

PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 30 • Dezembro/Fevereiro de 2000/2001 • Nº 87 • Preço: R\$ 8,00

América Latina: desencanto democrático e ameaça de militarização

Jorge Eduardo S. Durão

Mercosul, ALCA e OMC: a inserção externa do Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho

Alexandre de Freitas Barbosa

Alca e a Renúncia ao Desenvolvimento

Fátima V. Mello

A multifuncionalidade da agricultura familiar

Adriano Campolina Soares

Subsídios para uma Agenda de Direitos Humanos no Mercosul

Jaqueline Pitanguy

Rosana Heringer

Integração tem gênero

Graciela Rodriguez

Adorno Alca e Meio Ambiente

Libre Comércio e reservação do Meio Ambiente: uma parceria insustentável

Bergio Schlesinger

ALCA e Meio Ambiente:

possíveis impactos sobre o Brasil

Carlos Eduardo Frickmann Young



ALCA, Questão Democrática e Projeto Nacional

Conselho Deliberativo

Presidente

Ana Clara Torres Ribeiro

Vice Presidente

Leilah Landim Assumpção

1ª Secretária

Márcia Pereira Leite

2ª Secretário

Paulo Pena Schutz

3º Secretária

Fernanda Carísio

Suplentes:

Décio Lima de Castro;

Luis Carlos Delorme Prado

Maria Lucia Karam

Renato Sergio Maluf.

Conselho Fiscal

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Ricardo Gouveia Corrêa

Suplente

José Moreira Bartholo

Associados Efetivos

Pe. Adelar Pedro de David * Alexandre

Sgrezia * Antônio Abreu * Bráulio

Rodrigues da Silva * Cândido

Grzybovski * Carlos Nelson Coutinho

* Ênio Candotti * José Sérgio Leite

Lopes * Lizt Vieira * Luís Eduardo

Soares * Luiz Gonzaga Ulhoa Tenório

* Otávio Guilherme Cardoso Alves

Velho * Otilia Silva Leite * Peter

Collins Cona * Ricardo Peret * Sérgio

Góes de Paula * Sívio Caccia Bava

* Uri Gomes Machado

* Wanda Engel Aduan

Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

Diretores de Áreas Temáticas e Programas

Maria Emilia Lisboa Pacheco

Orlando Alves dos Santos Jr.

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

Os objetivos permanentes da FASE

Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na justiça social, na preservação do meio ambiente e na ampliação da cidadania. Apoiar, com uma visão e atuação própria, através de ações educativas e de projetos demonstrativos, a constituição, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento

Os objetivos estratégicos da FASE no triênio 1999-2001

Através das ações empreendidas em torno dos eixos acima descritos, pretendemos, ao longo do próximo triênio:

- contribuir para o questionamento público do modelo de desenvolvimento nacional, evidenciando sua insustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental, buscando, ao mesmo tempo, desenvolver projetos demonstrativos públicos e contra-modelos possíveis e viáveis, tendo por beneficiários, sobretudo, os excluídos em cenários críticos;

- ter realizado um balanço das perspectivas do desenvolvimento atual, a partir de problemáticas setoriais, criticando o tipo de desenvolvimento e as alternativas propostas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil em suas lutas sociais, contribuindo para colocar a sustentabilidade na agenda política (sociedade civil, partidos políticos e Estado), na agenda de diálogo entre organizações da sociedade civil na América Latina e no diálogo Norte-Sul;

- integração do conjunto das áreas em instâncias de trabalho sobre Desenvolvimento Local.

- ter contribuído para que o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento seja reconhecido como ator público, como espaço de trabalho democrático e como espaço de reflexão e formulação de propostas;

- fomentar políticas que efetivem o acesso dos setores excluídos da população a direitos econômicos e sociais, em âmbito nacional e regional;

- difundir metodologias de monitoramento de políticas públicas, através da produção de indicadores de desenvolvimento social e humano fundados nas noções de direitos econômicos e sociais e de sustentabilidade democrática;

- contribuir para o fortalecimento dos movimentos sociais e das esferas públicas não estatais, através do apoio a elaboração de Plataformas que sintetizem e unifiquem as demandas populares e do fortalecimento das redes formadas em torno de questões como meio ambiente e desenvolvimento sustentável; saneamento sócio-ambiental; alternativas de trabalho e renda ou pela reforma agrária.

- desenvolver uma nova *Carta Compromisso* evidenciando os eixos, conceitos e valores que nortearão a atuação da FASE na passagem do século.

- viabilizar um novo *mix* de sustentação financeira que amplie a base de legitimação da FASE na sociedade brasileira, em especial junto a setores médios da população e formadores de opinião.

Editorial	5
América Latina: desencanto democrático e ameaça de militarização <i>Jorge Eduardo S. Durão</i>	6
Mercosul, ALCA e OMC: a inserção externa do Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho <i>Alexandre de Freitas Barbosa</i>	16
A Alca e a Renúncia ao Desenvolvimento <i>Fátima V. Mello</i>	32
A multifuncionalidade da agricultura familiar <i>Adriano Campolina Soares</i>	40
Subsídios para uma Agenda de Direitos Humanos no Mercosul <i>Jacqueline Pitanguy</i> <i>Rosana Heringer</i>	50
A Integração tem gênero <i>Graciela Rodriguez</i>	66
Caderno Alca e Meio Ambiente	
Livre Comércio e Preservação do Meio Ambiente: uma parceria insustentável <i>Sergio Schlesinger</i>	72
ALCA e Meio Ambiente: possíveis impactos sobre o Brasil <i>Carlos Eduardo Frickmann Young</i>	90

FASE Nacional

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 286-1441
Fax.: (021) 286-1209

FASE-RIO

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 286-1441
Fax.: (021) 286-1209

FASE-VITÓRIA

Rua Graciano Neves, 377/2º pav.
29015-330, Vitória-ES
Tel/Fax: (027) 223-7436

FASE-RECIFE

Rua Viscondessa do
Livramento, 168 Derbi
52010-060, Recife-PE
Tel.: (081) 221-5478

FASE-BELÉM

Rua Bernal do Couto, 1329,
Umarizal
66055-080, Belém - PA
Tel.: (091) 242-0318
Fax.: (091) 241-5310

Projeto Gurupá

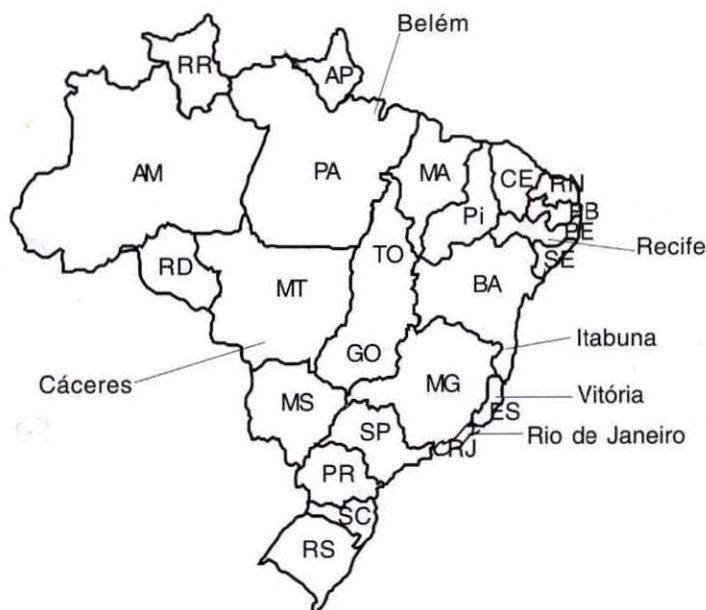
Travessa Quintino
Bocayuva, 1259 Nazaré
66053-240 Belém - PA
Tel.: (091) 223-4628
Fax.: (091) 242-4341

FASE-CÁCERES

Rua 06 Qd. 03, casa 18
Monte Verde,
78200-000 Cáceres - MT
Caixa Postal 10
Tel.: (065) 223-4615

FASE-ITABUNA

Rua Rio Branco, 93
Califórnia,
45600-000 Itabuna - BA
Tel.: (073) 613-9129
Fax.: (073) 613-9072

**Proposta**

Nº 87 – Dezembro/Fevereiro de 2000/2001

Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial

Alberto Lopez Mejía
Ana Clara Torres Ribeiro
Clarice Melamed
Grazia de Grazia
Haroldo Baptista de Abreu
Jean-Pierre Leroy
João Ricardo Dornelles
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Leandro Valarelli
Luis César de Queiroz Ribeiro
Márcia Leite
Maria Emília Lisboa Pacheco
Orlando dos Santos Junior
Paulo Gonzaga
Pedro Cláudio Cunha Bocayuva
Ricardo Salles
Rosemary Gomes
Sandra Mayrink Veiga
Virgínia Fontes
Regina Leite Garcia

Apoio

Fundação Ford

Assessora de Comunicação

Sandra Mayrink Veiga

Editor Responsável

Luiz Antônio Correia de Carvalho

Organização do Nº 87

Fátima V. Mello

Assistente de Publicações

Silvia Helena Matos Brandão

Revisão

Ricardo Salles e Sandra Mayrink Veiga

Ilustrações

Marta Strauch

**Projeto gráfico/Editoração/
diagramação**

Pedro Veiga

Informações e Vendas

Setor de Publicações

Rua das Palmeiras, 90

Botafogo, 22270-070

Rio de Janeiro RJ

Tel.: (021) 2861441

Fax: (021) 2861209

E-mail sveiga@fase.org.br

Todas as opiniões emitidas nos artigos
assinados são de inteira responsabilidade de
seus autores

Esta edição da **Proposta** pretende contribuir com um dos debates centrais do Fórum Social Mundial que, em diversos painéis e oficinas, discutiu o comércio internacional e os processos de integração regional.

Alexandre Barbosa analisa como as opções de política econômica do governo Fernando Henrique selaram nosso destino em termos de inserção externa e em regimes de integração e comércio como o Mercosul, a ALCA e a OMC, examinando também os respectivos impactos sobre o mercado de trabalho.

Jorge Eduardo S. Durão examina o contexto preocupante em que se encontra a América Latina, onde as ameaças de militarização e a perda da perspectiva de desenvolvimento fragilizam as democracias e "elevam a temperatura política no continente". Fátima Mello analisa porquê a ALCA significará, para o Brasil, a perda da capacidade de formulação de um projeto nacional de desenvolvimento e de consolidação da democracia.

Frente ao amplo impacto que têm as regras do comércio internacional, algumas dimensões sociais merecem destaque nesta **Proposta**. Adriano Soares analisa as múltiplas funções da agricultura e como as regras do comércio internacional incidem sobre a segurança alimentar. Graciela Rodriguez informa sobre como as mulheres estão construindo uma abordagem de gênero no debate sobre o comércio internacional. Jacqueline Pitanguy e Rosana Heringer propõem um marco de discussão para a construção de uma agenda de direitos humanos no Mercosul.

Esta edição da **Proposta** traz também um caderno especial discutindo os impactos ambientais da ALCA. Sérgio Schlesinger discute e questiona as principais premissas das abordagens ambientalistas predominante. Em **Proposta**, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas e a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

América Latina: desencanto democrático e ameaça de militarização*

*Jorge Eduardo S. Durão***



* Este texto foi elaborado em outubro de 2000 na conjuntura do Plano Colômbia

** Diretor Executivo da FASE

Nos últimos meses sucedem-se acontecimentos que talvez façam parte de uma mudança significativa do cenário político latino-americano, ainda que as nossas percepções continuem marcadas pela confiança na relativa estabilidade das limitadas democracias do continente. A 4ª Conferência Ministerial de Defesa das Américas, realizada em outubro de 2000, em Manaus, refletiu as crescentes tensões que envolvem as relações entre os Estados no continente americano, as quais se expressaram na pressão norte-americana para a inclusão no documento final de citação explícita ao Plano Colômbia, recusada pela maioria dos ministros da defesa dos países participantes, liderados pelo Brasil e outros países vizinhos da Colômbia. Aliás, desde a visita de Clinton a Cartagena de Índias (Colômbia), a inquietação dos países vizinhos tem-se manifestado de forma cada vez mais explícita, e por vezes contundente.

No caso brasileiro, os meios de comunicação expressaram um aparente consenso entre governo e opinião pública, compartilhando ambos a apreensão frente às ameaças atuais ou potenciais à soberania nacional sobre a Amazônia brasileira, assim como as preocupações com as ameaças concretas e iminentes de que as consequências da intervenção norte-americana nos conflitos internos colombianos – inclusive com o recurso à guerra biológica – cheguem ao território brasileiro. As ameaças inerentes ao Plano Colômbia provocaram uma reação do governo brasileiro – que descartou o apoio ao plano e, sobretudo, à “coordenação” entre as forças armadas brasileiras e colombianas, sob a liderança norte-americana¹. Nesse quadro não surpreende que a 4ª Conferência dos ministros da defesa tenha terminado com uma áspera troca de palavras entre o representante norte-americano e o ministro da defesa do Brasil. Para o ministro, o general norte-americano James Bodner “não foi lógico”, ao dizer que “o Plano Colômbia será executado com ou sem a solidariedade internacional”.

A inclusão na declaração de uma referência à necessidade de revisão do conceito de segurança representa uma vitória dos EUA. Tudo leva a crer

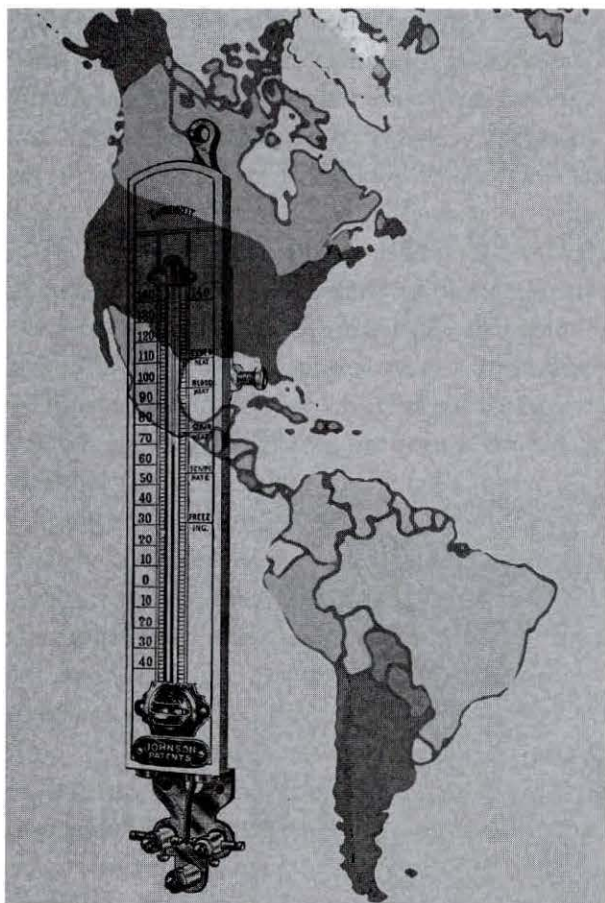
que a luta contra o narcotráfico – cuja necessidade foi explicitada com toda ênfase no documento final da mencionada conferência – constitui um eficiente pretexto para os Estados Unidos desenvolverem a sua estratégia de subordinação das forças armadas latino-americanas a seu controle direto, com o estabelecimento de bases no continente². Esta estratégia militar não pode ser dissociada da estratégia de imposição da ampliação do controle econômico norte-americano sobre a região com a resolução a seu favor do conflito de interesses entre os blocos econômicos, ALCA de um lado, e Mercosul e Comunidade Andina de outro. É evidente que não cabe falar senão da ampliação da hegemonia política e econômica norte-americana, uma vez que em alguns países, como por exemplo na Nicarágua, o grau de ingerência norte-americana e a prepotência das condicionalidades³ que acompanham os empréstimos externos configuram praticamente a restauração de relações neocoloniais.

É significativo que outro episódio de consequências políticas explosivas – a divulgação de fitas que levaram à queda do ex-chefe de inteligência de Fujimori (e à desestabilização deste)

¹ Brasil e Venezuela constituíram importantes exceções à presença de contingentes de vários exércitos sul-americanos que participaram de manobras conjuntas em Córdoba, Argentina, denominadas “Cabañas 2000”. Essas manobras militares para ensaiar a repressão a uma hipotética sublevação popular estão em plena sintonia com a invenção pelos estrategistas norte-americanos de uma república imaginária apelidada de “Sudistan”, que nada mais é do que a própria América Latina sediando o inimigo num processo insurrecional.

² Nesse sentido, há sinais de fissuras que preocupam na posição brasileira: o chamado Plano Cobra e a disponibilização de dados obtidos através do SIVAM para os países vizinhos.

³ Uma exigência revoltante é a de pagamento de indenizações a cidadãos norte-americanos por bens expropriados durante a revolução sandinista. Como muitos antigos “contras” se refugiaram nos EUA e depois se naturalizaram norte-americanos, o número de beneficiários dessas imposições não para de crescer.



— tenha-se sucedido a dois fatos sintomáticos: o primeiro foi uma declaração de Montesinos sobre a existência de um plano de invasão da Colômbia, no qual Equador e Peru desempenhariam um papel fundamental referente à logística de uma operação multilateral. Além disso, circularam na imprensa rumores de que o governo norte-americano teria exigido da CIA o fim da colaboração com Montesinos, tendo em vista o suposto envolvimento deste num contrabando de armas para a guerrilha colombiana.

Todos estes acontecimentos, que elevam a temperatura política no continente, não podem ser analisados separadamente da melancólica evolução do processo democrático (com todas as suas conhecidas limitações) em muitos países do continente. Tendo como pano de fundo o empobrecimento generalizado, e a persistência de absurdas desigualdades, vemos países latino-americanos imersos em crises políticas que, em alguns

casos, como no do Equador, parecem ter-se tornado crônicas, e noutros, como no da Argentina, surpreendem pela rapidez com que se deteriora a legitimidade supostamente conquistada nas urnas pelos governos. É verdade que na Argentina, antes mesmo de se afundar na crise que o envolveu com denúncias de corrupção e compra de votos no Senado, com a subsequente renúncia do vice-presidente e ex-aliado à esquerda, o governo de Fernando de la Rúa já havia optado pela continuidade do essencial da política anterior - mais ajuste e mais recessão -, com o ilusório objetivo da qualificação da Argentina como “país de baixo risco” e de supostas inversões produtivas. Aliás, fica difícil imaginar a alternativa política de que dispõem governos democraticamente eleitos no país vizinho, enquanto este continuar preso à armadilha da paridade da sua moeda com o dólar, o que na prática significa a renúncia à autonomia nacional na condução da política econômica.

Apesar das eleições que se sucedem, da aparente alternância no poder de distintas correntes político-partidárias, e até mesmo de episódios importantes de resistência democrática - como é o caso do significativo passo à frente dado pelos peruanos na luta contra o ditador Fujimori -, aprofunda-se o desgaste das instituições democráticas, e a frustração e o ceticismo de setores cada vez mais amplos da população, na maior parte dos países da região, inclusive com relação a governos recentemente conduzidos (ou reconduzidos) ao poder. A rapidez com que FHC, logo após a sua reeleição, alcançou altos e persistentes níveis de rejeição, ou o descrédito a que chegou em pouco mais de dez meses, o governo de Fernando de la Rúa são alguns dos muitos exemplos que nos sugerem a hipótese de que cresce o sentimento de impotência de parcelas cada vez maiores dos cidadãos e eleitores latino-americanos diante de um processo político aparentemente fadado a nada mudar, ou pelo menos a ter uma incidência cada vez menor do ponto de vista das coisas que interessam efetivamente ao cidadão comum: a garantia dos seus direitos, emprego, segurança social, econômica e física, um Estado que cumpra o seu papel de garantidor da universalização dos direitos, etc.

Como diz José Maria Gómez⁴, “o mercado financeiro global converteu-se no grande disciplinador que passou a avaliar de forma permanente as políticas governamentais sob o critério exclusivo do ‘ambiente de confiabilidade’ para os investidores (e não das políticas sociais, do bem-estar da população ou do desenvolvimento econômico do país), confiabilidade garantida pelas políticas macroeconômicas de ‘ajuste estrutural’”. Assim, conclui Gómez, citando Cox, “o capital global ganhou um efetivo poder de veto sobre as políticas públicas”⁵, enquanto os governos se tornaram mais responsáveis perante os comandos impessoais do mercado de títulos do que perante seus próprios eleitores”.

Daí uma descrença generalizada e difusa, um sentimento paralisante, que vai adquirindo um impacto decisivo sobre o comportamento eleitoral da população, sobretudo em situações de incerteza como a da última disputa entre Lula e FHC, quando a opinião pública foi submetida a um verdadeiro terrorismo econômico e ameaçada com a desvalorização do real, atribuída a Lula e posta em prática por FHC logo depois da sua reeleição. Por outro lado, essa impotência não pode ser dissociada de algumas peculiaridades da teoria e da prática do pensamento único no contexto latino-americano.

**... A LUTA CONTRA O
NARCOTRÁFICO ...
CONSTITUI UM EFICIENTE
PRETEXTO PARA
OS ESTADOS UNIDOS
DESENVOLVEREM A SUA
ESTRATÉGIA DE
SUBORDINAÇÃO
DAS FORÇAS ARMADAS
LATINO-AMERICANAS A SEU
CONTROLE
DIRETO, COM O
ESTABELECIMENTO DE BASES
NO CONTINENTE**

**A VENEZUELA ESTÁ
INVESTINDO
NA REDUÇÃO DO
ANALFABETISMO, NO
COMBATE À
DESNUTRIÇÃO, NA REDUÇÃO
DA MORTALIDADE
MATERNO-INFANTIL,
NA REABILITAÇÃO
DA INFRA-ESTRUTURA
SOCIAL**

Em primeiro lugar, devemos considerar que, na América Latina, mais do que em outros continentes, o desenvolvimento se constituiu numa ideologia fortemente hegemônica durante décadas. Assim, o inequívoco colapso do desenvolvimentismo – mesmo que este reapareça vez por outra nos debates governamentais em tom de farsa⁶ – deixa as parcelas majoritárias das nossas sociedades numa espécie de orfandade política.

Atualmente, como constata Pablo Guarino e Miguel Santibáñez⁷, “em múltiplos círculos o tema do desenvolvimento se dá por resolvido e não merece ser discutido, como se já não fosse um problema que tivesse outros aspectos além dos que se referem a uma política macro-econômica adequada, em decorrência do que a agenda preponderante em

⁴ Gómez, José Maria, “Política e Democracia em Tempos de Globalização”, Editora Vozes/CLACSO/LPP, Rio de Janeiro, 2000.

⁵ Cox, R.W., “Democracy in Hard Times: Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy”, in McGrew (ed.) *The Transformation of Democracy?* Cambridge: Polity Press.

⁶ É verdade, no entanto, que a ridícula disputa entre as alas neoliberal ortodoxa e “desenvolvimentista” do governo FHC deixou alguns “mortos e feridos” políticos, como os irmãos Mendonça de Barros.

⁷ Em “Desarrollo, Algunos Debates Actuales”, ALOP, mimeo, traduzido por mim.



termos das visões dominantes do desenvolvimento torna-se extremamente técnica. Equilíbrios entre inversão externa e interna, incremento da produtividade, crescimento econômico e seu impacto sobre o emprego, são alguns dos componentes de um quadro no qual o seu manejo cabe a uma tecnocracia governamental que por sua vez tem um espaço de ação cada vez mais reduzido”. Como mostram esses mesmos autores, há também importantes correntes de pensamento, na vertente crítica ao modelo dominante, que descartam a possibilidade do desenvolvimento da América Latina, “não importa quais sejam as políticas governamentais, porque o que se desenvolve não

são os países, o que se desenvolve é unicamente a economia mundo capitalista, e esta economia mundo é de natureza polarizadora”⁸.

Nesse quadro, em que não estão formulados paradigmas de desenvolvimento opostos ao paradigma dominante, a simples proposta de mudar o foco da política econômica para assegurar “crescimento sustentado e seguro, em ritmo expressivo”, parece exigir uma verdadeira ruptura política com o poder do capital financeiro, já que mudar o foco significa essencialmente atribuir prioridade zero ao ajustamento das contas externas e à diminuição das vulnerabilidades do país nas relações com o resto do mundo e, em particular, com os mercados internacionais de capital”⁹. A possibilidade de os países latino-americanos começarem a gestar formas alternativas de inserção na economia globalizada e hegemonizada de forma unipolar pela potência norte-americana está sendo ensaiada de uma maneira que merece a nossa atenção pelo governo democrático¹⁰ venezuelano do Presidente Hugo Chávez. Este tem enfatizado a necessidade de pôr a solidariedade acima do “nefasto neoliberalismo”¹¹. Seu plano estratégico, que começa a ser posto em marcha no momento em que o país ainda está saindo da recessão, compreende um plano extraordinário de inversões públicas (a “sobremarcha” ou “big push”),

⁸ WALLERSTEIN, Immanuel. 1995. “La reestructuración capitalista y el sistema mundo”. Conferência dada no Congresso da Associação Latino-americana de Sociología no México, em 12 de outubro de 1995, *apud* Guarino, P. e Santibáñez, M., *op. cit.*

⁹ “O que impede o Brasil de crescer mais?”, Paulo Nogueira Batista Jr., Folha de São Paulo, 19.10.00

¹⁰ O uso deste adjetivo aqui é obviamente intencional. É tal a força na América Latina do pensamento único hegemonizado (ainda) pelo chamado Consenso de Washington que mesmo entre os críticos do modelo dominante prevalece a imagem de Chávez como um governante autoritário e de perfil arcaico. É bom lembrar que desde 1998 se realizaram seis eleições na Venezuela.

¹¹ Ver a respeito, Alfredo Eric Calcagno e Eric Calcagno, “‘Sobremarcha’ en Venezuela”, *Le Monde Diplomatique* - *El Diálogo*, Buenos Aires, outubro de 2000.

voltadas para a industrialização e para melhorar o índice de desenvolvimento humano. Essa política contraria frontalmente a orientação do FMI, que pressionou o Banco Central venezuelano a não transferir seus lucros ao tesouro nacional para evitar a suposta pressão do gasto público sobre a inflação. A Venezuela está investindo na redução do analfabetismo, no combate à desnutrição, na redução da mortalidade materno-infantil, na reabilitação da infra-estrutura social. Espera-se que a inversão em infra-estrutura física e em desenvolvimento social gere cerca de 600.000 empregos. É possível que a Venezuela seja uma exceção no quadro latino-americano, pois conta com os ganhos do petróleo e faz parte da poderosa OPEP, mas é bom não esquecer que o petróleo foi também por muito tempo uma maldição e a base de sustentação de uma oligarquia rentista que não tinha o menor compromisso com o crescimento da capacidade produtiva local e o desenvolvimento social da Venezuela.

**NÃO PODEMOS NOS DEIXAR
EMBAIR PELA
ACEPÇÃO DE DECLÍNIO DA
SOBERANIA
NACIONAL, EIVADA DE
SERVILISMO,
QUE MARCA O PENSAMENTO
DE GRANDE PARTE DAS
ELITES LATINO-AMERICANAS
E BRASILEIRAS**

**O CETICISMO CRESCENTE DA
CIDADANIA
NÃO PODE DESVINCULAR-SE
TAMBÉM DO
FATO DE QUE O ESTADO NA
AMÉRICA LATINA, E NO
BRASIL EM PARTICULAR,
ENCONTRA-SE
HOJE SOB A MAIS PROFUNDA
E DRAMÁTICA
OFENSIVA DOS INTERESSES
PRIVADOS QUE
LUTAM PELA RADICAL
MERCANTILIZAÇÃO DA
SOCIEDADE,
PELO ESTADO MÁXIMO PARA
O CAPITAL E
MÍNIMO PARA O RESTANTE
DA SOCIEDADE**

A exceção que a Venezuela talvez represente hoje no tocante ao afastamento do receituário econômico dominante aponta mais uma vez para a centralidade da questão do Estado que é outro elemento determinante desse desencanto democrático que nos preocupa aqui. A meu ver, no debate de surdos com os neoliberais e frente à insistência destes em considerar que não têm propostas de desenvolvimento todos aqueles que recusam a via única de inserção na globalização que eles preconizam - a via da subordinação -, o procedimento ideológico principal consiste em ocultar e negar o papel ativo dos Estados, a hierarquia entre eles, e a liderança da potência hegemônica (apoiada no período crucial para essas mudanças, o período de Reagan-Thatcher) no restabelecimento do predomínio incontestável dos EUA sobre a economia e a política mundiais.

O ceticismo crescente da cidadania não pode desvincular-se também do fato de que o Estado na América Latina, e no Brasil em particular, encontra-se hoje sob a mais profunda e dramática ofensiva dos interesses privados que lutam pela radical mercantilização da sociedade, pelo Estado máximo para o capital e mínimo para o restante da sociedade. O enfraquecimento incessante da capacidade de regulação dos Estados, sempre que, e tão somente quando, essa capacidade deve ser exercida em prol daqueles que vivem do seu trabalho, é outro importante fator de esvaziamento do processo democrático no continente. A corrupção que atinge

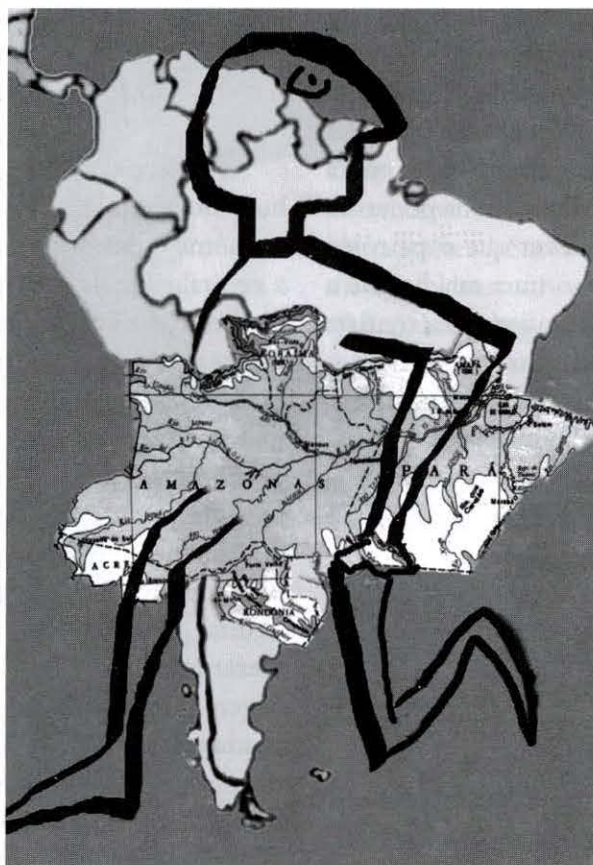
muitos dos Estados latino-americanos, e que chega em alguns deles a patamares assombrosos, certamente reforça esse processo de deslegitimação das instituições democráticas.

Essa guerra contra os Estados latino-americanos – e contra as forças que dentro deles resistem na defesa do interesse público e dos valores republicanos – assume também o caráter de uma ofensiva desabrida contra o conceito e a prática de soberania nacional dos países latino-americanos. Não se trata aqui de ignorar que, no contexto da globalização em marcha, desenvolvem-se novos poderes nos âmbitos supranacional e sub-nacional, e o próprio fortalecimento da cidadania e da democracia não pode mais se restringir ao nível do Estado-nacional.

No entanto, não podemos cair na esparrela de darmos um tratamento genérico à questão da soberania nacional e da democracia no contexto da globalização, até porque ninguém vai duvidar da plena e intocável vigência da soberania do Estado imperial norte-americano e inclusive da assombrosa expansão do seu poder de regulação, que não se confina mais aos limites dos Estados Unidos, mas, pelo contrário, se espalha pelo mundo afora. Não podemos nos deixar embair pela acepção de declínio da soberania nacional, eivada de servilismo, que marca o pensamento de grande parte das elites latino-americanas e brasileiras. Em recente artigo para a *Folha de São Paulo*¹², o banqueiro e ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Olavo Setúbal, partindo do lugar comum da associação entre a globalização e o inexorável declínio da soberania nacional,

expressa com pragmatismo e pretensão realismo político essa idéia de superação da noção de soberania, contestando os que reivindicam uma inserção internacional soberana do Brasil na economia internacional, com o argumento de que esse projeto é inviável no contexto de “uma realidade mundial policêntrica, em cujo âmbito as negociações e a redefinição das diferentes instituições multilaterais são um processo contínuo”.

O interessante no artigo do hoje quase maior banqueiro brasileiro é a neutralidade (ou indiferença) ética com que o articulista lida com a hierarquia dos poderes mundiais, onde “todos são iguais, mas uns são mais iguais do que os outros”. Essa diluição das soberanias nacionais significa, pura e simplesmente, que um governante latino-americano “realista” deve saber se adequar às diretrizes emanadas dos centros do poder globalizado, para não correr riscos desagradáveis como o de ter a sua posição considerada “*non start*” pelo todo poderoso



Secretário do Tesouro dos EUA.

No caso da soberania dos Estados sul-americanos sobre as suas respectivas parcelas da Amazônia, tendo em vista a importância estratégica desses territórios, de suas águas e recursos naturais não renováveis, não podemos desconhecer as freqüentes manifestações de personalidades mundiais questionando a soberania plena do Brasil sobre a Amazônia. Nesse sentido,

¹² “Soberania X Globalização”, *Folha de São Paulo*, 19.10.00.

tenho insistido em que os temores relativos à cobiça internacional pela Amazônia não podem ser desqualificados como fruto de fantasias improcedentes. Aliás, na atual campanha eleitoral norte-americana os dois candidatos expressaram opiniões favoráveis à internacionalização das reservas florestais do mundo (leia-se floresta amazônica) em troca da dívida.

Entretanto, a dificuldade ineludível da questão diz respeito à própria noção de soberania, no atual quadro de globalização com hegemonia unipolar norte-americana. Frente a estruturas transnacionalizadas de poder, os povos estão cada vez mais sujeitos à imposição de limites à soberania dos respectivos Estados nacionais e ao conseqüente esvaziamento do alcance dos processos democráticos nacionais.

**... CABE INDAGAR SOBRE AS
BASES MATERIAIS,
OS INTERESSES
CONCRETOS, OS
FUNDAMENTOS DAS
ALIANÇAS
QUE PODEM VIABILIZAR UMA
UNIDADE NACIONAL SÓLIDA
EM TORNO DA
PROBLEMÁTICA
AMAZÔNICA, CUJO PRIMEIRO
ELEMENTO SERÁ SEMPRE UM
FORTE SENTIMENTO DE
PERTENCIMENTO
À NAÇÃO BRASILEIRA POR
PARTE DA
PRÓPRIA POPULAÇÃO DA
AMAZÔNIA**

Estou plenamente de acordo com Cristóvam Buarque e com sua argumentação sutil quando ele diz que “como humanista aceito defender a internacionalização do mundo. Mas enquanto o



mundo me tratar como brasileiro, lutarei para que a Amazônia seja nossa. Só nossa”¹³. No entanto, por mais que concordemos com ele, e que não haja nada, no terreno do Direito Internacional e da nossa vontade política, que se sobreponha legitimamente ao princípio da soberania plena baseada na autodeterminação dos povos, princípio tradicional da política externa brasileira, temos de estar atentos às conseqüências de processos vinculados à globalização que provocam a erosão (de fato) da soberania dos Estados mais débeis. Portanto, é urgente que a sociedade civil brasileira enfrente o debate sobre o seu entendimento e temores com relação às possíveis limitações à soberania nacional brasileira sobre a Amazônia que as potências

¹³ Cf. Cristóvam Buarque “O Mundo para Todos”, em *O Globo*, 23.10.00.

dominantes possam vir a tentar impor. É claro que há uma gama de situações possíveis entre a soberania plena e casos extremos como as limitações atualmente impostas à soberania do Iraque sobre o norte do país (a chamada “área de exclusão aérea” – que corresponde ao território habitado pelos curdos).

No tocante à soberania brasileira sobre a Amazônia, parece que haveria uma lição a tirar desses episódios internacionais. A soberania nacional – mesmo relativa – é tanto mais defensável quanto maior for a legitimidade do Estado em questão para exercê-la, tanto perante a opinião pública nacional quanto internacional. Intervenções como as que ocorreram no Iraque, na Somália, como a que se tenta implementar no caso colombiano, etc., são indissociáveis de contextos de perda de controle e de legitimidade dos respectivos Estados. No caso da Amazônia, não podemos nos furtar a uma análise cuidadosa da imagem do país no exterior – onde o Brasil e os brasileiros são muitas vezes associados pelo senso comum do homem da rua a irresponsáveis que queimam a floresta.

**FRENTE A
ESTRUTURAS
TRANSNACIONALIZADAS
DE PODER,
OS POVOS ESTÃO CADA VEZ
MAIS SUJEITOS
À IMPOSIÇÃO
DE LIMITES À
SOBERANIA
DOS RESPECTIVOS
ESTADOS NACIONAIS
E AO CONSEQÜENTE
ESVAZIAMENTO
DO ALCANCE DOS
PROCESSOS DEMOCRÁTICOS
NACIONAIS**

A incapacidade do Estado brasileiro de tomar uma posição de liderança na defesa de um futuro sustentável para a Amazônia, sua freqüente submissão a interesses predatórios de grupos dominantes regionais e locais, tudo isto gera incerteza com relação à capacidade do Brasil se afirmar no contexto internacional como legítimo detentor da soberania nacional sobre a Amazônia. Considerando o quadro crítico colombiano e a situação peruana, não podemos desconhecer os riscos que a situação envolve e os flancos abertos a uma possível intervenção externa. Se no caso colombiano a situação de conflito aberto e generalizado já propiciou essa intervenção, no caso brasileiro torna-se premente e inadiável um esforço de consolidação da integração nacional da Amazônia brasileira. A consolidação dessa integração passa fundamentalmente pelo fortalecimento dos vínculos societários entre os atores regionais, em especial os atores do campo democrático e popular, e seus congêneres a nível nacional. No entanto, cabe indagar sobre as bases materiais, os interesses concretos, os fundamentos das alianças que podem viabilizar uma unidade nacional sólida em torno da problemática amazônica, cujo primeiro elemento será sempre um forte sentimento de pertencimento à nação brasileira por parte da própria população da Amazônia. Estes laços não se aprofundarão e consolidarão sem a superação de duas propostas equivocadas: 1) aquela que vê a Amazônia como uma periferia a ser explorada pelo capitalismo do sudeste-sul, apoiado no “poder central”; 2) a que vê como viável um projeto de desenvolvimento regional isolado da divisão nacional e internacional do trabalho numa era de globalização comercial e produtiva (mesmo que sejamos, como somos, favoráveis à uma drástica redução do grau de abertura da economia nacional brasileira ao exterior).

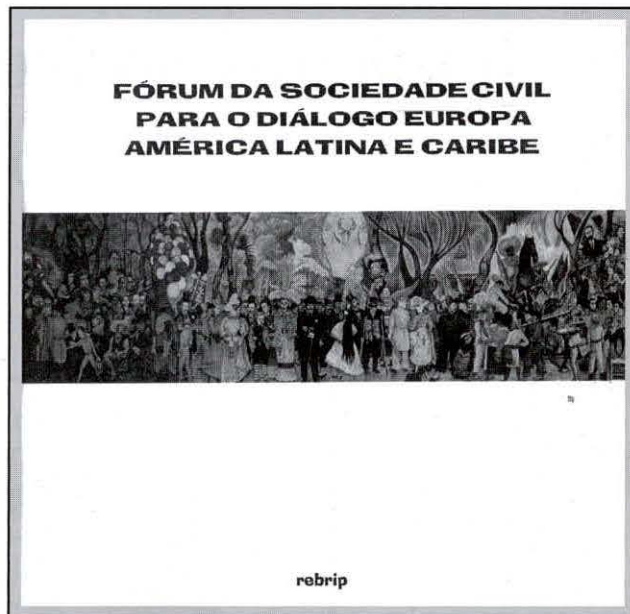
Um novo projeto de desenvolvimento voltado para a incorporação aos direitos inerentes à cidadania e ao mercado consumidor interno de milhões de brasileiros, hoje deles excluídos, deve partir, no caso da Amazônia, de um profundo conhecimento da região, do entendimento da importância singular que ela tem para o Brasil e para a humanidade, e tem de estar fundado necessariamente na ampla participação democrática dos atores regionais.

Proposta Recomenda

Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa, América Latina e Caribe

Rebrip – Rede Brasileira pela Integração dos Povos Distribuição gratuita na FASE – Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo – Rio de Janeiro

Nesta publicação encontram-se sintetizados os principais momentos das exposições e debates do Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa, América Latina e Caribe. O objetivo é o de proporcionar a um público mais amplo uma visão do conteúdo do encontro, difundindo as idéias ali apresentadas, ampliando o debate e a participação.



Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização

A experiência brasileira com o Painel de Inspeção



Aurélio Vianna Jr.
Brent Millikan
Jonathan Fox
Luciano Wolff
Sérgio Sauer
Flávia Barros (org.)

Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização – A experiência brasileira com o Painel de Inspeção

Rede Brasil sobre instituições Financeiras Multilaterais

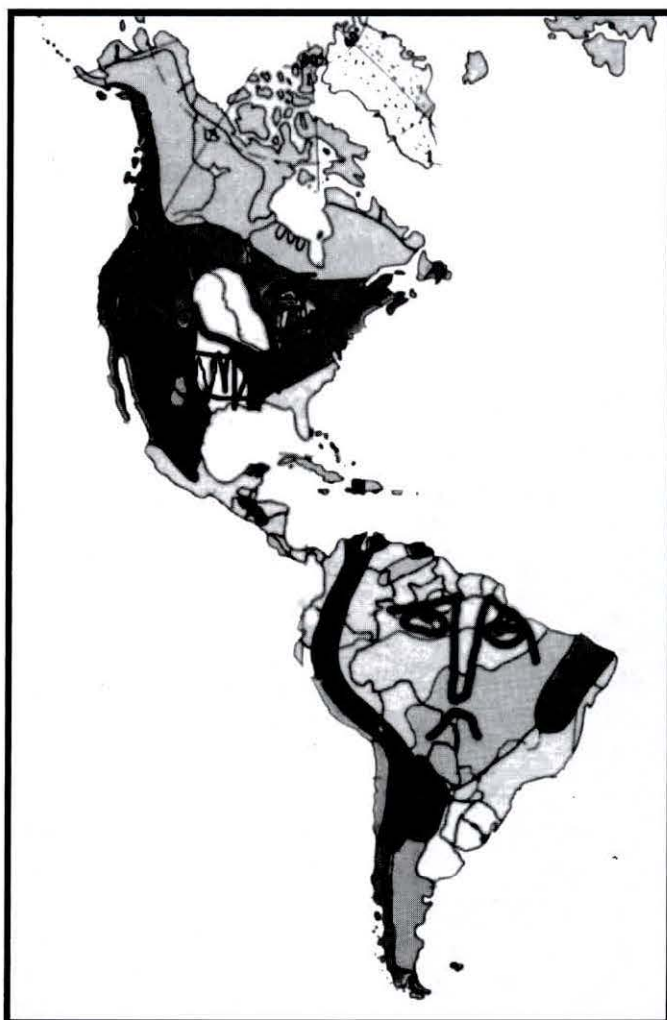
A venda na FASE ou pelo site: www.fase.org.br por RS, 5,00 mais postagem

Esta é a primeira publicação no Brasil e quicá no exterior sobre o Painel de Inspeção, que reúne relatos e análises sobre casos de projetos que tiveram requerimentos de investigação apresentados ao Banco Mundial..

As experiências com o Painel de Inspeção constituem um importante aprendizado para a ação política de organizações da sociedade civil no Brasil junto a instituição financeira multilateral.

Mercosul, ALCA e OMC: a inserção externa do Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho

Alexandre de Freitas Barbosa¹



¹ Doutorando em Economia Aplicada pelo IE/UNICAMP e assessor econômico do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos (DESEP/CUT).

Apresentação

O objetivo do presente texto é apontar como o modelo de ajuste econômico - implementado com o Plano Real, mas cujas linhas mestras já haviam sido lançadas deste o início da década - reduziu, em grande medida, as opções de inserção externa da economia brasileira e o espaço de negociação seja no âmbito do Mercosul, como na ALCA e nas negociações multilaterais da OMC.

A elevação do desemprego e da informalidade, por sua vez, não pode ser imputada de forma genérica à globalização ou aos acordos regionais, já que existem várias alternativas de inserção na nova economia internacional, as quais dependem, em algum grau, da definição de prioridades no âmbito da política econômica nacional. Ou seja, a posição subordinada do Brasil no cenário internacional pode ser vista como uma escolha que condiciona as negociações nos âmbitos regional, hemisférico e multilateral e conduz, em última medida, à estagnação dos níveis de emprego e renda.

Este texto está dividido em três partes. Em primeiro lugar, são apontados os vetores da inserção internacional da economia brasileira pós-Plano Real. Num segundo item, apresentamos as relações internacionais do Brasil no âmbito do Mercosul, da ALCA e da OMC. Por último, procuramos avaliar como esta inserção externa implicou uma determinada conformação do mercado de trabalho, a qual não se mostra irreversível, podendo ser reequacionada a partir da articulação de novas bases para o sistema produtivo nacional, bem como para as negociações internacionais.

A Inserção Externa da Economia Brasileira nos Anos Noventa

O crescimento médio da economia brasileira na década de noventa foi de 1,8%, mais de três vezes inferior à taxa verificada entre 1945 e 1980. Neste mesmo período, o produto industrial cresceu a uma média de 0,8%. Tal evolução con-

tradiz, ao menos no caso do Brasil, os argumentos de que os países em desenvolvimento se beneficiaram com a globalização, expandindo a produção local e gerando empregos.

Quanto ao aumento da produtividade industrial, esta se deu num contexto de encolhimento da matriz produtiva - especialmente no caso de bens intermediário e de bens de capital - e de redução das linhas de produtos. Em outras palavras, o produto industrial cresceu pouco e a mão-de-obra - especialmente a menos qualificada e com menores salários - sofreu uma queda significativa ou foi precarizada. A ausência de definição de metas setoriais e articuladas de políticas industrial e agrícola, associada à extensão da política de valorização cambial e de juros altos, permitiu que as empresas multinacionais praticassem estratégias de fornecimento global e que as empresas nacionais, principalmente as localizadas nos pontos iniciais da cadeia produtiva, fossem adquiridas ou simplesmente expulsas do mercado.

Ou seja, a abertura num contexto de inexistência de políticas setoriais, de sua insuficiência na promoção de exportações e de entrada das empresas multinacionais em vários setores produtivos trouxe um cenário heterogêneo onde se combinaram novos padrões de concorrência e estagnação da produção industrial nacional. Esse fraco desempenho comercial e produtivo tornou a economia brasileira vulnerável à atração de empréstimos e capitais de curto prazo para fechar o balanço de pagamentos. A tecnologia passou a ser incorporada seja via importações de componentes sofisticados, seja através das *joint ventures*, pressionando o déficit comercial e de serviços. Vejamos, em síntese, a inserção internacional passiva da economia brasileira nas esferas comercial, produtiva, financeira e tecnológica.

No âmbito comercial, a economia brasileira passou de um superávit de US\$ 10,4 bilhões em 1994 para um déficit médio de US\$ 5,6 bilhões entre 1995 e 1998, sendo que o mesmo não seria revertido em 1999 com a desvalorização da

moeda brasileira, em virtude da estagnação da economia mundial e da falta de competitividade das exportações brasileiras. A participação do Brasil no total de exportações internacionais caiu de 1,03% para 0,86% entre 1994 e 1999 - quando havia chegado a 1,4% em 1984 -, sendo que esta queda se deveu basicamente à redução da participação das exportações de produtos manufaturados no total mundial. (Reinaldo Gonçalves, 2000). A oitava economia mundial em 1998 era apenas a 28º maior exportadora.

Por outro lado, as importações de produtos manufaturados de alto valor agregado, sofreram um acréscimo espetacular - o déficit comercial nos setores de alta e média/alta tecnologia chegou em 1998 a US\$ 16,5 bilhões (concentrado

quantidade expressiva de investimentos diretos externos (multinacionais). Em 1998, o país havia se tornado a oitava maior economia em termos de estoque destes investimentos - US\$ 156,8 bilhões -, sendo o segundo maior receptor destes fluxos após a China, se considerarmos apenas os países em desenvolvimento. A partir de cruzamento entre os dados do Banco Central e da Unctad, percebe-se que a participação do Brasil no fluxo de investimentos diretos saltou de 1% em relação ao total mundial e de 3% em relação aos países em desenvolvimento, em 1994, para 4,5% e 17,3%, respectivamente, no ano de 1998. Este processo implicou um aumento da participação dos investimentos das multinacionais no investimento nacional,



basicamente nos setores eletroeletrônico, de comunicações e bens de capital), quase três vezes maior do que o déficit comercial total (IEDI, agosto de 2000). Como resultado deste processo, o coeficiente de importações/oferta doméstica saltou para cerca de 40% no caso dos bens de capital e para quase 15% no segmento de bens intermediários elaborados em 1996, contra 10,7% e 4,9%, respectivamente, em 1989. (Maurício Mesquita Moreira e Paulo Guilherme Correia, 1997). De forma simultânea, os déficits comerciais com os Estados Unidos e a União Européia representaram 57,8% e 29,1%, respectivamente, do déficit total entre 1995 e 1999 (Secex).

Já no âmbito produtivo, a economia brasileira passou a receber novamente uma

percentual que subiu de 2,4% para 19% no mesmo período (IE/Unicamp).

Percebe-se ainda que uma parcela significativa dos investimentos das multinacionais vieram para adquirir os ativos das empresas privatizadas e ou nacionais de capital privado, engendrando um processo expressivo de desnacionalização, inclusive de setores onde a presença das multinacionais era menos generalizada, como alimentos, autopeças, comércio varejista, eletroeletrônico etc. Prova disso é o aumento da participação das empresas multinacionais nas vendas das 500 maiores empresas no Brasil de 32% para 44,7% entre 1994 e 1999 (Exame, Maiores e Melhores, 2000).

Cabe agora avaliar os impactos deste processo para a instabilidade nas contas externas e as

perspectivas de desenvolvimento tecnológico. Se compararmos o período entre 1992 e 1997, o déficit comercial de algumas empresas multinacionais selecionadas obteve uma expansão significativa nos setores de ponta – automobilístico, eletroeletrônico, farmacêutico, informática, química e telecomunicações –, totalizando, neste último ano, um valor de cerca de US\$ 3,4 bilhões (Mariano Laplane e Fernando Sarti, 1998). Por sua vez, estes investimentos exerceram uma contínua pressão no futuro sobre a balança de serviços, em virtude das remessas de lucros/ dividendos e dos pagamentos de *royalties*, que atingiram US\$ 7,2 bilhões em 1998, cifra quase três vezes superior à verificada em 1994.

Portanto, a atuação das multinacionais na economia brasileira foi, em grande medida, definida pelos sinais emitidos pela equipe econômica, os quais favoreciam as práticas de *global sourcing* (fornecimento global) e limitavam o espaço das políticas setoriais interessadas em internalizar a produção de peças e componentes a partir de empresas nacionais, multinacionais ou de alianças estratégicas.

Mas a maior pressão sobre as contas externas se deu a partir da esfera financeira da globalização. A conta de pagamentos de juros da dívida externa totalizou cerca de US\$ 12 bilhões em 1998 – duas vezes superior a 1994 – enquanto os pagamentos de amortizações já atingiam US\$ 33,6 bilhões no ano anterior à desvalorização do real, um montante três vezes acima do verificado em 1994. A soma de amortizações mais juros já representava em 1998, um valor equivalente a 96,7% das exportações.

**... A ECONOMIA BRASILEIRA
PASSOU DE
UM SUPERÁVIT DE
US\$ 10,4 BILHÕES EM
1994 PARA UM DÉFICIT
MÉDIO DE
US\$ 5,6 BILHÕES ENTRE
1995 E 1998 ...**

**A CONTA DE PAGAMENTOS
DE JUROS
DA DÍVIDA EXTERNA
TOTALIZOU CERCA DE
US\$ 12 BILHÕES
EM 1998 – DUAS VEZES
SUPERIOR A 1994 –
ENQUANTO OS PAGAMENTOS
DE AMORTIZAÇÕES JÁ
ATINGIAM
US\$ 33,6 BILHÕES NO ANO
ANTERIOR À
DESVALORIZAÇÃO DO REAL,
UM MONTANTE TRÊS VEZES
ACIMA DO VERIFICADO EM
1994**

Tal necessidade de atração constante de recursos externos – via empréstimos e emissão de bônus e títulos da dívida pública – acabou por pressionar a elevação dos juros domésticos, dificultando a situação das empresas pequenas e médias de capital nacional e tornando-as menos capacitadas para atitudes mais agressivas de reestruturação produtiva e expansão comercial.

Contrariamente à visão de alguns autores (José Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein, 1997), que apostam na emergência de uma nova economia brasileira a partir das relações entre produtividade, expansão das multinacionais, abertura do mercado e privatização, a exposição acima procurou mostrar como a interrelação entre estes fenômenos trouxe uma maior regressividade à inserção internacional da economia brasileira. Neste sentido, os acordos internacionais – regionais e multilaterais – cumpriram o papel de reforçar, ou no máximo atenuar, esta inserção passiva. Ou seja, a pauta de negociações internacionais foi reflexo das prioridades tomadas pela política econômica no âmbito nacional.

O Brasil e as Negociações Internacionais

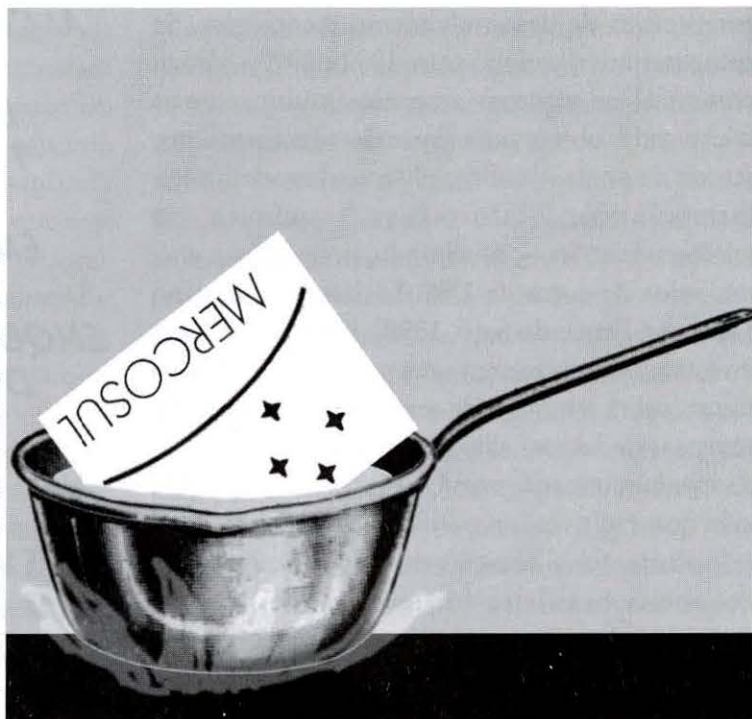
O Brasil no Mercosul

O Mercosul deve ser visto a partir desta opção de inserção internacional passiva da economia brasileira, a qual era também defendida pelo governo Menem, desde 1991, quando da implantação do Plano de Convertibilidade na Argentina. Aliás, o acirramento da dependência externa dos dois países durante os anos noventa pode ser visto como um dos “pecados originais” – e talvez o principal – para que este bloco tenha caminhado mais no sentido da integração comercial do que produtiva (Aldo Ferrer, 2000).

Numa tentativa de classificação deste bloco regional, podemos dizer que a alteração do cronograma do Mercosul, quando da Assinatura do Tratado de Assunção, prevendo uma desgravação geral e automática das tarifas internas e uma adoção de tarifas externas comuns relativamente baixas – em relação aos países de fora do bloco – se encaixa naquilo que os economistas da CEPAL apelidaram de “regionalismo aberto” (Cepal, 1994).

A partir do Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, 90% dos itens comercializados entre estes países gozavam de tarifa “0” – sendo os 10% restantes enquadrados num regime de adequação –, enquanto 85% dos produtos já possuíam tarifas externas comuns estabelecidas para os países de fora do bloco. Algumas barreiras não-tarifárias (cotas, cláusulas de salvaguarda, barreiras fitossanitárias, etc) foram mantidas entre os quatro países, sendo crescentemente utilizadas pela Argentina após a desvalorização do real. Por isso, nos círculos diplomáticos, o Mercosul é considerado uma “união aduaneira imperfeita”.

A partir de 1995, a evolução institucional do Mercosul entra em estado de “banho-maria”,



já que a entrada de capital externo – tanto de curto prazo como de investimentos diretos –, a expansão do comércio e a apresentação de taxas de inflação e crescimento econômico semelhantes por parte de Brasil e Argentina criaram a ilusão de que o bloco estaria consolidado, não se fazendo mais necessária a coordenação macroeconômica (Lia Valls Pereira, 2000).

Vejamos mais de perto estes indicadores. Entre 1990 e 1998, o comércio entre os países do Mercosul aumentou 5 vezes. Isso permitiu a expansão da capacidade produtiva de algumas empresas nacionais e multinacionais, especialmente no Brasil e na Argentina, que possuíam melhores níveis de competitividade. O Brasil aproveitou-se ainda do seu parque industrial mais diversificado, encontrando no Mercosul espaço para as suas exportações excedentes, num momento em que o próprio mercado interno se via pressionado pela concorrência internacional.

Apesar do déficit comercial com a Argentina, após o Plano Real, na grande maioria dos setores industriais, incluindo aqueles de maior conteúdo tecnológico, o Brasil, mesmo depois do Plano Real, não deixou de prosseguir acumu-

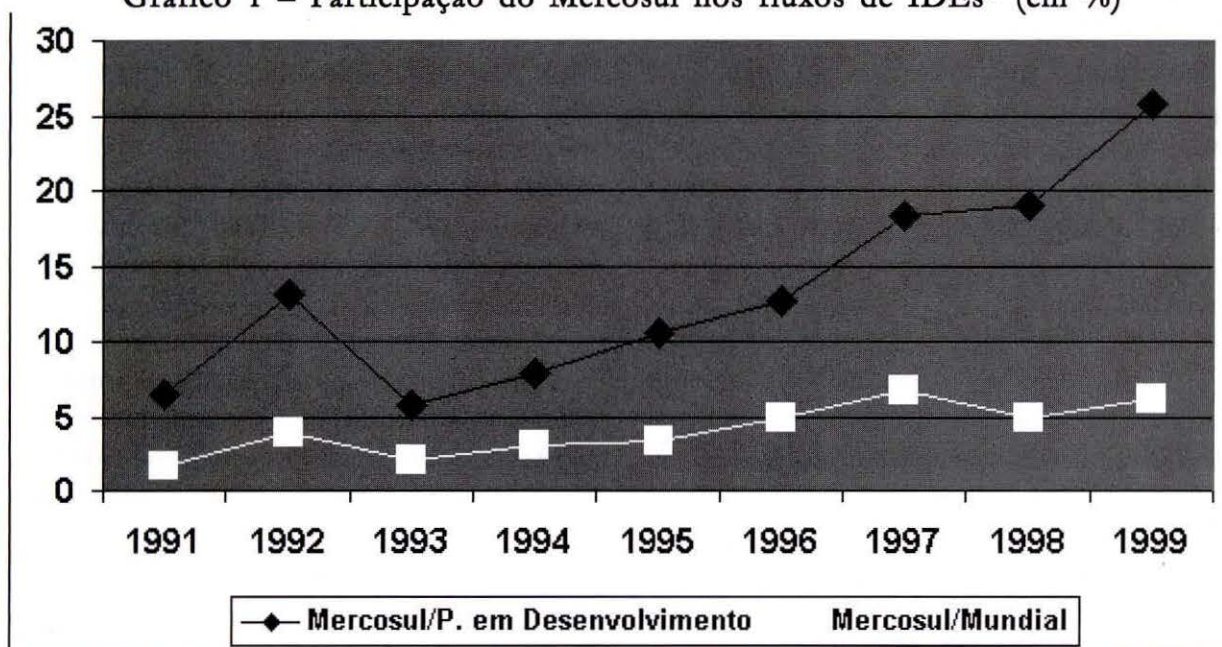
lando superávits comerciais com o Mercosul. Para se ter um exemplo, no ano de 1998, o Brasil obteve um superávit com a Argentina de US\$ 1,9 bilhão no conjunto dos setores químico, papel, siderúrgico, metalúrgico, eletroeletrônico e de bens de capital (Fernando Sarti, 1999). Aliás, enquanto 55% das exportações brasileiras são compostas de produtos manufaturados, se tomarmos como base apenas as exportações para a Argentina, este percentual sobe para 90% (Secex). Ou seja, parte dos crescentes déficits industriais brasileiros no período pós-1994 teriam sido ainda maiores não fosse o Mercosul.

Contudo, não seria adequado a partir de análises estáticas apontar que o Mercosul desvia comércio do restante do mundo, como tem sido veiculado em algumas análises do Banco Mundial. Aliás, a participação do comércio extra-Mercosul continua sendo bem maior do que a do comércio intra-Mercosul, ainda que esta tenha crescido mais rapidamente durante os anos noventa. Cerca de 80% das importações dos

quatro países ainda são provenientes de outros blocos e países, especialmente nos setores de ponta (Secex).

A criação de um “mercado interno” regional, ainda que imperfeito, teve outros impactos além dos comerciais. Entre 1991 e 1999, verificou-se um crescimento surpreendente dos investimentos externos diretos de cerca de 20 vezes no Mercosul (gráfico 1). Tal fato indica que o Mercosul vem se transformando num espaço relevante para as estratégias das empresas multinacionais, já que a participação deste bloco comercial no total de fluxos mundiais de investimento externo direto cresceu de 1,7% para 6,2%, e de 6,4% para 25,8% se computarmos apenas os capitais dirigidos para países em desenvolvimento. Obviamente que esta expansão se encontra também relacionada às reformas implementadas por Brasil e Argentina que, ao liberalizarem seus mercados de bens e de capitais, e privatizarem suas empresas estatais, estimularam a vinda de capital externo. Estes dois fatores não são facilmente separáveis, compondo ambos estímulos à decisão de investir das empresas.

Gráfico 1 – Participação do Mercosul nos fluxos de IDEs* (em %)



Fonte: Unctad/FGV

* ide=investimento direto externo (investimento das multinacionais).

Ainda que seja difícil quantificar a participação das privatizações no total investido pelas multinacionais, este percentual parece ter sido elevado, bem como aquele referente à aquisição de empresas nacionais. Mesmo assim, em alguns setores como automotivo, alimentos e químico, percebe-se que houve uma clara expansão da capacidade produtiva oriunda da realização de novos investimentos (João Paulo Candia Veiga, 2000).

Por outro lado, em virtude da instabilidade recorrente das economias do Mercosul e do privilégio a um modelo “aberto” de integração regional, acabam por predominar as estratégias de empresas multinacionais que exportam produtos à base de recursos naturais – sem efeitos sobre a cadeia produtiva local – ou de empresas, geralmente de serviços, como no caso das telecomunicações e do comércio varejista (como o Carrefour), que se aproveitam do mercado interno, às custas de um aumento de importações.

Ou seja, a estratégia de dinamização de uma cadeia produtiva regional, estimulando-se a complementariedade produtiva das empresas e as economias de escala, ainda se encontra restrita ao setor automotivo, alimentício e outros poucos setores (Paolo Giordano e Javier Santiso, 1999), ainda que a presença do comércio intra-cadeia produtiva não possa ser menosprezada, respondendo por cerca de 60% do comércio regional (Gilberto Dupas, 2000).

**UMA PARCELA SIGNIFICATIVA
DOS INVESTIMENTOS DAS
MULTINACIONAIS
VIERAM PARA ADQUIRIR OS
ATIVOS DAS
EMPRESAS PRIVATIZADAS E
OU NACIONAIS
DE CAPITAL PRIVADO,
ENGENDRANDO
UM PROCESSO
EXPRESSIVO DE
DESNACIONALIZAÇÃO**

**... A ESTRATÉGIA DE
DINAMIZAÇÃO DE UMA
CADEIA PRODUTIVA
REGIONAL,
ESTIMULANDO-SE A
COMPLEMENTARIEDADE
PRODUTIVA
DAS EMPRESAS
E AS ECONOMIAS
DE ESCALA, AINDA
SE ENCONTRA
RESTRITA
AO SETOR AUTOMOTIVO,
ALIMENTÍCIO
E OUTROS POUCOS
SETORES**

Portanto, a prioridade da inserção internacional sobre a inserção regional limitou a capacidade de se reverter as vantagens comparativas tradicionais e de se alcançar a inserção externa nas indústrias que agregam mais valor adicionado à produção (Michael Pettis, 1998). A integração regional do Cone Sul não assumiu um sentido estratégico definido no plano político com implicações de longo prazo na expansão dos sistemas produtivos nacionais, funcionando tão-somente como um instrumento de atração de novos investimentos externos e de compensação parcial dos déficits comerciais com o resto do mundo.

Com a crise de 1999, observa-se que a corrente de comércio intra-Mercosul sofre uma queda de cerca de 30%, em virtude da recessão na Argentina e da estagnação brasileira, situando-se a um nível pouco superior ao verificado em 1995 e ocasionando uma redução da participação do Mercosul no comércio dos países-membros. Neste quadro negativo, o Mercosul tende a operar cada vez menos como um fim em si mesmo, funcionando de forma prioritária como espaço geopolítico de barganha



por acesso a outros mercados, seja através de negociações no âmbito da OMC, como de acordos junto à ALCA e à União Européia, além de outros países da América do Sul.

O antigo desafio colocado para o Mercosul de revitalização dos mercados internos e expansão internacional mais qualificada mostra-se crescentemente distante das possibilidades estruturais das economias brasileira e argentina que prosseguem na tentativa de gerar superávits fiscais, reduzir encargos trabalhistas e tolher o desenvolvimento de indústrias mais sofisticadas tecnologicamente, já que o mecanismo da Tarifa Externa Comum (TEC) se transforma de instrumento dinâmico de política industrial em mecanismo alavancador de competitividade nos setores de vantagens comparativas tradicionais.

Como consequência, a expansão do Mercosul para o restante da América Latina e os acordos com a União Européia e o Nafta, ao invés de fortalecerem a posição competitiva das empresas do Brasil, e do Mercosul em geral, tendem a ser vistos como uma folga de mercado para os setores tradicionais que não pode ser suprida pelo mercado regional em retração.

O Brasil na ALCA

Não seria exagerado dizer que o Brasil joga o seu destino como nação (Rubens Ricupero, 1998) - e o Mercosul enquanto bloco regional - nas negociações com a ALCA. O próprio governo brasileiro tem pautado as suas negociações na ALCA pela tentativa de estabelecer a integração hemisférica a partir dos blocos regionais existentes, negociando em primeiro lugar as práticas discriminatórias de comércio exterior (leia-se barreiras não-tarifárias dos Estados Unidos), para depois se discutir a desgravação tarifária (Luiz Felipe Lampréia, 1997).

Ao mesmo tempo, tem predominado a visão de que se o restante dos países latino-americanos estiverem vinculados de alguma forma ao Mercosul, os Estados Unidos tenderiam a possuir uma menor "margem de manobra" nas negociações, reforçando ainda o interesse dos outros blocos comerciais - União Européia e Japão - na criação de vantagens de acesso aos seus respectivos mercados.

Se a idéia brasileira de "ganhar tempo" parece quase consensual, ela traz embutida a noção de que o sistema econômico e produtivo nacional deveria se "preparar" para a futura integração hemisférica, considerada praticamente inevitável,

ainda que sujeita a diversos formatos. Esta posição brasileira mais “soberana” em relação aos demais países latino-americanos se deve a três fatores básicos: incorporação menos definitiva dos valores liberais na gestão da política econômica, maior diversificação da estrutura produtiva e menor densidade dos fluxos comerciais e de capitais com os Estados Unidos (João Bosco Machado e Pedro da Motta Veiga, 1997).

Contudo, a política externa, tanto no âmbito regional como hemisférico, se mostra desarticulada em relação aos fundamentos da política econômica nacional, já que a referida “preparação” envolve um conjunto de ações setoriais articuladas a um programa mais amplo de desenvolvimento. O Brasil corre, assim, o risco de disputar poder com os EUA no contexto hemisférico, sem possuir condições concretas de se aproveitar da ALCA, mesmo que ela se conforme de acordo com os interesses dos negociadores brasileiros. Vejamos porquê.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar as diferenças de poder econômico dentro da ALCA. Enquanto os Estados Unidos possuem uma participação de 75,3% no PIB da ALCA, o Mercosul representa apenas 10,6% deste total e a economia brasileira 7,2%. Já o mercado potencial dos EUA, em termos de população, representa apenas 1/3 do mercado da ALCA (quase metade no caso do Nafta) (tabela 1). Daí o interesse das grandes corporações multina-

cionais dos Estados Unidos na criação da ALCA, uma vez que o mercado deste país se encontra saturado para os produtos e serviços da “velha” e da “nova” economia, ao contrário do que acontece nos países latino-americanos (Gilberto Dupas, 2000).

Isto não significa que o Brasil seria necessariamente “inundado” por produtos norte-americanos (visão pessimista) e nem que haveria uma nova avalanche de investimentos diretos externos para o Brasil (visão otimista). Na verdade, a ALCA pode significar uma expansão do mercado para os produtos brasileiros – especialmente os industrializados e de maior valor agregado – num contexto de estagnação do Mercosul.

Entretanto, se o processo não for conduzido de forma a conter a “harmonização assimétrica” norte-americana ou a manter parte das preferências brasileiras nos mercados dos demais países latino-americanos, e se a agenda produtiva brasileira continuar acanhada, postergando a substituição de importações em setores dinâmicos, o cenário pessimista se tornaria o mais provável, ocasionando uma piora ainda mais significativa dos resultados comerciais recentes. Ou seja, parte da cautela se deve às dificuldades conjunturais domésticas e também aos condicionantes estruturais de inserção internacional da economia brasileira.

A tabela 2 resalta o perfil das exportações brasileiras para os vários blocos regionais.

Tabela 1- Indicadores Gerais do Mercosul, Nafta e ALCA - 1998

	PIB (em US\$ bilhões)	PIB (em %)	População Milhões hab.	População (em %)	Exportações em (US\$ bilhões)	Exportações (em %)
Nafta	8.922,30	84,8	397,00	49,4	1.014,80	86,9
Eua	7.921,30	75,3	270,00	33,6	683,00	58,5
Mercosul	1.111,60	10,6	210,00	26,2	80,00	6,8
Brasil	758,00	7,2	166,0	20,7	51,00	4,4
Restante da Alca	485,10	4,6	196,00	24,4	73,40	6,3
ALCA	10.519,00	100,0	803,00	100,0	1.168,20	100,0

Fonte: Banco Mundial.

Tabela 2 - Perfil das Exportações Brasileiras por Áreas e Blocos Regionais (em %)

	Nafta	P. Asiáticos	U. Européia	Mercosul	Aladi
Produtos Primários	25,0	64,3	64,3	12,7	5,8
Manufaturas Intens. Mão-de-Obra	26,7	17,2	16,5	26,2	23,7
Máquinas e Equipamentos	24,9	3,9	10	43,8	46,2
Manufaturas Intens. em Capital	23,4	14,6	9,2	17,3	24,2
Exportações em US\$ milhões	10.583	6.696	13.968	8.570	2.338

Fonte: Unctad/FGV.

Enquanto quase 2/3 das exportações para a União Européia e os países asiáticos são de produtos primários, 48,3% das exportações para o Nafta se compõem de máquinas e equipamentos e manufaturas intensivas em capital, percentual que se eleva para 61,1%, no caso do Mercosul, e para 70,4%, no caso dos países da América latina. Entretanto, o formato das negociações da ALCA pode reduzir as exportações brasileiras de produtos industrializados – para o Mercosul e a ALADI – sem propiciar o acesso ao mercado norte-americano, onde, aliás, o México possui uma inserção mais qualificada.

Ou seja, a capacidade de tirar vantagens da ALCA por parte do Brasil depende do reforço a esquemas de integração na América Latina - especialmente num contexto de estagnação do Mercosul -, bem como da aceleração de acordos com outros blocos regionais, e da mobilização de uma grande agenda de desenvolvimento nacional, todos estes processos interligados ao objetivo de reintrojetar elos da cadeia produtiva no espaço nacional, a partir do aumento das economias de escala derivadas do acesso a outros mercados. Portanto, uma política de inserção no comércio global para o Brasil deve preservar o desenvolvimento nacional e fomentar acordos de integração que transcendam simples acordos de livre-comércio (Kjeld Jakobsen, 1999).

O Brasil na OMC

A entrada do Brasil na OMC, em janeiro de 1995, coincidiu com o cronograma interno de redução generalizada de tarifas de importação, num

contexto de ausência por parte do governo brasileiro de utilização dos mecanismos clássicos de proteção à concorrência desleal (José Serra, 1998).

Ou seja, a abertura comercial brasileira foi negociada sem contrapartidas, ao mesmo tempo que novos temas foram sendo agregados à agenda multilateral por interesse dos países desenvolvidos - tais como serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual, subsídios - sem a revisão dos mecanismos anti-dumping utilizados de forma recorrente pelos Estados Unidos. Além disso, diferentemente do que ocorre com os países desenvolvidos, as tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC - 35% para produtos industriais e 55% para os agrícolas - estão bem acima das efetivas, de 14% em média (Marcelo de Paiva Abreu, 2000).

O acordo automotivo brasileiro foi inicialmente declarado ilegal segundo a legislação do TRIMs (Acordo sobre Investimentos Relacionados ao Comércio), a Embraer condenada pelo Acordo de Subsídios, enquanto os laboratórios brasileiros do setor farmacêutico são criticados pelos Estados Unidos por descumprirem o TRIPs (Acordos sobre Direitos de Propriedade Intelectual), todos da Organização Mundial de Comércio (OMC). Isto aponta não só para as dificuldades de empresas brasileiras no âmbito da OMC, mas para a reduzida margem de manobra para se desenvolver políticas nacionais para os setores de alta tecnologia, ao passo que os mercados de produtos agrícolas e têxteis continuam protegidos.

Não é à toa que um dos motivos para o fracasso da Reunião de Seattle, em dezembro

de 1999, se deveu à crescente denúncia por parte dos países em desenvolvimento – o próprio governo brasileiro assumiu no período recente uma postura mais declaradamente “Terceiro-Mundista” – ao unilateralismo agressivo dos países desenvolvidos nos fóruns multilaterais.

Finalmente, os Estados Unidos tendem a utilizar a ALCA como alternativa ao estancamento das negociações dos novos temas – patentes, serviços, regras sobre investimentos, etc. – no âmbito multilateral, transplantando esta agenda para o hemisfério. Daí a importância de se preservar o OMC como fórum privilegiado, já que o poder dos Estados Unidos aí se mostra menos incontestável, sendo mais facilmente levado a fazer concessões do que no âmbito hemisférico.

A Abertura e os Impactos sobre o Mercado de Trabalho

A interdependência entre os eixos de política externa – regional, hemisférica e multilateral – torna-se importante para o acesso mais qualificado de uma economia de porte continental como a brasileira no atual processo de globalização (Sandra Polónia Rios, 2000). Porém, para que haja uma coordenação entre estes eixos, faz-se necessário o estabelecimento de diretrizes para a política econômica nacional. O modelo de abertura da economia brasileira sem contrapartidas permitiu que a abertura regional fosse tópica, a hemisférica adiada por “falta de preparação” e a multilateral uma forma de submissão aos interesses dos países desenvolvidos. Vejamos agora os impactos sobre o mercado de trabalho.

Ainda que seja difícil medir os impactos desta opção externa em termos de redução de empregos e estagnação da renda do trabalho, percebe-se



claramente que ela viabilizou um encolhimento da matriz produtiva nacional especialmente nos setores intensivos em capital e tecnologia, que geram, por sua vez, os empregos de melhor qualidade. O Mercosul logrou, no máximo, dar uma “folga” a alguns setores industriais pressionados pela abertura internacional.

Tal modelo de abertura inibiu o crescimento econômico – a partir da descontrolada abertura comercial e financeira – potencializando as oscilações da produção e do emprego e limitando a margem de manobra dos acordos internacionais para interferir de forma positiva nas decisões de investimento das empresas nacionais e multinacionais.

Entre 1989 e 1998, a taxa de desemprego triplicou no país, saltando de 3% para 9% – neste último ano, havia 7 milhões de pessoas desempregadas, contra menos de dois milhões no início da década, se computarmos apenas o

desemprego aberto (Pnad/IBGE). O Brasil apresentava, ao final da década, o terceiro maior contingente de desempregados do mundo, ao passo que, em 1990, estava em oitavo lugar (Márcio Pochmann, 2000). Finalmente, enquanto a PEA brasileira responde por 2,5% da PEA mundial, a participação no total de desempregados mundiais atinge 5% em 1998 (IBGE/OIT).

Além do acirramento do desemprego, os trabalhadores brasileiros passaram a conviver nos anos noventa, com relações de trabalho cada vez mais precárias. Assim, a participação dos trabalhadores formais e dos empregadores no total ocupados, que era de 49% em 1989, cai para 43% em 1998. Isto em virtude da eliminação de empregos formais como consequência seja da quebra das empresas, seja da sua “anorexia” produtiva, tornando a contratação de trabalhadores sem carteira a opção mais viável - ainda que anti-social e improdutivo no longo prazo - frente ao cenário de incerteza, de juros altos e de encolhimento dos setores dinâmicos.

**... A ABERTURA COMERCIAL
BRASILEIRA
FOI NEGOCIADA SEM
CONTRAPARTIDAS, AO
MESMO TEMPO
QUE NOVOS TEMAS FORAM
SENDOS AGREGADOS À
AGENDA
MULTILATERAL POR
INTERESSE DOS PAÍSES
DESENVOLVIDOS
... SEM A REVISÃO DOS
MECANISMOS
ANTI-DUMPING UTILIZADOS
DE FORMA
RECORRENTE PELOS
ESTADOS UNIDOS**

**O MODELO DE ABERTURA
DA ECONOMIA
BRASILEIRA SEM
CONTRAPARTIDAS PERMITIU
QUE A ABERTURA REGIONAL
FOSSE TÓPICA, A
HEMISFÉRICA ADIADA POR
“FALTA DE
PREPARAÇÃO” E A
MULTILATERAL UMA FORMA
DE SUBMISSÃO AOS
INTERESSES DOS PAÍSES
DESENVOLVIDOS**

Os efeitos nocivos da abertura irrestrita do mercado interno e da ausência de políticas setoriais articuladas nos anos noventa podem ser percebidos de forma clara na indústria de transformação. Alguns dos seus segmentos mais dinâmicos foram extremamente penalizados: entre 1990 e 1999, a indústria de material elétrico/eletrônico e de comunicação dispensou 50,0% de seus trabalhadores com carteira assinada (164.307 trabalhadores), a indústria mecânica, 33,2% (122.477 trabalhadores) e a indústria de material de transporte, 28,6% (108.288 trabalhadores) (Alexandre de Freitas Barbosa e André Gambier Campos, 2000).

Uma análise apressada poderia justificar esta tendência exclusivamente pelos aumentos de produtividade. Entretanto, face ao encolhimento da matriz produtiva e ao pífio crescimento da produção industrial nos anos noventa, num contexto de crescente dependência tecnológica, pode-se supor a existência de uma “exportação” dos elos mais dinâmicos da cadeia produtiva para os países mais avançados, dotados de políticas ativas de competitividade.

Ora, se o Mercosul pouco contribuiu para reverter este quadro, a OMC funcionou como uma barreira política a iniciativas setoriais mais decididas, chancelando a concentração

tecnológica e das atividades mais nobres das multinacionais nos países desenvolvidos, enquanto a ALCA pode vir a aguçar os impactos negativos do mercado de trabalho brasileiro presentes nos anos noventa. Entretanto, a variável independente que pode exercer efeitos de reestruturação sobre o mercado de trabalho e também sobre a maior autonomia nas negociações internacionais - com ganhos potenciais de emprego e renda - é a definição de parâmetros nacionais para a política econômica.

O Desemprego no Mercosul

Não parece pois acertado culpar de forma genérica a globalização pelo processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e nem mesmo a integração regional em si, mas sim as opções nacionais de política econômica e de inserção internacional, que reduziram o potencial de crescimento dos países, resultando na estagnação do investimento produtivo (em relação ao PIB), no acanhamento das estratégias empresariais e na contração da massa de salários e do nível de emprego. A criação de uma massa de desempregados e de trabalhadores precários acabou por afetar os trabalhadores da indústria - 1/3 dos quais já eram informais em 1998 (Pnad/IBGE) - dificultando a unificação das negociações coletivas.

Neste sentido, o Mercosul cumpriu para o Brasil no máximo o papel de válvula de escape ao processo de liberalização econômica, sendo

bastante reduzido o saldo líquido de empregos porventura gerado no contraponto entre setores superavitários e deficitários se comparado aos impactos mais amplos decorrentes da estagnação do investimento e da massa salarial, aumento do grau de abertura, avanço nas privatizações, elevação dos juros para atração do capital financeiro, desorganização das cadeias produtivas, etc. Daí o parco avanço das negociações coletivas setoriais no âmbito do Mercosul, concentradas em grande medida no setor automotivo, em virtude seja das condições subjetivas (a articulação e o poder de barganha dos sindicatos envolvidos), como das objetivas (grau de integração produtiva das empresas) (Maria Sílvia Portella de Castro, 1998).

Se tomarmos o ano de 1998 como referência, o Mercosul possuía uma taxa de desemprego de 16,6% (tabela 3), o que significava um total de 15,4 milhões de trabalhadores em situação de desemprego -, sendo que, destes, 72,0% se encontravam no Brasil, 22,1% na Argentina e os restantes 6,0% no Paraguai e Uruguai. Esta metodologia alternativa inclui além do chamado *desemprego aberto* (9,6% para o Mercosul) - pessoas que procuraram emprego e não realizaram atividades remuneradas -, o *subemprego horário* (de 7,0% para o Mercosul) - pessoas ocupadas com carga horária inferior a 15 horas no Brasil, 20 horas por semana na Argentina e Uruguai e 30 horas no Paraguai (Alexandre de Freitas Barbosa, org., 2000).

Tabela 3

	Tx Desemprego Aberto	Tx Subemprego	Tx Desemprego Ampliada
Argentina*	12,4	13,6	26,0
Brasil	9,0	5,5	14,5
Paraguai	13,5	20,7	34,2
Uruguai*	10,1	12,5	22,6
Total	9,6	7,0	16,6

Fonte: Pnad/IBGE (Brasil), INDEC (Argentina), INE (Uruguai) e Banco Central (Paraguai).

* Nestes 2 países, considera-se apenas a população urbana.

Conclusões

Este texto procurou mostrar que não se compreende a nova dinâmica do mercado de trabalho brasileiro dos anos noventa sem uma mediação com o novo modelo de inserção externa, cujas linhas foram definidas pelas reformas estruturais pós-Plano Real, o qual, por sua vez, condiciona as negociações internacionais, onde os interesses nacionais não são valorizados em todas as suas potencialidades, repercutindo numa redução do potencial de geração de emprego e renda e num acanhamento das negociações coletivas nacionais e regionais.

A crescente dependência internacional foi o “pecado original” que tornou o Mercosul cada vez mais um espaço de administração de conflitos setoriais – especialmente após a crise de 1999; que saudou a integração na OMC como o acesso pleno aos mercados internacionais, desobrigando-se o governo brasileiro da execução de políticas nacionais setoriais e de desenvolvimento; e que pode vir a fazer da ALCA, na melhor das hipóteses, uma via de acesso a alguns setores produtivos carentes de mercado e uma forma de se vincular algumas empresas locais às cadeias produtivas das grandes corporações norte-americanas, desconta-

dos os riscos de um processo ainda mais drástico de especialização produtiva regressiva.

O tratamento da relação entre emprego e acordos internacionais deve ir além das discussões regionais, hemisféricas e multilaterais acerca do estabelecimento de cláusulas sociais e de padrões trabalhistas mínimos, para se concentrar de modo decisivo nos acordos de complementação produtiva do Mercosul, no estabelecimento de tarifas específicas para setores dinâmicos nas negociações no âmbito da ALCA e na criação de cláusulas especiais de adequação para os países em desenvolvimento nos vários acordos da OMC. Portanto, a discussão acerca das condições de trabalho somente faz sentido se associada ao debate em torno da geração de empregos.

Tudo isto depende obviamente de uma nova agenda de desenvolvimento nacional, com políticas setoriais articuladas a metas de desempenho, redefinição das prioridades de financiamento do BNDES, mecanismos promotores de substituição de importações em segmentos com escala e eficiência satisfatórios, além das iniciativas no campo distributivo de valorização do salário mínimo, redução da jornada de trabalho e disseminação de políticas sociais e de emprego nos vários níveis governamentais.



Somente assim, os acordos internacionais – através de uma rearticulação do Mercosul “puxado” pelo dinamismo da economia brasileira, tornando viável uma posição mais equilibrada nas negociações da ALCA e permitindo uma ofensiva “Terceiro-Mundista” no âmbito da OMC – poderiam contribuir para reverter a dinâmica excludente do mercado de trabalho brasileiro dos anos noventa. Entretanto, a lenta redefinição dos parâmetros de inserção externa após a desvalorização do real tornam este cenário cada vez menos promissor.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva, “Liberalização Comercial Deve Ser Bastante Aprofundada”, O Estado de São Paulo, 12/10/2000

BARBOSA, Alexandre de Freitas e André Gambier Campos, “Realidade Econômica e Social dos Trabalhadores Brasileiros”, DESEP/SRI/CUT, agosto de 2000.

BARBOSA, Alexandre de Freitas, org., “Integração Regional, Mercado de Trabalho e Ação Sindical: o Caso Mercosul”, DESEP/SRI/CUT, agosto de 2000.

CEPAL, “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe”, Santiago, 1994.

DUPAS, Gilberto, “Assimetrias Econômicas, Lógicas das Cadeias Produtivas e Políticas de Bloco no Continente Americano” in Política Externa, vol. 9, nº 2, setembro 2000.

EXAME, “Maiores e Melhores”, junho de 2000.

FERRER, Aldo, “A Relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a Integração Sul-Americana” in Política Externa, vol. 9, nº 2, setembro 2000.

GIORDANO, Paolo e Javier Santiso, “La Course aux Amériques: Les Stratégies de Investisseurs Européens en Argentine et au Brésil”, Les Études du CERI, nº 52, abril 1999.

GONÇALVES, Reinaldo, “O Brasil e o Comércio Internacional”, Editora Contexto, São Paulo, 2000.

IEDI, “Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro – Lições dos Anos 90 e Pontos de uma Agenda para a Próxima Década”, mimeo, agosto de 2000.

JAKOBSEN, Kjeld, “Alternativas ao Neoliberalismo: Uma Visão do Sul”, mimeo, julho de 1999.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe, “ALCA: Os Principais Temas de um Jogo” in Revista de Conjuntura Econômica/FGV, maio de 1997

LAPLANE, Mariano e Fernando Sarti, “Novo

Ciclo de Investimentos e Especialização Produtiva” in Fórum Nacional, *O Brasil e o Mundo no Limite do Novo Século*, vol. II, João Paulo dos Reis Velloso, org., Rio de Janeiro, 1998

MACHADO, João Bosco e Pedro da Motta Veiga, “A ALCA e a Estratégia Negociadora Brasileira”, FUNCEX, Relatório nº 127, julho 1997

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e Lúcia Goldenstein, “Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro”, Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2 (66), abril-junho 1997

MOREIRA, Maurício Mesquita e Paulo Guilherme Correia, “Abertura Comercial e Indústria: O Que Se Pode Esperar e o Que Se Vem Obtendo”, Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2 (66), abril-junho 1997

PEREIRA, Lia Valls, “Relançando o Mercosul” in Revista Conjuntura Econômica/FGV, abril 2000.

PETTIS, Michael, “O Papel Potencial do Mercosul”, Folha de São Paulo, 13/12/1998.

POCHAMNN, Márcio, “O Desemprego na Economia Global”, IE/Unicamp, mimeo, janeiro de 2000.

PORTELA, Maria Sílvia de Castro, “Negociações Coletivas Internacionais e Mercosul”, mimeo, novembro de 1998.

RICUPERO, Rubens, “O Ponto Ótimo da Crise”, Editora Revan, Rio de Janeiro, 1998.

RIOS, Sandra Polónia, 2000, “A Influência da ALCA na Agenda Brasileira de Negociações Comerciais” in *O Brasil e os Desafios da Globalização*, Pedro da Motta Veiga, org., Editora Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2000.

SARTI, Fernando, “Lições do Mercosul”, O Estado de São Paulo, 16/08/1999.

SERRA, José, “ALCA, Mercosul e Abertura Externa Brasileira” in Política Externa, vol. 7 nº 1, junho de 1998.

VEIGA, João Paulo Candia, “Mercosul 2.000 – Relançamento ou Estagnação: Empresas e Governos no Pós-Desvalorização do Real”, mimeo, fevereiro de 1999.

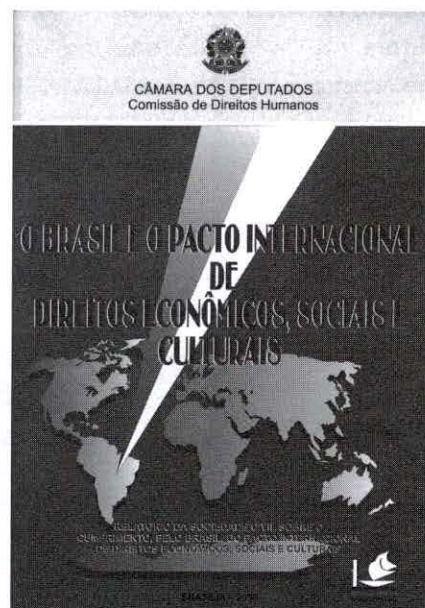


Proposta Recomenda

O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O “Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento pelo Brasil do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” é um informe realizado em conjunto por 2.000 organizações de todo o país que, no ano de 1999 decidiram informar à sociedade, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a situação de violação destes direitos.

Cópias do relatório podem ser solicitadas à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados:
codih.decom@camara.gov.br.



O Brasil e o Comércio Internacional

Reinaldo Gonçalves

Editora Contexto www.editoracontexto.com.br
ou contexto@editoracontexto.com.br

As idéias aqui impressas representam subsídios extremamente importantes para a redução da vulnerabilidade externa brasileira.

A Alca e a Renúncia ao Desenvolvimento

Fátima V. Mello¹



¹ Assessora da Área de Relações Internacionais da FASE e mestre em Relações Internacionais (IRI-PUC/RJ). Alguns argumentos contidos neste artigo foram apresentados por expositores do Fórum Continental “ALCA: Atores Sociais e Políticos nos Processos de Integração”, organizado pela FASE, CUT, CEDEC, INESC e DIEESE, em novembro de 2000 em São Paulo.

As negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estão entrando em uma fase decisiva e, ao invés de sua implantação começar a vigorar a partir de 2005, alguns governos do continente (como EUA e Argentina) já começam a defender uma antecipação para 2003. A participação do Brasil em um acordo de livre comércio desta natureza terá inúmeras e profundas implicações, não apenas econômicas, mas também políticas.

Este artigo pretende analisar o significado da vinculação do Brasil à ALCA. A hipótese aqui defendida é que a ALCA significará para o Brasil muito mais do que uma associação a um acordo de livre comércio, que por si só produzirá a perda da capacidade de sofisticação e aprimoramento de nosso parque produtivo: significará a abdicação a um projeto de desenvolvimento nacional, a impossibilidade de construção de uma democracia substantiva e o fim das pretensões de exercício de uma liderança na sub-região.

A ALCA e os Impasses para o Brasil e Mercosul

A ALCA é um dos elementos da estratégia de poder global dos EUA. Sua formação começa a ganhar contornos concretos a partir do início dos anos 90, quando o então Presidente George Bush (o pai) anunciou a Iniciativa Para as Américas, que incluía um pacote de medidas de remoção das barreiras comerciais e aos investimentos das grandes corporações “do Alasca à Terra do Fogo”. A Iniciativa considerava que os programas de ajuste estrutural, aplicados ampla e indiscriminadamente na região ao longo dos anos 90, dariam as condições para o avanço da agenda prevista na Iniciativa. Em 1994 os EUA obtiveram uma expressiva vitória na implantação da Iniciativa com a criação do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, envolvendo EUA, Canadá e México). Atualmente a agenda dos EUA em relação à ALCA pode ser

definida como o interesse em estender o NAFTA para o restante do continente.

A estrutura e formato das negociações começaram a ser delineadas no final de 1994, quando realizou-se a I Cúpula das Américas, em Miami, quando os 34 Chefes de Estados (exceto Cuba) entraram em acordo sobre um amplo Plano de Ação. A ALCA seria um dos itens entre outros ligados a direitos humanos, democracia, desenvolvimento sustentável tratados na reunião. O fato é que, desde então, o único ponto do Plano de Ação que de fato avançou foram precisamente as negociações para a formação da ALCA. Além da Cúpula de Miami, os Chefes de Estados do continente reuniram-se em Santiago, em 1998 - onde paralelamente houve a Conferência dos Povos das Américas -, e se reunirão em Quebec, em abril de 2001, onde também ocorrerá a II Conferência dos Povos das Américas.

As negociações para a constituição da ALCA avançam com base em reuniões dos Ministros de Comércio do continente - já houve cinco, e a sexta será realizada em Buenos Aires, em abril de 2001, onde está prevista a apresentação de uma primeira minuta do acordo -, em uma Comissão de Negociações Comerciais que supervisiona as negociações, e em nove Grupos de Negociação - Acesso a Mercados, Agricultura, Investimentos, Serviços, Compras Governamentais, Solução de Controvérsias, Direitos de Propriedade Intelectual, Subsídios, Anti-dumping e Medidas Compensatórias, e Políticas de Concorrência. Sobre as reuniões ministeriais, é importante ressaltar que a V Reunião Ministerial (realizada em Toronto em novembro de 1999), que a princípio não teria grande importância, acabou se tornando um divisor de águas pois, com o fracasso da inauguração da Rodada do Milênio em Seattle um mês depois, Toronto encerrou a fase discursiva das negociações da ALCA e deu início à fase de redação do acordo através dos Grupos de Negociação. Além destas instâncias, há ainda



três outras com caráter não-negociador: Grupo Consultivo sobre Economias Menores, Comitê sobre Comércio Eletrônico e um Comitê de Representantes Governamentais Sobre a Participação da Sociedade Civil, que vem a ser o único mecanismo existente na estrutura da ALCA para a participação da sociedade e onde esta participação só é permitida sob a forma de encaminhamento de contribuições e sugestões por escrito ao Comitê.

No âmbito nacional, em 1996 foi criada a SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA), uma instância que reúne periodicamente empresários, representantes de Ministérios, sindicatos, algumas ONGs e

poucos parlamentares, mas que está longe de ser uma esfera de consulta com a densidade necessária, sendo definida por muitos como um mero espaço de divulgação de informações sobre as negociações.

A estratégia negociadora do Brasil na ALCA tem sido a de tentar protelar a entrada em vigor do acordo, sob o argumento de que o Brasil precisa preparar sua indústria para ganhar mais competitividade de forma a poder enfrentar melhor uma situação de tarifa zero com os EUA, e para tal necessita ter tempo para reduzir as assimetrias econômicas e tecnológicas. O problema deste tipo de argumento é que não existem hoje políticas públicas e investimentos que visem a redução destas assimetrias. É por este motivo que o empresariado nacional encontra-se apreensivo em relação à ALCA, e o próprio presidente da FIESP, Horácio Lafer Piva, afirma que “uma nova abertura precipitada da economia brasileira pode levar boa parte das empresas nacionais à falência”. Segundo ele, “a indústria brasileira desaparecerá se o país entrar bruscamente na ALCA”². Preocupação semelhante é expressa por Hélio Jaguaribe: “Uma extensão do NAFTA à América do Sul - como seria o caso da ALCA - consistiria, apenas, em sucatear a indústria sul-americana, fazendo a região reverter, como até 1930, à condição quase exclusivamente de produção de produtos primários”³.

Os negociadores brasileiros na ALCA focalizam o que chamam de “interesse nacional” na tentativa de obtenção de melhores condições de acesso ao mercado norte-americano, mesmo sabendo que os EUA se manterão fechados precisamente aos produtos que interessam ao setor exportador brasileiro (especialmente aço, suco de laranja e calçados), e também que atualmente o problema central do acesso ao mercado dos EUA não são as tarifas, mas as

² Jornal Valor Econômico, 14/12/2000.

³ Jornal do Brasil, 10/09/2000.

barreiras não-tarifárias (como, por exemplo, as normas fitossanitárias). Dentro desta lógica negociadora, instrumentos como as cláusulas sociais e ambientais são vistas como restrições ao acesso desimpedido aos mercados.

A ALCA apresenta riscos significativos também em relação à sobrevivência do Mercosul. Embora exista formalmente a possibilidade de convivência de um acordo sub-regional dentro de um bloco comercial maior – há uma exceção no GATT que permite que uma união aduaneira do tipo do Mercosul possa negociar entre seus países membros as condições de comércio de forma diversa a um acordo do tipo ALCA –, na realidade não são poucas as ameaças que a ALCA representa ao futuro do Mercosul. Atualmente os riscos são enormes. Entre eles: o fantasma da dolarização; a tendência de queda da produção frente à maior competitividade dos produtos norte-americanos em um cenário de ampla liberalização; o fato das barreiras não-tarifárias serem os grandes obstáculos à exportação de produtos do Mercosul para os EUA; e o recente acordo do Chile com os EUA, que produz fissuras no poder de barganha do Mercosul.

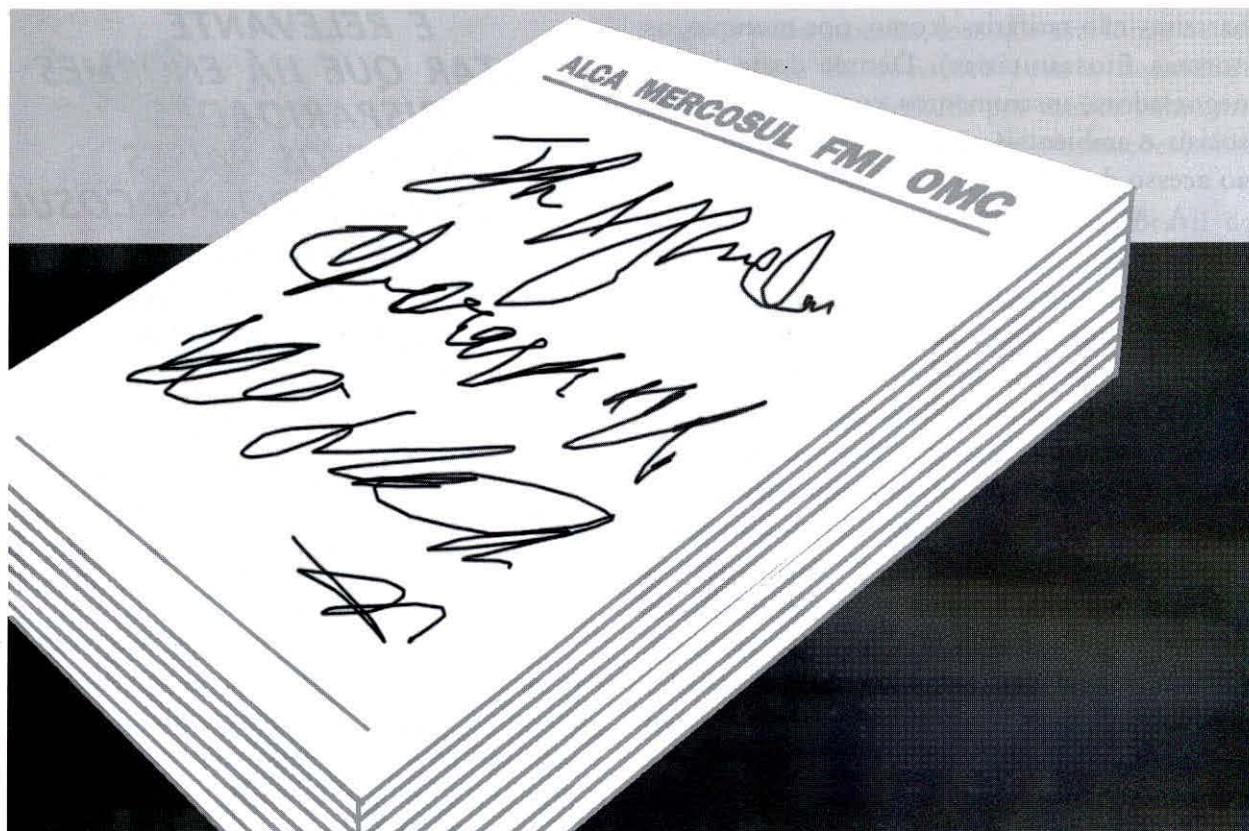
**É RELEVANTE
NOTAR QUE HÁ ENORMES
DISPARIDADES
ENTRE OS PAÍSES
INTEGRANTES DO MERCOSUL
EM TERMOS
DE PIB E, MAIS IMPORTANTE
AINDA, NO QUE
SE REFERE AOS
ÍNDICES DE
DESENVOLVIMENTO
HUMANO E DE BEM-ESTAR
SOCIAL**

Lia Valls Pereira⁴ argumenta que o impacto da ALCA dependerá muito do próprio Mercosul, e do que seus países membros esperam dele. Se o acordo sub-regional for restrito a negociações comerciais, terá dificuldades em resistir à ALCA; para sobreviver, o Mercosul deverá ser um projeto de desenvolvimento para a sub-região, o que deverá abranger diversas outras dimensões além da comercial. Nesta perspectiva há muito a fazer para aprofundar a dimensão institucional, social, cultural, política e de harmonização pelo alto das normas e da legislação nas áreas trabalhista, ambiental e de enfrentamento das desigualdades sociais na sub-região. A este respeito é relevante notar que há enormes disparidades entre os países integrantes do Mercosul em termos de PIB e, mais importante ainda, no que se refere aos índices de desenvolvimento humano e de bem-estar social. É interessante notar que o Brasil, embora seja detentor do maior PIB do bloco, está entre os países que apresentam os piores indicadores sociais⁵.

**O EMPRESARIADO NACIONAL
ENCONTRA-SE
APREENSIVO EM RELAÇÃO À
ALCA, E O
PRÓPRIO PRESIDENTE DA
FIESP, HORÁCIO LAFER PIVA,
AFIRMA QUE
“UMA NOVA ABERTURA
PRECIPITADA
DA ECONOMIA BRASILEIRA
PODE LEVAR
BOA PARTE DAS
EMPRESAS NACIONAIS À
FALÊNCIA”**

⁴ Pereira, Lia Valls, “O Futuro do Mercosul/Brasil Diante da ALCA: Riscos e Oportunidades”, paper preparado para o Fórum sobre a ALCA, mimeo, Rio de Janeiro, novembro de 2000.

⁵ Mello, Fátima – “O Brasil no Mercosul e na ALCA: Diagnóstico e Indicações para a Atuação da Fundação Heinrich Böell”, mimeo, Rio de Janeiro, 2000.



Na verdade, o Mercosul resulta de quatro décadas de tentativas de consolidação de processos de integração regional na América Latina. Em 1960, inspirada no ideário da CEPAL, a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) visava alavancar o desenvolvimento econômico na região através da substituição de importações. Mas a instauração de ditaduras militares em países da região, aliada à permanente desconfiança, por parte dos vizinhos, acerca das pretensões brasileiras de tornar-se a potência hegemônica regional inviabilizaram os objetivos da ALALC. Duas décadas depois, em 1980, a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) recolocou os objetivos da integração e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina lançou as sementes da criação do Mercosul em 1995. O importante é observar que “o acordo bilateral Argentina-Brasil era de natureza fundamentalmente desenvolvimentista, em que a idéia de

preferências comerciais e de promoção de complementariedades intra-setoriais se confundiam com a própria idéia de integração. Este modelo, contudo, não se reproduziu no Mercosul, cujas políticas econômicas passaram a se voltar, prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global”⁶. Ou seja, na base dos problemas do Mercosul encontra-se a forma como os governos dos países membros têm conduzido a formação do bloco: ao invés de apostarem na complementariedade, investem na lógica de competitividade, da desregulamentação econômica e financeira, e na adesão ao receituário das instituições financeiras multilaterais.

Frente à fragilidade das economias da região e aos impasses políticos e econômicos criados pela

⁶ Camargo, Sônia – “União Européia e Mercosul: Convergências e Divergências”, IRI Textos, No 22, setembro de 1999, IRI-PUC/RJ.

adesão ao receituário neoliberal, que inviabilizam a retomada do desenvolvimento, os governos da América do Sul têm tentado elevar seu poder de barganha nas negociações da ALCA através do fortalecimento de um bloco sul-americano que uniria o Mercosul ao Pacto Andino e que constituiria, até 2002, uma área sul-americana de livre comércio, sob a hegemonia brasileira. No entanto, tal iniciativa só poderá ter consistência se os países da região puderem reconstruir uma agenda de desenvolvimento voltada ao atendimento das necessidades de seus mercados internos e ao enfrentamento das desigualdades sociais e das ameaças às democracias. Isto implica reconstruir a capacidade de formulação de políticas públicas, investir nos setores produtivos mais dinâmicos e resguardar áreas estratégicas, como a segurança alimentar, da competitividade norte-americana.

**FRENTE À FRAGILIDADE DAS
ECONOMIAS DA
REGIÃO E AOS IMPASSES
POLÍTICOS
E ECONÔMICOS CRIADOS
PELA ADESÃO AO
RECEITUÁRIO NEOLIBERAL OS
GOVERNOS DA
AMÉRICA DO SUL TÊM
TENTADO ELEVAR
SEU PODER DE BARGANHA
NAS NEGOCIAÇÕES
DA ALCA**

Problema semelhante se coloca para as relações entre o Mercosul e a União Européia. Embora o estreitamento das relações - estabelecido como objetivo em acordo firmado em 1995 - possa ser encarado como benéfico para ambas regiões do ponto de vista geopolítico (para a UE seria uma maneira de relativizar a influência dos EUA no Cone Sul, e para o Mercosul representaria um aumento de seu poder de barganha junto aos

EUA), na verdade nossa sub-região reproduz um padrão com a UE de dependência e de profundas assimetrias. Partindo de premissas muito próximas à lógica da ALCA - criação de uma área de livre comércio com a retórica de que a liberalização produziria crescimento e que este, por sua vez, reduziria automaticamente a pobreza; deve-se lembrar que a retórica da abertura só é válida para os mercados do Cone Sul já que, como é sabido, EUA e UE mantêm protegidos diversos setores produtivos -, o acordo Mercosul-UE reforça o perfil primário-exportador do Mercosul, com uma pauta de exportações intensiva em uso de recursos naturais e em exploração da mão-de-obra. Enquanto os países da América Latina em geral, e do Mercosul em particular, são bastante dependentes da UE (no caso brasileiro a UE absorve cerca de 29% de nossas exportações), nossa região não tem importância alguma do ponto de vista comercial para os europeus (o Brasil, por exemplo, absorve apenas cerca de 0,8% das exportações da UE)⁷. Apesar disso, este acordo interessa à UE não apenas como instrumento de disputa hegemônica com os EUA, mas também porque a interessa ter acesso ao nosso mercado de bens, de serviços e de aquisição de empresas. Do ponto de vista do Brasil, apesar das limitações já mencionadas, um acordo com a UE poderia ser vantajoso pois, além de oferecer uma margem de manobra em relação à ALCA, contribui para a manutenção da posição brasileira de *global trader*, ou seja, de um certo equilíbrio do comércio exterior com as distintas regiões⁸.

⁷ Gonçalves, Reinaldo - "Globalização, Estado-Nação e Processos de Integração" in Fórum da Sociedade Civil Para o Diálogo Europa, América Latina e Caribe, REBRIP, 1999.

⁸ Em 1997, 20.5% das exportações brasileiras destinavam-se ao NAFTA, 27.4% à UE, e 17.1% ao Mercosul, enquanto a origem das importações eram 27.7% do NAFTA, 26.6% da UE e 15.7% do Mercosul. Gonçalves, Reinaldo, "As Relações Brasil-Estados Unidos e a Formação da ALCA", in ALCA e Meio Ambiente, FASE, 2000.

A Necessidade de Democratização do Processo Decisório e a Construção de Alternativas

Somado aos enormes riscos econômicos, tanto a ALCA como o acordo Mercosul-UE representam graves ameaças à construção da democracia. O avanço das negociações ocorre em meio a um quadro de preocupante fragilização das democracias no continente, não só ao sul do Rio Grande mas também nos EUA - vide os impasses ocorridos na recente eleição presidencial.

A dinâmica negociadora de acordos de livre comércio permite aos nossos diplomatas atuarem em nome de um “interesse brasileiro”, como se este interesse fosse único e a sociedade não fosse permeada de conflitos de interesses. Sem admitir que os interesses nacionais são múltiplos, os negociadores seguem funcionando segundo a lógica do realismo clássico, que dissocia totalmente a política externa da dinâmica doméstica. Ao separar estas duas esferas, os formuladores da política externa brasileira deixam de lado a complexidade do jogo democrático, atuando de acordo com o velho modelo onde as questões internas seriam objeto de debate da sociedade e do Parlamento, enquanto as ações externas seriam prerrogativa do Estado, que agiria como ator exclusivo em defesa do chamado interesse nacional.

**ENQUANTO OS PAÍSES DA
AMÉRICA LATINA
EM GERAL, E DO MERCOSUL
EM PARTICULAR,
SÃO BASTANTE
DEPENDENTES DA UE...
NOSSA REGIÃO NÃO
TEM IMPORTÂNCIA
ALGUMA DO PONTO
DE VISTA
COMERCIAL PARA OS
EUROPEUS**

A estrutura negociadora da ALCA favorece exatamente este velho e autoritário modelo de política externa. As negociações são secretas, concentradas exclusivamente nas mãos dos Poderes Executivos, e o acordo vai sendo construído sem um mínimo de transparência – alguns analistas afirmam que a ALCA consegue ser menos transparente do que as negociações no âmbito da OMC. O acordo se forja segundo o modelo de *single undertaking*, ou seja, nada será acordado até que tudo esteja acordado. A atuação dos Parlamentos é absolutamente marginal - seu papel só é previsto no momento final de ratificação do pacote por inteiro em 2005 ou, quem sabe, já em 2003. Obviamente que este papel marginal não é válido no caso do Legislativo dos EUA; este sim, tem um papel central na evolução das negociações. Pode-se inclusive afirmar que o ritmo e o futuro da ALCA dependem da autorização ou não do Congresso norte-americano para que o Executivo possa negociar.

Um primeiro passo, portanto, para que se possa formular alternativas democráticas de integração é o estabelecimento de uma relação direta entre as políticas interna e externa. Uma política externa democrática só é possível se for permeável à sociedade, se for capaz de espelhar a dinâmica e os conflitos domésticos, e se houver claros limites à autonomia estatal nas negociações. “Mecanismos de controle político externos à agência diplomática são imprescindíveis para a conciliação, em contextos democráticos, dos recursos de autoridade e de representação necessários à credibilidade da política externa junto aos interlocutores e parceiros externos”⁹.

O fim da dissociação entre o interno e o externo só faz sentido se estiver ancorado em uma reconstrução da capacidade de formulação de um projeto nacional de desenvolvimento. É este projeto que deve orientar nossa política externa. Uma agenda externa democrática deve partir da premissa de que o comércio e a integração não

⁹ Lima, Maria Regina Soares de – “Diplomacia e Democracia”, in *Jornal do Brasil*, 10/09/2000.



devem ser um fim em si mesmos, mas um meio para se alcançar o desenvolvimento¹⁰. Nesta perspectiva, o problema brasileiro para se inserir em esquemas de integração deixa de ser a tentativa de redução de assimetrias exclusivamente do ponto de vista econômico e tecnológico, mas passa a ser também e, sobretudo, o enfrentamento das desigualdades sociais, da fragilidade de nossa democracia e da insustentabilidade de nosso padrão produtivo. A necessidade de priorização de políticas redistributivas no plano interno deve se refletir em nossas opções externas.

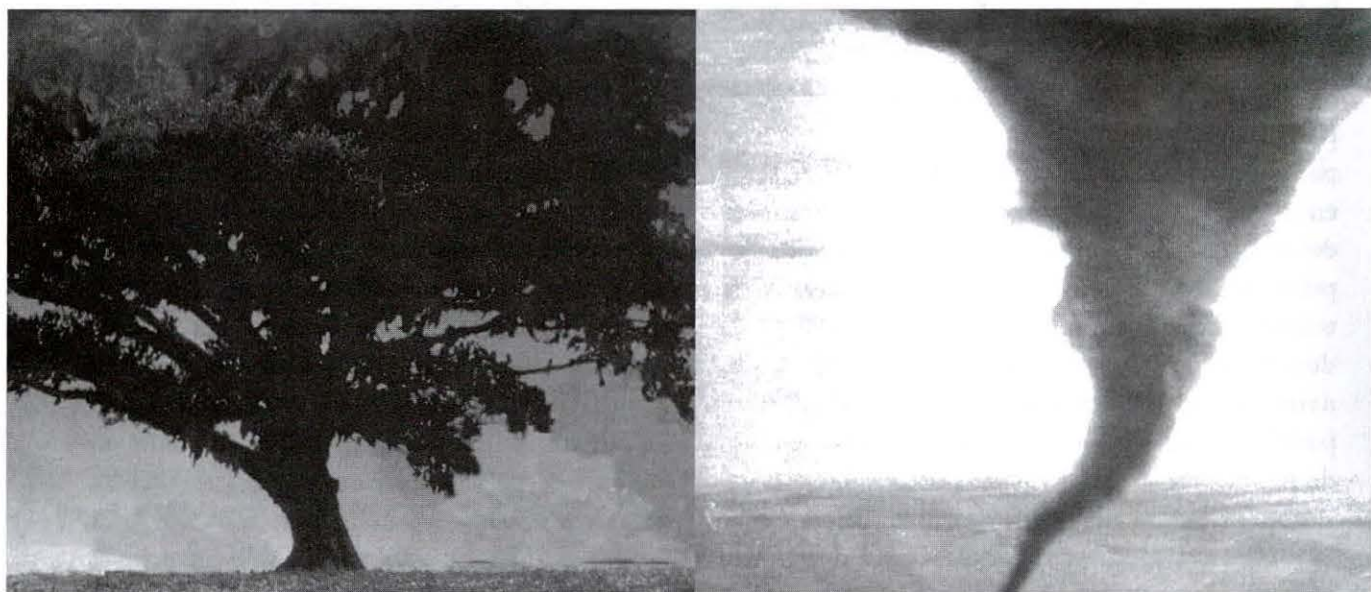
Observa-se que em décadas anteriores nossa política externa esteve ancorada seja no ideário do nacional-desenvolvimentismo, do modelo substitutivo de importações, seja nas doutrinas dos regimes militares como a diplomacia do interesse nacional, o pragmatismo responsável de Geisel ou o chamado universalismo de Figueiredo. Em um contexto de total distinção entre a política interna e a externa, o Brasil reprimia as demandas por democracia e justiça dentro de suas fronteiras, enquanto pregava no plano internacional uma democratização das relações Norte-Sul, o direito ao desenvolvimento do Terceiro Mundo (sobretudo no

período Costa e Silva) e tentava diversificar as relações comerciais de forma a não ficar na dependência exclusiva dos EUA (traço marcante do período Geisel). Já nos anos 90, a transição para a democracia veio acompanhada da falência da capacidade de formulação de um projeto nacional em um contexto de abertura comercial e financeira irrestrita e de perda de nossa competitividade no mercado internacional. A nosso ver, no entanto, existem caminhos que podem nos libertar da armadilha do projeto autoritário de Brasil Potência *versus* uma rendição a esquemas de tipo ALCA. O grande desafio que se coloca pela frente é precisamente a construção de um projeto nacional que concilie democracia e desenvolvimento, de forma a superar definitivamente a tradição autoritária e excludente que marca a formulação da política externa no Brasil, e que seja capaz de orientar os rumos a serem seguidos pelos nossos negociadores oficiais a partir do jogo complexo da dinâmica democrática no âmbito doméstico.

¹⁰ Aliança Social Continental, "Alternativas Para as Américas - elaboração de um acordo dos povos das Américas", mimeo, 1998.

A multifuncionalidade da agricultura familiar

Adriano Campolina Soares¹



¹ Agrônomo, coordenador de campanhas da Action Aid Brasil

Introdução

O debate sobre a multifuncionalidade da agricultura ganhou notoriedade durante as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em Dezembro de 1999 ocorreu a conferência de Seattle, onde deveriam se iniciar as negociações sobre a reforma de importantes temas no comércio internacional, com destaque para agricultura e serviços. Contudo, não houve consenso entre os países membros da OMC sequer sobre a agenda sobre a qual deveria se concentrar a chamada Rodada do Milênio. Esta falta de consenso se deu em meio a grandes manifestações populares contra a OMC e seus pressupostos neoliberais que levaram às ruas de Seattle dezenas de milhares de manifestantes, duramente reprimidos pela polícia. O fracasso da conferência evidenciou diversos processos: a falta de acordo sobre a pauta de negociações comerciais, a oposição popular à OMC enquanto instrumento de liberalização comercial indiscriminada e as duras críticas à própria estrutura da OMC claramente antidemocrática e sem transparência.

Foram várias as diferenças de conteúdo que levaram à impossibilidade até mesmo de uma declaração conjunta. Mas destacaram-se nesse processo as diferentes posições sobre comércio agrícola. De um lado, países exportadores de *comodities* como Argentina, Austrália, Brasil, Chile, Nova Zelândia e Uruguai, que, dentre outros, compõem o chamado Grupo de Cairns, buscavam a liberalização do comércio agrícola e a remoção de barreiras comerciais na Europa, Estados Unidos e Japão aos produtos agrícolas. Em contraposição a este argumento a Comunidade Européia lançou mão da chamada multifuncionalidade da agricultura, onde argumentava que as funções múltiplas exercidas pela agricultura naquela sociedade exigiam que este setor não tivesse um tratamento meramente comercial. Evidentemente os europeus buscavam a manutenção, ainda que parcial, de seus subsídios agrícolas através do argumento da multifuncionalidade.

Em que pesem os diversos e complexos interesses que motivaram o surgimento do conceito de multifuncionalidade da agricultura nas negociações comerciais internacionais, este conceito é extremamente útil para analisarmos os papéis da agricultura no desenvolvimento brasileiro e, sobretudo, qual tem sido o tratamento recebido pela agricultura nas políticas públicas domésticas e no posicionamento do governo brasileiro em negociações comerciais internacionais. O objetivo deste artigo é introduzir alguns elementos para esse debate, com um recorte sobre a agricultura familiar.

Conceitos de multifuncionalidade da agricultura

O debate sobre multifuncionalidade da agricultura não é novo e nem começou com as discussões de Seattle. Na ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, os governos reconheceram o “aspecto multifuncional da agricultura, particularmente com respeito à segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável”². Em março de 1998 a OECD, organização que reúne os países mais ricos, declarou “além de sua função primária de produção de fibras e alimentos, a atividade agrícola pode também moldar a paisagem, prover benefícios ambientais tais como conservação dos solos, gestão sustentável dos recursos naturais renováveis e preservação da biodiversidade e contribuir para a viabilidade sócio-econômica em várias áreas rurais ... Agricultura é multifuncional quando tem uma ou várias funções adicionadas ao seu papel primário de produção de fibras e alimentos”³.

Segundo Aldington, o conceito do caráter multifuncional da agricultura e da terra é derivado do conceito de agricultura e desenvolvimento rural sustentável (ADRS). Este último é resultado

² Agenda 21, capítulo 14.

³ OECD – *Declaration of Agricultural Ministers Committee*. 1998

das reflexões da FAO, e de outras instituições nas décadas de 1970 e 1980, a respeito da evolução da agricultura e sua relação com a segurança alimentar, produtividade e sustentabilidade.⁴

O conceito de agricultura e desenvolvimento rural sustentável, no contexto de instituições como a FAO, pode ser resumido como um desenvolvimento sustentável que conserva o solo, a água, os recursos genéticos vegetais e animais, não degrada o meio ambiente, e é tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável. O conceito de multifuncionalidade viria a ampliar esta abordagem, através das seguintes maneiras:

- ampliando o alcance para incluir os serviços prestados pela agricultura para a sociedade em geral;
- estabelecendo um marco para a valorização das compensações mútuas e sinergias entre as diferentes funções da agricultura e o correspondente uso da terra;
- examinando as relações dinâmicas entre as zonas urbanas e rurais em diferentes escalas;
- incorporando toda a gama mundial de situações, desde as sociedades predominantes rurais, onde a produção primária de alimentos e outras mercadorias é prioridade, até as nações altamente industrializadas, com uma pequena população rural e importância da produção primária igualmente modesta.⁵

Enfim, o conceito de multifuncionalidade, nesta abordagem, é um instrumento para se analisar a importância dos sistemas agrícolas e suas relações com outros setores da economia.

Em *paper* apresentado à OMC a Noruega classificou os bens gerados pela agricultura em bens privados e públicos, como demonstra a tabela abaixo⁶:

Com o conceito de multifuncionalidade a análise da agricultura e das políticas públicas que afetam a agricultura (inclusive a comercial), deve ser feita sobre todos os aspectos e/ou funções da agricultura.

As funções múltiplas da agricultura e as diferentes agriculturas

Na discussão do conceito de multifuncionalidade identificam-se as seguintes funções-chave da agricultura:

- **contribuição à segurança alimentar;**
- **função ambiental;**
- **função Econômica;**
- **função Social.**

Evidentemente que os diferentes setores da agricultura desempenham cada uma destas funções de uma maneira distinta. Desta forma, a utilização deste conceito sem a devida diferenciação sobre qual agricultura estamos falando, pode levar a uma uniformização tal que pouco contribui para analisarmos criticamente o desenvolvimento da agricultura.

A contribuição para a segurança alimentar exercida por uma comunidade de agricultores familiares, ou um assentamento de reforma agrária é consideravelmente distinta da contribuição de uma grande propriedade patronal especializada no monocultivo de soja para o mercado externo. Da mesma

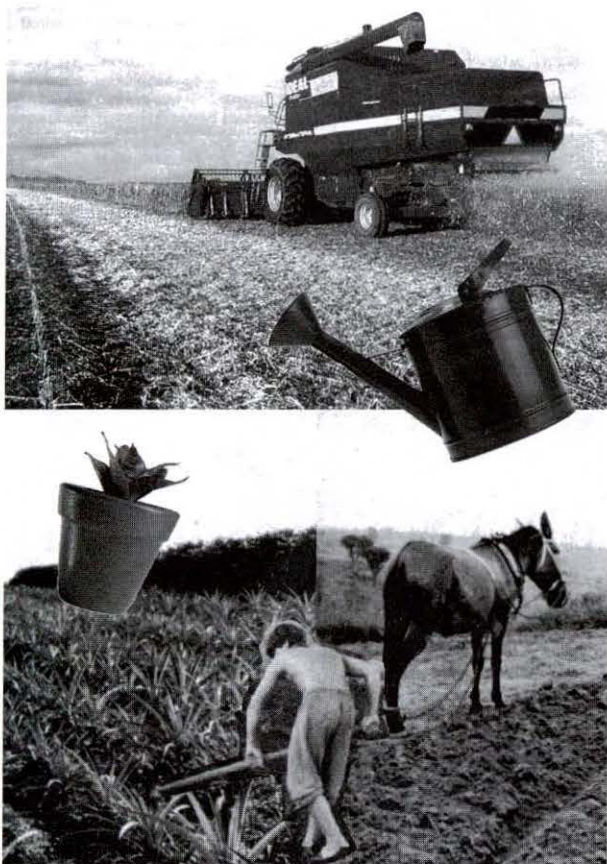
⁴ Aldington, T.J. Multifunctional Agriculture: A Brief Review from Developed and Developing Country Perspectives, FAO 1998.

⁵ Idem

⁶ Paper from Norway, 1999 (WTO-AIE/68)

Agricultura Multifuncional

Bens Privados	Bens Públicos	
Alimentos e fibras	Segurança alimentar de longo prazo	Paisagem agrícola
Agro-turismo	Viabilidade Rural	Diversidade Agrobiológica
Outros produtos comerciais	Herança cultural	Saúde fitossinatória
	Conservação do solo	Outros bens públicos



maneira, os impactos ambientais de um policultivo tradicional são muito diferentes dos impactos da monocultura mecanizada e altamente dependente de insumos químicos. Em relação às funções social e econômica, as diferenças entre os diversos modelos de uso da terra são ainda mais óbvias.

Dessa forma, este interessante instrumento de análise deve ser contextualizado à nossa realidade de um setor agrícola fortemente desigual, onde um enorme fosso separa as realidades da agricultura familiar e da agricultura patronal. Isto significa dizer que as múltiplas funções da agricultura não são comuns ao conjunto da agricultura e que os serviços prestados à sociedade também são distintos, sendo, em alguns casos, até antagônicos.

Em função desta realidade é que analisaremos as múltiplas funções de um setor da agricultura brasileira: a agricultura familiar. Com este recorte nos parece que a discussão sobre o conceito de multifuncionalidade pode ser muito útil para compreender melhor a evolução da agri-

cultura familiar, seu papel no desenvolvimento da sociedade brasileira e, principalmente, analisar criticamente de que maneira as políticas públicas se relacionam com as múltiplas funções da agricultura familiar brasileira.

Agricultura familiar e segurança alimentar

No processo de elaboração do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, representantes do governo e da sociedade civil chegaram à seguinte definição: segurança alimentar e nutricional significa garantir a todos o acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

A agricultura familiar estabelece várias relações com a segurança alimentar. A mais lembrada é como provedora de alimentos para a sociedade. Contudo, se analisarmos os dados do mapa da fome, elaborado pelo IPEA em 1993, veremos que cerca de 50% dos 32 milhões de brasileiros da população abaixo da linha da pobreza vivem no campo. Grande parte desta população rural empobrecida é composta de agricultores e agricultoras familiares excluídos.

Conforme o Censo de Agropecuário 1996, existem no Brasil 4.139.369 estabelecimentos rurais familiares (segundo a metodologia utilizada por INCRA/FAO), ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares. Por outro lado, há 554.501 estabelecimentos patronais, ocupando uma área de 240 milhões de hectares. Os agricultores familiares representam 85,5% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área e são responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional (VPB), apesar de receberem apenas 23,5% do financiamento destinado à agricultura⁷.

⁷ INCRA/FAO *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília, 1999.

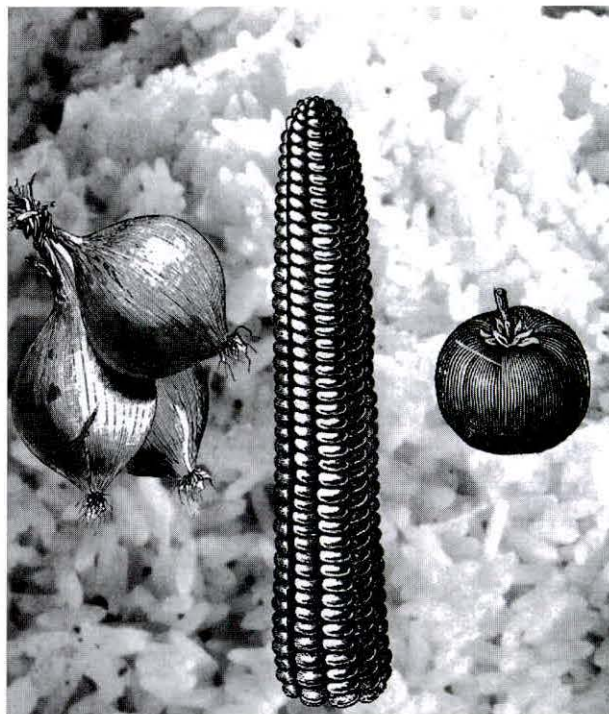
Em relação à produção de alimentos propriamente dita vejamos alguns exemplos baseados no Censo de 1985: tanto em relação à quantidade quanto em relação ao valor, é predominantemente familiar a produção de mandioca e milho nas regiões Norte, Nordeste e Sul e também de arroz no caso do Nordeste. Pelo critério da quantidade, a agricultura familiar é também predominante na produção de leite e aves no Sul, e aves no Norte e Nordeste. Considerando-se somente o valor da produção, é predominantemente familiar a produção de feijão no Norte e no Sul. Em suma, pode-se afirmar que nas regiões Norte, Nordeste e Sul a produção de base familiar de grãos básicos e aves tende a predominar, enquanto no Sudeste e Centro - Oeste a situação é mais favorável para a agricultura patronal⁸.

Com base no Censo de 1995/96, os agricultores familiares produzem 24% do VPB da pecuária de corte, 54% da pecuária de leite, 58% dos suínos, 40% das aves e ovos, 33% do algodão, 72% da cebola, 67% do feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja, 46% do trigo, 58% da banana e 25% do café.⁹

A dimensão da importância da agricultura familiar para a produção de alimentos fica ainda mais nítida quando observamos que 55% da população brasileira em condição de indigência vive no Nordeste, sendo que 63% da população rural em condição de indigência vive no Nordeste. Por outro lado, importantes componentes da dieta da população excluída, como mandioca e arroz (no caso do NE), são produzidos justamente pela agricultura familiar.

A importância da agricultura familiar para a segurança alimentar vai além da produção primária. Sua característica de distribuição de renda e geração de empregos possibilita que milhões de pessoas tenham condições de acessar os alimentos.

Mas é bom salientar que grande parte da insegurança alimentar do Brasil provém da inviabilização da agricultura familiar. O descaso



histórico com esse setor da agricultura, seja através da falta de financiamento adequado, falta de infra-estrutura de produção e comercialização, ausência de políticas públicas de saúde e educação, leva à saída acelerada de agricultores do campo para a cidade. Somente dois anos de Plano Real foram suficientes, por exemplo, para expulsar do campo 400.000 agricultores familiares. Diversos outros permanecem em situação de extrema pobreza.

Enfim, é estratégico o papel desempenhado pela agricultura familiar para a segurança alimentar. Tanto pelo lado da produção de alimentos quanto pelo efeito distribuidor de renda deste setor da agricultura, criando condições para o acesso ao alimento. Ao se elaborar e executar políticas públicas, inclusive a política comercial, deve-se levar em conta também esta função. Ou seja, ao reduzir unilateralmente as tarifas de um produto (como o governo fez centenas de vezes), deve-se avaliar qual

⁸ INCRA/FAO *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília, 1996.

⁹ INCRA/FAO *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*. Brasília, 1999.

sua consequência não apenas de curto prazo, mas também de longo prazo caso se desestruture setores inteiros da agricultura familiar.

Agricultura familiar e a função ambiental

A agricultura é uma das atividades com maior impacto sobre o meio ambiente. Os sistemas agrários ocupam cerca de 45% da superfície total dos ecossistemas brasileiros¹⁰. Há inúmeros exemplos de impactos negativos da agricultura, especialmente do modelo de agricultura da chamada revolução verde: substituição das florestas por monocultivos, erosão de solos (e assoreamento de rios e lagos), contaminação de águas e alimentos com agroquímicos, desequilíbrios na população de insetos e plantas silvestres, etc.

Contudo, a agricultura pode prover um conjunto de serviços ambientais como a conservação de solos e águas, manejo sustentável da biodiversidade, produção de biomassa, etc., cujo valor para as gerações presentes e futuras é incalculável. Mais uma vez, as políticas públicas têm profundo efeito sobre qual o modelo de agricultura que se adota.

**A IMPORTÂNCIA DA
AGRICULTURA FAMILIAR
PARA
A SEGURANÇA ALIMENTAR
VAI ALÉM DA PRODUÇÃO
PRIMÁRIA.
SUA CARACTERÍSTICA DE
DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA E GERAÇÃO DE
EMPREGOS
POSSIBILITA QUE MILHÕES DE
PESSOAS TENHAM
CONDIÇÕES DE ACESSAR OS
ALIMENTOS**

**SOMENTE DOIS
ANOS DE PLANO
REAL FORAM
SUFICIENTES, POR EXEMPLO,
PARA
EXPULSAR
DO CAMPO 400.000
AGRICULTORES
FAMILIARES**

No Brasil, por exemplo, uma série de políticas públicas, desde a pesquisa agropecuária, à extensão rural e crédito rural atrelado ao pacote tecnológico, moldaram o presente modelo altamente devastador na década de 70. No momento presenciamos um conjunto de interesses econômicos que mais uma vez procuram moldar nossas políticas públicas em relação aos transgênicos cujos potenciais impactos ambientais são igualmente graves.

A agricultura familiar tem um papel ímpar no que se refere à função ambiental da agricultura. Por diversas razões a agricultura familiar tem melhores condições para um desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental:

- “seu funcionamento econômico não se fundamenta na maximização da rentabilidade do capital e na geração do lucro a curto prazo, mas está orientado para o atendimento das necessidades da família e para a manutenção a longo prazo das potencialidades produtivas do meio natural, percebido como um patrimônio familiar;
- por sua própria vocação de unidade de produção e consumo, a agricultura familiar valoriza a diversidade através de policultivos e criações distribuídos de forma equilibrada no tempo e espaço;

¹⁰ Codeiro, A; Petersen, P e Almeida S; *Crise sócio-ambiental e conversão ecológica da agricultura brasileira: subsídios à formulação de diretrizes ambientais para o desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro, 1996 mimeo.

- a unidade de produção familiar, quer por sua extensão quer pela forma de organização do trabalho, favorece maiores cuidados técnicos nas operações de manejo, na medida em que aquele que toma as decisões é também o que as coloca em prática;

- enraizada em um meio físico conhecido e sob controle, a agricultura familiar mantém uma relação positiva com o território, o que se revela, sobretudo, na capacidade de valorizar as potencialidades próprias aos ecossistemas naturais em que está inserida, inscrevendo estas potencialidades em suas estratégias de reprodução econômica.”¹¹

A função ambiental é um bem público que a agricultura familiar produz para a sociedade (e tem potencial de produzir muito mais se converter seu modelo de produção em direção à agroecologia). Contudo, ao se debater o financiamento agrícola, o governo mantém algumas normas que praticamente obrigam o agricultor a usar o máximo possível de pesticidas. Ao mesmo tempo, ao se discutir as condições de financiamento, o governo exige a inclusão de juros mais correção monetária usando o argumento de que o crédito rural deve se balizar pelo mercado. Entretanto, os serviços ambientais, assim como os sociais e os relativos à segurança alimentar vão muito além do privado!

A compensação pelos serviços ambientais, além de justa, é necessária. Afinal, todo o potencial ambiental da agricultura familiar se compromete quando a falta de uma componente do sistema põe a perder o equilíbrio. Isto vale para a falta de terra, falta de renda, etc. E quando o sistema se desestabiliza, a lógica da sobrevivência empurra o agricultor para exaurir aquele ambiente.

A agricultura familiar e a função econômica

Agricultura continua sendo fundamental para o crescimento da economia mesmo em países majoritariamente urbanizados, como o Brasil. A agricultura familiar responde por uma parte importante desta contribuição. Como já dissemos, apesar de ocupar somente 30,5% da área e receber

somente 25,3% do financiamento da produção, a agricultura familiar é responsável por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional, isto corresponde a R\$ 18,1 bilhões.¹² Nas regiões Norte e Sul mais de 50% do VPB é produzido em estabelecimentos familiares.

Segundo o estudo do INCRA/FAO “A Renda Total por hectare demonstra que a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, produzindo uma média de R\$ 104,00/ha/ano contra apenas R\$ 44,00 ha/ano pelos agricultores patronais”.¹³ Esta maior eficiência ocorre em todas as regiões.

Apesar da maior eficiência econômica, o financiamento agrícola não corresponde sequer à parte do VBP produzido pela agricultura familiar. Obviamente, o financiamento rural no Brasil continua sendo privilégio da agricultura patronal, que além de socialmente injusta e concentradora de terra e renda é economicamente ineficiente!

A agricultura familiar e a função social

Os movimentos sociais costumam rechaçar, com razão, o posicionamento do governo de encarar a agricultura familiar como “política social compensatória”. Quando se fala de função social no conceito de multifuncionalidade isto vai muito além desse tipo de política.

Muitas zonas rurais, especialmente as comunidades de agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas, estão associadas aos conceitos de cultura, tradição e identidade. O atual fluxo de informações vem transformando aceleradamente algumas destas comunidades. Nesta perspectiva é interessante a adoção de um olhar mais amplo, que leve em conta inclusive o impacto das políticas públicas sobre a sociedade nos

¹¹ Idem

¹² INCRA/FAO *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília, 1999.

¹³ Idem



aspectos culturais. Trata-se de buscar um olhar que não seja exclusivamente baseado na produção.

A viabilidade social da agricultura familiar não depende somente da produção, há um conjunto de fatores sociais como: educação, cultura, lazer, saúde, etc. que podem ser tão importantes quanto o econômico na determinação da viabilidade.

Outro fator fundamental ao se utilizar este enfoque mais amplo é a reflexão sobre os diferentes impactos das políticas públicas em diferentes grupos da mesma comunidade (homens, mulheres, jovens, idosos, etc.). Ao se debater a função social da agricultura devemos, mais uma vez, repetir a necessidade de se contextualizar a realidade de desigualdade da sociedade brasileira. Por exemplo, a Renda Média por estabelecimento familiar no Brasil, com base no Censo 1995/96 (segundo a classificação do INCRA/FAO), foi de R\$ 2.217,00 anuais. Já os estabelecimentos patronais apresentaram a Renda Média de R\$ 19.085,00 anuais,¹⁴ ou seja, cerca de 9 vezes superior.

Evidentemente não podemos falar de função social da agricultura para dois grupos tão distintos. É sabido, por exemplo, que o setor patronal rural é um dos piores empregadores do país, a ponto de 70% dos assalariados rurais brasileiros sequer terem registro em carteira. Os casos de trabalho forçado são recorrentes, enfim o patronato rural desrespeita de forma contumaz os direitos sociais

e trabalhistas dos assalariados rurais, além de gerar pouco emprego.

“A agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural brasileiro. Mesmo dispondo de 30 % da área, é responsável por 76,9% do pessoal ocupado (...) Entre os agricultores patronais são necessários em média 67,5 ha para ocupar uma pessoa, enquanto entre os familiares são necessários 7,8 ha para ocupar uma pessoa”¹⁵ (naturalmente, pessoal ocupado inclui a mão-de-obra familiar).

Enfim, políticas públicas desenhadas somente pelo olhar do mercado, podem ignorar desde valores culturais intangíveis até a geração de emprego e renda.

Multifuncionalidade em disputa

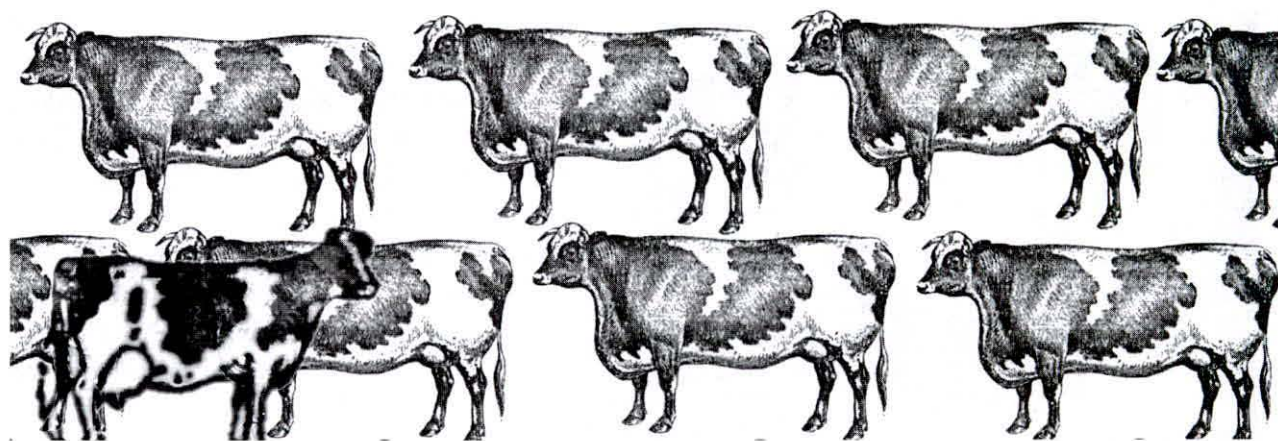
Embora os países europeus venham buscando o reconhecimento da multifuncionalidade nas regras multilaterais de comércio com um objetivo claro de justificar a perpetuação de seus altos subsídios, o conceito está em disputa.

Como vimos, a agricultura familiar brasileira cumpre múltiplas funções para a sociedade, indo muito além da mera produção primária. O reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura familiar pode significar que seu tratamento não pode ser unicamente comercial, ou de mercado. A agricultura familiar provê um conjunto de serviços e bens públicos, tangíveis e intangíveis, de elevado valor para a sociedade em geral. Os meros instrumentos de mercado não são suficientes para dar conta da complexidade do desenvolvimento da agricultura familiar em seus diversos aspectos.

Este reconhecimento das funções múltiplas da agricultura familiar pode implicar em transformações nas políticas públicas domésticas e nos posicionamentos do governo em negociações internacionais. No caso das políticas públicas

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem



domésticas, a multifuncionalidade pode servir de instrumento de análise a ser utilizado na avaliação de alternativas de políticas públicas de forma a refletir sobre seus impactos nas diferentes funções e nas relações entre elas. Mais além do que um instrumento analítico, o reconhecimento desta multifuncionalidade tem a implicação política de transformação das políticas públicas para a agricultura familiar. O financiamento da agricultura familiar, por exemplo, não pode ser submetido a condições simplesmente de mercado. Deve-se buscar formas e condições de financiamento que dêem conta da diversidade de funções deste setor. O conjunto de bens e serviços prestados pela agricultura familiar justificam plenamente que este setor seja subsidiado efetivamente pela sociedade. Naturalmente não estamos falando dos ínfimos subsídios da equalização de juros do PRONAF que chegam à beira do ridículo se comparados às somas de subsídios agrícolas europeus e norte-americanos. O papel desempenhado pela agricultura familiar na sociedade brasileira justifica a destinação de valores muito superiores aos atuais para este setor.

As políticas de pesquisa agropecuária, além da dimensão da produção, precisam ser revistas para responder a demandas apresentadas por outras funções, como a ambiental, por exemplo. Desta maneira, o conjunto das políticas públicas que afetam a agricultura familiar, desde o financiamento da produção, política de preços (atualmente praticamente inexistente), políticas de educação e saúde, etc., devem ser revistas no sentido de

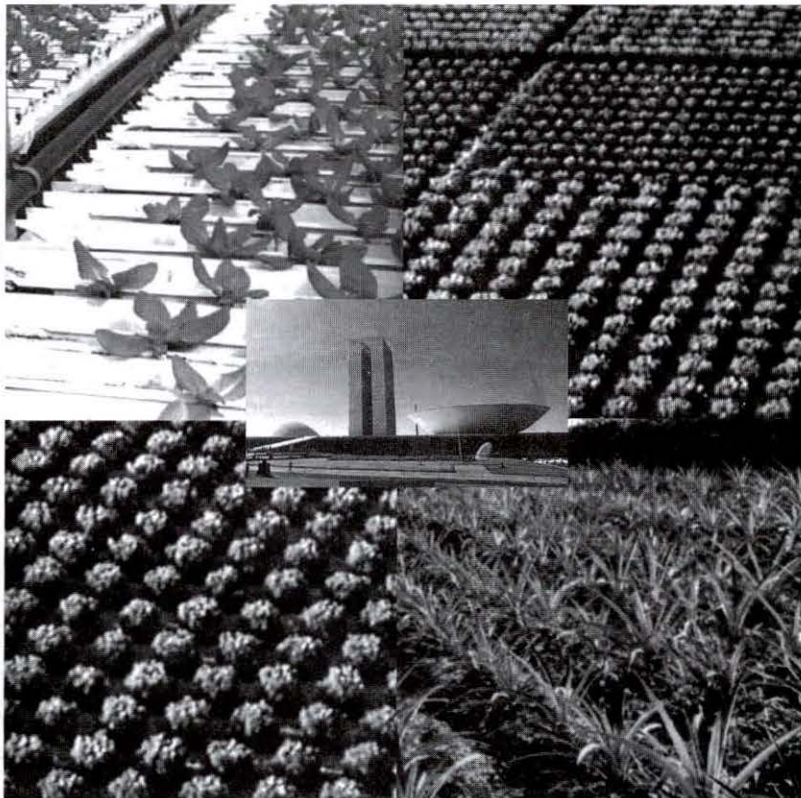
analisar em que medida contribuem para garantir as melhores condições para o exercício das múltiplas funções da agricultura familiar.

A política brasileira de comércio agrícola internacional necessita bem mais que a ampliação de seu enfoque para dar conta da complexidade de nossa agricultura. Na realidade, os tomadores de decisão da política comercial agrícola parecem ignorar solenemente a existência deste setor. Pelo menos é isso que se pode entender das posições brasileiras na OMC e na ALCA. O governo tem uma política comercial “de uma nota só”, ou seja, quer maior acesso ao mercado europeu e norte-americano para alguns produtos brasileiros como soja, suco de laranja, café, açúcar, etc. Não por acaso, pois é exatamente aí que reside o interesse da agricultura patronal. Para atingir este objetivo o governo está preparado até mesmo para uma nova redução tarifária, como afirmou o Ministro Luiz Felipe Lampreia em audiência pública na Câmara dos Deputados prévia à conferência de Seattle. Ou seja, o governo está disposto a liberalizar ainda mais o setor agrícola sem antes sequer avaliar quais foram as consequências da última onda de liberalização em termos de queda de renda do setor, inviabilização de centenas de milhares de estabelecimentos familiares, etc. Apesar de existirem alguns setores da agricultura familiar envolvidos com exportação, é óbvio que o posicionamento internacional do governo está balizado pelos interesses do patronato agroexportador, muitas vezes com graves consequências para o conjunto da agri-

cultura familiar. A inclusão dos interesses deste setor na agenda internacional brasileira, inclusive no que se refere às suas múltiplas funções, é uma tarefa árdua. Na realidade, isto só será possível na medida em que a sociedade civil, especialmente os movimentos sociais no campo, como CUT, CONTAG, MST, MPA e outros, incluam esta temática do comércio internacional em suas agendas. Enquanto isso, o governo segue negociando acordos agrícolas mundo afora (atualmente OMC e ALCA), acordos esses que futuramente poderão ser utilizados como argumento para o não atendimento de demandas de políticas domésticas.

Quanto à posição europeia de multifuncionalidade, cabem alguns comentários. Seu posicionamento em defesa do reconhecimento do caráter multifuncional da agricultura na OMC tem como objetivo, na realidade, a manutenção da chamada caixa azul (que permite alguns pagamentos diretos dos governos aos agricultores), e a continuidade da cláusula de paz e das salvaguardas especiais. Estes instrumentos, na prática, permitiram que os países desenvolvidos mantivessem seus elevados subsídios e seu protecionismo, levando muitas vezes à depressão internacional dos preços agrícolas. Talvez falte incluir no conceito europeu de multifuncionalidade a função internacional, ou seja, os impactos de sua política agrícola em países em desenvolvimento quando, através de subsídios, se mantém os preços agrícolas europeus abaixo do mercado mundial, se promove a superprodução ou se utiliza de subsídios à exportação.

Enfim, se a demanda europeia por multifuncionalidade é sincera, a União Europeia deve reconhecer e respeitar a multifuncionalidade da agricultura dos países em desenvolvimento. Isto significa o apoio da UE a regras mais flexíveis para os países em desenvolvimento no Acordo Agrícola da



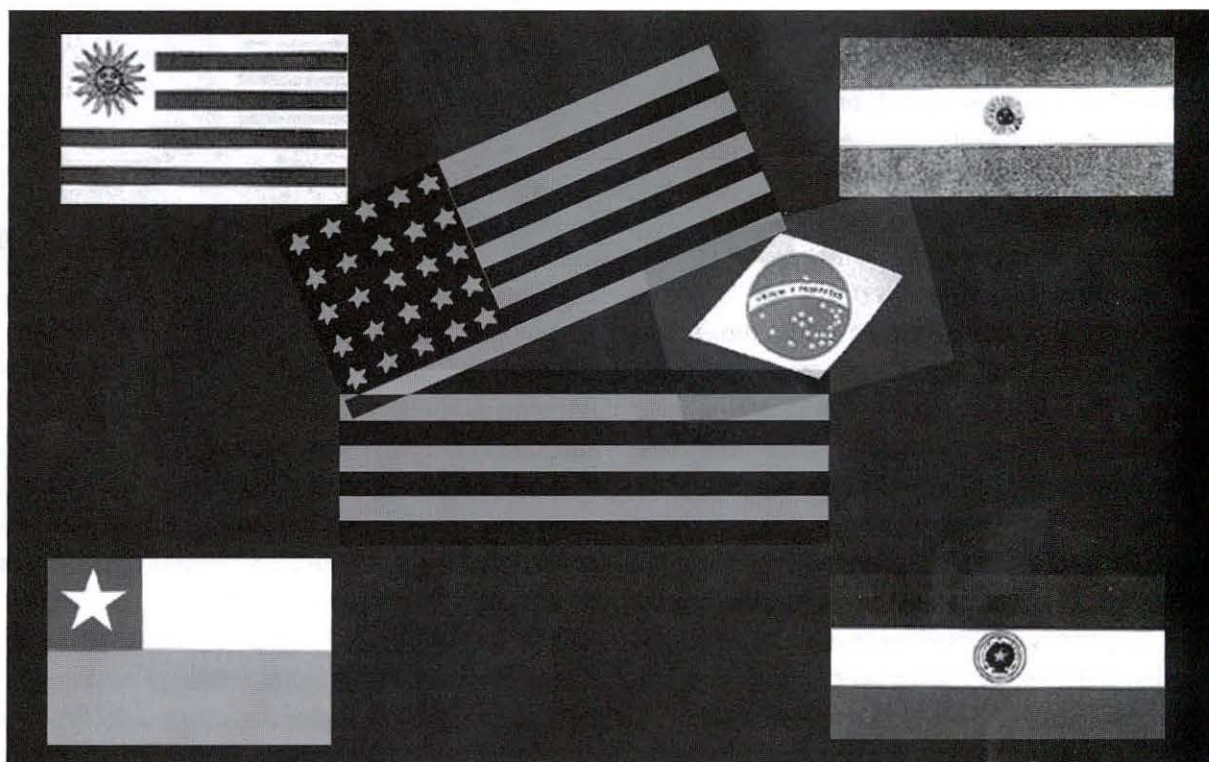
OMC; eliminação dos subsídios à exportação e outras formas de *dumping*, a cláusula de paz e o uso das salvaguardas especiais pelos países desenvolvidos; compromisso com a redução dos pagamentos da caixa azul e um posicionamento multifuncional também em outros temas relacionados à agricultura como, por exemplo, o TRIPS (capítulo da OMC que estabelece normas sobre propriedade intelectual, como patentes e outras).

Em conclusão podemos afirmar que a agricultura familiar exerce múltiplas funções estratégicas para a sociedade e que isto deve ser reconhecido e traduzido em políticas públicas adequadas. O conceito de multifuncionalidade, nesta abordagem, é útil para o fortalecimento deste ator social, a agricultura familiar. A discussão sobre as múltiplas funções da agricultura não pode, entretanto, ignorar a profunda desigualdade existente tanto no campo quanto no cenário internacional. Isto significa que não podemos tratar como iguais as diferentes funções da agricultura familiar e da agricultura patronal e, muito menos, as diferentes funções da agricultura europeia e da agricultura brasileira.

Subsídios para uma Agenda de Direitos Humanos no Mercosul¹

Jacqueline Pitanguy²

Rosana Heringer³



¹ Os dados e análises que deram origem a este texto são resultado de um trabalho coletivo, pelo qual agradecemos a colaboração das seguintes pessoas: Adriana Valle Mota, Camila Vasconcelos, Catalina Infante, Dália Szulik, Flávia Piovesan, Graciela Vasquez, Leila Linhares Barsted, Lillian Celiberti, Line Bareiro, Maria Molinas e Ruth Coelho.

² Diretora Executiva do Fórum da Sociedade Civil nas Américas e Diretora da Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação).

³ Coordenadora de Projetos do Fórum da Sociedade Civil nas Américas e pesquisadora da Cepia.

Introdução

Os seis países que hoje integram o Mercosul possuem uma tradição política semelhante, compartilhando indicadores históricos de violação dos direitos humanos. O passado recente dos regimes militares, que sujeitaram por décadas estes países, coloca-se como uma memória viva destas violações. No momento em que novas formas de integração econômica e política são promovidas, consideramos necessário conhecer melhor e refletir sobre os caminhos atuais da luta pelos direitos humanos nos países do Mercosul. Durante as décadas de 60 e 70 esta luta intensificou-se na resistência à ditadura militar e na defesa das vítimas deste regime.

A despeito da complexidade e das grandes diferenças étnicas e raciais que caracterizam a América Latina, algumas observações gerais podem ser feitas especialmente em relação aos países do Cone Sul, como Argentina, Uruguai, Chile e Brasil, que têm passado por transformações políticas semelhantes nas últimas décadas. O contexto político do Paraguai difere da situação dos países citados, devido ao fato de que a ditadura militar iniciou-se muito antes neste país. Por várias razões econômicas e político-geográficas, tais países sofreram golpes de Estado nos anos 60 e 70 que instalaram governos militares autoritários. Estes governos utilizaram diversas estratégias de coerção e violência institucional para impor suas regras. Instituições democráticas como os parlamentos, sindicatos, imprensa, organizações de classe ou religiosas e universidades foram parcial ou totalmente fechadas, censuradas ou perseguidas. A suspeita em relação aos cidadãos individualmente e à sociedade civil como um todo caracterizava tais governos. As graves violações de direitos humanos fundamentais, como a suspensão do direito ao *habeas corpus*, mudanças nas normas que protegem os prisioneiros de abusos, censura da mídia e uma atmosfera geral de medo e suspeita geraram concomitantemente, a resistência e o surgimento

de diversas organizações de direitos humanos. Tanto as entidades internacionais, como a Anistia Internacional ou o *Human Rights Watch*, como as entidades de cunho nacional passam a atuar na arena pública dos países do Cone Sul. Enquanto os militares reforçavam seu poder, a justiça e os direitos humanos no Cone Sul foram progressivamente se distanciando do Estado, tornando-se um monopólio da sociedade civil. As organizações de direitos humanos centraram suas agendas na denúncia sistemática da violação dos direitos civis e políticos, chamados por alguns autores de direitos humanos de primeira geração⁴.

A falta de transparência por parte do Estado é, ao mesmo tempo, instrumento e consequência dos regimes autoritários, aumentando ainda mais a distância entre as instituições governamentais e as organizações e movimentos sociais. Apesar de avanços ocorridos no sentido de maior transparência nas metas e realizações de governos locais e nacionais, persiste nos países do Cone Sul uma significativa distância entre a sociedade civil e os órgãos de Estado que, por sua natureza, deveriam garantir os direitos de cidadania.

Embora apresentem algumas similaridades, as ONGs de direitos humanos têm níveis de importância diferenciados em cada país latino-americano. No período autoritário, a visibilidade das organizações dependia, em grande medida, da centralidade de sua atuação. Em outras palavras, nos países onde vários tipos de organizações da sociedade civil possuíam visibilidade e influência na resistência ao autoritarismo, as organizações de direitos humanos não tinham um papel tão central como em outros países onde estes grupos se constituíam nas únicas vozes de resistência aos regimes militares.

Duas importantes semelhanças caracterizam o contexto político do Cone Sul: 1) no decorrer dos anos 80, até os anos 90, as instituições

⁴ Ver Bobbio, Norberto – A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

democráticas foram reinstaladas, mas a exclusão dos pobres, não-brancos e mulheres continua, apesar dos esforços para se construir uma sociedade mais inclusiva; 2) hoje estes países são governados por regimes democráticos e a sociedade civil não mais detém o monopólio do discurso de defesa dos direitos humanos.

Apesar de atualmente os governos latino-americanos também “falarem” cada vez mais sobre direitos humanos, a sua linguagem e a das organizações não-governamentais frequentemente diferem. O fato dos governos se manifestarem sobre questões de direitos humanos não significa necessariamente que eles estejam comprometidos na sua implementação. Existe

tenham procurado ampliar suas ações a fim de incluir em suas plataformas outras questões de direitos humanos, permanecem voltadas para as violações de direitos civis e políticos e para a violência de Estado.

De fato, a maioria destas organizações de direitos humanos converge suas agendas na denúncia da violência policial contra a população (especialmente os setores mais pauperizados), nos conflitos rurais e urbanos e contra os prisioneiros comuns. Elas são particularmente ativas na exigência de controle do Estado sobre os grupos paramilitares. Organizações civis invocam o judiciário e as polícias civil e militar a se responsabilizarem por permitirem a proliferação de esquadrões clandestinos que violam sistematicamente os direitos humanos.



uma lacuna entre a linguagem internacional de direitos humanos, a retórica governamental e a proteção concreta destes direitos. A dimensão desta lacuna está relacionada ao poder e à política e é resultado das tensões, lutas e alianças de numerosos atores nacionais e internacionais.

A democratização destes países também aumentou o número de ONGs que, sem necessariamente se autodenominarem como organizações de direitos humanos, vêm, em realidade, desenvolvendo projetos de direitos humanos. Estas ONGs e movimentos sociais têm se voltado para as questões de violência de gênero, direitos sexuais e reprodutivos, saúde e direitos humanos, raça e etnia, meio ambiente, direitos trabalhistas, proteção dos direitos das crianças, entre outras questões. Por outro lado, mesmo que as “organizações tradicionais” de direitos humanos

Em termos de rede, nem todas as organizações de direitos humanos do Cone Sul encontram-se regularmente, mas trocam informações e definem estratégias comuns em momentos de crise. A Argentina, por exemplo, mantém uma Assembléia Permanente de Direitos Humanos. No Brasil, organizações de direitos humanos trabalham de maneira independente, mas o Movimento Nacional de Direitos Humanos funciona como uma rede de informações entre elas.

Nas conferências das Nações Unidas no Rio de Janeiro (1992), Viena (1993), Cairo (1994), Copenhagen (1995) e Beijing (1995), a plataforma dos direitos humanos foi ampliada e reconceitualizada em função da luta das novas ONGs que incluíram questões de saúde, violência doméstica, urbana e rural, reprodução, raça e etnia

e meio ambiente, entre outros temas. Estes novos atores sociais formaram redes nacionais, regionais e internacionais bem estruturadas e, a despeito da diversidade entre elas, têm articulado estratégias internacionais baseadas em pontos consensuais⁵.

O fenômeno da requalificação do discurso dos direitos humanos na América Latina, e particularmente, no Cone Sul, tem sido pouco analisado. No momento em que novas formas de integração econômica e política são promovidas, é necessário conhecer melhor e refletir sobre os caminhos atuais da luta pelos direitos humanos nestes países.

Com esta perspectiva, a CEPIA desenvolveu um estudo sobre os direitos humanos no âmbito do Mercosul⁶. Consideramos ser esta uma tarefa urgente e necessária para que a integração entre estes países seja um fator de aprofundamento dos direitos humanos, tanto em termos da incorporação de novas dimensões da vida na esfera destes direitos como no que diz respeito a sua indivisibilidade.

Este estudo foi desenvolvido como parte das atividades do Projeto “Sociedade Civil e Direitos Humanos no Mercosul”, desenvolvido pela CEPIA, no âmbito do Fórum da Sociedade Civil nas Américas. O Fórum foi estabelecido em reunião convocada pela CEPIA e pelo *Center for Health and Social Policy*, realizada em 1997, no Rio de Janeiro, com a presença de integrantes de organizações da sociedade civil provenientes de 18 países da região. Este Fórum nasce em resposta aos graves problemas de fragmentação enfrentados hoje pelas ONGs e outras organizações da sociedade civil, que as enfraquecem no cenário político, justamente em um momento em que os grandes desafios da globalização demandam respostas ágeis e concertadas por parte destes atores sociais.

Neste contexto, o Fórum da Sociedade Civil nas Américas oferece um espaço de articulação onde organizações que trabalham com temas diversos se fortalecem mutuamente, adotando perspectivas multi-setoriais de análise e traçando estratégias conjuntas frente a desafios comuns.

O Fórum tem chamado a atenção para a ausência da sociedade civil diante do processo de

integração econômica em curso no Cone Sul do continente, o Mercosul, e da urgente necessidade de tomar iniciativas a fim de garantir a sua participação nos debates sobre este mercado comum e suas conseqüências sociais. Seu objetivo é o de contribuir para o estabelecimento de um patamar básico de direitos políticos, sociais, civis, ambientais, de saúde e de proteção contra discriminações de gênero, raça e etnia, ao qual devem os países membros aderir e respeitar, mediante a proposição de uma agenda de direitos humanos para o Mercosul.

O documento *Quadro Comparativo Sobre a Legislação de Direitos Humanos no Mercosul* apresenta um relatório da incorporação dos direitos humanos em leis e instrumentos diversos, com o objetivo de analisar os principais obstáculos para seu exercício, assim como as necessidades e demandas ainda existentes no ordenamento normativo. A partir deste quadro, identificamos o “estado da arte” dos direitos humanos, as recorrências e especificidades entre os cinco países, as principais conquistas e lacunas, tanto no que se refere a seu marco normativo quanto aos instrumentos para sua efetivação.

Através desta análise, o Fórum da Sociedade Civil nas Américas dá continuidade aos estudos comparativos entre os países do Mercosul, iniciados com a realização do trabalho **Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul**⁷. Este estudo conclui que a eficácia das políticas sociais está associada à adoção de estratégias bastante

⁵ Ver Sikkink, Kathryn – “La dimensión transnacional de los movimientos sociales”, in Cuadernos del Foro no 3 – La sociedad civil frente a las formas de institucionalidad democrática. Buenos Aires: CEDES/ CELS, 2000 (Editado por Martín Abregú e Silvina Ramos).

⁶ “Quadro Comparativo sobre a Legislação de Direitos Humanos no Mercosul”, in Cadernos do Fórum No. 4. Rio de Janeiro: Cepia/ Fórum da Sociedade Civil nas Américas, 2000 (no prelo).

⁷ CEPIA/ Fórum da Sociedade Civil nas Américas – Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul. Cadernos do Fórum nº 1. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999.

definidas, que traduzam a opção por resultados mais permanentes e não se limitem a ações emergenciais, e revela importantes informações comparativas sobre as políticas de geração de trabalho e renda e as políticas anti-discriminatórias existentes nos países do Mercosul.

Tendo em mente a diversidade existente entre estes países, é construtivo observarmos a maneira pela qual cada uma dessas sociedades avançou na elaboração de leis voltadas para a defesa de minorias, para o combate à discriminação e ao racismo, na garantia dos direitos da mulher, na concepção que se tem de saúde, nos direitos trabalhistas e na legislação ambiental, entre outros aspectos.

O aprofundamento das relações dentro do bloco regional levará os países membros a buscarem soluções em conjunto e equalização de dispositivos jurídicos internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração. Neste caso, o estudo comparativo possui grande valia, principalmente para que a troca de influências ocorra sempre se espelhando nos instrumentos legais mais democráticos e voltados para o pleno exercício dos Direitos Humanos. Apresentaremos ao longo do texto um resumo dos principais aspectos levantados no quadro comparativo, além de uma conclusão na qual apresentamos alguns pontos que julgamos relevantes com vistas à construção de uma agenda de direitos humanos no Mercosul.

**ENQUANTO
OS MILITARES REFORÇAVAM
SEU PODER, A JUSTIÇA E OS
DIREITOS
HUMANOS NO CONE SUL
FORAM PROGRESSIVAMENTE
SE DISTANCIANDO
DO ESTADO, TORNANDO-SE
UM MONOPÓLIO
DA SOCIEDADE
CIVIL**

Aspectos constitucionais e a ratificação de tratados internacionais

A constituição política de cada um dos países do Mercosul carrega princípios que priorizam a pessoa humana e subordinam as atividades econômicas privadas ao respeito pelos direitos fundamentais do indivíduo e à consideração do interesse social. É evidente que a simples existência de uma nova constituição, ainda que muito avançada, não é suficiente para que os Direitos Humanos sejam efetivamente respeitados e usados.

EXISTE UMA LINGUAGEM INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, A RETÓRICA GOVERNAMENTAL E A PROTEÇÃO CONCRETA DESTES DIREITOS

Além disso, visando o processo de ampliação do conceito de Direitos Humanos, estes países vêm, ao longo dos últimos anos, adotando relevantes Tratados Internacionais voltados para o campo dos Direitos Humanos, que, após devidamente ratificados pelos Estados, passam a ter força de lei, formando, assim, o sistema normativo de proteção aos Direitos Humanos.

Contudo, os países que ratificaram tais documentos internacionais possuem regras próprias para a aplicação dos mesmos. A Constituição da Nação Argentina de 1994, por exemplo, mais recente de todas as Constituições do MERCOSUL, embora sintética, consagra princípios e direitos básicos. No Capítulo I enuncia "Declarações, Direitos e Garantias", nestas entendidas o direito à igualdade, liberdade de religião, liberdade de associação, direito do trabalhador, direito da propriedade, direito do estrangeiro, dentre outros. Atribuiu aos tratados

e acordos internacionais uma hierarquia superior às leis internas, de maneira a serem interpretadas harmoniosamente, com os direitos e garantias da Constituição vigente⁸. Assim, os tratados e acordos com vigência posterior à constituição poderão adquirir hierarquia constitucional depois de aprovados pelo Congresso. Contudo, os acordos não mencionados no artigo 75 da Constituição Argentina, mesmo depois de aprovadas pelo Congresso, dependerão de regulamentação por lei para terem vigência nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, do ano de 1988, é extremamente analítica. Em seu Título I, “Dos Direitos Fundamentais”, faz constar a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos Direitos Humanos entre os princípios essenciais em que se fundamenta a República Federativa do Brasil na qualidade de Estado Democrático de Direito. De fato, a Constituição não usa especificamente a expressão Direitos Humanos no restante do texto, mas os princípios destes direitos também estão previstos nos Capítulos I e II. A Carta de 88 atribui aos direitos enunciados em tratados internacionais a hierarquia de norma constitucional, incluindo-os no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos, que apresentam aplicabilidade imediata⁹, ou seja, com esta devida incorporação, a Constituição estabelece aos direitos internacionais uma hierarquia especial, qual seja, de norma constitucional.

A Constituição da República do Paraguai também é recente, pois data de 1992, e aborda de forma extensa direitos, deveres e garantias constitucionais, neles incluindo liberdades, igualdades, direitos de família, povos indígenas, saúde, educação, cultura e trabalho. Os tratados e acordos internacionais no Paraguai, depois de aprovados por lei pelo Congresso, passam a integrar o ordenamento jurídico deste país, no qual ocupam, diferentemente da Argentina e do Brasil, o segundo degrau na ordem hierárquica das normas, depois da Constituição e antes das leis¹⁰.

A Constituição da República Oriental do Uruguai enuncia estes mesmos direitos e liberdades

na sessão referente a “Direitos, Deveres e Garantias”. As normas internacionais terão vigência interna, sendo desnecessária a regulamentação específica da matéria pelo Poder Legislativo. Prevalecerá a cláusula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas por árbitros e outros meios pacíficos. A República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.

A Constituição Política da República do Chile, de 1980, diferentemente dos demais países analisados, data ainda do período do regime militar. Em seu Capítulo III apresenta os “Direitos e Deveres Constitucionais”, no qual são enunciados princípios da integridade física e moral, igualdade de liberdade de consciência e religião, meio ambiente, direito à educação, direito a associação, direitos políticos, direito do trabalho e seguridade social. A aprovação dos tratados internacionais, conforme o artigo 50, somente poderá ser efetuada através de lei após a ratificação do Presidente da República. Em relação à sua hierarquia, o artigo 5º da Constituição, alterado em 1989, com o advento da democracia, estabelece que: “O exercício da soberania reconhece como limitação o respeito aos direitos essenciais que emanam da natureza humana” e que “É dever dos órgãos do Estado respeitar e promover tais direitos, garantidos por esta Constituição, assim como pelos tratados internacionais ratificados pelo Chile”¹¹. Esta modificação tem levado a doutrina majoritária e, mais recentemente, também a certa jurisprudência a interpretarem que, no caso de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, uma vez ratificados pelo Congresso, passam a ter hierarquia constitucional e, portanto, prevalecem sobre as leis que se oponham a eles, sem necessidade de modificação expressa das mesmas.

⁸ Art. 75, XXII da Constituição da Nação Argentina.

⁹ Art. 5º, §1º e §2º da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁰ Art. 137 da Constituição da República do Paraguai.

¹¹ Lei 18.825, de 17 de agosto de 1989.

Informativo da Aprovação, Assinatura e Ratificação de Tratados, Convenções e Pactos Internacionais

Instrumento	Ano de Aprovação pela ONU/ OEA	Ano de Ratificação Argentina	Ano de Ratificação Brasil	Ano de Ratificação Chile	Ano de Ratificação Paraguai	Ano de Ratificação Uruguai
Convenção para Prevenção e a Repressão de Crime de Genocídio	1948	1956	1948	1953	1948	1967
Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição	1949	1957	1958	Não ratificou	Não ratificou	Não ratificou
Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	1951	1961	1960	1972	1969	1970
Convenção para os Direitos Políticos da Mulher	1952	1961	1963	1967	1990	1981
Convenção para Matrimônio	1964	1970	1970	1970	Não ratificou	Não ratificou
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	1965	1968	1968	1971	Não ratificou	1968
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	1969	1984	1992	1991	1989	1985
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	1979	1985	1984 ¹²	1989	1986	1986
Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes	1984	1987	1989	1989	1990	1986
Convenção sobre os Direitos das Crianças	1989	1990	1990	1990	1990	1990
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ¹³	1994	1996	1995	1998	1995	1996

¹² Em 1984 o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher com reservas nos artigos 15 e 16, concernentes à igualdade entre homens e mulheres no exercício da sociedade conjugal. Essas reservas foram retiradas em 20.12.1994. Até o momento não assinou o Protocolo Opcional à Convenção.

¹³ Convenção de “Belém do Pará”.

Legislação de Direitos Humanos no Mercosul: uma síntese

Podemos observar convergências e discrepâncias no que diz respeito à legislação referente aos direitos humanos nos países do Mercosul. Em alguns temas, identificamos uma proximidade muito maior do que em outros, o que nos remete à necessidade de estabelecer quais seriam os patamares mínimos de onde poderíamos partir, em termos de legislação e de políticas a serem adotadas, a fim de tornar o exercício e a proteção dos direitos humanos na região uma realidade cada vez mais concreta.

Num sentido amplo, poderíamos afirmar que o Brasil avançou significativamente em termos da adequação da legislação nacional às normas internacionais de direitos humanos. A constituição paraguaia, fortemente inspirada na legislação brasileira, também apresenta importantes avanços neste campo.

A Argentina, por sua vez, apresenta muitas inovações importantes na legislação em nível provincial, incluindo aspectos que, em muitos casos, estão à frente da legislação nacional, o que, em menor escala, ocorre também no Brasil.

Chile e Uruguai são os países que apresentam menores avanços em temas ligados ao comportamento e às mudanças culturais, reflexo do próprio caráter mais conservador destas sociedades. Apresentam, entretanto, uma maior consolidação em termos de políticas sociais e de prestação de serviços básicos.

Diante deste quadro, o que podemos esperar em termos de avanços no processo de unificação

regional no campo da proteção e promoção dos direitos humanos? Esta é a próxima etapa do nosso trabalho, para a qual arriscamos preliminarmente algumas hipóteses e sugestões, que apresentaremos a seguir.

a) No que diz respeito à ratificação de tratados internacionais, ainda existe a necessidade de que Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai ratifiquem algumas convenções e pactos.

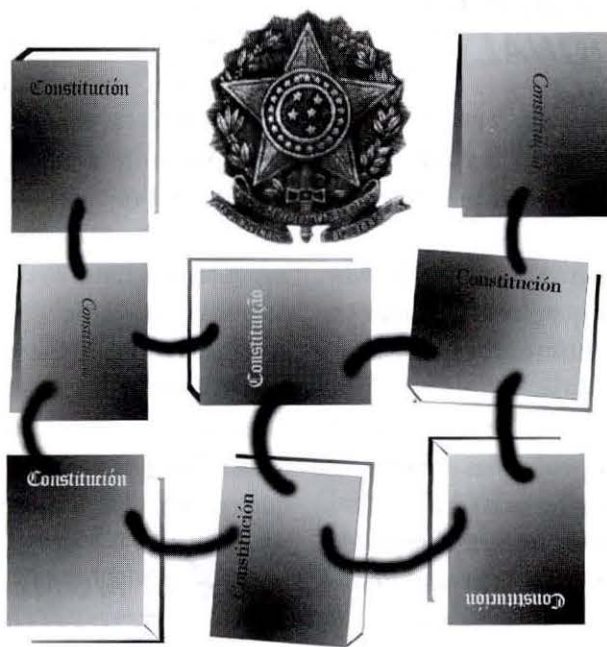
b) O tema referente aos direitos civis e políticos é um dos que apresenta maior convergência entre os cinco países analisados. Existe uma consolidação de princípios que regem o Estado de Direito e as liberdades individuais em termos

da legislação de cada país. Uma questão específica neste campo refere-se à necessidade de unificar os posicionamentos dos diferentes países em relação à pena de morte, adotando possivelmente a forma constante da constituição do Uruguai (não se aplicará a pena de morte por nenhum motivo).

c) Existem grupos socialmente vulneráveis que enfrentam problemas comuns em todos os países. A fim de

implementar políticas que protejam e promovam a igualdade entre os diferentes grupos nestas sociedades, podem ser articuladas ações comuns, tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil, em relação aos seguintes grupos:

- populações indígenas: são necessários avanços nas políticas voltadas para demarcação de terras e garantia de preservação da cultura, inclusive através da educação multicultural, enunciada em diversos programas governamentais;



**... APRESENTA-SE, DE FORMA
CADA VEZ
MAIS PREMENTE, A
NECESSIDADE DOS PAÍSES
DO MERCOSUL SE
ARTICULAREM, A PARTIR DE
UMA AGENDA
COMUM, EM AÇÕES
CONJUNTAS VISANDO
COMBATER VIOLAÇÕES DOS
DIREITOS HUMANOS E
OUTROS DELITOS QUE
OCORREM NO ÂMBITO
TRANSNACIONAL E
REGIONAL**

- população negra: avanços na legislação anti-racista e em experiências de políticas de promoção da igualdade;

- crianças e adolescentes: unificação da legislação respeitando a adequação à Convenção dos Direitos da Criança, nos casos do Chile, Paraguai e Uruguai;

- portadores de deficiência: necessidade de implementação de legislação e programas específicos, na linha dos que existem no Uruguai e Chile;

- mulheres: importância da implementação de programas de promoção da igualdade no âmbito do mercado de trabalho e reformulação da legislação pertinente, nos casos do Chile e Uruguai, para que não mais façam referência aos crimes sexuais como crimes contra a ordem ou moral familiar.

- d) Intercâmbio e troca de experiências sobre programas de prevenção e combate à violência doméstica, previstos em todos os países.

- e) Proposta de discussão e unificação sobre a legislação referente aos crimes sexuais, eliminando quaisquer referências a aspectos tais como “defesa da honra” e outros afins. A melhor experiência nesse sentido é o recente Código Civil paraguaio, promulgado em 1997.

- f) Incorporar conjuntamente à legislação de

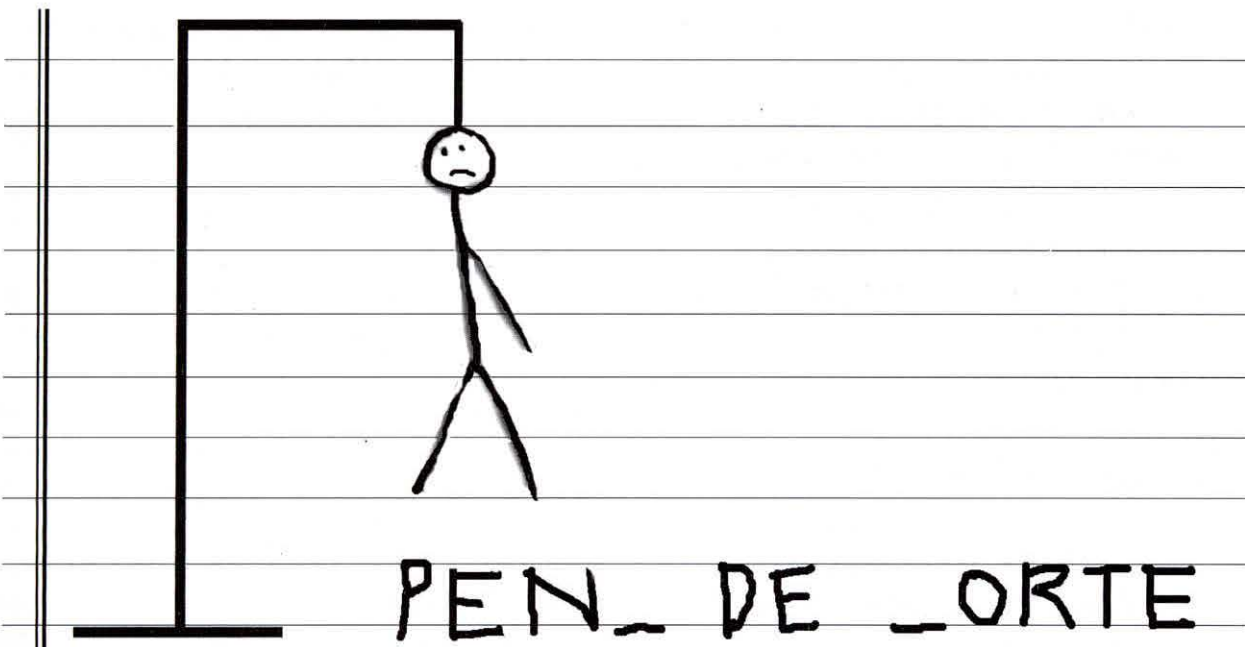
cada país o princípio da livre orientação sexual e da não discriminação em função da mesma.

- g) No que diz respeito à proteção ao meio ambiente, é necessário estimular também ações conjuntas e troca de experiências. No caso do Argentina, demanda-se um maior detalhamento e especificação dos mecanismos de proteção ambiental existentes no âmbito legal. A legislação ambiental do Paraguai merece destaque pelo seu detalhamento e abrangência, podendo servir de subsídio para os demais países.

- h) Direitos trabalhistas: área de maior avanço em termos de medidas conjuntas entre os países da região. É importante aqui fazer referência à Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, assinada pelos dirigentes de todos os países do bloco. Torna-se necessário estabelecer prioridades que garantam a proteção a direitos básicos em comum, principalmente aqueles contidos neste documento.

- i) Em relação ao Direito de Família, são necessários avanços no Chile, no que diz respeito à legislação referente ao divórcio. Além disso, é preciso promover a unificação da legislação referente a aspectos como idade mínima para o casamento, criminalização do adultério e reconhecimento da união estável. Neste último aspecto, Argentina, Chile e Uruguai precisam elaborar mecanismos legais que reconheçam a mesma.

**ATÉ O MOMENTO, O QUE SE
FORMULOU SOBRE
MERCOSUL EM TERMOS
JURÍDICOS TEM AVANÇADO
BASICAMENTE
EM RELAÇÃO AO DIREITO
COMERCIAL E TRIBUTÁRIO,
ALÉM DA
TEMÁTICA TRABALHISTA,
E POUCO OU
QUASE NADA EM TERMOS
DOS DIREITOS
HUMANOS**



j) Saúde e direitos reprodutivos: é necessário estabelecer troca de experiências sobre programas voltados para a saúde reprodutiva e o planejamento familiar, previstos em todos os países como direito individual e como ação a ser promovida pelo Estado (em termos de informação e oferta de meios). Além disso, é preciso unificar a legislação sobre aborto legal vigente nos diferentes países, fazendo com que Chile, Paraguai e Uruguai contemplem a não criminalização ao menos do aborto terapêutico ou em caso de estupro.

k) Um aspecto específico dentro do tema da saúde diz respeito aos programas voltados para a prevenção e tratamento dos portadores de HIV/AIDS. Do ponto de vista do tratamento, é importante salientar que o Brasil é o único que distribui gratuitamente o coquetel antirretroviral. Caberia investigar a posição dos planos de saúde em relação aos portadores de HIV/AIDS e o estabelecimento de mecanismos que previnam a discriminação dos portadores de HIV/AIDS no mercado de trabalho.

Na perspectiva de indivisibilidade dos direitos humanos, cabe ainda ressaltar algumas questões no âmbito das políticas sociais e compensatórias que deverão ser consideradas:

- implantação de programas de seguro-desemprego em todos os países do Mercosul;

- homogeneização das medidas de desemprego atualmente utilizadas nos sistemas estatísticos de cada país;

- produção e análise de indicadores mais refinados e de caráter comparativo sobre pobreza nos diversos países;

- analisar e comparar diferentes experiências de programas voltados para políticas sociais compensatórias que possam ajudar criativamente na implantação de programas semelhantes nos demais países;

- refletir sobre os critérios estabelecidos para o acesso às políticas compensatórias, revendo possivelmente o critério que estabelece a focalização geográfica dos programas sociais.

Dois outros aspectos merecem ser mencionados ao tratarmos da proteção dos direitos humanos na região. Em primeiro lugar, apresenta-se, de forma cada vez mais premente, a necessidade dos países do Mercosul se articularem, a partir de uma agenda comum, em ações conjuntas visando combater violações dos direitos humanos e outros delitos que ocorrem no âmbito transnacional e regional, tais como o tráfico de armas, o tráfico de drogas, redes de prostituição (inclusive infantil), crimes que ocorrem na Internet, tais como a incitação ao racismo e à xenofobia, entre outros.

**PROPOMOS QUE, À LUZ DOS
PARÂMETROS JÁ
ADOTADOS PELO
MERCOSUL ENQUANTO
ORGANIZAÇÃO
INTERNACIONAL E
INTERGOVERNAMENTAL E
DESTE QUADRO
NORMATIVO, A PERSPECTIVA
SEJA A
DE ADOTAR A PREVALÊNCIA
DA NORMA
MAIS BENÉFICA
EM CADA MATÉRIA
ANALISADA**

Finalmente, embora não tenha sido explicitamente tratado neste documento, não podemos deixar de fazer referência aos processos de investigação e punição dos responsáveis por crimes de natureza política ocorridos nos períodos de ditadura militar no conjunto dos países investigados. Reconhecemos a importância desta investigação como marco fundamental para a vigência do Estado de Direito nestes países. Neste sentido, também a articulação regional se faz necessária, a fim de enfrentar aspectos que extrapolam a capacidade de investigação de cada país, tais como as ações conjuntas das forças armadas de vários países, como no caso da Operação Condor, que recentemente voltou a ser objeto de investigação.

Os aspectos aqui elencados são apenas um ponto de partida para a elaboração de uma agenda de direitos humanos no Mercosul. A fim de aprofundá-los, torna-se fundamental analisar em que medida diferentes setores de cada país reconhecem estas demandas como direitos e estão dispostos a pensar num projeto de sociedade e de acordo regional que leve em conta estas várias dimensões, não apenas de forma retórica, mas como direitos e políticas efetivas.

**Subsídios para uma Agenda de
Direitos Humanos para o
Mercosul**

1) Marcos doutrinários e políticos

Até o momento, o que se formulou sobre Mercosul em termos jurídicos tem avançado basicamente em relação ao Direito Comercial e Tributário, além da temática trabalhista, e pouco ou quase nada em termos dos direitos humanos. Torna-se, portanto, necessário apontar parâmetros éticos e morais que sirvam de referência para as organizações regionais de cunho econômico, tais como o Mercosul. Estas organizações cada vez mais deixam de se reduzir à criação de um espaço comum para a livre circulação de bens, mercadorias e serviços, tornando-se também um órgão que possui objetivos de natureza política concernentes à democracia e aos direitos humanos.

Analisando a legislação relativa ao Mercosul, avaliamos que, aos poucos, os documentos vêm incorporando princípios que têm a democracia e os direitos humanos como parâmetro. Se comparado, porém, com a União Européia, veremos que no Mercosul ainda é tímida a incorporação destes princípios. A área dos direitos trabalhistas foi a que obteve mais avanços, com a Carta Sócio-Laboral. Outras áreas, tais como a proteção ambiental, o direito do consumidor, a assistência judiciária e a cooperação e intercâmbio em matéria cultural e educacional também têm sido objeto de acordos específicos.

**É NECESSÁRIO ENCONTRAR
UMA PAUTA
COMUM DE DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS,
CONSIDERANDO
AS ESPECIFICIDADES
JURÍDICAS, POLÍTICAS
E CULTURAIS DE CADA
PAÍS**

Propomos que, à luz dos parâmetros já adotados pelo Mercosul enquanto organização internacional e intergovernamental e deste quadro normativo, a perspectiva seja a de adotar a prevalência da norma mais benéfica em cada matéria analisada. Isto inclui, por exemplo, que se adotem as normas mais protetoras no âmbito dos direitos sociais e que não sejam aceitos retrocessos nos temas analisados¹⁴.

Ainda fazendo uma comparação com a União Européia (UE), deve ser levado em conta que o Mercosul é um organismo muito recente, cuja criação data de 1991 com o Tratado de Assunção. Diferentemente, os primeiros acordos que deram origem ao que hoje é a União Européia datam de 1951. Ainda assim, na UE, a carta de Direitos Humanos foi promulgada apenas em 1997. Trata-se, portanto, de um processo histórico de amadurecimento na organização dos blocos regionais.

Vem sendo discutida também a possibilidade de monitoramento dos direitos humanos no Mercosul tendo como base os tratados internacionais a respeito, incluindo a possibilidade de sanções nos casos de não cumprimento dos mesmos, através de órgãos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta estratégia se torna possível na medida em que o Mercosul seja reconhecido como um sujeito de direitos internacional, o que ainda é difícil pelo fato de nos encontrarmos no estágio de organização intergovernamental e não de organização supranacional. A OEA (Organização dos Estados Americanos) e a ONU (Organização das Nações Unidas) são sistemas de Estados e a possibilidade de inclusão do Mercosul como membro deve ser pensada como algo que poderá se realizar dentro de algumas décadas apenas. Aliás, este mesmo tema tem sido objeto de debate no âmbito da UE: é necessário que ela ratifique os tratados internacionais ou a ratificação de cada país membro já é suficiente?

Ainda no campo dos marcos políticos que devem ser levados em conta para a elaboração de uma agenda de direitos humanos, é preciso não desprezar os desafios impostos pelo impacto da

globalização econômica na região. Precisamos ter clareza em perceber que buscamos conjugar uma gramática de direitos humanos num cenário de dificuldades impostas pelas atuais orientações da política econômica internacional: neoliberalismo, abertura dos mercados, disciplina fiscal, flexibilização dos direitos sociais e ambientais, reforma tributária, privatização e redução dos gastos públicos. A própria desigualdade interna do Mercosul em relação à situação econômica dos países, com ampla supremacia por parte do Brasil e Argentina, apresenta-se como uma limitação à plena realização dos direitos humanos na região.

A estas dificuldades estruturais na implementação dos direitos humanos, podemos agregar também a presença ainda ostensiva das forças militares na política de alguns países da região, a ação pouco controlada das empresas multinacionais, além da corrupção e impunidade que perpassam as estruturas de poder em nossas sociedades, diminuindo a credibilidade e a legitimidade dos aparatos jurídicos e políticos de cada Estado e dificultando o estabelecimento de políticas e procedimentos de gestão universais.

Diante de todos estes desafios, coloca-se como tarefa para a sociedade civil atuar de maneira mais eficaz para alterar este quadro, interferindo e refletindo sobre os impactos dos processos de formação de blocos econômicos na vida dos cidadãos de cada país. Como compatibilizar uma discussão mais ampla sobre direitos quando se tem padrões de desigualdade tão profundos a enfrentar?

Torna-se ainda mais importante construir uma agenda não apenas no âmbito legislativo, mas também incluir aspectos referentes às políticas públicas no âmbito do executivo, monitorando indicadores e disseminando experiências exitosas em diferentes áreas. A legislação analisada aqui, portanto, é apenas um primeiro passo nesta construção.

¹⁴ Piovesan, Flávia. "Temas de Direitos Humanos". Ed. Max Limonad. São Paulo, 1998.

A constituição de cada um dos países analisados poderia ser o principal marco legal a ser tomado como ponto de partida para a elaboração da agenda, dado o conteúdo progressista das mesmas e a sua adequação às principais normas internacionais de direitos humanos. Entretanto, um segundo passo seria o “saneamento” da legislação infraconstitucional, em muitos casos incompatível com a proteção destes direitos. Será também necessária a harmonização da legislação ordinária entre os países.

É necessário encontrar uma pauta comum de defesa dos direitos humanos, considerando as especificidades jurídicas, políticas e culturais de cada país. Como lidar com a diversidade inclusive em relação aos aparatos jurídicos? É preciso reconhecer e compreender melhor os motivos que levaram à heterogeneidade existente entre os países em termos dos avanços e limitações em relação aos direitos humanos.

Um outro marco fundamental diz respeito à necessária conciliação entre a noção de direitos coletivos e os direitos individuais. O “homem” sujeito de direitos é um indivíduo abstrato. Torna-se necessário articular a noção de direitos básicos e dignidade humana com a pluralidade das sociedades e as diferenças individuais. Como articular o coletivo com a pluralidade que cada vez mais se expressa através de movimentos sociais que se constituem como atores sociais específicos? Em muitos casos, teme-se a diversidade, porque se vê no distinto uma ameaça, mais do que uma oportunidade. É necessário avançar para estabelecer uma outra concepção da diferença, por mais utópico que seja. Quando falamos em direitos humanos, falamos de **sujeitos**, que precisam ser qualificados e reconhecidos como tal.

2) Aspectos institucionais do Mercosul

O Mercosul hoje se constitui numa união aduaneira imperfeita, com a previsão de constituir-se como mercado comum a partir de 2015. Entretanto, neste intervalo a ALCA deve começar a operar a partir de 2005, trazendo novos desafios que ameaçam a integração sub-regional. De forma



geral, as instâncias de gestão e administração do Mercosul caracterizam-se por sua baixa institucionalidade e pela quase ausência de estrutura física e recursos para o seu funcionamento. O Grupo Mercado Comum (GMC), órgão decisório do Mercosul, é uma instância constituída por representantes de governo, sendo pouco permeável à participação da sociedade civil. Tal quadro reproduz-se nas comissões, sub-grupos temáticos, comitês técnicos e reuniões especializadas, nos quais são elaboradas recomendações ao GMC.

Os principais espaços de representação da sociedade civil são o sub-grupo de trabalho 10 (Trabalho, Emprego e Previdência Social), estabelecido em 1992, a partir do Tratado de Assunção, e o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), constituído após o Protocolo de Ouro Preto (1995).

No primeiro caso, a participação é tripartite, contando com representantes dos trabalhadores, dos

empresários e dos governos. No âmbito deste sub-grupo, a proposta inicial dos trabalhadores era redigir e aprovar uma "Carta Social", que contemplasse grande diversidade de direitos e aspectos sociais. A postura do movimento sindical na articulação regional ultrapassou em muito os temas do trabalhismo clássico, abrangendo várias temáticas sociais e envolvendo-se na disputa sobre o modelo de integração a ser implantado. Entretanto, a negociação para a elaboração de uma Carta Social tornou inviável sua aprovação. Posteriormente foi proposta a assinatura de um "Protocolo Sócio-Laboral", anexo ao Tratado de Assunção, com efeito vinculante e prevendo punições para o não cumprimento das suas cláusulas. Mais uma vez esta proposta inviabilizou-se, tornando possível apenas a adoção de uma "Declaração (ou Carta) Sócio-Laboral", em 1998, cujo cumprimento é fiscalizado por um Comitê Sócio-Laboral especialmente composto para este fim. Este comitê não tem poder de sanção, mas apenas de propor recomendações sobre políticas e programas destinados a fazer cumprir a declaração.

O Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), por sua vez, é a única instância do Mercosul que não conta com a participação dos governos. Sua composição tripartite prevê a representação de trabalhadores, empresários e organizações da sociedade civil, totalizando 36 membros (9 de cada país). Este tem sido o espaço de discussão dos temas sociais no plano regional. O debate neste Fórum tem se concentrado no conhecimento e recomendação das melhores práticas no âmbito das políticas sociais. A avaliação de representantes de trabalhadores é de que a atuação neste fórum por parte da sociedade civil ainda se caracteriza por uma postura reativa e pouco propositiva, pois atua-se frequentemente acompanhando a agenda colocada pelos governos.

O debate sobre a garantia e proteção dos direitos humanos pode se dar em vários espaços institucionais dentro do Mercosul, mas avaliou-se que os principais seriam o FCES, o sub-grupo temático sobre trabalho, emprego e previdência e também a Comissão Par-

lamentar Conjunta, que pode ter uma atuação mais efetiva no que diz respeito à harmonização das legislações nacionais em diversas áreas. Uma possível proposta seria a criação de uma coordenação de Direitos Humanos dentro do FCES, que funcionaria como principal espaço de discussão destes temas.

Ainda encontramos um grande déficit democrático no Mercosul, já que a sociedade civil não é ouvida nas suas instâncias. A morosidade dos processos de institucionalização também traz limitações à atuação da sociedade civil. Isto ocorre, entre outros fatores, em função da incerteza que cerca o futuro do Mercosul, em face da ALCA e das dificuldades econômicas por que passam os países membros. O status de união aduaneira imperfeita dificulta a aceleração da harmonização da legislação, dada a incógnita sobre a constituição de um Mercado Comum em médio prazo. Reconhece-se, entretanto, que toda a dimensão social existente no Mercosul, ainda que restrita e insuficiente, é fruto da atuação do movimento sindical, com o qual as organizações de direitos humanos e ONGs têm muito a aprender.

Estas dificuldades não impedem que as organizações da sociedade civil procurem criar seus espaços próprios de atuação e constituírem-se em atores que terão o papel de trazer para o debate sobre integração regional aspectos referentes ao pleno exercício dos direitos humanos. O monitoramento da realização destes direitos no processo de integração constitui-se numa tarefa fundamental da sociedade civil.

Estratégias de atuação das organizações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil nos quatro países que compõem o Mercosul e também no Chile possuem longa tradição de mobilização social e luta pela garantia e proteção dos direitos humanos. A articulação de redes e a atuação conjunta em termos regionais também vem sendo uma experiência crescente ao longo das últimas

décadas, mas esta articulação se dá com mais frequência em relação a temas específicos. O movimento de mulheres, as organizações ambientalistas e o movimento sindical são exemplos de articulações bem sucedidas em âmbito regional e internacional. O desafio que se coloca hoje para as organizações da sociedade civil é integrar em termos regionais, mas também em âmbito temático, sua atuação.

Em primeiro lugar, cabe enfatizar a necessidade de uma troca permanente entre o movimento sindical e as organizações da sociedade civil que atuam em relação a temas específicos. Estas agendas, anteriormente isoladas, ganham uma integração crescente, com repercussões positivas para todos os campos. Da mesma forma, a releitura da situação em que se encontra o exercício de determinados direitos, tendo a perspectiva de sua inter-relação com outras temáticas, pode gerar mudanças importantes nas formas de luta para o pleno exercício destes direitos. Cabe exemplificar aqui a experiência do movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos, que, através da constatação de que áreas residenciais degradadas coincidiam com os locais de moradia de pobres, negros e imigrantes, permitiu uma articulação decisiva entre o movimento ambientalista e o movimento pelos direitos civis naquele país, com resultados concretos em termos de revisão de políticas.

A estratégia de mesclar as agendas também deve ser destacada como um importante instrumento de mobilização por mudanças no

âmbito da legislação vigente sobre família, saúde e direitos reprodutivos. Frequentemente as legislações nacionais reconhecem a necessidade de proteger e fortalecer as famílias, sem necessariamente levar em conta que esta proteção deve se dar na medida em que não viole princípios básicos como a liberdade individual e a integridade física dos cidadãos. Em nome da proteção à família muitas vezes se violam direitos individuais e isto deve ser revisto. No caso específico da violência doméstica deve ser destacado que não apenas o Estado deve ser considerado como agente violador dos direitos individuais, mas também no âmbito privado da família ocorrem casos de abuso físico e psicológico que se caracterizam como tortura.

Para além desta atuação cada vez mais integrada em termos das agendas específicas de cada movimento ou organização, coloca-se a necessidade permanente de que as organizações da sociedade civil se constituam como atores sociais relevantes a fim de pressionar para que as legislações atualmente existentes sejam efetivamente cumpridas, não sofram retrocesso e sejam ampliadas. A distância entre os tratados e declarações internacionais e regionais, as legislações nacionais e a prática de aplicação dos direitos será superada apenas através da pressão de atores sociais fortes e legítimos.

Uma sociedade civil fortalecida e organizada também pode atuar em forma de pressão em relação a desafios urgentes à garantia dos direitos humanos





na região, tais como a questão da impunidade, da corrupção e a situação dos migrantes.

Uma das estratégias que podem ser adotadas pelas organizações da sociedade civil é a construção de mecanismos de monitoramento do impacto das políticas no âmbito do Mercosul, através de informes anuais que a sociedade civil poderá produzir, além de pressionar os governos para que produzam seus próprios documentos de monitoramento.

É necessário também potencializar a atuação da Comissão Sócio-Laboral, responsável por fiscalizar o cumprimento da Declaração Sócio-Laboral pelos países membros. Registre-se que esta Declaração poderá ser revista dentro de 2 anos e que, nesta oportunidade, as OSCs poderão tentar ampliar o conteúdo da mesma, incluindo outros direitos sociais ainda não contemplados.

A agenda de direitos humanos é um processo em curso que só se viabilizará efetivamente se nos constituirmos em atores políticos fortes, visíveis e coesos. Tomar as leis como base é um bom ponto de partida para analisar os direitos humanos nos países, mas também pode se transformar em uma armadilha, porque estas leis podem ser para os governos uma boa carta de apresentação, sem que alcancem os objetivos para os quais foram elaboradas.

É necessário definir outros indicadores para além da lei, sendo um deles a própria eficácia da lei. Quantas pessoas utilizam uma lei que consagra um determinado direito? Quantas pessoas, utilizando esta lei, conseguem a garantia do direi-

to? Quantas pessoas, tendo utilizado e alcançado o direito, têm que voltar ao judiciário para obter algo mais? Analisar a lei simplesmente não é suficiente. É necessário analisar as políticas públicas como um outro indicador da realização dos direitos. Uma lei que não prevê recursos para prover serviços será uma lei ineficaz.

A cultura de direitos humanos é outro fator fundamental a ser tomado como referência na construção desta agenda. Ainda há por parte de diversos setores nos países do Cone Sul uma profunda resistência ao próprio conceito de direitos humanos, para a qual precisamos desenvolver estratégias específicas de superação.

Esperamos que a continuidade deste trabalho de construção da agenda de direitos humanos, uma tarefa coletiva, necessária e urgente, contribua para a efetiva constituição do Mercosul como uma organização supra-nacional forte, independente e, acima de tudo, um órgão que tenha entre seus objetivos políticos permanentes a consolidação da democracia e o respeito aos direitos humanos.

Se avançar suas atribuições para além das trocas comerciais e temas exclusivamente econômicos, o Mercosul poderá se constituir num espaço de efetivo aprofundamento de conquistas sociais. Para tanto, será necessário uma mudança na concepção que se tem hoje sobre as relações multilaterais entre os países (membros e afiliados), contrariamente às práticas atuais significativamente manifestadas apenas nas trocas comerciais.

A Integração tem gênero

*Graciela Rodriguez**



* Diretora do Ser Mulher

Os acordos comerciais são iguais para homens e mulheres? O que tem a ver o gênero com o comércio internacional?

Tentarei no presente artigo levantar algumas idéias em torno desta pergunta que considero instigante para o movimento de mulheres e sua inserção no cenário de crescente integração econômica regional e global.

Considero que justamente pelo fato dos processos de negociação comercial e de integração regional não levarem em conta as desigualdades de gênero, podem contribuir para o aumento das disparidades em lugar de servirem como elementos promotores da equidade dentro dos âmbitos democráticos.

Os processos de integração regional que não considerem aspectos ligados ao gênero das populações poderão estar aumentando as brechas entre homens e mulheres ao tratarem com falsa igualdade os que são desiguais.

Esta é uma primeira constatação que se faz necessária para quem considera que a integração econômica deve ser acompanhada, no mesmo patamar, pela integração dos povos nessa perspectiva democrática.

Sabemos que a década de 90 tem se caracterizado pela chamada globalização da economia, como processo de integração do mercado mundial alavancado pelo enorme progresso tecnológico, especialmente na informática, na biotecnologia e nas telecomunicações. Os últimos anos têm sido marcados pela expansão sem fronteiras do capital financeiro e dos investimentos transnacionais, num modelo de liberalização econômica imposto pelo chamado Consenso de Washington que determinou o ajuste estrutural e as privatizações como eixo a ser adotado pela maioria dos países. Estas políticas macroeconômicas têm provocado profundas mudanças nos países do denominado Terceiro Mundo, e têm acarretado graves conseqüências para suas populações.

Entretanto, vemos que o modelo neoliberalizante está dando sinais de deterioração e cansaço, e entre as próprias instituições, que como

o Banco Mundial e o FMI ditaram as regras durante estes anos, começam a transparecer as divergências e controvérsias sobre os efeitos de tais políticas no aprofundamento da pobreza e das desigualdades.

Junto com isto, cada vez mais as possibilidades de crescimento dos países menos desenvolvidos dependem de sua inserção na economia mundial, ou seja, estão cada vez mais ligadas às demandas em especial dos países industrializados através do comércio internacional. Por sua vez, isto vem acarretando a necessidade de integração dos mercados nacionais, com o previsível acoplamento das estruturas políticas e sociais entre os países que se pretende integrar. Por outro lado, podemos também afirmar que esta década vem mudando o conceito e a percepção sobre o desenvolvimento, com a incorporação de noções como sustentabilidade e equidade, determinando uma mudança na abordagem do combate à pobreza e à exclusão social crescentes.

Outrossim, já ninguém questiona a importância da incorporação das análises de gênero e da perspectiva das mulheres para o sucesso das políticas de desenvolvimento sócio-econômico, como também amplamente tem sido explicitado o processo de feminização da pobreza.

Por estes motivos, entre outros, se faz necessária uma reconsideração com novas perspectivas sobre a participação das mulheres no cenário atual.

O movimento organizado de mulheres, com larga experiência na discussão e nas propostas de políticas públicas para a igualdade de gênero, especialmente nas áreas de saúde, educação e combate à violência, precisa encarar a problemática do empoderamento das mulheres no espaço econômico e de desenvolvimento. O movimento autônomo e os grupos e entidades de mulheres se defrontam com a necessidade de ampliar o acúmulo de reflexão e experiências necessárias para incidir neste âmbito do qual até agora pouco têm se aproximado. Neste sentido, percebe-se a necessidade de ocupação deste novo espaço de confrontação e resistência das mulheres

ao modelo de aprofundamento das desigualdades, entre elas e, especialmente, as de gênero, que leva as mulheres a receberem menos da metade da renda dos homens em termos mundiais e, aproximadamente, 60% no caso do Brasil. Conhecemos amplamente as cifras das desigualdades que empurram as mulheres a situações de submissão, exploração e marginalização dos espaços com poder decisório. Conhecer e até denunciar isto ainda é insuficiente para colocar as mulheres num patamar de igualdade de oportunidades em termos do modelo de desenvolvimento sustentável e de cidadania plena. Sua inclusão nos processos sociais, econômicos e políticos precisa considerar sua atuação em relação às profundas mudanças macroeconômicas em curso e à apropriação de conhecimentos sobre como incidir nelas.

No Brasil, a participação das mulheres no debate sobre o modelo de inserção do país na economia mundial e a inserção nos processos de integração em curso torna-se inadiável. Assim, o processo de incorporação do Brasil na ordem mundial como produtor especializado de insumos, em especial agrícolas, tais como: laranja, soja, carne e frutas tropicais, está mudando o perfil da propriedade fundiária e da produção familiar de subsistência ligada aos mercados locais e muito relacionada ao papel das mulheres produtoras rurais. A influência destes processos nas mudanças na propriedade da terra e na situação de segurança alimentar da população é algo que nos diz respeito e que o movimento de mulheres deve assumir como problemática atual relevante.



As consequências das privatizações em alguns setores mais diretamente ligados às atividades do cotidiano, como fornecimento de serviços de água potável e saneamento, energia elétrica e outros que facilitam as tarefas domésticas e determinam a qualidade de vida das populações, precisam ser analisadas do ponto de vista das mulheres.

Diante das políticas de crédito para pequenos empreendimentos informais, que têm proliferado como consequência dos altos índices de desemprego provocados pelas medidas de “flexibilização” e “precarização” do emprego formal e a recessão econômica, as demandas das mulheres vêm sendo proteladas quando não se consideram suas formas específicas de incorporação ao mercado produtivo, e é preciso participar da definição dessas

regras de outorgamento dos créditos.

Os termos de negociação dos acordos de “livre” comércio internacional e os processos de integração em diversos e desiguais blocos regionais, que determinarão as condições de colocação no mercado internacional, por exemplo, dos produtos das quebradeiras de coco babaçu ou das produtoras de roupa íntima que competem com produtos chineses talvez fabricados em condições de trabalho sem direitos laborais mínimos (“dumping” social), ou produzidos nas maquiladoras centro-americanas em condições de super-exploração da mão-de-obra feminina, merecem ser conhecidos e aprofundados.

Partindo das necessidades das mulheres, resulta premente influir sobre as formas e



mecanismos de incidência nos processos nacionais e internacionais de negociação das regras do comércio e do investimento transnacional na OMC (Organização Mundial do Comércio), como também em relação às Nações Unidas nos diversos processos de seguimento das conferências mundiais, para alcançar o acesso igualitário ao desenvolvimento.

Estas são algumas das situações em que o modelo econômico que vem sendo implementado no Brasil coloca as mulheres diante de situações muitas vezes dramáticas, mas também diante de novos desafios que podemos encarar no caminho da contribuição democrática equitativa.

Cabe agora perguntar novamente: como incorporar a categoria de gênero nos processos de integração e nas negociações dos acordos comerciais?

Algumas iniciativas já vêm sendo implementadas na compreensão da importância desta

incorporação para o movimento de mulheres pelas consequências diretas no seu empoderamento, entendido este como um processo de autonomia crescente nos espaços públicos (e também nos privados).

Faremos um breve resumo, que seguramente não é exaustivo, pois cada vez mais proliferam as iniciativas de debate sobre estas questões e com múltiplos enfoques.

Inicialmente cabe mencionar a iniciativa de discussão levantada pela SOF - Sempre-viva Organização Feminista, que realizou um seminário sobre a temática que gerou muitas inquietações.

Também o SER MULHER e a FASE, como membros da Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP, que tem por objetivo o acompanhamento dos processos de integração regional como Mercosul e ALCA - Área de Livre Comércio das Américas, realizaram o seminário: "Globalização: Impacto sobre as Mulheres". Esta iniciativa, na realidade, está ligada a um amplo processo de debates, articulação e proposição de alternativas para os povos das Américas através da construção da Aliança Social Continental - ASC, espaço amplo e plural em permanente crescimento formado por entidades sindicais, camponesas, de mulheres, ambientalistas, indígenas, ONGs, etc. Conjuntamente vem sendo desenvolvido um processo de articulação entre as entidades de mulheres de vários países da América Latina e do Caribe formando um Comitê de Mulheres ao interior da ASC.

Podemos dizer que a ASC está construindo e liderando o processo de resistência à ALCA, projeto que pretende juntar economias tão díspares como a de El Salvador e Costa Rica ou mesmo da Argentina ou Brasil com os Estados Unidos, sabendo que estas assimetrias irão produzir de imediato mais desigualdades.

Existem no hemisfério duas redes de mulheres: a REMTE - Rede de Mulheres Transformando a Economia, atuando em mais de dez países latino-americanos e que vem dando ênfase às análises do impacto das políticas de



ajuste estrutural nas mulheres; e a RG&C - Rede de Gênero e Comércio, que agrupa entidades de todos os continentes e que tem um capítulo América Latina e uma Coordenação Hemisférica para atuar sobre a ALCA.

Também está em andamento um projeto com grupos de mulheres dos países do Mercosul e a WIDE - *Women in Development Europe* - ligada à Comunidade Econômica Européia, tentando conhecer e influenciar as negociações dos acordos entre esses blocos regionais.

Finalmente, devemos mencionar que dentro da AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras, no encontro Nacional realizado em abril de 2000 na Paraíba, um Grupo de Trabalho foi formado para acompanhar os processos macroeconômicos, o

"GT sobre Instituições Financeiras Multilaterais e Comércio Mundial". Assim a AMB e, em particular, este GT vêm participando de uma iniciativa de articulação das mulheres no Mercosul tentando incidir neste processo. Várias são as propostas neste sentido e uma delas é a da criação de um espaço feminista dentro do Fórum Social Mundial - FSM - evento realizado em Porto Alegre, entre os dias 25 a 30 de janeiro de 2001, onde foram debatidas propostas alternativas diante dos processos globais como a própria governabilidade mundial. Para este Fórum foram programadas várias reuniões e mesas de debate sobre estes aspectos ligados à participação das mulheres na problemática econômica nacional e mundial.

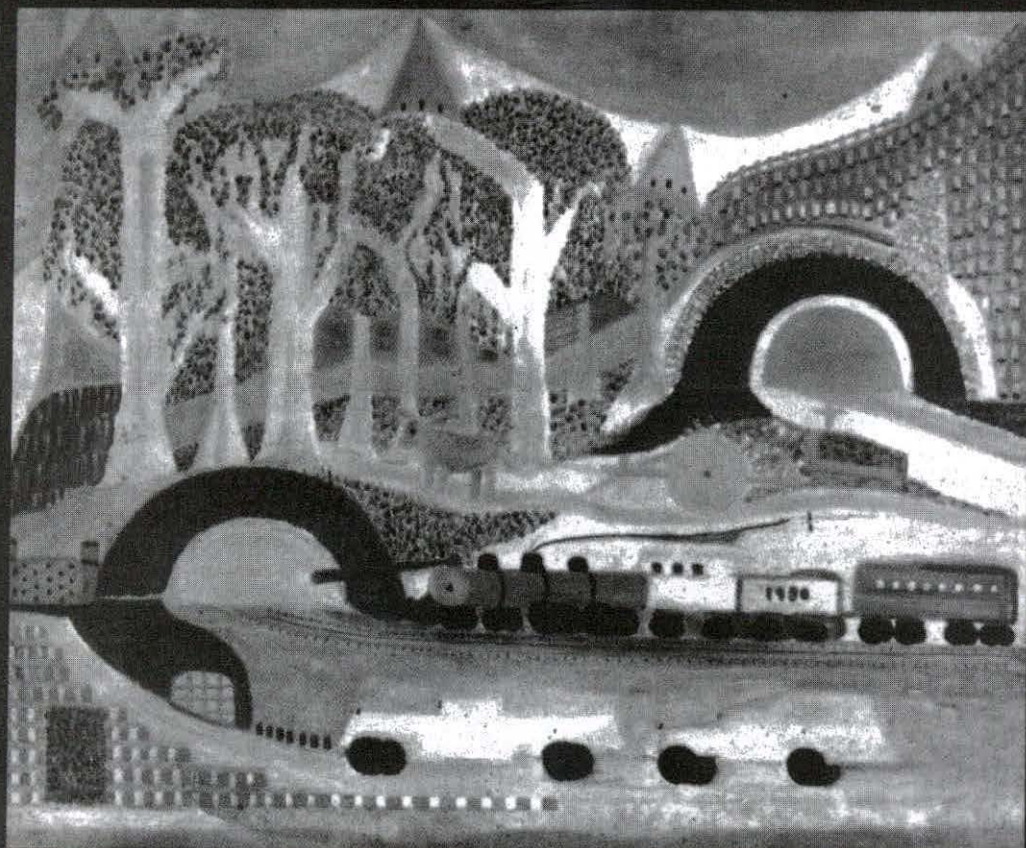
Sabemos que no mundo inteiro diversos processos de integração estão em andamento. Para muitos analistas esta é uma tendência não só irreversível como também vantajosa do ponto de vista econômico ao permitir avanços no desenvolvimento.

Porém, incorporar a discussão sobre os efeitos desse pretenso desenvolvimento e, especialmente, como esses efeitos se distribuem entre a população mundial, que até agora tem visto aumentar a pobreza e a exclusão, não é tarefa pequena. Muitas vozes já têm se levantado neste sentido em manifestações nos diversos países e globalmente.

Este debate e as ações decorrentes não podem passar ao largo do movimento de mulheres, que tem enfaticamente denunciado a feminização da pobreza e a necessidade de incorporação de metade da população do mundo aos benefícios do desenvolvimento.

Temos interesse no empoderamento das mulheres, na sua crescente autonomia, na sua incorporação nos espaços de decisão e acreditamos que partilhamos com muitas e muitos de uma perspectiva de mundo que pode ser democrático e com igualdade de oportunidades para homens e mulheres: devemos nos empenhar em construirmos esse caminho.

ALCA E MEIO AMBIENTE



Livre Comércio e Preservação do Meio Ambiente: uma parceria insustentável

Sergio Schlesinger¹



¹ Economista, consultor do Projeto *ALCA e Meio Ambiente*, da FASE, e membro do Projeto *Brasil Sustentável e Democrático*

Introdução

O Projeto ALCA e Meio Ambiente, desenvolvido pela FASE, tem, dentre seus objetivos centrais, estimular a articulação de organizações da sociedade civil - ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais, universidades e outras instituições - em torno do debate sobre o processo de constituição da ALCA - Área de Livre Comércio das Américas, com especial atenção sobre seus impactos sócio-ambientais.

Ao longo do desenvolvimento do projeto ficou evidente a necessidade de se construir referências mais sólidas sobre o tema *Comércio e Meio Ambiente*, que comporta, como sabemos, distintas visões e apropriações. É preciso firmar consenso sobre seu significado e aprofundar sua conceituação através do debate que nos propomos a desenvolver com os diversos atores sociais.

Percebemos que a questão ambiental é, em geral, tratada de maneira absolutamente separada da temática sócio-econômica. Para os que se dedicam a esta última, o meio ambiente é, também com frequência, assunto para ambientalistas. Já os ambientalistas tendem, muitas vezes, a assumir esta suposta especialização, dedicando-se com afinco a temas como o das normas ambientais que regem o comércio internacional, sem questionar solidamente os danos sócio-ambientais que a liberalização desenfreada do comércio traz em seu próprio bojo. A tarefa de integrar estas temáticas é um desafio que devemos enfrentar.

A própria expressão "comércio", à primeira vista tão clara, popular e transparente, ajuda em verdade a ocultar a face mais perversa do processo de liberalização e desregulamentação em curso: os fluxos financeiros, sob a forma de capitais especulativos ou investimentos diretos. Quem deseja ocupar-se da temática ambiental precisa, seguramente, estar atento aos fluxos imateriais do capital internacional.

A expressão "desenvolvimento sustentável", por sua vez, não é capaz, por si só, de integrar estas questões: assim como o "livre comércio" se apropria

perigosamente do conceito de "liberdade", os conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade assumem os significados mais diversos, ao sabor de quem deles se utilize.

Neste pequeno texto, buscamos lançar alguns conceitos sobre o tema, tomando como referência principal os fatos que vêm ocorrendo em torno da criação da ALCA. Nossas posições não são neutras. O comércio internacional, assim como qualquer instrumento de política econômica, é aqui encarado como uma ferramenta. E como tal, subordinada às tarefas prioritárias do combate à pobreza, à desigualdade, ao desemprego, à apropriação injusta e irracional dos recursos naturais. Afora isto, trata-se apenas de estimular o debate.

ALCA: objetivos e declarações de princípios

Embora seu nome contenha somente a referência ao livre comércio, a ALCA, na forma proposta pelo governo norte-americano, inclui em sua pauta uma desregulamentação muito mais ampla, envolvendo os serviços, as compras governamentais, os direitos de propriedade intelectual, o sistema financeiro e os investimentos. É, assim, evidente a intenção dos Estados Unidos de ampliar sua influência no continente, prevenindo-se de movimento semelhante que vem sendo empreendido pela União Européia e por países como a China, cujas exportações para nossa região vêm se expandindo de maneira significativa.

Para os países latino-americanos, mesmo tendo em conta suas distintas realidades (tamanho da economia, grau de dependência em relação aos Estados Unidos), visualizam-se com clareza três objetivos centrais na implementação da ALCA, todos de caráter essencialmente econômico: eliminação das restrições comerciais norte-americanas (principalmente as barreiras não-tarifárias), ter tratamento preferencial de acesso ao enorme mercado dos Estados Unidos e beneficiar-se de fluxos de investimento externo de empresas norte-americanas. (Gonçalves, 2000)

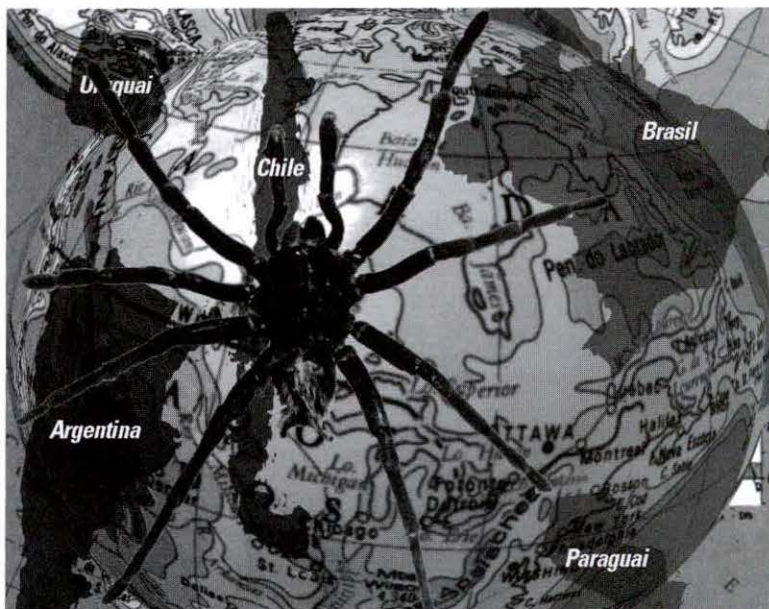
Quanto ao México e ao Canadá, pode-se esperar que estes já tenham pago, através do NAFTA, a maior parcela do preço que representa um acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

Os Grupos de Negociação que compõem a estrutura formal do quadro negociador da ALCA espelham de maneira fiel este conjunto de motivações: Acesso a Mercados; Investimentos; Serviços; Compras Governamentais; Solução de Controvérsias; Agricultura; Direitos de Propriedade Intelectual; Subsídios, Anti-Dumping e Medidas Compensatórias; Políticas de Concorrência.

Esta pragmática agenda de conversações é, sem dúvida, incompatível com a Declaração de Princípios da Cúpula das Américas de dezembro de 1994. Nela, os Chefes de Estado comprometeram-se com a implementação da ALCA, definindo-a como um “Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: Democracia, Livre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nas Américas”, visando:

- preservar e fortalecer a democracia nos países das Américas, facilitando sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e sociais;
- promover a prosperidade dos países membros através da integração econômica e do livre comércio;
- erradicar a pobreza, o analfabetismo e a discriminação em nosso Hemisfério, através do acesso à educação, à saúde, do reconhecimento dos direitos das populações indígenas, do fortalecimento do papel da mulher na sociedade;
- garantir o desenvolvimento sustentável, prevenindo e controlando a contaminação do meio ambiente, protegendo os ecossistemas, empregando os recursos biológicos de maneira sustentável e fomentando a produção e o uso limpo, eficiente e sustentável da energia.

Para o governo norte-americano, a Declaração de Princípios, a par de não envolver qualquer compromisso efetivo, cumpre importantes objetivos políticos no plano doméstico. A concretização da



ALCA está muito longe de ser um projeto consensual para a sociedade daquele país. O governo dos EUA não conta com a maioria necessária no Congresso para a aprovação de tais iniciativas através do mecanismo da via rápida (*fast-track*). Enfrenta, por outro lado, forte oposição, sobretudo dos meios sindicais. A par disto, “existe hoje um nível de pressão doméstica muito alto com relação à manutenção da democracia, ao respeito dos direitos humanos, à proteção ambiental e temas conexos, o que torna o raio de manobra do Executivo americano muito mais estreito, em suas relações bilaterais no Continente, do que no período da Guerra Fria”. (Albuquerque, 1998)

O meio ambiente nas negociações da ALCA

Não há na estrutura negociadora da criação da ALCA qualquer órgão ou mesmo grupo de trabalho encarregado de tratar o tema do meio ambiente. Os Estados Unidos foram o único país a manifestar-se favoravelmente à inclusão do tema no marco das conversações, propondo que, ao menos, fosse constituído um grupo de estudos sobre a matéria.

As posições dos demais países poderiam, segundo Gitli e Murillo (1998), dividir-se em dois blocos básicos. Para um deles, que incluiria o Canadá,

o Chile e os membros do Mercosul, o meio ambiente poderia ser tratado de alguma maneira, mas não como objeto de negociações. Outro, formado pelos demais países, se opõe de forma decidida a qualquer iniciativa neste sentido, ainda que se trate apenas da menção ao tema. De qualquer forma, as posições destes dois grupos são muito semelhantes, deixando para os Estados Unidos a defesa solitária (mas poderosa) da inclusão do tema nas negociações.

O interesse norte-americano em incluir o tema do meio ambiente nas negociações em torno da ALCA, no entanto, passa muito ao largo das preocupações ecológicas propriamente ditas. E aí reside, também, a razão da resistência dos demais países à incorporação do tema às negociações.

Em verdade, o conjunto de temas propostos pelos Estados Unidos – a exemplo do que ocorreu com a negociação do NAFTA – visa atender interesses essencialmente empresariais. Os países latino-americanos temem, com justa razão, que a inclusão de cláusulas ambientais permitam aos Estados Unidos prosseguir em sua prática tradicional: pregar a abertura irrestrita dos mercados dos demais países, impondo a estes, em paralelo, um sem-número de barreiras não-tarifárias. É isto que se dará, certamente, caso os Estados Unidos venham a impor, no âmbito da ALCA, seus próprios padrões e normas ambientais, bem como mecanismos de aplicação de sanções comerciais.

**É EVIDENTE A INTENÇÃO DOS
ESTADOS UNIDOS DE
AMPLIAR SUA
INFLUÊNCIA NO
CONTINENTE,
PREVENINDO-SE DE
MOVIMENTO SEMELHANTE
QUE VEM SENDO
EMPREENDIDO PELA UNIÃO
EUROPÉIA E
POR PAÍSES COMO
A CHINA**

**NÃO HÁ NA ESTRUTURA
NEGOCIADORA
DA CRIAÇÃO DA ALCA
QUALQUER
ÓRGÃO OU MESMO GRUPO DE
TRABALHO
ENCARREGADO DE
TRATAR O TEMA DO MEIO
AMBIENTE**

Convém, ainda, lembrar que a implementação do NAFTA foi condicionada, por parte dos Estados Unidos, à assinatura de dois acordos paralelos: o laboral e o ambiental (North American Environmental Side Agreement). E que estes temas, à moda americana, devem portanto seguir rondando as mesas de negociação.

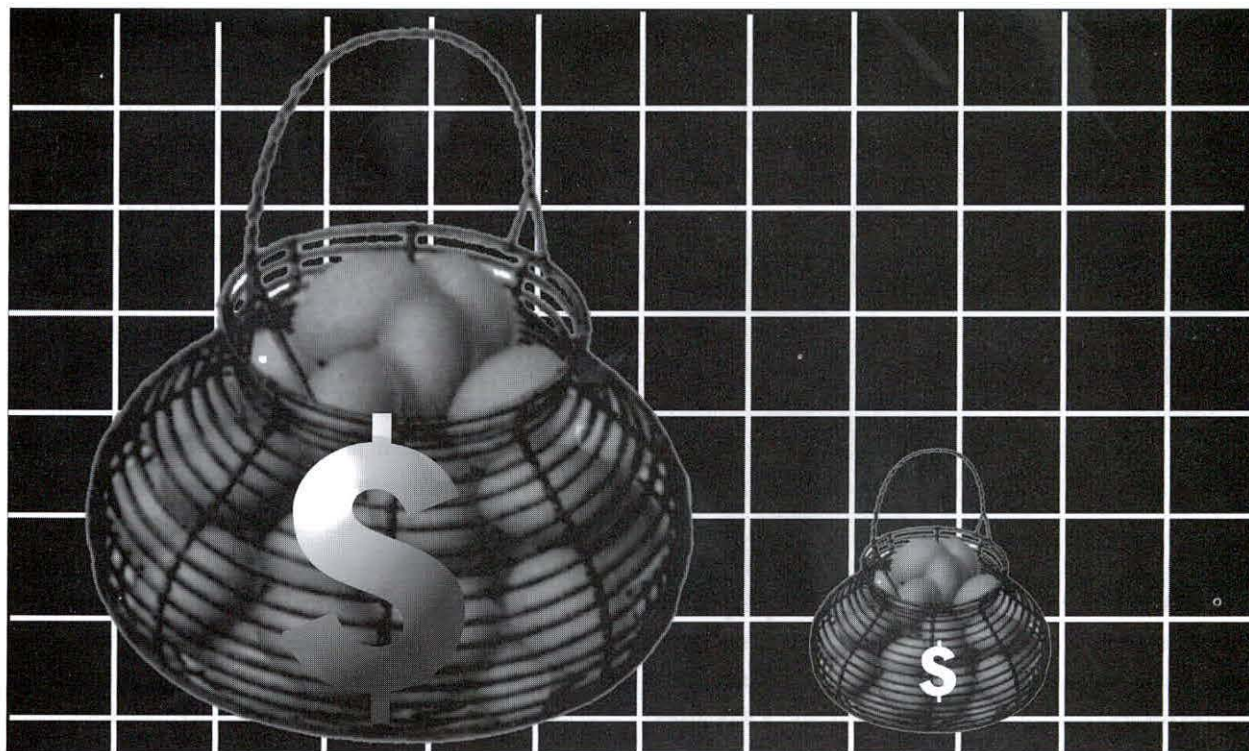
O interesse norte-americano em incluir a temática ambiental nas negociações da ALCA encontra sólido apoio de diversas organizações ambientalistas e acadêmicas, norte-americanas ou não. Examinamos a seguir os principais argumentos em que se fundamentam estas instituições para pleitear, neste sentido, sua própria participação nos processos de negociação, representando supostamente os interesses da sociedade civil.

**O livre comércio melhora a
qualidade de vida**

Nossos membros e apoiadores crêem firmemente que, se devidamente equilibrados, acordos de comércio e investimentos são instrumentos importantes para melhorar a qualidade de vida das pessoas em todo o mundo.

John Audley²

²“Statement of John Audley”, House Ways and Means Committee, 31/03/98. Audley fez esta declaração em 1998, na qualidade de Coordenador de Programas da National Wildlife Foundation – NWF, organização não-governamental norte-americana. Hoje, é diretor da Environment Protection Agency – EPA – a agência de proteção ambiental do governo norte-americano.



A concordância irrestrita com o saber do “mundo oficial” qualifica as instituições ambientalistas mais conservadoras como interlocutoras preferenciais dos governos, em processos nos quais representantes da sociedade civil são convidados a se pronunciar. Este fato deve estar no centro de nossas preocupações.

A lógica segundo a qual o comércio internacional melhora automaticamente a qualidade de vida de todas as nações está fundamentada na antiga teoria das vantagens comparativas (Ricardo, início do século XIX). Segundo ela, é sempre compensador importar mercadorias que outro país possa produzir a custos inferiores. Assim, o livre comércio, estimulando a especialização mundial da produção, beneficiaria a todos os países. Para isto, a teoria se baseia em pressupostos irreais, tais como a estabilidade dos preços e a imobilidade do capital internacional.

Na realidade, a história tem demonstrado que:

- o capital não se distribui necessariamente segundo as vantagens comparativas no interior de cada país. Ele é atualmente extremamente móvel em termos internacionais, em busca de

lucro. Assim, os países manterão salários e normas ambientais em níveis baixos, de modo a atrair investimentos e a não perder sua competitividade.

- Os preços não refletem todos os custos envolvidos na produção. Não incluem os custos decorrentes dos danos ao meio ambiente, à saúde, aos recursos naturais, à força de trabalho e outros.

- Para um país especializado na produção de bens que têm seus preços constantemente depreciados, a deterioração dos termos de troca implica na crescente incapacidade de realizar importações, o que conduz ao empobrecimento.

- A especialização em bens manufaturados de alto valor agregado conduzirá à inovação tecnológica e ao aumento dos níveis de capacitação. Em compensação, a especialização em vantagens de baixo dinamismo (baixo custo da mão-de-obra, abundância de recursos naturais, inexistência de legislação ambiental adequada) resultará em estagnação econômica e deterioração do meio ambiente.

- A reestruturação da economia de países já fortemente especializados em vantagens comparativas pouco dinâmicas ou espúrias é

muito difícil, dada a postura ambígua dos países industrializados (livre comércio no discurso, protecionismo na prática), e a divisão internacional histórica do trabalho. Os países desenvolvidos sempre protegeram seus setores-chave e tentaram assegurar ao mesmo tempo acesso aos recursos naturais baratos dos países do Terceiro Mundo (Hauwermeiren, 1998).

• O desemprego é a grande marca do período de profunda liberalização do comércio e das finanças internacionais do Brasil, e tem muito a ver com o processo de abertura da economia, fruto do aumento das importações. O Brasil era, nos anos 80, o décimo país em quantidade de desempregados. Hoje é o quarto: 3 milhões de empregos formais desapareceram na década de 90.

• Este desemprego acentuou ainda mais a concentração da renda em mãos de poucos. A renda do trabalho, que participava com 55% do PIB em 1960, teve sua fatia reduzida para 36% em 1998. A especulação financeira, mais estimulada do que nunca, aprofundou também as desigualdades de riqueza e de renda, nos planos nacional e internacional. Mesmo que haja crescimento econômico, este não se distribuirá de maneira automática pelo conjunto da população, ou em seu benefício.

• Assim, este crescimento não se traduz em melhoria da qualidade de vida da população, e sim em elevação do consumo supérfluo das camadas mais favorecidas. O crescimento econômico pouco ou nada tem a ver com qualidade de vida. Muito menos com desenvolvimento sustentável.

O livre comércio favorece a preservação do meio ambiente

Hoje em dia, mais do que nunca, diversos autores indicam que a abertura comercial não é uma ameaça à proteção ambiental, mas, que, pelo contrário, esta abertura provoca naquelas economias de mais baixos padrões ambientais uma melhoria destes mesmos padrões.

Plumer, Stutzin e Traub (1999)

Com algumas variações e restrições, este argumento é adotado pelo segmento mais conservador do ambientalismo, endossando a posição de governos e instituições multilaterais que defendem a crescente desregulamentação dos fluxos comerciais e financeiros.

Estas instituições destacam que a liberalização do comércio reforça a necessidade de medidas específicas de proteção do meio ambiente, nos mesmos termos em que o faz a Organização Mundial do Comércio: “há algumas áreas onde a degradação ambiental pode ocorrer, como resultado da expansão do comércio, caso não acompanhada de uma boa política ambiental” (WTO, 1999). Para isto, seriam necessárias medidas tais como:

- melhoria dos padrões de produção em todos os países;
- aperfeiçoamento da legislação ambiental e da fiscalização de seu cumprimento;
- aperfeiçoamento de outros padrões, tais como os sanitários e fitossanitários.

O argumento pressupõe, uma vez mais, que o aumento das exportações promove o crescimento econômico. Este, por sua vez, proporciona recursos adicionais para a preservação do meio ambiente. O meio ambiente, por seu turno, fornece os recursos que sustentam o crescimento permanente do comércio. Finalmente, crescimento econômico e proteção ambiental serão compatíveis.

A esta lógica, se somam outros argumentos. O crescimento econômico tornaria disponíveis os recursos financeiros necessários aos investimentos públicos e privados necessários à preservação do meio ambiente. A exposição à concorrência e aos padrões de produção dos países desenvolvidos, por sua vez, induziria, nos países em desenvolvimento, investimentos em tecnologias limpas, aperfeiçoamento da legislação e outras medidas benéficas ao meio ambiente.

Por essas razões, não caberia questionar em si mesmos os fundamentos de um tratado de livre comércio, seus objetivos centrais, conseqüências sociais ou econômicas. Ao contrário, a base de sua

estratégia é considerar a liberalização comercial como um fato consumado e, a partir daí, pressionar pela introdução de questões ambientais nas agendas de negociação, com o objetivo de prevenir os "impactos potenciais da crescente integração dos mercados". (Audley, 1999)

A nosso ver, as principais fragilidades desta linha de argumentação residem nos seguintes fatos:

- a abertura comercial tem levado as economias mais frágeis a um processo contínuo de desindustrialização. A produção industrial, que já representou mais de um terço do PIB brasileiro, tem hoje participação de cerca de apenas 20%. Os segmentos que mais se reduziram são justamente aqueles capazes de induzir um desenvolvimento com maior conteúdo tecnológico e utilização menos intensiva de recursos naturais: a produção de bens de capital foi a mais atingida.

- O aprofundamento da especialização internacional da produção torna a pauta das exportações destes países ainda mais intensiva em recursos naturais, requeridos em quantidades crescentes para a produção - no caso do Brasil - de soja, alumínio, celulose, produtos siderúrgicos e outras *commodities*, agrícolas ou industriais, produtos cada vez mais desvalorizados nos mercados mundiais.

**OS PREÇOS NÃO REFLETEM
TODOS OS CUSTOS
ENVOLVIDOS
NA PRODUÇÃO. NÃO
INCLUEM
OS CUSTOS DECORRENTES
DOS DANOS
AO MEIO AMBIENTE, À
SAÚDE, AOS RECURSOS
NATURAIS,
À FORÇA DE TRABALHO E
OUTROS**

**NOVOS INVESTIMENTOS
ESTRANGEIROS
SÃO ATRAÍDOS, SOBRETUDO,
PELA AUSÊNCIA DE
UMA POLÍTICA
QUE VINCULE COMÉRCIO,
PROTEÇÃO DO MEIO
AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO A PARTIR
DE UM VERDADEIRO ENFOQUE
INTEGRAL**

- A liberalização tem provocado, por esta e outras vias, crescentes desequilíbrios das contas externas em economias como a do Brasil, do México e tantas outras. Os recursos governamentais encontram-se cada vez mais comprometidos com a redução destes desequilíbrios (estímulos às exportações, atração de capitais externos a custos elevados). Com isso, recursos para a preservação ambiental tornam-se cada vez mais necessários, e cada vez mais escassos.

**Eventuais impactos negativos
podem ser compensados ou
evitados**

O objetivo seria identificar áreas críticas de interesse, que requerem medidas ambientais paralelas ao processo de liberalização comercial. Estas não devem prejudicar os fluxos de comércio, o objetivo específico é o de evitar danos ambientais.

Mónica Araya (2000)

A partir desta convicção, ou do culto ao pragmatismo, diversas instituições ambientalistas, em todo o mundo, constróem pautas de reivindicações relativas ao processo de formação da ALCA que, em nenhum momento, põem em questão a conveniência de sua implementação.

Deste modo, se estabelece um primeiro diálogo entre este setor ambientalista e governos, em que os

primeiros se comprometem a não questionar o dogma de que o livre comércio, em si mesmo, é importante instrumento para a melhoria da qualidade de vida da humanidade. Da mesma forma, toma-se como dogma o princípio de que ele apresenta um alto potencial de benefícios para o meio ambiente.

Estes grupos vêm debatendo a adoção, no âmbito da ALCA, do modelo imposto pelos Estados Unidos como requisito para implementação do NAFTA, o Acordo Norte-Americano de Cooperação Ambiental. Sob o manto de uma suposta cooperação, o Acordo busca basicamente atender a duas preocupações norte-americanas a respeito do México: prevenir-se da crescente atividade industrial Deste país na área de fronteira e seus efeitos ambientais em território norte-americano; e fazer prevalecerem os padrões de proteção ambiental norte-americanos, substancialmente mais rigorosos do que aqueles vigentes no México.

Não caberia aqui uma análise do teor deste acordo. Não cremos que o tema do meio ambiente deva ser objeto de acordos específicos, dissociados das questões econômicas, sociais, laborais e outras. Vale a pena, sim, mencionar alguns aspectos da avaliação feita pela RMALC – Rede Mexicana de Ação frente ao Livre Comércio, três anos após a implementação do NAFTA. (RMALC, 1997)

Segundo esta análise, a política de exportações favoreceu, nestes três anos, o modelo

de país “maquiador” de manufaturas, altamente concentrado e monopolista. Cifras oficiais indicam que aproximadamente 80% do valor total das exportações é dominado por apenas 2% do total de empresas no país, em sua maioria transnacionais. Boa parte delas se dedicam aos ramos de produção de eletro-eletrônicos, químicos, madeiras e têxteis, classificados pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos como indústrias com processos de produção altamente tóxicos e perigosos.

Estes novos investimentos estrangeiros são atraídos pelo descaso na aplicação da legislação ambiental vigente, pela própria inexistência de normas ambientais em outros casos e, sobretudo, pela ausência de uma política que vincule comércio, proteção do meio ambiente e desenvolvimento a partir de um verdadeiro enfoque integral.

“A política econômica, sob o NAFTA, carece de uma integração que permita exigir e alcançar uma verdadeira eficiência econômica, ambiental e social. Por conseguinte, o aumento do comércio e dos investimentos se fez à custa da deterioração do capital natural (recursos e meio ambiente), do capital humano (saúde pública, educação, bem-estar) e do capital social (as bases institucionais e culturais de nossa sociedade). A política de investimentos vigente no México após o Acordo do NAFTA segue sem exigir do capital estrangeiro e doméstico a internalização dos cus-



tos ambientais, permitindo que o país os siga subsidiando e mantendo a ineficácia econômica, ambiental e social, e siga-se adiando a justiça e a equidade intergeracional, ou seja, o chamado desenvolvimento sustentável” (RMALC, 1997).

É necessário, participar e criar uma agenda ambiental positiva

Apesar das divisões na comunidade ambientalista dos Estados Unidos, o grupo de ONGs mais construtivas foi capaz de influenciar a posição norte-americana nas negociações (do NAFTA).

Mónica Araya (2000)

Para estas instituições, a implementação da ALCA é tratada como fato consumado. O que importa é incorporar o tema da preservação ambiental ao processo de negociação deste acordo de livre comércio. Sinteticamente, sua estratégia consiste em provar aos meios oficiais que é possível criar mecanismos através dos quais o livre comércio e o meio ambiente se reforcem mutuamente.

Mas o meio ambiente, segundo eles, é matéria extremamente complexa, que requer elevado grau de especialização. Apresentam-se, assim, como representantes da sociedade civil tecnicamente qualificados para representá-la no debate: como parceiros confiáveis e amistosos dos governos em suas iniciativas de liberalização do comércio. E buscam iniciar o diálogo com o mundo oficial.

No entanto, as negociações oficiais em torno da ALCA não incluem, em seu organograma, qualquer mecanismo que permita a participação efetiva da sociedade civil neste processo. Em março de 1998, na Costa Rica, foi estabelecido o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil. Sua atuação se limita a receber sugestões por escrito de pessoas ou instituições, consolidá-las e enviar um informe aos Ministros de Comércio Exterior dos países envolvidos. Trata-se, portanto, de uma simples caixa de sugestões.

No caso do Brasil, a comunicação entre governo e sociedade se dá através da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA), que é presidida pelo Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, a quem incumbe representar o Brasil no Comitê de Negociações Comerciais. Periodicamente, entidades como a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, a CGT, a CUT, a Força Sindical e também a FASE, dentre outras organizações, passaram a participar de encontros da SENALCA, sem que isto represente qualquer compromisso do governo de levar em consideração os pronunciamentos destas instituições.

O governo brasileiro, sempre avesso à participação da sociedade em processos como este, tem, por certo, três bons motivos para agir desta maneira no caso da ALCA. O primeiro deles é que o próprio governo teme os efeitos da implementação da ALCA sobre a economia brasileira, assim como o empresariado, em sua grande maioria. O segundo é que, assim procedendo, busca obter junto à opinião pública a imagem de que se coloca aberto à suposta participação da sociedade. A terceira é que, na prática, esta participação é nula. O governo brasileiro de fato não se compromete a colocar em prática ou mesmo a considerar qualquer das posições expostas por estes representantes.

Para o setor sindical e para as ONGs, o que justifica a presença nestes encontros é, sobretudo, a possibilidade de obter informações sobre o andamento das negociações e conhecer as posições do governo e dos representantes do setor produtivo.

As ações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil brasileira e dos demais países das Américas vêm se organizando e criando mecanismos para acompanhar o processo de criação da ALCA. Destacamos as organizações sindicais, por sua ampla experiência de articulação e atuação em processos similares, como os do NAFTA e do Mercosul.

**O MEIO AMBIENTE É TEMA DE
IMPORTÂNCIA
VITAL. AS GRANDES
AMEAÇAS
SE DEVEM AOS IMPACTOS
DECORRENTES
DOS PADRÕES ECONÔMICOS
E SOCIAIS
ADOTADOS PARA SUA
EXPLORAÇÃO**

No Brasil, salientamos a criação, em 1998, da REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos e, em 1999, da Rede OMC e Comércio, que vêm, conjuntamente, buscando articular-se e ampliar o debate sobre o tema. A REBRIP, por sua vez, é membro da Aliança Social Continental - ASC. Esta última é constituída de uma série de redes que trabalham os temas da integração em diversos países do continente, bem como de centrais sindicais e outras instituições.

A formação da ASC se deu justamente a partir do processo de acompanhamento das negociações da ALCA, em diversas reuniões organizadas pela sociedade civil, em paralelo aos encontros oficiais.

Destes encontros paralelos, destacamos aqui as principais posições refletidas nos documentos gerados na *Cumbre de los Pueblos de América*, realizada em abril de 1998, em Santiago do Chile. O encontro contou com número expressivo de participantes, envolvendo organizações sindicais, sociais, ambientais, de mulheres, de direitos humanos, educadores, indígenas e parlamentares dos diversos países.

• É de nosso interesse uma integração econômica, social e cultural que realmente traga benefícios para os povos das Américas, e não a partir dos marcos comerciais até agora orientados pelas corporações e aplicados pelos governos. Nossa proposta de integração tem como prioridade a democracia participativa, o

desenvolvimento sustentável, a justiça social e a diversidade cultural e ética.

• Estamos convencidos de que a América não precisa do livre comércio: necessita comércio justo, regulação dos investimentos e consumo consciente, para privilegiar nossos projetos nacionais e de desenvolvimento.

• Nosso Encontro destaca as seguintes desigualdades que os encontros oficiais insistem em desconhecer:

• o crescente desemprego, informalidade; precarização das relações laborais, intensificação dos ritmos de trabalho e reduções de salários;

• a feminilização e infantilização da pobreza, acompanhadas de formas de exploração como o trabalho forçado, o trabalho infantil e a discriminação das mulheres;

• a degradação contínua do meio ambiente e da qualidade de vida de nossos povos;

• o aumento da migração, da xenofobia e o não-reconhecimento dos direitos dos trabalhadores migrantes;

• a violação permanente e crescente dos direitos dos povos indígenas à vida, à terra e a seus valores culturais;

• a concentração da propriedade rural, o aumento dos conflitos pela propriedade da terra, os assassinatos de ativistas no campo e a impunidade dos criminosos;

• a violência urbana, a insegurança e a exclusão social (Cumbre de los Pueblos, Memória, 1999).

**O FERRO E O ALUMÍNIO
NECESSÁRIOS
À CONSTRUÇÃO DE UMA
ESCOLA OU
MORADIA SÃO
MAIS CAROS QUE AQUELAS
MESMAS
MATÉRIAS-PRIMAS
APLICADAS EM UM CARRO DE
LUXO**



O Fórum Ambiental deste mesmo Encontro apresenta recomendações específicas sobre a proteção das florestas, sustentabilidade energética, mineração, proteção da biodiversidade e da propriedade intelectual. Destacamos ainda os compromissos e planos de ação do Fórum Ambiental, definidos no final do Encontro: estabelecer alianças com outros setores sociais para gerar ações que obstaculizem e resistam às negociações da ALCA e estabelecer uma estratégia comum de âmbito hemisférico, para monitorar e influir no atual processo de negociações; criar instâncias de informação e capacitação cidadãos sobre as relações entre investimento, comércio e desenvolvimento sustentável; trabalhar na elaboração de uma proposta alternativa de integração, baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável; manter um intercâmbio de informações através

da Internet; prosseguir com uma dinâmica intersetorial, iniciando e mantendo contatos intersetoriais com diversas organizações sociais do hemisfério; iniciar a construção das redes intersetoriais nos níveis local e nacional, para fortalecer a dinâmica intersetorial.

Alternativas para as Américas

Em outubro de 1998, um conjunto de redes das Américas que se dedicam ao tema do comércio internacional e da integração entre os povos lançou o documento "Alternativas para as Américas" (1998)³. O texto é parte de um esforço contínuo no sentido de propor alternativas concretas à ALCA, que estejam fundadas nos reais interesses dos povos de nosso continente.

O documento aborda diversos assuntos que vêm sendo tratados nas negociações oficiais em torno da implementação da ALCA: investimentos, finanças, direitos autorais, agricultura, acesso aos mercados e resolução de conflitos. E trata, igualmente, de questões de extrema relevância que não vêm sendo objeto de atenção nestas negociações: direitos humanos, meio ambiente, trabalho, imigração, energia, gênero, povos indígenas e papel do Estado são alguns deles.

Através de um processo de construção de propostas alternativas permanente e aberto à mais ampla participação, *Alternativas para as Américas* propõe-se estabelecer as bases de uma aliança social que represente as aspirações de uma integração solidária, envolvendo a sociedade civil de todos os países das Américas.

É evidente que são muitos os desafios a serem enfrentados. Há que definir e pôr em prática, ao mesmo tempo, estratégias de monitoramento e intervenção no processo de negociações. No plano nacional, buscar a ampliação do debate e da participação dos mais diversos segmentos da sociedade civil. No plano internacional, fortalecer

³ A íntegra do texto *Alternativas para as Américas* pode ser obtida na página WEB do Projeto Brasil Sustentável e Democrático: <http://www.rits.org.br/pbsd>.

o trabalho em rede, que vem se desenvolvendo através da Aliança Social Continental. E, ao mesmo tempo, dar forma e conteúdo a propostas que envolvem um amplo espectro de temas econômicos, sociais, ambientais e outros.

Apresentamos até aqui duas visões e práticas radicalmente distintas com que o tema vem sendo abordado. Há muitas outras, de tons intermediários.⁴ Não é nossa intenção descrevê-las neste texto breve, mas sim apresentar algumas proposições a respeito da abordagem do tema do meio ambiente, buscando integrá-lo às demais temáticas.

Meio ambiente ou desenvolvimento sustentável?

A apropriação democrática do debate ambiental implica subtraí-lo à lógica simplista que procura expandir a eficiência econômica a todas as esferas da existência social no planeta. Dessa maneira, a questão ambiental não será parte do processo de "economicização" do planeta, mas uma ampliação do ideal de justiça (Acsehrad e Leroy, 1999).

Em primeiro lugar, entendemos que a questão ambiental não pode ser tratada isoladamente, passando ao largo dos amplos impactos sociais, econômicos e culturais conseqüentes de acordos como o da ALCA e das atividades comerciais e financeiras internacionais, de modo geral.

O meio ambiente é tema de importância vital, e, como sabemos, as grandes ameaças com que hoje nos defrontamos se devem aos impactos decorrentes dos padrões econômicos e sociais adotados para sua exploração, em especial aqueles que dizem respeito à produção e ao consumo. O comércio e as finanças internacionais são justamente os instrumentos através dos quais se interligam a produção e o consumo. Abordar a questão ambiental em seu sentido mais amplo, portanto, pressupõe questionar o modelo de desenvolvimento.

Assim, é necessário encarar a questão do ponto de vista do desenvolvimento sustentável. Mas como esta é uma bandeira que todos supostamente abraçam, é necessário, em primeiro lugar, afirmar o que ela significa para nós. De forma resumida, apresentamos para isto alguns conceitos sobre o tema desenvolvidos no âmbito do Projeto Brasil Sustentável e Democrático⁵. Tomamos aqui emprestadas várias definições descritas por Acsehrad e Leroy (1999).

O conceito de sustentabilidade por nós utilizado não é estático, pois se constrói no campo das relações sociais e na sua interação com a natureza. Não se trata aqui simplesmente de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sobretudo das formas sociais de apropriação e uso desses recursos e do meio ambiente. Pois a apropriação da natureza, tal e qual se dá até os dias de hoje, é a causa do quadro atual, onde se aprofundam, simultaneamente, as desigualdades sociais e a degradação ambiental.

A definição de desenvolvimento, no caso, não envolve o uso dos indicadores tradicionais, como o crescimento do PIB, que sabidamente não é capaz, nem se propõe, a abordar a questão distributiva. Sobretudo no Brasil, onde o crescimento econômico se dá, em grande medida, à custa da exploração crescente dos recursos naturais, torna-se evidente a necessidade de redefinição do desenvolvimento, de uma maneira também diferente daquela prescrita pelo Relatório Brundtland: "Hoje, precisamos de uma nova era de crescimento econômico, um

⁴ Aos interessados, indicamos a leitura de *Trade, Environment and Sustainable Development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America, a Reader*, UNU/IAS e ICTSD, 2000.

⁵ O Projeto Brasil Sustentável e Democrático tem o patrocínio institucional do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Sua coordenação institucional é formada pela AS-PTA, FASE, IBASE, IEE-USP, IPPUR-UFRJ, PACS E REDEH. A gestão do projeto está a cargo da FASE.

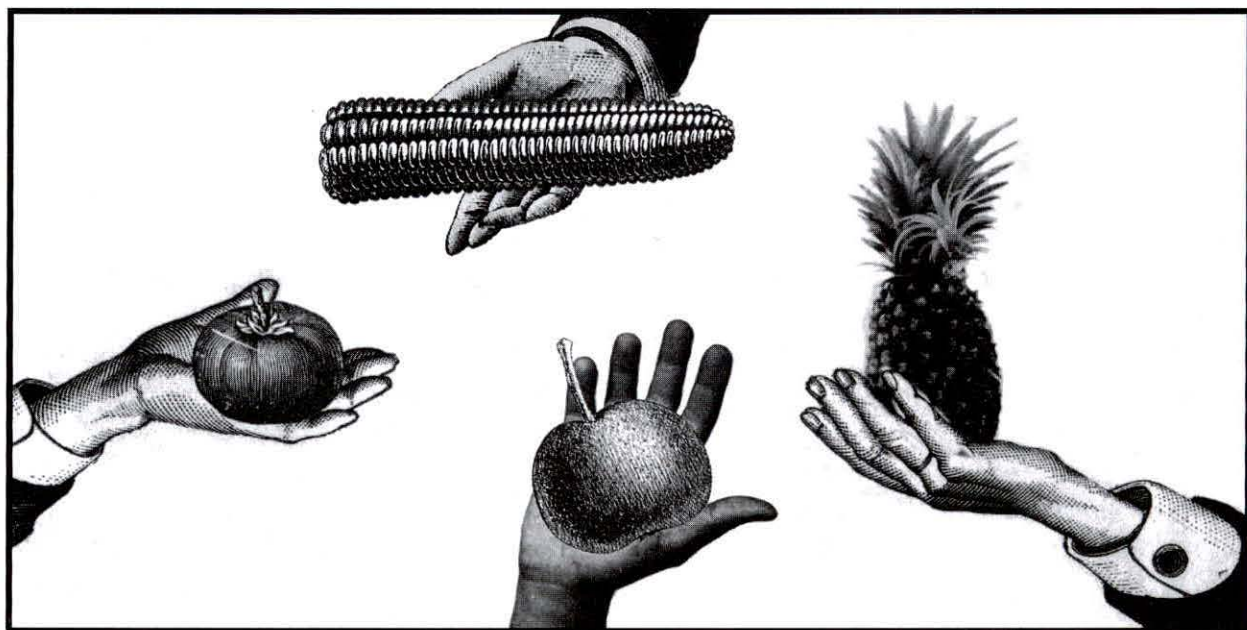
crescimento vigoroso e, ao mesmo tempo, social e ambientalmente sustentável”.

Necessária, sim, é a participação ampla da sociedade na definição de seu próprio projeto de desenvolvimento sustentável e democrático, pois esta é uma definição política, a partir da qual se estrutura a forma de apropriação do poder político, da renda, da riqueza, dos recursos naturais, sociais e culturais.

Um modelo assim construído deverá levar em conta que os sistemas produtivo, comercial e financeiro têm que estar subordinados à

Diante dos desafios sociais, econômicos, ambientais – e também da preservação da nossa cultura – é preciso definir primeiramente o que é necessário produzir, para quem e com que objetivos.

A apropriação dos recursos naturais, neste novo modelo, estará a serviço da justiça social. A liberalização comercial e a promoção das exportações a qualquer custo não serão os carros-chefes do modelo econômico. O comércio e as relações internacionais serão encarados como instrumentos de resolução dos verdadeiros problemas da população. Ao invés de “livre”, o



preservação da base material que sustenta a sociedade, aí incluídos os recursos naturais e a energia. Não levará em conta as vozes que apregoam que a economia de livre mercado se encarregará, ela mesma, da solução dos problemas que ela própria vem causando. Não dispensará o desenvolvimento e a aplicação de técnicas de produção mais “limpas”, mas também não as considerará suficientes para resolver as graves questões ambientais com que nos defrontamos.

A questão da sustentabilidade, no caso do Brasil, vai muito além daquela vivida pelos países desenvolvidos. Estes tomam como tema central a redução do consumo de recursos naturais e energia por parte das classes de mais alta renda.

comércio deverá ser fortemente regulamentado em função destes objetivos.

Da mesma forma, os investimentos públicos e privados (internos e externos) deverão ser direcionados não em função do rápido retorno financeiro e de outros fatores em voga, como o da competitividade, à revelia de outras considerações.

Reduzir as desigualdades sociais pressupõe, primeiramente, o combate ao desemprego. Os investimentos produtivos, portanto, devem ser direcionados para aqueles setores que produzam os bens e serviços necessários ao atendimento das necessidades básicas da população, tendo, ao mesmo tempo, a capacidade de gerar o máximo de postos de trabalho de qualidade.

**NECESSÁRIA, SIM, É A
PARTICIPAÇÃO AMPLA DA
SOCIEDADE NA DEFINIÇÃO
DE SEU PRÓPRIO PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL E
DEMOCRÁTICO, POIS ESTA É
UMA DEFINIÇÃO POLÍTICA, A
PARTIR DA QUAL SE
ESTRUTURA A FORMA DE
APROPRIAÇÃO DO PODER
POLÍTICO, DA RENDA, DA
RIQUEZA, DOS RECURSOS
NATURAIS, SOCIAIS E
CULTURAIS**

O caminho que a economia brasileira percorre nos dias de hoje vai na direção oposta à opção de priorizar as necessidades básicas de consumo doméstico. Por um lado, a adesão à economia globalizada, à liberalização do comércio e à atração de capitais internacionais retira do país a soberania para traçar o perfil desejado da produção. Por outro, o aprofundamento da divisão internacional do trabalho conduz à reprimarização das exportações. A queda permanente do poder de compra destes produtos induz o aumento das quantidades exportadas. A ocupação do território com monoculturas dedicadas à exportação, a poluição industrial decorrente de produtos intensivos em recursos naturais e energia, de pequeno valor agregado, são alguns dos resultados desta opção liberalizante.

A indústria automobilística é certamente o exemplo mais perverso da pretensa política industrial brasileira, voltada para o setor externo sob duplo aspecto: atrair capitais internacionais e montar uma base exportadora de veículos para o Mercosul. Tomemos aqui apenas o aspecto da geração de postos de trabalho: cada emprego criado pela Ford na Bahia vai custar US\$ 250 mil. Criar um emprego no setor têxtil custa US\$ 12 mil e no setor de construção civil US\$ 8 mil.

A comparação entre a indústria automobilística, de um lado, e a de têxteis e a de construção civil, de outro, é reveladora deste modelo. Têxteis e construção civil têm como produtos finais roupas, moradia, escolas, hospitais e outros itens que, ao contrário de automóveis, são componentes indiscutíveis de nossa cesta básica.

Construção civil e indústria automobilística consomem ferro, alumínio, energia. Disputam entre si recursos naturais não-renováveis. Mas a vantagem fica com o automóvel: recursos públicos, sob a forma de incentivos fiscais e subsídios, barateiam o custo de todos os insumos utilizados: o ferro e o alumínio necessários à construção de uma escola ou moradia são mais caros que aquelas mesmas matérias-primas aplicadas em um carro de luxo.

Estes pequenos exemplos revelam a importância da apropriação dos recursos ambientais na elaboração de um verdadeiro modelo de desenvolvimento. A opção por um modelo de desenvolvimento sustentável e democrático se sobrepõe, assim, às questões puramente econômico-financeiras que ocupam diariamente amplos espaços na mídia. E se apresenta como um caminho para unificar as estratégias de ação dos diversos segmentos da sociedade civil que hoje, de maneira ainda isolada, buscam enfrentar o complexo mundo atual e seus problemas: desemprego, degradação ambiental, direitos das minorias, pobreza e muitos outros.

**... AS NEGOCIAÇÕES
OFICIAIS
EM TORNO DA ALCA NÃO
INCLUEM,
EM SEU ORGANOGRAMA,
QUALQUER
MECANISMO QUE PERMITA A
PARTICIPAÇÃO
EFETIVA DA SOCIEDADE
CIVIL NESTE
PROCESSO**

Acrescentamos, finalmente, que no plano internacional, é impensável atingir metas globais de sustentabilidade sem que a lógica da competitividade seja substituída pela cooperação. Seria este o caso da ALCA?

A ALCA e o desenvolvimento sustentável e democrático

Nós temos 4% da população do mundo e controlamos 22% da riqueza do mundo. Se queremos manter essa fatia de riqueza, nós precisamos vender para os outros 96% da população.

Bill Clinton

Esta afirmativa foi proferida por Clinton quando solicitava, junto ao Congresso norte-americano, autorização para negociar a ALCA através do “fast-track”, mecanismo que permite ao presidente norte-americano agir de maneira mais autônoma em relação ao Poder Legislativo.

Em uma só frase, Clinton revela dois aspectos fundamentais da estratégia política norte-americana relativa ao comércio internacional. A aposta no modelo de crescimento ilimitado da produção e do consumo, em uma sociedade já caracterizada por padrões de consumo que ameaçam de maneira indiscutível a preservação da vida no planeta. E a firme disposição, em nome deste objetivo, de perpetuar as profundas desigualdades entre as nações. Clinton não deixa dúvidas de que as afirmações de que a ALCA seria instrumento para promoção do desenvolvimento sustentável e da democracia nas Américas são meras figuras de retórica.

Quanto aos demais países das Américas envolvidos no processo, o Brasil é certamente o único onde o governo e boa parte do empresariado relutam, ainda que de forma tímida, em aderir ao processo nos termos propostos pelos Estados Unidos. Como já dissemos, o México e o Canadá já sofreram e vêm sofrendo, através do

NAFTA, os efeitos do livre comércio com os Estados Unidos.

Os governos dos demais países não opõem maiores resistências à ALCA. Notícias recentes, ao contrário, dão conta de que o governo chileno estaria propondo a implementação do acordo já em 2004. Tais posições refletem, seguramente, os interesses dos setores primário-exportadores em ter acesso facilitado ao insaciável mercado consumidor norte-americano. Para as economias menores, mercados como o canadense, mexicano, brasileiro e argentino também representam um grande potencial para suas exportações.

O Brasil, por possuir a economia mais industrializada e diversificada dentre os demais países latino-americanos, seria aquele que certamente maiores prejuízos sofreria a partir da implementação do acordo. Além do previsível aprofundamento do processo de desindustrialização que o país já vem sofrendo, o governo teme o aumento do desequilíbrio de suas contas externas. O aumento das exportações estaria longe de compensar o das importações. Por conta deste temor, o governo brasileiro vem tentando esboçar uma aliança comercial sul-americana como possível alternativa à ALCA.

O empresariado industrial brasileiro, em sua maioria, teme a competição desigual com as grandes corporações norte-americanas, bem como o aprofundamento da desnacionalização do parque industrial. Pesquisa realizada em 1999 no âmbito do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI, em cujo conselho deliberativo se concentra boa parte do poder econômico empresarial nacional, indica que 90,9% dos conselheiros consultados são contrários à implantação da ALCA, contra apenas 6,1% favoráveis. De resto, os elevados investimentos das grandes empresas norte-americanas, ampliando a desnacionalização do sistema produtivo brasileiro, aumenta o poder de pressão das grandes transnacionais aqui instaladas sobre as instâncias decisórias brasileiras.

No estudo “*Impactos Comerciais da Área de Livre Comércio das Américas*”, de Alexandre Carvalho e Andréia Parente, do IPEA, uma das hipóteses analisadas é a de que todas as tarifas de importação de todos os países seriam eliminadas, de maneira imediata e total.

Como resultado, as exportações brasileiras para os países integrantes sofreriam uma elevação de cerca de 7%, ou US\$ 1,5 bilhão, enquanto que as importações registrariam aumento de aproximadamente 18%, correspondentes a US\$ 4,3 bilhões: uma situação, de saída, extremamente desfavorável em termos de balanço de pagamentos.

Quanto aos impactos setoriais temos, primeiramente, pelo lado das exportações:

- Em termos percentuais, o setor de pérolas, pedras, materiais preciosos etc seria o de maior incremento: cerca de 33%.

- Em termos monetários, entretanto, dois outros grupos teriam maior crescimento do total exportado: instrumentos mecânicos, maquinário, equipamentos elétricos etc e calçados, chapéus, guarda-chuvas etc. Outros setores que apresentariam aumento expressivo das exportações seriam os de base de metais e artigos de base de metais, além de veículos, aeronaves e outros equipamentos de transporte.

Pelo lado das importações, cerca de 60% do incremento se daria nas aquisições de produtos classificados como pertencentes aos setores de instrumentos mecânicos e maquinários, equipamentos elétricos etc e veículos, aeronaves e outros equipamentos de transporte.

É justamente nestes dois grupos - que, como vimos, apresentam potencial de crescimento para as exportações brasileiras - que se dão os maiores desequilíbrios, em termos dos valores previstos. Suas importações cresceriam cerca de US\$ 2,6 bilhões, enquanto que as exportações, apenas US\$ 427 milhões.

Assim, ao lado de um aumento significativo das importações líquidas de produtos de maior conteúdo tecnológico, teríamos um incremento de exportações de produtos intensivos em recursos naturais, com pouco valor agregado. O aumento expressivo das importações líquidas terá certamente, também, impacto significativo sobre o nível de emprego, desfavorável ao Brasil.

Devemos somar a estas preocupações a de que este é apenas um estudo de caráter teórico, que abstrai não só os efeitos de mais longo prazo, bem como aqueles resultantes da liberalização dos fluxos de investimentos. Do ponto de vista da correlação de forças, não há dúvidas de que o poderio político norte-americano há de desequilibrar muito mais a balança na hora das negociações, impondo condições que aprofundariam ainda mais as desigualdades entre a maior potência mundial e seus parceiros na ALCA.

A CUT – Central Única dos Trabalhadores – se opõe firmemente à ALCA, acrescentando, neste sentido, a preocupação de que “os investimentos das multinacionais americanas não precisam necessariamente ser feitos na América Latina. Podem ser feitos nos próprios EUA, com a possibilidade de simplesmente exportarem a produção de lá para o resto do continente. Não nos esqueçamos que recentemente foi incluído o item “Comércio Eletrônico” na agenda de

negociações, que certamente contribuirá para esta possibilidade.” (Jacobsen, 1999)

Identificam-se no Brasil apenas alguns segmentos empresariais favoráveis à ALCA. As filiais das empresas multinacionais aqui instaladas, que teriam ampliada sua capacidade de eleger os países em que lhes fosse mais conveniente estabelecer suas plataformas de produção, e a partir daí exportar para os demais membros do bloco. E os segmentos produtivos ligados ao setor expor-

tador, onde se destacam, no setor agrícola, as monoculturas voltadas para o mercado externo e a indústria siderúrgica, cujas exportações para os Estados Unidos enfrentam hoje fortes barreiras.

A dubiedade do governo brasileiro no processo de negociação, no entanto, não assegura que este se mostre capaz de defender os interesses de nossa população - até mesmo das elites - no sentido de rechaçar as pressões norte-americanas. É neste quadro de indefinições que devemos pensar em nossas posições e estratégias de ação.

Conclusões

Nossa análise leva, naturalmente, à conclusão de que, no mínimo em nome do princípio da precaução, devemos nos posicionar firmemente contra a formação da ALCA, da maneira que esta se apresenta. Como vimos, ela nos distancia de um projeto de desenvolvimento sustentável e democrático que venha a atender às reais necessidades do conjunto das sociedades envolvidas. O fato não nos surpreende, já que nenhum dos países-membros possui qualquer projeto que aponte nesta direção.

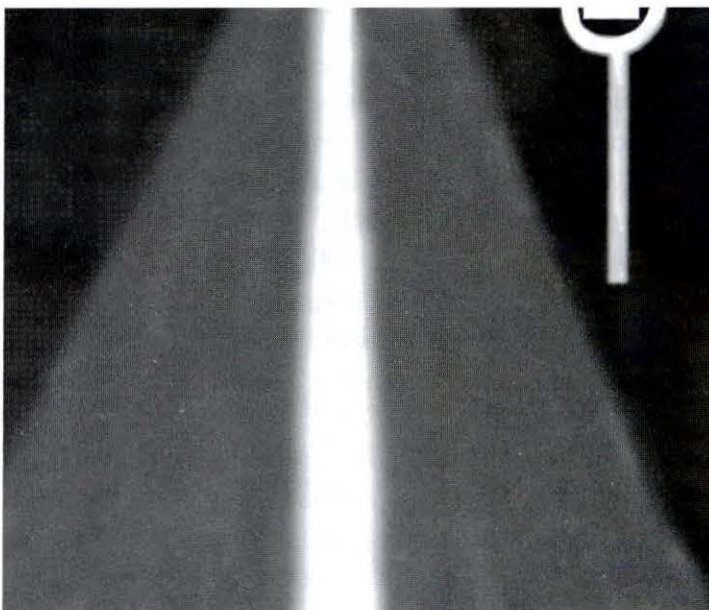
Ser "contra", no entanto, não é o bastante. É preciso traçar estratégias de ação e apresentar alternativas. É necessário também monitorar e buscar intervir no processo de negociação da ALCA, considerando seriamente o poder de fogo norte-americano para impor seus interesses, assim como a tradicional rejeição do governo brasileiro em aceitar a participação da sociedade civil em negociações desta natureza. Com este objetivo, sugerimos aqui, a título de estimular o debate, algumas linhas de ação neste sentido. Estas propostas vão na direção de contribuir para a reflexão das redes que se dedicam ao tema do comércio internacional, visando dar maior coesão aos diversos aspectos desta temática e enfrentá-los de maneira mais integrada, nos planos nacional e continental.

- A sociedade civil brasileira conhece muito pouco sobre a ALCA, e muito menos ainda sobre o impacto direto que esta representaria sobre sua

própria qualidade de vida. É necessário ampliar o debate. Para isto, é preciso não só difundir as informações existentes, mas também gerar novos dados que fundamentem nossas posições.

- As consequências econômicas, sociais e ambientais da implementação da ALCA não são passíveis de uma quantificação precisa, sobretudo no longo prazo. No entanto, há como desenvolver alguns estudos de caso capazes de revelar, por exemplo: quais os setores produtivos que serão mais atingidos; o que isto representará em termos de perdas de postos de trabalho e de capacidade produtiva, sobretudo dos setores mais intensivos em tecnologia e força de trabalho; os impactos ambientais decorrentes do mais que previsível aumento das exportações de produtos de baixo valor agregado e elevado conteúdo de recursos naturais e energia, como é o caso de diversas commodities agrícolas e industriais.

- Neste mesmo sentido, as informações sobre os efeitos da integração do México ao NAFTA são de grande valor. Os estudos desenvolvidos pela RMALC sobre este tema também devem ser utilizados. Da mesma forma, há diversos estudos elaborados sobre a implementação do Mercosul e suas consequências que demonstram os efeitos de processos de integração efetivados sem levar em conta efeitos negativos perfeitamente previsíveis.



• É preciso estar atento ao fato de que os Estados Unidos devem tentar impor aos demais países um acordo paralelo que, pretensamente, teria por objetivo a proteção do meio ambiente no âmbito da ALCA. Como assinalamos no início deste texto, diversos grupos ambientalistas apóiam esta iniciativa e se oferecem como interlocutores dos governos e representantes da sociedade civil. Suas atividades requerem também nosso monitoramento e questionamento. Não há que negociar cláusulas ambientais em um acordo de livre comércio que, por sua própria natureza, certamente apresentará um balanço ambiental altamente negativo.

• As questões ambientais e relativas ao desenvolvimento sustentável, como sabemos, são objetos de tratados e convenções internacionais. Nossos esforços devem concentrar-se no sentido de que eles sejam aperfeiçoados, firmados por todos os países - e cumpridos à risca - e que se sobreponham a qualquer tratado comercial já existente ou em negociação.

• A questão do meio ambiente, ao contrário, deve ser tratada de maneira central e integrada, pois, como vimos, ela é inseparável das questões econômicas, sociais e culturais. Os conceitos relativos ao desenvolvimento sustentável e democrático aqui apresentados buscam justamente integrar as lutas daqueles que se dedicam à causa ambiental com as daqueles que se voltam prioritariamente para os problemas econômicos e sociais.

Bibliografia

ACSELRAD, H. e LEROY, J. (1999). *Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática*. Projeto Brasil Sustentável e Democrático, Caderno de Debate n° 1. FASE, Rio de Janeiro.

ALBUQUERQUE, J. (1998). *As Divergências entre Brasil e Estados Unidos e os Limites da Integração Continental*, in "Temas del Mercosur", n° 4, Mendoza, INSTECA.

ARAYA, M. (2000). *Trade and Environment Lessons from NAFTA for the Free Trade Area of the Americas*. Yale Center for Environmental Law and Policy.

AUDLEY, J. (1999). *Carta ao Comitê de Representantes Governamentais para a participação da Sociedade Civil*.

CARVALHO, A. e PARENTE, A. (1999). *Impactos Comerciais da Área de Livre Comércio das Américas*. Página WEB do IPEA: <http://www.ipea.gov.br>

CUMBRE DE LOS PUEBLOS DE AMÉRICA (1998), *Memoria*, jan-1999. Lome ed., Santiago do Chile.

GONÇALVES, R. (2000). *As Relações Brasil-Estados Unidos e a Formação da ALCA*, in "ALCA e Meio Ambiente", Rio de Janeiro, FASE.

GITLI, E. e Murillo, C. (1998). *Factores que Desalientan la Introducción de los Temas Ambientales en las Negociaciones Comerciales: el caso del ALCA*, São José da Costa Rica, CINPE, mimeo.

HAUWERMEIREN, S. (1998). *Manual de Economía Ecológica*. Santiago do Chile, Instituto de Ecología Política.

JACOBSEN, K. (1999). *A ALCA não nos interessa*. São Paulo, CUT, mimeo.

PLUMER, M., STUTZIN, M e TRAUB, W. (1999). *Antecedentes sobre el desarrollo y la inclusión del tema ambiental en las negociaciones de tratados comerciales y del ALCA: el caso Chileno*. Santiago do Chile, CODEFF.

RMALC (1997). *Espejismo y Realidad: el TLCAN Tres Años Después. Análisis y Propuesta desde la Sociedad Civil*. México. Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

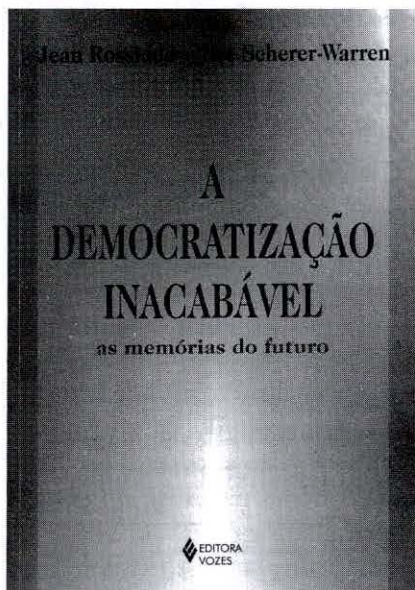
WILLIAMS, R. (1999). *Environment and the FTAA: Players in an Uphill Battle* (draft). Yale Center for Environmental Law and Policy.

WTO (1999). *Trade and Environment. Special Studies* 4. Nordstrom, H. e Vaughan, S. Genebra, OMC.

A Democratização Inacabável – as memórias do futuro

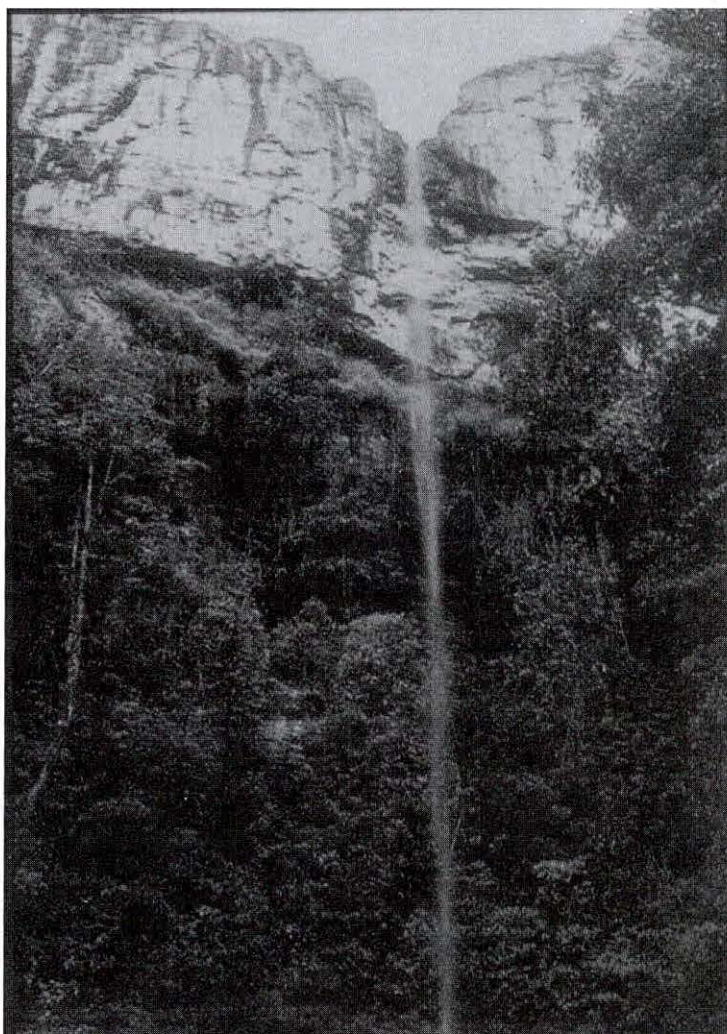
Jean Rossiaud e Ilse Scherer-Warren

Editora Vozes – e-mail: vendas@vozes.com.br



ALCA e Meio Ambiente: possíveis impactos sobre o Brasil¹

*Carlos Eduardo Frickmann Young**



¹Trabalho preparado para o Projeto ALCA e Meio Ambiente da FASE. Este texto se beneficia de resultados empíricos oriundos dos Projetos de Pesquisa “Making Long-Term Growth More Sustainable - Brazil Country Case Study”, com apoio do Banco Mundial, e “Comércio e Meio Ambiente”, com apoio da REDIPEA/PNUD. O autor é grato a todos os participantes do Grupo de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Instituto de Economia da UFRJ, em particular Maria Cecília Lustosa. Os eventuais erros, no entanto, são de inteira responsabilidade do autor.

*Professor do Instituto de Economia – UFRJ

E-mail: young@ie.ufrj.br

Introdução

As conseqüências da implementação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cobrindo todo o hemisfério e sob evidente liderança dos Estados Unidos, são um dos temas de maior polêmica na América Latina. Na condição de maior país latino-americano, seja em termos territoriais, populacionais e econômicos, a inserção do Brasil nesse processo é crucial para a sua configuração futura. As visões distintas entre Brasil e Estados Unidos sobre o ritmo e o nível de integração e, em particular, sobre o futuro do Mercosul, têm despertado a atenção de analistas.

Este texto analisa um dos aspectos controversos desse debate: as conseqüências ambientais da expansão do comércio internacional (fim último da ALCA) sobre o Brasil. A próxima seção introduz uma visão geral do debate sobre comércio e meio ambiente, buscando enquadrá-lo no esquema centro-periferia. Posteriormente apresentam-se resultados empíricos sobre as exportações industriais brasileiras, onde se percebe uma tendência de especialização em atividades potencialmente contaminantes. Em seguida examina-se a conseqüência da expansão das importações nos anos noventa e do desemprego por elas causado. Um aspecto mais positivo do comércio internacional é observado quando se analisa a maior propensão das empresas de inserção internacional a adotarem posturas mais favoráveis às questões ambientais principalmente por causa das pressões externas a que essas firmas são submetidas. Por fim, o texto se encerra com uma breve conclusão das seções anteriores.

Comércio e meio ambiente: visão geral

Uma das críticas feitas ao processo de globalização é que ele acentuaria a divisão internacional do trabalho entre países centrais e periféricos. A produção de bens e serviços intensivos em tecnologia e, portanto, onde mão-de-obra barata e abundância de recursos naturais são fatores pouco importantes para a competitividade internacional, é cada vez mais concentrada nos países desenvolvidos.

Por outro lado, aos países em desenvolvimento resta disputar os mercados de produtos menos dinâmicos, onde a expansão do *market share* acaba sendo obtido por formas “espúrias”, tais como subsídios à exportação, baixo custo dos salários e consumo acelerado da base de recursos naturais.²

Nesse sentido, pode-se considerar que a recente etapa de globalização não alterou em essência a dinâmica do comércio internacional descrita originalmente por R. Prebisch em sua análise sobre o desenvolvimento desigual: os países centrais continuam se especializando no fornecimento dos bens de alto valor agregado, tecnologia de ponta, e grande diferenciação, com o fluxo contínuo de inovações permitindo a permanente apreciação dos preços dos produtos de ponta (geralmente produtos “limpos”); enquanto que a periferia continua restrita às *commodities*, com a única diferença que essas não se referem apenas às matérias-primas de origem natural, mas também incluem produtos industrializados de mercados maduros, onde a possibilidade de ganhos de competitividade está muito mais ligada à possibilidade de contar com insumos baratos (energia, recursos naturais e mão-de-obra baratos) do que com inovações tecnológicas. A conseqüência desse processo não é apenas o aumento contínuo da disparidade de renda entre centro e periferia, mas também da qualidade de vida de suas populações (considerando que as variáveis ambientais afetam consideravelmente o bem-estar social, mas que, muitas vezes, são omitidas nas formas convencionais de mensuração da renda e do produto).

A possibilidade que essa tendência aumente como conseqüência do processo de integração comercial advindo da ALCA deve ser encarada com grande seriedade. Na medida em que iniciativas de controle ambiental são menos efetivas nos países da América Latina do que nos EUA e Canadá, existe o risco de que haveria uma especialização relativa das atividades poluentes ao sul do Rio Grande. Cabe notar que, seguindo estritamente a linha de

² Ver CEPAL (1990) para uma discussão acerca dos conceitos de competitividade “autêntica” e “espúria”.

pensamento da economia neoclássica (pilar ideológico dos que defendem os processos de liberalização sem controles), a “migração” de indústrias sujas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento levaria a um aumento do bem-estar mundial, pois os primeiros aceitariam perdas econômicas para obter um meio ambiente mais saudável (seguindo a idéia de que qualidade ambiental é um bem “de luxo”, e não uma necessidade básica das populações carentes) enquanto que os países em desenvolvimento teriam um aumento líquido de bem-estar (“utilidade”), pois dariam maior importância ao crescimento econômico do que às perdas causadas pela poluição crescente originada dessas atividades.³

A experiência brasileira: especialização em exportações “suja”

De fato, um elemento que deve ser considerado nessa análise é o de que os setores da indústria brasileira que têm apresentado maior crescimento nas duas últimas décadas são exatamente os mais intensivos em emissão. Essa afirmação é empiricamente sustentada pelos indicadores de produção física do Departamento de Indústria do IBGE, que comparam a expansão dos setores de maior potencial de emissão em relação ao restante da indústria no período 1981-99 (Gráfico 1).⁴ Percebe-se não só que os setores de maior potencial de poluição têm melhor desempenho acumulado, mas também que a diferença para a média da indústria tem aumentado nos últimos anos.

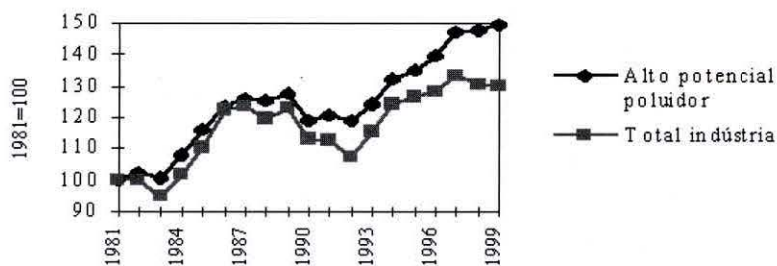
Parte desse comportamento pode ser explicado pela negligência com que a questão ambiental foi encarada pelos *policy makers*, que sempre encararam-na como secundária e como fator a ser desprezado no curto prazo. Essa atitude reflete o mesmo padrão de comportamento em relação a outras variáveis sociais: uma fé cega na idéia de que, após resolvido o problema do crescimento econômico, as condições de vida da maioria da população iriam inexoravelmente melhorar. Não se tratava apenas de fazer o bolo crescer primeiro para depois reparti-lo; para crescer o bolo teria que ser sujo para só depois ser limpo.

Mas cabe também um outro questionamento: qual o papel do comércio internacional nesse processo? Uma série de estudos empíricos tem demonstrado que, ao menos no caso brasileiro, o complexo exportador tem apresentado forte concentração de atividades industriais de potencial poluidor acima do restante da economia (Young 1997, 1998, 1999, 2000 a, b). Através da

³ Vide, por exemplo, o famoso memorando do Banco Mundial que teria circulado antes da Rio 92, alegadamente elaborado por Lawrence Summers, que justificaria nesses termos a concentração de atividades poluentes no Terceiro Mundo.

⁴ A metodologia desse exercício agrega a produção física industrial, medida pela Pesquisa Industrial Mensal (PIM/IBGE), de acordo com o potencial poluidor de atividades industriais (alto, médio, baixo e desprezível) adotada pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA/RJ). Para uma descrição da metodologia ver Carvalho e Ferreira (1992).

Gráfico 1 – Produção física, produto industrial com alto potencial poluidor e total, Brasil, 1981/99 (1981 = 100)



Fonte: IBGE

aplicação do modelo de relações intersetoriais (ou de insumo-produto), pode-se estimar as emissões associadas à cada categoria de demanda final (exportações, investimento e consumo final). Esses estudos assumem parâmetros de emissão fixos (proporção constante entre gramas emitidos do poluente e valor da produção), a partir de bases distintas de dados - as tabelas a seguir sintetizam os resultados mais importantes.

A tabela 1 compara e apresenta as estimativas de intensidade de emissão utilizando-se a base de dados do IPPS (*Industrial Pollution Projection System*). O IPPS é uma base de dados do Banco Mundial que fornece coeficientes de emissão industrial calculados para a indústria americana pelo EPA (a agência ambiental americana) com base em dados

coletados em 1987 (Hettige *et al.*, 1994). Supõe-se aqui que o perfil ambiental da indústria brasileira nos anos 90 é semelhante ao da indústria americana em meados da década anterior. Ou seja, trata-se de uma aproximação que deve ser examinada com bastante cautela, pois as emissões efetivas da indústria brasileira no período são desconhecidas.

Os parâmetros do IPPS considerados foram:

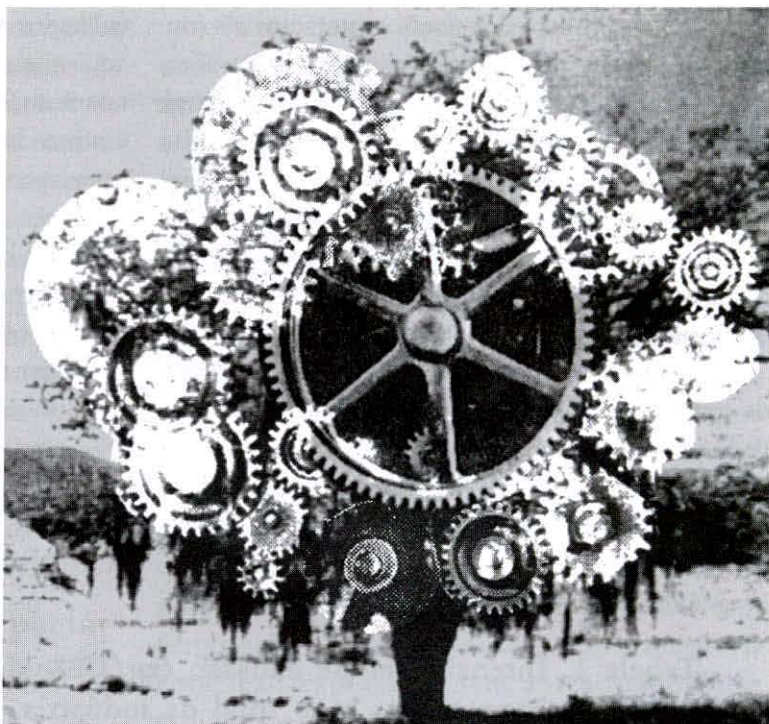
- poluentes da água: carga orgânica (DBO – demanda bioquímica de oxigênio) e total de sólidos suspensos (TSS)
- poluentes do ar: dióxido de enxofre (SO₂), dióxido de nitrogênio (NO₂), monóxido de carbono (CO), compostos orgânicos voláteis (COV), particulados finos e particulados totais
- resíduos sólidos metálicos

Tabela 1. Intensidades de emissão (kg/US\$ Milhão de valor da produção) associadas às exportações e ao total da indústria, estimativas usando coeficientes de emissão do IPPS

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Carga orgânica (DBO), kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	195	245	242	235	227	244	285	276
Indústria - total	252	265	268	265	253	246	248	253
Sólidos suspensos - total, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	11726	14368	14973	13893	13786	13187	12976	13202
Indústria - total	6368	6091	6094	6216	6158	6131	5781	5792
SO ₂ , kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	3492	3817	3654	3498	3459	3538	3704	3678
Indústria - total	2389	2368	2356	2352	2322	2308	2244	2263
NO ₂ , kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	1726	1663	1576	1536	1515	1543	1616	1562
Indústria - total	1287	1292	1283	1288	1259	1247	1213	1218
CO, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	3152	3520	3520	3339	3329	3339	3388	3410
Indústria - total	2141	2114	2117	2118	2097	2102	2013	2037
Compostos orgânicos voláteis, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	1176	1076	996	991	981	1008	1032	1002
Indústria - total	885	881	873	873	865	862	837	840
Particulados finos, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	546	610	584	568	578	565	585	584
Indústria - total	417	408	408	414	406	396	390	391
Particulados - total, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	844	904	836	832	842	855	928	907
Indústria - total	649	638	637	647	634	623	618	619
Resíduos sólidos metálicos, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	363	465	470	438	434	431	439	453
Indústria - total	219	213	212	211	211	212	203	206

Fonte: Young (2000a,b)

A tabela 2 foi elaborada a partir de outra segunda base de coeficientes de emissão, construída conjuntamente pelo Grupo de Pesquisa em Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA - IE/UFRJ) e a Coordenação de Estudos do Meio Ambiente (CEMA - IPEA). Para tanto, foram cruzados dados de emissões potenciais e remanescentes (ou seja, após as práticas de controle ambiental de cada empresa) da CETESB (agência ambiental paulista) com o valor da produção total da indústria paulista, estimado pela PIA (Pesquisa Industrial Anual, efetuada pelo IBGE) de 1996, mas ajustados para classificação das tabelas de insumo-produto (nível 80) do IBGE. Nesse caso, assumiu-se que as informações declaradas pelas empresas junto à CETESB refletem acuradamente as emissões efetivamente lançadas, e que a indústria paulista é significativa para o Brasil como um todo.



Os coeficientes de emissão assim obtidos foram:

- poluentes da água: poluentes orgânicos e inorgânicos;
- poluentes do ar: dióxido de enxofre (SO₂) e particulados (total).

Tabela 2. Intensidades de emissão (kg/US\$ Milhão de valor da produção) associadas às exportações e ao total da indústria, estimativas usando coeficientes de emissão do IE-UFRJ/IPEA

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Carga orgânica (DBO), kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	534	590	591	623	625	647	779	744
Indústria - total	723	736	766	764	740	732	747	744
Carga inorgânica, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	8,8	10,4	10,5	10,9	11,4	10,5	10,5	11,5
Indústria - total	7,9	7,7	7,5	7,4	7,7	7,6	7,4	7,4
Particulados - total, kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	2186	2384	2427	2470	2550	2843	3983	3667
Indústria - total	2542	2472	2601	2666	2503	2563	2608	2634
SO ₂ , kg/US\$ milhão de valor da produção								
Exportações	1026	943	894	889	890	919	945	939
Indústria - total	992	991	1008	1009	991	981	962	976

Fonte: Young (2000a,b)



A tabela 3 possui uma natureza diferente pois ela não estima indiretamente o volume total de emissões porque parte de um inventário já agregado: o inventário de emissões de gases de efeito estufa, coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), utilizando metodologia proposta pelo *Intergovernmental Pannel on Climate Change* (IPCC). No caso, foram consideradas apenas as estimativas de emissão de dióxido de carbono (CO_2) resultantes do consumo de combustíveis fósseis no Brasil, preparadas pela COPPE/UFRJ (1998) a partir da análise de informações do Balanço Energético, do Ministério de Minas e Energia, e diversos estudos setoriais. Por fim, outra diferença é que, nesse caso, consideram-se as emissões de todas as atividades produtivas da economia, exclusive o setor energético, e não apenas da indústria de transformação.

Os resultados divergem quando coeficientes de emissão de bases distintas são comparados para um mesmo parâmetro - as discrepâncias entre os resultados apresentados nas tabelas 1 e 2 demonstram que a indústria norte-americana em 1987 emitia menos poluentes que a indústria paulista em 1996 (com exceção de SO_2), refletindo maior preocupação com o controle ambiental. Mas, por outro lado, existe grande consistência em mostrar que o complexo exportador tende sempre a ser mais intensivo em emissões do que os demais complexos (lembrando, mais uma vez, que são consideradas também as atividades produtoras de todos os insumos necessários ao longo do ciclo de produção).

Outro elemento importante refere-se às variações das intensidades de emissão ao longo do tempo. Embora não seja uma regra aplicável a todos os parâmetros, percebe-se uma tendência de aumento das intensidades de emissão do complexo exportador no período 1985/1996. E em várias situações a intensidade média das emissões das exportações aumentou, ainda que a intensidade total das emissões da indústria como um todo tenha caído.

Esses dados demonstram claramente que o papel desempenhado pela indústria brasileira na divisão internacional do trabalho caracteriza-se crescentemente por uma especialização relativa no processo de inserção internacional recente das exportações. Por um lado, a estratégia de industrialização "em marcha forçada", desencadeada pelos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), favoreceu atividades poluentes - a tabela 4 apresenta os

Tabela 3 – Intensidade de emissão de CO_2 resultante da queima de combustíveis fósseis por unidade de valor da produção, Brasil, (kg CO_2 /R\$ 1994)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994
Exportações	0,634	0,702	0,637	0,607	0,635
Economia - total	0,302	0,324	0,325	0,32	0,326

Fonte: Young (2000a,b)

setores que, de acordo com o IPPS, são os principais responsáveis pela emissão de poluentes; percebe-se claramente a presença de setores privilegiados pelo II PND, como metalúrgico, petroquímico e papel e celulose.

ambiental ao comércio internacional sejam aceitas pelas entidades reguladoras (especialmente a Organização Mundial do Comércio). O estudo empírico feito por Young e Pereira (1999) mostra que, embora o custo médio do controle ambiental

Tabela 4. Setores industriais com maior potencial de emissão, com base no *Industrial Pollution Projection System* (IPPS), Banco Mundial

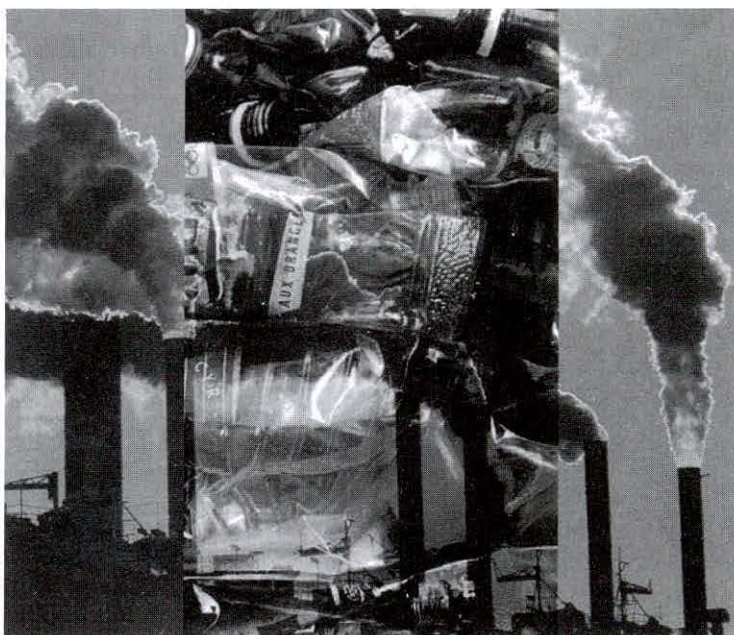
Poluente	Setores industriais
Carga orgânica (DBO)	Metalurgia de não-ferrosos; papel e gráfica; químicos não-petroquímicos; indústria do açúcar
Sólidos suspensos (água)	Siderurgia
SO ₂	Metalurgia de não-ferrosos; siderurgia; refino de petróleo e indústria petroquímica
NO ₂	Refino de petróleo e indústria petroquímica; siderurgia
CO	Siderurgia; metalurgia de não-ferrosos; químicos diversos; refino de petróleo e indústria petroquímica
Compostos orgânicos voláteis	Refino de petróleo e indústria petroquímica; siderurgia; químicos diversos
Particulados (ar)	Siderurgia; óleos vegetais e gorduras p/ alimentação; minerais não-metálicos

Fonte: Young e Andrade Pereira (2000)

Por outro lado, não há dúvidas que o processo de liberalização das relações econômicas ao longo da década de 90, no mínimo, não significou nenhuma melhora nesse quadro (podendo até mesmo ter contribuído para sua piora). Essa constatação é também confirmada por estudos setoriais que mostram que a melhor *performance* relativa na pauta de exportações brasileiras tem sido a de produtos intensivos em emissão, que é significativa e crescente (Serôa da Motta, 1993; Veiga *et alii*, 1995, Castilho, 1994).

Em suma, o histórico recente das exportações industriais brasileiras indica uma perigosa tendência de concentração relativa em atividades sujas. Essa concentração não é apenas prejudicial do ponto de vista social (dada a perda de bem-estar causada pela degradação ambiental), ela também traz o risco econômico de possíveis perdas futuras de mercados, caso medidas de restrição

sobre o valor da produção como um todo seja relativamente baixo, para alguns setores o efeito de perda de competitividade pode ser significativo. O exemplo mais notável é o de couro e calçados, cujas exportações poderiam cair



mais de 10% caso medidas de controle de poluição hídrica fossem adotadas.

Uma integração à ALCA, na qual o papel do Brasil seja o de eminentemente suprir *commodities* e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico, acaba reforçando ainda mais essa tendência. Se prevalecer a idéia de que as vantagens comparativas estáticas devem ser respeitadas na nova divisão hemisférica do trabalho (ou seja, especializar-se naquilo que hoje pode ser feito mais barato do que pela concorrência internacional), a vocação “natural” das exportações brasileiras será cada vez mais o aproveitamento de fatores de produção de baixo custo, como salários abaixo da média internacional e desregulamentação no uso de recursos naturais e do ambiente. Nesse cenário, nosso atraso em relação ao centro hegemônico do continente (EUA e Canadá) será crescente em termos:

- econômicos, porque nossos produtos terão seus preços continuamente depreciados em relação aos produtos com elevado conteúdo tecnológico (de cujas importações seremos cada vez mais dependentes);

- sociais, porque nossa mão-de-obra fica condenada perpetuamente a baixos salários como forma de garantir “eficiência” na produção; e

- ambientais, porque políticas mais efetivas de controle da poluição e cobrança pelo uso de recursos naturais serão descartadas para não perdermos “competitividade”.

Impactos ambientais da liberalização de importações

Um elemento que poderia ser apresentado em favor da abertura econômica seria o papel desempenhado pelas importações como redutoras do nível doméstico de emissões. São dois os principais argumentos que são apresentados como consequências ambientais positivas da liberalização das importações:

- o volume total de emissões seria reduzido, pois estabelecimentos poluentes seriam fechados

pela maior concorrência (partindo da idéia de que as indústrias com menor capacidade de competir com as importações seriam também as mais ineficientes, obsoletas e desperdiçadoras de matérias-primas e, por isso, também as mais poluentes);

- a importação de máquinas e equipamentos, que seriam vistos como mais modernos, eficientes e ambientalmente mais adequados, geraria uma onda de investimentos modernizadores que resultaria em uma melhora do perfil ambiental da economia como um todo.

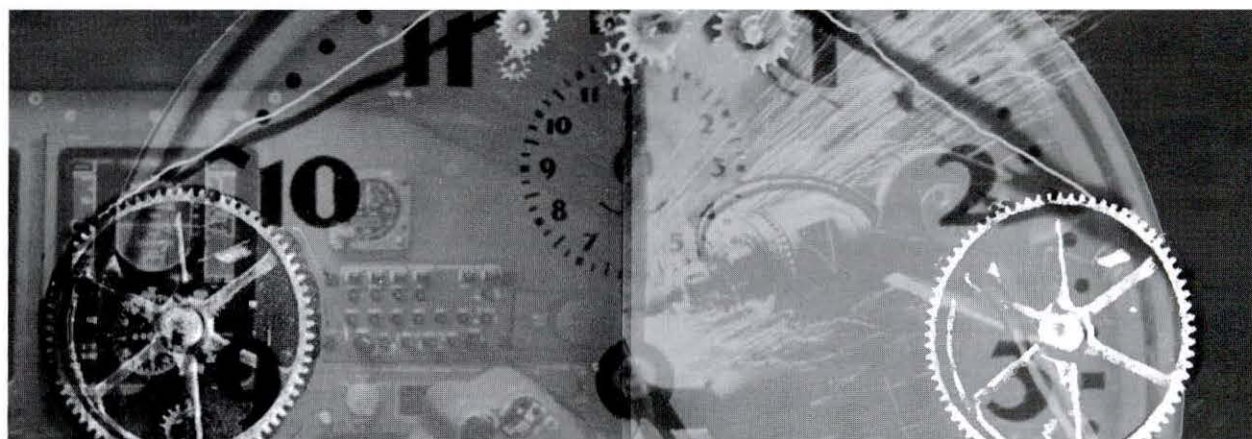
De fato, o incremento das importações representou uma diminuição em termos absolutos das emissões, dada a retração das atividades de produção em alguns setores. Contudo, do ponto de vista ambiental, a natureza do bem importado é distinta do bem exportado: em média, os produtos que o Brasil deixou de produzir porque passou a importar possuem um potencial de emissão inferior aos bens que são exportados para financiar tais importações (para uma análise detalhada do saldo de emissões de poluentes da balança comercial brasileira, ver Young, 2000b; Holanda Filho, 1998).

Quanto ao efeito positivo da importação de bens de capital mais “limpos”, mesmo que equipamentos tecnologicamente mais avançados tenham sido introduzidos, o efeito final sobre as emissões também depende da composição setorial. Ou seja, investimento em equipamentos modernos em um setor de alto impacto poluente pode significar aumento absoluto de emissões (ainda que o volume de emissões médio por unidade de produção tenha caído). No caso brasileiro efetivamente verifica-se um aumento crescente de máquinas e equipamentos importados na composição do investimento, substituindo bens de capital nacional (como um todo, a formação bruta de capital fixo mantém-se relativamente estável em relação ao PIB), mas não há evidências empíricas sobre o efeito líquido desses investimentos sobre o volume de emissões.

Contudo, esses argumentos devem ser contrabalançados pelos impactos ambientais que a desindustrialização acarreta. O crescimento do

desemprego industrial contribui decisivamente para a deterioração da qualidade de vida dos meios urbanos, um fator que ainda tem recebido atenção inferior à devida. A pauperização crescente leva a formas de ocupação espacial sem a devida infraestrutura, como no caso das favelas. Cria-se, assim, um ciclo vicioso: a impossibilidade de gerar empregos com boa remuneração para as camadas mais pobres da população reduz sua capacidade de investir com recursos próprios na melhoria do ambiente em que vivem; por outro lado, o Estado sofre pressões crescentes para reduzir a sua atuação como agente direto do bem-estar social. Na medida em que o ambiente da periferia urbana se deteriora, ocorrem

efeitos descritos acima. Como um todo, a indústria de transformação brasileira passou a produzir, ao final dos anos noventa, cerca de um quarto a mais do que produzia no início desse período. Contudo, o emprego retraiu para menos de três quartos do pessoal ocupado anteriormente. Ou seja, passou-se a produzir um pouco mais, mas com muito menos trabalhadores, sugerindo um aumento da intensidade de emissões por trabalhador ocupado. Se a ALCA reforçar as atuais tendências, poderá haver uma pequena melhoria direta da expansão das importações (embora a possibilidade desse aumento continuado das importações esbarre no agravamento das contas externas, que já se



perdas importantes de produtividade (o ambiente poluído leva a perda de saúde e, conseqüentemente, da capacidade de trabalho, exatamente nas regiões onde os sistemas de saúde pública são mais deficientes) e, mais importante, das possibilidades de ascensão social e transformação da comunidade (a combinação de péssimas escolas com marginalidade crescente torna-se um obstáculo cada vez mais intransponível para que o indivíduo oriundo de comunidades carentes alcance o mesmo desempenho escolar e profissional dos que são provenientes de áreas mais abastadas da *urbe*). Reproduz-se, assim, as condições que afastam cada vez mais as possibilidades de superação do atraso dentro da periferia, e a questão ambiental é uma das engrenagens mais importantes dessa exclusão.

Mais uma vez, a forma pela qual a integração regional se dará será decisiva para a ocorrência dos

encontram em situação precária, podendo eventualmente funcionar como um freio à essa expansão). Mas esse benefício pode ser pequeno, porque os bens substituídos por importações tendem a emitir menos que os produzidos domesticamente para financiar essas compras externas e, principalmente, porque o custo social dos empregos perdidos será muito grande - inclusive em termos de degradação ambiental nas áreas empobrecidas pelo desemprego.

Comércio e meio ambiente: é possível uma solução virtuosa?

Até o momento foram examinados os aspectos negativos que o comércio internacional pode trazer sobre o meio ambiente. Mas será que não haverá também benefícios?

Talvez a contribuição mais importante que as relações comerciais podem trazer seja a de internalizar preocupações ambientais (e sociais) no país produtor a partir de exigências estabelecidas nos países compradores. Diversos autores (Porter e Class van der Linde, 1995; López, 1996; Lustosa, 1999) advogam que a imposição de padrões ambientais mais rigorosos força a empresa a buscar soluções inovadoras que acabam aumentando (e não diminuindo) a sua competitividade porque resultam no uso mais eficiente de insumos (matérias-primas, energia e trabalho), compensando os custos de adequação aos novos padrões.

Outro elemento bastante importante diz respeito às exigências crescentes de consumidores em países desenvolvidos para que os produtos obtenham selos ou certificações que atestem o respeito a normas ambientais, entre outras coisas. Esse maior rigor pode acabar “contaminando” os produtores domésticos, que buscam os mercados de maior poder aquisitivo.

Um exemplo interessante é o de madeira para exportação: hoje, para penetrar nos mercados da Europa Ocidental, é fundamental conseguir certificação de adequação ambiental (no caso, o certificado mais importante é o do Forest Stewardship Council - FSC). O esforço de exportadores brasileiros em alcançar esse tipo de excelência acabou incentivando alguns compradores domésticos a também exigir certificação e, em 2000, foi criado o Grupo Brasileiro de Compradores de Madeira Certificada. A questão é saber se a expansão do interesse por madeira certificada será suficiente (e rápida) o bastante para deter a extração não-sustentável, que se destina aos mercados menos exigentes.

Em relação à indústria de transformação, também existem sinais de que firmas com maior capacidade inovadora percebem a questão ambiental como uma possibilidade de ganho de competitividade. Entre elas, as empresas de inserção internacional (que têm maior proporção de exportações sobre a receita total, ou que são de capital parcial ou integralmente estrangeiro) têm se destacado como líderes na adoção de

normas de controle ambiental, conforme nitidamente demonstrado pelos dados da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP).⁵

Young e Lustosa (2000) e Young e Andrade Pereira (2000) chegaram às seguintes conclusões comparando as respostas das empresas de inserção internacional com as demais empresas consultadas:

- as empresas de inserção internacional são as que mais acreditam no desenvolvimento de produtos e processos produtivos menos agressivos ao meio ambiente como oportunidade de negócios, e as que declaram maior consideração à estratégia de preservação do meio ambiente como fator de motivação para a empresa inovar;

- as empresas de inserção internacional são as que mais gastam em questões ambientais, em proporção aos gastos totais, e também as que mais investiram na mudança de processo produtivo com fins de reduzir os problemas ambientais;

- as empresas de inserção internacional são as que mais temem perder mercados devido às suas atividades sobre o meio ambiente.

O padrão de respostas descrito acima sugere que as empresas com maior exposição internacional têm que assumir uma postura ambiental mais ativa do que as empresas que sofrem apenas pressões domésticas. Essa outra face do comércio internacional pode, portanto, ser positiva no sentido de disseminar práticas ambientais mais adequadas.

Porém, para que essa disseminação ocorra, é preciso que as condições de mercado favoreçam essa busca de competitividade “autêntica”, ao invés dos fatores espúrios discutidos nas seções anteriores. Um dos elementos fundamentais para tanto é a capacidade inovativa da firma: segundo os mesmos dados da

⁵ A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), através da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP), construiu uma base de dados sobre a indústria paulista. Essa pesquisa refere-se ao ano de 1996, abrangendo todo o estado de São Paulo, com mais de 43 mil empresas. As respostas foram voluntárias e por isso pode haver diferença no número de empresas de cada tabela.



PAEP, percebe-se que as firmas inovadoras (as que investem mais em Pesquisa e Desenvolvimento - P&D) são as mais capacitadas para gerar e adotar inovações, inclusive as ambientais.

Também se verifica que, quanto maior a importância do departamento interno de P&D da empresa, maior é o nível de investimentos no processo produtivo para solucionar problemas ambientais. Ou seja, existe uma forte correlação entre o esforço inovativo da firma e sua percepção de que a preservação do meio ambiente pode ser um fator indutor da inovação.

Essas constatações, embora com eventuais diferenças setoriais, indica que é mais fácil conciliar objetivos econômicos e ambientais em economias onde o padrão de competitividade é determinado pelo esforço de inovação e ganhos "autênticos" de produtividade. Reduzir custos, no curto prazo, com mão-de-obra mais desqualificada (e, portanto, mais barata), ou negligência ambiental, perde importância se comparado aos ganhos de médio e longo prazo porque se dispõe de trabalhadores mais qualificados e motivados, porque as perdas de matéria-prima e energia dissipadas sob forma de efluentes são minimizadas, e porque se tem acesso a mercados de maior poder aquisitivo, que estão dispostos a pagar mais por produtos melhores e diferenciados.

Infelizmente, essas relações virtuosas não se observam em todos os mercados, tendendo a se restringir aos setores onde a dinâmica tecnológica constitui um importante definidor da competitividade. Portanto, quanto maior for a participação das exportações brasileiras oriundas desses setores, maior a possibilidade de que a expansão de relações comerciais contribua para a melhoria da qualidade ambiental.

A grande questão é saber se a ALCA irá favorecer a expansão desse tipo de atividade no Brasil (e nos demais países latino-americanos), ou se irá agravar ainda mais a concentração desses setores no centro hegemônico.

Conclusão

Ao longo deste texto, buscou-se mostrar as principais relações entre comércio internacional e meio ambiente, enfatizando-se o setor industrial brasileiro. A forma pela qual será institucionalizado um acordo comercial com as proporções da ALCA certamente irá afetar as condições econômicas (e, por consequência, ambientais) do Brasil e do resto da América Latina. Caso essa institucionalização aponte para a subordinação da indústria brasileira conforme os interesses dos países hegemônicos (essencialmente EUA), é de se esperar que a atual tendência de especialização em atividades "sujas"

seja agravada ainda mais, ao mesmo tempo que aumenta a disparidade de renda e qualidade de vida entre centro e periferia.

Contudo, apesar de ser o mais provável, esse não é o único cenário possível. Caso se consiga reverter a atual tendência e se garanta espaço para a expansão de setores tecnologicamente dinâmicos como líderes de exportação e produção no Brasil, os resultados podem ser bastante favoráveis, tanto em termos ambientais quanto sócio-econômicos.

Referências bibliográficas

BARBOSA FILHO, F.H. *Impactos do comércio internacional na poluição industrial brasileira*. Monografia de fim de curso (Orientador: Prof. Carlos E. F. Young). Rio de Janeiro: IE/UFRJ. 1998.

CARVALHO, P.G.M.; FERREIRA, M.T. 1992. "Poluição e crescimento na década perdida". *Políticas Governamentais* 80 (Mai/Jun):10-12.

CASTILHO, M. . *Barreiras não-tarifárias: o caso da imposição de restrições ambientais sobre as exportações brasileiras de papel e celulose*. Dissertação de mestrado, IEI/UFRJ, 1994.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL. 1990

CHUDNOVSKY, D., LÓPEZ, A., FREYLEJER. *La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina*. Buenos Aires: CENIT, 1997.

COPPE/UFRJ. *Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa - Sistema Energético. Relatório: Determinação das Emissões de Carbono Derivadas do Sistema Energético Brasileiro - Abordagem Bottom-Up*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. 1998.

FERRAZ, C. e YOUNG, C.E.F. *Trade Liberalization and Industrial Pollution in Brazil*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

HETTIGE, Hemamala, MARTIN, Paul, SINGH, Manjula, WHEELER, David. IPPS - *The industrial pollution projection system*. World Bank, dez./1994.

LOW, P. "International Trade and the Environment".

World Bank Discussion Paper, N° 159. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

LUSTOSA, M.C.J. *Comércio Internacional, Meio Ambiente e Exportações Brasileiras*. Texto para discussão n. 434. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1999

VEIGA, P.M., CASTILHO, M.R., FERRAZ FILHO, G. *Relationships between trade and the environment: the Brazilian case*. Rio de Janeiro, FUNCEX, (Texto para Discussão 93). 1995.

YOUNG, C.E.F. *Economic adjustment policies and the environment: a case study of Brazil*. PhD Dissertation. London: University College. 1997.

_____. "Industrial pollution and export-oriented policies in Brazil". *Revista Brasileira de Economia*, 52(4):543-562. 1998.

_____. (coord). *Abertura comercial, competitividade e poluição: o comportamento da indústria brasileira*. Relatório de Pesquisa CNPq 523607/96. Rio de Janeiro: IE/UFRJ. 1999.

_____. *Trade and the Environment - Linkages between Competitiveness and Industrial Pollution in Brazil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ. 2000a.

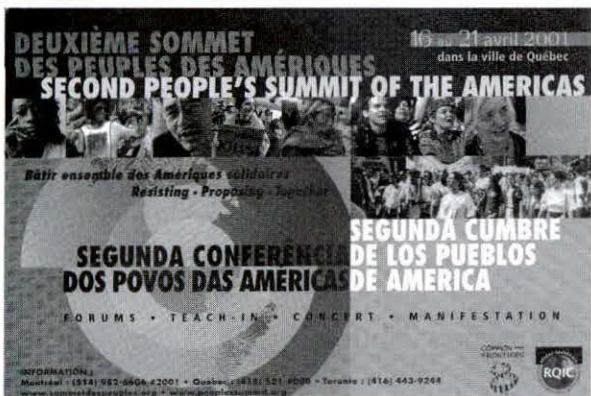
_____. (coord). *Comércio internacional e meio ambiente - relatório preliminar de pesquisa*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ. 2000b.

YOUNG, C.E.F; ANDRADE PEREIRA, A. *Controle ambiental, competitividade e inserção internacional: uma análise da indústria brasileira*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, mimeo. 2000.

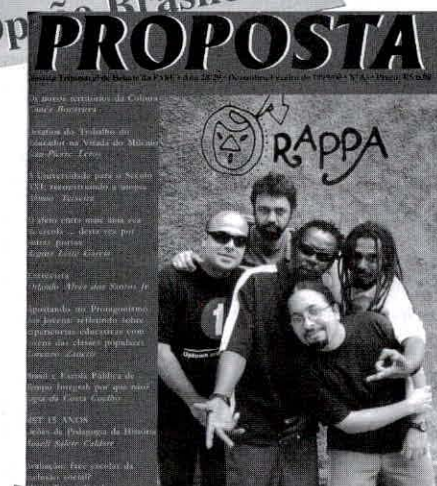
YOUNG, C.E.F; BARBOSA FILHO, F.H. "Comércio internacional, política econômica e poluição no Brasil" *Anais do XXVI Encontro Nacional de Economia*, pp.1573-1584. Vitória, 8-11 Dezembro 1998.

YOUNG, C.E.F; BARBOSA FILHO, F.H.; La Rovere, L.N. "Pollution and international trade: na empirical analysis of the Brazilian export complex". Trabalho apresentado na V Bienial Meeting of the International Society for Ecological Economies. Santiago de Chile, 15-18 Novembro, 1998.

YOUNG, C.E.F; LUSTOSA, M.C.J. *Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, mimeo. 2000.



**Informações na Área de
Relações Internacionais da
FASE com Fátima Mello
(fmello@fase.org.br) ou no site:
www.cumbredelospueblos.org**



Em **Proposta**, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas e a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

Valor da Assinatura Anual
R\$ 28,00 (vinte e oito reais).

Como Fazer sua Assinatura de Proposta
Fazer um depósito no valor acima à FASE no Banco Bradesco, na conta 31947-3, agência Catete 3019-8.

Enviar o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 286-1209. Em breve você receberá a Revista em sua casa pelo correio.

Ou então,

Enviar um cheque nominal à FASE no valor de R\$28,00, juntamente com seus dados para o endereço: Rua das Palmeiras, 90 Cep 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ

Para maiores informações: (021) 286 1441 ou sbrandao@fase.org.br

Proposta

Trabalho e desenvolvimento humano II

Seguindo nosso esforço editorial para contribuir na construção de um enfoque crítico e propositivo sobre o desenvolvimento humano aprofundando a reflexão para um projeto nacional de superação da desigualdade, **Proposta** retomará este tema ao apresentar o quadro brasileiro na leitura cruzada das relações entre o Índice de Desenvolvimento Humano de Gênero e a questão étnico/racial, dando seqüência ao trabalho da FASE na pesquisa do IDH da população afro-descendente. Retomaremos também no próximo número a busca de uma nova centralidade do trabalho apontando alternativas como a da Economia Solidária.

Proposta trará ainda o debate clássico sobre excedente e mercadorias no capitalismo contemporâneo e um artigo que apresenta um quadro da prática das políticas tributárias como ampliação da lógica da desigualdade que, de maneira invertida, penaliza e discrimina negativamente a população de baixa renda.

A temática da condição feminina na agenda contemporânea será apresentada em artigo sobre a situação da mulher latino-americana.

O conjunto dessas contribuições, que trata do conflito, da produção e da reprodução social e do trabalho, visa a aprofundar e ampliar o debate para a construção de um projeto nacional democrático, participativo e que traga justiça social para a sociedade brasileira.

ONDE ADQUIRIR:

FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ
Tel: (021) 286-1441 • Fax: (021) 286-1209



Em **PROPOSTA**, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas e a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

Valor da Assinatura Anual

- R\$ 28,00 (vinte e oito reais).

Como Fazer sua Assinatura de **PROPOSTA**

- Fazer um depósito no valor acima à FASE no Banco Bradesco, na conta 31 947 - 3, agência Catete 3019 -8.
- Enviar o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 286-1209. Em breve você receberá a Revista em sua casa pelo correio.

Ou então,

- Enviar um cheque nominal à FASE no valor de R\$ 28,00, juntamente com seus dados, para o endereço Rua das Palmeiras, 90 Cep - 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ
Para maiores informações: (021) 286-1441 ou sveiga@fase.org.br.