sequelas em termos de conflitos falsamente distributivos, de desconfiança generalizada e de luta “hobbesiana” pela minimização das perdas. Enquanto no Uruguai, Argentina e Paraguai a economia foi praticamente dolarizada, alcançando algum grau de estabilidade, no Brasil os juros, preços, salários e câmbio continuam sendo objeto de políticas inconsistentes e/ou pragmáticas. Longe de debelar uma inflação crônica que vem destruindo os compromissos morais básicos dos quais depende a manutenção da própria ordem jurídico-institucional, o neo-liberalismo ultimamente adotado pelas autoridades

econômicas está provocando quedas sucessivas na remuneração real média dos assalariados, aumento das famílias abaixo de linha de pobreza e redução dos postos de trabalho na indústria. De que modo uma política que vem empobrecendo generalizadamente quase toda a sociedade, a pretexto de restabelecer um padrão monetário minimamente estável para a consecução de transações econômicas, pode efetivamente abrir caminho para restaurar a competitividade e a prosperidade.

O segundo obstáculo é de caráter político: o Estado brasileiro vem vivendo uma crise profunda, do ponto de vista de sua capacidade funcional, de sua competência técnica e de sua legitimidade. Trata-se de uma ampla crise estrutural que, originariamente, começou com problemas específicos no sistema político, no sistema econômico, no sistema social e no sistema cultural, expressando-se, respectivamente, sob a forma de crescentes déficits de representatividade, de ineficácia na gestão econômica, de desintegração social e de motivação. Com o tempo, como se vê abaixo, as crises política e econômica fundiram-se numa ampla crise de racionalidade, no plano institucional, e as crises social e cultural fundiram-se numa ampla crise de hegemonia, no plano da sociedade. A velocidade e a intensidade dessas crises de racionalidade e hegemonia, intercruzando-se e alimentando-se reciprocamente, entreabre agora o risco de uma fusão entre elas, configurando assim a possibilidade de uma crise global que poderia culminar até mesmo na ruptura da própria matriz institucional e organizacional do Estado e da sociedade brasileira.

Quadro 3



Vitimado por enormes contradições internas, sobrecarregado por pressões para as quais não tem condições de oferecer respostas consequentes e atingido por uma ampla crise fiscal que (a) vai alimentando o déficit público, (b) inviabilizando a formação de poupança pública, (c) tornando obrigatória a transferência da receita tributária ao pagamento dos títulos da dívida pública no mercado financeiro e (d) assim retroalimentando viciosamente o déficit público, o Estado brasileiro parece estar chegando ao limite de sua capacidade de ação fiscalizadora e reguladora na sociedade. Sua intervenção na vida social e econômica, apesar de ser muitas vezes avassaladora, se torna crescentemente errática por causa da ausência de um projeto jurídico-político para a Nação. Trata-se de uma intervenção flagrantemente descuidada, no plano técnico, que atende basicamente a setores minoritários, porém com

grande capacidade de mobilização, articulação e confronto. Basta ver, nesse sentido que 41% dos pobres recebem hoje apenas 20% dos gastos públicos e benefícios sociais, enquanto as famílias de maior renda hoje capturam 34% do total, embora representem apenas 16% população. Em termos concretos, isso significa que os gastos sociais do governo têm crescido com o nível de renda da família: em 1986, por exemplo, eles eram de aproximadamente US\$ 110 anuais per capita, entre os mais desfavorecidos, chegando a US\$ 737 dólares anuais per capita para os mais ricos.³

Essa distorção, por meio da qual determinados setores se revelam mais eficientes na apropriação dos recursos coletivos, tem gerado, além do agravamento dos desequilíbrios sociais, outro tipo de problema: a reação corporativa dos setores mais atrasados, situados basicamente nas regiões não-industrializadas do país. Esse setores têm conseguido apropriar-se das regras do federalismo, subvertendo o princípio da representatividade proporcional. Tal subversão se dá mediante (a) a garantia de uma hiper-representação aos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, favorecidos com assentos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em número suficiente para controlá-la; e (b) a imposição de uma sub-representação aos estados mais modernos do Sul e do Sudeste, como é caso de São Paulo, responsável por 35% de toda riqueza produzida nacionalmente, 22% da população total, por 1/4 da força de trabalho global e com direito a apenas 15% dos recursos que entrega à União sob a forma de impostos.

Essa perversão do federalismo e do princípio da representatividade não se tem limitado apenas a potencializar o conflitos do desenvolvimento e a comprometer esforços de racionalização do setor público. Ela vem, igualmente, tornando as as regiões industrializadas reféns de um policy-making crescentemente disfuncional, na medida em que propicia as condições jurídico-institucionais para transferências inter-regionais de renda que acabam beneficiando elites anacrônicas e oligarquias provincianas, acostumadas às práticas políticas clientelísticas. Na medida em que as regiões mais desenvolvidas se sentem “exploradas” pelo tipo de industrialização ocorrido no Sul e no Sudeste, o resultado é um crescente enfraquecimento dos laços essenciais, que se expressa por oposições regionais cada vez mais contundentes e polarizadas. Para neutralizar o perigo “secessionista” inerente a essas oposições, o governo federal por vezes procura compensar os “impostos sem retorno” pagos pelo Sul e pelo Sudeste com alguns incentivos, isenções e dotações orçamentárias extraordinárias; mas para compensar essa “compensação”, dadas as partes pressões contrárias, também consolida e amplia nichos de privilégios, como a Zona Franca de Manaus e as Zonas Especiais de Exportação, ao mesmo tempo em que se vale do Imposto sobre Produto Industrializado (não incluído no Tratado de Assunção) para assegurar desde já um cinturão de proteção às regiões mais atrasadas —o que

3 Cfr. Draibe, Sonia Miriam, “As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, in *Para a década de 90: prioridades de perspectiva da política brasileira*, George Martine, Rio de Janeiro, IPEA/PLAM, 1990, v. 4; e Gianetti da Fonseca. Eduardo, *Liberalismos e reforma social no Brasil*, São Paulo, mimeo, 1990).

só aumenta a irracionalidade do sistema decisório, e gera uma bomba de efeito retardado para a integração proposta pelo Mercosul. Uma bomba que, reforçada pela atitude de aparente indiferença do Norte, Nordeste e Centro-Oeste com relação à implementação do Mercosul, poderá explodir no momento das negociações sobre problemas tarifários e questões tributárias, criando situações de fato para o redirecionamento estratégico da própria política externa brasileira para a América Latina.

Decorrente desse problema, o terceiro grande obstáculo para a efetivação do que foi previsto pelo Tratado de Assunção é representado pela coexistência conflitiva e potencialmente anômica entre um pequeno setor sócio-econômico industrializado moderno, com elevada produtividade e alto padrão de vida dentro da relatividade brasileira, e um setor tradicional de eficiência comprovadamente reduzida, por um lado absolutamente incapaz de atender às exigências de qualidade, custo, versatilidade, velocidade de resposta e capacidade de atualização inerentes ao tipo de integração previsto pelo Mercosul, e, por outro, corrompido por formas patrimonialistas de ação política e minado pela pobreza massiva. Atualmente, por exemplo, 15% das famílias brasileiras vivem na miséria; 35% delas, incluídas as precedentes, encontram-se em nível de pobreza absoluta, como mostra a tabela abaixo, ao final da década de 80, os 50% mais pobres do país detinham somente 10,4% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos controlavam 53,2% dessa renda; por início da década, os 50% mais pobres detinham 13% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos controlavam 46,6%.⁴

Quadro 4
Distribuição da renda nacional nos anos 80.

Anos	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Faixa de Renda								
10%+ pobres	0,9	0,9	0,8	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6
50% + pobres	13,0	12,6	12,5	12,0	12,5	11,7	11,1	10,4
10% + ricos	46,6	48,1	48,1	48,8	48,8	49,0	51,2	53,2
1% + ricos	13,4	14,0	13,7	14,1	15,2	14,5	15,1	17,3

Fonte: IBGE/PNAD.

Obs: a PNAD não foi realizada em 1982.

A pobreza que se distribui desigualmente pelas regiões do país, concentrando-se mais no Nordeste do que no Sul, como se vê no quadro abaixo, também afeta drasticamente as crianças e os adolescentes: metade dos 59 milhões de brasileiros com um dia de vida a 17 anos vive em famílias miseráveis com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo; a desnutrição crônica atinge 15% da popu-

⁴ Cfr., Albuquerque, Roberto e Villela, Renato, *A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas*, Rio de Janeiro, IPEA/IPLAM, 1990.

lação infantil, colocando o país ao lado de países africanos cuja renda per capita corresponde a menos de um terço da brasileira; na faixa dos 7 aos 17 anos, 8 milhões de crianças estão fora da escola. Quanto ao grau de instrução, o número de analfabetos e semi-analfabetos adultos chega a quase 40 milhões, numa população de 141 milhões de habitantes. Segundo o "Human Development Report", do Banco Mundial, que pesquisou 120 países e os classificou de acordo com o estágio social de cada um, o Brasil ocupa atualmente a 74a. posição em matéria de ensino e educação.⁵

Quadro 5

	Norte	Nordeste
Pessoas ocupadas que ganham até 1 salário mínimo (%)	51,8	21,8
Pessoas que ganham entre 10 e 20 salários mínimos	1,2	4,2
Rendimento médio mensal (Ncz\$)	304	756
Distribuição de Renda (%):		
10% mais pobres	0,6	0,7
10% mais ricos	43,2	37,6
1% mais rico	20,4	16,7
Índice de Gini (média padrão de grau de concentração de renda)	0,659	0,634
População Urbana (%)	57,3	85,9
População Rural (%)	42,7	14,1
Taxa de analfabetismo (%)	39,3	11,9
Pessoas sem instrução e com menos de 1 ano de estudo (%)	35,0	12,0
Pessoas com mais de 8 anos de instrução (%)	15,5	29,2
Não contribuintes p/ Previdência (%)	70,7	36,1
Famílias com 3 ou 4 componentes (%)	36,1	44,3
Famílias com 7 ou mais (%)	16,7	6,6
Domicílios com rede de água (%)	51,3	85,9
Domicílios com coleta de lixo (%)	38,8	77,3
Domicílios com iluminação elétrica (%)	68,7	95,2
Domicílios com filtro (%)	51,8	70,5
Domicílios com fogão (%)	87,0	99,1
Domicílios com geladeira (%)	40,4	83,2
Domicílios com rádio (%)	68,8	90,2
Domicílios com televisão (%)	46,5	85,0

Fonte: IBGE

⁵ Cfr. Wilmar Faria, "O estado social da nação", in *Novos Estados*, São Paulo, Cebrap, 1992, m. 33).

Nesse tecido social esgarçado, as relações de mando e obediência vêm, nos últimos tempos, tendendo a se caracterizar por relações de força cujo único marco referencial parece ser o próprio confronto, sob a forma de práticas violentas — como saques, ocupações e invasões. Enquanto as normas jurídicas revelam-se por vezes ineficazes para coibir essa violência, regras substantivas forjadas na dinâmica das lutas sociais são progressivamente entendidas como “naturais”, no sentido hobbesiano da expressão. Esse é o motivo pelo qual os códigos e as leis nãoa têm conseguido mais “penetrar” de forma homogênea e eficaz em todos os níveis e setores sociais. Crescendo em quantidade e mudando seu perfil qualitativo, os conflitos complexos decorrentes de uma sociedade fracamente integrada já não são mais seus dispositivos e forjado a partir de uma cultura normativista-legalista de caráter liberal-burguês. Uma cultura que como é sabido, postula a sociedade como o espaço de interação entre cidadãos livres e atomizados, considerados exclusivamente a partir de sua individualidade. Diante dessa sociedade heterogênea, contraditória e conflitiva, que se revela na prática como uma agregação cada vez menos funcioanl de comunidades, grupos e classes, o Estado brasileiro enfrenta hoje uma enorme dificuldade para impor e fazer respeitar o direito positivo, com suas tradicionais normas de conduta assentadas na clássica lógica binária legal/ilegal.

Na medida em que o Estado tem perdido seu peso fiscalizador, regulador e diretor, as diferentes comunidades, os distintos grupos e as diversas classes sociais tendem a formar internamente, em suas múltiplas interações, um direito próprio, com lógicas distintas e procedimentos específicos. Em certos casos e em determinados momentos, a “jurisprudência ad hoc” assim formada chega ao ponto de funcionar paralela ou mesmo confrontacionalmente ao direito positivo. A emergência desse pluralismo jurídico, rompendo e/ou desafiando o monopólio das fontes formais de produção do direito estatal, assinala o advento de uma realidade original e ainda não de todo percebida por economistas, empresários, políticos e dirigentes. Decorrente do processo de generalização das formas de produção e consumo deflagrados pelas recentes transformações tecnológicas no âmbito das regiões mais industrializadas do país, a evolução sócio-econômica recente no Sul e Sudeste estaria levando à superação das situações em que era possível referir as relações sociais a “pessoas”.

Cada vez mais, principalmente nos setores oligopolizado e nos segmentos de ponta da economia brasileira, essas relações passam a se referir à interação entre as diferentes organizações empresariais e trabalhistas das quais as “pessoas” fazem parte como trabalhadores, sindicalistas, executivos, empresários, etc. O alto grau de regionalização e objetivação atingido por organizações, em contraste com as condições miseráveis da economia informal e com as formas pré-modernas de interação social verificáveis nas regiões mais atrasadas do país, faz com que elas muitas vezes tendam a se colocar acima das obrigações legasi válidas erga omnes. Numa situação-limite, os cidadã do Sul e do Sudeste empregados numa grande empresa capitalista acabariam enquadrando sua vida, inclusive a privada e familiar, nas organizações às quais petencem como trabalhador — o que desloca o antigo e

importante problema da integração social, tradicionalmente disciplinado disciplinado pelo direito público, para uma integração sistêmica alimentada e “normatizada” pelas expectativas de lucro, produtividade e consumo dos integrantes de cada grande empresa. Também numa situação-limite, muitos cidadãos do Nordeste, Norte e Centro-Oeste condenados à atividade marginal terciária e à agricultura de subsistência sequer chegaram aos limites da cidadania, vivendo ainda presos a esqueñas primitivos de ordem social. Encontram-se, portanto, fora do alcance da proteção da ordem estatal, sem qualquer tipo de direito a serviços públicos básicos.

A realidade sócio-econômica brasileira, vista a partir do ângulo específico de seus segmentos mais modernos e/ou oligopolizados, revela que as diferentes organizações empresariais e sindicais vêm sendo progressivamente capazes de resistir a pressões externas e aos próprios controles estatais, com base no pressuposto jamais publicamente enunciado de que suas demandas são os critérios únicos a determinar seus respectivos comportamentos. Quem atua em setores monopolizados ou oligopolizados, podendo com a administração política dos preços e tarifas de seus bens e serviços bloquear programas econômicos e quem exerce atividades que permitem paralisar máquinas, ocupar usinas, desartivar hospitais, impedir a circulação de transportes coletivos, suspender o fornecimento de combustíveis, etc., de certo modo acaba influenciando na realidade social estritamente a partir da visão de suas necessidades imediatas e de sua posição estratégica dentro da economia. As grandes organizações empresariais ou sindicais situadas nos segmentos de ponta da economia brasileira e as que detêm o monopólio de seu setor parecem atualmente defender sua plenitude de consumo de bens, serviços, subsídios e incentivos produzidos pela sociedade independentemente de qualquer preocupação com os custos da geração desses mesmo bens, serviços, incentivos e subsídios. Cada organização dessa tenderia, assim, a criar seus próprios espaços, a gerar suas próprias regras, a definir sua própria ética e a politizar uma área específica das relações sociais.

Esse é um fenômeno típico de erosão do poder central de Estado e que, com certeza, pode afetar a posição do Brasil no Mercosul. Diante desse problema, e levando em conta que a Argentina, o Uruguai e Paraguai têm suas normas específicas relativas a negociações salariais, como seria possível a cada um dos países-membros aceitar e implementar a uniformização da legislação trabalhista e previdenciária? É importante não esquecer que o tipo de integração proposto pelo Tratado Assunção postula, ainda que não o faça de modo explícito, o princípio da supra-nacionalidade, por meio do qual poderes nacionais são transferidos a organismos multilaterais com burocracia própria, dotada de poderes de enforcement e preparada tecnicamente para submeter a uma estratégia “harmonizadora” os programas econômicos nacionais, o processo de integração propriamente dito e a política de relacionamento externo do Mercosul. Justificado em nome da maximização de resultados propiciada pela coordenação macro-regional, esse tipo de transferência implica, evidentemente, alguma relativização do conceito clássico de “soberania”, ou seja, de concentração do poder decisório no âmbito do Estado

nacional. A resolução dos graves problemas sociais e os imperativos de estabilização econômica do país, contudo, estão hoje a exigir um imediato resgate das condições de governabilidade — o que somente será possível mediante o aumento da capacidade decisória do Executivo, a criação de novos mecanismos jurídicos de controle, intervenção e direção frente aos setores oligopolizados e monopolizados, a eliminação dos cartórios no âmbito do sistema produtivo e a restauração de sua competência substantiva para formular políticas efetivamente públicas. O atual desafio institucional brasileiro se expressa pela necessidade de se forjar um ordenamento político-administrativo-jurídico realmente capaz de filtrar e processar as diferentes pressões e interesses emanados de uma estrutura econômica complexa e heterogênea e de uma estrutura social conflitiva e contraditória, intervindo de modo mais preciso na redução das disparidades e desequilíbrios que hoje comprometem a integração do país.

O que se requer, portanto, é um Estado preparado para colocar na agenda política as questões-limite, que não só têm um caráter flagrantemente distributivo, como também dizem respeito a inúmeros conflitos de natureza classista. Na medida em que o desafio da redução das profundas desigualdades sociais, setoriais e regionais pressupõe uma agenda com novas prioridades e em que o sistema decisório vigente há tempos se revela ineficiente, absolutamente incapaz de agregar e processar uma intrincada e explosiva pluralidade de interesses e demandas, percebe-se aí a contradição entre o princípio da supra-nacionalidade inerente no perfil liberal do Mercosul e as exigências de um Estado com poderes nacionais mais amplos e eficazes. É isto que explica porque o governo brasileiro, mais do que os governos da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, parece relutar em definir de modo explicitamente público, com a finalidade de não suscitar pressões contrárias oriundas de setores cartorializados, as providências operacionais que tem tomado visando a uma efetiva institucionalização de um processo de integração que, pelos seus documentos, neutraliza todos os mecanismos defensivos que possam eventualmente propiciar restrições quantitativas aos mercados da região e a adoção de cotas no comércio intra-regional.

Diante das limitações econômicas, sociais e políticas esboçadas nestes últimos parágrafos, o futuro do Mercosul, no que depende do Brasil, parece algo comprometido. Numa economia municipal altamente competitiva, que não mais valoriza a produção de bens padronizados por meio da conjugação de máquinas especializadas com amplos contingentes de mão-de-obra barata e semi-qualificada, enfatizando agora plantas industriais destinadas a produzir bens heterogêneos, aptas a responder às exigências de mudança do mercado e operadas por uma força de trabalho altamente especializada, as limitações acima apontadas revelam um país (a) com baixa capacidade de adaptação a situações disruptivas; (b) com um Estado marcado por uma erosão organizacional interna e por um tipo de corporativismo que o torna incapaz de definir um projeto verdadeiramente nacional; (c) com um empresariado com vários segmentos caracterizados pela baixa propensão à inversão em tecnologia e acostumados à ausência de riscos, graças a acordos formulados no

âmbito dos “anéis burocráticos” do Executivo. Nesse sentido, o que se pode esperar do país, com todas as crises e limitações apontadas, em termos de sua efetiva integração com os demais países-membros do Mercosul?

É possível agora, para concluir, inverter o sentido dessa indagação e neutralizar, ainda que parcialmente, o excesso de negativismo nela implícito. Até aqui, examinou-se o peso do Brasil para a concretização do Mercosul. E o impacto que o Mercosul pode exercer sobre o Brasil? Duas hipóteses podem ser apresentadas nesse sentido. A primeira diz respeito à possibilidade desse organismo se constituir, a médio prazo, numa aliança política inter-regional para (a) preservar vantagens comparativas já acumuladas pelos países membros e (b) formar um bloco negociador em favor de uma política comercial comum com relação a outros blocos econômicos situados na América do Norte, na Europa e no Sudeste Asiático. O que justifica a formação desse bloco negociador é o fato de que os megamercados europeu, asiático e norteamericano, organizados sob a égide de um discurso “liberal”, na prática têm utilizado instrumentos neo-mercantilistas de protecionismo contra países competitivos, em benefício da produção e do emprego de seus respectivos países-membros. Tornando inviáveis os mercados isolados, os megamercados assim organizados também costumam incrementar o comércio intra-regional em detrimento do livre comércio internacional e exercer controles políticos sobre a exportação de determinados bens estratégicos. O mercosul seria, assim, uma das maneiras pelas quais os países mais meridionais da América Latina, independentemente de sua efetiva integração econômica, poderiam posicionar-se frente a esses megamercados regionais com vocação autárquica.

A segunda hipóteses relativa ao impacto do Mercosul sobre o Brasil é de natureza política-insitucional. O regime democrático hoje em vigor entre nós, bem como nos demais países-membros, ainda não parece ser uma finalidade em si. Pelo contrário, tudo indica que esse regime continua sendo apenas o resultado indireto do autoritarismo burocrático-militar, em cuja época os cidadãos puderam aprender, sob a forma de abusos, torturas e cerceamento do espaço público da palavra e da ação, o que não deve é um padrão legítimo e pluralista de organização das relações políticas. Trata-se de uma democracia forjada pela revalorização das liberdades fundamentais suprimidas por generais e tecnocratas, um regime cujas regras ainda têm como marco de referência seu próprio processo de positivação a partir das lutas anti-opressão. Na medida em que não se baseia em princípios ou justificações exteriores a esse processo, essa democracia ainda se revela um pouco frágil, dependendo de sua reiteração cotidiana.

Nesse aspecto é que o Mercosul pode ser politicamente importante: além da busca de melhor utilização dos recursos disponíveis entre os países-membros, ele pode propiciar condições político-institucionais para a manutenção do regime democrático nos períodos de maior turbulência, como o que o Brasil vem vivendo ultimamente. Entre outras razões porque qualquer fenda no ordenamento constitucional vigente levaria à sua auto-exclusão desse organismo —o que por consequência, ameaçaria a continuidade do processo de integração. Apesar da excessiva

fragmentação das forças partidárias e da perversão do princípio da representação proporcional impedir atualmente a organização e a consecução de uma vontade política explícita, coerente e articulada, por meio de uma “clear majority”, já há no país alguns setores, sociais já suficientemente bem organizados, em condições de negociar concretamente as reformas necessárias para a correção das desigualdades sociais, de concentrar seus esforços no desafio da reforma estrutural do setor público e de utilizar as ligações intra-mercado regional como fonte de pressão para a continuidade da ordem democrática. São setores que podem crescer e resistir a eventuais retrocessos institucionais, convertendo em prestígio interno suas relações externas no plano intra-regional; relações que o Mercosul pode estimular, ampliar e adensar.

Apesar de ser apenas uma esperança, e não uma certeza, o Mercosul constitui uma experiência importante num momento histórico em que as relações internacionais se pautam movimentos paradoxais de integração e “balcanização”, de globalização econômica e explosões de nacionalismos étnicos ou políticos. Embora no que dependa do Brasil ele possa enfrentar grandes problemas para sua concretização ou para a coerência global do projeto, seu potencial econômico e suas implicações políticas para o futuro do país não podem, em hipótese alguma, ser subestimados.